

# Kompensation in der Bauleitplanung Umsetzungsdefizite, Durchsetzungsinstrumente

Prof. Klaus Werk

Hochschule Geisenheim University

BBN

Bingen 29.6.15

# Inhalte

1. Zur Bedeutung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung
2. Materielle Anforderungen
3. Instrumentelle Regelungsbereiche
4. Defizite
5. Probleme der Durchsetzung
6. Lösungsansätze

# Zur Bedeutung

## Zur Relevanz der Eingriffsregelung

- **Zentrales Instrument des Naturschutz in der Gesamtfläche**
- **Vorhabenbezug**
- **Verursacherprinzip**
- **Planung, Genehmigung und Projektrealisation**
- **Vermeidungsprinzip und Prüfaufgaben zur Vermeidung / Alternativensuche**
- **Folgenbewältigung und Maßnahmenorientierung**

# Zur Bedeutung

## Zur Bedeutung der Kompensation

- **Wahrung der Belange von NuL bei Eingriffsvorhaben für die drei Zieldimensionen (§ 1)**
- **Sicherstellung dazu notwendiger Kompensationen aus beeinträchtigenden Wirkungen auf die einzelnen Schutzgüter**
  - ❖ **funktional artgleich im Ausgleich**
  - ❖ **funktional wertgleich im Ersatz**
  - ❖ **Bevorratung**
  - ❖ **Ersatzgeld**

# Zur Bedeutung

## Weitere Regelungen im Kontext

- **Betroffene Schutzgegenstände und Beachtungspflichten im Vorrang**
- **Gesetzlicher Biotopschutz, NSG, LSG, ND, GLB...**
- **N 2000 Gebiete und Verfahren nach § 34 BNatSchG**
- **Geschützte Arten und Maßnahmen nach § 44 (5) (CEF) oder § 45 (7) (FCS) BNatSchG (Anh. IV FFH, Vögel)**
- **Relevanz für die Bauleitplanung auf Ebenen von FNP und Bb-Plan**

# Zur Bedeutung

## Weitere Ausführungen nur zur Ebene der Bebauungspläne

### Regelungen im BauGB

- Überleitungsvorschrift des § 18 BNatSchG: Nur Eingriffsregelung!
- Vermeidung, Ausgleich und Ersatz erfolgt nach BauGB
- Inhaltlicher Kanon ist der Katalog des § 1 (6) Ziff. 7 BauGB ; die Zuordnung der Zielbestimmungen des § 1 BNatSchG ist möglich
- Schutzgegenstände und Artenschutzbestimmungen nach BNatSchG / LNG
- Maßgeblich ist § 1a (3) BauGB für die Anwendung der Eingriffsregelung und Kompensation

# Zur Bedeutung

## **Eingriffsrelevanz**

- **Maßgeblich: Der Bebauungsplan in allen seinen Bestandteilen**
- **Vermeidung durch Festsetzungen nach § 9 : Nachweise**
- **Kompensation durch Festsetzungen nach § 9 : Nachweise**
- **Kompensation durch städtebauliche Verträge nach § 11**
- **Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 12 und Durchführungsvertrag**
- **Gleichsetzung von Ausgleich und Ersatz nach § 200a**
- **Ermöglichung der räumlichen Trennung / 2 Geltungsbereiche nach § 1a und § 200a**
- **Freistellung für vor der Planung erfolgter legaler Eingriffe**

# Materielle Anforderungen

## **Eingriffsvermeidung**

- **Bindender Katalog des § 9 – Optionen der Festsetzungen**
- **Alternativenprüfung und Nachweise der erfolgten Vermeidung**
- **Darlegung der unvermeidbaren Beeinträchtigungen**
- **Darlegung betroffener Schutzgüter**
- **Differenzierung Artenschutz und Schutzgegenstände (Abwägung, Folgen)**

## **Kompensation**

- **Zuordnung öffentlicher Maßnahmen und Maßnahmen der Erschließung**
- **Zuordnung von privaten Vorhaben und Vorhaben der Baugenehmigung**



# Materielle Anforderungen

## Folgenbewältigung

- **Kompensation im ersten Geltungsbereich z.B. im öffentlichen Grün oder für Gemeinschaftsanlagen – Option für öffentlich bedingte Eingriffe – bei späterer privater Zuordnung Probleme der Bilanzierung**
- **Kompensation im zweiten Geltungsbereich – Planung, Funktionalität und Maßnahmenbestimmung, Vollständigkeit, Durchführbarkeit, Grundstücksverfügbarkeit, Bilanzierung**
- **Insgesamt: Festsetzungen nach dem Katalog des § 9**
- **Wahrung des Verursacherprinzips und Zuordnung privater Eingriffe**
- **Zuordnung nach § 135 a-c (öffentlich => ha; privat => GFZ)**
- **Achtung: Keine Option auf die Festsetzung einer Ersatzgeldzahlung (BNatSchG)**

# Materielle Anforderungen

## **Folgenbewältigung und städtebaulicher Vertrag § 11**

- **Maßgeblich ÖRV gegenüber einem Investor oder einem eingeschränkten definierten kleinen Personenkreis**
- **Umfassende Regelungen zur Planung und Durchführung der Kompensation auf Vertragsbasis in gegenseitiger Verpflichtung und vollständige Kostenübernahme**
- **Bereitstellung der Kompensation und Sicherung der Unterhaltung**
- **Keine Anwendung der §§ 135 a-c; Keine Abgabe nach BNatSchG**
- **Keine grundsätzliche Verpflichtung aus Regulierungen Dritter, wie bspw. der UNB zu § 45 (7) oder Schutzgegenständen, wenn diese eigene Genehmigungen auslösen; mögliche Einbettung bei vertraglicher Mitzeichnung (UNB) und Festsetzung im Bb-Plan**

# Materielle Anforderungen

## Kompensation

- Eingriffswirkungen im Zuge der Herstellung der Erschließung im Baugebiet
- Realisation der Kompensation parallel / nachlaufend zur Erschließung
- Zuordnung nach § 135, Realisation, Kostenbescheid
- Verursacherprinzip; Problem der Begünstigung bei Übernahme Gemeinde
- Maßnahmenzuordnung Erschließung (Bsp. Straße)
- Maßnahmenzuordnung Gemeinschaftsanlagen
- Maßnahmenzuordnung private Vorhaben
- Maßnahmenzuordnung öffentliche Vorhaben (Kompensation Gemeinde)

# Materielle Anforderungen

## Kompensation

- Fachliche Eignung der Maßnahmen
- Maßnahmen der Eingriffsvermeidung auf Grundflächen: Notwendig
- Zuordnung der Kompensation auf Grundflächen mit baulichen Vorhaben: Integrität der Kompensation, Wirkung und Dauerhaftigkeit => Eignung? Nein
- Zuordnung der Kompensation auf öffentlichen Flächen je nach Funktion und auch für einzelne Flächenanteile => Funktionalität, Entwicklung, Dauer
- Maßnahmen im zweiten Geltungsbereich => Lage und Standortpotential, Durchführbarkeit und Verfügbarkeit, Sicherung und Entwicklung, Pflege
- Berücksichtigung des Landschaftsplans – planerische Vorbereitung

# Instrumentelle Anforderungen

## Kompensation

- **Gemeindeeigene Flächen und Realisierbarkeit**
- **Kostenrelevanz: Planung, Grundstück, Maßnahme, Material, Unterhaltung ...**
- **Lage, Funktionalität und Eignung für eine dauerhafte Aufwertung, Flächengröße: Beispiele => Gewässersysteme und Auen, Feldgehölze, kommunale Waldungen, Projektbereiche NuL, ...**
- **Zuordnung von Bevorratung / Ökokonto aus privaten Vorhaben => Bindung**
- **Festsetzungen nach § 9 (1) Nr. 20 i.V. z.B. der Grundnutzung**

# Instrumentelle Anforderungen

## Kompensation

- **Bilanzierung => Optionen nach der Landesverordnung**
- **Bilanzierung : Heranziehung der Grundlagen aus der BKompV (Entwurf)**
- **Maßgebliche Grundlage : BauGB nicht das VwVfG oder LNG**
- **Vollständige Abarbeitung und Umsetzung auf Basis des Bb-Plan bzw. der Satzung mit den entsprechenden städtebaulichen Verträgen (§11/12) und den Kostenbescheiden (Basis § 135)**
- **Nachfolgend keine verwaltungsrechtliche Entscheidung nach der ER, Bauvorhaben nach LBO werden rein baurechtlich geprüft**
- **Beachte: Eigenständige Bearbeitung => Artenschutzrecht / Schutzgegenstand**

# Instrumentelle Anforderungen

## Kontextmaßnahmen und Kompensation

- **Mögliche Kombination von Maßnahmen zur Folgenbewältigung von Schutzgegenständen (z.B. § 30 (Ausgleich), LSG, NSG...)**
- **Mögliche Kombination von Maßnahmen zur Folgenbewältigung zur Kohärenz von N 2000 im Gemeindegebiet durch 2. Geltungsbereich im neuen Schutzgebiet**
- **Mögliche Kombination von Maßnahmen zur Folgenbewältigung bei CEF Maßnahmen nach § 44 (5) BNatSchG oder zu Ausnahmegenehmigungen nach § 45 (7) BNatSchG durch Maßnahmen im Gemeindegebiet**

# Defizite

## Probleme der Planung

- Darlegung der Eingriffsvermeidung
- Ableitung und Funktionalität der Kompensation
- Räumliche Zuordnung der Kompensation
- Bilanzierung
- Sach- und Fachkunde; Einschaltung von LA / Fachingenieuren
- Zuordnung nach § 135 und Verursacherprinzip
- Kostenherleitung



# Defizite

## **Probleme der Umsetzung**

- **Geeignete Maßnahmenbestimmung und Klarheit der Maßnahme**
- **Räumlich adäquate Zuordnung und Durchführung**
- **Vollständigkeit und Validität, Kongruenz zum Bb-Plan**
- **Zeitliche Zuordnung**
- **Kosten**
- **Grundstücksverfügbarkeit (Eigentum, Pacht,..)**

# Defizite

## Probleme der Administration

- **Größe und Ausstattung, Fähigkeiten der Gemeindeadministration**
- **Fachkompetenz in der Gemeinde (Grün / Umwelt, Bau, Planung...)**
- **Ausführung, Ausschreibung und Abnahme**
- **Pflege, Unterhaltung, Sicherung**
- **Kataster**
- **Bilanzierung und Kostenzuordnung**
- **Ausschluss der Begünstigung oder Doppelförderung**
- **Frage der Aufgabenübertragung (25.000 EW...)**

# Defizite

## Probleme insgesamt

- **ER und Kompensation => Öffentliche Aufgabe !**
- **Sicherung der Grundlagen von Natur und Landschaft in der Gemeinde**
- **Vermeidung und Kompensation => Pflichtaufgabe unter Abwägung**
- **Unterlassene oder unvollständige Kompensation: Entgangene Werte für die Allgemeinheit und rechtswidrige Entlastung Dritter auf Kosten des Gemeinwohl**
- **Nicht realisierte Kompensation: Ungerechtfertigte Eingriffe**
- **Nicht zugeordnete Kompensation: Begünstigung und unzulässige Belastung der öffentlichen Haushalte**

# Defizite

## Probleme insgesamt

- **Vollständiges und stimmiges Kataster der Flächen mit rechtlichen Bindungen und der Kompensation und Bevorratung**
- **GIS in den Gemeinden (Ausnahme Großstädte)**
- **Realisation der Rechte auf Umweltinformation (UIG) der Bürger und interessierter Kreise => Kompensation**

# Feststellbare Defizite

## Resümme

- **Viele Kompensationsmaßnahmen sind fachlich ungeeignet**
- **Viele Kompensationsmaßnahmen sind räumlich und funktional nicht adäquat**
- **Viele Kompensationsmaßnahmen sind nicht dauerhaft bestimmt**
- **Viele Kompensationsmaßnahmen sind nicht adäquat zugeordnet**
- **Viele Kompensationsmaßnahmen sind nicht richtig bilanziert**
- **Viele kleinere Gemeinden haben nicht das notwendige Fachpersonal und Know-how**
- **Häufig liegen die Ursachen in mangelnder Fachkunde der Planungsleistung**

# Probleme der Durchsetzung

- **Den Behörden kommen hier nur eingeschränkte Kompetenzen zu; die UNB hat in Bezug zur ER in der BLP keine Vollzugskompetenzen**
- **Die UNB hat eine wichtige Aufgabe in der Prüfung der Entwurfsunterlagen und in der maßgeblichen Stellungnahme zum Bb-Plan, - nicht in der Abwägungsentscheidung und den Vollzugsaufgaben**
- **Naturschutzbehörden sind direkt nur zuständig im Zuge von Genehmigungsverfahren im Artenschutzrecht oder bei Schutzgegenständen und der dazu maßgeblichen Vollzugskontrolle**
- **Der Vollzug obliegt ansonsten der Gemeinde und ihren Behörden und von ihr beauftragten Stellen**
- **Das bauordnungsrechtliche Verfahren (UBB) erbringt hierzu keine Optionen**

# Probleme der Durchsetzung

- **Maßgebliche ist die Kompetenz der Gemeinde**
- **Wesentlich ist ihre personelle und sachliche Ausstattung**
- **Bedeutung haben die fachlichen Grundlagen z.B. im Landschaftsplan und im Flächennutzungsplan bzw. LRP und RegP**
- **Wichtig ist die kompetente Vergabe der Planungsleistungen zum Bb-Plan, wichtig ist die Auftragsvergabe für Kompensationsmaßnahmen und ihre Abnahme, wichtig ist die Ausgestaltung der städtebaulichen Verträge => also die personale Kompetenz und Kooperation sowie die Beratungsleistungen der Behörden (UNB, UBB)**

# Lösungsansätze

## **Gesetzlich:**

- ❖ Klarere Maßgaben und formelle Vorschriften zur Planung und Durchführung der Kompensation im BauGB durch einen kohärenten zusammengefassten Abschnitt

## **Administrativ:**

- ❖ Maßgaben zur interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich Grün und Umwelt
- ❖ Personalisierung und Sachausstattung
- ❖ Vollzugskontrolle im Auftrag der Gemeinde
- ❖ Evaluation im Kontext des Umweltberichts



# Lösungsansätze

## **Planerisch:**

- ❖ **Vergabe an kompetente Planungsbüros als ArGe**
- ❖ **Klare Maximen für die methodische Abarbeitung nach einem standardisierten Verfahren**
- ❖ **Bearbeitung der Eingriffsregelung und Kompensation im Kontext zum Umweltbericht der SUP; Herstellen von Synergien**
- ❖ **Erlassvorgaben zur Bearbeitung und Umsetzung sowie Vollzugskontrolle**
- ❖ **Angebote und Nachweise der Fortbildung der im Verfahren Beteiligten**
- ❖ **Beziehung von Vollzugskontrolle und Evaluation zum Umweltbericht**

# Lösungsansätze

## **Generell:**

- ❖ **Evaluation der Kompensation auf Basis der Bauleitplanung durch das Land**
- ❖ **Verifizierung des Flächenumfangs, der Maßnahmentypen und der fixierten monetären Werte**
- ❖ **Einsetzen einer interministeriellen Arbeitsgruppe mit Experten der beruflichen Praxis und der Verbände sowie Vertretern der UNB zur Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung in der Bauleitplanung**
- ❖ **Mögliche Etablierung einer Agentur (landesweit / regional) z.B. als Stiftungsmodell in interkommunaler Kooperation unter Einbindung der Naturschutzverwaltung zur Übernahme der Kompensationspflichten aus der Bauleitplanung und kommunalen Vorhaben für kleinere Gemeinden**

***Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit***