

# Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft durch Bauleitplanungen – Hilfen für die Gemeinden durch die Verwaltung für Ländliche Entwicklung in Bayern

Josef Attenberger

## Zusammenfassung

Seit 1. Januar 2001 sind auch die Gemeinden in Bayern verpflichtet, nach § 1a Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 BauGB für Eingriffe in Natur und Landschaft durch Bauleitplanungen Ausgleichsleistungen zu erbringen. Nachfolgend wird aufgezeigt, unter welchen Voraussetzungen die Gemeinden dabei durch die Verwaltung für Ländliche Entwicklung unterstützt werden können und welche Möglichkeiten der Unterstützung im Einzelnen bestehen.

## Summary

*Since 1st of January 2001 communities in Bavaria, too, are obliged to compensate for encroachments on nature and landscape caused by measures of master planning according to Sect. 1a par. 2 No. 2 and par. 3 Baugesetzbuch (Federal Building and Planning Act). The preconditions for support by the Administration for Rural Development to communities are being outlined as well as details of assistance.*

## 1 Einführung

Seit dem 1. Januar 2001 sind die Gemeinden in Bayern aufgrund § 1a Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 BauGB in der Fassung vom 01.01.1998 verpflichtet, für Eingriffe in Natur und Landschaft durch Bauleitplanungen Ausgleichsleistungen zu erbringen. Diese erfolgen in der Regel durch die Bereitstellung entsprechender Ausgleichsflächen für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Wesentliches Kriterium für diese Ausgleichsflächen ist, dass sie in einen ökologisch höherwertigen Zustand entwickelt werden können/sollen. Seit dem 18. August 1997, dem Tag der Verkündung des BauROG, hat der Bundesgesetzgeber gleichzeitig die neue Möglichkeit eröffnet, Eingriff und Ausgleich räumlich und zeitlich zu entkoppeln. Nach § 1a Abs. 3 Satz 2 BauGB können nämlich die zum Ausgleich erforderlichen Maßnahmen auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs durchgeführt und in einem sog. Ökokonto bevorratet werden. Was die Bereitstellung der Ausgleichsflächen anbelangt, gibt es prinzipiell die Möglichkeit,

- dafür gemeindeeigene Flächen zu verwenden,
- dafür Flächen freihändig zu erwerben oder
- die aus ökologischer Sicht beabsichtigte Nutzung durch entsprechende vertragliche Regelungen sicherzustellen (Hünneken 2000, S. 320 ff).

Der Ausgleich für Eingriffe darf nicht räumlich beliebig, sondern sollte möglichst auf Grundlage einer entsprechend aktualisierten Landschaftsplanung erfolgen. Dabei stellt sich – neben dem Problem, ob diese im gebotenen zeitlichen Rahmen entsprechend aktualisiert werden kann – die Frage, ob an den jeweils vorgesehenen bzw. zweckmäßigen Stellen die für die Ausgleichsmaßnahmen erforderlichen Flächen tatsächlich verfügbar gemacht werden können. Namhafte Autoren, die sich mit der Thematik Eingriff/Ausgleich ausführlich beschäftigt haben, beantworten diese Frage so, dass sie maßgebliche Hemmnisse für die Umsetzung der Eingriffsregelung nicht in den von den Gemeinden dafür zu treffenden Entscheidungen sehen, sondern vielmehr in der Mobilisierung und Sicherung der notwendigen Flächen (Müller-Pfannenstiel und Rössling 2000, S. 107 und 111). Wie erste Erfahrungen auch in Bayern zeigen, sind vielerorts Grundbesitzer in der Tat nicht bereit, diese Flächen zu verkaufen oder anderweitig zur Verfügung zu stellen (Pröbstl 2001, S. 27).

Letztlich führt so die Eingriffs-/Ausgleichsregelung zu dem Problem, dass Nutzungskonflikte zwischen den Ansprüchen der Land- und Forstwirtschaft und jenen des Naturschutzes auftreten. Zur Lösung dieses Problems können – vergleichbar der Entflechtung von Nutzungskonflikten z.B. zwischen Landwirtschaft und Verkehr / Wasserwirtschaft / Gewässerschutz / Energieversorgung – Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz maßgeblich beitragen, weil durch das damit verfügbare Instrument der Bodenordnung die Bedarfsflächen – unter Wahrung der Eigentumsrechte der Grundeigentümer – an geeigneter Stelle verfügbar gemacht werden können. Dies sieht offensichtlich auch der Präsident des Bayerischen Gemeindetags so, der sich u. a. bei der Einrichtung von Ökokonten vom Freistaat Bayern Hilfen für die Gemeinden erwartet und Möglichkeiten hierfür in Verfahren der Flurneuordnung und Dorferneuerung konstatiert (Thallmair 1999, S. 174). Diese Möglichkeiten sind kurz auch im Leitfaden des Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen zur Eingriffsregelung in der Bauleitplanung (BayStMLU 1999, S. 20) sowie in den Handlungsempfehlungen für ein Ökokonto des Bayerischen Gemeindetags und des Bayerischen Städtetags angerissen (Bayerischer Gemeindegtag und Bayerischer Städtetag 2000, S. 13), in denen im Übrigen die von den Gemeinden zweckmäßigerweise zu beachtenden Regelungen bei der Ermittlung der notwendigen Ausgleichs-

flächen und der Bevorratung dafür vorgesehener Flächen ausführlich dargelegt sind.

## 2 Voraussetzungen für die Unterstützung der Gemeinden

Vorweg sollen die Grundsätze aufgezeigt werden, die unabdingbare *Voraussetzungen für die Unterstützung* der Gemeinden im Rahmen von Verfahren nach dem FlurbG sind:

a) Als Ausgleichsleistungen der Gemeinde können Maßnahmen *nicht* anerkannt werden, wenn sie eigenständige Maßnahmen der Teilnehmergeinschaft (TG) sind, selbst dann, wenn diese über die Ausgleichsleistungen hinausgehen, die die TG ggf. für ihre eigenen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erbringen hat. In diesem Sinne freiwillige ökologische Leistungen sind im Rahmen von Verfahren nach dem FlurbG ausdrücklich gewollt, um dem eigenständigen Auftrag zur Förderung der Landeskultur (vgl. § 1 FlurbG) Rechnung zu tragen.

Die Schnittstelle zwischen eigenständigen Maßnahmen der TG und möglichen Ausgleichsleistungen/-flächen der Gemeinden ist dabei aus dem Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen (Plan nach § 41 FlurbG) ersichtlich: Die darin dargestellten, von der TG vorgesehenen landespflegerischen Anlagen können – zumindest in jüngeren Verfahren (Genehmigung/Feststellung des Plans nach § 41 FlurbG nach dem 17. August 1997) – *nicht* für Ausgleichsleistungen der Gemeinden verwendet werden!

b) Als Ausgleichsflächen für die Gemeinden kommen im Rahmen der Flurneuordnung bereitgestellte Flächen insoweit in Betracht, als deren Eigentum und ökologisch ausgerichtete Zweckbestimmung nicht bereits vor dem 18. August 1997 übergegangen bzw. geregelt worden sind.

Als Eigentumsübergang gilt dabei der in der Ausführungsanordnung nach § 61 FlurbG bestimmte Zeitpunkt für den Eintritt des neuen Rechtszustandes. Demzufolge können grundsätzlich ab dem 18.08.1997 z.B. in das Eigentum der Gemeinde übergegangene Flächen – vorbehaltlich der Möglichkeit, sie in ökologischer Hinsicht aufzuwerten – für Ausgleichsleistungen unmittelbar verwendet oder im sog. Ökokonto für künftige Ausgleichsleistungen bevorratet werden.

c) Als Ausgleichsleistungen der Gemeinden können nur Maßnahmen einschließlich Landerwerb anerkannt werden, die von den Gemeinden selbst finanziert werden (und von diesen durch Umlage auf die Bauherren auch refinanziert werden können!). Dies schließt – die Einhaltung der in Nrn. 1 und 2 genannten Bedingungen vorausgesetzt – ausdrücklich nicht aus, dass von Gemeinden z.B. in älteren Flurneuordnungsverfahren übernommene Flächen, die ökologisch noch aufwert-

bar sind, zumindest mit jenem Anteil als Ausgleichsflächen verwendet werden können, der dem Finanzierungsanteil der Gemeinde entspricht.

*Beispiel:* Eine Gemeinde hat im Rahmen der Flurneuordnung eine ökologisch noch aufwertbare Fläche von 1 ha übernommen und der Teilnehmergeinschaft 50% der für den Flächenerwerb etc. entstandenen Kosten aus eigenen Mitteln erstattet. Folglich können grundsätzlich auch 50% dieser Fläche für Ausgleichsleistungen im Rahmen der Bauleitplanung verwendet werden.

## 3 Möglichkeiten zur Unterstützung der Gemeinden

Vorbehaltlich dieser Voraussetzungen können im Rahmen von Verfahren der Flurneuordnung die Gemeinden bei der Bereitstellung von Ausgleichsflächen nicht nur durch *Flächenmanagement und Bodenordnung*, sondern auch durch spezielle *Zweckverfahren* sowie durch *planerische und organisatorische Hilfen* unterstützt werden.

### 3.1 Flächenmanagement und Bodenordnung

In einfacher Weise kann eine Unterstützung in laufenden Verfahren der Flurneuordnung erfolgen, wenn die Gemeinde Eigentumsflächen (Einlageflächen) besitzt und diese im Rahmen der Neuordnung der Grundstücke dorthin verlegt werden sollen, wo Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen sind. Besonders dann ist dies unproblematisch, wenn ein wertgleicher Flächenaustausch möglich ist, d.h. wenn die Einlageflächen und die Ausgleichsflächen landwirtschaftlich genutzt und von der Bodenart etc. her in etwa gleichwertig sind. Ist diese Wertgleichheit nicht gegeben, sind zum Flächenaustausch evtl. freiwillige Vereinbarungen zwischen dem alten und dem neuen Eigentümer notwendig, die im Verfahren vollzogen werden können.

Hat die Gemeinde keine geeigneten Tauschflächen, sollten solche rechtzeitig vor der Neuordnung der Grundstücke freihändig erworben werden. Der Vorteil dabei in einer Flurneuordnung ist, dass ein Erwerb an Ort und Stelle der Ausgleichsmaßnahmen nicht erforderlich ist, sondern generell innerhalb des Verfahrensgebietes in Frage kommen kann. Bei großräumigen Verfahren zur regionalen Landentwicklung ist sogar ein Tausch über Gemeindegrenzen hinweg möglich. Nötigenfalls kann dieser freihändige Erwerb auch durch Landerwerb der Teilnehmergeinschaft zugunsten Dritter (in diesem Fall wohl der Gemeinde) nach § 52 FlurbG unterstützt werden.

Schließlich kommt als mögliche Unterstützung auch der Vollzug freiwilliger Vereinbarungen über die aus ökologischer Sicht zweckmäßige Nutzung von Grundstücken in Frage, die als Ausgleichsleistung vorgesehen wird. Ei-

ne mögliche und die rechtlich wohl sicherste Form des Vollzugs ist dabei die dingliche Sicherung der vorgesehenen Nutzung durch Eintragung einer entsprechenden Grunddienstbarkeit; auch diese Eintragung kann in der Flurneuordnung – eine einvernehmliche vertragliche Regelung vorausgesetzt – zugunsten der Gemeinde vollzogen werden.

Ob auch langfristige Pachtverträge mit der Auflage, die beabsichtigte ökologisch ausgerichtete Nutzung und Pflege vorzunehmen, eine dauerhafte Sicherung von Ausgleichsmaßnahmen gewährleisten können, wird derzeit noch kontrovers diskutiert (Bayerischer Gemeindegtag, S. 13). Jedenfalls könnten auch derartige Pachtflächen im Rahmen der Flurneuordnung dorthin verlegt werden, wo sie für Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen sind.

### 3.2 Zweckverfahren

Nach § 86 FlurbG kann ein *Vereinfachtes Verfahren* zur Landentwicklung auch zur Ermöglichung oder Ausführung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, d. h. auch zur Ermöglichung oder Ausführung von Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt werden. Diese Ausgleichsmaßnahmen müssen vom Träger, d. h. von der Gemeinde, planerisch hinreichend konkretisiert sein, was formell eine entsprechend aktualisierte Landschafts- oder Bebauungsplanung voraussetzt.

Auch ein *Beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren* (BZV) nach § 91 ff FlurbG kann – sogar ausschließlich – für die Ermöglichung notwendiger Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durchgeführt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass mehrere Grundstückseigentümer oder die landwirtschaftliche Berufsvertretung oder die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde dies beantragen und das Verfahren zugleich dem Interesse der betroffenen Grundeigentümer dient (§ 93 Abs. 1 FlurbG).

Ähnlich gute Möglichkeiten für die Bereitstellung von Ausgleichsflächen eröffnet – wenn nur wenige Grundeigentümer berührt sind – ein *Freiwilliger Landtausch* nach § 103a Abs. 2 FlurbG. Voraussetzung dabei ist – wie der Name schon sagt – dass auf freiwilliger Basis die Bereitschaft zum Tausch von Ausgleichsflächen (im Eigentum z. B. von Landwirten) gegen entsprechende Ersatzflächen der Gemeinde oder Dritter, die sich auf Grundlage vertraglicher Regelungen freiwillig zur Übernahme von Ausgleichsleistungen verpflichten, besteht.

In besonderen Fällen kann für die Bereitstellung von Ausgleichsflächen gem. § 190 BauGB auch ein sog. *Unternehmensverfahren* nach § 87 ff FlurbG eingeleitet werden. Voraussetzung hierfür ist, dass der durch die Ausgleichsflächen den Betroffenen entstehende Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt oder daraus entstehende Nachteile für die allgemeine Landeskultur vermieden werden sollen. Grundlage für

den Vollzug der Flächenbereitstellung muss ein rechtskräftiger Bebauungsplan sein; die Einleitung des Verfahrens ist grundsätzlich bereits vorher möglich.

Und schließlich können die Direktionen für Ländliche Entwicklung die Gemeinden bei der Bereitstellung von Ausgleichsflächen auch bei einer *Umlegung* nach dem Baugesetzbuch unterstützen. Sofern die Ausgleichsflächen in einem Bebauungsplan festgelegt sind, kann nämlich die Gemeinde zur Umsetzung dieses Bebauungsplanes eine Umlegung anordnen und die Befugnis zur Durchführung dieser Umlegung auf die zuständige Direktion für Ländliche Entwicklung übertragen (§ 46 Abs. 4 BauGB). Eine derartige Übertragung kommt dann in Betracht, wenn ein sachlicher Zusammenhang mit einem Verfahren nach dem FlurbG gegeben ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn in dem fraglichen Gebiet ein Verfahren nach dem FlurbG bereits anhängig oder geplant ist.

#### *Flächenbereitstellung für das gemeindliche Ökokonto – Beispiel*

Für acht Flurstücke (Einlageflächen), die ein Markt in das Verfahren der Flurneuordnung eingebracht hat (Kartenausschnitte umseitig) sind im Rahmen der Flurneuordnung Flächen im Uferbereich eines Grabens zugeteilt worden (Kartenausschnitt unten). Diese Ersatzflächen können bei Bedarf als Ausgleichsflächen für Eingriffe in Natur und Landschaft verwendet werden, die durch die kommunale Bauleitplanung verursacht werden.

### 3.3 Planerische und organisatorische Hilfen

Aus fachlicher Sicht sollten die für Eingriffe in Natur und Landschaft als Folge von Bauleitplanungen notwendigen Ausgleichsmaßnahmen auf Grundlage einer ökologischen Bestandsaufnahme und -bewertung im Rahmen der gemeindlichen Landschaftsplanung bzw. deren Fortschreibung festgelegt werden (Nies 1999, S. 75 ff). Dies wird aus zeitlichen Gründen nicht immer möglich sein oder ggf. zu Verzögerungen bei der Bebauung von Wohn- und Gewerbeflächen sowie bei der Bereitstellung der notwendigen Ausgleichsflächen führen.

In laufenden Verfahren der Flurneuordnung kann es deshalb aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung zweckmäßig sein, die »Konfliktbewältigung« Eingriff/Ausgleich im Rahmen der von der Teilnehmergemeinschaft ohnehin für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu erstellenden Fachplanung (siehe Leitfaden »Räumliche Fachplanung in der Ländlichen Entwicklung« (Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2000)) mit vorzusehen. Konkret mögliche Hilfen für die Gemeinden sind

- die Erfassung des Bestandes der Eingriffsfläche und der vorgesehenen Ausgleichsfläche im Rahmen der Strukturen- und Nutzungskartierung der Teilnehmergemeinschaft. Das hierfür bei den Direktionen für

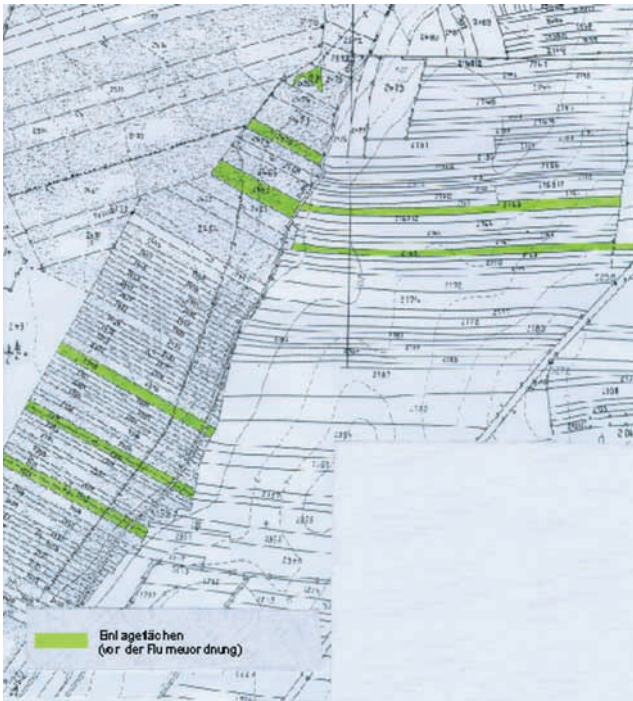


Abb. 1: Einlageflächen

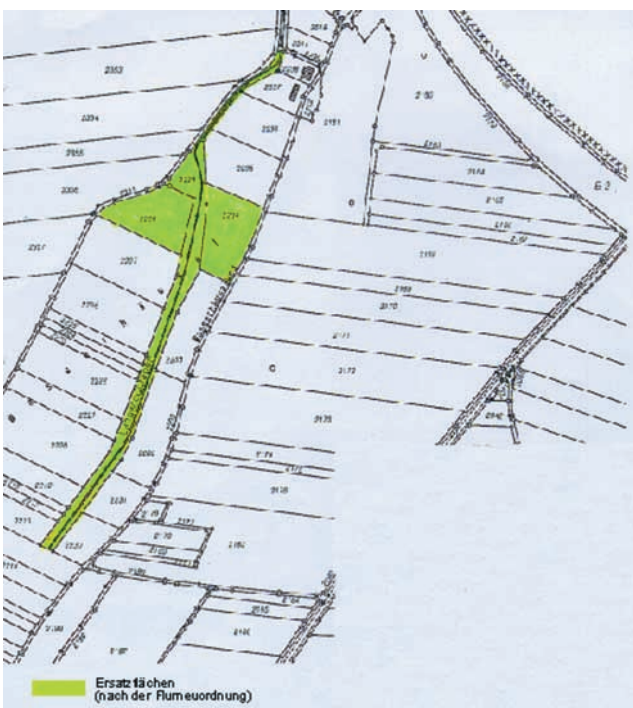


Abb. 2: Ersatzflächen

Ländliche Entwicklung eingeführte Programmsystem GISPAD kann unter Verwendung von PEN-Computern zur Felddatenerfassung – mit geringfügigen Modifikationen – auch für die notwendige Erfassung und Bewertung von Plangebietern zur Bauleitplanung gemäß dem Leitfaden zur Eingriffsregelung in der Bauleitplanung (Bayerischer Gemeindegtag und Bayerischer Städtetag 2000, S. 25 ff) eingesetzt werden;

- die Abstimmung der Regelungen zum Eingriff/Ausgleich aus Bauleitplanungen mit den zuständigen Be-

hörden und Fachstellen. Es gibt erfreulicherweise bereits praktische Beispiele dafür, dass dies insbesondere dann möglich ist, wenn diese Abstimmung im zeitlichen Zusammenhang mit der obligatorischen Erörterung des Plans nach § 41 FlurbG erfolgen kann;

- die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger sowie betroffener Organisationen in die notwendigen Planungen und Entscheidungen. Gerade auf dem Feld der Bürgerarbeit haben die Direktionen für Ländliche Entwicklung in den letzten Jahren sehr positive Erfahrungen sammeln können: Planungen zur Neugestaltung des heimatlichen Lebensraumes werden – im Sinne einer neuen Bürger- und Sozialkultur – um so eher akzeptiert, je mehr Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bürger dabei bestehen. Dies gilt auch bei den Planungen und Entscheidungen zur Festsetzung von Ausgleichsflächen für Bauleitplanungen, weil auch in der Landschafts- und Umweltplanung Top-down-Entscheidungen »out« sind (Luz und Weiland 2001, S. 71);
- und schließlich – wie bereits ausführlich dargelegt – die Umsetzung, sprich Bereitstellung der Bedarfsflächen für Ausgleichsmaßnahmen an der dafür vorgesehenen Stelle. Ein nicht zu unterschätzendes, wertvolles Nebenprodukt für die Gemeinde stellen dabei die Abmarkung, Vermessung und notwendigen rechtlichen Regelungen sowie die entsprechende Berichtigung von Liegenschaftskataster und Grundbuch und – neuerdings – auch des Ökoflächenkatasters dar.

Die hierzu notwendigen planerischen Leistungen wie insbesondere die Bestandserfassung und -bewertung, die Abstimmung mit den zuständigen Fachbehörden und ggf. notwendige Regelungen zur Pflege der Flächen werden dabei i. d. R. unter Einschaltung freischaffender Landschaftsarchitekten erbracht; die anteilig für die Gemeinden erbrachten Leistungen sind von diesen zu übernehmen, wobei die Koordinierung mit den Planungen und Maßnahmen der Teilnehmergeinschaft zweifellos zu erheblichen Kosteneinsparungen führt.

#### 4 Fazit

Die Unterstützung der Gemeinden bei notwendigen Ausgleichsmaßnahmen nach Naturschutzrecht infolge von Bauleitplanungen – einschließlich der Bevorratung von Flächen hierfür in sog. Ökokonten – wird von der Verwaltung für Ländliche Entwicklung als eine wichtige Dienstleistungsaufgabe gesehen. Dabei ist diese Aufgabe neu nur von der Rechtssituation her, ihre Lösung ist von der Methodik wohl bekannt. Es geht letztlich um die Unterstützung einer Flächenbereitstellung für öffentliche Anlagen. Diese Unterstützung wird in den Verfahren der Flurneuordnung umso besser geleistet werden können, je besser sie mit den Zielen und dem Ablauf des Verfahrens nach dem FlurbG koordiniert werden kann. Die Gemein-

den sollten deshalb ggf. bereits bei der Vorbereitung von Verfahren nach dem FlurbG ihr Interesse an der Bereitstellung von Ausgleichsflächen einbringen, gleichgültig ob diese in einem Ökokonto bevorratet oder unmittelbar ihrem Zweck entsprechend verwendet werden sollen. Auch ist es möglich, speziell für die Bereitstellung von Ausgleichsflächen Zweckverfahren durchzuführen, wobei dies möglichst im Einvernehmen mit den beteiligten Grundeigentümern erfolgen sollte. Je früher das Interesse der Gemeinde an der Bereitstellung von Ausgleichsflächen bekannt ist, desto eher wird es gelingen, dafür notwendige Ersatzflächen zu beschaffen. In den laufenden Verfahren bieten dazu die Teilnehmergeinschaften ihre Hilfestellung an, im Vorfeld von Verfahren oder auch unabhängig davon kann die Einschaltung von Fachstellen zweckmäßig sein, die in der Landbevorratung für kommunale Zwecke Erfahrung haben.

### Literatur

- Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung – Bereich Zentrale Aufgaben (Hrsg.): Leitfaden Räumliche Fachplanung in der Ländlichen Entwicklung vom März 2000.
- Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Städtetag (Hrsg.): Handlungsempfehlungen für ein Ökokonto. Ein Vorsorgeinstrument für die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung; 1. Auflage, April 2000.

- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen – BayStMLU – (Hrsg.): Bauen im Einklang mit der Natur und Landschaft. Eingriffsregelung in der Bauleitplanung – Ein Leitfaden; 1. Auflage September 1999.
- Hünneken G.: Die Eingriffsregelung nach dem novellierten BauGB – Neue Chancen für Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen? Agrarrecht, 30. Jahrgang, Heft 10, Oktober 2000 S. 317 ff.
- Luz F. u. Weiland U.: Wessen Landschaft planen wir? Naturschutz und Landschaftsplanung 33, (2/3), 2001 S. 69 ff.
- Müller-Pfannenstiel K. u. Röbling H.: Konzeptionelle Vorbereitung der Eingriffsregelung. Neue Aufgaben für die Landschafts- und Regionalplanung. Naturschutz und Landschaftsplanung 32, (4), 2000, S. 106 ff.
- Nies V.: Rechtliche Probleme des Ausgleichs von Eingriffen in Natur und Landschaft beim Einzeleingriff, in der Planfeststellung und in der Bauleitplanung. Agrarrecht 29. Jahrgang, Heft 3, März 1999 S. 69 ff.
- Pröbstl U.: Ökokonto – Erwartungen, Erfahrungen, Defizite. Garten und Landschaft 1/2001 S. 25 ff.
- Thallmair H.: Umsetzung von Landschaftsplänen aus Sicht der Gemeinden. BayGTzeitung 7/1999, S. 172 ff.

### Anschrift des Autors

Josef Attenberger  
Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten  
Ludwigstraße 2, 80539 München  
E-Mail: josef.attenberger@stmlf.bayern.de