

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Ausgleichsflächen für die Umwandlung landwirtschaftlicher
Flächen in Industrieflächen**

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Ausgleichsflächen für die Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen in Industrieflächen

Ausarbeitung WD 7 - 3000 - 117/08

Abschluss der Arbeit: 24. Juni 2008

Fachbereich WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht,
Umweltschutzrecht, Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

Inhalt

1.	Einleitung	4
2.	Geltende Rechtslage	4
2.1.	Regelungsort	4
2.2.	Rechtssystematik	4
2.3.	Pflichten und Beurteilungsmaßstab der Gemeinden	5
3.	Gesetzgebungshistorie und europarechtliche Grundlagen	6
3.1.	BauROG (1998)	6
3.2.	UVP-RL-Umsetzungsgesetz (2001)	7
3.3.	EAG Bau (2004)	8
3.4.	Planungserleichterungsgesetz (2007)	8
4.	Ergebnis	9

1. Einleitung

Werden landwirtschaftliche Flächen in Industrieflächen „umgenutzt“, so sieht das Baugesetzbuch (BauGB) unter bestimmten Voraussetzungen vor, dass hierfür im Interesse des Umweltschutzes andere Flächen als so genannte „Ausgleichsflächen“ festgelegt werden. Vorliegend soll summarisch die insofern relevante geltende Rechtslage unter Einbeziehung ihrer Genese beschrieben und der europarechtliche Hintergrund aufgezeigt werden.

2. Geltende Rechtslage

2.1. Regelungsort

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne – also von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen¹ – muss eine Gemeinde gemäß § 1a Abs. 1 BauGB prüfen, ob sie für voraussichtlich erhebliche Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes oder der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes einen Ausgleich zu schaffen hat, § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB. Dieser Ausgleich erfolgt gem. § 1a Abs. 3 Satz 2 BauGB, indem im betreffenden Planfeststellungs- oder Bebauungsplan Flächen zum Ausgleich – Ausgleichsflächen – festgesetzt werden, oder aber durch andere geeignete Maßnahmen zum Ausgleich. Alternativ kann ein Ausgleich auch mittels vertraglicher Vereinbarungen getroffen werden, § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB.

2.2. Rechtssystematik

§ 1a BauGB verkörpert den so genannten „Integrationsansatz“, demzufolge Umweltbelange nicht losgelöst vom Baurecht mittels der umweltrechtlichen Regelwerke beurteilt, sondern über das Bauplanungsrecht in das Baurecht integriert werden.² Der Gesetzgeber wollte bewusst ein Nebeneinander von zwei räumlichen Planungssystemen – hier bau-, dort umweltrechtlichem – vermeiden.³ Diesem Verständnis entsprechend ist die Bauplanung de lege lata das zentrale Umsetzungsinstrument moderner Umweltpolitik.⁴

§ 1a Abs. 3 BauGB regelt speziell Belange des Naturschutzes als eines Sonderfalles des Umweltschutzes und inkorporiert insofern die Maßstäbe des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) in das Baugesetzbuch. Für die Beantwortung der Frage, ob ein – gegebenenfalls ausgleichspflichtiger – Eingriff vorliegt, ist dementsprechend nach § 1a Abs. 3

¹ Vgl. § 1 Abs. 2 BauGB.

² Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 10. A. 2007, § 1a Rdn. 1.

³ Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O. § 1a Rdn. 1.

⁴ Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O. § 1a Rdn. 1.

Satz 1 BauGB das Bundesnaturschutzgesetz als Fachgesetz maßgeblich.⁵ Nach dem Baugesetzbuch richten sich hingegen die Rechtsfolgen und der Vollzug der aufgrund der Bauleitplanung zu erwartenden Eingriffe.⁶ Die in § 1a Abs. 3 BauGB enthaltene Regelung zu speziell naturschutzrechtlichen Belangen wird als „städtebauliche Eingriffsregelung“ bezeichnet.⁷

2.3. Pflichten und Beurteilungsmaßstab der Gemeinden

Sind durch den jeweiligen Bauleitplan Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten, muss eine Gemeinde die Anliegen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung berücksichtigen.⁸ Die Gemeinde hat hierzu eine Bestandsaufnahme und eine anschließende Bewertung vorzunehmen. Eigens in Bezug auf landwirtschaftlich genutzte Flächen legt § 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB zudem ausdrücklich fest, dass eine Umnutzung nur im notwendigen Umfang stattfinden soll. Kommt die Gemeinde zu dem Schluss, dass eine Umnutzung gleichwohl zulässig ist, hat sie im Rahmen der Abwägung weiterhin naturschutzfachlich zu prüfen, ob hierfür Ausgleichsmaßnahmen erforderlich sind.⁹ Ist dies der Fall, ist zu prüfen, auf welchen Flächen im Plangebiet welche Maßnahmen in Betracht kommen.¹⁰ Dies bestimmt sich dann nach § 1a Abs. 3 Sätze 2-5 BauGB.¹¹ Die Gemeinde ist mithin verpflichtet, in Wahrnehmung ihres Planungsauftrags nach § 1 Abs. 3 BauGB zugleich über ein Ausgleichskonzept für die Bewältigung der Eingriffsfolgen zu entscheiden.¹²

Den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege kommt im Rahmen der Beurteilung seitens der Gemeinde dabei kein abstrakter Vorrang vor den in der Bauleitplanung zu berücksichtigenden anderen Belangen zu.¹³ Kommt die Gemeinde auf Grund der gebotenen Untersuchungen zu der Erkenntnis, dass sich die von der Planverwirklichung zu erwartenden Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Gegebenheiten vermeiden oder durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mindern oder kompensieren lassen, hat sie diesen Umstand in ihre Abwägung einzustellen.¹⁴ Eine Zurückstellung der Belange des Natur-

⁵ Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O. § 1a Rdn. 18.

⁶ Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O. § 1a Rdn. 18.

⁷ W. Schrödter in: H. Schrödter (Hrsg.), BauGB, 7. A. 2006, § 1a Rdn. 23, 25.

⁸ Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O. Rdn. 20; BT-Drs. 15/2250, S. 41.

⁹ Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O. § 1a Rdn. 21.

¹⁰ Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O. § 1a Rdn. 21.

¹¹ Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O. § 1a Rdn. 22.

¹² Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O. § 1a Rdn. 23.

¹³ Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O. § 1a Rdn. 23.

¹⁴ Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O. § 1a Rdn. 24.

schutzes käme hierbei nur zugunsten entsprechend gewichtiger anderer Belange in Betracht und bedürfte besonderer Rechtfertigung, wobei die vorzugswürdigen Belange zu benennen wären.¹⁵

Im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB ist vor allem auch die ökologische Gesamtsituation der Gemeinde zu berücksichtigen. Aufgrund dessen kann es einer Gemeinde beispielsweise auch durchaus möglich sein, in der Begründung des Bauleitplans den völligen oder teilweisen Verzicht auf Ausgleichsmaßnahmen darzulegen, wenn dies durch die von ihr geschaffene besonders positive ökologische Gesamtsituation gerechtfertigt erscheint.¹⁶

3. Gesetzgebungshistorie und europarechtliche Grundlagen

Die oben dargestellte gesetzliche Regelung der Ausgleichsflächen für naturschutzrelevante Eingriffe in die Umwelt durch Maßnahmen der Bauleitplanung ist eingebettet in den breiteren Kontext der Berücksichtigung von Umweltbelangen, vgl. § 1a Abs. 1 BauGB. Die heutige Ausgestaltung dieses Regelungskomplexes ist das Ergebnis zahlreicher auch unter Bezug auf entsprechende europarechtliche Regelungen vorgenommener gesetzgeberischer Maßnahmen in den letzten zehn Jahren.

3.1. BauROG (1998)

Mit dem Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG)¹⁷ wurde § 1a in BauGB eingefügt und damit die grundsätzliche Integration der umweltlichen Belange in die Bauleitplanung vorgenommen. Ziel war, die räumliche Planung in die Lage zu versetzen, auf die ständig wachsenden Anforderungen flexibler reagieren zu können.¹⁸ Durch die Integration der umweltbezogenen Anforderungen sollten zuvor bestehende fachliche Schranken überwunden werden bzw. das Verhältnis zwischen Bauplanungs- und Umweltrecht geklärt werden.¹⁹ § 1a BauGB diente dazu, klarzustellen, dass der Gemeinde die Befugnis zukommt, alle einschlägigen Belange inklusive der Umweltbelange miteinander abzuwägen.²⁰ § 1a BauGB enthielt dabei in der Sache bereits die nunmehr in seinem Abs. 3 BauGB normierte Regelung zum naturschutzrechtlichen Ausgleichsgebot; er trat an die Stelle des § 8a BNatSchG, der durch das Investitions-

¹⁵ Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O. § 1a Rdn. 24.

¹⁶ Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O. § 1a Rdn. 24.

¹⁷ BGBl. I Nr. 59 vom 25. August 1997, S. 2081.

¹⁸ Vgl. die Begründung des Regierungsentwurfes, BT-Drs. 13/6392, S. 31.

¹⁹ BT-Drs. 13/6392, S. 31 u. 36.

²⁰ BT-Drs. 13/6392, S. 36.

und Wohnbaulandgesetz²¹ 1993 in das Bundesnaturschutzgesetz aufgenommen worden war und ebenfalls das in praxi problematische und umstrittene Verhältnis vom Bau- zum Naturschutzrecht geregelt hatte.²² Materiell war die Pflicht zum Ausgleich im Bundesnaturschutzgesetz bereits seit dessen Inkrafttreten 1976 enthalten; sie zählte als Bestandteil der „Eingriffsregelung“ in § 8 BNatSchG-1976 zu den wichtigsten Neuerungen des damals neuen Bundesnaturschutzgesetzes gegenüber den seit dem Reichsnaturschutzgesetz von 1935 tradierten Grundsätzen.²³ Diese Eingriffsregelung wurde nicht aufgrund europarechtlicher Vorgaben eingeführt.²⁴

3.2. UVP-RL-Umsetzungsgesetz (2001)

Das Gesetz zur Umsetzung der UVP²⁵-Änderungsrichtlinie, der IVU²⁶-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (UVP-RL-Umsetzungsgesetz)²⁷ änderte das Baugesetzbuch, um es an die UVP-Richtlinie²⁸ anzupassen. Neu eingeführt wurde § 2a BauGB, der nun für die dort genannten Fälle den so genannten Umweltbericht vorsah. § 1a BauGB wurde ebenfalls modifiziert: Durch Neufassung des § 1a Abs. 2 Nr. 3 BauGB wurden die wesentlichen Verfahrenselemente der Umweltverträglichkeitsprüfung entsprechend dem Planungsstand in das Bauleitverfahren integriert.²⁹ Danach war in allen Aufstellungsverfahren für Bebauungspläne, durch die die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit bestimmter UVP-pflichtiger Vorhaben begründet werden soll, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen.³⁰ § 1a Abs. 3 BauGB wurde nicht geändert.

²¹ Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland vom 22. April 1993, BGBl. I Nr. 16 vom 28. April 1993, S. 466.

²² Vgl. die Begründung des Gesetzesentwurfs des Investitions- und Wohnbaulandgesetzes, BT-Drs. 12/3944, S. 25 f.

²³ Vgl. die erste Fassung des Bundesnaturschutzgesetzes, BGBl. I Nr. 147 vom 23. Dezember 1976, S. 3574 sowie Haber und andere (Hrsg.), Entwicklung von Methoden zur Beurteilung von Eingriffen nach § 8 BNatSchG, Baden-Baden 1993, S. 13. Vertiefend zum Ausgleichskonzept des § 8 BNatSchG vgl. Heinke, Eingriff, Vermeidung, Ausgleich und Untersagung – Zur Auslegung der wesentlichen Begriffe des § 8 BNatSchG, Diss., Bonn 1997, S. 85 ff. sowie Haber a.a.O. S. 70 ff.

²⁴ Vgl. die Begründung von § 8 BNatSchG-1976 im Bericht des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 21. Mai 1976 auf BT-Drs. 7/5251, S. 8 f., die Begründung zum entsprechenden § 7 des ursprünglichen Gesetzesentwurfes des Bundesrats vom 24. Juli 1975 auf BT-Drs. 7/3879, S. 23 sowie die Begründung zum entsprechenden § 9 des Gesetzesentwurfes der Bundesregierung vom 9. Juli 1973 auf BT-Drs. 7/886, S. 31. f.

²⁵ UVP = Umweltverträglichkeitsprüfung.

²⁶ IVU = Integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung.

²⁷ BGBl. I Nr. 40 vom 27. Juli 2001, S. 1950.

²⁸ Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/11/EG vom 3. März 1997 und durch die Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003.

²⁹ Vgl. des Gesetzesentwurf auf BT-Drs. 14/4599, S. 155.

³⁰ BT-Drs. 14/4599, S. 156.

3.3. EAG Bau (2004)

Mit dem Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau)³¹ sollte das Baugesetzbuch abermals an Elemente des europäischen Rechtssystems im Bereich des Umweltrechts angeglichen und dabei strukturell vereinfacht werden.³² Anlass war die Verpflichtung, die so genannte Plan-UP-Richtlinie³³ der EU in deutsches Recht umzusetzen. Dabei war erklärtes Ziel, die mit dem BauROG eingeleitete programmatische Öffnung des Rechts der Bauleitplanung für die umweltrechtlichen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts nach dem „Zwischenschritt“ des UVP-RL-Umsetzungsgesetzes fortzusetzen.³⁴ Die Umweltprüfung wurde mit dem EAG Bau in die bestehenden Verfahrensschritte der Bauleitplanung integriert, indem sie als Regelverfahren für grundsätzlich alle Bauleitpläne ausgestaltet wurde und als einheitliches Trägerverfahren die bauplanungsrechtlich relevanten Umweltverfahren zusammenführte.³⁵ Die 1998 eingeführte städtebauliche Eingriffsregelung in § 1a Abs. 3 BauGB wurde dabei sprachlich modifiziert, inhaltlich jedoch nicht verändert.³⁶ In der Literatur wird angemerkt, dass der Gesetzgeber mit der Einführung der Umweltprüfung für alle Bauleitpläne die Forderungen der Plan-UP-Richtlinie übererfüllt habe.³⁷

3.4. Planungserleichterungsgesetz (2007)

Die vorerst letzte Änderung des vorliegend betrachteten Regelungskomplexes erfolgte mit dem Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte (Planungserleichterungsgesetz)³⁸ zum 1. Januar 2007. Leitlinie war dabei, das Bauplanungsrecht für wichtige Vorhaben im Bereich Arbeitsplätze, Wohnbedarf und Infrastrukturausstattung zu vereinfachen und zu beschleunigen.³⁹ Dies sollte geschehen, indem Bebauungsplanverfahren der Innenentwicklung, mit denen dem in den genannten Bereichen bestehenden hohen Anpassungs- und Investitionsbedarf entsprochen werde, gegenüber solchen Bebauungsplanverfahren, die auf eine Neuinanspruchnahme von Flächen setzen, beschleunigt durchgeführt werden.⁴⁰ Modifiziert wurde hierbei insbe-

³¹ BGBl. I Nr. 31 vom 30. Juni 2004, S. 1359.

³² Vgl. die Begründung des Regierungsentwurfes, BT-Drs. 15/2250, S. 27.

³³ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

³⁴ BT-Drs. 15/2250, S. 27.

³⁵ BT-Drs. 15/2250, S. 28; Schrödter, Umweltprüfung in der Bauleitplanung, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2008, S. 109 ff.

³⁶ W. Schrödter in: H. Schrödter (Hrsg.), BauGB, 7. A. 2006, § 1a Rdn. 25. Vgl. auch BT-Drs. 15/2250, S. 40.

³⁷ Götze/Müller, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2008, S. 8, 10.

³⁸ BGBl. I Nr. 64 vom 27. Dezember 2006, S. 3316.

³⁹ Vgl. die Gesetzesbegründung auf BT-Drs. 16/2496, S. 9.

⁴⁰ BT-Drs. 16/2496, S. 9.

sondere auch das naturschutzrechtliche Ausgleichserfordernis: Aufgrund § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB entfiel nunmehr die Erforderlichkeit eines Ausgleichs per se, soweit eine Grundfläche von 20.000 Quadratmetern nicht überschritten wird.⁴¹ Die Europarechtskonformität dieses Dispenses wird zum Teil kritisch gesehen, überwiegend jedoch bejaht.⁴²

4. Ergebnis

Die naturschutzrechtlich basierten Regelungen zu Ausgleichsflächen in § 1a Abs. 3 BauGB gehen auf entsprechende naturschutzrechtliche Regelungen zurück, die eine generelle Pflicht zum Ausgleich seit 1976 vorsahen und seit 1993 spezifische Regelungen zum Verhältnis von Bau- und Naturschutzrecht trafen. Den vorhandenen Materialien lässt sich nicht entnehmen, dass jene naturschutzrechtlichen Regelungen bei ihrem Erlass auf europäische Rechtsakte Bezug genommen hätten.

In neuerer Zeit befand sich das Bauplanungsrecht in beständigem Wandel.⁴³ Hierbei wurden unter verschiedentlichem Bezugnahme auf umzusetzendes Europarecht auch die allgemeinen umweltschutzbezogenen Regelungen immer wieder modifiziert. Während der Trend hierbei bis 2006 dahin ging, die Rolle des Umweltschutzes zu stärken und zu standardisieren, wurde dies 2007 insofern zum Teil zurückgenommen, als für bestimmte Vorhaben ein genereller Dispens von der Umweltprüfung geschaffen wurde. Letzteres schlug auch auf die naturschutzrechtliche Verpflichtung zum Ausgleich durch, von der in den genannten Fällen ebenfalls dispensiert wird.

Dort, wo dieser Dispens nicht vorliegt, hat die Gemeinde die Belange des Naturschutzes in die Gesamtabwägung im Rahmen der Aufstellung des jeweiligen Bauleitplans einfließen zu lassen. Dabei sind auch Konstellationen denkbar, wo sich die Festsetzung von Ausgleichsflächen als entbehrlich erweist.

⁴¹ Vgl. kritisch hierzu Götze/Müller a.a.O. S. 12.

⁴² Vgl. Götze/Müller a.a.O. S. 10 m.w.N. bei Fn. 17.

⁴³ Götze/Müller a.a.O. S. 8.