

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung nach § 246 Abs. 6 Satz 2 des Baugesetzbuches über die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Anlass	3
II. Berichtsgrundlage	3
III. Forschungsbericht „Erfahrungen mit der städtebaulichen Eingriffsregelung“	3
IV. Erfahrungsberichte der Länder	4
1. Länder, in denen die Eingriffsregelung zwingend anzuwenden ist	4
2. Länder, die von der Abweichungsregelung Gebrauch gemacht haben (Bayern und Sachsen)	5
a) Bayern.....	5
b) Sachsen.....	6
3. Stellungnahmen kommunaler Spitzenverbände	6
V. Zusammenfassende Bewertung	7
Anlage	
Erfahrungen mit der städtebaulichen Eingriffsregelung	9

I. Anlass

Die Bundesregierung ist nach § 246 Abs. 6 Satz 2 des Baugesetzbuches (BauGB) aufgefordert, bis zum 30. Juni 2000 einen Erfahrungsbericht über die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung vorzulegen. Nach § 246 Abs. 6 Satz 1 BauGB können die Länder bestimmen, dass die Gemeinden bis zum 31. Dezember 2000 nicht verpflichtet sind, die Eingriffsregelung anzuwenden, soweit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege anderweitig Rechnung getragen werden kann. Von der Ermächtigung haben zwei Länder – Bayern und Sachsen – Gebrauch gemacht. Die Bundesregierung kommt dem Auftrag mit dem vorliegenden Bericht nach. Sie ist dabei davon ausgegangen, dass diese Erfahrungen nur vor dem Hintergrund der Erfahrungen in den übrigen Ländern, in denen die Eingriffsregelung angewandt wird, bewertet werden können.

Durch das am 1. Januar 1998 in Kraft getretene Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 (BauROG) wurde die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) teilweise in das Baugesetzbuch (BauGB) integriert. Die Kernelemente der Neuregelung lassen sich wie folgt umreißen:

Nach § 1a BauGB ist im Rahmen der Abwägung auch über die Vermeidung und den Ausgleich der durch die Bauleitplanung zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft im Rahmen der Bauleitplanung zu entscheiden. Durch das BauROG ist ein umfassender Ausgleichsbegriff geschaffen worden, der auch Ersatzmaßnahmen im Sinne der Naturschutzgesetze einschließt (§ 200a BauGB). Die Möglichkeiten, die für die Festsetzung von Ausgleichsmaßnahmen zur Verfügung stehen, ergeben sich aus § 1a Abs. 3 BauGB:

Sind Ausgleichsmaßnahmen erforderlich, so können diese auf den Baugrundstücken selbst, im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans, in einem anderen Bebauungsplan oder auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen festgesetzt werden. Zudem ist eine Darstellung und Zuordnung von Ausgleichsflächen nach § 5 Abs. 2a BauGB bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplans möglich.

Soweit der Ausgleich nicht durch Festsetzungen auf dem Eingriffsgrundstück selbst erfolgt, können die Maßnahmen zum Ausgleich von der Gemeinde selbst vorgenommen und die Kosten hierfür den Eingriffsgrundstücken zugeordnet werden. In den §§ 135a–c BauGB sind Regelungen zur Kostenerstattung vorgesehen. Ausgleichsmaßnahmen können danach auch von der Kommune bereits im Vorgriff auf künftige Eingriffe durchgeführt und später refinanziert werden. Die Regelung des Ausgleichs kann auch durch städtebauliche Verträge erfolgen (§ 1a Abs. 3 S. 3 und § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB).

II. Berichtsgrundlage

Der Vollzug der Regelungen des Baugesetzbuches erfolgt durch Länder und Gemeinden. Die Neuregelungen kommen nur bei Bauleitplänen zum Tragen, die nach dem 1. Januar 1998 beschlossen wurden. Bebauungspläne werden in der Regel nur anlassbezogen und nur für Teilbereiche des Gemeindegebiets aufgestellt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt – zweieinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten der Neuregelung – lässt sich demzufolge ein flächendeckendes Bild von der Anwendung der Neuregelung noch nicht ermitteln. Die Wirkungsweise städtebaulicher Instrumente kann erfahrungsgemäß erst nach einem längeren Zeitraum verlässlich beurteilt werden.

Zur Vorbereitung dieses Berichts hat daher das damalige Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zunächst eine Praxisuntersuchung über die Anwendung der Eingriffsregelung im Städtebau aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung an die Forschungsgruppe Stadt + Dorf (Prof. Dr. Rudolf Schäfer) vergeben (unten III.). Im Rahmen dieses Vorhabens wurden Beispiele guter gemeindlicher Praxis bei der Anwendung der Eingriffsregelung ausgewertet. Dabei wurden auf der Grundlage eines bundesweiten Wettbewerbs 45 Planungsverfahren aus 31 Städten und Gemeinden im Hinblick auf die Umsetzung einzelner Elemente der Eingriffsbewältigung dokumentiert, um daraus Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis zu entwickeln. Insgesamt beteiligten sich an dem Wettbewerb 77 Städte und Gemeinden mit 172 Planungen. Der vollständige Erfahrungsbericht ist diesem Bericht beigelegt (Anlage).

Darüber hinaus hat die Bundesregierung die Länder und kommunalen Spitzenverbände gebeten, über ihre Erfahrungen mit der Anwendung der Eingriffsregelung zu berichten (unten IV.).

III. Forschungsbericht „Erfahrungen mit der städtebaulichen Eingriffsregelung“

Die wesentlichen Ergebnisse der anliegenden Studie „Erfahrungen mit der städtebaulichen Eingriffsregelung“ der Forschungsgruppe Stadt + Dorf lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Untersuchung gelangt zu dem Ergebnis, dass die Eingriffsregelung in der kommunalen Praxis weitgehend akzeptiert ist. Soweit im Rahmen der Untersuchung Schwierigkeiten aufgezeigt wurden, ordnen die Verfasser sie nicht als Regelungs- sondern als Anwendungsprobleme ein, die mit zunehmender Durchführungspraxis der Behörden gelöst werden können.

Hervorgehoben werden neue Herausforderungen, die im Planungsverfahren zu bewältigen seien. So würden in-

formelle Pläne und Konzepte im Vorfeld des förmlichen Planverfahrens an Bedeutung gewinnen. Die Studie verzeichnet auch eine gestiegene Bedeutung der Landschaftsplanung, deren Bedeutung als fachliche Vorgabe durch die Bezugnahme in § 1a BauGB gestärkt wurde. Gleichfalls gestiegen sei in der Folge der räumlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich die Bedeutung der Flächennutzungsplanung als Steuerungsinstrument. Zugleich würden die Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation zur Lösung der Eingriffs-Ausgleichs-Problematik erweitert.

Die Studie erblickt in der Weiterentwicklung der Konzepte ‚Flächenpool‘ und ‚Ökokonto‘ die Stärkung von Ansätzen eines kommunalen Flächenmanagements. Mit ‚Flächenpools‘ werde durch Sammlung potenzieller Ausgleichsflächen eine vorsorgende Bereitstellung von Flächen zum Ausgleich erreicht. Durch die Anlage von ‚Ökokonten‘ könnten im Vorgriff auf künftige Eingriffe Maßnahmen zum Ausgleich vorgenommen und nachfolgend zugeordnet und refinanziert werden. Die auf dem Konto „eingezahlten“ Maßnahmen stünden dann für den Fall eines Eingriffs zur Verfügung und könnten entsprechend „abgebucht“ werden. Während die Einrichtung von ‚Flächenpools‘ zunehmend Verbreitung finde, seien die an der Untersuchung beteiligten Kommunen mit der ergänzenden Anlage von ‚Ökokonten‘ noch nicht im gleichen Umfang vorangeschritten.

Zurückhaltend sind die Äußerungen der Untersuchung zu den Auswirkungen auf das Niveau der Bodenpreise. Die Erfahrungen werden als uneinheitlich beschrieben. Dabei wird darauf hingewiesen, dass die Bereitstellung eines großzügigen Kontingents potenzieller Ausgleichsflächen dazu beitragen könne, möglichen Bodenpreissteigerungen entgegenzuwirken. Zudem könnten durch vorausschauende Ausgleichskonzeptionen die Kosten für Ausgleichsmaßnahmen insgesamt gesenkt werden.

Zur Frage, ob die Eingriffsregelung zu einer Begrenzung des Flächenverbrauchs führt, hat die Untersuchung auf der Grundlage der verfügbaren Daten keine quantitativen Aussagen treffen können. Der Eingriffsregelung wird jedoch insgesamt ein positiver Beitrag zu einem angemessenen Umgang mit Flächen bescheinigt, der sich insbesondere in der Verbesserung der ökologischen Funktionen der Ausgleichsflächen zeige.

Soweit die Studie sich mit alternativen Ansätzen, insbesondere in Bayern und Sachsen befasst hat, gelangt sie zu dem Ergebnis, dass sinnvolle Alternativen zu der mit § 1a BauGB gefundenen Lösung nicht erkennbar geworden sind.

IV. Erfahrungsberichte der Länder

Die Ergebnisse der Untersuchung werden in den wesentlichen Aussagen durch die Erfahrungsberichte der Länder zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung weiter bestätigt.

In mehreren Landesberichten wird vorsorglich darauf hingewiesen, dass der Überblick der Landesbehörden über Anwendung und Vollzug der Eingriffsregelung notwendigerweise nicht vollständig sein könne. Dies hänge auch damit zusammen, dass im Hinblick auf die Deregulierung und Beschleunigung des Bauplanungsverfahren eine Genehmigungs- oder Anzeigepflicht für Bebauungspläne nur noch in wenigen Fällen besteht. Von der in § 246 Abs. 1a BauGB eingeführten Möglichkeit, eine landesrechtliche Anzeigepflicht für nicht genehmigungspflichtige Bebauungspläne und Satzungen zu schaffen, haben indes nur wenige Länder Gebrauch gemacht¹. Die Berichte gelangen dennoch zu ersten Bewertungen und Einschätzungen der kommunalen Anwendungspraxis.

1. Länder, in denen die Eingriffsregelung zwingend anzuwenden ist

Die Berichte der Länder, in denen § 1a Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 BauGB anzuwenden ist, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Bedarf für ein erneutes Tätigwerden des Gesetzgebers wird nicht gesehen. Vielmehr kommt in den Landesberichten das Bestreben zum Ausdruck, die bestehende Rechtslage unverändert zu lassen, um den Kommunen Gelegenheit zu geben, ihre Anwendungspraxis der Eingriffsregelung weiter zu konsolidieren. Unterstützend sind in nahezu allen Ländern Leitfäden und Arbeitshilfen erarbeitet worden, die den Kommunen die Anwendung erleichtern sollen.

Vereinzelte wird darauf hingewiesen, dass der wesentliche Fortschritt für die Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege bereits in der Regelung des § 8a BNatSchG (1993) zu sehen sei und die Neuregelung 1998 zu erneutem Anpassungsbedarf in den Kommunen geführt habe. Durchgehend heben die Berichte indes hervor, dass die räumliche und zeitliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich naturschutzfachlich bessere Ergebnisse ermögliche und insgesamt die Möglichkeiten für die Berücksichtigung der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes verbessere.

Die durch das BauROG eröffnete räumliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich wird durchweg begrüßt, da die Handlungsalternativen zugenommen hätten und sich so die Chancen für Konfliktlösungen erhöhten. Die so gewonnene Flexibilität werde in der Praxis unterschiedlich aufgenommen. Teilweise verzeichnen die Berichte noch eine gewisse Zurückhaltung bei der

¹ Eine Anzeigepflicht für Bebauungspläne besteht gegenwärtig befristet bis Ende 2004 in Brandenburg (Gesetz zur Durchführung des BauGB v. 10. Juni 1998, GVBl. I S. 126), in Mecklenburg-Vorpommern für Gemeinden bis 10 000 Einwohnern (Anz-VO v. 5. Februar 1998, GVBl. S. 124) sowie befristet bis Ende 2000 in Sachsen (§ 86 SächsBO v. 18. März 1999, SächsGVBl. S. 86).

Inanspruchnahme der neuen Möglichkeiten, wie etwa dem Ausgleich in getrennten Bebauungsplänen. Einigen Berichten zufolge stehen die Maßnahmen zum Ausgleich auf gemeindeeigenen Flächen im Vordergrund.

Während die Mehrzahl der Länder über den Aufbau von gemeindlichen ‚Flächenpools‘ berichtet, übten die Kommunen hinsichtlich der Einrichtung von ‚Ökokonten‘ offenbar noch Zurückhaltung. Das ‚Ökokonto‘ könne ebenso wie der ‚Flächenpool‘ beschleunigend und flexibilisierend wirken. Teilweise wird allerdings darauf hingewiesen, dass sich die Praxis mit der Handhabung noch schwer tue. Die Zurückhaltung der Kommunen bei der Einrichtung und insbesondere Auffüllung von ‚Ökokonten‘ wird teilweise auf die beengte Haushaltslage in den Kommunen zurückgeführt.

Zur Bewältigung der naturschutzfachlichen Bewertungsfragen bei der Ermittlung des jeweiligen Ausgleichsbedarfs sind vielfach Leitfäden erarbeitet worden, die den Kommunen als Arbeitshilfen dienen können. Teilweise wird darauf hingewiesen, dass die hierin verwendeten Bilanzierungsverfahren die Bewertungsproblematik auf ein Rechenexempel reduzieren könnten.

Als positiv wird der Beitrag der Landschafts- bzw. Grünordnungsplanung zur planerischen Bewältigung der Eingriffsregelung angesehen. Auf das hierdurch zur Verfügung stehende Datenmaterial werde durchweg zurückgegriffen. Soweit Landschaftspläne erstellt worden seien, dienten sie als konzeptionelle Grundlage für die Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen. Ihre Darstellungen fänden in der planerischen Abwägung weitgehend Berücksichtigung.

Durchweg betont wird die Bedeutung städtebaulicher Verträge für den praktischen Vollzug der Eingriffsregelung und insbesondere die Refinanzierung von Ausgleichsmaßnahmen. Zurückhaltung sei dagegen noch hinsichtlich der hoheitlichen Festsetzung von Kostenerstattungsbeiträgen zu verzeichnen. Teilweise sei dies darin begründet, dass noch keine Kostenerstattungsentscheidungen erlassen sind. Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass die Kommunen langwierige Gerichtsverfahren scheuen, wenn Rechtsbehelfe gegen die Kostenerstattungsbescheide eingelegt würden. Gleichwohl wird betont, dass allein das Bestehen der gesetzlichen Möglichkeit zur Regelung der Kostenerstattung durch Festsetzungsbescheid die Bereitschaft zu konsensualen Lösungen erhöhe. Dabei spielten sowohl städtebauliche Verträge mit den Vorhabenträgern als auch Ablösevereinbarungen eine wesentliche Rolle.

Nahezu alle Landesberichte nehmen zum Vollzug der Ausgleichsmaßnahmen Stellung. Es wird ein Vollzugsdefizit konstatiert, soweit Festsetzungen auf Flächen erfolgten, die im privaten Eigentum stehen. Diese Feststellungen stehen überwiegend im Kontext eines Appells an

die zuständigen Behörden, sich der Kontrollproblematik verstärkt zu widmen.

2. Länder, die von der Abweichungsregelung Gebrauch gemacht haben (Bayern und Sachsen)

Eine Länderabweichungsklausel zur Eingriffsregelung besteht bereits seit 1993. Nach § 8b BNatSchG a. F. konnten die Länder bestimmen, dass die Eingriffsregelung nach § 8a BNatSchG a. F. im Rahmen der Bauleitplanung nicht anzuwenden war. Die Abweichungsbefugnis war befristet bis zum 30. April 1998 und sollte danach auslaufen. Erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zum BauROG ist die nochmalige Verlängerung der Abweichungsklausel bis zum 31. Dezember 2000 eingefügt worden.

a) Bayern

Bayern hat von der Abweichungsmöglichkeit Gebrauch gemacht. In Art. 1 des bayerischen Gesetzes zur Ausführung des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 (AGBauROG) ist dazu – befristet bis zum 31. Dezember 2000 – bestimmt:

- (1) Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, § 1a Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 des Baugesetzbuches anzuwenden, soweit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf andere Weise Rechnung getragen werden kann.
- (2) Das Recht der Gemeinden, § 1a Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 des Baugesetzbuches anzuwenden, bleibt unberührt.

Nach den Angaben im Landesbericht ist die Aussetzungsmöglichkeit in weitem Umfang in Anspruch genommen worden. Bayern sieht die Notwendigkeit der Aussetzungsregelung aufgrund der bei den bayerischen Kommunen eingeholten Erfahrungsberichte als bestätigt an. Gleichwohl habe sich auch dort die Eingriffsregelung als relevant erwiesen.

Zahlreiche Gemeinden legen offenbar in Erwartung einer allgemein verpflichtenden zwingenden Bereitstellung von Ausgleichsflächen bereits jetzt ein ‚Ökokonto‘ an. In einem unter Mitwirkung der Bayerischen Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen sowie des Innern erstellten Leitfaden „Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft“ wird im Übrigen die Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung erläutert und der Leitfaden den Kommunen, die die Eingriffsregelung anwenden wollen bzw. beim Auslaufen der Ermächtigung des § 246 Abs. 6 Satz 1 BauGB anwenden müssen, zur Anwendung empfohlen.

In diesem Leitfaden werden den Kommunen die rechtlichen Grundlagen der Eingriffsregelung erläutert. Das zu

prüfende Programm wird in einzelne Arbeitsschritte zerlegt. Es werden die einzelnen Möglichkeiten der Darstellung und Festsetzung sowie der Refinanzierung einschließlich vertraglicher Vereinbarungen erläutert. Abschließend finden sich Hinweise zur Flächenbevorratung und zum ‚Ökokonto‘.

Bayern hat den Gemeinden Hinweise zu den in Betracht kommenden Alternativen zur Anwendung der Eingriffsregelung gegeben. In der Praxis habe die Landschaftsplanung und dabei insbesondere die Grünordnungsplanung Bedeutung erlangt. Ferner seien sonstige naturfördernde Maßnahmen durchgeführt worden, um den Belangen von Natur und Landschaft Rechnung zu tragen.

Insgesamt äußert der bayerische Bericht eine gewisse Skepsis, ob eine generell verpflichtende Anwendung der Eingriffsregelung in Bayern unproblematisch vollzogen würde, und sieht die Notwendigkeit einer Aussetzungsregelung nach wie vor bestätigt.

b) Sachsen

Sachsen hat die zunächst im Sächsischen Ausführungsgesetz zum Baugesetzbuch enthaltene Abweichungsregelung nunmehr in die Sächsische Bauordnung eingefügt. Die maßgebliche Vorschrift des § 87 lautet:

„Die Gemeinden sind bis zum 31. Dezember 2000 nicht verpflichtet, § 1a Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 BauGB anzuwenden, soweit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf andere Weise Rechnung getragen werden kann.“

Die Inanspruchnahme der Aussetzungsregelung ist damit begründet worden, dass bis zum Inkrafttreten der Gemeindegebietsreform vielen Kommunen die zum Vollzug der Eingriffsregelung erforderliche Verwaltungskraft gefehlt habe. Mit dem Inkrafttreten der Gebietsreform am 1. Januar 1999 sei insoweit Abhilfe geschaffen worden.

Die Abweichungsmöglichkeit sei praktisch nur von kleinen Gemeinden in Anspruch genommen worden. Diese hätten insbesondere das Instrument des Grünordnungsplans herangezogen, um den naturschutzrechtlichen Anforderungen zu genügen. Als Maßnahmen zur anderweitigen Erfüllung der naturschutzrechtlichen Anforderungen werden aufgezählt: Neuanlage von Biotopen, Rekultivierung von Bodenaufbau- und Geländere relief, Wiedervernässung von Böden, Extensivierung oder Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung, Renaturierung von Gewässern, Neuanlage von Gewässern, Verringerung der Stoffeinträge in Gewässer, Anlage von Gewässerrandstreifen, Rücknahme grundwasserbelastender Nutzungen, Eingrünung und Durchgrünung von Baugebieten, Anlage von Gehölzstreifen.

Die größeren Kommunen hätten schon bisher in weitem Ausmaß die Eingriffsregelung angewendet. Sie konnten

sie sich auf eine vom Sächsischen Staatsministerium des Innern in Zusammenarbeit mit dem Sächsischen Städte- und Gemeindetag erstellte Arbeitshilfe stützen. Die Erfahrungen mit der Anwendung der Eingriffsregelung werden als positiv beschrieben. Begrüßt werden die mit der Neuregelung verbundenen flexibleren Festsetzungsmöglichkeiten, die umfangreich genutzt würden. Zurückhaltung werde bislang noch bei der Darstellung von Ausgleichsflächen im Flächennutzungsplan geübt.

In Sachsen erfolge die Refinanzierung der Ausgleichsmaßnahmen in erster Linie über städtebauliche Verträge. Die Möglichkeiten zur hoheitlichen Kostenfestsetzung seien dagegen noch nicht in Anspruch genommen worden.

Vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen der größeren Kommunen und der im Zuge der Gemeindegebietsreform gestiegenen Verwaltungskraft der Gemeinden wird erwartet, dass mögliche Anfangsschwierigkeiten nach dem Auslaufen der Ausnahmeregelung schnell überwunden werden könnten.

3. Stellungnahmen kommunaler Spitzenverbände

Der Deutsche Städtetag kommt auf der Grundlage einer Befragung der Mitgliedstädte ebenfalls zum Ergebnis, dass Gesetzesänderungen nicht angezeigt seien. Die Nutzung der sich aus der räumlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich ergebenden Maßnahmen wird als allgemein gut beschrieben. Nunmehr sei die Möglichkeit gegeben, Gesamtkonzeptionen für innerstädtische Gebiete zu erstellen, die sowohl eine langfristige Sicherung der Leistungsfähigkeit des kommunalen Naturhaushalts als auch der Lebensqualität für die Bewohner gewährleisten könne. Gleiches gelte für die Möglichkeit der zeitlichen Entkopplung, durch die Engpässe im Bebauungsplanverfahren vermieden werden könnten. Wie in den Berichten der Länder wird jedoch auch hier darauf verwiesen, dass die beengte Haushaltslage der Kommunen den Handlungsspielraum bei der Maßnahmenbevorratung teilweise einenge.

Aus Sicht der Kommunen wird der mit der Anwendung der Eingriffsregelung verbundene Verwaltungsaufwand hoch eingeschätzt, wobei dies teilweise jedoch auf die Einführungsschwierigkeiten und Koordinierungserfordernisse in der gegenwärtigen Übergangsphase zurückgeführt wird. Insgesamt überwiegen aus Sicht des Deutschen Städtetages jedoch die positiven Gesichtspunkte.

Auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund kommt auf der Grundlage einer Umfrage unter seinen Mitgliedern zu einer positiven Einschätzung der Weiterentwicklung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung durch das BauROG 1998. Uneingeschränkt begrüßt wird die Einführung des § 1a BauGB und die damit verbundene gesetzliche Einbindung der Eingriffsregelung in die bauplanerische Abwägung.

Die räumliche und zeitliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich werde in der Praxis grundsätzlich positiv aufgenommen. Die Instrumente würden in der Planungspraxis jedoch unterschiedlich häufig genutzt. Insbesondere das ‚Ökokonto‘ werde – nicht zuletzt wegen der beengten Haushaltslage der Kommunen – erst von wenigen Gemeinden praktiziert. Wenig in Anspruch genommen werde bisher auch die Möglichkeit der Darstellung von Ausgleichsflächen im Flächennutzungsplan.

Die in der Praxis angewendeten naturschutzfachlichen Bewertungsverfahren seien sehr unterschiedlich. Die damit verbundene Unsicherheit bei der Wahl der Bewertungsmethode erhöhe den Verwaltungsaufwand. Das Bewertungsverfahren dürfe sich nicht auf mathematische Berechnungsformeln beschränken, sondern müsse der Vielfalt der Landschaftserscheinungen Rechnung tragen und auch der Berücksichtigung weiterer Belange offenstehen.

Soweit aufgrund mangelnder Praxiserfahrung noch Unsicherheiten in der Anwendung zu verzeichnen seien, könnten diese mit zunehmender Anwendung der Regelungen beseitigt werden. Sinnvoll sei hierzu die Erarbeitung einheitlicher Leitlinien. Gesetzesänderungen sind aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes nicht zu befürworten.

V. Zusammenfassende Bewertung

Aus Sicht der Bundesregierung haben sowohl die Praxisuntersuchung als auch die Landesberichte und die Befragungen der kommunalen Spitzenverbände übereinstimmend ergeben, dass weder ein Bedürfnis für eine Verlängerung der Ausnahmeregelung noch für sonstige gesetzliche Änderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung besteht.

Zwar kann auch der Bericht der Forschungsgruppe Stadt + Dorf über erste Erfahrungen kein repräsentatives Bild der Planungspraxis in den Städten und Gemeinden liefern. Eine solche Untersuchung kann erst durchgeführt werden, wenn wesentlich mehr Pläne nach neuem Recht erstellt worden sind. Dementsprechend ist das Forschungsvorhaben auf beispielhafte Fälle einer erfolgreichen Anwendung der Eingriffsregelung ausgerichtet gewesen. Gemeinsam mit den Länderberichten und den Stellungnahmen kommunaler Spitzenverbände ist jedoch die Schlussfolgerung gerechtfertigt, dass sich die gesetzlichen Regelungen als praktikabel erwiesen haben und zu fachlich akzeptablen Lösungen der Eingriffs-Ausgleich-Problematik führen.

Aus einzelnen Hinweisen auf Unzulänglichkeiten in der Anwendung der gesetzlichen Regelungen lässt sich eine Forderung nach gesetzgeberischem Tätigwerden nicht ableiten. Die Einschätzung geht vielmehr dahin, dass diese Defizite sich im Laufe der weiteren Vollzugspra-

xis, unter anderem durch Schulung und Fortbildung, auch auf Grundlage vertiefter Untersuchungen, abbauen lassen. Diese Einschätzung wird von der Bundesregierung geteilt.

Soweit in den Länderberichten unter dem Stichwort „Vollzugsdefizit“ darauf hingewiesen wird, dass bei den auf den Eingriffsgrundstücken selbst festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen der Vollzug dieser Maßnahmen nicht immer gesichert sei, ist zu berücksichtigen, dass diese Maßnahmen nur einen kleinen Ausschnitt aus dem Spektrum der möglichen Festsetzungen abbilden, aus dem die planende Kommune im Rahmen der Abwägung die im konkreten Einzelfall geeigneten Festsetzungen auszuwählen hat. Aus Sicht der Bundesregierung ist auch insoweit zu hoffen, dass mit zunehmender Anwendungssicherheit der Vollzug weiter verbessert werden kann.

Hinsichtlich der Neuregelungen im BauROG 1998 ist insgesamt zu bedenken, dass sie erst allmählich zur Anwendung gelangen, weil neue Pläne nur partiell zu erstellen sind und eine Überarbeitung bestehender Pläne nur aus konkretem Anlass erfolgt. Dies gilt in besonderem Maße für die Flächennutzungsplanung, die auf längere Geltungsdauer hin konzipiert ist. Es kann nach den bisherigen Erfahrungen davon ausgegangen werden, dass die noch bestehenden Unsicherheiten im Vollzug der Eingriffsregelung mit zunehmender Anwendungspraxis entfallen werden.

Weder die Erfahrungen der Länder, die von der Abweichungsbefugnis Gebrauch gemacht haben, noch die der anderen Länder legen eine Verlängerung der Ausnahmeregelung nahe. Zwar spricht sich Bayern für eine Fortsetzung der Aussetzungsregelung aus und äußert eine gewisse Skepsis, ob eine durchgehend verpflichtende Durchführung der Eingriffsregelung unproblematisch geleistet werden kann. Die Darlegungen der anderen Länder zur bereits gegenwärtig erfolgenden Anwendungspraxis der Eingriffsregelung lassen jedoch erwarten, dass diese Schwierigkeiten vorübergehender Natur sind und beseitigt werden können.

Auch vor dem Hintergrund der bayerischen und sächsischen Erfahrungen haben sich keine überzeugenden gleichwertigen Alternativen zur Eingriffsregelung herausgebildet. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Abweichungsbefugnis in § 246 Abs. 6 S. 1 BauGB nur gegeben ist, „soweit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf andere Weise Rechnung getragen werden kann“. Hierzu weist der bayerische Bericht darauf hin, dass sich keine Aussagen dazu treffen ließen, ob diese gesetzlichen Anforderungen durchgehend erfüllt werden. Auch soweit der sächsische Bericht auf andere Maßnahmen zur Erfüllung der naturschutzrechtlichen Anforderungen verweist, bleibt offen, inwiefern ein grundlegend von der

Eingriffsregelung abweichender Ansatz verfolgt wird. Bei den angeführten Maßnahmen handelt es sich teilweise um solche, die auch im Rahmen der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung festgesetzt werden können, sodass sich beim Auslaufen der Ausnahmeregelung insoweit keine Änderungen ergeben.

Die Bundesregierung ist daher der Auffassung, dass die Abweichungsklausel des § 246 Abs. 6 S. 1 BauGB wie vorgesehen auslaufen sollte und insgesamt keine Änderungen der gesetzlichen Vorschriften über die Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung vorgenommen werden sollten.

Erfahrungen mit der städtebaulichen Eingriffsregelung

Auswertung der Fallstudien im Rahmen
des ExWoSt-Forschungsvorhabens „Naturschutz und Städtebau“
des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Prof. Dr. Rudolf Schäfer
Ass. iur. Petra Lau
Dipl.-Pol. Christina Specovius

Berlin, Dezember 1999

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Gegenstand des Berichts	13
2. Datengrundlage und Darstellung	14
Übersicht über die ausgewählten Modellgemeinden	15
3. Erfahrungen zu den wesentlichen Anwendungsfeldern	17
3.1 Flächennutzungsplanung	17
Praxisbeispiel Stadt Oldenburg i. O.: Flächennutzungsplan und Landschaftsplan	18
3.2 Ausgleichsflächenpool und Ökokonto	23
Praxisbeispiel Stadt Cottbus: Ausgleichsflächenpotenzialkatalog	23
3.3 Informelle Planungen	27
Praxisbeispiel Stadt Köln: Grün- und Freiflächenplan – integrierte Raumanalyse für den Bereich Köln-Rondorf-Meschenich- Immendorf – Ausgleichskataster	28
3.4 Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren für Eingriff und Ausgleich	33
Praxisbeispiel Stadt Freiburg i. Br.: Konzept Bilanzierungsverfahren	34
3.5 Ausgleich innerhalb des Eingriffsbebauungsplans	38
Praxisbeispiel Stadt Bergisch-Gladbach: Bebauungsplan Nr. 5142 – Im Luchsfeld	38
3.6 Ausgleich in einem räumlich getrennten Bereich des Bebauungsplans	41
Praxisbeispiel Stadt Hannover: Bebauungsplan 1543 (Bergfeldstraße-Ost)	41
3.7 Ausgleich in einem selbstständigen Ausgleichsbebauungsplan	44
Praxisbeispiel Stadt Berlin: Bebauungsplan XV-68 (Landschaftspark) im Entwicklungsbereich Berlin Johannisthal-Adlershof	45
3.8 Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen	50
Praxisbeispiel Stadt Flensburg: Bebauungsplan Nr. 227 „Südlich Ansgarkirche“	50
3.9 Ausgleich im Zusammenhang mit städtebaulichen Verträgen bzw. vorhabenbezogenem Bebauungsplan	53
Praxisbeispiel Stadt Essen: Bebauungsplan Nr. 4/97 „Frauenstein-/ Hammer Straße (Dilldorfer Höhe)“ in Essen-Kupferdreh	54
3.10 Ausgleich außerhalb des Gemeindegebiets, interkommunale und regionale Kooperation bei der Bereitstellung von Flächen und Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich	57
Praxisbeispiel Städtequartett Damme-Diepholz-Lohne-Vechta: Ausgleichsflächenkonzeption im Städtequartett	58

	Seite
4. Alternative Verfahren im Sinne von § 246 Abs. 6 BauGB	63
4.1 Ausgangslage und Erfahrungen	63
4.2 Fallbeispiele.....	64
Stadt Aichach: Flächennutzungsplan	64
Stadt Regensburg: Berechnungsgrundlage zur Ermittlung von Eingriff und Ausgleich (im Aufbau)	66
5. Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen	68
5.1 Akzeptanz und instrumentelle Beherrschung der Abarbeitung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung.....	68
5.2 Qualifizierung der kommunalen Planungskultur.....	68
5.3 Verhältnis von Eingriffsregelungen und Landschaftsplanung.....	69
5.4 Flächenpool und Ökokonto.....	69
5.5 Interkommunale Kooperation	69
5.6 Wirtschaftlichkeit.....	70
5.7 Ökologisierung und Flächenverbrauch	70
5.8 Alternative Konzepte	71
5.9 Handlungsbedarf.....	71
Anhang	73
Liste der bestätigten beispielhaften Planungen („good practices“)	75

1. Gegenstand des Berichts

Der Bundesgesetzgeber hat im Mai 1993 mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung auf der Ebene der Bauleitplanung in §§ 8a–c BNatSchG (a. F.) eingeführt. Dieser sog. Baurechtskompromiss wurde durch das Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuordnung des Rechts der Raumordnung (BauROG) in das BauGB überführt und weiterentwickelt.

Die grundlegenden Vorschriften zur Eingriffsregelung finden sich in § 1a Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 sowie in den §§ 5 Abs. 2a und 9 Abs. 2a BauGB. Ergänzt werden diese Regelungen durch § 200a BauGB. Insbesondere für die Durchführung und Finanzierung der Maßnahmen zum Ausgleich auf hoheitlichem Weg sind die Vorschriften über die Erhebung von Kostenerstattungsbeträgen nach §§ 135a–c BauGB von Bedeutung. Im Zusammenhang mit der Umlegung finden sich weitere Regelungen in § 55 Abs. 2 und 5, § 57 Satz 2, § 59 Abs. 1 und § 61 Abs. 1 Satz 2 BauGB. Für das besondere Städtebaurecht werden Sonderregelungen in § 147 Abs. 1 Satz 2, § 148 Abs. 2 Satz 2 und § 154 Abs. 1 Satz 3 BauGB getroffen.

Schaubild: Vorschriften der Eingriffsregelung im BauGB

Regelung	Regelungsinhalt
§ 1a Abs. 2 Nr. 2	Berücksichtigung der Vermeidung und des Ausgleichs der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB
§ 1a Abs. 3 Satz 1 und Satz 3	Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe durch geeignete Darstellungen nach § 5 als Flächen zum Ausgleich und Festsetzungen nach § 9 BauGB als Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich oder auf Grund vertraglicher Vereinbarungen oder auf von der Gemeinde bereitgestellten Grundstücke
§ 1a Abs. 3 Satz 2, § 5 Abs. 2a und § 9 Abs. 1	Räumliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich einschließlich der Möglichkeit der Zuordnung von Flächen zum Ausgleich bzw. Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich
§ 135a Abs. 2 Satz 2	Zeitliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich
§ 1a Abs. 3 Satz 4	Verzicht auf Ausgleich bei bestehenden Baurechten
§ 200a Satz 1 und Satz 2	Ausgleich im Rahmen der Bauleitplanung umfasst zugleich die landesrechtlich geregelten Ersatzmaßnahmen Verzicht auf den räumlichen Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich
§ 135a bis c	Durchführung und Finanzierung der festgesetzten Maßnahmen zum Ausgleich; Ermächtigung zum Erlass der Kostenerstattungssatzung
§§ 147 Abs. 1 Satz 2, 148 Abs. 2 Satz 2 und 154 Abs. 1 Satz 3, § 156 Abs. 1	Sonderregelungen für förmlich festgelegte Sanierungsgebiete und städtebauliche Entwicklungsbereiche
§ 55 Abs. 2 und 5, 57 Abs. 2, 59 Abs. 1 und 61 Abs. 1 Satz 2	Berücksichtigung von Flächen zum Ausgleich im Rahmen der Umlegung

Quelle: Forschungsgruppe Stadt + Dorf

Die Bundesregierung hat nach § 246 Abs. 6 Satz 2 bis zum 30. Juni 2000 einen Erfahrungsbericht über die Anwendung dieser Bestimmung vorzulegen.

Der vorliegende Bericht ist im Zusammenhang mit dieser Berichtspflicht entstanden und fasst ergänzend die Erfahrungen zusammen, die in insgesamt 40 Städten unterschiedlicher Größenordnung und Landeszugehörigkeit mit diesen neuen Regelungen gemacht wurden. Der Bericht erfasst auch Erfahrungen aus Städten in den beiden Bundesländern Bayern und Sachsen, wo von der Möglichkeit des § 246 Abs. 6 BauGB Gebrauch gemacht wurde. Danach können die Länder befristet bis zum 31. Dezember 2000 bestimmen, dass die Gemeinden § 1a Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 BauGB nicht anwenden müssen. Voraussetzung für den Verzicht der einzelnen Gemeinde auf die Anwendung der Eingriffsregelung ist, dass den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege auf andere Weise Rechnung getragen werden kann.

2. Datengrundlage und Darstellung

Grundlage des Erfahrungsberichts sind Fallstudien zu insgesamt 59 Planungsverfahren in 40 Städten und Gemeinden. Die Auswahl Fälle, die im Anhang zusammengestellt sind, erfolgte im Rahmen eines bundesweiten „Wettbewerbs“, der 1998 vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung ausgelobt und von der Forschungsgruppe Stadt + Dorf betreut wurde. Ziel dieses Verfahrens war es, beispielhafte Fälle einer erfolgreichen Anwendung der Eingriffsregelung zu ermitteln, um hieraus Nachweise von „good practices“ bereitzustellen sowie eine praxisorientierte Arbeitshilfe zu entwickeln.

Insgesamt beteiligten sich 77 Städte und Gemeinden mit 172 Planungsverfahren.

Die Beteiligung bezog sich auf die folgenden thematischen Felder:

1. Flächennutzungsplanung
2. Ökokonto
3. Informelle Planungen
4. Ökologische Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren
5. Bebauungsplanung
 - 5.1 Ausgleich innerhalb des (Eingriffs-)Bebauungsplans
 - 5.2 Ausgleich im räumlich getrennten Geltungsbereich des Bebauungsplans
 - 5.3 Ausgleich in einem zweiten (Ausgleichs-)Bebauungsplan
 - 5.4 Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen
 - 5.5 Ausgleich außerhalb des Gemeindegebiets
6. Städtebauliche Verträge/Vorhaben- und Erschließungsplan
7. Interkommunale Kooperation
8. Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei Absehen von der Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung (§ 246 Abs. 6 BauGB)

Beurteilungskriterien waren

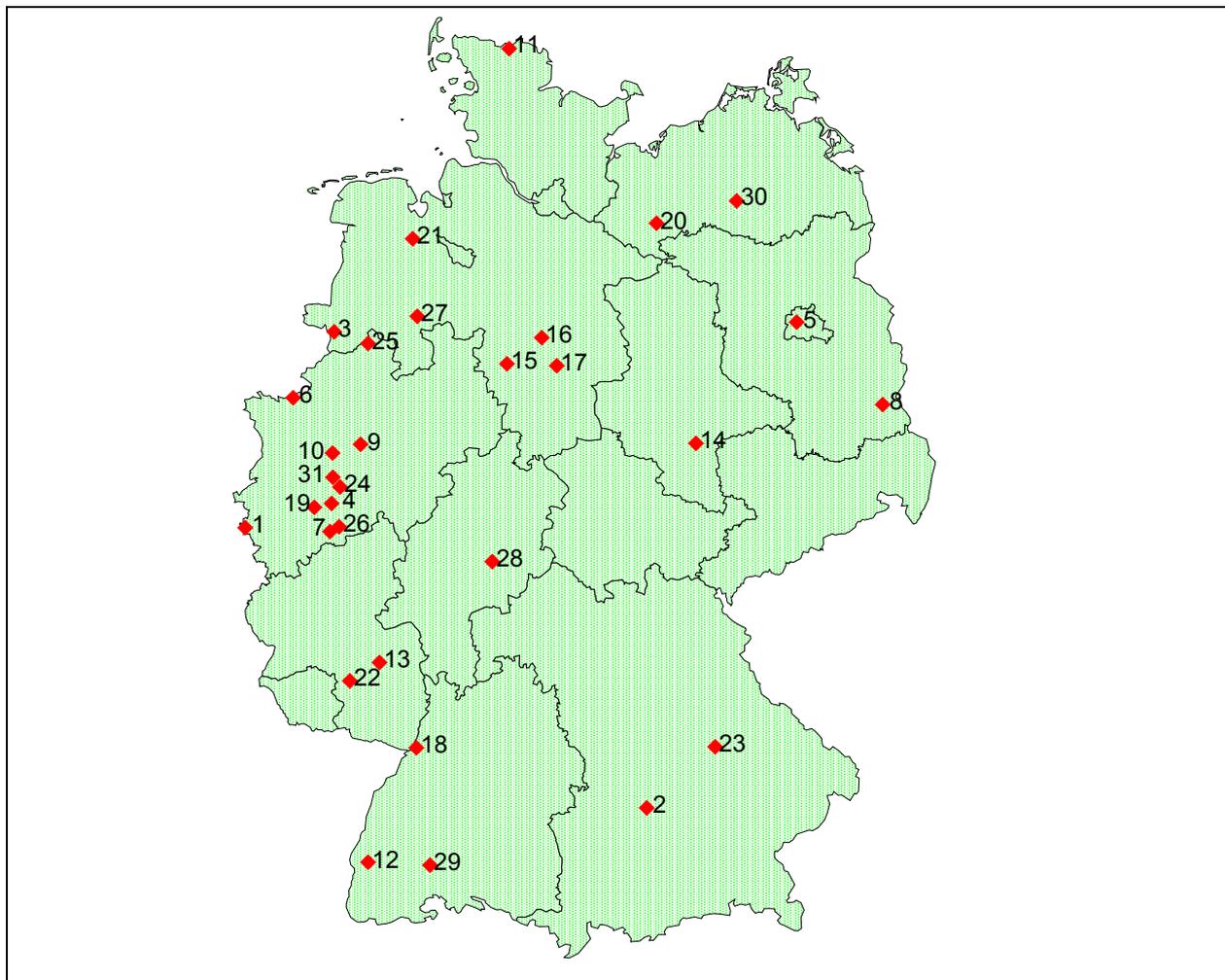
- Schlüssigkeit
- Praktikabilität
- Wirtschaftlichkeit
- Übertragbarkeit

Nachdem durch einen vom BMVBW berufenen Expertenkreis die 40 Städte und Gemeinden als beispielhaft ausgewählt worden waren, wurden die 59 Fälle nochmals einer Analyse unterzogen. Zu diesen Fallstudien gehörte nicht nur die vollständige Erfassung der jeweiligen Dokumente, sondern auch ein Termin vor Ort mit intensiven Gesprächen mit den beteiligten Akteuren sowie Ortsbesichtigungen. Auf diese Weise konnten Erfahrungen erfasst und Einschätzungen gewonnen werden, die über die Fallstudien hinausgehen.

Bei den beteiligten Städten handelt es sich insofern um eine positive Auswahl, als sie mit ihrer Beteiligung am „good practice“-Wettbewerb einen bestimmten fachlichen Anspruch bekundet haben. Die dargestellten Fälle können und wollen somit nicht beanspruchen, ein repräsentatives Bild der Anwendungspraxis zu geben. Sie zeigen aber deutlich, dass die städtebaurechtlichen Regelungen bei entsprechender Anwendungsbereitschaft der Kommunen praktikabel sind und zu fachlich guten Lösungen der Eingriffs-Ausgleichs-Problematik führen.

Übersicht über die ausgewählten Modellgemeinden

Gemeinde	Bundesland		Einwohner
1. Aachen	Nordrhein-Westfalen		250 000
2. Aichach	Bayern		20 000
3. Bad Bentheim, Nordhorn, Isterberg, Quendorf	Niedersachsen	Bad Bentheim Nordhorn Isterberg Quendorf	14 500 51 500 600 500
4. Bergisch-Gladbach	Nordrhein-Westfalen		105 000
5. Berlin	Berlin		3 500 000
6. Bocholt	Nordrhein-Westfalen		70 000
7. Bonn	Nordrhein-Westfalen		290 000
8. Cottbus	Brandenburg		125 000
9. Dortmund	Nordrhein-Westfalen		600 000
10. Essen	Nordrhein-Westfalen		615 000
11. Flensburg	Schleswig-Holstein		87 000
12. Freiburg i. Br.	Baden-Württemberg		200 000
13. Göllheim	Rheinland-Pfalz		11 500
14. Halle/Saale	Sachsen-Anhalt		285 000
15. Hameln	Niedersachsen		60 000
16. Hannover	Niedersachsen		525 000
17. Hildesheim	Niedersachsen		106 000
18. Karlsruhe	Baden-Württemberg		275 000
19. Köln	Nordrhein-Westfalen		965 000
20. Ludwigslust	Mecklenburg-Vorpommern		13 000
21. Oldenburg i. O.	Niedersachsen		150 000
22. Osburg (Verbandsgemeinde Ruwer)	Rheinland-Pfalz	Gemeinde Verwg.	2 000 17 000
23. Regensburg	Bayern		126 000
24. Remscheid	Nordrhein-Westfalen		122 000
25. Rheine	Nordrhein-Westfalen		75 000
26. Sankt Augustin	Nordrhein-Westfalen		55 000
27. Städtequartett Damme- Diepholz-Lohne-Vechta	Niedersachsen	Damme Diepholz Lohne Vechta	15 000 16 000 23 000 26 000
28. Ulrichstein	Hessen		3 500
29. Villingen-Schwenningen	Baden-Württemberg		80 000
30. Waren (Müritz)	Mecklenburg-Vorpommern		22 000
31. Wuppertal	Nordrhein-Westfalen		380 000

Lage der Modellgemeinden:

Im Folgenden wird durchgängig die seit dem 1. Januar 1998 geltende Regelung zitiert, obwohl ein großer Teil der Planungen und Maßnahmen bereits auf der Rechtsgrundlage des § 8a BNatSchG eingeleitet wurde. Zu den einzelnen fachlichen Themen wird jeweils ein Praxisbeispiel ausführlich dargestellt. Dabei werden neben den planerischen und methodischen Aspekten auch Fragen der Realisierbarkeit (Verfügbarkeit und rechtliche Sicherung der Flächen für den Ausgleich, Finanzierung der Flächen und Maßnahmen für den Ausgleich, Planungs- und Entscheidungsprozess, Realisierungsstand) behandelt.

3. Erfahrungen zu den wesentlichen Anwendungsfeldern

Die Erfahrungen der untersuchten Städte werden im Folgenden anhand der zentralen Aufgabenstellungen und Anwendungsfelder dargestellt, die sich bei der Bearbeitung der Eingriffsregelung in der Bauleitungspraxis ergeben. Angesprochen werden jeweils Fragestellungen und Definitionen, praktische Bedeutung und Häufigkeit, typische Anwendungen und ggf. Anwendungsprobleme.

3.1 Flächennutzungsplanung

Mit der neuen Regelung des § 1a Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 BauGB erhält die Flächennutzungsplanung als Vorgabe für die Bebauungsplanung einen neuen Stellenwert. Insbesondere die räumliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich auf der Ebene der Bebauungsplanung macht es möglich und erforderlich, auf der gesamtstädtischen Ebene der Flächennutzungsplanung systematisch Flächen für Maßnahmen zum Ausgleich darzustellen. Die Neuregelung fällt zeitlich in eine Situation, in der in vielen Gemeinden die Flächennutzungsplanung ohnehin auf der Tagesordnung steht: In den westdeutschen Ländern stammen die Flächennutzungspläne häufig aus der Gebietsreformphase der 70er-Jahre und bedürfen der grundlegenden Überarbeitung; in den neuen Bundesländern steht in vielen Gemeinden die Erstellung von Flächennutzungsplänen noch an.

Die bisherigen kommunalen Erfahrungen im Umgang mit der Eingriffsregelung auf der Flächennutzungsplanebene lassen sich in zwei Bereiche unterscheiden: Auf einer eher anwendungstechnischen Ebene geht es um die eingesetzten Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren, die Varianten der Darstellungen nach § 5 Abs. 2 BauGB und die Frage der Zuordnung gemäß § 5 Abs. 2a BauGB. Insgesamt sind hier keine besonderen Anwendungsschwierigkeiten zu verzeichnen.

Im Hinblick auf die Maßstäblichkeit des Flächennutzungsplans als gesamtstädtischem Bauleitplan haben die Kommunen spezifische Anforderungen an die Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren entwickelt (vgl. dazu näher unter 3.4).

Das Verhältnis von Flächennutzungsplanung zur förmlichen Landschaftsplanung wird über die Eingriffsregelung erkennbar verbessert. Landschaftspläne oder landschaftspflegerische Begleitpläne liefern die notwendigen fachlichen Grundlagen für die Analyse und Bewertung von Bestand und Eingriff. Die zuständigen Dienststellen werden demzufolge in aller Regel intensiv beteiligt. In einzelnen Städten sind hieraus auch Veränderungen in der Ämter- und Kooperationsstruktur abgeleitet worden.

Bei der Darstellung der Flächen zum Ausgleich im Flächennutzungsplan werden die von § 5 Abs. 2 BauGB angebotenen Möglichkeiten genutzt. Überwiegend wird von der Darstellungsmöglichkeit des § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB als Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft Gebrauch gemacht (z. B. Flensburg, Oldenburg, Ulrichstein), vielfach kombiniert mit sonstigen für einen Ausgleich geeigneten Darstellungen nach § 5 Abs. 2 BauGB. Verbreitet sind auch von den Kommunen selbst entwickelte Darstellungsvarianten wie „Suchräume zum Ausgleich“ (z. B. Karlsruhe und Hameln).

Deutliche Zurückhaltung üben die Gemeinden hinsichtlich der Zuordnung von Flächen zum Ausgleich nach § 5 Abs. 2a BauGB. In den Fallstudienstädten werden durchweg keine formalen Zuordnungen dargestellt. Allenfalls werden entsprechende Aussagen in einer Form gemacht, die unterhalb der Darstellungsebene liegt und somit rechtliche Bindungen vermeiden soll. Beispiele hierfür sind die „Darstellungen ohne Bindungswirkung“ (Flensburg) und Aussagen im Erläuterungsbericht, dort z. T. auch in Form von Beikarten (Oldenburg).

Zwei Gründe sind es, die die Kommunen zu dieser Vorgehensweise bewegen: Zum einen wird befürchtet, dass Zuordnungen sich im weiteren Verlauf der Entwicklung als zu starr erweisen könnten, sodass sie zum Zeitpunkt der konkretisierenden Bebauungsplanung nicht mehr aktuell oder sinnvoll erscheinen und zusätzlicher Verfahrensaufwand zur Korrektur der bisherigen Planaussagen über Änderungsverfahren für den FNP erforderlich wird. Zum anderen soll vermieden werden, dass zugeordnete Flächen zum Ausgleich besondere Wertsteigerungen erfahren oder gar als „Sperrgrundstücke“ eingesetzt werden können.

Damit wird bereits zum zweiten Komplex der bisherigen Erfahrungen übergeleitet. Die Eingriffsregelung hat in praktisch allen Fallstudienstädten zu einer strategischen Orientierung der Flächennutzungsplanung und zu einer deutlichen Stärkung dieser Planungsebene geführt. Stärker als bisher wird die Flächennutzungsplanung als Element der kommunalen Baulandpolitik reflektiert und eingesetzt, gerade auch wegen der Notwendigkeit, auf dieser Ebene Flächen zum Ausgleich künftiger Eingriffe vorzuhalten. Die Kommunen reagieren hier zunehmend mit einer aktiven Flächenpolitik, indem sie Ausgleichskonzepte mit Flächenpools und Ökokonto entwickeln (vgl. dazu unter 3.2).

**Praxisbeispiel Stadt Oldenburg i. O.:
Flächennutzungsplan und Landschaftsplan**

Themenbaustein	Flächennutzungsplan
Akteure/Maßnahmenträger	Stadt Oldenburg i. O.
Planungsebenen	Flächennutzungsplanung und Landschaftsplanung
Anlass/Begründung	<p>Überholte Planungsannahmen, veränderte wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen sowie neue Erkenntnisse über eine ökologische Stadtentwicklung machten eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplans erforderlich, da der wirksame Flächennutzungsplan von 1981 seine Leitfunktion für die räumliche und städtebauliche Entwicklung der Stadt verloren hatte. Um eine frühzeitige Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft zu gewährleisten, wurde ein Landschaftsplan parallel zum Flächennutzungsplan aufgestellt.</p>
Stadtentwicklungspolitischer Kontext	<p>Die kreisfreie Stadt Oldenburg gehört zum Regierungsbezirk Weser-Ems im Nordwesten Niedersachsens und ist Oberzentrum mit Verwaltungs- und Versorgungsfunktionen. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst 103 km² bei rund 154 000 Einwohnern (Bevölkerungsdichte: 1 476 Einwohner/km²).</p> <p>Das Gebiet der Stadt Oldenburg ist zu etwa zwei Dritteln durch Siedlungsflächen in Anspruch genommen. Mehr als ein Viertel des Stadtgebiets sind naturschutzrechtlich ausgewiesene Schutzflächen (35 km²). Um die nur noch in begrenztem Umfang vorhandenen Freiflächen konkurrieren sowohl die baulichen Nutzungsansprüche als auch die Ansprüche des Natur- und Landschaftsschutzes. Bis zur Jahrtausendwende wird eine positive Bevölkerungsentwicklung erwartet, insbesondere durch Zuwanderung. 82 % der Bevölkerung wohnen in Ein- und Zweifamilienhäusern, die Nachfrage nach dieser Wohnform ist nach wie vor groß. Anhaltend große Nachfrage richtet sich auch auf gewerbliche Bauflächen; der Bedarf insbesondere aus der Umsiedlung und Erweiterung ansässiger Betriebe erfordert die Bereitstellung zusätzlicher Flächen. Der Flächennutzungsplan von 1981 war durch die Siedlungsentwicklung überholt und hielt auch den gestiegenen Anforderungen an den Schutz des Freiraums und der natürlichen Umwelt nicht mehr stand.</p> <p>Die modellhafte Erarbeitung von Teilaspekten im Landschaftsplan wurde im Hinblick auf drei wesentliche Fragestellungen vom Niedersächsischen Umweltministerium gefördert:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Inhaltliche Abgrenzung zwischen den Planwerken Landschaftsrahmenplan, Landschaftsplan und Grünordnungsplan bezogen auf die Besonderheiten kreisfreier Städte.2. Empfehlungen zu Art und Umfang faunistischer Erhebungen im Rahmen eines Landschaftsplans sowie Darstellung der Relevanz der Daten für Planaussagen.3. Erarbeitung der Anforderungen an die Bauleitplanung im Hinblick auf die mit § 8a BNatSchG alter Fassung notwendige Vorbereitung der Eingriffsregelung im Landschaftsplan.

Der anhaltend hohe Bedarf an Wohnungen und gewerblichen Bauflächen hat dazu geführt, dass die im Flächennutzungsplan von 1981 vorgehaltenen Flächenreserven weitgehend ausgeschöpft wurden oder aufgrund von entgegenstehenden Eigentümerinteressen bisher nicht als Bauland mobilisiert werden konnten. Erste Prognosen formulierten 1992 als künftigen Bedarf einen Orientierungsrahmen von ca. 300 ha gewerblichen Bauflächen und ca. 250 ha Wohnbauflächen. Beim Wohnungsbedarf besteht eine hohe Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern.

Ausgangssituation

Hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum wird die Zielsetzung verfolgt, auch zukünftig eine kleinteilige Wohnungsbaustruktur anzubieten, für die jedoch eine stärkere bauliche Verdichtung angestrebt wird als in der Vergangenheit. Diese städtebauliche Zielsetzung soll besonders im Hinblick auf wohnortnahe Infrastruktureinrichtungen und Versorgungsmöglichkeiten dem Leitbild einer „Stadt der kurzen Wege“ folgen und die polyzentrale Struktur stärken.

Aufgrund der knappen Flächenressourcen ist eine Überschneidung der für die künftige Siedlungsentwicklung erforderlichen Nutzungsansprüche mit den Ansprüchen des Natur- und Landschaftsschutzes unausweichlich. Im Rahmen der Entwurfsplanung von Flächennutzungsplan und Landschaftsplan wurde versucht, für die erforderlichen zukünftigen Siedlungsflächen vorrangig konfliktärmere Freiflächen in Anspruch zu nehmen. Im Ergebnis wird jedoch festgestellt, dass für die Flächenbedarfe von Wohnen und Gewerbe konfliktarme Standorte nicht mehr in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen. Aus diesem Grunde erfolgt eine detaillierte Abwägung zwischen den Belangen der Siedlungsentwicklung und denen des Freiflächenschutzes.

Planinhalt

Wegen gravierender Konflikte zwischen der städtebaulichen Entwicklung und den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege wurde die Bauflächenkulisse im Verlauf des Verfahrens sowohl durch planerische Vorschläge als auch durch politische Entscheidungen um knapp ein Drittel reduziert. Im Ergebnis stellt der Flächennutzungsplan 231 ha Wohnbauflächen (davon 170 ha als Neudarstellungen, 21 ha in Mischgebieten und 40 ha durch Umwidmungen) sowie 180 ha Gewerbliche Bauflächen (davon 155 ha als Neudarstellungen, 21 ha in Mischgebieten und 4 ha durch Umwidmungen) neu dar. Aus dem alten Flächennutzungsplan von 1981 werden 166 ha Wohnbauflächen und 60 ha Gewerbeflächen übernommen.

Bei den neuen Siedlungsflächen handelt es sich um überwiegend am Siedlungsrand gelegene, landwirtschaftlich genutzte Flächen. Sie dienen der Abrundung bestehender Siedlungsstrukturen sowie der Erweiterung und funktionalen Ergänzung bestehender Stadtteile, um die polyzentrale Struktur zu stärken. Neben Stadterweiterungsflächen enthält der Flächennutzungsplan auch Darstellungen für Umstrukturierungen im Siedlungsbestand, die im Wesentlichen die Anpassung der Nutzungsdarstellungen an die tatsächliche Nutzungsentwicklung sowie die Umwidmung bisheriger Flächendarstellungen umfassen, die einer anderen Nutzung zugeführt werden sollen (insbesondere Konversionsflächen).

Der Landschaftsplan liefert als eigenständiges Planwerk Grunddaten für den Flächennutzungsplan und die verbindliche Bauleitplanung. Unabhängig von der Eingriffsregelung sollen wertvolle Bereiche von Natur und Landschaft weitgehend erhalten sowie zerstörte Lebensräume und Naturhaushaltsfunktionen wieder hergestellt, durch entsprechende Darstellungen planerisch gesichert und weiterentwickelt werden. Dazu formuliert der Landschaftsplan Leitbilder und Maßnahmenprogramme.

Eingriffsbilanzierung

Die Eingriffsbilanzierung erfolgt nach schutzgutbezogenen, sowohl quantifizierenden als auch verbal-argumentativen Methoden (vgl. Falldarstellung: Bewertungsverfahren der Stadt Oldenburg). Für die in einem ersten Rahmenkonzept zum Flächennutzungsplan dargestellten Bereiche für geplante Bauflächenausweisungen wurden zunächst im Maßstab 1:5 000 zu bearbeitende Arbeitsfenster festgelegt, die aufgrund der Aussagen des Landschaftsrahmenplans für Kompensationsmaßnahmen voraussichtlich geeignete Bereiche einbezogen. Mit insgesamt sechs Arbeitsfenstern wurden ca. 20 % des Stadtgebietes als Bereiche möglicher Änderungen erfasst, die in drei eingängigen Bewertungsstufen kartographisch aufbereitet wurden:

Rote Flächen: Gravierende Konflikte zwischen städtebaulichen Belangen und den Belangen von Natur und Landschaft.

Gelbe Flächen: Mittlere Konflikte.

Grüne Flächen: Normaler Eingriffstatbestand.

Es wurden zahlreiche Konflikte zwischen Flächennutzungsplan und Landschaftsplan identifiziert. Als Beitrag zur Vermeidung von Eingriffen wurde im Laufe der Planungsverfahren an 16 Standorten auf eine Bauflächendarstellung verzichtet und an weiteren vier Standorten die Bauflächendarstellung reduziert. Dafür wurden an anderer Stelle weniger konfliktträchtige Flächen für die Siedlungsentwicklung vorgeschlagen.

Kompensationsmaßnahmen sollen den jeweiligen Funktionsräumen, in denen der Eingriff stattfindet, zugeordnet werden. Ist dies nicht möglich, sollen sie einem benachbarten Funktionsraum zugeordnet werden. Zur Zuordnung enthalten Landschaftsplan und Flächennutzungsplan Empfehlungen für die verbindliche Bauleitplanung; Kompensationsmaßnahmen können aus den verschiedenen Maßnahmenprogrammen des Landschaftsplans übernommen werden.

Die zur Kompensation geeigneten Flächen umfassen insgesamt ca. 892 ha; in dieser Flächenkulisse sollen Ausgleichsflächenpools gebildet werden. Zusätzliche 47,4 ha sind bereits in Bebauungsplänen Eingriffen zugeordnet. Dieser Flächenbedarf berücksichtigt, dass eine flächendeckende Aufwertung in „Biotope par excellence“ ohne eine Fortsetzung der landwirtschaftlichen Nutzung nicht erforderlich und nicht gewollt ist. Die erreichbare Wertigkeit wurde von vornherein realistisch im mittleren Bereich angesiedelt und führt zu einem höheren Kompensationsflächenbedarf. Die Kompensationsmaßnahmen sollen eine landwirtschaftliche Nutzung nicht ausschließen; sie sind im Gegenteil sogar vielfach auf diese angewiesen.

Verfügbarkeit der Flächen

Die Baulandbereitstellung erfolgt in Oldenburg in der Regel auf gemeindeeigenen Flächen und zunehmend auch nach Zwischenerwerb durch eine Entwicklungsgesellschaft. Zu diesem Zweck wird eine intensive Bodenvorratspolitik betrieben, die auch dezidiert zur Dämpfung der Baulandpreise eingesetzt wird. Im Außenbereich ist die Stadt Eigentümerin zahlreicher Flächen, auch z. T. an den Poolflächen. Es wurden bewusst große Kompensationsräume dargestellt, die dem Fachdienst Liegenschaften als Kulisse zum weiteren Grunderwerb dienen, um Flexibilität bei der Flächensicherung zu erhalten.

Rechtliche Sicherung der Flächen bzw. Maßnahmen zum Ausgleich

Es werden alle im Landschaftsplan dargestellten Flächen mit Kompensationseignung im Flächennutzungsplan gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 10 BauGB dargestellt. In der Beikarte 11 „Natur und Landschaft (3)“ des Flächennutzungsplans werden darüber hinaus „Konfliktbereiche: Belange von Natur und Landschaft – geplante Siedlungsentwicklung“ sowie zahlreiche „Poolflächen zur Kompensation von geplanten Eingriffen“ dargestellt.

Gleichzeitig mit dem Feststellungsbeschluss zum Flächennutzungsplan nahm der Rat der Stadt Oldenburg auch den Landschaftsplan zustimmend zur Kenntnis und fasste folgenden Beschluss: „Die Inhalte des Landschaftsplans sollen als naturschutzfachliche Planungs- und Abwägungsgrundlage bei allen naturschutzrelevanten Planungen und Maßnahmen, insbesondere der Vorbereitung und Ergänzung ökologisch orientierter Stadtentwicklung und Bauleitplanung sowie zur Gestaltung und Entwicklung von Grün- und Freiräumen, berücksichtigt werden. Die Verwaltung wird beauftragt, die Ziele und Maßnahmen in einem angemessenen Zeitraum nach den gegebenen Möglichkeiten umzusetzen.“

Die Refinanzierung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich erfolgt in der Regel im Rahmen privatrechtlicher Verträge durch Umlegung der Aufwendungen der Stadt auf die Verkaufspreise für die Baugrundstücke. In Einzelfällen werden auch städtebauliche Verträge abgeschlossen. Die Stadt verfügt über eine Kostenerstattungssatzung und plant, künftig von ihr entwickelte Baugrundstücke kostenerstattungsbetragspflichtig zu veräußern und die Bauherren über Kostenerstattungsbescheide zur Finanzierung der Kompensationsflächen und -maßnahmen heranzuziehen. Diese Vorgehensweise ist darin begründet, dass zum einen Entlastungen der Bauherren beabsichtigt werden, weil Kostenerstattungsbeträge nicht der Grunderwerbssteuer unterliegen, und dass zum anderen die Stadt Oldenburg bei der Baulandbereitstellung im Preiswettbewerb mit dem Umland steht.

(Re-)Finanzierung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich

Mai 1992 Aufstellungsbeschlüsse zum Flächennutzungsplan und Landschaftsplan

Verfahrensstand

Juni 1996 Kenntnisnahmebeschluss zum Landschaftsplan

Dezember 1996 Bekanntmachung des Flächennutzungsplans

Die Parallelführung der Aufstellungsverfahren erfolgte nicht nur gleichzeitig, sondern zusammen; bei der gemeinsamen Durchführung der Beteiligungsverfahren wurde ein der städtebaulichen Entwicklung und dem Naturschutz sowie der Freiraumplanung gleichermaßen dienender, konsensorientierter modellhafter Planungsansatz verfolgt. Die Ausschussberatungen erfolgten ebenfalls gemeinsam zu beiden Planwerken. Einer Vielzahl von detailliert dokumentierten Empfehlungen zur Flächendarstellung seitens der Landschaftsplanung wurde im Planungsprozess Rechnung getragen. Die Abwägungsentscheidungen zu den Konfliktflächen und die verbleibenden Konflikte sind besonders transparent gemacht.

Planungs-/Entscheidungsprozess

Ein Ergebnis der Abstimmungsprozesse mit den Umlandgemeinden sind Überlegungen zur gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit in der künftigen Stadtentwicklung mit dem Ziel, die Siedlungstätigkeit – auch aufgrund von absehbaren Flächenengpässen in der Stadt Oldenburg – regional zu steuern. Als ersten Beitrag in diesem Zusammenhang erarbeiteten die an die Stadt Oldenburg angrenzenden Nachbargemeinden erstmals eine gemeinsame Stellungnahme im Rahmen der Beteiligungsverfahren.

Im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung werden bereits Poolflächen zur Bereitstellung von Flächen zum Ausgleich in Anspruch genommen.

Realisierung

Auf der Grundlage eines angemessenen und einfach handhabbaren Bewertungsverfahrens werden für Kompensationsmaßnahmen geeignete, externe Flächen dargestellt und in ein gesamtstädtisches Konzept eingebettet. Durch größere, zusammenhängende Kompensationsflächen in den Pools können – unter Einbeziehung von Synergieeffekten – ökologisch wirksamere Maßnahmen vorgesehen werden, als dies bei kleinteiligen Kompensationsflächen in den Baugebieten der Fall ist.

Praktikabilität

Inhalte und Verfahren der Planungen führen zu einer Befriedung und Erleichterung der verbindlichen Bauleitplanung. Im Rahmen der Neuaufstellung von Stadtteilentwicklungsplänen oder Bebauungsplänen entfallen nochmalige Diskussionen über das Für und Wider von Bauflächen und deren Abgrenzungen sowie zum Umfang von Kompensationsmaßnahmen.

Wirtschaftlichkeit

Die Lage der Kompensationsflächen im Außenbereich, ihre höhere ökologische Wirksamkeit und ggf. die Herstellung dieser Maßnahmen in größeren Einheiten bieten die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Umsetzung der Eingriffsregelung. Die von den Planungen ausgehenden Beschleunigungs- und Entlastungswirkungen auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung sind als Wettbewerbsvorteil unter Wirtschaftsförderungsaspekten zu werten.

Aufgrund der im Flächennutzungsplan dargestellten und damit behördenverbindlich gesicherten Kompensationsräume ist eine gezielte Flächenbevorratung mit dem Ziel der Poolbildung möglich. Die Flächenkulisse ist ausreichend groß gewählt, damit die Stadt beim Grunderwerb eine günstige Verhandlungsposition innehat.

Übertragbarkeit

Die Vorgehensweise der Stadt Oldenburg ist auf andere Gemeinden – auch unter grundsätzlich anderen Rahmenbedingungen hinsichtlich Siedlungs- und Landschaftsstruktur – übertragbar.

Beispielhaftigkeit

Die Planungen sind beispielhaft für die Bewältigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung aus folgenden Gründen:

- Die Planung setzt das Vermeidungsgebot der Eingriffsregelung um.
- Die Flächeninanspruchnahme für Neubauvorhaben durch frühzeitige Grobermittlung des Eingriffsumfangs und Ausgleichserfordernisses wird durch die Planung gesteuert.
- Die Einstellung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in die Abwägung geschieht in einem äußerst transparenten und nachvollziehbaren Verfahren, das sich durch die Offenlegung der Konflikte befriedend, entlastend und beschleunigend auf die verbindliche Bauleitplanung auswirkt.
- Durch die Planung wird die Inanspruchnahme externer Flächen zum Ausgleich im Rahmen eines grünordnerischen Gesamtkonzepts (räumliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich) fachplanerisch vorbereitet.
- Die Planungen leisten einen Beitrag zu einer ökologisch gesteuerten und ausgerichteten Stadtentwicklung.
- Die Aufstellung des Flächennutzungsplans und des Landschaftsplans erfolgt parallel als selbständige Planwerke, der Landschaftsplan wurde in kommunizierenden Verfahren in den Flächennutzungsplan integriert.

3.2 Ausgleichsflächenpool und Ökokonto

Die räumliche und auch zeitliche Entkoppelung von eingriffsvorbereitenden Flächennutzungs- und Bebauungsplänen und Darstellungen als Flächen zum Ausgleich bzw. Festsetzungen als Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich ermöglicht den Gemeinden die systematische Konzipierung und Entwicklung von Flächenpools und Ökokonten.

Mit dem Begriff des Flächenpools wird dabei die räumliche Dimension einer vorsorgenden Bereitstellung von Flächen zum Ausgleich angesprochen, die der Bündelung der Maßnahmen zum Ausgleich aufgrund verschiedener eingriffsvorbereitender Planungen dient. Rechtsgrundlage ist § 1a Abs. 3 Satz 2 BauGB.

Der Begriff des Ökokontos spricht dagegen die zeitliche Dimension einer vorsorgenden Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich vor dem Eingriff an; die hierfür maßgebliche Regelung findet sich in § 135a Abs. 2 Satz 2 BauGB.

Beides ist kombinierbar: Die Kommunen können Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich nicht nur nach einem schlüssigen räumlichen Konzept planerisch konzipieren, sondern auch durch konkrete Maßnahmen im Vorgriff auf den Eingriff realisieren und dann sukzessive durch vertragliche Vereinbarungen oder durch Kostenerstattungsbeiträge refinanzieren lassen. Der Weg über Kostenerstattungsbeiträge setzt voraus, dass die Poolflächen konkreten Eingriffen zugeordnet sind und die Kostenerstattungsbeiträge nach § 135a Abs. 3 BauGB geltend gemacht werden können.

Das Konzept des Flächenpools findet zunehmend Verbreitung. Die Fallstudien zeigen, dass dabei ganz unterschiedliche Ansätze gewählt werden können: Nach der Maßstabs- und Bezugsebene finden sich gesamtstädtische (Ausgleichsflächenpotenzialkatalog Cottbus, Renaturierung der Reideaue Halle/Saale), teilgebietsbezogene (Ausgleichsflächenpool/Ökokonto/Ausgleichsflächenkataster Bocholt), teilgebietsbezogene in gemeindeübergreifender Zusammenarbeit (Ersatzflächenpool der Stadt Bad Bentheim, Stadt Nordhorn, Gemeinde Isterberg, Gemeinde Quendorf), aber auch überörtlich-interkommunale Flächenpools (Ausgleichsflächenkonzeption des Städtequartetts Damme-Diepholz-Lohne-Vechta). Nach der planerisch-konzeptionellen Grundlage finden sich Flächenpools auf der Basis von Flächennutzungsplänen, informellen Planwerken und vereinzelt auch von Bebauungsplänen (Berlin-Adlershof).

Vereinzelt finden sich auch bereits Flächenpool-Konzepte, die sich nicht auf den Ausgleich der Eingriffe durch Bauleitpläne beschränken, sondern in Abstimmung mit den zuständigen Trägern die Ausgleichsmaßnahmen für Fachplanungen und Planfeststellungsverfahren mit einbeziehen (z. B. Renaturierung der Reideaue Halle/Saale).

Finanzknappheit kann dazu führen, dass Kommunen nicht ihren Flächenpoolansatz konsequent durch ein Ökokonto komplettieren. Die hierfür erforderlichen Vorfinanzierungsmittel können nicht aufgebracht werden (Cottbus, Halle/Saale). Die Planungen sind dort allerdings so vorbereitet, dass daraus jederzeit Ökokonten entwickelt werden können.

Ausgleichsflächenkonzepte im Sinne von Flächenpool und Ökokonto sind auch aus Sicht der Investoren hilfreich. Sie machen kommunale Entscheidungen transparent und vermeiden dort, wo für den erforderlichen Ausgleich auf verfügbare Poolflächen zurückgegriffen werden kann, Verzögerungen von Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Flächenpool und Ökokonto werden insgesamt als strategische Ansätze zur nachhaltigen Verankerung einer örtlichen oder auch überörtlichen Ausgleichspolitik und als wesentliche Bausteine einer systematischen kommunalen Boden- und Baulandpolitik verstanden. Bei Existenz eines Flächenpools oder Ökokontos ist im Rahmen der Abwägung mehr Raum für den Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft.

Praxisbeispiel Stadt Cottbus: Ausgleichsflächenpotenzialkatalog

Ökokonto/Flächenpool	Themenbaustein
Stadt Cottbus	Akteure/Maßnahmenträger
Informelle Planung unterschiedlicher Ebenen	Planungsebenen
Der Ausgleichsflächenpotenzialkatalog (im Folgenden: APK) benennt im Sinne einer vorsorgenden kommunalen Naturschutzpolitik Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich, um eine Beschleunigung der Planungsverfahren zu erreichen und eine sachgerechte Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft im Rahmen der Abwägung zu ermöglichen.	Anlass/Begründung

Stadtentwicklungspolitischer
Kontext

Die Stadt Cottbus ist im Südosten des Landes Brandenburg gelegen. Sie ist Oberzentrum und regionales Entwicklungszentrum entsprechend des Leitbildes der dezentralen Konzentration. In der Stadt leben ca. 115 000 Einwohner. Durch die Eingemeindung von sieben Gemeinden im Jahre 1993 hat sich die Fläche der Stadt auf ca. 149 km² verdreifacht, wodurch nun eine Einwohnerdichte von 772 Einwohnern/km² vorliegt. Im Stadtgebiet wird auf ca. 25 km² Braunkohle im Tagebau abgebaut. Darüber hinaus sind zahlreiche Landschafts- und Naturschutzgebiete vorhanden. Aufgrund dieser Restriktionen ist eine städtebauliche Entwicklung im Wesentlichen nur in Nord-Süd-Ausdehnung möglich.

Ausgangssituation

Die schnelle Benennung geeigneter und verfügbarer Flächen und Maßnahmen für einen planexternen Ausgleich bereitete der kommunalen Verwaltung oftmals Schwierigkeiten. Dies führte häufig zu Verzögerungen in Planungsverfahren oder zur Zurückstellung der Belange von Natur und Landschaft im Rahmen der Abwägung. Darüber hinaus zeichnete sich die Notwendigkeit der Aufstellung von Bebauungsplänen für flächenintensive Vorhaben wie z. B. für einen Freizeit- und Erholungspark ab, bei denen bereits vorab erkennbar war, dass ein Ausgleich im Plangebiet nicht möglich sein wird und geeignete planexterne Flächen zum Ausgleich nicht ohne weiteres zur Verfügung gestellt werden können.

Der Landschaftsplan, die Darstellungen des Flächennutzungsplan-Entwurfs sowie vorhandene Gutachten für räumlich-begrenzte Bereiche bilden die instrumentelle Grundlage für die Erarbeitung des APK. Der Flächennutzungsplan-Entwurf sowie der parallel erarbeitete Landschaftsplan lagen vor, bevor mit der Erarbeitung des APK begonnen wurde. Sofern der Flächennutzungsplan-Entwurf Bauflächen darstellt, werden diese als Tabuflächen für den APK behandelt. Viele der für den APK in Betracht kommenden Flächen sind bereits als Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft dargestellt. Die in den Flächennutzungsplan-Entwurf übernommenen Entwicklungsräume des Landschaftsplans werden im APK einer vertiefenden Betrachtung unterzogen und dienen somit der Qualifizierung des Flächennutzungsplan-Entwurfs.

Planinhalt

Der APK ist eine gesamtstädtische informelle Planung, dem je nach Eingriffstyp und -intensität geeignete Maßnahmen zum Ausgleich auf konkreten Flächen entnommen und die in das Bauleitplanverfahren integriert werden können, sofern im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung ein Ausgleich innerhalb des Plangebiets aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht in Betracht kommt.

Der APK weist im gesamten Stadtgebiet Flächen aus, die kurz- oder langfristig verfügbar sind und auf denen mit unterschiedlicher Priorität Maßnahmen zum Ausgleich bei anstehenden Eingriffen umgesetzt werden sollen. Jede Fläche wird entsprechend ihrer Verfügbarkeit, ihrer naturschutzfachlichen Eignung sowie hinsichtlich konkurrierender Flächenansprüche beurteilt und einer bestimmten Kategorie zugeordnet.

Als Arbeitshilfe für die Auswahl prinzipiell geeigneter Flächen zum Ausgleich aus dem Angebot des APK für konkrete Eingriffsvorhaben werden die Aufwertungspotenziale den einzelnen APK-Flächen (Kompensationstypen) stark vereinfachten Eingriffstypen zugeordnet, die zu einem großen Teil auf der Eingriffstypenliste des § 10 BbgNatSchG basieren. Durch diese Eingriffstypen ist somit ein Auswahlkriterium für die Datenbankrecherche anhand des konkreten Eingriffstyps gegeben, die Eingriffstypisierung ersetzt jedoch nicht die Eingriffsbewertung und -bilanzierung auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung.

Der Ausgleichsflächenpotenzialkatalog stellt idealerweise ein Angebot von mehreren Flächen zum Ausgleich für jeden Eingriffstyp dar. Aus diesem Angebot lässt sich die jeweils am besten geeignete Fläche im Zuge der auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung intensiver bearbeiteten Eingriffsregelung ermitteln. Eine konkrete Zuordnung von Eingriffs- und Ausgleichsflächen auf Flächen-nutzungsplan-Ebene wird demzufolge nicht vorgenommen. Sowohl die Erarbeitung der Eingriffs- und Kompensationstypen im Rahmen des APK als auch die Bearbeitung der Eingriffsregelung auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung erfolgen auf der Grundlage der im Land Brandenburg geforderten verbal-argumentativen Bewertung.

Eingriffsbilanzierung

Auf den Flächen zum Ausgleich liegen unterschiedliche Eigentumsformen vor. Ein geringer Teil der Flächen befindet sich im kommunalen Eigentum. Sofern bei diesen Flächen ein politischer Konsens zur Verwendung der Fläche für Ausgleichszwecke gegeben ist, wird diese mit der höchsten Verfügbarkeitsstufe versehen. Die Flächen erhalten einen Sichtvermerk zur Kennzeichnung als potenzielle Flächen zum Ausgleich im Liegenschaftskataster.

Verfügbarkeit der Flächen

Es besteht das Ziel, dass die Stadtverordnetenversammlung einen Selbstbindungsbeschluss über den APK fasst. Dieser Beschluss soll die grundsätzliche strategische Vorgehensweise für die Verfügbarmachung von Grundstücken beinhalten.

Die Verfügbarkeit der Flächen ist für die tatsächliche Realisierung planexterner Maßnahmen zum Ausgleich von entscheidender Bedeutung, daher werden die Flächen entsprechend ihrer Verfügbarkeit in unterschiedliche Stufen ihrer Inanspruchnahme eingeteilt.

Rechtliche Sicherung der Flächen bzw. Maßnahmen zum Ausgleich

Die rechtliche Sicherung erfolgt für jede Fläche im Einzelfall. Insbesondere folgende Modelle sollen dabei zugrunde gelegt werden:

- Bereitstellung kommunaler Grundstücke;
- Abschluss von Kauf- oder Tauschverträgen;
- Abschluss von Gestattungsverträgen zur Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich durch die Stadt;
- Abschluss langfristiger Pachtverträge und nachfolgende Weiterverpachtung mit Auflagen.

Die (Re-)Finanzierung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich erfolgt im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung durch Zuordnung oder privat- oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen.

(Re-)Finanzierung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich

Kennzeichnend für die Erarbeitung des APK ist der interaktive Abstimmungsprozess mit den berührten Trägern öffentlicher Belange, den berührten Ämtern der Stadtverwaltung sowie die Befragung von Grundstückseigentümern. Dies führt zu einer Akzeptanzsteigerung gegenüber der Eingriffsregelung bei den anderen Trägern öffentlicher Belange. Darüber hinaus wurde die Erarbeitung des APK als Instrument für eine zukünftige Arbeitsentlastung, das bei Bedarf aktiviert werden kann, eingeordnet.

Planungs-/Entscheidungsprozess

November 1997 Entscheidung über die Förderung als Modellprojekt des Naturschutzfonds Brandenburg

Verfahrensstand

April–Dez. 1998 Mithilfe von Kolloquien und zahlreichen Einzelgesprächen Erarbeitung eines „Wunschataloges“ der einbezogenen relevanten Stellen und Behörden

	<p>Okt.–Dez. 1998 Überarbeitung des „Wunsch kataloges“/Vorentwurf APK</p> <p>Dezember 1998 Vorlage eines Zwischenberichts</p> <p>Januar–Juni 1999 Information des politischen Raums über den Arbeitsstand und die Vorbereitung der Gespräche mit den Privateigentümern</p> <p>Dezember 1999 Abschluss des Modellprojekts, Vorlage des Endberichts (vorgesehen), Weiterführung durch die Stadtverwaltung</p>
Realisierung	<p>Durch die Abklärung nicht nur der naturschutzfachlichen Eignung, sondern auch der rechtlichen bzw. tatsächlichen Verfügbarkeit der Flächen werden schon bei der Aufstellung des Ausgleichsflächenpotenzialkatalogs Vollzugsprobleme minimiert.</p>
Praktikabilität	<p>Die Sachdaten des Ausgleichsflächenpotenzialkatalogs werden in einem gängigem Datenbanksystem (MS Access) aufbereitet, welches schnelle Informationen, leichte Aktualisierbarkeit und ein gezieltes Abfragen ermöglicht. Die kartographischen Daten liegen in Form eines geographischen Informationssystems (GIS) vor, das auf dem derzeit gültigen Koordinatensystem des Landes Brandenburg basiert und damit mit der Plangrundlage des aktuellen Flächennutzungsplan-Entwurfs kompatibel ist. Die langfristige Nutzbarkeit dieses Katalogs setzt die Fortschreibung der Datenbank und der kartographischen Daten voraus.</p>
Wirtschaftlichkeit	<p>Die Erarbeitung des Ausgleichsflächenpotenzialkatalogs und insbesondere die Ermittlung der Verfügbarkeit der Flächen ist arbeitsintensiv und relativ kosten­trächtig. Die Klärung potenzieller Flächen zum Ausgleich kann jedoch im Rahmen der Erarbeitung des Katalogs in konzentrierter Form und damit im Hinblick auf Zeit und Kosten deutlich effektiver erfolgen als im konkreten Bebauungsplanverfahren.</p> <p>Negative Auswirkungen auf die Bodenpreise werden durch die Darstellung potenzieller Flächen zum Ausgleich in diesem Kataster nicht befürchtet, weil der Katalog ein „inflationäres Angebot“ an potenziellen Flächen zum Ausgleich beinhalten wird, um nicht in Abhängigkeit von der Verkaufsbereitschaft einzelner Eigentümer zu geraten.</p>
Übertragbarkeit	<p>Der methodische Ansatz der Erarbeitung eines gesamtstädtischen Ausgleichsflächenpotenzialkatalogs ist sowohl auf andere Kommunen als auch auf die Kreis- oder regionale Ebene sowie auf Planungsverbände übertragbar. Instrumentelle Voraussetzungen sind das Vorhandensein von Flächennutzungs- und Landschaftsplan bzw. zumindest deren Entwürfe. Probleme können dann auftreten, wenn nicht genügend geeignete potenzielle Flächen zum Ausgleich zur Verfügung stehen.</p>
Beispielhaftigkeit	<p>Die informelle Planung ist beispielhaft für die Vorbereitung der Bewältigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung aus folgenden Gründen:</p> <ul style="list-style-type: none">• Die Erarbeitung des APK ist durch einen interaktiven Abstimmungsprozess mit den berührten Trägern öffentlicher Belange, den Ämtern der Stadtverwaltung sowie der Befragung von Grundstückseigentümern gekennzeichnet, die bereits jetzt zu einer erheblichen Akzeptanzsteigerung der vorgeschriebenen Bewältigung der Eingriffsregelung führte.

- Mithilfe des zur Umsetzung des APK erforderlichen kommunalen Flächenmanagements gelang es bisher im jeweiligen Einzelfall, finanzielle Defizite für einen kommunalen Flächenerwerb durch die Abstimmung mit den berührten Trägern öffentlicher Belange sowie durch eine Akzeptanzförderung bei den Grundstückseigentümern auszugleichen. Die Stadt Cottbus beabsichtigt aufgrund von finanziellen Engpässen allerdings zurzeit noch nicht, die Maßnahmen zum Ausgleich zeitlich vor dem Eingriff durchzuführen. Durch den APK wäre dieser Schritt jedoch jederzeit möglich.
- Der APK ist nicht nur für die Bewältigung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung auf der Ebene der Bauleitplanung, sondern auch für die Bearbeitung von Aufgabenstellungen der klassischen Landschaftsplanung geeignet.
- Die Diskussion zum APK dient gleichzeitig der Identifizierung von „Handlungsfeldern der Grünentwicklung“ nicht nur im Sinne der klassischen Landschaftsplanung und -pflege, sondern auch im Sinne neuer städtebaulicher Aufgaben.

3.3 Informelle Planungen

Die Eingriffsregelung im Städtebaurecht bezieht sich ausdrücklich nur auf die förmliche Ebene der Bauleitplanung. Gleichwohl kommt informellen Planungen auch im Themenfeld Eingriff-Ausgleich eine wachsende Bedeutung zu. Gemeint sind hier nicht informelle Planungen im allgemeinen, sondern nur solche, die fachlich an der Schnittstelle von Städtebau und Natur und Landschaft liegen und sich in unterschiedlicher Form und Maßstäblichkeit dezidiert mit der Bewältigung der Eingriffs-Ausgleichs-Problematik befassen (z. B. Rahmenplanung „Innenbereich Lichtenbusch“, Aachen; Ausgleichskataster für den Bereich Rondorf-Meschenich-Immendorf, Köln). Generell hat das BauGB die rechtliche Bedeutung informeller Planungen, die von der Gemeinde beschlossen sind, durch die neue Regelung des § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 10 BauGB als Abwägungsbelang qualifiziert.

Die Fallstudien zeigen, dass informelle Planungen im o. g. Sinne von den Gemeinden in großem Umfang im Zusammenhang mit der Eingriffsbewältigung erarbeitet werden und dabei ganz unterschiedliche Funktionen haben:

Sie haben häufig eine Vorbereitungs- und Vorlauffunktion für die förmlichen Planungsebenen Flächennutzungsplanung und Landschaftsplanung, weniger häufig für Bebauungs- und Grünordnungsplanung.

Im Verhältnis zum Flächennutzungsplan haben informelle Planungen regelmäßig wichtige Ergänzungsfunktionen, insbesondere soweit im Flächennutzungsplan selbst förmliche Zuordnungen nach § 5 Abs. 2a BauGB vermieden werden sollen.

Die informellen Planungen haben ganz unterschiedliche räumliche Ebenen und Bezugsrahmen: Bebauungsplangebiet, Stadtteil, Gesamtstadt. Ihr besonderer Nutzen liegt in der Abdeckung der Gesamtstadt oder großer Teilräume. In diesen Dimensionen ist es möglich, naturschutzfachliche Zusammenhänge ohne den Bezug auf die konkreten Umgriffe von Bebauungsplänen sinnvoll zu thematisieren

Informelle Planungen sind häufig eine wesentliche Grundlage für Flächenpools und Ökokonten sowie interkommunale Kooperation.

Besondere Bedeutung erlangen informelle Planungen schließlich in nordrhein-westfälischen Kommunen, da hier nur die Kreise und kreisfreien Städte Träger der auf den Außenbereich beschränkten Landschaftsplanung sind.

Praxisbeispiel Stadt Köln: Grün- und Freiflächenplan – Integrierte Raumanalyse für den Bereich Köln-Rondorf-Meschenich-Immendorf – Ausgleichskataster

Themenbaustein	Informelle Planung/Kompensationsflächenpool
Akteure/Maßnahmenträger	Stadt Köln
Planungsebenen	Informelle Planungen verschiedener Maßstabsebenen oberhalb der verbindlichen Bauleitplanung
Anlass/Begründung	<p>Das Paket informeller Planungen dient mehreren Zielen zugleich:</p> <ul style="list-style-type: none">• Entwicklung einer langfristigen Zielsetzung für die gesamtstädtische Grünentwicklung• Bereitstellung eines Angebots an Kompensationsflächen in Schwerpunkträumen der Natur- und Landschaftsentwicklung• Identifizierung von Tabuflächen und potenziellen Erweiterungsflächen für die Siedlungsentwicklung und Formulierung von Planungsempfehlungen zur Vorbereitung der Flächennutzungsplan-Fortschreibung• Aufbau eines Flächenpools für künftig in Anspruch zu nehmende Kompensationsflächen und Dokumentation der bereits im Rahmen ausgleichsrelevanter Planungen in Anspruch genommenen Kompensationsflächen
Stadtentwicklungspolitischer Kontext	<p>Die Stadt Köln weist mit über 1 Mio. Einwohnern auf einer Fläche von ca. 405 km² eine hohe Bevölkerungsdichte von 2 469 Einwohnern/km² auf. Sie hat die Funktion einer Kernstadt im rheinischen Ballungsraum. Aufgrund wachsender Ansprüche an die Wohnraumversorgung bei stabilen Bevölkerungszahlen und aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels besteht eine ungebrochene Nachfrage nach zusätzlichen Bauflächen für Wohnungsbau- und gewerbliche Vorhaben. Gleichwohl stößt die Siedlungsentwicklung an Grenzen, da die verbliebenen Freiräume weitgehend als schutzwürdig einzustufen sind. Diese Flächennutzungskonkurrenzen erforderten eine planerische Bewältigung, die eine Berücksichtigung aller Belange gewährleistet.</p> <p>Im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung von 1978 wurde bereits ein Konzept für Grün- und Freiflächen vom Rat der Stadt Köln verabschiedet. Dieses Konzept baut auf historischen Planungen auf und sieht ringförmig ausgebaute Grüngürtel sowie radial verlaufende Grünzüge vor. Der Flächennutzungsplan der Stadt Köln wurde Anfang der 80er-Jahre aufgestellt und stellte bereits diese Grünflächen dar. Die Voruntersuchungen dazu – das Gesamtkonzept der Stadtentwicklungsplanung – stammen aus den 70er-Jahren und haben einige Aspekte, die heute von großer Bedeutung sind, noch nicht erfassen können. Es sollen nun u. a. die Funktionen des Naturhaushalts gesichert werden und der Umweltschutz eine größere Bedeutung erhalten.</p>
Ausgangssituation	<p>Aufgrund der zwischenzeitlichen Entwicklung und neuer gesetzlicher Anforderungen tritt neben den Aspekt der Erholung auch zunehmend der Aspekt der Sicherung des Naturhaushalts. Deshalb verfolgt die Stadt Köln mit dem Grün- und Freiflächenplan das Ziel, bestehende Grünzüge miteinander zu vernetzen und diese gegebenenfalls zu ergänzen. Zugleich sollen im Rahmen dieser Überarbeitung Kompensationsflächen bereitgestellt werden, die sich sinnvoll in diese Vernetzung eingliedern lassen. Beispielhaft wird dies in der Integrierten Raumanalyse Rondorf-Meschenich-Immendorf dargestellt. Die Integrierte Raumanalyse ist eine alle Belange der Natur und des Städtebaus umfassende Grundlage für die Fortschreibung des Flächennutzungsplans. Der Raum Rondorf-Meschenich-Immendorf befindet sich am südlichen Stadtrand Kölns und ist vor allem durch Bebauung und intensive Landwirtschaft geprägt. Neben einigen Nassauskiesungen weist er nur noch wenige landschaftsstrukturierende Elemente auf.</p>

Der Grün- und Freiflächenplan sieht die Fortführung des historischen Konzepts der Grüngürtel und Grünachsen, Verbesserungen für die mit Grün unterversorgten Stadtteile, die Verbindung von vorhandenen Grünanlagen mit geplanten Erholungsanlagen und die Verknüpfung von Grünflächen im Hinblick auf die vom Land Nordrhein-Westfalen angestrebte Biotopvernetzung des Programms „Natura 2000“ vor. Der vom Gesetz geforderte Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft wird zum Anlass genommen, ein Angebot von Kompensationsflächen bereitzustellen, welches sich in diese Grünflächenplanung sinnvoll eingliedern lässt. Die Überlagerung von bestehenden und geplanten Grünflächen ergibt eine Grundlage, aus der sich Schwerpunkträume für Kompensationsmaßnahmen als Basis für einen Freiflächenpool ableiten lassen. Langfristig ist eine geordnete Grünentwicklung dieser Flächen angestrebt, die alle im planungsrechtlichen Außenbereich liegen. Es wurden ein Freiflächenpool in acht Schwerpunkträumen gebildet und die Maßnahmenflächen mit Prioritäten versehen. Zwischen den Schwerpunkträumen für den Biotopverbund und den Grünverbindungen mit Erholungsfunktion bestehen keine flächenmäßigen Überschneidungen. Ziel ist die Einrichtung eines Kompensationsflächenpools in den Schwerpunkträumen, die in Integrierten Raumanalysen konkretisiert werden.

Planinhalt

Für den Bereich Rondorf-Meschenich-Immendorf am südlichen Stadtrand als einen dieser Schwerpunkträume wurden in der „Integrierten Raumanalyse“ ökologische und siedlungsgeographische Zusammenhänge und Entwicklungsmöglichkeiten für Natur und Landschaft sowie für eine bauliche Nutzung erarbeitet. Hierzu leitete die Stadt Köln 1994 eine stadtweite Biotopkartierung ein. Die ökologische Raumanalyse trägt die Bestandsdaten zusammen, nimmt darauf aufbauend Bewertungen vor und definiert ökologische Vorrangflächen und nutzungsgebundene Restriktionsflächen. In der siedlungsgeographischen Analyse werden unter den Aspekten Zentrenentwicklung, soziale und technische Infrastruktur, Verkehr, Grün- und Freiflächen sowie Bauflächenbedarf geeignete Flächen für die Siedlungserweiterung identifiziert. Die anschließende Gesamtbewertung beider Analyseteile kommt zu dem Ergebnis, dass im bestehenden Flächennutzungsplan ausgewiesene Gewerbe- und Wohnbaugebiete im Untersuchungsraum aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten reduziert werden sollten, und weist auf besser geeignete Flächen für solche Planungsvorhaben hin. Sie spricht ferner folgende Planungsempfehlungen aus:

- Freihaltung der Flächen des Biotopverbunds von Bebauung
- Eignung von Flächen für Kompensationsmaßnahmen
- Grünachsen in Nord-Süd-Richtung
- Grünschnitten zur Kalt- und Frischluftzufuhr
- Freihaltung von Ventilationsbahnen
- Stärkung der Zentrumsbereiche der drei Ortsteile
- Varianten der geplanten Stadtbahntrasse von der Innenstadt nach Meschenich

Nach diesem Vorbild sollen Integrierte Raumanalysen für alle Schwerpunkträume der Natur- und Landschaftsentwicklung erstellt werden, um Kompensationsflächen im Sinne eines Flächenpools im gesamten Stadtgebiet darzustellen.

Die Kompensationsflächenkulisse für künftige ausgleichsrelevante Planungen wird ergänzt durch die Dokumentation bereits für Eingriffe in Anspruch genommener Kompensationsflächen im Ausgleichskataster. Das Kataster wird seit 1995 geführt und laufend aktualisiert, sofern die jeweiligen Vorhaben beim Amt für Landschaftspflege und Grünflächen bekannt sind.

Eingriffsbilanzierung

Der „Integrierten Raumanalyse“ liegen Bestandsdaten aus der stadtweiten Biotopkartierung im Maßstab 1:5 000 zugrunde. Diese basiert auf der Auswertung stereoskopischer Color-Infrarot-Luftbilder, deren Interpretation nach dem Biotopschlüssel des Köln-Codes erfolgt. Umfangreiche Geländebegehungen sowie faunistische und floristische Erhebungen ergänzen die Luftbilddauswertungen.

Auf dieser Datengrundlage werden nach und nach für alle Teilräume des Stadtgebiets mithilfe von Auswertungen des Geographischen Informationssystems (GIS) Bereiche identifiziert, die unter dem Aspekt des Biotop- und Artenschutzes als unbedingt erhaltenswert erscheinen oder wichtige Pufferfunktionen erfüllen. Darüber hinaus werden der für die Vernetzung notwendige Freiraum definiert und Grundzüge der dort sinnvollerweise zu realisierenden Grünmaßnahmen dargestellt. Die so ermittelten Ergebnisse werden anschließend durch die Daten anderer Umweltparameter (Klima, Boden, Relief, Oberflächengewässer, Orts- und Landschaftsbild) ergänzt. Eine Verschneidung dieser Daten liefert im Ergebnis die so genannte Ökologische Raumanalyse, die darstellt, wo Siedlungserweiterungen unter Berücksichtigung ökologischer Belange noch möglich sind und welche Flächen unter Naturschutzaspekten erhalten werden sollten.

Für den Raum Rondorf-Meschenich-Immendorf werden derart „Tabuzonen“ dargestellt, die unter ökologischen Gesichtspunkten als Freiraum erhalten und zur Schaffung eines Biotopnetzwerkes mit gliedernden Elementen angereichert werden sollen. Die Ausgestaltung sollte sich dabei am ländlichen Charakter des Gesamttraums orientieren und in Form von z. B. extensiven Wiesen, Hecken, kleineren Feldgehölzen und Obstwiesen realisiert werden. Durch Vertragsnaturschutz sollen Landwirte einbezogen werden, um diese durch die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen für die Kompensation nicht in ihrer Existenz zu gefährden. In den nicht als Tabuzonen dargestellten Bereichen ist eine Siedlungserweiterung prinzipiell denkbar, wobei aber vor allem in den Randbereichen darauf geachtet werden sollte, dass sanfte Übergänge zur freien Landschaft geschaffen werden.

Bei dieser Auswertung der ökologischen Daten werden zunächst keine stadtplanerischen Belange einbezogen, um zu gewährleisten, dass die unter ökologischen Gesichtspunkten optimale Lösung erarbeitet wird und ohne vorherige Abwägung bei zukünftigen Planungen berücksichtigt werden kann. Eine Abstimmung des so ermittelten Grobkonzepts mit stadtplanerischen Belangen erfolgt erst durch die Synthese der ökologischen und der siedlungsgeographischen Raumanalyse.

Verfügbarkeit der Flächen

Die Stadt Köln verfügt über umfangreiches Grundeigentum im Außenbereich, sodass Flächen zum Ausgleich – vorbehaltlich bestehender Pachtverträge – in den Ausgleichsräumen von der Stadt zur Verfügung gestellt werden können. Durch ergänzende Flächenankäufe soll der Flächenpool erweitert werden.

Rechtliche Sicherung der Flächen bzw. Maßnahmen zum Ausgleich

Alle acht Schwerpunkträume zur Natur- und Landschaftsentwicklung sind im wirksamen Flächennutzungsplan als Grünflächen dargestellt und liegen im planungsrechtlichen Außenbereich. Zur „Integrierten Raumanalyse“ Rondorf-Meschenich-Immendorf erging 1996 ein Selbstbindungsbeschluss des Stadtentwicklungsausschusses der Stadt Köln. Für die anderen Schwerpunkträume ist die gleiche Vorgehensweise vorgesehen. Die Ausgleichsräume sollen im Fortschreibungsverfahren des Flächennutzungsplans erstmals als Flächen zum Ausgleich gemäß § 5 Abs. 2 Abs. 10 BauGB dargestellt werden.

Als Instrumente zur weiteren Sicherung der Ausgleichsräume bieten sich an: Aufstellung von Bebauungsplänen, Flächenankauf, Umlegung, städtebauliche Verträge. Im Amt für Landschaftspflege und Grünflächen wird grundsätzlich angestrebt, Ablösevereinbarungen über Kostenerstattungsbeträge mit den Vorhabenträgern bzw. Eigentümern zu schließen. Ansonsten wäre für die Umsetzung des Verfahrens mit den vorläufigen Erhebungsbescheiden für die Vorfinanzierung und den abschließenden Bescheiden nach der Endabrechnung ein hoher Verwaltungsaufwand erforderlich und der Stadt entstünden dabei erhebliche und nicht ersatzfähige Kosten. Bei Vorhaben- und Erschließungsplänen werden den Ablöseverträgen entsprechende Regelungen in die Durchführungsverträge aufgenommen.

Kompensationserfordernisse, denen nicht innerhalb des Geltungsbereichs der Bebauungspläne Rechnung getragen werden kann, werden seit 1995 soweit wie möglich in den Flächenpool für Kompensationsmaßnahmen gelenkt. Für die in den öffentlich-rechtlichen Verträgen unter konkreter Benennung der zur Sicherung der Ausgleichsräume beabsichtigten Maßnahmen vereinbarten Zahlungen wurde ein eigener Haushaltstitel eingerichtet. Aus diesem Haushaltstitel werden der Ankauf von Flächen zum Ausgleich und die Maßnahmen zum Ausgleich entsprechend der vertraglichen Zweckbindung finanziert. Die Stadt Köln verfügt seit 1995 über eine Kostenerstattungssatzung.

(Re-)Finanzierung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich

Der Grün- und Freiflächenplan wurde 1996 fertig gestellt. Die „Integrierte Raumanalyse“ Rondorf-Meschenich-Immendorf wurde im Dezember 1997 vom Stadtentwicklungsausschuss beschlossen. Nach ihrem Vorbild werden für zwei weitere Schwerpunkträume der Natur- und Landschaftsentwicklung ebenfalls Integrierte Raumanalysen erarbeitet; weitere sollen folgen. Grundlagendaten aus der stadtweiten Biotopkartierung, die 1994 begonnen wurde, liegen inzwischen für 75 % des Stadtgebiets vor.

Verfahrensstand

Das Ausgleichskataster wird seit 1995 als Datenbank geführt sowie ständig aktualisiert und ist Teil des gesamtstädtischen Umweltinformationssystems.

Die informellen Planungen wurden unter Beteiligung des Amtes für Stadtplanung, des Amtes für Landschaftspflege und Grünflächen und des Umweltamts der Stadt Köln in einem ressortübergreifenden Abstimmungsprozess erarbeitet.

Planungs-/Entscheidungsprozess

Die laufende Fortschreibung des Ausgleichskatasters erfordert einen ressortübergreifenden Informationsfluss über die Inanspruchnahme von Kompensationsflächen verschiedener Fachämter.

Der Grün- und Freiflächenplan und die „Integrierten Raumanalysen“ werden in die voraussichtlich im Herbst 1999 anlaufende Fortschreibung des Flächennutzungsplans übernommen. In der verbindlichen Bauleitplanung werden bereits Flächen des Ausgleichspools für Kompensationsmaßnahmen in Anspruch genommen. Die Umsetzung der Maßnahmen zum Ausgleich durch die Stadt selbst gemäß den vom Rat der Stadt verabschiedeten einheitlichen „Grundsätzen zur Durchführung der Maßnahmen zum Ausgleich“ (Anlage zur Kostenerstattungssatzung der Stadt Köln) garantiert einen einheitlichen Qualitätsstandard.

Realisierung

Das Ausgleichskataster dient sowohl der verwaltungsinternen Dokumentation der Kompensationsflächen als auch der stadtweiten Auswertung nach Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich sowie nach der Art der Eingriffe. Darüber hinaus sollen damit Vollzugskontrollen unterstützt und Effizienzkontrollen vorbereitet werden.

Nach Informationen aus dem Ausgleichskataster liegen im Kölner Stadtgebiet derzeit 99 eingriffsverursachende Projekte vor, hauptsächlich Wohnungs-, Gewerbe- und Straßenbaumaßnahmen sowie Schienenwegebau. Im Kölner Stadtgebiet sind ferner ca. 680 ha Kompensationsflächen ausgewiesen (darunter ca. 180 ha für Gewerbe, ca. 73 ha für Wohnungsbau, ca. 112 ha für den Autobahn- und Straßenbau sowie ca. 270 ha für den Schienenwegebau). Aus dem Ausgleichskataster ist ersichtlich, auf welche Stadtbezirke die Kompensationsflächen verteilt sind und aus welchen Biotoptypen sich die Kompensationsmaßnahmen zusammensetzen (über 60 % Gehölzpflanzungen).

Praktikabilität

Durch die Einbindung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich in das gesamtstädtische Konzept der Grünringe und -achsen und ihre Lage in großen, zusammenhängenden Flächen im Außenbereich können die Kompensationsmaßnahmen eine optimale Wirkung für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, die Pflanzen- und Tierwelt sowie die Erholungsfunktion von Natur und Landschaft für den Menschen entfalten. Die durch die informellen Planungen bereitgestellten Informationen und Daten sind ressortübergreifend auf allen Planungsebenen nutzbar. Durch die GIS-Unterstützung sind die Aggregation der Umweltdaten und der Abgleich verschiedener Fachplanungen behördenintern anwenderfreundlich organisiert.

Wirtschaftlichkeit

Die Aufstellung einer Integrierten Raumanalyse beansprucht in der Regel einen Zeitraum von 1–1,5 Jahren. Der teilträumliche Ansatz der Integrierten Raumanalysen ist in der Konzentration des Erhebungs- und Planungsaufwands auf die Schwerpunkträume begründet. Durch die umfassende Erhebung von ökologischen Grundlagendaten und deren Umsetzung in teilträumlichen Planungen wird eine Beschleunigung und Vereinfachung der Planungsverfahren – auch des Flächennutzungsplan-Fortschreibungsverfahrens – erwartet.

Übertragbarkeit

Die Vorgehensweise der Stadt Köln ist grundsätzlich übertragbar. Für informelle Konzepte insbesondere zur Bereitstellung von Kompensationsflächenpools besteht ein durchgängiger Bedarf und das Kölner Vorgehen bietet hier gute Ansatzpunkte.

Beispielhaftigkeit

Die informellen Planungen sind beispielhaft für die Bewältigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung aus folgenden Gründen:

Im Grün- und Freiflächenplan wird ein gesamtstädtisches sowohl naturschutzfachlich als auch städtebaulich begründetes Gesamtkonzept der Grünflächenentwicklung formuliert, in das die sich aus ausgleichsrelevanten Planungen ergebenden Kompensationserfordernisse integriert werden können.

Die Festlegung von Kompensationsräumen erfolgt in der Integrierten Raumanalyse auf einer die anstehende Flächennutzungsplan-Fortschreibung und andere ausgleichsrelevante Planungen vorbereitenden Planungsebene durch Gegenüberstellung bis dahin unabgewogener städtebaulicher und naturschutzfachlicher Belange.

In dieser Analyse werden alle Umweltmedien berücksichtigt und mit den Siedlungsentwicklungsdaten in Übereinstimmung gebracht. Die Raumanalyse führt eine Vielzahl von Informationen für einen Siedlungsraum zusammen und aggregiert diese zu Planungsempfehlungen.

Insgesamt ergibt sich ein System aufeinander aufbauender und ineinandergreifender informeller Planungen, die sowohl die Flächennutzungsplan-Fortschreibung vorbereiten als auch anderen Fachplanungen die erforderlichen Informationen bereitstellen.

Die Bereitstellung von für Kompensationsmaßnahmen geeigneten Flächen aufgrund künftiger Eingriffe wird ergänzt durch die Dokumentation bereits in Anspruch genommener Kompensationsflächen im Ausgleichskataster, sodass jederzeit der aktuelle Stand der Inanspruchnahme von Kompensationsflächen abrufbar ist.

3.4 Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren für Eingriff und Ausgleich

Das Spektrum der fachlich anerkannten Methoden und Verfahren ist breit und umfasst sowohl verbal-argumentative als auch quantifizierende sowie kombinierte Verfahren.

Die für die Erfassung und Bewertung von Eingriffen und die Bilanzierung von Eingriffen und Flächen bzw. Maßnahmen zum Ausgleich anzuwendenden Verfahren und Methoden sind vom Baugesetzbuch rechtlich nicht festgelegt, sondern können und müssen von den Gemeinden sach- und fachgerecht bestimmt werden. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht wie folgt begründet: „...in der Praxis (gibt es) verschiedene Bewertungsverfahren, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können, weil es auch an allgemein anerkannten einheitlichen rechtlichen Bewertungskriterien fehlt.“¹

Gerichtlich geklärt ist auch die weitere Frage, inwieweit die Gemeindevertretung im Rahmen ihrer Abwägungsscheidung an bestimmte – insbesondere quantifizierende – Bewertungsverfahren gebunden ist, die von den fachlich zuständigen Dienststellen der Gemeindeverwaltung zur Vorbereitung der Abwägung benutzt worden sind. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat sich mit dieser Frage der Einstellung der Ergebnisse der Bewertung und Bilanzierung des Eingriffs in die Abwägung beschäftigt und dazu ausgeführt: „Mit den verschiedenen in der Praxis angewandten standardisierten Verfahren zur Festlegung des Kompensationsbedarfs wird zwar eine Objektivierung der Eingriffsfolgen und der notwendigen Kompensationsmaßnahmen versucht. Obwohl diese Verfahren im Ergebnis jeweils einen Zahlenwert auswerfen, enthalten sie in Wirklichkeit keine rechnerisch exakte Bestimmung der Eingriffsfolgen. Es handelt sich jeweils nur um scheinbar mathematische Systeme, denn ihre zahlenmäßigen Grundlagen beruhen im Detail auf größeren Bewertungsspielräumen. Schon die Einordnung eines durch bestimmte Merkmale geprägten Naturraums ... in sog. Biotopwertstufen mit einem Punkte- oder Werterahmen beruht, da es an einheitlichen rechtlichen Bewertungskriterien fehlt, letztlich auf empirischen Werten, die bei der nachfolgenden konkreten Bewertung vor Ort unter Ausnutzung des vorgegebenen Bewertungsspielraums durch den Anwender zwangsläufig eine weitere subjektive Komponente erhalten. Wegen dieser Schwächen der Bewertungsmodelle mag ein mathematisch ermitteltes Zahlenwerk einen Anhaltspunkt für die später zu treffende Entscheidung über die Kompensation der Eingriffsfolgen bieten, verbietet dem Satzungsgeber aber nicht eine individuelle Bewertung des schematisch ermittelten Ergebnisses und kann auch nicht die eigenständig zu treffende Entscheidung ersetzen.“² Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Entscheidung bestätigt.³

Die zur Anwendung kommenden Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren weisen eine große Bandbreite auf: In der Praxis finden sich zum einen etablierte Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren, die durch „Pioniere“ der Eingriffsregelung unter den Kommunen oder den freien Planern und Wissenschaftlern (Osnabrücker Modell, Adam/Nohl/Valentin, Ludwig/Sporbeck u. a.) oder über Arbeitshilfen der Länder (Hessisches Modell, Arbeitshilfe Nordrhein-Westfalen, Gemeinsamer Runderlass Schleswig-Holstein u. a.) entwickelt und eingeführt wurden. In einer bereits 1995 durchgeführten bundesweiten Befragung der Kommunen erwiesen sich diese Verfahren als die verbreitetsten.⁴ Vielfach ist eine Übernahme und Vereinfachung derartiger Modelle in den von den Ländern entwickelten Arbeitshilfen zu beobachten (z. B. Arbeitshilfe Nordrhein-Westfalen). Zum anderen haben vor allem größere Gemeinden zwischenzeitlich eigene Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren entwickelt, um den örtlichen Gegebenheiten besser Rechnung tragen zu können; diese bauen wiederum in den meisten Fällen auf etablierten Bewertungs- und Bilanzierungsmethoden auf und entwickeln diese fort. So verfahren z. B. die Städte Bad Bentheim und Nordhorn und die Gemeinden Isterberg und Quendorf in ihrem interkommunalen Kooperationsmodell zum „Ersatzflächenpool“ bei der Eingriff-Ausgleich-Bilanzierung nach einem auf dem Osnabrücker Modell beruhenden Verfahren, das aber über lange Zeiträume entwickelte Biotope und Biotopverbundstrukturen gegenüber dem methodischen Vorbild höher bewertet. Die Städte Oldenburg und Karlsruhe haben zugleich mit der Entwicklung eigener Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren sowohl die Maßstabsangemessenheit als auch die Kompatibilität der Eingriff-Ausgleich-Bilanzierung auf den unterschiedlichen Planungsebenen der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung durch unterschiedliche Detailschärfe sichergestellt.

¹ BVerwG, Beschluss vom 23. April 1997 – 4 NB 13.97 – (OVG Münster), ZfBR 1997, 261.

² OVG Münster, Urteil vom 5. Dezember 1996 – 7a D 23/95.NE –.

³ BVerwG, Beschluss vom 23. April 1997 – 4 NB 13.97 – (OVG Münster), ZfBR 1997, 261.

⁴ Vgl. Schäfer/Lau/Georgii/Specovius: Implementierung ökologischer Standards, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (hektographiertes Manuskript in der Reihe „Rechtstatsachenforschungen und Gutachten zur Vorbereitung der Städtebaurechtsnovelle 1997“ des BMBau), Bonn 1996

Die Verfahren sind folgendermaßen methodisch zu unterscheiden:

Verfahren mit dem Schwerpunkt auf abiotischen Faktoren entwickeln Parameter für die unbelebte Natur, insbesondere die Schutzgüter Boden, Wasser, Luft/Klima. Dagegen bilden Verfahren mit dem Schwerpunkt auf biotischen Faktoren – Schutzgut Arten und Biotope – Indikatoren für die belebte Natur, z. B. durch Biotoptypwert- oder Leitartenverfahren. Aufgrund des immanenten Leitbildgehalts der Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren ist mit der Wahl des Verfahrens zugleich eine Leitbilddefinition verbunden, da z. B. Ziele des Biotop- und Artenschutzes nicht ohne den Einsatz eines biotische Faktoren berücksichtigenden Verfahrens erreichbar sind. Aus diesem Grund hat z. B. die Stadt Bocholt ihrem Ausgleichsflächenpoolkonzept ein Leitartenmodell zugrunde gelegt. Entscheidend für die Wahl des Bewertungs- und Bilanzierungsverfahrens sind in der Praxis aber auch die Anforderungen der Planungsaufgabe. So entscheidet die Stadt Halle/Saale z. B. über die Wahl des Bewertungs- und Bilanzierungsverfahrens von Fall zu Fall in Abhängigkeit von den Anforderungen der Planungsaufgabe.

Weiterhin ist zu unterscheiden zwischen rein verbal-argumentativ und quantifizierend vorgehenden Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren. Die unterschiedlichen quantifizierenden Verfahren enthalten in der Regel den methodischen Schritt der Indikatorenbildung und bieten so Ansätze zur Entlastung des Planungsprozesses durch eine selektive Bestandserhebung, Eingriffsbewertung und Ausgleichsbilanzierung der für Naturschutz und Landschaftspflege relevanten Faktoren. Dagegen ist dieser Schritt der Operationalisierung der eingriffserheblichen Faktoren bei der verbal-argumentativen Vorgehensweise in jedem Fall neu zu bearbeiten. In der Praxis finden sich verbal-argumentative und quantifizierende Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren in Reinkultur nur selten; in der Regel handelt es sich bei den vorgefundenen Verfahren um Mischformen, zumal sich das Schutzgut Landschaftsbild ohnehin einer Quantifizierung entzieht.

Darüber hinaus zeigt die Praxis einiger nordrhein-westfälischer Städte ein landestypisches Spezifikum durch die Bearbeitung der Eingriffsregelung im Rahmen der kommunalen Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Stadt Köln z. B. bearbeitet im Rahmen der Eingriffsregelung nur die Schutzgüter Arten und Biotope nach dem Biotopschlüssel „Köln-Code“ und nach dem Biotoptypwertverfahren nach Ludwig/Sporbeck, diese methodische Eingrenzung wird ergänzt durch die Bewertung und Bilanzierung der Schutzgüter Wasser, Boden, Luft und Landschaftsbild im Rahmen der kommunalen UVP.

Die untersuchten Städte zeigen ein unterschiedliches Bild auch zu der Frage, ob und wie weit durchgängig ein bestimmtes Verfahren zur Anwendung kommt bzw. bestimmte Verfahren in bestimmten Fallgruppen angewendet und auch beauftragte Planungsbüros entsprechend gebunden werden. Entsprechende Vorgehensweisen finden sich u. a. in Karlsruhe, Köln, Oldenburg und Wuppertal. Die Stadt Freiburg i. Br. hat dagegen auf die Festlegung auf ein bestimmtes Verfahren verzichtet, dafür aber zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit der Planinhalte Mindestanforderungen an die Bewertung und Bilanzierung von Eingriff und Ausgleich formuliert und einen einheitlichen, das gesamte Stadtgebiet abdeckenden Biotopschlüssel erarbeitet, der der Eingriff-Ausgleich-Bilanzierung für das Schutzgut Arten und Biotope zugrunde zu legen ist.

Ein solcher Ansatz erhöht die Transparenz für die betroffenen Bürger und kann auch unter dem Aspekt der Gleichbehandlung zur besseren Akzeptanz von Ausgleichsregelungen beitragen. Insbesondere wenn Maßnahmen zum Ausgleich in einen Ausgleichsflächenpool oder ein Ökokonto eingebracht werden sollen sowie in der interkommunalen Kooperation kommt der Vergleichbarkeit der Bewertungs- und Bemessungsverfahren große Bedeutung zu.

Praxisbeispiel Stadt Freiburg i. Br.: Konzept Bilanzierungsverfahren

Themenbaustein	Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren/Bezug zu Ökokonto
Akteure/Maßnahmenträger	Stadt Freiburg im Breisgau
Planungsebenen	Informelle Planung/verbindliche und vorbereitende Bauleitplanung, Landschaftsplanung
Anlass/Begründung	Anlass war die Vereinheitlichung und Vereinfachung der Zustandsbewertung des Naturhaushalts sowie die Eingriffsbilanzierung und Entwicklung des Freiburger Wertmaßstabs für Arten und Biotope.

Die Stadt Freiburg liegt im südwestlichen Baden-Württemberg, 3 km von der französischen und 42 km von der schweizerischen Grenze entfernt, in der prosperierenden Region, in der zwei Millionen Menschen leben. Die Universitätsstadt selbst ist ein Oberzentrum, in dem ca. 200 000 Einwohner leben und das eine Fläche von 153 km² aufweist, was einer Bevölkerungsdichte von 1 307 Einwohnern/km² entspricht. Im Oberrheingraben gelegen, befindet sich die Stadt in einer klimatischen und naturräumlichen Gunstlage.

Stadtentwicklungspolitischer Kontext

Die Stadt Freiburg verfolgt mit der Entwicklung eines Bewertungs- und Bilanzierungsmodells für die Eingriffsregelung, der Erarbeitung eines „Freiburger Wertmaßstabes für Biotoptypen“ sowie der Einrichtung eines Ökokontos eine fachlich-inhaltliche wie methodische Vereinheitlichung und Vereinfachung der Bearbeitung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung.

Das „Anforderungsprofil zur Berücksichtigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung“ der Stadt Freiburg setzt hierbei Mindeststandards zu Bewertungs- und Bilanzierungsfragen, während der Freiburger Wertmaßstab eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der Zustandsbewertung und Eingriffsbilanzierung bezüglich des Schutzgutes Arten und Biotope verfolgt. Das Ökokonto sichert demgegenüber die Umsetzung von notwendigen Maßnahmen zum Ausgleich.

Der Freiburger Wertmaßstab bildet die Grundlage zur detaillierten Bewertung im Einzelfall. Dieser Schlüssel für Biotoptypen basiert auf einer Kartierung der Biotope in der Stadt und der Flur. Die vorgefundenen Biotoptypen sind flächendeckend nach einem eigenen Schlüssel bewertet und mit dem Schlüssel der Landesanstalt für Umweltschutz (LfU) Baden-Württemberg in einem zweiten Schritt abgeglichen.

Ausgangssituation

Das Anforderungsprofil zur Berücksichtigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung beinhaltet Definitionen dessen, was schutzgutbezogen als Vermeidung oder Ausgleich anerkannt werden kann. Auf die Vorgabe eines quantifizierenden Verfahrens wird bewusst verzichtet.

Das Ökokonto enthält neben der Darstellung der Maßnahmen insbesondere die Darstellung der ökologischen Wertigkeit der Flächen und der Aufwertungspotenziale durch etwaige Maßnahmen.

Auf der Grundlage des Landschaftsplans wurden ökologische Risikoanalysen für die Ausweisung von Bauflächen erstellt, um bereits in der vorbereitenden Bauleitplanung vermeidbare Eingriffe weitgehend auszuschließen und Risiken abschätzen zu können. Auf dieser Basis werden die für die Stadtentwicklung voraussichtlich notwendigen Flächen nach Lage und Größe festgelegt.

Im in Aufstellung befindlichen Flächennutzungsplan soll als Grundlage für die Durchführung der Eingriffsregelung in der verbindlichen Bauleitplanung der bereits erarbeitete Flächenpool planerisch gesichert werden. Geeignete Maßnahmen sind auf der Grundlage des Landschaftsplans oder in gesonderten Konzepten (z. B. Gewässerentwicklungskonzept) in Abstimmung mit den jeweils zuständigen Fachämtern festgelegt.

Planinhalt/Vorgehen	<p>Zu jedem Bebauungsplan wird von der kommunalen UVP-Arbeitsgemeinschaft (im Allgemeinen bestehend aus: Stadtplanungsamt, Umweltschutzamt, Gartenamt, Zuständigem für Stadtentwässerung und Naturschutzbeauftragtem) eine Umwelterheblichkeitsprüfung (UEP) mithilfe des Umweltinformationssystems der Stadt sowie einer gemeinsamen Geländebegehung durchgeführt. Durch die Ergebnisse der Umwelterheblichkeitsprüfung können vor Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplans Art und Umfang der voraussichtlichen Eingriffe abgeschätzt und Hinweise zur Vermeidung bzw. zu den erforderlichen Kompensationsmaßnahmen erteilt werden, die in den städtebaulichen Entwurf einfließen. Gleichzeitig werden die gegebenenfalls notwendigen Erhebungs- und Planungsleistungen abgesprochen.</p> <p>Nach der ersten Abschätzung der Umwelterheblichkeit wird zu jedem Bebauungsplan, der erhebliche Beeinträchtigungen erwarten lässt, ein Grünordnungsplan aufgestellt. Dabei soll der Ausgleich vorrangig im Bebauungsplangebiet erfolgen. Ist dies nicht möglich, kann entweder auf einen zweiten Geltungsbereich, einen zweiten Bebauungsplan, auf vertraglich gesicherte Maßnahmen auf anderen Flächen oder auf von der Gemeinde bereitgestellte Flächen ausgewichen werden.</p>
Eingriffsbilanzierung	<p>Die Erfassung und Bewertung erfolgt medienorientiert, d. h. Boden, Wasser, Luft/Klima, Arten/Biotope und Landschaftsbild werden bezüglich ihrer relevanten Funktionen und Werte jeweils getrennt betrachtet. Dabei wird der Freiburger Wertmaßstab zur Beurteilung der Biotoptypen zugrunde gelegt, um eine stadtweite Gleichbehandlung innerhalb der Bewertung zu gewährleisten. Eine Vereinheitlichung der Erfassungs- und Bewertungsmethoden für die anderen Schutzgüter wird angestrebt.</p>
Verfügbarkeit der Flächen	<p>Im Rahmen des Flächenpools können alle Fachressorts Flächen einbringen und für Maßnahmen vorhalten. Vorrangig besteht der Flächenpool aus stadt eigenen Flächen. Der Zukauf von Flächen zum Ausgleich gestaltet sich aufgrund der Flächenknappheit in der Landwirtschaft schwierig.</p>
Rechtliche Sicherung der Flächen bzw. Maßnahmen zum Ausgleich	<p>Bebauungspläne sind grundsätzlich so abzugrenzen, dass auch Maßnahmen zum Ausgleich innerhalb des Plangebietes festgesetzt werden können. Dazu ist der Umfang des Bebauungsplans gegebenenfalls zu erweitern. Falls erforderlich, kann dieses Ziel auch durch einen geteilten Bebauungsplan erreicht werden.</p> <p>Die Vorkehrungen zur Vermeidung von Eingriffen sowie die Maßnahmen zum Ausgleich sind im Bebauungsplan grundsätzlich als textliche oder zeichnerische Festsetzungen zu verankern; sie können auch über einen städtebaulichen Vertrag abgesichert werden. Insbesondere die Entwicklungsziele sind in den Festsetzungen zu benennen. Zur inhaltlichen Ausgestaltung (Artenlisten für Anpflanzungen, Erläuterungen zum Schutz wertvoller Bestände während der Bauarbeiten, Gestaltungsvorschläge etc.) kann auf den Grünordnungsplan verwiesen werden.</p>
(Re-)Finanzierung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich	<p>Die Stadt Freiburg hat einen Beschluss zur Refinanzierung planungsbedingter Kosten durch die Bauleitplanung gefasst. Hierzu hat sie unter anderem eine Kostenerstattungssatzung nach § 135c BauGB aufgestellt. Die Refinanzierung wird vor allem mithilfe städtebaulicher Verträge gewährleistet. Die Kosten für Maßnahmen zum Ausgleich werden aber auch in den Kaufpreis eingerechnet, sofern die Stadt Grundstücke zur Bebauung veräußert.</p>

Grundsätzlich geht die Stadt Freiburg vom Ziel des vollständigen Ausgleichs aus. Falls nicht ausgleichbare, erhebliche Beeinträchtigungen durch geplante Vorhaben zu erwarten sind, sind diese in der Abwägung den mit dem Bebauungsplan verfolgten öffentlichen Belangen gegenüberzustellen. In der Abwägung ist zu begründen, welche entgegenstehenden Belange dazu führen, vom Ziel des vollständigen Ausgleichs abzuweichen.

Planungs-/Entscheidungsprozess

Der „Freiburger Wertmaßstab“ zur Bewertung des Schutzgutes Arten und Biotope liegt vor. Die Bewertungsmaßstäbe für die anderen Schutzgüter des Naturhaushaltes sind in Vorbereitung. Das „Anforderungsprofil zur Berücksichtigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung“ wird seit 1996 in Freiburg angewendet und derzeit fortgeschrieben. Mit dem Ökokonto wird seit Ende 1998 gearbeitet.

Verfahrensstand

Der Wertmaßstab bietet eine praktikable Grundlage zur Beurteilung von Biotoptypen innerhalb des Gemarkungsgebietes der Stadt Freiburg. Das Anforderungsprofil der Eingriffsregelung ist ebenfalls praktikabel und wird den sich verändernden Rahmenbedingungen und Erkenntnissen fortlaufend angepasst. Bezüglich des Ökokontos ergeben sich Probleme hinsichtlich der vorlaufenden Realisierung von Maßnahmen aufgrund fehlender Haushaltsmittel.

Praktikabilität

Das Planungsverfahren hat sich durch die Einrichtung der Instrumente Freiburger Wertmaßstab, Anforderungsprofil zur Berücksichtigung der Eingriffsregelung und Ökokonto hinsichtlich der Vergleichbarkeit und Dauer der Planung deutlich verbessert. Ein Effekt auf die Baulandpreisentwicklung ist nur in sehr geringem Umfang zu erkennen, da sich die Bodenpreise in Freiburg ohnehin auf sehr hohem Niveau bewegen.

Wirtschaftlichkeit

Die Konzeption des Wertmaßstabs, des Anforderungsprofils für die Eingriffsregelung und des Ökokontos ist unter Berücksichtigung landesspezifischer und regionaler Besonderheiten auf andere Städte und Gemeinden übertragbar.

Übertragbarkeit

Wertmaßstab und Anforderungsprofil zur Eingriffsregelung werden angewendet. Im Ökokonto sind verschiedene Maßnahmen umgesetzt, die teilweise als Einzelmaßnahmen und teilweise als Biotopverbundmaßnahmen zu betrachten sind.

Realisierung

Das Konzept ist beispielhaft für die Bewältigung der Eingriffsregelung aus folgenden Gründen:

Beispielhaftigkeit

- Durch die Entwicklung eines „Freiburger Wertmaßstabs“ für Arten und Biotope, können diese in ihrer regionalen und lokalen Bedeutung besser erfasst werden. Insgesamt ist ein medienorientiertes Vorgehen im Rahmen der Eingriffsregelung gegeben.
- Die Prüfung der Umwelterheblichkeit durch die Arbeitsgemeinschaft dient der Vermeidung und Minimierung von Nutzungskonflikten im Vorfeld.
- Die Kombination der einzelnen Konzepte (eigener Wertmaßstab, Anforderungsprofil zur Eingriffsregelung, Ökokonto) ergibt ein in sich geschlossenes Konzept.
- Die Grünordnungsplanung wurde durch ein standardisiertes Anforderungsprofil vereinheitlicht
- Der konzeptionelle Ansatz zur Bereitstellung und Entwicklung von Flächen zum Ausgleich bietet gerade flächenarmen Kommunen ein gutes Steuerungsinstrument.

3.5 Ausgleich innerhalb des Eingriffsbebauungsplans

Der Ausgleich durch entsprechende Festsetzungen innerhalb des Gebiets des Eingriffsbebauungsplans stellt den „klassischen Fall“ der rechtlichen Sicherung des Ausgleichs dar. Die entsprechenden Festsetzungen können auf den Baugrundstücken selbst oder im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans erfolgen. Während in der Regel die Grundstückseigentümer zur Durchführung der Maßnahmen zum Ausgleich auf den Baugrundstücken verpflichtet sind, erfordert die Sicherung und Refinanzierung der festgesetzten Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans entweder den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags zwischen der Stadt und dem Vorhabenträger oder eine Festsetzung zur Zuordnung der Eingriffsgrundstücke zu den Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich als Voraussetzung für die Erhebung von Kostenerstattungsbeiträgen auf der Grundlage einer Satzung nach § 135c BauGB.

Besondere Probleme oder Schwierigkeiten aufgrund der spezifischen Gestaltung dieser Fallgruppe haben sich in den untersuchten Städten nicht ergeben. Soweit Probleme erkennbar geworden sind, liegen sie in Bereichen, die auch in anderen Fallkonstellationen von Bedeutung sind. So bei der Anwendung von Bewertungs- und Bilanzierungsmethoden (vgl. dazu Kap.3.4) oder bei der Handhabung des städtebaulichen Vertragsrechts (vgl. dazu Kap.3.9).

Bemerkenswert ist, dass in allen Fallstudienstädten im Rahmen der Abwägung regelmäßig rechnerisch ein voller Ausgleich angestrebt und erreicht wird. Nur vereinzelt wird in der Abwägung geltend gemacht, dass dies nicht erforderlich ist, so z. B. weil zugleich andere ökologische Belange durch die betreffende Planung besonders gefördert werden (Bebauungsplan Nr. 114 „Meindorfer Weg“ Sankt Augustin).

Praxisbeispiel Stadt Bergisch-Gladbach: Bebauungsplan Nr. 5142 – Im Luchsfeld

Themenbaustein	Bebauungsplan/Ausgleich innerhalb des Geltungsbereichs
Akteure/Maßnahmenträger	Stadt Bergisch-Gladbach
Planungsebenen	Bebauungsplan
Anlass/Begründung	Planungsanlass des Bebauungsplans ist die Schaffung von Wohnraum in integrierten Bereichen im Stadtgebiet. Ergänzend ist die Errichtung ortsteilbezogener Spiel- und Erholungsflächen, die planungsrechtliche Sicherung des ökologisch bedeutsamen Lückerather Siefens mit erhaltenswertem Baumbestand und die städtebauliche Neuordnung bestehender Siedlungszellen vorgesehen.
Stadtentwicklungspolitische Kontext	<p>Die Stadt Bergisch-Gladbach ist Mittelzentrum und im Südwesten des Landes Nordrhein-Westfalen gelegen. Mit ca. 108 000 Einwohnern und einer Fläche von ca. 84 km² weist Bergisch-Gladbach eine Bevölkerungsdichte von 1 286 Einwohnern/km² auf.</p> <p>Die Stadtentwicklung ist geprägt durch die Konkurrenzsituation zum Ballungsraum Köln und zum Umland der Stadt Bergisch-Gladbach. Die Stadt verhindert eine Abwanderung in diese Räume durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohnraumangeboten.</p> <p>Die Stadt Bergisch-Gladbach führt seit ca. 20 Jahren im Rahmen der Bebauungsplanung eine freiwillige kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung durch.</p> <p>Der Flächennutzungsplan stellt den Bereich des Bebauungsplans als Wohnbauflächen dar. Um die Anforderungen an das Entwicklungsgebot zu erfüllen, wurde der Flächennutzungsplan im Parallelverfahren geändert und stellt nunmehr bestimmte, vorab als Wohnbauflächen dargestellte Bereiche als Grünflächen dar.</p>

Der Bebauungsplan dient der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs und wurde nach BauGB-MaßnG aufgestellt.

Der Bebauungsplan umfasst einen Bereich zwischen dem Lückerather Weg im Westen, der Straße Am Fürstenbrunnen im Norden, der Saaler Straße im Süden, der Jakob-Euler-Straße im Südosten und der Aue des Saaler Mühlenbaches im Nordosten. Das gesamte Gebiet ist als Fläche, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind, gekennzeichnet. Entlang der Straßen Am Fürstenbrunnen, der Saaler Straße, der Jakob-Euler-Straße und des Lückerather Weges ist das Bebauungsplangebiet bereits bebaut, ebenso beidseitig entlang der von der Saaler Straße in das Plangebiet hineinführenden Straße Im Luchsfeld. Im Inneren des Plangebietes befinden sich bisher weitgehend unbebaute Flächen. Die Freiflächen hatten im Wesentlichen den Charakter von Nutz-, Zier- und Obstgärten, Obstwiesen, Wiesenbrachen und Ruderalflächen.

Ausgangssituation

Die im Inneren des Plangebiets liegenden Freiflächen werden durch zusätzliche Stichstraßen erschlossen. Die im südwestlichen Bereich des Plangebiets festgesetzte zusätzliche Wohnbebauung von etwa 40 Wohnhäusern mit maximal je zwei Vollgeschossen wird über die Straße Im Luchsfeld erschlossen. Der nahezu gesamte Bereich des Bebauungsplanes setzt als Art der Nutzung allgemeines Wohngebiet fest. Von der Überplanung als allgemeines Wohngebiet wird lediglich ein Grundstücksstreifen mit einer Länge von etwa 250 m und einer Breite zwischen 10 und 30 m ausgenommen, der von Nordosten her entlang des Saaler Mühlenbaches in das Plangebiet hineinragt und auf weiteren 50 m – einem Wurmfortsatz ähnlich – parallel zur Straße Alt-Lückerath verläuft. Die eigentliche Bachau und zum Teil ein nördlich anschließender schmaler Grundstücksstreifen sind dort als private Grünfläche ausgewiesen. Nach Süden schließt sich daran ein zwischen etwa 12 bis 35 m breiter Grünstreifen an, der als öffentliche Grünfläche – abgesehen von einem Spielplatz im östlichen Teilbereich – mit der Zweckbestimmung Parkanlage ausgewiesen ist. Die gesamte öffentliche Grünfläche wird in Nord-Süd-Richtung in der Verlängerung der Straße Im Luchsfeld von einem 3 m breiten Rad-/Fußweg durchschnitten. Im Bereich der öffentlichen und privaten Grünflächen sowie der Verkehrsflächen werden zeichnerisch und textlich Festsetzungen zum Anpflanzen und zur Erhaltung von Bäumen und Sträuchern sowie für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft getroffen. Darüber hinaus werden örtliche Bauvorschriften in die Festsetzungen des Bebauungsplans aufgenommen.

Planinhalt

Die Bewertung und Bilanzierung des Eingriffs in Natur und Landschaft wurde im Rahmen der kommunalen Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt. Zugrunde gelegt wurden dabei die „Bewertungsgrundlagen für Kompensationsmaßnahmen bei Eingriffen in die Landschaft“, herausgegeben vom Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen. Dabei werden zunächst die Biotop- bzw. Nutzungstypen nach bestimmten Kriterien beurteilt. Danach wird, differenziert nach einzelnen Biotoptypen, der flächenmäßige Gesamtanspruch auf Kompensationsmaßnahmen umgerechnet und summiert. In etwa der Hälfte der durch die Festsetzungen des Bebauungsplans in Anspruch genommenen Freiflächen wird in hohe Wertigkeiten (Biotopwert 5 bis 9) eingegriffen.

Eingriffsbilanzierung

Der Stadtrat hat in seiner Abwägungsentscheidung die rein rechnerisch ermittelten Werte der Eingriffsbewertung und -bilanzierung zur Kenntnis und für seine Entscheidung als Anhalt genommen. Er hat sie aber letztlich nicht entscheidungserheblich verwertet, sondern ist anhand der Planzeichnung und der textlichen Festsetzungen in eine eigene Beurteilung der konkreten ökologischen Situation getreten. Im Rahmen dieser Abwägung hat der Rat dem städtebaulichen Belang der Befriedigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung einen höheren Rang als den nach der Kompensation noch verbleibenden Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft eingeräumt und den verbleibenden Kompensationsbedarf zurückgestellt.

Verfügbarkeit der Flächen	Eigentümerin der öffentlichen Grünfläche ist die Stadt Bergisch-Gladbach. Die eigentliche Bachau und zum Teil der nördlich anschließende schmale Grundstückstreifen, der als private Grünfläche festgesetzt ist, stehen im Eigentum der Bauherren der Baugrundstücke.
Rechtliche Sicherung der Flächen bzw. Maßnahmen zum Ausgleich	Die Kompensationsmaßnahmen werden nach § 9 Abs. 1 Nr. 15, 20 sowie 25a BauGB festgesetzt.
(Re-)Finanzierung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich	Die Kompensationsmaßnahmen im Bereich der öffentlichen Grünfläche werden – sofern erforderlich – von der Stadt finanziert. Die Kompensationsmaßnahmen auf der privaten Grünfläche werden von den Grundstückseigentümern finanziert.
Planungs-/Entscheidungsprozess	Der Planungs- und Entscheidungsprozess entspricht den Anforderungen an die Änderung des Flächennutzungsplans im Parallelverfahren und die Aufstellung des Bebauungsplans.
Verfahrensstand	Juni 1994 Aufstellungsbeschluss des Bebauungsplans Januar 1995 Inkrafttreten des Bebauungsplans
Realisierung	Die Erschließungsmaßnahmen wurden durchgeführt. Die Baumaßnahmen sind im Wesentlichen realisiert. Die Herstellung der Kompensationsmaßnahmen wurde begonnen, ist aber noch nicht abgeschlossen.
Praktikabilität	Die teilweise Zurückstellung der naturschutzrechtlichen Belange im Rahmen der Abwägung ist sachgerecht, da dem städtebaulichen Belang der Befriedigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung ein höheres Gewicht als dem verbleibenden Kompensationsdefizit beigemessen wurde.
Wirtschaftlichkeit	Die teilweise Zurückstellung naturschutzrechtlicher Belange erfolgte nicht aus finanziellen Gründen. Vielmehr wurde dem städtebaulichen Belang der Befriedigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung im Rahmen der Abwägung ein Vorrang gegenüber dem verbleibenden Kompensationsdefizit eingeräumt.
Übertragbarkeit	Die planerische Vorgehensweise und die Einstellung der Ergebnisse der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in die Abwägung sind grundsätzlich übertragbar.
Beispielhaftigkeit	Die Planung ist beispielhaft für die Bewältigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung aus folgenden Gründen: <ul style="list-style-type: none">• Das planungsrechtliche Instrumentarium wird zur Festsetzung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich sachgerecht angewendet.• Im Rahmen der Abwägungsentscheidung erfolgt durch den Stadtrat eine umfassende Würdigung aller berührten Belange.
Besonderheiten	Die Rechtmäßigkeit der Satzung wurde in einem Normenkontrollverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG 7a D 23/95.NE) bestätigt. Die Nichtvorlagebeschwerde wurde durch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG 4 NB 13.97) zurückgewiesen.

3.6 Ausgleich in einem räumlich getrennten Bereich des Bebauungsplans

Mit der räumlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich nach § 1a Abs. 3 Satz 2 BauGB können die Festsetzungen für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich auch an anderer Stelle als dem Eingriffsort erfolgen. Eine Variante ist die Festsetzung des Ausgleichs in einem räumlich getrennten Geltungsbereich des fraglichen Bebauungsplans.⁵ Zur Finanzierung derartiger Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich können die Eigentümer der Eingriffsgrundstücke entweder durch städtebauliche Verträge herangezogen werden oder durch Kostenerstattungsbeträge auf der Grundlage einer Satzung nach § 135c BauGB, wenn die Eingriffsgrundstücke nach § 9 Abs. 1a BauGB den Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich zugeordnet worden sind.

In den untersuchten Städten wird diese neue Möglichkeit der Verortung der Flächen und Maßnahmen für den Ausgleich bereits regelmäßig genutzt. Gegenüber der Variante eines selbstständigen Ausgleichsbauungsplans wird sie von vielen Kommunen (z. B. Hannover und Ulrichstein) bevorzugt.

Die auf diese Weise realisierte Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich ermöglicht in vielen Fällen erst die Erbringung eines vollständigen Ausgleichs des Eingriffs in Natur und Landschaft. So wurde z. B. in Ulrichstein beim Bebauungsplan „Lacheweg/Kernstadt“ der Geltungsbereich des Bebauungsplans durch einen räumlich getrennten Planteil im Aufstellungsverfahren erweitert, nachdem sich im Verfahren herausstellte, dass der Ausgleich im Eingriffsbebauungsplan nicht erbracht werden kann.

Die Anwendung des Bebauungsplans mit räumlich getrennten Geltungsbereichen kann gegenüber der Sicherung des Ausgleichs durch einen anderen Bebauungsplan insbesondere aus verfahrensrechtlichen Erwägungen von Vorteil sein, weil das Erfordernis der Koordination zweier Bebauungsplanverfahren entfällt.

Die räumliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich bietet die Möglichkeit, die erforderlichen Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich in naturschutzfachlich entwickelte Gesamtkonzepte zu integrieren. Bei Bebauungsplänen mit räumlich getrennten Geltungsbereichen besteht in viel stärkerem Maße als beim Ausgleich im Eingriffsbebauungsplan die Möglichkeit, bei der Auswahl von zum Ausgleich geeigneten und verfügbaren Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich Kostenaspekte zu berücksichtigen.

Anwendungsprobleme, die aus der Spezifik dieses Instruments resultieren, sind bisher nicht erkennbar.

Praxisbeispiel Stadt Hannover: Bebauungsplan 1543 (Bergfeldstraße-Ost)

Bebauungsplan/Ausgleich innerhalb des Bebauungsplans/Ausgleich im räumlich getrennten Geltungsbereich	Themenbaustein
Stadt Hannover	Akteure/Maßnahmenträger
Bebauungsplan	Planungsebenen
Die Landeshauptstadt Hannover benötigt ein differenziertes Wohnflächenangebot an verschiedenen Standorten im Stadtgebiet, um der Nachfragesituation in den verschiedenen Wohnungsteilmärkten so gerecht zu werden, dass sich auch unterschiedliche Wohnbedürfnisse in der Stadt realisieren lassen.	Anlass/Begründung
Die Stadt Hannover ist Landeshauptstadt des Landes Niedersachsen und hat die Funktion eines Oberzentrums. Mit ca. 517 400 Einwohnern und einer Fläche von ca. 204 km ² weist Hannover eine Bevölkerungsdichte von 2 536 Einwohnern/km ² auf.	Stadtentwicklungspolitischer Kontext

⁵ Die Zulässigkeit von Bebauungsplänen mit räumlichen getrennten Geltungsbereichen war zunächst umstritten bis zur Klärung durch das BVerwG, Urteil vom 09.05.1997 – 4 N 1.96 –, in: ZfBR 1997 S. 258.

Nachdem die starke Wohnungsbautätigkeit in der ersten Hälfte der 90er-Jahre zu einer Entspannung in den Wohnungsteilmärkten von Miet- und Eigentumswohnungen geführt hat, ist nach wie vor eine kontinuierliche Flächennachfrage für den Einfamilienhausbau zu verzeichnen, die im Stadtgebiet nur teilweise gedeckt werden konnte. Noch verstärkt durch das höhere Preisniveau in einem großstädtischen Ballungsraum, hat dies zu einer Abwanderung von jüngeren Familien mit Kindern in das Umland geführt. Um diesem in mehrfacher Hinsicht negativen Trend (stadtstrukturell, finanziell, insbesondere aber sozial- und umweltpolitisch) entgegenzuwirken, bemüht sich die Stadt, ein größeres Wohnbauflächenangebot für den Einfamilienhausbau in verschiedenen Bauformen bereitzustellen. Darüber hinaus hat die Stadt vor dem Hintergrund der oben geschilderten Ausgangslage ein Einfamilienhausprogramm aufgelegt, nach dem Familien mit Kindern beim Kauf von städtischen Grundstücken ein „Kinder-Bauland-Bonus“ eingeräumt wird, der zu einem entsprechend reduzierten Grundstückspreis führt. Das Plangebiet ist Bestandteil des Einfamilienhausprogramms.

Es wurde bislang im Flächennutzungsplan als Friedhofserweiterungsfläche dargestellt, die aufgrund veränderter Bestattungsformen bzw. nicht eingetretener ehemals prognostizierter Flächenbedarfe nicht mehr benötigt wird. Der Flächennutzungsplan wurde im Parallelverfahren für den Teil A des Plangebiets geändert und stellt diesen Bereich nunmehr als Wohnbaufläche dar. Für die Teile B, C, und D stellt der Flächennutzungsplan landwirtschaftlich genutzte Flächen dar.

Ausgangssituation

Das Baugebiet liegt im Südwesten der Landeshauptstadt Hannover zwischen dem Stadtteil Wettbergen und dem Stadtfriedhof Ricklingen. Der überwiegende Teil dieser für eine Friedhofserweiterung vorgehaltenen Reservefläche wurde auf Pachtbasis bislang noch landwirtschaftlich genutzt. Lediglich eine im nordöstlichen Teil des Bebauungsplanes gelegene kleine Fläche wurde bereits für eine Friedhofsnutzung vorbereitet und weist daher bereits kleinräumige Gehölzstrukturen auf. Weitere Gehölzstreifen finden sich entlang der umgebenden Straßen. Hier handelt es sich um Baumhecken aus überwiegend einheimischen Arten. Im östlichen Bereich des Plangebiets sind Vorwälder und Vorwaldgebüsche vorhanden, die vorwiegend aus heimischen Arten bestehen. Entlang einer Straße am südlichen Rand sind Flüchtlingsunterkünfte vorhanden, die Mitte 1999 aufgegeben wurden. Den angrenzenden Friedhofsflächen ist eine besondere Bedeutung für die Fauna und Flora beizumessen.

Planinhalt

In dem insgesamt ca. 9,2 ha großen Plangebiet A sollen Einfamilienhäuser in freistehenden und verdichteten Formen sowie im Geschosswohnungsbau ermöglicht werden. Insgesamt lassen sich hier ca. 180 bis 190 Wohnungen – je nach Bebauungskonzept – errichten, davon ca. 70 bis 80 Geschosswohnungen. Das Neubaugebiet am Rande Wettbergens wird die Charakteristik des typischen Wohnens am Standrand aufweisen. Die Wohnbauflächen werden als reine oder allgemeine Wohngebiete festgesetzt. Im Süden und Westen wird das zukünftige Baugebiet von Anfang an durch eine vorhandene Baumhecke umgrünt sein, die durch eine entsprechende Pflanzbindung gesichert wird. Lediglich im Kreuzungsbereich Bergfeldstraße/In der Rehre tritt die geplante dreigeschossige Bebauung direkt an die Straße heran; ermöglicht werden soll hier die Ansiedlung von Läden, Schank- und Speisewirtschaften sowie ladenähnlichen Nutzungen. Im Norden und Osten grenzt die zukünftige Wohnbebauung an die hochwertigen Grünstrukturen der Reserveflächen für die Friedhofserweiterung an. Teile dieser Grünstrukturen werden als öffentliche Grünflächen festgesetzt.

In den räumlich getrennten Planteilen B, C und D werden Festsetzungen für Flächen und Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft getroffen.

Eingriffsbilanzierung

Die Bewertung und Bilanzierung des Eingriffs in Natur und Landschaft wird nach dem für die örtlichen Gegebenheiten Hannovers entwickelten EIBE (=EingriffsBEwertung)-Modell vorgenommen.

Dabei werden im Rahmen der Eingriffsminimierung zu erhaltende Bereiche (frei wachsende Pflanzungen entlang der Straßen in der Rehre und Bergfeldstraße, die ehemalige Reservefläche für die Friedhofserweiterung sowie das Wäldchen im südöstlichen Plangebiet), die durch entsprechende Festsetzungen planungsrechtlich abgesichert sind, aus der Bilanzierung ausgeklammert.

Als Maßnahmen zum Ausgleich auf den Baugrundstücken werden angerechnet: Die Begrünung von Tiefgaragen und Dachflächen im allgemeinen Wohngebiet und die Begrünung von Stellplätzen durch ein Baumraster. Das verbleibende Defizit wird durch folgende den Baugebieten und Verkehrsflächen zugeordnete Maßnahmen ausgeglichen: Im Teil A des Bebauungsplans wird das Anpflanzen von Gehölzen und frei wachsenden Hecken sowie die Anlage von naturnahen Wiesen und Krautflächen auf einer ca. 4 500 m² großen öffentlichen Grünfläche festgesetzt. In den räumlich getrennten Planteilen B, C und D mit einer Größe von insgesamt 1,76 ha werden Flächen und Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft festgesetzt. Die vorhandenen Ackerflächen sollen zu extensivem Grünland entwickelt werden. Der Geltungsbereich der Flurstücke entlang des Wettberger Baches grenzt in 10 m Entfernung an einen Bach an. Auf einer Breite von 10 m sollen diese Flächen zu einem erweiterten Gewässerrandstreifen entwickelt werden. In den übrigen Bereichen sollen naturnahe Wiesen und Krautsäume entwickelt werden. Auf einer dieser drei Flächen sind vorab standortfremde Gehölze zu entfernen. Durch die Festsetzung dieser Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich wird rechnerisch eine Vollkompensation des zu erwartenden Eingriffs erreicht.

Die Auswahl der Ausgleichsflächen B bis D basiert auf einem bestehenden Pflege- und Entwicklungsplan, wobei für die Festsetzung im Bebauungsplan lediglich die stadteigenen Grundstücke zur Verfügung stehen. Es ist beabsichtigt, auch die dazwischen liegenden Flächen anzukaufen und hier die gleichen Maßnahmen durchzuführen.

Die Stadt Hannover ist Eigentümerin aller Grundstücke der Planteile A bis D des Bebauungsplans.

Die Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich werden nach § 9 Abs. 1 Nr. 20, 25a und b BauGB festgesetzt.

Die festgesetzten Flächen und Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft in den Planteilen A bis D werden zu 69 % den Bauflächen und zu 31 % den Verkehrsflächen zugeordnet.

Die Finanzierung der Kosten für Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich erfolgt durch Ablösevereinbarungen auf der Grundlage der Kostenerstattungssatzung.

Der Planungs- und Entscheidungsprozess entspricht der normalen Bebauungsplanung.

Januar 1998 Aufstellungs- und Auslegungsbeschluss des Bebauungsplans

Juli 1999 Wirksamwerden der Flächennutzungsplanänderung und Inkrafttreten des Bebauungsplans

Vorhaben sowie Maßnahmen zum Ausgleich wurden noch nicht umgesetzt. Gegenwärtig wird die Planung für die Erschließungsarbeiten erstellt. Drei Baufelder sollen nach einem Investorenwettbewerb ausgeschrieben werden, die anderen Baufelder sollen direkt an Interessenten verkauft werden.

Verfügbarkeit der Flächen

Rechtliche Sicherung der Flächen bzw. Maßnahmen zum Ausgleich

(Re-)Finanzierung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich

Planungs-/Entscheidungsprozess

Verfahrensstand

Realisierung

Praktikabilität	Die Finanzierung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich durch Ablösevereinbarungen aufgrund der Kostenerstattungssatzung ermöglicht eine zeitnahe Herstellung der Kompensationsmaßnahmen durch die Stadt. Darüber hinaus entfällt die finanzielle Vorleistung der Stadt.
Wirtschaftlichkeit	Die in den Planteilen B bis D festgesetzten Maßnahmen zum Ausgleich sind relativ kostengünstig zu realisieren. Das langfristige Konzept des Grundstückserwerbs für die zwischen den Teilen B bis D gelegenen Flächen trägt zur Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahmen bei.
Übertragbarkeit	Die planerische Vorgehensweise der Festsetzung von Flächen und Maßnahmen in räumlich getrennten Geltungsbereichen ist auf andere Kommunen grundsätzlich übertragbar.
Beispielhaftigkeit	Die Planung ist beispielhaft für die Bewältigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung aus folgenden Gründen: <ul style="list-style-type: none">• Die Planung folgt in besonderem Maße dem Grundsatz der Eingriffsminimierung: Die Bebauung bzw. Versiegelung beschränkt sich weitestgehend auf die aus Sicht des Naturschutzes weniger wertvollen Ackerflächen. Die wertvolleren Bereiche werden als öffentliche Grünflächen oder als auf den Baugrundstücken zu erhaltende Bepflanzungen festgesetzt.• Der Bebauungsplan wurde auf der Grundlage eines Grünordnungsplans entwickelt. Darüber hinaus ist diese Planung das Ergebnis eines „städtebaulich-landschaftsplanerischen Rahmenkonzepts“. In diesem informellen Planungsschritt auf der Ebene des gesamten Stadtbezirks wurden die landschaftsplanerischen Zielvorstellungen mit den städtebaulichen Entwicklungszielen abgestimmt.• Die in den räumlich getrennten Geltungsbereichen festgesetzten Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich sind in ein übergeordnetes Pflege- und Entwicklungskonzept eingebunden.

3.7 Ausgleich in einem selbstständigen Ausgleichsbebauungsplan

Mit der räumlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich nach § 1a Abs. 3 Satz 2 BauGB können die Festsetzungen für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich auch im Rahmen eines selbstständigen Ausgleichsbebauungsplans erfolgen. Zur Finanzierung derartiger Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich können die Eigentümer der Eingriffsgrundstücke entweder durch städtebauliche Verträge herangezogen werden oder durch Kostenerstattungsbeiträge auf der Grundlage einer Satzung nach § 135c BauGB, wenn die Eingriffsgrundstücke nach § 9 Abs. 1a BauGB den Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich zugeordnet worden sind.

Die Regelung hat entscheidende Bedeutung für Fälle, in denen eine Zuordnungsfestsetzung als Grundlage für die Finanzierung der Maßnahmen für den Ausgleich erforderlich ist, weil eine vertragliche Einigung nicht zustande kommt oder aber die Kommune keine gesicherten Flächen im Sinne von § 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB bereitstellen kann.

In der Praxis finden sich zwei Hauptanwendungsfälle:

- Aufstellung eines isolierten Ausgleichsbebauungsplan, um Ausgleichsflächen auf „Vorrat“ zu schaffen (z. B. Saarlouis). Diese Vorgehensweise kann beschleunigende und preisdämpfende Wirkung haben.
- Gleichzeitige Aufstellung von Eingriffsbebauungsplänen und Ausgleichsbebauungsplan (z. B. Berlin-Johannisthal/Adlershof). Diese Variante kommt vor allem dann in Betracht, wenn die Gemeinde nicht Eigentümerin der Grundstücke ist.

Sofern die Möglichkeit einer unzureichenden Koordination der Verfahren von Eingriffs- und Ausgleichsbebauungsplan besteht, kann sich eher die Aufstellung eines Bebauungsplans mit räumlich getrennten Geltungsbereichen anbieten.

Die damit erreichte räumliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich ermöglicht in vielen Fällen erst tatsächlich die Erbringung eines vollständigen Ausgleich, der im Eingriffsbebauungsplan aufgrund der vorgegebenen Rahmenbedingungen nicht möglich oder planerisch nicht gewollt oder auch ökonomisch nicht sinnvoll ist. So würde z. B. ein vollständiger Ausgleich in Gewerbegebieten vielfach enorme Infrastrukturkosten produzieren und hocherschlossene Ausgleichsflächen schaffen.

Bei der Schaffung des Ausgleichs in einem anderen Bebauungsplan besteht in viel stärkerem Maße als beim Ausgleich im Eingriffsbebauungsplan die Möglichkeit, bei der Auswahl von zum Ausgleich geeigneten und verfügbaren Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich Kostenaspekte zu berücksichtigen.

Die räumliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich bietet die Möglichkeit, die erforderlichen Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich in naturschutzfachlich entwickelte Gesamtkonzepte zu integrieren (vgl. dazu 3.2).

Spezifische Anwendungsprobleme gab es bei den Fallstudien nicht. Beachtet werden muss aber generell, dass der Ausgleich zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Eingriffsbebauungsplan gesichert sein muss. Dazu ist erforderlich, dass zumindest die Aufstellung des Ausgleichsbebauungsplans zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Eingriffsbebauungsplans beschlossen ist.

**Praxisbeispiel Stadt Berlin:
Bebauungsplan XV-68 (Landschaftspark) im
Entwicklungsbereich Berlin-Johannisthal/Adlershof**

Bebauungsplan/Ausgleich in einem zweiten (Ausgleichs-) Bebauungsplan/Ausgleich innerhalb des Bebauungsplans

Themenbaustein

Stadt Berlin
Treuhandischer Entwicklungsträger Berlin-Adlershof Aufbaugesellschaft (BAAG)

Akteure/Maßnahmenträger

Bebauungsplanung

Planungsebenen

Der Geltungsbereich des Bebauungsplans XV-68 umfasst ca. 70 ha und liegt im insgesamt 420 ha großen städtebaulichen Entwicklungsbereich Berlin-Johannisthal/Adlershof. Anlass der Planaufstellung für das Teilgebiet XV-68 ist die planungsrechtliche Sicherung eines 62 ha großen Landschafts- und Erholungsparks zur Bündelung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich für die im Rahmen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme durch diesen und weitere Bebauungspläne vorbereiteten Eingriffe in Naturhaushalt und Landschaftsbild.

Anlass/Begründung

Die Entwicklung der Stadtbrache des ehemaligen Flugplatzes Johannisthal und angrenzender Gebiete zur „Wissenschaftsstadt Adlershof“ entschied der Senat von Berlin Anfang der 90er-Jahre in Reaktion auf den Fall der Mauer und im Zusammenhang mit elf weiteren großflächigen, vorwiegend dem Wohnungsbau dienenden Entwicklungsvorhaben. Im Kontext der Wachstumsszenarien für Berlin – auch in Konkurrenz mit dem Berliner Umland – sollen die Vorhaben vor allem der Deckung des Wohnbedarfs dienen. In der „Wissenschaftsstadt Adlershof“ steht die Ansiedlung von Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen und hochwertigen Gewerbebetrieben im Vordergrund.

Stadtentwicklungspolitischer Kontext

Die Entwicklung der Gebiete folgt dabei dem Leitbild der „neuen Vorstadt“ als integrierter städtebaulicher Einheit bei zeitgleicher Erstellung der sozialen Infrastruktur und anderer Folgeeinrichtungen, mit einer stadtökologisch positiven Bilanz sowie einer differenzierten sozialen und funktionalen Mischung. Strategisch vorbereitet wurde die Entwicklung durch frühzeitige Flächensicherung, vorbereitende Untersuchungen zur Einleitung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sowie Angebote an kooperationsbereite Privateigentümer zu Public-Private-Partnership. Dies basierte auf einem Grundsatzbeschluss des Senats von Berlin, aus den planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertgewinnen zumindest einen maßgeblichen Teil der technischen, sozialen und Freiflächeninfrastruktur zu finanzieren.

Das 420 ha große Gebiet in Berlin-Adlershof/Johannisthal wurde 1994 als städtebaulicher Entwicklungsbereich mit zwei Anpassungsgebieten förmlich festgesetzt. Als treuhänderischer Entwicklungsträger des Landes Berlin wurde die Berlin-Adlershof Aufbaugesellschaft (BAAG) eingesetzt. Bis zum Jahr 2010 sollen entsprechend dem städtebaulichen Konzept für den Entwicklungsbereich 2,9 Mio. m² Bruttogeschossfläche für Wissenschaft und Forschung, Medien, Dienstleistungen und Gewerbe sowie 4 250 Wohneinheiten für 8 500 bis 9 300 Einwohner errichtet werden. Die Bauflächen gruppieren sich um einen großen öffentlichen Landschafts- und Erholungspark, der als wohnungs- und siedlungsnaher Freizeit- und Erholungsfläche sowie gleichzeitig als Sammelkompensationsfläche für die im Entwicklungsbereich vorgesehenen Eingriffe dient.

Parallel zur Aufstellung von dreißig Bebauungsplänen im Entwicklungsbereich wird der Flächennutzungsplan geändert. Die Entwicklung des Landschafts- und Erholungsparks sowie die Schaffung von Grünzügen zur Vernetzung mit überörtlichen Freiraumstrukturen folgt den Darstellungen des Landschaftsprogramms.

Ausgangssituation

Der Entwicklungsbereich ist geprägt durch das brachliegende Flugfeld des ehemaligen Flugplatzes Johannisthal (ca. 80 ha) sowie zahlreiche wissenschaftliche, militärische und Medieneinrichtungen der ehemaligen DDR und zum Teil brachgefallene Industrieflächen. Die vorgesehene bauliche Entwicklung konzentriert sich überwiegend auf bereits baulich bzw. gewerblich genutzte Flächen. Das Plangebiet XV-68 umfasst Flächen des ehemaligen Flugfelds und liegt zentral im Entwicklungsbereich. Die Flächen liegen im Außenbereich, die Randbereiche sind als im Zusammenhang bebaute Ortsteile zu beurteilen. Darunter befinden sich Sportanlagen und etwa 12 ha bisherige Gewerbe- und Lagerflächen mit hohem Versiegelungsgrad, auf denen die Parkanlage entstehen soll.

34,4 ha des 70 ha großen Geltungsbereichs XV-68 sind geprägt von Trocken- und Halbtrockenrasen und weisen eine wertvolle Fauna auf (geschützte Biotope nach § 26a NatSchG Bln). Diese Flächen bieten kaum weitere Aufwertungsmöglichkeiten im Rahmen von Maßnahmen zum Ausgleich, vielmehr ist durch die Anlage des Parks und von Spielplätzen und Sportflächen teilweise von einer Minderung der ökologischen Qualität auszugehen.

Planinhalt

Der Bebauungsplan sieht die Sicherung einer Kernzone (öffentliche naturnahe Parkanlage) für den Biotop- und Artenschutz vor, die teilweise durch Entsiegelungsmaßnahmen aufgewertet wird. Diese wird durch eine extensiv zu nutzende Pufferzone (öffentliche Parkanlage) vor Beeinträchtigungen geschützt. In den Randbereichen des Parks sind Flächen für intensive Erholungsformen mit Spielplätzen und Sportflächen vorgesehen. Dieses Konzept ist als Kompromiss zwischen den Zielen des Biotop- und Artenschutzes und einer intensiven Erholungsnutzung zu verstehen, der nur dann Erfolg hat, wenn die Lenkung der Erholungsnutzung in die dafür vorgesehenen Zonen der öffentlichen Parkanlage gelingt.

Der Inhalt des Bebauungsplans folgt den Ergebnissen der Abstimmung mit den zuständigen Verwaltungen und des daran anschließend durchgeführten Gutachterverfahrens und sieht folgende Flächenaufteilung vor:

25 ha Kernzone für den Naturschutz

38 ha Siedlungs- und wohnungsnaher Parkanlage (extensiv und intensiv zu nutzende Bereiche)

3 ha Nettosportfläche

1,4 ha öffentliche Kinderspielplätze

Aufgrund der Flächenausdehnung des Landschaftsparks und seiner Trennwirkung zwischen den Ortsteilen Johannisthal und Adlershof sollen zwei Wege – ausgebildet als Fuß- und Radwege – den Park in Nord-Süd- und West-Ost-Richtung queren und um die Kernzone herum ein Rundweg geführt werden.

Ein den gesamten Entwicklungsbereich umfassendes Eingriffsgutachten, das parallel zur Aufstellung der Bebauungspläne erstellt wurde, bilanzierte die Eingriffe in Anlehnung an das Biotoptypwertverfahren nach AUHAGEN und unterschied zwischen Eingriffen in nach § 26a NatSchG Bln geschützte Biotopen – weit überwiegend Sandtrockenrasen, Halbtrockenrasen und ruderalen Wiesen – und Eingriffen nach § 8a BNatSchG alter Fassung:

Eingriffsbilanzierung

Von den im Entwicklungsbereich vorhandenen 70 ha nach § 26a NatSchG Bln geschützten Biotopen können 28 ha erhalten werden. Auf ca. 36 ha muss von einer völligen Zerstörung der Biotope ausgegangen werden. Maßnahmen zum „artgleichen Ersatz“ werden durch Entsiegelungsmaßnahmen und die Neuanlage derartiger Biotope sowie die Aufwertung ruderaler Halbtrockenrasen und ruderaler Wiesen zu Sandtrockenrasen auf 26 ha vorgesehen. Maßnahmen zum „wertgleichen Ersatz“ stellen Baumpflanzungen, die Anlage einer Langgraswiese und der Bau einer Trockenmauer auf insgesamt 12 ha dar, die nach Kriterien ihrer Bedeutung für den Biotop- und Artenschutz, ihrer Funktionsähnlichkeit und ihres räumlichen Bezugs zu den Eingriffsräumen ausgewählt wurden. Im Ergebnis wird festgestellt, dass durch die geplante Parkanlage Eingriffe in nach § 26a NatSchG Bln geschützte Biotope vorbereitet werden und dass diese nicht vollständig erhalten werden können. Ein Ausgleich erfolgt teilweise durch Entsiegelungsmaßnahmen und die Neuanlage und Entwicklung von Biotopen.

Die Bilanzierung der Eingriffe nach § 8a BNatSchG alter Fassung berücksichtigt im Entwicklungsbereich die über den Bestand bzw. das vorhandene Baurecht nach § 34 BauGB hinausgehenden Eingriffe. Zur Minderung der Eingriffe in den Naturhaushalt und zu deren Ausgleich werden „ökologische Standards“ im Sinne von Qualitätszielen definiert, die sicherstellen, dass Eingriffe vermieden oder minimiert werden und dass nicht vermeidbare Eingriffe vollständig auf den Baugrundstücken bzw. innerhalb der Geltungsbereiche der einzelnen Bebauungspläne kompensiert werden können. Diese „ökologischen Standards“ sind im Einzelnen:

1. Versickerung des Regenwassers über vegetationsbestandene Mulden
2. Extensive Begrünung der Dachflächen
3. Reduzierung der zulässigen Überschreitung der zulässigen Grundflächenzahl von 50 % auf 20 %
4. Begrünung von Stellplatzanlagen und Baumpflanzungen auf den nicht überbaubaren Grundstücksflächen
5. Erhalt von wertvollen Vegetationsstrukturen
6. Befestigung von Wegen und Zufahrten in wasser- und luftdurchlässigem Aufbau

Eingriffe nach § 8a BNatSchG alter Fassung in das Landschaftsbild werden überwiegend durch Aufwertung der Bestandssituation in weiten Teilen der bereits bebauten Bereiche innerhalb der jeweiligen Geltungsbereiche der Bebauungspläne ausgeglichen. Einige gravierende Eingriffe in Landschaftsbild und -struktur sollen durch Maßnahmen der landschaftsästhetischen Aufwertung des ehemaligen Flugfelds ausgeglichen werden. Hierzu zählen insbesondere die Anlage von Wegen, um die Erlebbarkeit des Landschaftsraums zu verbessern, und die Gestaltung der Parkeingänge. Die Neugestaltung der Parkanlage wird als landschaftsstruktur- und landschaftsbildverbessernde Maßnahme bewertet.

Die vorgesehene Durchwegung der Kernzone wird als Eingriff gewertet. In Bereichen der intensiveren Erholungsnutzung stellen Erschließungsanlagen mit wasser- und luftdurchlässigem Aufbau und die Anlage von Spiel-, Sport- und sonstigen Aufenthaltsflächen aufgrund des geltenden Baurechts bzw. bestehender Versiegelung jedoch keine erstmalig durch den Bebauungsplan vorbereiteten Eingriffe dar.

Im Hinblick auf die Eingriffs-/Ausgleichsbilanz der anderen Bebauungspläne im Entwicklungsbereich sind drei Fallkonstellationen zu unterscheiden:

1. Die Eingriffs-/Ausgleichsbilanz der meisten anderen Bebauungspläne ist ausgeglichen.
2. Sieben Bebauungspläne sehen Eingriffe in § 26a-Biotop vor, die nicht im Geltungsbereich ausgeglichen werden können.
3. Sechs Bebauungspläne sehen Eingriffe in das Landschaftsbild vor, die nicht im Geltungsbereich ausgeglichen werden können.

Im Geltungsbereich des Bebauungsplans XV-68 werden umfangreiche Maßnahmen zum Ausgleich von nicht ausgleichbaren Eingriffen im sonstigen Entwicklungsbereich durchgeführt, sodass die Eingriffsbilanz für den gesamten Entwicklungsbereich rechnerisch ausgeglichen ist.

Rechtliche Sicherung der Flächen bzw. Maßnahmen zum Ausgleich

Die öffentliche und die öffentliche naturnahe Parkanlage werden im Bebauungsplan XV-68 als Flächen für zugeordnete Maßnahmen gemäß § 9 Abs. 1a BauGB festgesetzt. Auf die zusätzliche Festsetzung von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft wurde verzichtet, da die vorgesehenen Maßnahmen über einen Pflege- und Entwicklungsplan für das künftige Naturschutzgebiet (Kernzone) bzw. Landschaftsschutzgebiet geregelt werden.

Für die Sportanlagen werden textliche Festsetzungen getroffen, die die für die Baugebiete entwickelten „ökologischen Standards“ umsetzen.

Die Differenzierung des sich aus Eingriffen in Biotop nach § 26a NatSchG Bln und aus Eingriffen nach § 8a BNatSchG alter Fassung ergebenden Ausgleichserfordernisses aus der Eingriffsbilanzierung findet keinen Eingang in die Festsetzungen des Bebauungsplans. Vielmehr erfolgt im Bebauungsplanverfahren die abschließende Prüfung des Eingriffstatbestandes, die landesrechtlich geregelten Ersatzmaßnahmen werden gemäß § 200a BauGB integriert.

Auf eine Zuordnung der Eingriffe in den anderen Bebauungsplänen zu den Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich im Bebauungsplan XV-68 konnte innerhalb des Entwicklungsbereichs verzichtet werden.

Verfügbarkeit der Flächen

Knapp 86 % der Flächen im Geltungsbereich befinden sich im unbestrittenen Eigentum oder übergeordneten mittelbaren Besitz des Landes Berlin. Etwa 7 % der Flächen sind durch Rückübertragungsansprüche von Alteigentümern belastet, eine Klärung der Eigentumsverhältnisse steht noch aus. Die restlichen Flächen sollen durch die BAAG erworben werden, dazu laufen derzeit Kaufverhandlungen.

(Re-)Finanzierung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich

Die Gesamtkosten zur Herstellung der Parkanlage werden voraussichtlich ca. 65 Mio. DM betragen. Davon entfallen knapp 20 Mio. DM auf Sammelkompensationsmaßnahmen. Diese sind Bestandteil der Ordnungsmaßnahmen und sollen vom Entwicklungsträger durchgeführt und aus dem Treuhandvermögen finanziert werden. Die Refinanzierung soll durch den Abschluss von Abwendungsvereinbarungen mit kooperationswilligen Privateigentümern bzw. im Rahmen des Verkaufs zum Neuordnungswert (kostenerstattungsbeitragsfrei gemäß § 154 Abs. 1 Satz 3 BauGB) erfolgen. Weitere Maßnahmen zur Herstellung des Landschaftsparks im Umfang von ca. 43 Mio. DM betreffen Maßnahmen für die Erholungsnutzung, die keine Maßnahmen zum Ausgleich sind, und werden aus dem Landeshaushalt finanziert.

Verfahrensstand

1993	Einleitung Vorbereitender Untersuchungen
1994	Förmliche Festlegung des Entwicklungsbereichs
Dezember 1995	Aufstellungsbeschluss zum Bebauungsplan XV-68
Oktober 1998	Öffentliche Auslegung des Bebauungsplanentwurfs
Dezember 1998	Öffentliche Auslegung der Flächennutzungsplanänderung

Eine Ausnahmegenehmigung für die Eingriffe in die § 26a-Biotop wurde von der Unteren Naturschutzbehörde in Aussicht gestellt. Die Unterschutzstellungsverfahren für das Naturschutz- und das Landschaftsschutzgebiet laufen noch.

1995/96 fand ein diskursives, kooperatives Gutachterverfahren für den Landschafts- und Erholungspark statt. Es wurden Flächengrößen für die einzelnen Nutzungen (Naturschutz, Erholung, Sport etc.) festgelegt. Danach wurde eine Arbeitsgruppe bestehend aus dem Wettbewerbsgewinner, Bezirks- und Senatsverwaltungen sowie dem Entwicklungsträger eingesetzt, die sich mit der Überarbeitung des Entwurfs beschäftigte. Dadurch konnten Entscheidungen auf einen breiten Konsens der Beteiligten gestellt werden.

Planungs-/Entscheidungsprozess

Mit den Beräumungs- und Entsiegelungsmaßnahmen wurde bereits 1995 begonnen. Die Herstellung der Parkanlage gilt als Bedingung für die Wohngebietsentwicklung im Entwicklungsbereich und soll daher vor den Wohnungsbaumaßnahmen erfolgen. Die Pflanzmaßnahmen wurden im vergangenen Jahr begonnen. Der Abschluss der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme als Gesamtmaßnahme ist für das Jahr 2010 vorgesehen. In diesem Zeitraum ist ein Biomonitoring vorgesehen, um sicherzustellen, dass die mit den Maßnahmen zum Ausgleich intendierten Wirkungen eintreten, und gegebenenfalls in den Umsetzungsprozess steuernd eingreifen zu können.

Realisierung

Die Aufteilung des Entwicklungsbereichs in Bebauungsplangebiete für eine zentrale Sammelausgleichsfläche und darauf Bezug nehmende „Eingriffsbebauungspläne“ folgt der Gesamtkonzeption. Zugleich gewährleistet diese Vorgehensweise die Übersichtlichkeit der Aufstellungsverfahren, da immer nur zwei der dreißig Bebauungspläne bezüglich Eingriff und Ausgleich miteinander in Beziehung zu setzen sind. Dennoch erfordern Planungsprozess und Steuerungsaufwand für ein derartiges Großvorhaben einen eigenen Planungsstab oder – wie in diesem Fall – einen eigenen Entwicklungsträger.

Praktikabilität

Die große zentrale Sammelausgleichsfläche für den gesamten Entwicklungsbereich lässt sich verhältnismäßig wirtschaftlich herstellen, weil eine ökologische Aufwertung der Flächen mit einem vergleichsweise geringen Aufwand erreicht werden kann. Die Gestaltung der Sport- und Spielplatzflächen und anderer Zonen für Freizeitnutzungen ist ungleich aufwendiger. Dies ist jedoch sowohl im Hinblick auf die städtebauliche Erforderlichkeit der Grün- und Freiflächen als auch im Hinblick auf die Lenkung der Erholungsnutzung in die Randbereiche der Parkanlage gerechtfertigt. Im Übrigen wird erwartet, dass die Gestaltungs- und Aufenthaltsqualität der Parkanlage zum positiven Image der gesamten Wissenschaftsstadt Adlershof beiträgt.

Wirtschaftlichkeit

Die Festsetzung der Flächen und Maßnahmen in einem eigenständigen Bebauungsplan ist uneingeschränkt auf städtebauliche Entwicklungsbereiche übertragbar. Bei der Übertragung auf Vorhaben der normalen Bauleitplanung müssten andere Rechtsinstrumente eingesetzt werden, um die Verfügbarkeit der Flächen zum Ausgleich und die Refinanzierung der Aufwendungen für den Ausgleich zu gewährleisten.

Übertragbarkeit

Die Planung ist beispielhaft für die Bewältigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung aus folgenden Gründen:

Beispielhaftigkeit

- Durch die Planung gelingt die Reaktivierung brachgefallener Flächen. Bei dem Vorhaben handelt es sich um ein Projekt der Innenentwicklung unter Ausnutzung der günstigen Lage im Stadtraum und bereits vorhandener Verkehrsanbindung.
- Biotop- und artenschutzrechtliche Belange wurden frühzeitig in das Bauleitplanverfahren integriert; die Ausgleichskonzeption findet einen Kompromiss zwischen Anforderungen an den Biotop- und Artenschutz und denen an die Erholungsfunktion öffentlicher Grünflächen.

- Es wird auch Ausgleich für Eingriffe in das Landschaftsbild geschaffen.
- Es werden die gesetzlichen Möglichkeiten zum Ausgleich der Eingriffe in Naturhaushalt und Landschaftsbild in einem anderen Bebauungsplan im Rahmen eines Gesamtkonzepts für den gesamten Entwicklungsbereich genutzt.
- Die Maßnahmen zum Ausgleich werden vor den Eingriffen durchgeführt.

3.8 Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen

Nach § 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB können anstelle von Festsetzungen oder von Regelungen durch städtebauliche Verträge sonstige geeignete Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen getroffen werden. Dabei können diese Flächen sowohl innerhalb als auch außerhalb des Gemeindegebiets liegen.

Fraglich ist, welche Verfügungsbefugnis die Kommunen für derartige Flächen haben müssen bzw. in welcher Form eine Sicherung der Zweckbestimmung derartiger Flächen zu erfolgen hat. Nach einer Meinung ist davon auszugehen, dass die betreffenden Flächen im Eigentum der Gemeinde stehen müssen, weil nur so ohne Festsetzung eines Bebauungsplans ihre dauerhafte Sicherung für Maßnahmen zum Ausgleich gewährleistet ist. In der kommunalen Praxis wird allerdings häufig davon ausgegangen, dass Flächen für den Ausgleich von der Gemeinde auch durch langfristige Pacht- oder Mietverträge bereitgestellt werden können. Dieser Auffassung ist angesichts des Wortlauts der Regelung des § 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB zuzustimmen. Der Gesetzgeber hat erkennbar nicht auf das Eigentum der Gemeinde abstellen wollen. Es müssen also andere Formen der langfristigen Verfügungsbefugnis der Gemeinde bei derartigen Flächen genügen.

Die Praxis zeigt, dass der Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen von zunehmender Bedeutung sein wird. So wird z. B. in der Fallstudie Flensburg deutlich, dass die Stadt ihre bisherige Strategie der Instrumentenwahl zur Sicherung der Flächen zum Ausgleich in dieser Richtung verändert. Maßgeblich hierfür ist, dass die Verfügbarkeit der Flächen zum Ausgleich in der Praxis für die Realisierung der Eingriffsregelung insgesamt entscheidend ist. Die Kommunen greifen daher vorwiegend auf derart verfügbare Flächen zurück. In diesem Zusammenhang ist auch die von diesen Gemeinden bevorzugt angewandte Baulandentwicklungsstrategie von Bedeutung: Kommunen, die die Strategie „Entwicklung gemeindeeigener Flächen“ (Flensburg, Oldenburg, Ulrichstein) oder „Entwicklung nach Zwischenerwerb bzw. Erwerb von Verfügungsrechten“ (Osburg, Neumünster) verfolgen, können in diesem Kontext bereits entsprechende Flächenvorsorge treffen. Die Kommunen werden auf diese Weise auch verfahrensmäßig entlastet, da die Aufstellung von Bebauungsplänen für diese Bereiche entfällt und Grünordnungspläne, landschaftspflegerische Begleitpläne u. ä. ausreichend sind.

Die Zuordnungsfestsetzung ist auch bei dieser Konstellation Voraussetzung für die hoheitliche Refinanzierung. Selbst Gemeinden, die vertragliche Regelungen dem hoheitlichen Weg vorziehen, sind gut beraten, Zuordnungsfestsetzungen zu treffen, um – falls der Abschluss städtebaulicher Verträge scheitert – hoheitlich refinanzieren zu können. Der Verzicht auf Zuordnungsfestsetzung und städtebaulichen Vertrag ist nur dann möglich, wenn Flächen zum Ausgleich und Bauflächen im Eigentum der Gemeinde sind.

Praxisbeispiel Stadt Flensburg: Bebauungsplan Nr. 227 „Südlich Ansgarkirche“

Themenbaustein	Bebauungsplan/Ausgleich innerhalb des (Eingriffs-)Bebauungsplans/Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen
Akteure/Maßnahmenträger	Stadt Flensburg
Planungsebenen	Bebauungsplan und Grünordnungsplan
Anlass/Begründung	Die Aufstellung des Bebauungsplans dient der Bereitstellung von Wohnbauflächen für bauwillige Familien.
Stadtentwicklungspolitische Kontext	Die kreisfreie Stadt Flensburg liegt an der deutsch-dänischen Grenze und ist Oberzentrum der Region nördliches Schleswig-Holstein. Mit ca. 85 000 Einwohnern und einer Fläche von ca. 49 km ² (zzgl. 760 ha Fördefläche und 130 ha Hafen) weist Flensburg eine Bevölkerungsdichte von 1 734 Einwohnern/km ² auf.

Trotz der vordergründig ausgeglichenen Wohnungsmarktsituation besteht in Flensburg ein Bedarf an preiswerten Wohnungen bzw. an Wohnraum für besondere Bevölkerungsgruppen (einkommensschwache Einzelpersonen, junge und kinderreiche Familien, alte Menschen, Behinderte, Alleinerziehende). Bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung ist die Nachfrage nach Eigenheimen anhaltend hoch. Wesentliche Aufgabe der Stadtentwicklung ist es, die Abwanderung der Wohnbevölkerung in Umlandgemeinden aufzuhalten. Mit der Planung sollen Flächen für den preiswerten Eigenheimbau bereitgestellt werden.

Der Siedlungskörper der Stadt Flensburg lässt größere Vorhaben nur noch am Siedlungsrand zu.

Das Plangebiet liegt im nordöstlichen Stadtgebiet am Rand einer großen innerstädtischen Freifläche. Das Wohngebiet wird aus Darstellungen des Flächennutzungsplans entwickelt; die Eingriffe in Naturhaushalt und Landschaftsbild werden im Landschaftsplan auf einer dreistufigen Skala mit „gering“ eingestuft.

Ausgangssituation

Für die Entwicklung des Wohnungsbaugebiets werden bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen in Anspruch genommen. Der nördliche Teil des ca. 2 ha großen Gebiets wird durch Kleingärten genutzt, der südliche Teil unterlag einer Ackernutzung, die in eine Ackergrasflur brachgefallen ist. Bestimmendes Landschaftselement ist ein Knick an der Grenze der beiden Nutzungen.

Der Bebauungsplan setzt für das Gebiet reines Wohngebiet bei einer GRZ von 0,2 bis 0,25 fest; es sind 17 Einzelhäuser in eingeschossiger Bebauung und ein Kinderspielplatz vorgesehen.

Planinhalt

Zur Vermeidung von Eingriffen ist eine sparsame Erschließung vorgesehen, die den vorhandenen Knick nur im notwendigen Maße durchbricht. Weiterhin werden Nebenanlagen auf eine Grundfläche von 15 m² begrenzt. Im Sinne einer Verminderung der Eingriffe sollen Zufahrten und Stellplätze auf den Baugrundstücken aus wasserdurchlässigen Belägen hergestellt und das Oberflächenwasser versickert werden. Von den verbleibenden Eingriffen werden vor allem Beeinträchtigungen der Bodenfunktion durch Versiegelung ausgehen.

Eingriffsbilanzierung

Die Eingriffs-/Ausgleichsbilanzierung erfolgt in Anlehnung an den Gemeinsamen Runderlass des Innenministers und der Umweltministerin des Landes Schleswig-Holstein vom 3. Juli 1998. Als Maßnahmen zum Ausgleich werden vorgesehen: Die Neuanpflanzung von Knicks an den Grundstücksgrenzen, die an den offenen Landschaftsraum angrenzen, und die Bildung von Einfriedungen durch Hecken. Es verbleibt nach Durchführung dieser Maßnahmen ein rechnerisches Ausgleichsdefizit in der Größenordnung von 1 058 m², zu dessen Ausgleich auf eine Fläche außerhalb des Geltungsbereichs dieses Bebauungsplans im Osbektal zugegriffen wird, auf der bereits Maßnahmen zum Ausgleich aus anderen Bebauungsplänen vorgesehen sind.

Bei dieser von der Gemeinde bereitgestellten Fläche handelt es sich um eine landwirtschaftlich genutzte Weide/Wiese im topographisch stark ausgeprägten Talraum. Die Fläche soll mit dem Ziel entwickelt werden, einen im Rahmen der Flurbereinigung begradigten Bachlauf zu renaturieren und die Talsohle zu vernässen.

Knicks und andere Pflanzgebote werden auf den Baugrundstücken gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB festgesetzt. Die Stadt verpflichtet sich zur Durchführung der Maßnahmen zum Ausgleich auf der planexternen Fläche. Es wird eine Zuordnung der Eingriffsflächen aus dem Bebauungsplan zu den Maßnahmen zum Ausgleich auf der von der Gemeinde bereitgestellten Fläche festgesetzt; die planexterne Fläche zum Ausgleich wird in die Zuordnung nicht einbezogen.

Rechtliche Sicherung der Flächen bzw. Maßnahmen zum Ausgleich

Verfügbarkeit der Flächen	Die Stadt ist Eigentümerin aller Flächen im Plangebiet sowie der externen Fläche zum Ausgleich.
(Re-)Finanzierung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich	<p>Die Kompensationsmaßnahmen auf den Baugrundstücken sind von den Vorhabenträgern durchzuführen, die Maßnahmen auf der planexternen Fläche werden durch die Stadt Flensburg hergestellt und über den Verkauf der Baugrundstücke refinanziert.</p> <p>Für die Fläche zum Ausgleich außerhalb des Plangebiets trägt die Stadt Flensburg die Kosten.</p> <p>Insgesamt führt diese Regelung nicht zu einer vollen Kostendeckung für die Stadt Flensburg, weil durch kommunalpolitischen Beschluss die Baulandpreise bewusst auf einem dem Umland gegenüber konkurrenzfähigen Niveau gehalten werden sollen.</p>
Planungs-/Entscheidungsprozess	Zunächst war der Ausgleich auf gemeindeeigenen Flächen vorgesehen, die zum einen bereits im Flächennutzungsplan als Flächen zum Ausgleich dargestellt waren, in unmittelbarer Nachbarschaft zum Baugebiet lagen und mit in den Geltungsbereich des Bebauungsplans einbezogen wurden. Da die Stadt die für dieses Planungskonzept noch erforderlichen Restflächen nicht vollständig erwerben konnte, sollten Flächen zum Ausgleich aus dem Ausgleichsflächenpool im Geltungsbereich eines anderen Bebauungsplans in Anspruch genommen werden, deren Verfügbarkeit jedoch auch nicht vollständig gesichert werden konnte. Daher entschied sich die Stadt zur Bereitstellung der in diesem Bebauungsplan zugeordneten Flächen zum Ausgleich, ohne sie in den Geltungsbereich dieses oder eines anderen Bebauungsplans einzubeziehen.
Verfahrensstand	<p>November 1998 Aufstellungsbeschluss des Bebauungsplans</p> <p>Juli 1999 Satzungsbeschluss</p>
Realisierung	<p>Die Erschließungsmaßnahmen im Baugebiet und die Maßnahmen zum Ausgleich werden bis zum Jahresende durchgeführt. Ab Oktober 1999 werden die Baugrundstücke vermarktet.</p> <p>Ein Übersichtsplan dokumentiert seit März 1999 sowohl die für Maßnahmen zum Ausgleich geeigneten und vorgehaltenen Flächen als auch die bereits verbindlich in Anspruch genommenen Flächen zum Ausgleich mit dem Ziel, ein so genanntes Ökokonto aufzubauen.</p>
Praktikabilität	<p>Abweichend von der „informellen Zuordnung“ des Flächennutzungsplans werden die externen Flächen zum Ausgleich nicht auf der benachbarten Freifläche, sondern auf einer anderen, von der Gemeinde bereitgestellten Fläche vorgesehen, ohne ein Änderungserfordernis des Flächennutzungsplans auszulösen. Die Maßnahmen zum Ausgleich fügen sich in das im Landschaftsplan entwickelte Gesamtkonzept ein und konnten aus diesem abgeleitet werden.</p> <p>Die Bewältigung der Eingriffsregelung erfolgt in Flensburg zunehmend durch Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen.</p>
Wirtschaftlichkeit	Die Stadt trägt zwar die Kosten für den nicht „marktgängigen“ Teil der Kompensationsmaßnahmen. Dies wird gleichwohl als wirtschaftlich tragbar angesehen, da es die Position der Stadt im interkommunalen Wettbewerb um Wohnbevölkerung und Gewerbebetriebe mit den Gemeinden im Umland stärken und weitere Abwanderungen verringern helfen kann.
Übertragbarkeit	Die Vorgehensweise ist insbesondere auf Gemeinden übertragbar, die Suburbanisierungsprozessen entgegensteuern wollen.

Die Planung ist beispielhaft für die Bewältigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung aus folgenden Gründen:

Beispielhaftigkeit

- Die Bereitstellung der Flächen zum Ausgleich durch die Gemeinde stellt eine sachgerechte Anwendung des planungsrechtlichen Instrumentariums dar, da diese Flächen in ein Gesamtkonzept örtlicher Grünverbindungen und Biotopverbundsysteme eingebunden sind, das im Flächennutzungsplan und Landschaftsplan entwickelt wurde.
- Der teilweise Verzicht der Stadt auf die Refinanzierung der Kosten für Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich wird mit der Notwendigkeit einer Gegensteuerung gegen die Bevölkerungsabwanderung ins Umland begründet. Die Vorgehensweise ist durch einen kommunalpolitischen Beschluss legitimiert, die Gleichbehandlung der Vorhabenträger bzw. Grundeigentümer ist gewährleistet. Die Kompensation der Eingriffe erfolgt in vollem Maße durch die Stadt.

3.9 Ausgleich im Zusammenhang mit städtebaulichen Verträgen bzw. vorhabenbezogenem Bebauungsplan

Nach § 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB können anstelle von Festsetzungen auch städtebauliche Verträge nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB über die Durchführung und Finanzierung von Maßnahmen zum Ausgleich geschlossen werden.

Im Falle eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 12 BauGB werden entsprechende Vereinbarungen im Rahmen des Durchführungsvertrages nach § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB getroffen (z. B. VEP „Erweiterung Kaufhaus Nessler“, Ludwigslust; VEP „Birkenallee/Biemenhorst“, Bocholt; VEP „Einkaufszentrum Zentralbereich“, Villingen-Schwenningen; VEP 970 V Mastweg/Lebenshilfe, Wuppertal).

Städtebauliche Verträge sind von zunehmender Bedeutung für die Umsetzung und Finanzierung bzw. Refinanzierung von Maßnahmen zum Ausgleich. Dies ergibt sich vor allem aus der ebenfalls wachsenden Bedeutung vertragsgestützter Strategien der Baulandbereitstellung und -erschließung. Eine repräsentative Untersuchung ergab hier, dass bereits 9 % (regelmäßig) bzw. 27 % (regelmäßig + häufig) bzw. 49 % (regelmäßig + häufig + selten) der Kommunen städtebauliche Verträge zur Sicherung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich nutzen.⁶

Im Beispielfall B-Plan Hom 254 – Menglinghausen, Dortmund, ergab sich insgesamt folgender Ablauf: Die Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich wurden zunächst zugeordnet. Später wurde ein Erschließungsvertrag geschlossen, der auch die Durchführung und Kostentragung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich innerhalb des Plangebiets umfasste. Die Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich außerhalb des Plangebiets wurden durch einen städtebaulichen Vertrag sowie durch Eintragung einer Baulast gesichert.

Die Fallstudien zeigen, dass die Anwendungsprobleme in der Praxis nur zu einem geringen Teil aus der Regelung des § 1a BauGB resultieren; ganz überwiegend handelt es sich vielmehr um nach wie vor verbreitete Unsicherheiten der Gemeinden im Umgang mit städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB bzw. mit öffentlich-rechtlichen Verträgen nach §§ 54 ff. VwVfG. Hierzu gehören z. B. immer wieder auftauchende sprachliche Ungenauigkeiten oder Fehler bei der Formulierung von Verträgen, Unsicherheiten hinsichtlich des Zeitpunkts des Vertragsabschlusses und der Regelung der Sicherungsmöglichkeiten.

Im Ergebnis erscheint es erforderlich, die Anwendungssicherheit der kommunalen Praxis im Bereich des städtebaulichen Vertrags generell durch Arbeitshilfen, Fortbildung und den Nachweis von „good practice“-Fällen deutlich zu erhöhen.

⁶ Schäfer/Lau/Specovius u. a.: Rechtstatsachenforschung zur Praxis der Baulanderschließung und Baulandbereitstellung und deren Finanzierung nach geltendem Recht, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Endbericht (unveröff. Manuskript) Berlin. November 1999

**Praxisbeispiel Stadt Essen:
Bebauungsplan Nr. 4/97 „Frauenstein-/Hammer Straße
(Dilldorfer Höhe)“ in Essen-Kupferdreh**

Themenbaustein	Bebauungsplan/städtebaulicher Vertrag
Akteure/Maßnahmenträger	Stadt Essen, Vorhabenträger
Planungsebenen	Bebauungsplan
Anlass/Begründung	Nach Aufgabe der militärischen Nutzung im Jahre 1994 soll das Gelände der ehemaligen Ruhrlandkaserne einer städtebaulichen Neuordnung zugeführt und zu einem Wohnquartier entwickelt werden.
Stadtentwicklungspolitischer Kontext	<p>Die Stadt Essen ist Oberzentrum und im Zentrum des Ruhrgebietes im Land Nordrhein-Westfalen gelegen. Mit ca. 600 000 Einwohnern und einer Fläche von ca. 210 km² weist Essen eine Bevölkerungsdichte von 2 900 Einwohnern/km² auf.</p> <p>In Essen besteht eine klassische Baulandknappheit, weil die Stadt im Ballungsraum liegt. Im Flächennutzungsplan stehen zwar noch Baulandreserven zur Verfügung, deren Großteil aber aufgrund verschiedener Restriktionen kurzfristig nicht mobilisierbar ist.</p> <p>In der Stadt war von 1991 bis 1998 ein Sinken der Bevölkerungszahl um ca. 27 000 Einwohner zu verzeichnen. Der größte Teil der Wanderungsverluste entsteht durch die Abwanderung der Bevölkerung in das Umland. Hauptgrund dafür ist das hohe Bodenpreisniveau, welches in der Stadt Essen im Spitzenbereich des Landes Nordrhein-Westfalen liegt.</p> <p>Die Stadt hat ein Wohnungsbauprogramm aufgelegt, das insbesondere die Entwicklung von Wohnbauflächen im Essener Norden zum Ziel hat, um einer weiteren Abwanderung der Bevölkerung in das Umland entgegenzuwirken. Das Vorhaben an der Dilldorfer Höhe hat zum Ziel, junge Familien mit Kindern durch die Schaffung von Wohnraum an die Stadt Essen zu binden.</p> <p>Der Ortsteil Kupferdreh, in dem der Bebauungsplan aufgestellt wurde, ist zur Zeit Gegenstand umfangreicher städtebaulicher Umstrukturierungen (z. B. S-Bahn-Haltepunkt und Markt). Die Darstellungen des Flächennutzungsplans widersprachen im Bereich Dilldorfer Höhe den städtebaulichen Zielstellungen des Bebauungsplans. Der Flächennutzungsplan wurde daher im Parallelverfahren geändert.</p>
Ausgangssituation	<p>Das Plangebiet liegt im Süden der Stadt und genießt eine hohe Lagequalität. Es ist inmitten des Landschafts- und Erholungsraumes um den Baldeneysee und in geringer Entfernung zum Ortskern Kupferdreh gelegen. Das ehemalige Kasernengelände liegt auf einem Plateau oberhalb des Ruhrtals im Übergangsbereich zwischen dem Siedlungsbereich Kupferdreh im Norden und Osten und der vielfältig strukturierten Landschaft im Süden und Westen. Unmittelbar an das Gelände grenzen nur kleinteilige Siedlungsbereiche an, die aufgelockerte Bebauungsstrukturen aufweisen. Zwei Teilflächen lagen im Geltungsbereich von Landschaftsschutzgebieten; hinsichtlich einer Fläche war deren Entlassung erforderlich. Im Randbereich der Konversionsfläche befindet sich die vierspurig ausgebaute Bundesstraße B 227, von der Emissionen auf das geplante Wohnquartier ausgehen. Altlastenuntersuchungen ergaben, dass im östlichen und südlichen Böschungsbereich sowie an lokal begrenzten Stellen innerhalb des Kasernengeländes zum Teil auch oberflächennah ein stark erhöhter Schadstoffgehalt vorhanden ist, der Sanierungs- und Sicherungsmaßnahmen unterzogen wurde. Von dem oberflächennahen Bergbau, der im Bereich der Kaserne umging, sowie von den noch vorhandenen ehemaligen Luftschutzstollen sind keine negativen Auswirkungen zu befürchten.</p>

In dem 27 ha umfassenden Plangebiet ist die Errichtung von ca. 730 Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau und als Einfamilien-, Doppel- oder Reihenhäuser vorgesehen. Das städtebauliche Konzept der Siegerarbeit eines bundesweit offenen städtebaulichen Ideenwettbewerbs setzt seinen Schwerpunkt auf die Qualität der „Grenze“ zwischen Natur und neuem Quartier. Den Übergang vom geplanten bebauten Stadtraum zum angrenzenden Landschaftsraum zu markieren, ist die wesentliche Entwurfsidee, mit der das naturräumliche Potenzial des Plateaus und die einzigartige Landschaftskulisse des Ruhrtals in das Siedlungskonzept integriert werden. Das Grundgerüst des Entwurfs basiert auf der Einfachheit eines Wegekreuzes, das aus den Anbindungspunkten im Norden, Osten und Süden mit dem siedlungsräumlichen Umfeld des Stadtteils entwickelt wird. Nach der Überarbeitung des Entwurfs, insbesondere im Hinblick auf den erhaltenswerten Baumbestand und die innere Erschließung des Gebietes, bildete dieses Konzept die Grundlage des Bebauungsplanverfahrens.

Planinhalt

Der Bebauungsplan trifft eine Reihe grünplanerischer Festsetzungen, die der Erhaltung des bedeutsamen Baumbestandes, von Sträuchern sowie sonstigen Bepflanzungen und der Erhaltung einer als private Grünfläche festgesetzten Fläche, die im Landschaftsschutzgebiet verbleibt, und zum Ausgleich des Eingriffs in Natur und Landschaft dienen.

Darüber hinaus werden örtliche Bauvorschriften nach § 86 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 4 BauONW über die Gestaltung der baulichen Anlagen als Festsetzungen in den Bebauungsplan aufgenommen.

In unmittelbarer Nähe des Plangebietes werden drei Flächen für Kompensationsmaßnahmen in Anspruch genommen.

Der vorab erstellte landschaftsökologische Fachbeitrag gab einen konstruktiven Empfehlungsrahmen bezüglich der baulichen Nutzung und Gestaltung der ehemaligen Kaserne, deren Einbindung in die Umgebung und deren Struktur sowie Qualitätsanforderungen der Grün- und Freiflächen für den städtebaulichen Wettbewerb vor. Nach der Durchführung des städtebaulichen Wettbewerbs wurde ein Ergänzungsgutachten zur Bilanzierung des Eingriffs und dessen Kompensation erstellt.

Eingriffsbilanzierung

Ein wesentlicher Aspekt der Vermeidung und Minderung des Eingriffs lag in der Standortauswahl für die neue Wohnbebauung. Durch die Umnutzung des schon in erheblichem Umfang anthropogen überformten Kasernengeländes konnten im Hinblick auf den Wohnsiedlungsbedarf andere wertvollere Landschaftsräume geschont werden. Es muss allerdings dafür Sorge getragen werden, dass durch diese Planung ein Wald, der zwischen Kupferdreh und der Dilldorfer Höhe liegt, nicht unter Entwicklungsdruck gerät.

Mit der Wohnbebauung und der Bereitstellung der notwendigen inneren Verkehrserschließung sind erhebliche und nachhaltige Eingriffe in Natur und Landschaft verbunden. Zu verzeichnen ist insbesondere ein hoher Verlust von zum Teil qualitativ sehr hochwertigen Bäumen. Im Bereich des ehemaligen Kasernengeländes, das zu 64 % versiegelt war, ergibt sich hingegen eine positive Versiegelungsbilanz.

Der Eingriff kann durch die Festsetzung von Anpflanzgeboten, von privaten Grünflächen sowie Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft im Plangebiet nicht vollständig ausgeglichen werden. Daher werden auf drei derzeit überwiegend als Grünland genutzten Flächen mit einer Größe von insgesamt 2,1 ha in unmittelbarer Nähe des Geltungsbereiches Maßnahmen zur Anlage von Saum- und Gehölzpflanzungen, Sukzessionsentwicklung und zur Anlage einer Obstwiese festgelegt.

Die Ergebnisse der landschaftsökologischen Gutachten und der Bewertung und Bilanzierung des Eingriffs sind in die Ergebnisse der kommunalen Umweltverträglichkeitsprüfung eingeflossen, die die Stadt Essen seit 1987 freiwillig durchführt.

Verfügbarkeit der Flächen	Die Flächen für Maßnahmen zum Ausgleich stehen im Eigentum des Vorhabenträgers.
Rechtliche Sicherung der Flächen bzw. Maßnahmen zum Ausgleich	Eine Festsetzung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich erfolgt zeichnerisch und textlich nach § 9 Abs. 1 Nr. 15, 20 und 25a BauGB. Die Durchführung und Finanzierung der planinternen und planexternen Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich wird durch einen städtebaulichen Vertrag zwischen der Stadt und dem Vorhabenträger geregelt.
(Re-)Finanzierung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich	Die Finanzierung der planinternen Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich erfolgt mit Ausnahme der Maßnahmen auf einer bestimmten Obstwiese durch den Vorhabenträger. Für diese Maßnahme sowie für die planexternen Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich wurde eine Splittung der Kosten zwischen Stadt und Vorhabenträger vereinbart.
Planungs-/Entscheidungsprozess	Zur Entwicklung der städtebaulichen Gesamtkonzeption des Wohnquartiers und seiner räumlich-funktionalen Verflechtung mit dem Ortsteil Kupferdreh wurde ein bundesweit offener städtebaulicher Ideenwettbewerb durchgeführt. Im Planungsprozess erfolgte eine umfangreiche Beteiligung der organisierten Bürgerschaft sowie die Durchführung eines Planungsworkshops „Frauen planen für Frauen“. Aufgrund dessen wurde bei der in den umliegenden Bereichen wohnenden Bevölkerung eine weitgehende Akzeptanz der Planungsziele erreicht.
Verfahrensstand	<p>1994 Aufgabe der Ruhrlandkaserne durch die Bundeswehr</p> <p>1995 Rückerberwerb der Grundstücke durch die städtische Wohnungsbau-Gesellschaft Allbau AG vom Bund</p> <p>Mai 1996 Beschluss des Rates zur Änderung des Flächennutzungsplans, zur Aufstellung eines Bebauungsplans sowie zur Durchführung des Bauleitplanverfahrens nach den Vorschriften des BauGB-MaßnG</p> <p>November 1998 Abschluss eines städtebaulichen Vertrages durch die Stadt und den Vorhabenträger</p> <p>Juni 1999 Inkrafttreten des Bebauungsplans</p>
Realisierung	Die erforderlichen Abbrucharbeiten wurden 1998 durchgeführt. Für den ersten Bauabschnitt wurde eine Baugenehmigung auf der Grundlage des § 33 BauGB erteilt. Der Hochbau des ersten Bauabschnittes sowie die erforderlichen Erschließungsmaßnahmen wurden 1999 begonnen. Die planexternen Maßnahmen zum Ausgleich sind zum Teil bereits realisiert worden.
Praktikabilität	Das Planungsverfahren entspricht mit Ausnahme der erweiterten verfahrensbegleitenden Bürgerbeteiligung der normalen Bauleitplanung. Die Regelung der Durchführung und Finanzierung der Maßnahmen zum Ausgleich in einem städtebaulichen Vertrag stellt eine sachgerechte, für die Verwaltung gut zu handhabende Anwendung des vorhandenen Rechtsinstrumentariums dar.
Wirtschaftlichkeit	<p>Die zweistufige Begutachtung zur Ermittlung des Eingriffs in Natur und Landschaft vor und nach dem städtebaulichen Wettbewerb ist im Rahmen der kommunalen Umweltverträglichkeitsprüfung generelle Praxis und hat sich bewährt. Dieses Prinzip ist auch wirtschaftlicher, da bereits von Beginn des Planungsprozesse an alle Belange berücksichtigt werden können.</p> <p>Das Verwaltungsverfahren war aufgrund der geringen Planungsdauer für alle Beteiligten äußerst effektiv und wirtschaftlich.</p> <p>Die erweiterte verfahrensbegleitende Bürgerbeteiligung war aufgrund der Größe des Plangebiets, der naturräumlichen Ausgangslage und der städtebaulichen Zielstellungen angemessen.</p>

Der städtebauliche Ideenwettbewerb wurde durch das Land Nordrhein-Westfalen gefördert.

Die Übernahme der Erschließungskosten einschließlich der anteiligen Kosten für Maßnahmen zum Ausgleich durch den Vorhabenträger ist für die Stadt von Vorteil. Dies gilt gleichermaßen für die Festsetzung privater Grünflächen, deren öffentliche Nutzung gesichert wurde.

Die Vorgehensweise der vertraglichen Vereinbarung zur Durchführung und Finanzierung von Maßnahmen zum Ausgleich ist auf vergleichbare Planungsfälle grundsätzlich übertragbar.

Übertragbarkeit

Die Planung ist beispielhaft für die Bewältigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung aus folgenden Gründen:

Beispielhaftigkeit

- Die Standortauswahl einer Konversionsfläche und sie umgebender Flächen stellt eine wesentliche Voraussetzung für die Eingriffsvermeidung bzw. -minimierung dar.
- Im Vorlauf des städtebaulichen Wettbewerbs wurde ein landschaftsökologischer Fachbeitrag zur Bestimmung der ökologischen Rahmenbedingungen für die Erstellung des städtebaulichen Konzepts als gängige Praxis im Rahmen der kommunalen Umweltverträglichkeitsprüfung erarbeitet.
- Das planungsrechtliche Instrumentarium wird zur Festsetzung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich und deren rechtliche Sicherung in einem städtebaulichen Vertrag sachgerecht angewendet.
- Es fanden umfangreiche Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung statt.

3.10 Ausgleich außerhalb des Gemeindegebiets, interkommunale und regionale Kooperation bei der Bereitstellung von Flächen und Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich

Mit der räumlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich nach § 1a Abs. 3 Satz 2 BauGB kann der Ausgleich von Eingriffen auch außerhalb des Gemeindegebiets erfolgen und zum Gegenstand interkommunaler Kooperation gemacht werden. Im novellierten ROG sind darüber hinaus in § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 ausdrücklich Festlegungen von Freiraumstrukturen in Raumordnungsplänen mit der Bestimmung von Ausgleichs-, Ersatz- oder Minderungsfunktionen für unvermeidbare Beeinträchtigungen des Naturhaushalts vorgesehen.

Fälle, in denen ein Ausgleich außerhalb des Gemeindegebiets gefunden wird, ohne dass es zu einer interkommunalen Kooperation kommt, sind selten und eher durch atypische Merkmale bestimmt. In derartigen Fällen stellt sich vor allem die Frage, welche Voraussetzungen die Flächen in der anderen Gemeinde erfüllen müssen. Insbesondere fragt es sich, ob es ausreicht, dass die Kommune des Eingriffsbebauungsplans die Verfügungsbefugnis über das Grundstück auf dem Territorium der anderen Gemeinde hat, oder ob eine öffentlich-rechtliche Sicherung durch Vertrag oder Bauungsplanung in Abstimmung mit der anderen Gemeinde erforderlich ist. Im Ergebnis erscheint eine Absicherung der Ausgleichsfläche vor planerischen Absichten der anderen Gemeinde erforderlich, was primär durch eine vertragliche Vereinbarung der beiden Gemeinden erreicht werden kann.

Weiter verbreitet ist der Fall der interkommunalen Kooperation. Die konkreten Formen der interkommunalen Zusammenarbeit sind vielfältig. Sie reichen von Zweck- oder Planungsverbänden über zweistufige kommunale Verwaltungsformen und privatrechtliche Vereine oder Gesellschaften (insbesondere GmbH), Landschaftspflegeverbände bis hin zu eher locker strukturierten kommunalen Arbeitsgemeinschaften. Ebenso vielfältig sind die für die interkommunale Kooperation genutzten Planungsebenen (vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung, informelle Planung).

In inhaltlicher Hinsicht lassen sich unterscheiden Kooperationen primär zum Zwecke von Ausgleichsregelungen einerseits und thematisch umfassendere Kooperationen, bei denen Ausgleichsregelungen nur ein Kooperationsgegenstand unter anderen sind.

Bedarfe sind am ehesten erkennbar in Verdichtungsräumen mit Flächenknappheit. Die bekannt gewordenen Beispiele sind aber nur z. T. dort angesiedelt, ansonsten sind bisher vor allem Fälle aus dem nicht großstädtischen Räumen bekannt geworden: Bad Bentheim/Nordhorn/Isterberg/Quendorf, Städtequartett Damme-Diepholz-Lohne-Vechta (s. u.).

Praxisbeispiel Städtequartett Damme-Diepholz-Lohne-Vechta: Ausgleichflächenkonzeption im Städtequartett

Themenbaustein	Interkommunale Kooperation/Freiwillige Kooperation auf der Ebene der Informellen Planung/Kompensationsflächenpool
Akteure/Maßnahmenträger	Städte Damme, Diepholz, Lohne und Vechta auf der Grundlage ihrer Kooperation im „Städtenetz“, Flächenagentur in der Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH in Gründung gemäß §§ 108, 109 NdsGO.
Planungsebenen	Informelle gemeindeübergreifende Planung oberhalb der Flächennutzungsplan-ebene.
Anlass/Begründung	Ziel des interkommunalen Kooperationsprojekts ist es, einen gemeinsamen Flächenpool für Kompensationsmaßnahmen zu entwickeln, um einerseits die ökologische Effizienz der Kompensationsflächen durch einen regionalen Verbund zu erhöhen und andererseits für die Städte durch die gemeinsame Strategie eine preisgünstigere, durch große zusammenhängende Flächen effektivere und vorausschauendere Kompensationsflächenbeschaffung sowie Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft durchzuführen.
Stadtentwicklungspolitischer Kontext	<p>Die vier Städte Damme, Diepholz, Lohne und Vechta liegen im Dreieck zwischen den Oberzentren Bremen, Oldenburg und Osnabrück im Bundesland Niedersachsen. Die Städte Vechta, Lohne und Diepholz sind im Niedersächsischen Landesraumordnungsprogramm als Mittelzentren dargestellt, während für die Stadt Damme eine solche Einordnung zwar beantragt, aber letztlich noch nicht erfolgt ist. Die Städte haben zwischen 15 000 und 25 000 Einwohner und liegen räumlich dicht beieinander; die Entfernungen zwischen den Stadtzentren betragen zwischen 7 und 23 km. Die interkommunale Kooperation zwischen den vier Städten im „Städtequartett“ begann 1995. Das Projekt ist Modellvorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld „Städtenetze“. Die Kompensationsflächenpool-Konzeption wird seit 1997 von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt gefördert.</p> <p>Die interkommunale Kooperation verfolgt die Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regionale Entwicklung in regionaler Verantwortung durch Bündelung der Kräfte zur Stärkung der ganzen Region • Arbeitsteilung statt Konkurrenz zwischen den vier Städten in Bereichen wie z. B. Krankenhausversorgung und Bildungseinrichtungen • Vernetzung der vier Städte durch gemeinsame Projekte wie den interkommunalen Kompensationsflächenpool, aber auch durch Konzepte zur Verbesserung des ÖPNV-Angebots, einer gemeinsamen Fremdenverkehrsentwicklung, der Entwicklung einer gemeinsamen Museumslandschaft u. ä. <p>Der Kooperationsprozess ist gekennzeichnet durch die Suche nach einem Gleichgewicht der Städte unter unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Strukturkennzeichen nach dem Leitsatz von „Ausgewogenheit und Vorteilsausgleich“.</p> <p>Die naturräumliche Ausstattung des Städtequartetts lässt sich grob beschreiben als ein Geflecht aus Endmoränenzügen und Moorniederungen. Gemeinsam ist allen vier Städten, dass sich die Siedlungsräume überwiegend auf den trockenen Endmoränenzügen befinden. Die Diepholzer Moorniederung bildet das „trennende Band“ zwischen den westlich der Niederung gelegenen Städten Damme, Lohne und Vechta und der östlich der Niederung gelegenen Stadt Diepholz. Daher bietet sich die Moorniederung im Rahmen einer großräumigen Vernetzung ideal als Kompensationsflächenpool an.</p>

Ziel des Kompensationskonzepts ist, in einem Programm der Kulturlandschaftspflege Pufferzonen um naturschutzrechtlich geschützte Biotope zu entwickeln und Biotopvernetzungen zu schaffen, die mit den Interessen der Landwirtschaft vereinbar sind.

Im Bereich der Moorniederung verläuft die Grenze der Bezirksregierung Weser-Ems und des Landkreises Vechta zur Bezirksregierung Hannover und dem Landkreis Diepholz. In der landwirtschaftlichen Nutzungsstruktur unterscheiden sich die Teilräume erheblich durch Veredelungswirtschaft (Massentierhaltung) im Oldenburgischen, von der erheblicher Druck auf die landwirtschaftlichen Flächen als Güllenachweisflächen ausgeht, und intensiver Grünland- und Ackernutzung im Hannoverschen Teil. Auch in der Siedlungsentwicklung herrscht im Oldenburgischen Raum ein höherer Entwicklungsdruck, der sich in einem spürbar höheren Bodenpreisniveau gegenüber dem Hannoverschen Teil dokumentiert. Im Hinblick auf den Interessenausgleich zwischen den beteiligten Städten besteht die Aufgabe der Entwicklung des interkommunalen Kompensationsflächenpools nicht nur darin, die fachplanerischen Grundlagen zu erarbeiten, sondern auch Regelwerke zu schaffen und Entscheidungsprozesse zu strukturieren, nach denen die Städte mit ihren unterschiedlichen Ausgangsbedingungen am Kompensationsflächenpool partizipieren.

Ausgangssituation

Nach Schätzungen der Verwaltungen werden in den vier Städten in den nächsten sechs bis zehn Jahren insgesamt 300–500 ha Kompensationsflächen für Eingriffe in Natur und Landschaft benötigt. Zunächst wurden in einer Voruntersuchung so genannte Suchräume für Kompensationsflächen im Umfang des etwa Zehnfachen des geschätzten Flächenbedarfs identifiziert, um Abhängigkeiten beim Flächenenerwerb zu vermeiden. Eine flächenscharfe Darstellung der Suchräume erfolgt aus dem gleichen Grund bisher nicht und ist erst vorgesehen, wenn die Verfügbarkeit der Poolflächen für Kompensationsmaßnahmen gesichert ist.

Planinhalt

Die Auswahl erfolgte auf der Grundlage der Landschaftspläne sowie der abgestimmten Vorgaben und Aussagen der Stadtverwaltungen, Landkreise, Bezirksregierungen und Naturschutzstationen. Dabei handelt es sich überwiegend um fehlgenutzte anmoorige Böden, die ein Aufwertungspotenzial aufweisen. Die Mindestgröße von zusammenhängenden Flächen sollte 100 ha betragen, um diese Flächen rentabel unter ökologischen Gesichtspunkten bewirtschaften zu können. Es wird kein reines Naturschutzkonzept verfolgt, vielmehr soll die langfristige Sicherung extensiver Bewirtschaftungsformen für die Landwirte vertraglich vereinbart werden. In der Regel liegen die landwirtschaftlich genutzten Flächen in Moorrandbereichen, die an Gebiete mit vorhandenen Naturschutzverordnungen und sonstigen Naturschutzplanungen angrenzen, auf denen Biotopsicherung und -entwicklung bereits auf der Grundlage bestehender Verordnungen erfolgen. Insgesamt bilden die Flächen, die bereits mit naturschutzrechtlichen Restriktionen belegt sind, und die unmittelbar angrenzenden Suchräume ein großflächiges „grünes Band“, in dem der Naturschutz im Vordergrund steht.

Die Suchräume liegen nur in den Grenzbereichen der Städte, um den interkommunalen – also grenzüberschreitenden und dennoch vernetzten – Charakter der Poolflächen in den Vordergrund zu stellen. Daher fanden bereits identifizierte Kompensationsflächen in den Stadtgebieten z. T. keine Beachtung.

Angestrebt wird eine Rahmenvereinbarung zwischen den vier Städten über

- Gewährleistung einer abgestimmten Bauleitplanung;
- Gesamtgröße der Poolflächen;
- ungefähre räumliche Lage der Poolflächen;
- nachvollziehbare Bewertungsmaßstäbe für Eingriff und Ausgleich;
- Modalitäten der finanziellen Kompensation der vier Partner, wenn eine Stadt mehr einbringt, als sie benötigt oder umgekehrt;

- Zugriff aller vier Städte auf alle Poolflächen;
- Modalitäten der Kostenverteilung bei Inanspruchnahme von Poolflächen für Maßnahmen zum Ausgleich;
- Fortschreibung des Kooperationsrahmens.

Eingriffsbilanzierung

Die Abschätzung des Kompensationsflächenbedarfs im Flächenpool erfolgt durch Auswertung der noch nicht ausgenutzten Flächenpotenziale der Flächennutzungspläne, der im Verfahren befindlichen Flächennutzungsplan-Änderungen, Stadtentwicklungsplanungen oder Rahmenpläne oder – soweit diese Pläne nicht die erforderlichen Informationen enthalten – der Erfahrungswerte des jährlichen Bauflächenbedarfs der vier Städte. Eine Einschätzung der Bedeutung der einzelnen Biotoptypen für den Naturhaushalt erfolgt in einer fünfstufigen Skala in Anlehnung an HABER (1992):

- Eine sehr hohe Bedeutung besitzen schutzwürdige und geschützte Flächen. Sie sind im Allgemeinen Ausschlussflächen für die Siedlungsentwicklung.
- Eine hohe Bedeutung wird entwickelten naturnahen Biotoptypen zugeordnet.
- Eine mittlere Bedeutung weisen Brachen und extensiv genutzte Standorte auf.
- Eine geringe Bedeutung kommt intensiv genutzten Grünland-, Acker-, Baum- schul- oder Gartenflächen zu.
- Keine Bedeutung haben versiegelte Flächen, da sie nicht eingriffsrelevant sind.

Auf der Grundlage von Erfahrungswerten zum Bedarf an plangebietsexternen Kompensationsflächen wurden Spannweiten in Abhängigkeit von der vorgesehenen Art der baulichen Nutzung ermittelt, mit deren Hilfe der Gesamtbedarf an Kompensationsflächen im Flächenpool abgeschätzt wird:

Die ökologische Kontierung von Eingriff und Ausgleich in der verbindlichen Bauleitplanung soll künftig in allen vier Städten auf der Grundlage eines eigens im Städtequartett entwickelten Bewertungsmodells erfolgen, das auf dem Osnabrücker Modell und dem Modell des Niedersächsischen Städtetags basiert. Es handelt sich um ein einfaches und nachvollziehbares Bewertungsverfahren, das vor allem abiotische Faktoren berücksichtigt. Das Bewertungsverfahren wird künftig allen mit Planungen in den Gemeinden beauftragten Büros verbindlich – quasi als „TA Natur“ – vorgegeben; Eingriff und Ausgleich sind nach der gleichen Methode zu beurteilen.

Verfügbarkeit der Flächen

Die Gemeinden haben sich verpflichtet, dauerhafte Nutzungsrechte für geeignete Kompensationsflächen in den Suchräumen zu erwerben oder diese anzukaufen. Zum Teil laufen im Flächenpool bereits Flurneuordnungsverfahren, sodass sich den Gemeinden günstige Bedingungen bieten, um die Verfügbarkeit dieser Flächen für Kompensationsmaßnahmen zu sichern. Das Kompensationsflächenmanagement im Flächenpool soll künftig von einer Flächenagentur wahrgenommen werden.

Rechtliche Sicherung der Flächen bzw. Maßnahmen zum Ausgleich

Die Auswahl der Suchräume beinhaltet zunächst keine Verbindlichkeit zur Umsetzung, sie ist weniger als statische Planung denn als Prozess anzusehen, der zur Vereinfachung von Genehmigungspraktiken beiträgt. Weiterhin ist den Städten die Ausweisung von Kompensationsflächen auch außerhalb des Flächenpools möglich, da beispielsweise die Stadt Vechta bereits an anderer Stelle großflächige Kompensationsflächen ausgewiesen hat.

Eine explizite Darstellung der Suchräume bzw. der in anschließenden Untersuchungen einzugrenzenden Poolflächen für Kompensationsmaßnahmen in den Flächennutzungsplänen der vier Städte oder in informellen Planwerken ist nicht vorgesehen; auch sind nicht alle Suchräume oder potenzielle Poolflächen in den Flächennutzungsplänen als Flächen gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB dargestellt. Der informelle Charakter der Kompensationsflächenkonzeption wird bewusst gewahrt, um Bodenspekulation und daraus resultierende Abhängigkeiten bei der Flächensicherung zu vermeiden. Flächenscharfe Aussagen bleiben der verbindlichen Bauleitplanung vorbehalten.

Bei der Baulandentwicklung auf gemeindeeigenen Flächen werden die Kosten der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich im Zuge des Verkaufs der Baugrundstücke umgelegt. Befinden sich die Flächen in privatem Eigentum, werden öffentlich-rechtliche Verträge – in der Regel Abwendungsvereinbarungen – mit den Vorhabenträgern geschlossen. Über eine rechtskräftige Kostenerstattungssatzung gemäß § 135a ff BauGB verfügt bisher nur die Stadt Diepholz. Die Aufstellung von abgestimmten Kostenerstattungssatzungen ist beabsichtigt.

(Re-)Finanzierung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich

Die Gesamtkonzeption wird im Rahmen einer eigens gebildeten Organisationsstruktur fachlich erarbeitet, die regelmäßig Kommunalpolitiker und Verwaltungen aller vier Städte unter Beteiligung beratender Büros zu Arbeitssitzungen zusammenführt. Der Prozess wird durch einen Projektbeirat mit Vertretern des Landes, der Oberen und Unteren Naturschutzbehörden und der Landwirtschaftskammer begleitet. Alle Entscheidungen zur praktischen Umsetzung einzelner Verfahrensschritte werden den Verwaltungsausschüssen der Städte vorgelegt.

Planungs-/Entscheidungsprozess

In der Gesamtbetrachtung sollen die Gemeinden langfristig jeweils auch die Flächen in den Pool einbringen, die sie zur Kompensation von Eingriffen benötigen. Nach einer Anlaufphase, in der die vier Städte Erfahrungen mit dem Kompensationsflächenpool sammeln wollen, ist nicht ausgeschlossen, dass sich auch andere öffentlich-rechtliche Aufgabenträger an dem interkommunalen Flächenpool beteiligen.

März 1995 Offizieller Start des Städtenetz-Projekts

Verfahrensstand

August 1997 Beginn der Erarbeitung der Kompensationsflächen-Konzeption; Konstituierung der „Arbeitsgruppe Natur- und Umweltschutz“ im Städtequartett

Oktober 1998 Beschluss der Verwaltungsausschüsse in gemeinsamer Sitzung über die Entwicklung des Kompensationsflächenpools

Juli 1999 Ratsbeschlüsse der Städte des Städtequartetts zur Gründung der Flächenagentur

Eine Inanspruchnahme von Poolflächen für Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung ist noch nicht erfolgt. Derzeit sind Suchräume im Umfang von ca. 3 500 ha fachplanerisch vorgeschlagen. Vertiefende Untersuchungen zur Eingrenzung der Suchräume werden auf einigen Teilflächen durchgeführt.

Realisierung

Zum Kompensationsflächenmanagement ist die Gründung einer gemeinnützigen GmbH als Flächenagentur vorgesehen. Darüber hinaus sollen Elemente des Vertragsnaturschutzes zum Tragen kommen.

Derzeit kommt als erste Poolfläche eine über 100 ha große Fläche nördlich des Dümmers in Betracht, die die Flächenagentur vom Land Niedersachsen erwerben könnte, um sie entsprechend dem Landschaftspflegekonzept des Amtes für Agrarstruktur zu entwickeln

Die Vorgehensweise bei der Abschätzung des Kompensationsflächenbedarfs und der schrittweisen Eingrenzung der potenziellen Kompensationspoolflächen ist handhabbar und der Maßstabebene der derzeitigen Planung angemessen. Die grobe Abklärung der Eignung der Suchräume für Kompensationsmaßnahmen und der Flächenverfügbarkeit greifen aufgrund ihres informellen Charakters der Bauleitplanung nicht vor, es können davon jedoch Entlastungs- und Beschleunigungswirkungen auf das Aufstellungsverfahren ausgehen. Durch das großräumige Konzept der Extensivierung und Biotopvernetzung werden ökologische Synergieeffekte sowie mit fortschreitender Umsetzung überregionale Wirkungen erzielt.

Praktikabilität

Die aufgrund der Lage des Kompensationsflächenpools gemeindeübergreifend angelegte Aufgabenstellung wird von den beteiligten Städten in einem Prozess der interkommunalen Kooperation gelöst, der gegenüber dem einzelgemeindlichen Handeln ungleich aufwendigere Abstimmungen zwischen den Städten erfordert und wegen des prozesshaften Charakters der Konzeption zumindest in gewissem Maße aufrechtzuerhalten sein wird. Neben dem fachplanerischen Konzept stellt die Institutionalisierung von Entscheidungsprozessen und Organisationsstrukturen einen Schwerpunkt des Entwicklungsprozesses dar.

Wirtschaftlichkeit

Durch die Kooperation sollen die finanziellen Ressourcen der vier Städte gebündelt werden, d. h. trotz sinkender finanzieller Spielräume soll die Leistungsfähigkeit der Kommunen im Bereich des Naturschutzes erhalten bzw. gesteigert werden. Es werden weitaus kostengünstigere Umsetzungsmöglichkeiten gegenüber der bisherigen kleinteiligen Kompensationspraxis erwartet. Mit dem Kompensationsflächenpool gelingt den Kommunen die mittel- bis langfristige Sicherung wirtschaftlicher und zugleich ökologisch wirksamer Kompensationsflächen.

Dem erhöhten Bearbeitungsaufwand auf der Ebene der informellen Planung und den hohen Aufwendungen zur Vorbereitung und Anschubfinanzierung stehen Zeitvorteile im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung gegenüber, indem entscheidende fachplanerische Beiträge bereits erbracht wurden. Durch die identifizierten Suchräume ist eine gezielte Flächenbevorratung möglich. Das Städtequartett hat zur Entwicklung des interkommunalen Kompensationsflächenpools von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt eine Förderung in Höhe von 180 000 DM erhalten, die Kommunen tragen durch Personalkosten einen Eigenanteil von insgesamt 190 000 DM. Weiterhin haben sich die vier Gemeinden jeweils verpflichtet, 80 000 DM pro Jahr für einen Zeitraum von vier Jahren für den Ankauf von Kompensationsflächen zur Verfügung zu stellen, sodass in der Startphase des Projekts insgesamt knapp 1,3 Mio. DM zur Verfügung stehen.

Die praktische Umsetzung des Kooperationsrahmens zum gemeinsamen Flächenpool ist eine Daueraufgabe, die personelle und organisatorische Ressourcen erfordert. Die Städte erwarten jedoch eine Entlastung durch Übertragung der Dienstleistung des Flächentransfers auf eine Flächenagentur, die das operative Geschäft übernimmt. Dies setzt voraus, dass die Tätigkeit der Flächenagentur jederzeit durch die Gemeinden steuerbar und kontrollierbar ist. Diese GmbH soll auf der Grundlage des Kooperationsrahmens Suche, Erwerb, Requalifizierung und Verwertung der Flächen im Einzelnen übernehmen. Durch den Erwerb der Gemeinnützigkeit können die abgabenrechtlichen Lasten reduziert werden.

Übertragbarkeit

Aufgrund der spezifischen naturräumlichen und siedlungsstrukturellen Ausgangssituation ist die Vorgehensweise des Städtequartetts nicht ohne weiteres übertragbar. Das Kooperationsmodell liefert jedoch hervorragendes Anschauungsmaterial und nachahmenswerte Anregungen insbesondere zum Abstimmungsprozess mit Entscheidungsträgern und Betroffenen sowie zu den formalen und organisatorischen Aspekten der interkommunalen Kooperation.

Beispielhaftigkeit

Die Planung ist beispielhaft für die Bewältigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung aus folgenden Gründen:

- Die Sicherung der künftig erforderlichen Flächen zum Ausgleich erfolgt vorausschauend und gewährleistet dadurch die Wirtschaftlichkeit von Planverfahren, Flächenbereitstellung und Durchführung der Maßnahmen zum Ausgleich.
- Die Vorbereitung und Institutionalisierung des freiwilligen und informellen Kooperationsprozesses dient der Sicherung gleicher Rechte und Pflichten aller beteiligten Gemeinden.
- Die Kompensationsflächen und -maßnahmen sind eingebettet in ein gemeindeübergreifendes, regionales Gesamtkonzept des Biotopschutzes und der Biotopentwicklung und nutzen Synergieeffekte.

4. Alternative Verfahren im Sinne von § 246 Abs. 6 BauGB

4.1 Ausgangslage und Erfahrungen

Nach § 246 Abs. 6 BauGB können die Länder bestimmen, dass die Gemeinden bis zum 31. Dezember 2000 nicht verpflichtet sind, § 1a Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 BauGB anzuwenden, soweit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bauleitplanung in anderer Weise Rechnung getragen werden kann.

Die ursprüngliche Regelung des § 8b Abs. 1 BNatSchG wird hierdurch zeitlich und inhaltlich modifiziert. Die Eingriffsregelung kann nicht mehr für das Gebiet eines Landes suspendiert werden; vielmehr können lediglich die Gemeinden ermächtigt werden, von dieser Regelung abzuweichen. Dieses Abweichen ist nur unter der materiellen Voraussetzung zulässig, dass den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf andere Weise Rechnung getragen werden kann.

Von dieser Möglichkeit haben der Freistaat Bayern⁷ und der Freistaat Sachsen⁸ Gebrauch gemacht:

Beide Länder hatten schon zuvor die Möglichkeit des § 8b Abs. 1 BNatSchG genutzt: In Bayern wurde die Regelung des § 8a BNatSchG völlig ausgesetzt. Den Gemeinden blieb aber unbenommen, dennoch die Eingriffsregelung anzuwenden. In Sachsen wurde die Anwendung der Eingriffsregelung nach § 8a BNatSchG a.F. durch § 65 Abs. 4 und 5 SächsNatSchG vom 11. Oktober 1994 für Bauleitpläne und Satzungen nach § 4 Abs. 2a und § 7 Maßnahmen-gesetz zum BauGB für Baugebiete nach den §§ 3, 4, 4a BauNVO sowie für Sondergebiete für den Fremdenverkehrs nach § 11 Abs. 2 BauNVO bis zum 30. April 1998 ausgesetzt.

Bei der Beantwortung der Frage, welche Praxis sich in diesen beiden Ländern auf der Grundlage des § 246 Abs. 6 BauGB entwickelt hat und wie diese Praxis zu bewerten ist, kann auf folgende Ermittlungen zurückgegriffen werden:

- Im Rahmen der Vorbereitung des Wettbewerbs „Naturschutz im Städtebau“ wurden auch Beiträge im Sinne des § 246 Abs. 6 BauGB eingereicht.
- Die kommunalen Spitzenverbände und zuständigen Ministerien der beiden Bundesländer wurden 1998 um die Benennung von Beispielen gebeten.
- Die bayerischen Kommunen, die sich an der Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer Arbeitshilfe beteiligten, wurden um Informationen über ihre eigene Praxis gebeten.

Auf diesem Hintergrund lässt sich die Praxis zu § 246 Abs. 6 BauGB folgendermaßen beschreiben:

Soweit die Kommunen in den beiden Ländern den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bauleitplanung über die von § 1 Abs. 5 BauGB geforderte Berücksichtigung in der Abwägung hinaus Rechnung tragen wollen, greifen sie ganz überwiegend auf die zu § 8a BNatSchG a. F. bzw. § 1a BauGB entwickelten Ansätze zurück. Dies zeigt sich vor allem bei den bayerischen Kommunen, wo z. B. in München und Nürnberg entsprechend verfahren wird.

Die bisherige Anwendung alternativer Ansätze zur Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bauleitplanung konzentriert sich ganz eindeutig auf den Bereich der Flächennutzungsplanung. Bebauungspläne, bei denen entsprechend vorgegangen worden wäre, sind bislang nicht bekannt geworden. Demzufolge können auch keine Aussagen bzw. Einschätzungen zu den praktisch bedeutsamen Themen der Umsetzung und der Refinanzierung von Kompensationsmaßnahmen nach alternativen Verfahren gemacht werden.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die vom Gesetzgeber mit § 246 Abs. 6 BauGB eröffnete Möglichkeit zur Entwicklung alternativer, gleichwertiger Ansätze zur Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege über den von § 1 Abs. 5 BauGB ohnehin gesetzten Rahmen hinaus nicht zu überzeugenden Ergebnissen geführt hat.

⁷ Bayerisches Ausführungsgesetz zum Baugesetzbuch vom 9. Mai 1998, GVBl. BY S. 242.

⁸ Sächsisches Ausführungsgesetz zum Baugesetzbuch vom 19. August 1998, GVBl. SN S. 458; Sächsische Bauordnung vom 18. März 1999, GVBl. SN S. 86.

4.2 Fallbeispiele

Stadt Aichach: Flächennutzungsplan

Themenbaustein	Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan
Akteure/Maßnahmeneträger	Stadt Aichach
Planungsebenen	Flächennutzungsplan und Landschaftsplan
Anlass/Begründung	Es wurde eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplans beschlossen, um einerseits den vielfältigen Wünschen und Anregungen aus der Bürgerschaft und andererseits den aktuellen Stadtentwicklungstendenzen gerecht zu werden. Der gültige Flächennutzungsplan von 1980 wurde bereits zweimal geändert. Eine dritte Änderung hätte die hohen Anforderungen an die städtebauliche Entwicklung nicht erfüllen können.
Stadtentwicklungspolitischer Kontext	<p>Leitbild der Stadtentwicklung von Aichach mit einer Flächengröße von ca. 93 km² und ca. 20 000 Einwohnern (215 Einwohner/km²), ist die kontinuierliche, aber behutsame Bevölkerungsentwicklung mit allen daran geknüpften Folgeeinrichtungen. Dabei wird der gewerblichen Entwicklung der Stadt gegenüber den 13 Gemeindeteilen Vorrang eingeräumt. Hierzu ist ein Stadtmarketing im Aufbau. Aus landschaftsplanerischer Sicht kommt der Entwicklung des Paartales, insbesondere im innerstädtischen Bereich als wohnungsnaher Erholungsbereich, eine besondere Bedeutung zu.</p> <p>Der Freistaat Bayern hat die Anwendung der Eingriffsregelung ausgesetzt. Nach § 6f BayNatSchG ist es den Gemeinden unbenommen, trotz der Aussetzung freiwillig Kompensation für Eingriffe durch die Bauleitplanung zu leisten. Die Stadt Aichach trägt durch die Integration des Landschaftsplans den Belangen von Natur und Landschaft Rechnung.</p>
Ausgangssituation	Der Landschaftsplan und weitere Fachgutachten sind mit einem geringen Vorlauf erarbeitet und in den Flächennutzungsplan integriert worden. Im Flächennutzungsplan ist auf Basis des Landschaftsplans für jedes Schutzgut neben der Darstellung der natürlichen Grundlagen eine Potenzialanalyse durchgeführt worden. Im Rahmen der Diskussionen um die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans hat der Stadtrat die Vorgaben des Landschaftsplans zur Grundlage des Flächennutzungsplans erklärt.
Planinhalt	Im Flächennutzungsplan sind Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft dargestellt. Diese Gebiete sind insbesondere als wirksamer Biotopverbund zu entwickeln, d. h. die in diesen Bereichen eingetragenen Maßnahmen unterliegen bezüglich der Umsetzung oberster Priorität. Für diese Bereiche sind im Erläuterungsbericht verschiedene mögliche Maßnahmen, bezogen auf die unterschiedlichen Nutzungen, benannt.
Eingriffsbilanzierung	Trotz der Aussetzung der Eingriffsregelung durch den Freistaat Bayern, wurde die Eingriffsbewertung sowie die entsprechenden Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen aufbauend auf den Darstellungen des Landschaftsplans verbalargumentativ in tabellarischer Form für alle Schutzgüter einzeln übersichtlich und nachvollziehbar im Flächennutzungsplan dargestellt. Eine quantitative Berechnung der Kompensationsflächen wurde aufgrund der Maßstäblichkeit des Flächennutzungsplans nicht durchgeführt.
Verfügbarkeit der Flächen	Da der genaue Umfang der Kompensationsflächen erst in der verbindlichen Bauleitplanung ermittelt wird, werden im Flächennutzungsplan große landschaftliche Teilräume als Suchräume für Kompensationsflächen vorgeschlagen. Damit stehen Eingriffen eine ganze Reihe von Kompensationsflächen zur Verfügung. Die Stadt Aichach verfolgt ein Kompensationsflächenmanagement im Rahmen von städtebaulichen Verträgen, Vorkaufsrecht, Flächentausch, Flurbereinigungsverfahren oder im Zuge der städtebaulichen Umlegung.

Die Kompensationsflächen sind nach § 5 Abs. 1 Nr. 10 BauGB im Flächennutzungsplan dargestellt.

Rechtliche Sicherung der Flächen bzw. Maßnahmen zum Ausgleich

Refinanzierungsmöglichkeiten sind auf der Ebene Flächennutzungsplan noch nicht geklärt. Vertragliche Regelungen werden für Teilbereiche ins Auge gefasst.

(Re-)Finanzierung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich

Im Vorfeld der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans gingen 130 Anträge zu Flächendarstellungen seitens der Bürger ein. Diese Anträge wurden anhand einer Tabelle unter den Themenschwerpunkten Landschaftsplanung, Städtebau und Verkehr abgewogen. Dies gewährleistete eine hohe Transparenz und Gleichbehandlung aller eingegangenen Anträge und führte zu einer hohen Akzeptanz der planerischen Entscheidungen.

Planungs-/Entscheidungsprozess

Unter Berücksichtigung der Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms Bayern und des Regionalplans Augsburg wurden nach Abschluss der Bestandsaufnahme und Analyse die der weiteren Bearbeitung zugrunde liegenden Leitlinien – getrennt für die Bereiche Siedlung, Landschaft und Verkehr – ausgearbeitet und vom Stadtrat beschlossen. Der Entscheidungsfindung ging eine intensive Information der Stadtvertreter mit Klausurtagungen und Vor-Ort-Terminen voraus.

Februar 1991 Aufstellungsbeschluss des Landschaftsplans

Verfahrensstand

März 1993 Aufstellungsbeschluss des Flächennutzungsplans

Mai 1997 Wirksamkeit des Flächennutzungsplans

Für die Umsetzung des landschaftsplanerischen Entwicklungskonzepts wird ein Arbeitskreis mit allen Beteiligten (z. B. Land- und Forstwirte, Amt für Landwirtschaft und Ernährung, Bayerisches Forstamt, Naturschutzbehörde, Wasserwirtschaftsamt, Direktion für ländliche Entwicklung, Stadt Aichach) angestrebt. Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgt im Rahmen der Eingriffsregelung, ist jedoch auch anderen Instrumenten gegenüber offen.

Realisierung

Der integrative Ansatz ist praktikabel, übersichtlich und nachvollziehbar.

Praktikabilität

Eine Steigerung des Planungsaufwands und Auswirkungen auf die Bodenpreise sind durch das Vorgehen nicht zu erkennen.

Wirtschaftlichkeit

Das Verfahren ist auf andere Städte und Gemeinden im Freistaat Bayern übertragbar.

Übertragbarkeit

Die Planung ist für die Bewältigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung beispielhaft aus folgenden Gründen:

Beispielhaftigkeit

- Der Landschaftsplan wurde zur Grundlage der Erarbeitung des Flächennutzungsplans erklärt.
- Die politischen Mandatsträger haben sich intensiv mit der Planung auseinandergesetzt, und eine intensive Bürgerbeteiligung wurde durchgeführt.
- Die Berücksichtigung der Eingriffsregelung erfolgte freiwillig.
- Es wurde eine der Planungsebene angemessene Betrachtung der Eingriffsflächen durchgeführt.
- Die Kompensationsflächen liegen in einem Biotopverbund vor.
- Der Plan enthält Hinweise zur Umsetzung landschaftsplanerischer Inhalte.

Stadt Regensburg: Berechnungsgrundlage zur Ermittlung von Eingriff und Ausgleich (im Aufbau)

Themenbaustein	Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren
Akteure/Maßnahmenträger	Stadt Regensburg
Planungsebenen	Flächennutzungsplan/Bebauungsplan/Umweltverträglichkeitsstudie/Landschaftspflegerischer Begleitplan
Anlass/Begründung	Ziel des Leitfadens zur Bilanzierung von Eingriffen ist eine möglichst hohe Nachvollziehbarkeit der Bewertung und Gleichbehandlung aller Eingriffe.
Stadtentwicklungspolitischer Kontext	<p>Die Stadt Regensburg hat einen Flächenumfang von ca. 80 km² mit einer Einwohnerzahl von ca. 125 000 Einwohnern (Einwohnerdichte: 1 563 Einwohner/km²). Sie liegt im Bundesland Bayern und übernimmt die Funktionen eines Oberzentrums.</p> <p>Aufgrund der uneinheitlichen Eingriffsbilanzierung in Bayern hat die Stadt den Leitfaden zur Bilanzierung von Eingriffen entwickelt, um eine einheitliche Beurteilung der Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu gewährleisten. Aufgrund der Aussetzung des § 1a Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 BauGB nach § 246 Abs. 6 BauGB durch den Freistaat Bayern, kommt den Gemeinden ein erhöhtes Maß an Verantwortung hinsichtlich der Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft zu. Für Regensburg existiert ein gültiger Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan. Desweiteren gibt es eine Stadtbiotopkartierung und das Arten- und Biotopschutzprogramm (ABSP).</p>
Ausgangssituation	Ziel war es, ein quantitatives und verbal-argumentatives Mischverfahren zu entwickeln. Als Grundlagen dienten das Hessische und das Nürnberger Bewertungsmodell.
Planinhalt	Der Zustand von Natur und Landschaft vor dem Eingriff ist in einem Eingriffsplan, der den Bestand bewertet und Konflikte mit der beabsichtigten Nutzung aufzeigt, darzustellen. Im Ausgleichsplan sind die Maßnahmen zur Aufwertung des Zustands von Natur und Landschaft sowie eine Bewertung des Zustands von Natur und Landschaft nach Durchführung der Maßnahmen zum Ausgleich darzustellen.
Eingriffsbilanzierung	<p>Für die Berechnung des Werts sind die Biotop- bzw. Nutzungstypen einer Bewertung nach folgenden Kriterien zu unterziehen:</p> <ul style="list-style-type: none">• Seltenheit der Pflanzengesellschaft• Seltenheit von Pflanzen oder Tieren• Vielfalt von Biototypen im Naturraum• Vielfalt von Schichtstufen• Artenvielfalt• Natürlichkeitsgrad des Biotops• Repräsentanz des Biotops im Naturraum• Bedeutung im Verbundsystem• Gefährdungsgrad des Biotops• Grad der Ersetzbarkeit• Bedeutung für die FFH-Richtlinie

Die Biotop- und Nutzungstypen werden nach einer fünfteiligen Skala eingeteilt. Die Einordnung innerhalb dieser Skala muss verbal-argumentativ erfolgen. Die Wertliste der Biotop- und Nutzungstypen ist an die Biotoptypenkartierung der Stadt Regensburg angepasst. Für die unterschiedlichen Biotop- und Nutzungstypen sind die Biotopwerte in einer Wertliste bereits ermittelt. Die Flächengröße wird dann mit dem Punktwert multipliziert. Die Werte des Ist-Zustands und die Werte nach dem Eingriff werden gegenübergestellt und somit das Kompensationsdefizit ermittelt. Hinsichtlich notwendiger Flächen zum Ausgleich wird analog verfahren.

Im Gegensatz zur Berücksichtigung unterschiedlicher Biotoptypen fließen das Landschaftsbild und die kulturhistorische Bedeutung weniger stark in die Bilanzierung ein. Dass die Zuordnung von Biotopwerten für einzelne Flächen verbal-argumentativ zu untermauern ist, erhöht die Transparenz des Verfahrens und lässt eine unterschiedliche Bewertung einer Fläche bezüglich ihrer Einbindung in einen Flächenkomplex zu. Die Schutzgüter Boden, Wasser und Luft (Klima) werden auf Basis des ABSP verbal-argumentativ in die Bewertung eingestellt. Eine entsprechende Regelung zum Umgang mit den Schutzgütern soll für das Regensburger Bilanzierungsmodell entwickelt werden. Wenn das Biotopwertverfahren zu einer offenbaren und erheblich unvollständigen Bewertung führt, kann die Biotopwertermittlung unter Zuhilfenahme der Beurteilungsgrößen Vernetzung/Zerschneidung, Randstörung, Klimawirkung, besondere örtliche Wirkungszonen (Situationszuschlag) ergänzt werden.

Die Verfügbarkeit der Flächen ist für die Bewertung und Bilanzierung der Eingriffe nicht von Belang.

Die Anwendung des Bewertungs- und Bilanzierungsmodells geschieht auf freiwilliger Basis der Referate der Stadt Regensburg.

Eine Refinanzierung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich wird über städtebauliche Verträge gewährleistet.

Das Bewertungs- und Bilanzierungsmodell wurde durch das Stadtgartenamt entwickelt und mit dem Stadtplanungsamt und dem Umweltamt abgestimmt.

Dezember 1995 Erarbeitung des Leitfadens

Juni 1998 Überarbeitung des Leitfadens

Sollten Probleme bei der Anwendung des Verfahrens auftauchen, sind die Untere Naturschutzbehörde und das Stadtgartenamt hinzuzuziehen. Eine Erweiterung der Biotop- und Nutzungstypen ist, falls erforderlich, möglich.

Das Verfahren ist einfach und übersichtlich.

Die Planungsverfahren werden durch die Anwendung des Modells vereinfacht und beschleunigt.

Unter Berücksichtigung der Anpassung der Biotopwerte an die Biotopkartierung der Stadt ist die Übertragbarkeit gegeben.

Das Konzept ist für die Bewältigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung beispielhaft aus folgenden Gründen:

- Das Konzept schafft Übersichtlichkeit der Verfahren.
- Es verhindert, dass durch die Verwendung unterschiedlicher Bilanzierungsverfahren unterschiedliche Kompensationserfordernisse ermittelt werden.
- Das quantifizierende Verfahren wird durch den zusätzlichen verbal-argumentativen Teil aufgewertet.

Verfügbarkeit der Flächen

Rechtliche Sicherung der Flächen bzw. Maßnahmen zum Ausgleich

(Re-)Finanzierung der Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich

Planungs-/Entscheidungsprozess

Verfahrensstand

Realisierung

Praktikabilität

Wirtschaftlichkeit

Übertragbarkeit

Beispielhaftigkeit

5. Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen

5.1 Akzeptanz und instrumentelle Beherrschung der Abarbeitung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung

Die Fallstudien vermitteln den Eindruck, dass die Eingriffsregelung in der kommunalen Praxis inzwischen weitgehend akzeptiert ist. Dies liegt nicht zuletzt an den Verbesserungen, die die BauGB-Novelle 1998 insbesondere mit der räumlichen und zeitlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich gebracht hat. Ein deutliches Indiz für die Akzeptanz ist die erkennbare Tendenz bei den untersuchten Kommunen, möglichst zu einem vollen Ausgleich der Eingriffe zu kommen und nur im Einzelfall hierauf zu verzichten. Befürchtungen bezüglich eines „lockeren Umgangs“ mit den Möglichkeiten des „Wegwägens“ bestätigen sich nach diesem Befund nicht. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Fallstudiengemeinden durchweg zu denen gehören, die die Ausgleichsregelung besonders positiv angehen („good practice-Fälle“) und eine aktive Politik in diesem Bereich z. T. sogar als kommunalpolitischen Imagefaktor bewerten.

Soweit die Praxis Schwierigkeiten erkennen lässt, handelt es sich nicht um Regelungs- sondern um Anwendungsprobleme. Auch letztere sind inzwischen deutlich entschärft und vielfach gelöst. Der Umgang mit der Regelung wird zunehmend zur Routine. Allerdings zeichnen sich nach wie vor einige Problemfelder ab, in denen viele Kommunen Unsicherheiten und Schwierigkeiten haben. Sie liegen schwerpunktmäßig nicht im Bereich der aus § 1a BauGB resultierenden bauleitplanerischen Aufgaben, sondern vor allem im Bereich der Umsetzung der jeweils gefundenen planerischen Lösungen. Angesichts der erst kurzen Geltungsdauer der städtebaulichen Eingriffsregelung im Allgemeinen und der Neuerungen der BauGB-Novelle von 1998 im Besonderen verwundert dies nicht: Zu den Vollzugsaspekten dieser Regelung wie z. B. der Durchsetzung der Refinanzierungsmöglichkeiten über Kostenerstattungsbescheide kann noch nicht die gleiche breite Erfahrung und Praxis und auch Rechtsprechung vorliegen wie zur Bewältigung der aus § 1a BauGB resultierenden bauleitplanerischen Aufgaben.

Defizite und Schwachstellen der Anwendungspraxis liegen nach den Ergebnissen der Fallstudien in folgenden Bereichen:

- Unsicherheiten bei der Handhabung der erforderlichen Zuordnungsfestsetzungen nach § 9 Abs. 1a BauGB in inhaltlicher Hinsicht und unter dem Aspekt des Bestimmtheitsgebots
- Unsicherheiten bei der Abgrenzung der Festsetzungen des Bebauungsplans von den – in einzelnen Ländern möglichen – Festsetzungen des Grünordnungsplans
- Unsicherheiten bei der Differenzierung zwischen erschließungs- und baubedingten Flächen zum Ausgleich
- Unsicherheiten bezüglich der Anrechenbarkeit der Pflegekosten bzw. der dabei zu veranschlagenden Zeiträume
- Fehlende bzw. nicht aktualisierte Satzungen nach § 135c, insbesondere wegen Problemen bei der kommunalpolitischen Durchsetzung

Daneben bestehen Vollzugsprobleme, die nicht spezifisch für die Eingriffsregelung sind, sondern auch andere Felder des kommunalen Handelns kennzeichnen. Hierher gehören insbesondere die Probleme im Umgang mit dem städtebaulichen Vertrag sowie die nicht zuletzt aus Gründen der Personalknappheit offenbar unzureichende Vollzugskontrolle.

5.2 Qualifizierung der kommunalen Planungskultur

Die städtebauliche Eingriffsregelung hat sich in zahlreichen Gemeinden darüber hinaus als Katalysator für eine Qualifizierung der kommunalen Planungskultur erwiesen. Dies gilt in mehreren Dimensionen:

Funktionell und organisatorisch: Die Kooperation der kommunalen Dienststellen und Funktionsträger in den Bereichen Stadtplanung und Landschafts-/Grünordnungsplanung/Naturschutz wurde deutlich intensiviert. Zum Teil hat dies auch zu unmittelbaren organisatorischen Veränderungen geführt, die eine bessere Kooperation und Koordination gewährleisten sollen.

Inhaltlich-Planerisch: Informelle Pläne und Konzepte an der Schnittstelle von Stadtplanung/Bauleitplanung und Naturschutz/Landschaftsplanung und -entwicklung gewinnen an Bedeutung im Vorfeld der förmlichen Bauleitplanung.

Strategisch: Stadtplanung und örtliche Baulandpolitik wurden im Sinne eines kommunalen Flächenmanagements vielfach erstmals oder intensiver verschränkt. Hintergrund ist der Umstand, dass die Eingriffsregelung in einer neuen Weise Fragen der Flächenverfügbarkeit und der Bodenpreisentwicklung aufwirft.

Technisch: Die Umsetzung der Eingriffsregelung wird vielfach von technologischen Innovationen begleitet und unterstützt (Geografische Informationssysteme und datenbankgestützte Planung, Verwaltung und Dokumentation).

5.3 Verhältnis von Eingriffsregelung und Landschaftsplanung

Das Verhältnis von Eingriffsregelung und Landschaftsplanung entwickelt sich auf dem Hintergrund der neuen Rechtslage nach § 1a BauGB einerseits und der Finanzknappheit der Kommunen andererseits differenziert und ambivalent:

Durch die Regelung des § 1a BauGB ist die Landschaftsplanung in ihrer Bedeutung als fachliche Vorgabe und Untersetzung der Bauleitplanung deutlich gestärkt worden. Dies zeigt sich auch konkret in vielen Städten an der Intensivierung der Zusammenarbeit von Landschaftsplanung und Flächennutzungsplanung. Die Fallbeispiele zeigen deutlich, dass die Landschaftsplanung selbst auf dem Hintergrund der städtebaulichen Eingriffsregelung nicht auf den Status einer bloßen Begleitplanung zur Bauleitplanung im Sinne von Eingriffsgutachten reduziert wird.

Zum anderen zeigt sich, dass Ziele und Maßnahmen der Landschaftsplanung vielerorts aus finanziellen Gründen zunehmend nur über Maßnahmen zum Ausgleich umgesetzt werden können. Damit wird die Realisierung der Landschaftsplanung zwar einerseits häufig auf der Ebene des „Verschlechterungsverbots“ festgehalten und kann nicht in die Dimension des „Verbesserungsgebots“ vordringen. Andererseits muss die Landschaftsplanung gerade auch unter diesem Gesichtspunkt die Kooperation mit der Bauleitplanung suchen, weil sich ihr über die Eingriffsregelung Ressourcen für die Realisierung der eigenen Ziele erschließen.

5.4 Flächenpool und Ökokonto

Die mit der Weiterentwicklung der Eingriffsregelung durch die BauGB-Novelle seit 1998 möglichen Konzepte von Flächenpool und Ökokonto werden zunehmend konzeptionell vorbereitet und umgesetzt. Dabei sind allerdings die begrenzten Möglichkeiten der Kommunen zur Vorfinanzierung von Flächenerwerb und Maßnahmen häufig ein wesentliches Hindernis für ein schnelleres Vorgehen.

Flächenpool und Ökokonto sind strategische Ansätze zur nachhaltigen Verankerung einer örtlichen oder auch überörtlichen Ausgleichspolitik. Sie sollten in doppelter Richtung mit anderen Konzepten und Instrumenten verknüpft werden: Zum einen sollten kommunale Ausgleichskonzepte sich nicht nur auf Eingriffe durch Bauleitpläne beziehen, sondern auch in Abstimmung mit den zuständigen Trägern die Fachplanungen und Planfeststellungsverfahren mit einbeziehen. Zum anderen führen sie erkennbar zur Stärkung von Ansätzen des kommunalen Flächenmanagements; dies Ansätze sollten weiter ausgebaut werden, indem Flächenpool und Ökokonto als integraler Bestandteil der kommunalen Bodenpolitik konzipiert und genutzt werden.

Ausgleichsflächenkonzepte sind auch aus Sicht der Investoren hilfreich, da sie Transparenz herstellen und die Verzögerung von Entscheidungen und Genehmigungen vermeiden helfen.

5.5 Interkommunale Kooperation

Mit der räumlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich sind die Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation zur Lösung der Eingriffs-Ausgleichs-Probleme auf einen neuen Stand gebracht. Angesichts der wachsenden Tendenz zur Erkundung und Erprobung unterschiedlichster Formen der interkommunalen Kooperation ist zu erwarten, dass diese Chancen auch zunehmend genutzt werden. Dabei werden in den unterschiedlichen siedlungsstrukturellen Situationen auch unterschiedliche Akzente gesetzt werden:

In den Verdichtungsräumen und Stadt-Umland-Bereichen werden durch eine derartige Kooperation vor allem Ordnungsfunktionen im Sinne der Erhaltung und Entwicklung von Freiräumen und Zäsuren unterstützt werden können.

In den ländlich geprägten Räumen können Entwicklungsfunktionen insbesondere im Kontext von Fremdenverkehrsstrategien wesentlich unterstützt werden (z. B. Städtequartett Damme-Diepholz-Lohne-Vechta).

5.6 Wirtschaftlichkeit

Die Darstellung oder Festsetzung von Flächen zum Ausgleich und deren Zuordnung zu Eingriffsflächen stellt einen wertbestimmenden Faktor im Sinne der Vorschriften der WertVO dar. Dementsprechend lassen sich in der Praxis in allerdings sehr unterschiedlicher Intensität Bodenpreissteigerungen für entsprechende Flächen erkennen. Die Kommunen haben dieses Problem inzwischen weitgehend erkannt und agieren in unterschiedlicher Weise, um derartige Preisentwicklungen möglichst gering zu halten:

- Keine förmliche Zuordnung von Flächen zum Ausgleich auf der Ebene des Flächennutzungsplans
- Bereitstellung eines großzügigen Kontingents potenzieller Ausgleichsflächen

Zu Auswirkungen der Eingriffsregelung auf die Baukosten lässt sich aus den Fallstudien keine substantiierte Aussage ableiten. Dies liegt zum einen daran, dass die meisten Fälle noch nicht im Umsetzungsstadium sind. Zum anderen sind die wenigen Angaben sehr unterschiedlich: Zum Teil werden die Kostensteigerungen als eher gering eingeschätzt (z. B. Göllheim, Ulrichstein). Andererseits spielt dieser Faktor insbesondere in bestimmten Situationen der Standortkonkurrenz nach Einschätzung der Gemeinden durchaus eine Rolle. Beispielhaft wird dies thematisiert im Verhältnis Kernstadt-Umlandgemeinden Flensburg.

5.7 Ökologisierung und Flächenverbrauch

Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ hat in ihrem Bericht auf den hohen Verbrauch an Siedlungsfläche in Deutschland hingewiesen und eine Begrenzung dieser Entwicklung gefordert. Die Eingriffsregelung nach § 1a BauGB kann zu dieser Problematik einen Beitrag in drei verschiedenen Richtungen leisten:

- Vermeidung und Minderung des beabsichtigten Flächenverbrauchs
- Rückgewinnung von bisher versiegelten bzw. verseuchten Flächen
- Ökologisierung von Flächen

Angesichts der derzeitigen Datenlage können hierzu aber nur abstrakte Annahmen gemacht und keine quantitativen Einschätzungen gegeben werden.

Überhaupt nicht verfügbar sind Daten zu der Frage, ob und in welchem Umfang die Eingriffsregelung auf der Grundlage der Prüfung von Vermeidung und Minderung des Eingriffs tatsächlich zu einer Begrenzung der Inanspruchnahme von Flächen führt.

Die Bereitstellung von Flächen für den Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft trägt dann zu einer Reduzierung des Flächenverbrauchs bei, wenn es sich um bisher versiegelte oder kontaminierte Flächen handelt, die entsiegelt bzw. dekontaminiert und mit Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege entwickelt werden. In den untersuchten Städten finden sich entsprechende Vorgänge z. B. in Freiburg (Flugplatz) und Hildesheim (Konversionsfläche). Das quantitative Volumen derartiger Fälle ist nicht abschätzbar, weil entsprechende statistische Informationen nicht vorhanden sind. Auch wenn derartige Informationen verfügbar wären, wären sie kaum angemessen zu bewerten, da die derzeitige Flächenstatistik mit Kategorien arbeitet, die den Flächenverbrauch durch Siedlungstätigkeit nur unzureichend abbilden lassen.

Unabhängig von diesen Aspekten der Bilanzierung des Flächenverbrauchs und den damit verbundenen Datenproblemen lässt sich festhalten, dass die Eingriffsregelung durchaus einen positiven Beitrag im Kontext von Verbrauch und Umgang mit Flächen leistet: Die Maßnahmen zum Ausgleich bewirken insgesamt Qualifizierungen von Flächen durch Verbesserung ihrer ökologischen Funktionen. Die einschlägigen planerischen Konzepte der Beispielgemeinden zeigen, dass es sich hier um beachtliche Dimensionen handelt. Erforderlich ist für das tatsächliche Wirksamwerden dieser Konzepte ein langfristig gesicherter Vollzug.

Es erscheint sinnvoll, zur weiteren Klärung dieser Fragen eine Wirkungsanalyse auf der Basis vergleichender Fallstudien durchzuführen.

5.8 Alternative Konzepte

Insgesamt lässt sich in Auswertung der Erfahrungen der Fallstudien sagen, dass eine sinnvolle Alternative zu der mit § 1a BauGB gefundenen Regelung nicht erkennbar ist, wenn überhaupt der Kompensationsgedanke rechtlich umgesetzt werden soll. Besonders deutlich wird dies durch die Erfahrungen mit alternativen Ansätzen in Bayern und Sachsen auf der Grundlage des § 246 Abs. 6 BauGB belegt.

5.9 Handlungsbedarf

Handlungsbedarf besteht von daher nicht im gesetzgeberischen Raum, sondern bei der Unterstützung der kommunalen Praxis insbesondere in Fragen der Umsetzung und des Vollzugs der Eingriffsregelung. Hier erscheinen folgende Aktivitäten sinnvoll und erforderlich:

- Weiterentwicklung der Aus- und Fortbildungsangebote mit Akzentuierung der Umsetzungs- und Vollzugsfragen
- Bereitstellung von Arbeitshilfen und „good practice“-Nachweisen

Anhang

Liste der bestätigten beispielhaften Planungen („good practices“)

Kategorie: Flächennutzungsplanung

1. **Stadt Flensburg:** Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan
2. **Stadt Hameln:** Flächennutzungsplan-Sammeländerung Nr. 103
3. **Stadt Hameln:** Ökokonto/Flächenpoolkonzept (Ifd. Flächennutzungsplan-Änderungsverfahren)
4. **Stadt Oldenburg i. O.:** Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan
5. **Stadt Ulrichstein:** Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan

Kategorie: Ökokonto/Flächenpool

6. **Städte Bad Bentheim und Nordhorn/Gemeinden Isterberg und Quendorf:** Ersatzflächenpool
7. **Stadt Bocholt:** Ausgleichsflächenpool/Ökokonto
8. **Stadt Cottbus:** Ausgleichsflächenpotenzialkatalog
9. **Verbandsgemeinde Göllheim:** Ökokonto

Kategorie: Informelle Planungen

10. **Stadt Aachen:** Rahmenplanung „Innenbereich Lichtenbusch“
11. **Stadt Bocholt:** Grünordnungsrahmenplan
12. **Stadt Bonn:** Integriertes Freiraumsystem (IFS)
13. **Stadt Essen:** Ökologischer Beitrag Essener Norden
14. **Stadt Halle/Saale:** Renaturierung der Reideaue in Verbindung mit dem Beitrag zur interkommunalen Kooperation
15. **Stadt Köln:** Ausgleichskataster/Grün- und Freiflächenplan/Integrierte Raumanalyse für den Bereich Köln-Rondorf-Meschenich-Immendorf
16. **Stadt Rheine:** Ökologischer Fachbeitrag zum Stadtentwicklungsprogramm Rheine 2000

Kategorie: Ökologische Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren

17. **Stadt Freiburg i. Br.:** Konzept Bilanzierungsverfahren/Ökokonto
18. **Stadt Karlsruhe:** „Karlsruher Modell“ der Eingriffs- und Ausgleichsbilanzierung in Verbindung mit dem Flächennutzungsplan des Nachbarschaftsverbandes Karlsruhe
19. **Stadt Köln:** Bewertungsverfahren/„Köln-Code“
20. **Stadt Oldenburg i. O.:** Bewertungsverfahren

Kategorie: Ausgleich innerhalb des (Eingriffs-)Bebauungsplans

21. **Stadt Bergisch-Gladbach:** Bebauungsplan Nr. 5142 „Im Luchsfeld“
22. **Stadt Essen:** Bebauungsplan „Philippsstraße/Joseph-Horen-Straße“
23. **Stadt Freiburg i. Br.:** Teil-Bebauungsplan „Flugplatz“ für das Universitätsquartier
24. **Stadt Hildesheim:** Bebauungsplan „Lerchenkamp-Nord“
25. **Stadt Karlsruhe:** Bebauungsplan „Im Jäger“
26. **Gemeinde Osburg – Verbandsgemeinde Ruwer:** Bebauungsplan Wohngebiet „Kirschbäumchen“
27. **Stadt Sankt Augustin:** Bebauungsplan Nr. 114 „Meindorfer Weg“

Kategorie: Ausgleich im räumlich getrennten Geltungsbereich des Bebauungsplans

28. **Stadt Hannover:** Bebauungsplan 1543 „Bergfeldstraße-Ost“
29. **Stadt Ulrichstein:** Bebauungsplan „Die Stadt“
30. **Stadt Ulrichstein:** Bebauungsplan „Lacheweg/Kernstadt“

Kategorie: Ausgleich in einem zweiten (Ausgleichs-) Bebauungsplan

- 31. **Stadt Berlin:** Ausgleichsbebauungsplan Adlershof/Johannisthal
- 32. **Stadt Flensburg:** Bebauungsplan Nr. 221 „Wasserlooslück“
- 33. **Stadt Ulrichstein:** Bebauungsplan „Struth/Kernstadt und Kölzenhain“

Kategorie: Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen

- 34. **Stadt Flensburg:** Bebauungsplan Nr. 227 „Südlich Ansgarkirche“
- 35. **Stadt Remscheid:** Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Remscheid-Hohenhagen, Bebauungsplan BP 478
- 36. **Stadt Waren/Müritz:** Bebauungsplan Nr. 26 „Wohngebiet Warenshof“

Kategorie: Städtebauliche Verträge/Vorhaben- und Erschließungsplan bzw. vorhabenbezogener Bebauungsplan

- 37. **Stadt Bocholt:** Vorhaben- und Erschließungsplan „Birkenallee“
- 38. **Stadt Dortmund:** Bebauungsplan Horn 254 „Menglinghausen“
- 39. **Stadt Essen:** Bebauungsplan Nr. 4/97 „Frauenstein/Hammer Straße (Dilldorfer Höhe)“ in Essen-Kupferdreh sowie zwei städtebauliche Verträge der Stadt Essen mit Investoren
- 40. **Stadt Ludwigslust:** Vorhaben- und Erschließungsplan „Kaufhaus Nessler“
- 41. **Stadt Villingen-Schwenningen:** Vorhaben- und Erschließungsplan „Einkaufszentrum Zentralbereich“
- 42. **Stadt Wuppertal:** Vorhaben- und Erschließungsplan 970 V „Mastweg/Lebenshilfe“

Kategorie: Interkommunale Kooperation

- 43. **Städtequartett Damme-Diepholz-Lohne-Vechta:** Ausgleichflächenkonzeption im Städtequartett

Kategorie: Bundesländer, die von § 246 Abs. 6 BauGB Gebrauch gemacht haben

- 44. **Stadt Aichach:** Flächennutzungsplan und Landschaftsplan
- 45. **Stadt Regensburg:** Berechnungsgrundlage zur Ermittlung von Eingriff und Ausgleich

