

BOHL & COLL.

Rechtsanwälte

Begrenzung des Flächenverbrauchs über § 1a BauGB?

von

RA Johannes Bohl

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Vortrag auf dem UVP-Kongress
am 30.09.2016 in Bremen

Johannes Bohl

Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Lehrbeauftragter an der FH Würzburg

Jutta Kronewald M.A.

Rechtsanwältin und
Fachanwältin für Bau- und Architektenrecht

Jörg R. Naumann

Rechtsanwalt
Schwerpunkt: Verwaltungsrecht

Ralph Wüst

Rechtsanwalt und Wirtschaftsmediator (StW)
Fachjournalist (fjs)
Lehrbeauftragter an der FH Würzburg

Johannes Grell

Rechtsanwalt

E-Mail: info@ra-bohl.de

Internet: www.ra-bohl.de

Büro Würzburg:

Franz-Ludwig-Straße 9
97072 Würzburg

Telefon: +49 (931) 79645-0
Telefax: +49 (931) 79645-50

Zweigstelle Fulda:

Dr.-Weinzierl-Straße 13
36043 Fulda

Telefon: +49 (661) 9336303
Telefax: +49 (661) 9336356

Gliederung

1.	Einleitung.....	2
2.	Gesetzestext	4
3.	Entstehungsgeschichte.....	5
4.	Regelungsinhalte.....	6
4.1	Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB)	6
4.1.1	Umwidmungssperrklausel (§ 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB)	7
4.1.2	Begründungsgebot (§ 1a Abs. 2 Satz 4 BauGB).....	8
4.2	Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (§ 1a Abs. 3 BauGB)	8
5.	Zwingendes Recht oder in der Abwägung überwindbar?	10
5.1	Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2 BauGB)	10
5.2	Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (§ 1a Abs. 3 BauGB)	11
5.3	Eingriffe in europäische Schutzgebiete „Natura 2000“ (§ 1a Abs. 4 BauGB).....	14
5.4	Klimaschutzklausel (§ 1a Abs. 5 BauGB).....	15
6.	Gerichtliche Kontrolle.....	15
7.	Vorschläge zur Verringerung des Flächenverbrauchs.....	16
8.	Ausblick.....	17
9.	Literaturempfehlungen.....	17

1. Einleitung

Der Flächenverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland ist nach wie vor hoch. Flächenverbrauch in diesem Sinne bedeutet die Netto-Neuinanspruchnahme von Flächen für eine bauliche Nutzung bzw. sonstige Versiegelungsmaßnahmen. Die Entsiegelung und Renaturierung von Flächen fließt zwar in die Flächenbilanz ein, ist aber bislang von völlig untergeordneter Bedeutung.

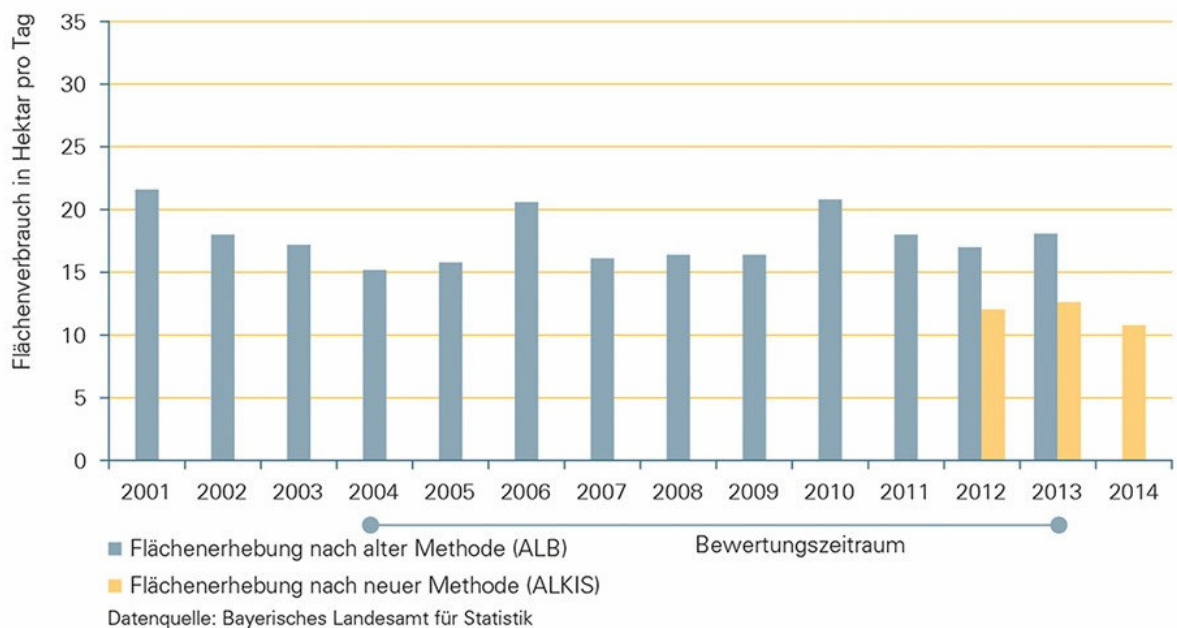
Die Bedeutung und Erhaltung unbebauter und unversiegelter Flächen ist hoch. Sie werden für vielfältige Funktionen benötigt, z.B. landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Produktion, aber auch zur Erhaltung des Naturhaushaltes und der Biodiversität. Es geht hierbei nicht nur um mehr oder weniger menschlich unberührte Flächen (z.B. Naturschutzgebiete etc.), sondern gerade auch um die sog. „Kulturlandschaft“. Auch die Erholungsfunktion der Landschaft ist von Bedeutung.

Die Bodenversiegelung hat auch nachteilige Wirkungen auf den Gewässerhaushalt. Wo Regenwasser oder Schmelzwasser nicht natürlich versickern kann, erhöht es die Wahrscheinlichkeit und den Umfang von Hochwasserereignissen.

Deutschland ist überwiegend von mehr oder weniger geschlossenen Siedlungsräumen geprägt. Eine zersiedelte Landschaft bildet eher die Ausnahme. Sowohl die Ausdehnung der Siedlungsräume wie auch eine Zunahme der Zersiedelung führen zu erheblichen negativen Folgen (z.B. auch Erschließungsaufwand).

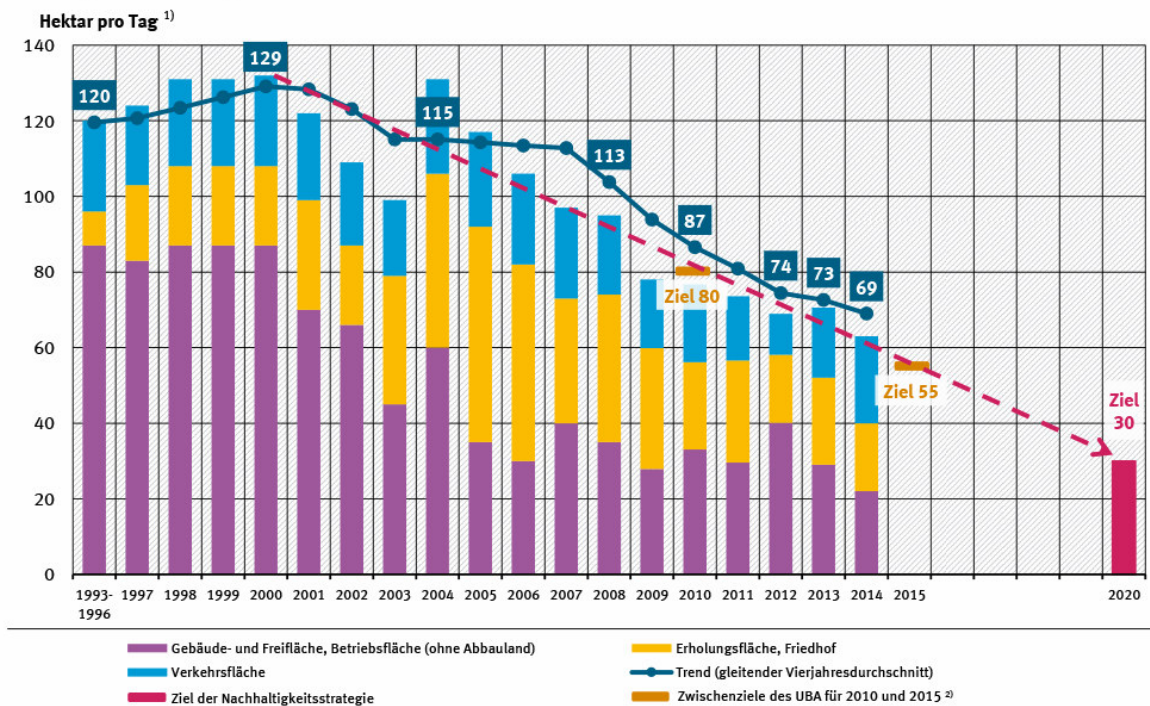
Spätestens seit Mitte der 90er Jahre verfolgt der Gesetzgeber das Ziel der Dämpfung des bis dahin zunehmenden Flächenverbrauchs. Die bisherigen Maßnahmen, wozu auch die Änderungen des Baugesetzbuchs zählen, haben bislang den Neuverbrauch von Flächen aber allenfalls moderat dämpfen können. Während in Bayern bislang kein signifikanter Rückgang des Netto-Neuflächenverbrauchs festzustellen ist, kann jedenfalls seit 2005 im bundesweiten Maßstab ein effektiver Rückgang festgestellt werden.

Entwicklung des Flächenverbrauchs in Bayern



Quelle: Internetseite des Bayer. Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz, Abruf: 29.09.2016

Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche



Quelle: Internetseite des Bundesumweltamtes, Abruf: 29.09.2016

Nachfolgend wird dargelegt, auf welche Weise § 1a BauGB und damit in unmittelbarem Zusammenhang stehende gesetzliche Regelungen die Neuinanspruchnahme von Flächen begrenzen und welche Schwächen insoweit (noch) bestehen.

2. Gesetzestext

§ 1a Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz

(1) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die nachfolgenden Vorschriften zum Umweltschutz anzuwenden.

(2) Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. Die Grundsätze nach den Sätzen 1 und 2 sind in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 zu berücksichtigen. Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt

werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können.

(3) Die Vermeidung und der Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts in seinen in § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe a bezeichneten Bestandteilen (Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz) sind in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 zu berücksichtigen. Der Ausgleich erfolgt durch geeignete Darstellungen und Festsetzungen nach den §§ 5 und 9 als Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich. Soweit dies mit einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist, können die Darstellungen und Festsetzungen auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen. Anstelle von Darstellungen und Festsetzungen können auch vertragliche Vereinbarungen nach § 11 oder sonstige geeignete Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen getroffen werden. § 15 Absatz 3 des Bundesnaturschutzgesetzes gilt entsprechend. Ein Ausgleich ist nicht erforderlich, soweit die Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt sind oder zulässig waren.

(4) Soweit ein Gebiet im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe b in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erheblich beeinträchtigt werden kann, sind die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes über die Zulässigkeit und Durchführung von derartigen Eingriffen einschließlich der Einholung der Stellungnahme der Europäischen Kommission anzuwenden.

(5) Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden. Der Grundsatz nach Satz 1 ist in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 zu berücksichtigen.

3. Entstehungsgeschichte

Für die Regelung des § 1a BauGB (auch in der ursprünglichen Gesetzesfassung) gab es keine unmittelbare Vorläuferregelung im Städtebaurecht. Wesentlich motiviert ist die Regelung durch die im Jahre 1994 geschaffene Staatszielbestimmung Umweltschutz in Art. 20a GG. Parallel erfolgte auf Bundesebene eine erstmalige umfassende Regelung des Bodenschutzrechts und eine grundlegende Novellierung des Naturschutzrechts.

§ 1a BauGB wurde durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081) in das BauGB eingefügt und grundlegend durch das Europarechtsanpas-

sungsgesetz Bau – EAG Bau vom 24.06.2004 (BGBl. I S. 1359) im Zusammenhang mit der Einführung der Umweltprüfung umgestaltet. Nachfolgend wurde die Regelung noch mehrfach ergänzt.

4. Regelungsinhalte

Die Ermittlung und Bewältigung der Eingriffe in Boden, Natur und Landschaft nach den Vorgaben des § 1a BauGB ist zentraler Bestandteil eines an Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ausgerichteten Planaufstellungsverfahrens.¹ Die Ziele des Gesetzes sollen dabei im Zusammenwirken mit zahlreichen weiteren Vorschriften des BauGB erreicht werden.²

§ 1a BauGB verpflichtet zur Prüfung von Umweltbelangen im Rahmen der Umweltprüfung als Verfahrensbestandteil des Bauleitplanverfahrens für die Belange

- des Bodenschutzes (§ 1a Abs. 2 BauGB),
- des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes (§1a Abs. 3 BauGB),
- des Schutzes des europäischen Biotopverbundsystems „Natura 2000“ (§ 1a Abs. 4 BauGB) und
- des Klimaschutzes (§ 1a Abs. 5 BauGB).

4.1 Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB)

Die Bodenschutzklausel zielt auf den sparsamen Umgang mit dem Boden und soll damit die Begrenzung der Bodenversiegelung auf das Notwendige beschränken. Zur Umsetzung bestehen inzwischen auch weitere konkrete Festsetzungsmöglichkeiten z.B. in § 9 Abs. 1 Ziff. 2 BauGB i.V. mit § 22 Abs. 1, § 23 BauNVO.

Der Gesetzgeber konkretisiert die möglichen Maßnahmen durch Beispiele:

- die Wiedernutzbarmachung von Flächen,
- die Nachverdichtung und
- andere Maßnahmen der Innenverdichtung.

¹ Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 1a BauGB, Rn. 2

² vgl. Aufstellung bei Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 1a BauGB, Rn. 44

Die gesetzlichen Beispiele sind weder verpflichtend noch abschließend und haben insoweit bislang auch keine spezielle Resonanz in der höchstrichterlichen Rechtsprechung gefunden.

Neben § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB finden sich auch parallele und ergänzende Regelungen in den Landesbauordnungen (z.B. Versickerungsfähigkeit von Unbebauten Flächen), die den negativen Wirkungen der Bodenversiegelung entgegenwirken.

Aber: Aus § 1a Abs. 2 BauGB folgt weder ein generelles Neu-Versiegelungsverbot oder Baulandsperrung! Die Regelung enthält gerade keine unüberwindbare strikte Grenze (dazu s.u.).

Wegen der parallelen, im Detail aber unterschiedlichen Regelungen ist das Verhältnis zwischen dem Städtebaurecht und dem Bodenschutzrecht zu klären. Das Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) ist unmittelbar anwendbar für Vorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) und im Außenbereich (§ 35 BauGB). Für den Planbereich geht § 1a Abs. 2 BauGB jedoch vor (*lex specialis derogat lex generalis*). Ein Rückgriff auf das Bundes-Bodenschutzgesetz erfolgt hier nur, soweit der Sachverhalt nicht von § 1a Abs. 2 BauGB vorrangig geregelt ist. Das wird auch noch einmal durch die Subsidiaritätsklausel des § 3 Abs. 1 Ziff. 9 BBodSchG klargestellt. Relevant für die Bauleitplanung bleibt daher z.B. das Entsiegelungsgebot des § 5 BBodSchG, welches nur teilweise durch § 179 BauGB verdrängt wird.

4.1.1 Umwidmungssperrklausel (§ 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB)

Hier gilt das zur Bodenschutzklausel gesagt weitgehend entsprechend. Das Gesetz nötigt die planende Gemeinde zu einer sorgfältigen Ermittlung der betroffenen Belange, sofern die Umwidmungssperrklausel überwunden werden soll (dazu s.u.).

Die Begriffe „Landwirtschaft“ sind legaldefiniert in § 201 BauGB, „Wald“ in § 2 Abs. 2 BWaldG. Sie bieten in der Praxis keine besonderen Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit § 1a BauGB.

4.1.2 Begründungsgebot (§ 1a Abs. 2 Satz 4 BauGB)

Für die Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen normiert § 1a Abs. 2 Satz 4 BauGB ein konkretes Begründungsgebot. Die Gemeinde hat daher in der Begründung zum Bebauungsplan die „Notwendigkeit der Umwandlung“ darzulegen. Dies verlangt jedoch keine Alternativlosigkeit der Planung bzw. des Vorhabens, wohl aber eine sachliche und argumentative Auseinandersetzung mit der Frage, warum die Umwandlung geboten sein soll.

4.2 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (§ 1a Abs. 3 BauGB)

Die bauplanungsrechtliche Regelung des Natureingriffs nach § 1a Abs. 3 BauGB genießt Vorrang gegenüber der Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz (§§ 14 ff. BNatSchG). Dies folgt bereits aus dem Grundsatz des *lex specialis derogat lex generalis*. Das Verhältnis wird nochmals genauer in § 18 BNatSchG klargestellt:

§ 18 BNatSchG (Verhältnis zum Baurecht)

(1) Sind auf Grund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen oder von Satzungen nach § 34 Absatz 4 Satz 1 Nummer 3 des Baugesetzbuches Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten, ist über die Vermeidung, den Ausgleich und den Ersatz nach den Vorschriften des Baugesetzbuches zu entscheiden.

(2) Auf Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen nach § 30 des Baugesetzbuches, während der Planaufstellung nach § 33 des Baugesetzbuches und im Innenbereich nach § 34 des Baugesetzbuches sind die §§ 14 bis 17 nicht anzuwenden. Für Vorhaben im Außenbereich nach § 35 des Baugesetzbuches sowie für Bebauungspläne, soweit sie eine Planfeststellung ersetzen, bleibt die Geltung der §§ 14 bis 17 unberührt.

(3) Entscheidungen über Vorhaben nach § 35 Absatz 1 und 4 des Baugesetzbuches und über die Errichtung von baulichen Anlagen nach § 34 des Baugesetzbuches ergehen im Benehmen mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden. Äußert sich in den Fällen des § 34 des Baugesetzbuches die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde nicht binnen eines Monats, kann die für die Entscheidung zuständige Behörde davon ausgehen, dass Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege von dem Vorhaben nicht berührt werden. Das Benehmen ist nicht erforderlich bei Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen und während der Planaufstellung nach den §§ 30 und 33 des Baugesetzbuches sowie in Gebieten mit Satzungen nach § 34 Absatz 4 Satz 1 Nummer 3 des Baugesetzbuches.

(4) Ergeben sich bei Vorhaben nach § 34 des Baugesetzbuches im Rahmen der Herstellung des Benehmens nach Absatz 3 Anhaltspunkte dafür, dass das Vorhaben eine Schädigung im Sinne des § 19 Absatz 1 Satz 1 verursachen kann, ist dies auch dem Vorhabenträger mitzuteilen. Auf Antrag des Vorhabenträgers hat die für die Erteilung der Zulassung zuständige Behörde im Benehmen mit der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde die Entscheidungen nach § 15 zu treffen, soweit sie der Vermeidung, dem Ausgleich oder dem Ersatz von Schädigungen nach § 19 Absatz 1 Satz 1 dienen; in diesen Fällen gilt § 19 Absatz 1 Satz 2. Im Übrigen bleibt Absatz 2 Satz 1 unberührt.

Die Eingriffsregelung des Bundesnaturschutzgesetzes bleibt daher uneingeschränkt anwendbar für Bauvorhaben im Außenbereich nach § 35 BauGB. Hingegen werden Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB weitgehend dem beplanten Bereich gleichgestellt. Das ist systematisch insoweit konsequent, als das Einfügungsgebot eine quasi „bebauungsplanersetzende“ Funktion hat. Dennoch sind die Eingriffe in Natur und Landschaft zumindest zu untersuchen und die Gemeinde hat hierüber im „Benehmen“ mit der zuständigen Naturschutzbehörde zu entscheiden.

Die früher geltende abgestufte Unterscheidung zwischen Ausgleichsmaßnahmen und Ersatzmaßnahmen in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung gilt in der Bauleitplanung nicht. Dort sind über § 200a Satz 1 BauGB Eingriffsmaßnahmen und Ersatzmaßnahmen gleichgestellt.

§ 200a BauGB (Ersatzmaßnahmen)

Darstellungen für Flächen zum Ausgleich und Festsetzungen für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Abs. 3 umfassen auch Ersatzmaßnahmen. Ein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich ist nicht erforderlich, soweit dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist.

Die Übergangsregelung des § 246 Abs. 6 BauGB (Länderöffnungsklausel zur Nichtanwendung der Eingriffsregelung) ist am 31.12.2000 ausgelaufen und wurde deshalb inzwischen aufgehoben. Die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung ist seit dem bundeseinheitlich anzuwenden.

5. Zwingendes Recht oder in der Abwägung überwindbar?

Die umfangreichen und detaillierten Regelungen in § 1a BauGB suggerieren einen hohen Stellenwert. Jedoch ist bei genauer Analyse festzustellen, dass der Gesetzgeber zu einem großen Teil nur die zuvor bereits geltende Rechtslage nachgezeichnet hat, diese in Einzelfällen sogar noch abschwächte (dazu s.u.).

Die Abs. 2, 3 und 5 des § 1a BauGB sieht die Rechtsprechung als sog. Abwägungsdirektiven, denen nicht *a priori* ein rechtlicher Bonus zukommt.³ Ob sich eine Abwägungsdirektive in der Abwägung durchsetzt, entscheidet sich erst in einer Bewertung der konkreten Einzelfallumstände vor dem Hintergrund der jeweiligen planerischen Konzeption. Es kommt daher jeweils auf das tatsächliche Gewicht dieses Belangs im konkreten Einzelfall an, ein abstrakter rechtlicher Vorrang im Rahmen der Abwägung ist nicht gegeben. Damit ist die Rechtsprechung von der früher vertretenen Rechtsfigur des Optimierungsgebots abgekehrt.

5.1 Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2 BauGB)

Durch § 1a Abs. 2 Satz 3 BauGB ist klargestellt, dass die Anforderungen an den Bodenschutz in der Bauleitplanung der planerischen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB unterliegen. Es gilt insoweit uneingeschränkt die Abwägungsfehlerlehre der Rechtsprechung.

Von daher geht § 1a Abs. 2 BauGB kaum über den in § 1 Abs. 5 BauGB bereits normierten Nachhaltigkeitsgrundsatz hinaus:

§ 1 Abs. 5 BauGB (Nachhaltigkeitsgrundsatz)

Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln.

³ BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04; dazu: Grüner, Die Einschränkung der planerischen Gestaltungsfreiheit durch Optimierungsgebote und Abwägungsdirektiven, UPR 2011, 50 [55]

Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.

Die Rechtsprechung hat deshalb auch klargestellt, dass abwägungsfehlerfreie Weiterentwicklung durch Neuinanspruchnahme von Flächen möglich ist,

- wenn andere Entwicklungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind, aber auch
- wenn die innerörtlichen Entwicklungsmöglichkeiten bestehen, jedoch eine Weiterentwicklung im Rahmen der Abwägung sachgerecht begründbar ist.

Maßgeblich sind insoweit der Gesamtzusammenhang der Abwägung und die tatsächlichen innerörtlichen Entwicklungsmöglichkeiten.

5.2 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (§ 1a Abs. 3 BauGB)

§ 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB unterstellt eindeutig die Eingriffsregelung in Natur und Landschaft der planerischen Abwägung, d.h. über die mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung verbundenen Ziele und Aufgaben ist uneingeschränkt im Rahmen der planerischen Abwägung zu entscheiden.⁴

Die Ermittlung und Abwägung des Natureingriffs erstreckt sich dabei sowohl auf

- das Integritätsinteresse (Vermeidung) als auch
- das Kompensationsinteresse (Ersatz und Ausgleich).

Im Unterschied zu Vorhaben, die unmittelbar der Eingriffsregelung nach §§ 14 ff. BauGB fallen, erfolgt eine „Vorverlagerung“ der Entscheidung über ein Ausgleichskonzept in die Planungsphase. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts werden dadurch die Belange aber nicht geschwächt, sondern vielmehr gestärkt, da die Gemeinde verpflichtet sei, die berührten Naturschutzbelange in Abwägung in spezifischer, nämlich den Kompensationsgedanken einschließender Weise zu behandeln.⁵

Bei § 1a Abs. 3 BauGB handelt es sich auch nicht um ein Optimierungsgebot der Bauleitplanung. Die in § 1a Abs. 3 BauGB geschützten Belange haben also kein durch den Gesetzgeber vorgegebenes besonderes Gewicht in der Abwägung gegenüber anderen Belangen des Einzelfalls.

⁴ Hess. VGH, Urt. v. 12.07.2004 – 9 N 3140/02

⁵ BVerwG, Beschl. v. 05.04.-1993 – 4 NB 3.91

Für eine am Maßstab des § 1a Abs. 3 BauGB abwägungsfehlerfreie Planung ergibt sich unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts daher folgendes Prüfschema:⁶

- (1) Die Gemeinde hat zu prüfen, ob auf Grund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne von § 14 BNatSchG zu erwarten sind. Hierbei darf sie nicht stehen bleiben.
- (2) Sie hat ganz allgemein der Frage nach dem vorfindlichen Zustand von Natur und Landschaft und damit dem berührten Integritätsinteresse nachzugehen.
- (3) Sie hat ferner Erwägungen darüber anzustellen, ob und wie sich die festgestellten voraussichtlichen Eingriffsfolgen sachgemäß bewältigen lassen. Das in § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB normierte Erwägungs- und Kompensationskonzept soll dazu einen steuernden Einfluss auf die Bauleitplanung nehmen.
- (4) Trägt die Gemeinde diesen Pflichten weder bei der Informationsgewinnung noch bei der Beachtung von Planungsalternativen hinreichend Rechnung, läge hierin ein Ermittlungsdefizit.
- (5) 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- oder Ersatzmaßnahmen mindern oder kompensieren lassen, so hat sie diesen Umstand in ihre Abwägung einzustellen.
- (6) Lässt sich die Gemeinde nicht von der normativen Wertung des § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB leiten, so verfehlt sie das Gebot, die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit dem Gewicht in die Abwägung einzustellen, das ihnen objektiv zukommt.
- (7) Eine Zurückstellung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege kommt folglich nur zugunsten entsprechend gewichtiger anderer Belange in Betracht. Das bedarf besonderer Rechtfertigung.
- (8) Die Gemeinde muss Belange, die sie für vorzugswürdig hält, präzise benennen. Sie hat, auch wenn sie diese gegenläufigen Belange zu Recht gewichtig einschätzen darf, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen.
- (9) Lässt die Verwirklichung ihrer Planung Eingriffe in Natur und Landschaft erwarten, so hat sie demgemäß zu prüfen, ob das planerische Ziel auf andere Weise mit geringerer Eingriffsintensität erreichbar ist.

⁶ aktualisiert auf die neue Rechtsgrundlage des § 1a Abs. 3 BauGB, vgl. Krautzberger/Wagner in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 1a BauGB, Rn. 83

(10) Auch der in § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB genannte Belang darf gegenüber kollidierenden Belangen nicht weiter als erforderlich zurückgestellt werden.

Die Länder haben teilweise durch Erlasse, Verwaltungsvorschriften oder Leitfäden versucht, den Gemeinden Vorgaben bzw. Hilfen für eine ordnungsgemäße Ermittlung und Bewertung der Natureingriffe sowie zur Bemessung der nötigen Kompensation zur Verfügung zu stellen. Besondere länderübergreifende Beachtung hat z.B. der Leitfaden des Bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen „Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft – Eingriffsregelung in der Bauleitplanung (Ergänzte Fassung, 2003)“ gefunden.⁷ Eine Bindung an z.B. durch Verwaltungsvorschrift eines Landes eingeführte „standardisierte Bewertungsverfahren“ ist mit einer sachgemäßen Bewältigung der Eingriffe in der Abwägung jedoch schwerlich vereinbar.⁸

Die in solchen Leitfäden teilweise dargestellten „rechnerischen“ Verfahren zur Bewertung des Eingriffs und Ermittlung des Kompensationsbedarfs sind unzulänglich⁹ und können nicht als fachlich begründete und gebotene Vorgabe unkritisch übernommen werden.

§ 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB und § 200a Satz 2 BauGB erlauben die weitgehende räumliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich. Dies kann erfolgen durch

- gesonderte Bebauungspläne für Ausgleichsmaßnahmen,
- räumlich „zweigeteilte“ Bebauungspläne oder
- städtebauliche Verträge nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Ziff. 2 BauGB.

Eine bloße Flächenbereitstellung ohne planerische Absicherung soll jedoch nicht ausreichen.¹⁰

Ebenso ist grundsätzlich auch eine zeitliche Entkoppelung zwischen Eingriff und Kompensationsmaßnahme über § 135a Abs. 2 Satz 2 BauGB möglich. Den Gemeinden ist mithin die Schaffung eines „Öko-Kontos“ möglich, auf dem Kompensationsmaßnahmen bereits vorab gutgeschrieben werden. Hier stellt sich wiederum der Bewertung, aber auch der dauerhaften Sicherung.

⁷ Im Internet abrufbar unter: http://www.stmuv.bayern.de/umwelt/naturschutz/doc/leitf_oe.pdf

⁸ BVerwG, Beschl. v. 23.04.1997 – 4 NB 13/97

⁹ BVerwG, Beschl. v. 07.11.2007 – 4 BN 45/07

¹⁰ BayVGH, Urt. v. 07.11.2006 – 14 N 04.107

5.3 Eingriffe in europäische Schutzgebiete „Natura 2000“ (§ 1a Abs. 4 BauGB)

Soweit sich eine Bauleitplanung auf ein europäisches Schutzgebiet „Natura 2000“ bezieht, stellt § 1 Abs. 4 BauGB klar, dass dann die Eingriffsanforderungen nach §§ 31 ff. BNatSchG verbindlich sind. Solche Eingriffe unterliegen mithin nicht der planerischen Abwägung sondern sind zwingend.

Hingegen trifft § 1a BauGB keine Regelung für den Artenschutz, insbesondere auch nicht in Bezug auf streng geschützte Arten nach Anhang IV der FFH-Richtlinie. Es bleibt hier bei den uneingeschränkt geltenden Zugriffsverboten nach § 44 Abs. 1 BNatSchG. Jedoch bestimmt § 44 Abs. 5 BauGB, dass Eingriffe infolge der Bauleitplanung erleichternden Voraussetzungen unterliegen:

§ 44 Abs. 5 BNatSchG (Vorschriften für besonders geschützte und bestimmte andere Tier- und Pflanzenarten)

Für nach § 15 zulässige Eingriffe in Natur und Landschaft sowie für Vorhaben im Sinne des § 18 Absatz 2 Satz 1, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuches zulässig sind, gelten die Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote nach Maßgabe der Sätze 2 bis 5. Sind in Anhang IV Buchstabe a der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführte Tierarten, europäische Vogelarten oder solche Arten betroffen, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Absatz 1 Nummer 2 aufgeführt sind, liegt ein Verstoß gegen das Verbot des Absatzes 1 Nummer 3 und im Hinblick auf damit verbundene unvermeidbare Beeinträchtigungen wild lebender Tiere auch gegen das Verbot des Absatzes 1 Nummer 1 nicht vor, soweit die ökologische Funktion der von dem Eingriff oder Vorhaben betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird. Soweit erforderlich, können auch vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen festgesetzt werden. Für Standorte wild lebender Pflanzen der in Anhang IV Buchstabe b der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführten Arten gelten die Sätze 2 und 3 entsprechend. Sind andere besonders geschützte Arten betroffen, liegt bei Handlungen zur Durchführung eines Eingriffs oder Vorhabens kein Verstoß gegen die Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote vor.

5.4 Klimaschutzklausel (§ 1a Abs. 5 BauGB)

Die Klimaschutzklausel des § 1a Abs. 5 BauGB stellt klar, dass auch Belange des Makroklimas zu berücksichtigen und abzuwägen sind. Verbindliche Inhaltsvorgaben für die Bauleitplanung folgen daraus nicht.

6. Gerichtliche Kontrolle

Die materiellen Anforderungen an die Bauleitplanung durch § 1a BauGB unterliegen grundsätzlich der vollen gerichtlichen Kontrolle. Dabei hat die Rechtsprechung für die fachlichen Bewertungen des Naturschutzrechts die Rechtsfigur der „nachvollziehenden Abwägung“ entwickelt. Diese besagt nichts anderes, als dass der Gemeinde eine Art „Bewertungsprärogative“ zukommt, mithin die Rechtsprechung sich auf eine Plausibilitätskontrolle beschränken kann.

Soweit die Anforderungen des § 1a BauGB nicht verbindliche Vorgabe sind, sondern der planerischen Abwägung unterfallen (s.o.), gilt uneingeschränkt die von der Rechtsprechung entwickelte Abwägungsfehlerlehre. Die gerichtliche Kontrolle ist mithin beschränkt auf

- den vollständigen Abwägungsausfall,
- das Abwägungsdefizit,
- die Abwägungsfehlgewichtung und
- die Abwägungsdisproportionalität.

Diese Fehlerlehre folgt letztlich aus der Gewaltenteilung, welche eine Wahrung eigener Entscheidungsspielräume der Exekutive gegenüber der Judikative verlangt. Die bauleitplanerische Abwägung ist hierfür ein (durch Art. 28 Abs. 2 GG nochmals zusätzlich geschützter) Anwendungsbereich.

Da den Gemeinden dennoch vielfach nicht nur Verfahrensfehler, sondern häufig gerade auch materielle Abwägungsfehler in der Bauleitplanung unterlaufen, hat der Gesetzgeber schon frühzeitig den Grundsatz der „Planerhaltung“ in der Bauleitplanung über § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB eingeführt.

§ 214 Abs. 3 BauGB

Für die Abwägung ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Flächennutzungsplan oder die Satzung maßgebend. Mängel, die Gegens-

tand der Regelung in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 sind, können nicht als Mängel der Abwägung geltend gemacht werden; im Übrigen sind Mängel im Abwägungsvorgang nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind.

Die Vorschrift ist vor dem Hintergrund der o.g. Gewaltenteilung grundsätzlich restriktiv anzuwenden. In der Rechtsprechungspraxis ist gleichwohl eine starke Tendenz festzustellen, dass das Gericht eigene Abwägungsvorstellungen in seine Entscheidung einfließen lässt und auf diesem Wege abwägungsfehlerhafte Bebauungspläne gelten lässt, für die eine ordnungsgemäße bauplanerische Abwägung nicht sicher prognostiziert werden kann.

Hinzu kommt, dass Gemeinden in Kenntnis des Planerhaltungsgrundsatzes des § 214 Abs. 3 BauGB in die Versuchung geraten, Abwägungen nicht mit der nötigen Sorgfalt zu betreiben.

7. Vorschläge zur Verringerung des Flächenverbrauchs

Die Bundesregierung hat im Jahr 2002 beschlossen, das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 129 Hektar pro Tag im Jahr 2000 auf 30 Hektar pro Tag im Jahr 2020 zu verringern. Um dieses Ziel zu erreichen, hat das Umweltbundesamt eine Reihe von Vorschlägen zu Instrumenten und Maßnahmen unterbreitet, die dazu beitragen sollen, den Flächenverbrauch weiter einzudämmen. Zu diesen Vorschlägen zählen:

- den Regionen und Kommunen angemessene Obergrenzen für den künftigen Flächenverbrauch zu setzen, die im Einklang mit dem 30-Hektar-Ziel stehen; dazu sollten die Länder ihre Raumordnung und Landesplanung konsequent auf das Ziel des Flächensparens ausrichten,
- die Entwicklung innerhalb der bestehenden Siedlungen sowie die Instandsetzung und Modernisierung bestehender Gebäude und Infrastrukturen durch die öffentliche Hand zu fördern, anstatt neue Wohn- und Gewerbegebiete und Infrastrukturen auf der "grünen Wiese" zu bauen, sowie
- den Handel mit Flächenzertifikaten zu erproben.

Weiterführende Informationen zu diesen und anderen empfohlenen Maßnahmen und Instrumenten zur Senkung des Flächenverbrauchs finden sich auf den Themenseiten des Umweltbundesamts in den beiden Artikeln „Flächensparen – Böden und Landschaften erhalten“ und „Handel mit Flächenzertifikaten“.

Im aktuellen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften, den das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur am 15.08.2016 in die Verbändeanhörung gegeben hat, ist beabsichtigt, den Grundsatz der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Ziff. 6 Satz 3 ROG dahingehend zu erweitern, dass in Raumordnungsplänen auch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme gemacht werden können.

Sollte diese Änderung des ROG in Kraft treten, wird eröffnet das zwar ein neues Instrument für das Flächensparen, weil insbesondere im Fall von quantifizierten Zielfestlegungen in Regionalplänen jedenfalls auf die künftige Bauleitplanung durchaus zwingend eingewirkt werden kann. Dieses neue Instrument ist jedoch selbst nur als Grundsatz der Raumordnung aufgestellt, muss mithin von den Planungsträgern der Landesplanung und Regionalplanung nicht zwingend umgesetzt werden. Vielmehr dürfte zu erwarten sein, dass zumindest manche Planungsträger die Anwendung des Instruments als nicht geboten erachten.

8. Ausblick

Seit den ersten gesetzlichen Regelungsbemühungen in 1994 sind gut 20 Jahre verstrichen. In dieser Zeit konnte allenfalls phasenweise eine Beschleunigung des Neuflächenverbrauchs gedämpft werden. Eine echte Trendwende hin zu einer Reduzierung des Flächenverbrauchs ist bislang nicht, jedenfalls nicht mit Nachhaltigkeit ersichtlich.

Die Regelung des § 1a BauGB hat zwar zur Folge, dass sich Gemeinden in der Bauleitplanung intensiv mit den entsprechenden Folgen auch in Bezug auf den Flächenverbrauch befassen müssen. Letztlich kann das hier geltende Abwägungsgebot jedoch nicht verhindern, dass mit entsprechendem Begründungsaufwand die Neuinanspruchnahme von Flächen jeweils im Einzelfall gerechtfertigt wird. Gemeinden erwarten von den beauftragten Planungsbüros und Fachgutachtern dementsprechend nicht die Darlegung, welche Hinderungsgründe gegen eine Bauleitplanung bestehen, sondern wie sie mit möglichst wenig, zumindest aber sicherem Aufwand überwunden werden können.

Wollte man auf dem Feld der Bauleitplanung eine echte Trendwende im Flächenverbrauch erreichen, müsste man über folgende Verschärfungen nachdenken:

- Rechtsverbindliche Kontingentierung des Neuflächenverbrauchs
- Verteuerung der Neuflächen z.B. durch Besteuerung

- Vergünstigung der Widernutzbarmachung und Nachverdichtung durch staatliche finanzielle Hilfen
- Zwingende Alternativenprüfung bei der Neuinanspruchnahme von Flächen

Ein Verweis auf ggf. beschränkende Vorgaben der Raumordnung dürfte hingegen keine signifikante Wirkung zeigen, denn die Raumordnung wird trotz Verbindlichkeit der Zielvorgaben nach § 1 Abs. 4 BauGB in der Praxis zu nachgiebig von den Aufsichtsbehörden durchgesetzt. Der hier wirkende kommunalpolitische Einfluss wirkt in der Praxis stärker.

9. Literaturempfehlungen

Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen: Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft, Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, Ein Leitfaden (Ergänzte Fassung), 2003

Umweltbundesamt: Flächenverbrauch einschränken – jetzt handeln, Empfehlungen der Kommission Bodenschutz beim Bundesumweltamt, 2009

Stich: Die Rechtsentwicklung von der bebauungsplanbezogenen zur umweltschutzbestimmten Planung, ZfBR 2003, 643

Szczekalla: Der Kampf gegen Flächenverbrauch und die vorläufige Antwort des Baugesetzgebers, DVBl. 2013, 287

Thiel: Städtebauliche Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs unter besonderer Berücksichtigung der Problematik des Stadtumbaus, UGZ-Bericht Nr. 14/2004

Waechter: Flächensparsamkeit in der Bauleitplanung, DVBl. 2009, 997