

Rechtsgutachten

Machbarkeitsstudie
für ein Organisations- und Finanzierungskonzept
zur Realisierung großräumiger Kompensations-
maßnahmen und/oder -flächenpools
am Beispiel der Region Bremen/Niedersachsen

von Dr. Arno Bunzel



Deutsches Institut für Urbanistik
Straße des 17. Juni 112, 10623 Berlin
Telefon: 030 / 39 001-238
E-Mail: bunzel@difu.de

Berlin, 26. Oktober 2004

Inhalt

I.	Einführung	5
II.	Zuständigkeits- und Kompetenzfragen	7
1.	Grundregeln der Zuständigkeitsverteilung im föderalen System	7
2.	Rechtsformerfordernisse an die Vereinbarung über die Wahrnehmung von Aufgaben	8
3.	Zuständigkeitsfragen bei Planfeststellungen und Plangenehmigungen bei Ländergrenzen übergreifenden Eingriffsvorhaben	11
4.	Zuständigkeits- und Kompetenzfragen bei Kompensationsmaßnahmen im Nachbarland im Rahmen von Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren	16
5.	Zuständigkeiten bei anderen Verfahren	20
6.	Hoheitliche Durchsetzung, Amtshilfe	21
7.	Zeitpunkt für den Abschluss von Vereinbarungen und Verträgen	22
III.	Fragen zu den naturschutzrechtlichen Anforderungen	23
1.	Welches Landesnaturschutzrecht ist anzuwenden?	23
2.	Räumlicher und funktionaler Zusammenhang zwischen Eingriff und Kompensation bei Eingriffen in Natur und Landschaft	24
3.	Verfahrensrechtliche Anforderungen zur Beteiligung der Naturschutzbehörden	27
4.	Durchführungspflicht	29
5.	Ersatzzahlungen	31
6.	Zuordnung bereits durchgeführter Maßnahmen als Ersatzmaßnahmen	32
7.	Anforderungen an die Kompensation bei Beeinträchtigungen von Natura 2000 Gebieten	34
IV.	Fragen zu interkommunalen Rücksichtnahmepflichten und zu einem interkommunalen Interessenausgleich	36
1.	Pflichten gegenüber Nachbargemeinden bei der Aufstellung von Bauleitplänen	36
2.	Rücksichtnahmepflichten überörtlicher Fachplanungsträger gegenüber der Bauleitplanung	40
3.	Frage der Notwendigkeit eines Interessenausgleichs	41
4.	Informelle und rechtliche Möglichkeiten zur Gestaltung der Kooperation mit den betroffenen Gemeinde	45

V.	Flächensicherung	47
1.	Sicherung der Kompensationsflächen bei Bebauungsplänen	47
2.	Flächensicherung im Rahmen von Planfeststellungen sowie bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren	53
3.	Zur Frage der Notwendigkeit einer planungsrechtlichen Sicherung der Kompensationsflächen durch die betroffene Nachbargemeinde	54
VI.	Sonstige Fragen	56
1.	Fragen zur Finanzierung	56
2.	Möglichkeiten zur Reduzierung des Risikos der Flächenbevorratung	61
3.	Pflege und Unterhaltung nach Abschluss der Herstellungs- und Entwicklungspflege	62
4.	Weitere Einzelfragen	63
VII.	Zusammenfassung der Ergebnisse und Empfehlungen.....	65
Literatur	70
Anhang.....	

I. Einführung

Das Rechtsgutachten dient der Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Ländergrenzen übergreifende Kompensationsmaßnahmen in der Region Bremen-Niedersachsen. Der in der Ausschreibung und im Angebot sehr grob umrissene Rahmen des Rechtsgutachtens wurde auf der Grundlage der Bestandsaufnahme weiter konkretisiert. Mit der Bestandsaufnahme wurde auch abgefragt, welche spezifischen rechtlichen oder sonstigen Probleme von den befragten Personen in Bezug auf die kommunale und Ländergrenzen übergreifende Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft gesehen werden. Zudem wurden die Teilnehmer der Koordinierungsrunde der RAG gebeten, die sich aus ihrer Sicht ergebenden Rechtsfragen zu spezifizieren. Ergebnis dieser Recherchen war eine Liste sehr unterschiedlich spezieller Fragen, die sich in den folgenden fünf Kategorien systematisch darstellen lassen:

- Zuständigkeits- und Kompetenzfragen,
- Fragen nach den naturschutzrechtlichen Anforderungen,
- Fragen zu interkommunalen Rücksichtnahmepflichten und zu einem interkommunalen Interessenausgleich,
- Fragen nach der Flächensicherung,
- sonstige Fragen.

Das Rechtsgutachten stellt die Basis für Empfehlungen zur organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Ausgestaltung von Verfahren zur Festlegung, Durchführung und Unterhaltung von Kompensationsmaßnahmen im anderen Bundesland dar. Hierzu sollen im Weiteren Empfehlungen für „Spielregeln“ entwickelt werden, die für entsprechende Vorhaben anzuwenden sein sollen.

Bei der Bearbeitung des Gutachtens besteht in mehrfacher Hinsicht die Notwendigkeit der Differenzierung.

Zum einen sind Verfahrenstypen zu unterscheiden, für die unterschiedliche Zuständigkeitsregelungen gelten, die aber auch zum Teil unterschiedlichen materiell-rechtlichen Anforderungen unterliegen. Zu unterscheiden sind vor allem

- die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen,
- die Planfeststellung und Plangenehmigung von Fachplänen, wobei hier je nach anzuwendendem Fachrecht zum Teil Bundes- und zum Teil Landeszuständigkeiten bestehen,
- die Genehmigung von Bauvorhaben nach Bauordnungs- oder Immissionsschutzrecht in nach § 35 BauGB zu beurteilenden Gebieten und schließlich
- genehmigungsfreie Vorhaben von Behörden.

Zum anderen ist nach der Lage des kompensationspflichtigen Vorhabens zwischen mehrere Fallkonstellationen zu unterscheiden:

- Vorhaben im Gebiet der Städte Bremen und Bremerhaven, für die in den jeweils angrenzenden niedersächsischen Gebietskörperschaften Kompensationsflächen bereitgestellt werden sollen (der umgekehrte wahrscheinlich eher seltene Fall wirft die entsprechenden Fragen auf),
- Vorhaben, die selbst Ländergrenzen übergreifend sind sowie
- Vorhaben, die von einer niedersächsischen Gebietskörperschaft durchgeführt werden und in einer anderen räumlich benachbarten niedersächsischen Gemeinde kompensiert werden sollen.

Auf diese Unterschiede wird immer dann eingegangen werden, wenn diese zu unterschiedlichen rechtlichen Bewertungen führen.

II. Zuständigkeits- und Kompetenzfragen

In Bremen und Niedersachsen bestehen für alle relevanten Aufgaben parallele Zuständigkeiten nach Maßgabe der einschlägigen Landesgesetze. Im Einzelfall können auch Zuständigkeiten bundesrechtlich geregelt sein. Dabei sind verschiedene Vorhabentypen und Fallkonstellationen zu unterscheiden. Insbesondere wurden folgende Fragen aufgeworfen:

- Unter welcher Voraussetzung darf eine Bremische Planfeststellungsbehörde (z.B. ASV als Auftragsverwaltung des Bundes) Festsetzungen bezüglich Kompensation oder Kohärenzmaßnahmen auf niedersächsischem Hoheitsgebiet treffen (Eingriff in Bremen, die Kompensation aber ganz oder teilweise in Niedersachsen)?
- Wie stellt sich die Zuständigkeit da, wenn die Kompensation selbst einer Genehmigung bedarf (z.B. Gewässerbiotop)?
- Darf es getrennte Verfahren für Eingriff/Kompensation geben? Unter welchen Voraussetzungen?
- Wie ist bei grenzüberschreitenden Eingriffsvorhaben vorzugehen, wenn für den bremischen und den niedersächsischen Teil des Eingriffsvorhabens getrennte Verfahren durchgeführt werden, die Ausgleichsmaßnahmen aber nur (oder überwiegend) in Niedersachsen liegen und daher in diesem Verfahren festgesetzt werden?
- Wer ist zuständig für die Überwachung und die Kontrolle der Durchführung, Pflege und Unterhaltung der Kompensationsmaßnahmen in Niedersachsen für bremische Eingriffe?
- Welche Möglichkeiten bestehen für die Naturschutzbehörde, um die Umsetzung der Maßnahmen auf dem jeweils anderen Hoheitsgebiet durchzusetzen? Können Kompensationsmaßnahmen in Niedersachsen mit Mitteln des Verwaltungszwangs durch Bremer Behörden durchgesetzt werden?
- Ist aus juristischer Sicht eine Vereinbarung/ein Verwaltungsabkommen auf Verwaltungsebene und/oder alternativ ein Staatsvertrag/ ein Verwaltungsabkommen auf Länderebene erforderlich? Zu welchem Verfahrenszeitpunkt?

1. Grundregeln der Zuständigkeitsverteilung im föderalen System

Zu unterscheiden sind die sachliche und die örtliche Zuständigkeit. Die Frage der sachlichen Zuständigkeit wird in der Regel in den einschlägigen Fachgesetzen geregelt. Die Frage der örtlichen Zuständigkeit ergibt sich demgegenüber in der Regel aus den VwVfG des Bundes und der Länder. Das VwVfG des Bundes ist allerdings nur auf solche Verfahren anwendbar, die in der Zuständigkeit von Bundesbehörden durchgeführt werden. Alle anderen Verfahren, auch solche der Bundesauftragsverwaltung, fallen in den Anwendungsbereich der VwVfG der Länder (Art. 85 GG, Art. 90 Abs. 2 GG, § 1 Abs. 3 VwVfG des Bundes). Dies wirft spezifische Fragen der Zuständigkeit bei Vorhaben auf, die das Gebiet zweier benachbarter Länder berühren.

Grundsätzlich ist die Behörde örtlich zuständig, in deren Bezirk das Planungs- oder Bauvorhaben sich befindet, weil es sich bei der Planfeststellung oder Genehmigung um eine

Angelegenheit handelt, die sich auf ein ortsgebundenes Recht oder Rechtsverhältnis bezieht (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG¹). Für den Fall, dass der Gegenstand eines Verwaltungsverfahrens z.B. auf Grund seiner Lage im Grenzbereich zweier „Bezirke“ die Zuständigkeit zweier Behörden begründet, enthalten die VwVfG eine Kollisionsregelung, aus der sich ergibt, welche Behörde in diesem Fall zu entscheiden hat. Landesrechtliche Kollisionsregelungen können allerdings grundsätzlich nur für Zuständigkeitskonflikte zwischen Behörden des jeweiligen Bundeslandes gelten. Die VwVfG der Länder helfen nicht weiter, wenn es um die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Behörden zweier Bundesländer geht, weil die landesrechtliche Regelungskompetenz sich nur auf die Behörden des jeweiligen Landes beziehen kann. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder erlaubt keine Regelung, die die Zuständigkeit von Behörden eines anderen Landes begründet oder entzieht.

Ein Rückgriff auf die allgemeine Vorschrift über die örtliche Zuständigkeit nach dem VwVfG des Bundes ist nicht möglich, wenn es sich um Bundesauftragsverwaltung handelt, und die Verwaltungstätigkeit der Behörden landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist (§ 1 Abs. 3 VwVfG des Bundes). Dies ist z.B. bei Bundesfernstraßen der Fall. Anderes gilt nur für Verfahren, die durch Bundesbehörden durchgeführt werden, für die dann das VwVfG des Bundes unmittelbar Anwendung findet und für die sich die Zuständigkeit auch bei Beteiligung von Behörden zweier Bundesländer nach § 3 Abs. 2 VwVfG des Bundes bestimmt. Im Bereich der Bundesauftragsverwaltung ist eine bundesrechtliche Kollisionsregelung grundsätzlich für entsprechende Fälle, in denen eine planfeststellungsbedürftiges Vorhaben das Gebiet zweier Bundesländer berührt und deshalb die Zuständigkeit zweier Behörden in unterschiedlichen Ländern begründet ist, nicht zulässig (Art. 85 GG, § 1 Abs. 3 VwVfG des Bundes). Ein Sonderfall ist die Luftverkehrsverwaltung, die nach Art. 87d GG als bundeseigene Verwaltung geführt wird, wobei die Verwaltung durch Bundesgesetz als Auftragsverwaltung auf die Länder übertragen werden kann. Im Bereich der Luftverkehrsverwaltung sind deshalb länderübergreifende Kollisionsregelungen zulässig (vgl. § 10 Abs. 1 Satz 2 LuftVG).

2. Rechtsformerfordernisse an die Vereinbarung über die Wahrnehmung von Aufgaben

Vereinbarungen zwischen Behörden über eine von den gesetzlichen Bestimmungen abweichende Zuständigkeit sind nur zulässig, wenn durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung oder Satzung eine entsprechende Zuständigkeitsvereinbarung zugelassen wird². In den hier interessierenden Aufgabenfeldern gibt es eine entsprechende gesetzliche Grundlage zum Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung über Zuständigkeitsfragen nur in den Wassergesetzen der beiden beteiligten Länder. § 170 Abs. 3 NdsWG eröffnen die Möglichkeit, dass die Zuständigkeit zwischen dem Fachministerium

1 Die VwVfG des Bundes und der Länder enthalten im Wesentlichen gleich lautende Vorschriften. Das NdsVwVfG erklärt das VwVfG des Bundes mit Ausnahme weniger abweichender Bestimmungen für die Verwaltungstätigkeit der niedersächsischen Behörden für unmittelbar gültig. Soweit im Folgenden allgemein vom VwVfG gesprochen wird, sind gleich lautende bundes- und landesrechtliche Regelungen gemeint. Nur soweit Landesrecht abweichende Bestimmungen enthält, wird dies besonders kenntlich gemacht.

2 Bonk/Schmitz, in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Aufl., § 3 Rn. 11; Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl., § 3 Rn. 7.

und der zuständigen Behörde des anderen Landes vereinbart wird, soweit für dieselbe Sache auch eine Behörde des anderen Landes zuständig ist. § 150 Abs. 4 BremWG enthält eine entsprechende Regelung.

Staatsvertrag

Aus den vorgenannten Erwägungen können Vereinbarungen zur Änderung/Übertragung von Zuständigkeit von Behörden bei grenzüberschreitenden Verfahren nur durch Staatsvertrag getroffen werden. Ein Staatsvertrag muss als Gesetz von den Gesetzgebungsorganen der beteiligten Länder beschlossen und bekannt gemacht werden. Ein Beispiel für einen solchen Staatsvertrag stellt der Staatsvertrag betreffend das Planfeststellungsverfahren zu Verbesserung der Sicherheit des Flughafens Bremen dar³. Der Staatsvertrag regelt als spezielle Regelung abweichende Verfahrensvorschriften für das konkrete Vorhaben. Denkbar ist auch, dass in einem Staatsvertrag Regelungen getroffen werden, die über den Einzelfall hinaus gelten. Ein Beispiel hierfür bildet der Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen und der Freien Hansestadt Bremen über Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, kommunale Arbeitsgemeinschaften und Wasser- und Bodenverbände⁴. Durch Staatsvertrag könnte auch für andere Aufgabenbereiche eine den § 170 Abs. 3 NdsWG und § 150 Abs. 4 BremWG entsprechende Regelung geschaffen werden.

Öffentlich-rechtliche Vereinbarung oder Zweckvereinbarung zwischen kommunalen Körperschaften

Eine besondere Rechtsgrundlage gilt für Zuständigkeitsvereinbarungen zwischen kommunalen Körperschaften. Nach § 5 NKomZG⁵ können kommunale Körperschaften durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbaren, dass eine der beteiligten Körperschaften einzelne der ihnen obliegenden Aufgaben zur alleinigen Erfüllung übernimmt (Zweckvereinbarung). Neben freiwilligen Aufgaben können auch Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches und Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches, die durch Rechtsvorschrift ausdrücklich zugewiesen sind, Gegenstand einer solchen Vereinbarung sein. Gegenstand können aber ausschließlich Aufgaben sein, die dem Wirkungsbereich der Kommunen (Gemeinden, Landkreise) zugehörig sind. Aufgaben, die im Kompetenzbereich von Landesbehörden oder Bezirksbehörden liegen, können von entsprechenden Vereinbarungen nicht erfasst werden.

Die Länder Niedersachsen und Bremen haben durch Staatsvertrag Regelungen zur Zusammenarbeit bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben getroffen. Danach können in den beiden Ländern zum Zwecke der Zusammenarbeit bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben über die gemeinsame Landesgrenze hinweg Zweckverbände gebildet, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abgeschlossen und kommunale Arbeitsgemeinschaften ver-

3 Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen und der Freien Hansestadt Bremen betreffend das Planfeststellungsverfahren zur Verbesserung der Sicherheit des Flughafens Bremen, BremGVBl. 1986, S. 89.

4 Siehe Fn. 4.

5 Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) v. 19.2.2004, Nds.GVBl. S. 63.

einbart werden⁶. Der Gegenstand solcher öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen wird in dem Staatsvertrag allerdings genauso offengelassen, wie die möglichen Vertragspartner. Aus dem Staatsvertrag ergibt sich nicht, ob solche Vereinbarungen nur zwischen kommunalen Körperschaften geschlossen werden können oder auch zwischen Behörden der beteiligten Länder. Allein der Zweck der Vereinbarungen wird bestimmt: die „Zusammenarbeit bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben über die Landesgrenze hinweg“. Der Begriff „Öffentlich-rechtliche Vereinbarung“ wird allerdings im Recht der kommunalen Zusammenarbeit zum Teil als Synonym für den Begriff „Zweckvereinbarung“ verwendet, so dass bei Berücksichtigung des Regelungskontextes durch den Staatsvertrag es wohl um Vereinbarungen zur Zusammenarbeit von kommunalen Körperschaften geht. Der Staatsvertrag lässt auch offen, ob Aufgaben ausschließlich zur alleinigen Erfüllung auf eine kommunale Körperschaft im anderen Bundesland übertragen werden können oder ob es lediglich um die Vereinbarung über die tatsächliche Erledigung von Aufgaben gehen darf, die die Entscheidungsbefugnisse bei den beteiligten Körperschaften belässt. Diese Unbestimmtheit könnte allerdings durch den Verweis auf das Recht der beteiligten Länder behoben werden.

Nach Art. 2 Abs. 2 des Staatsvertrages gilt für über die Landesgrenze hinweg gehende öffentlich-rechtliche Vereinbarungen das Recht des Landes, dem die Körperschaft angehört, der durch die Vereinbarung die Erfüllung oder Durchführung von Aufgaben übertragen werden soll oder übertragen worden ist. Soweit also durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen Aufgaben von einer niedersächsischen kommunalen Körperschaft auf die Stadtgemeinde Bremen oder die Stadt Bremerhaven übertragen werden sollen, wäre hierauf das in Bremen geltende Recht anzuwenden. Diese Regelung wirft insoweit Fragen auf, als in Bremen keine Regelungen über die Zusammenarbeit von kommunalen Gebietskörperschaften, insbesondere zur Übertragung von Aufgaben von einer kommunalen Körperschaft auf eine andere existieren.

Die Frage kann hier aber offen bleiben. Aufgaben im Bereich der Bauleitplanung können durch Zweckvereinbarungen oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen nicht auf eine andere Gebietskörperschaft übertragen werden, da für die kommunale Zusammenarbeit in diesem Bereich spezielle Regeln gelten (vgl. hierzu unten). Zudem können grundsätzlich nur Aufgaben (des eigenen oder übertragenen Wirkungskreises) kommunaler Körperschaften durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung übertragen werden. Aufgaben von (obersten oder mittleren) Landesbehörden können nicht übertragen werden. In Betracht kämen im Untersuchungszusammenhang deshalb z.B. Vereinbarungen zwischen den unteren Naturschutzbehörden. Mit Blick auf die dargestellte Unbestimmtheit der Regelung im Staatsvertrag bestehen aber auch insoweit Zweifel, wenn es um die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf die Behörde im Nachbarland geht.

Verwaltungsvereinbarung

Verwaltungsvereinbarungen sind zwischen Behörden zweier Bundesländer grundsätzlich möglich, um die Abwicklung von Verfahren etwa im Bereich der Amtshilfe oder bei auf-

6 Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen und der Freien Hansestadt Bremen über Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, kommunale Arbeitsgemeinschaften und Wasser- und Bodenverbände v. 23.2.1971, BremGVBl. S. Nr. 4, S. 12.

einander abzustimmenden Planungsvorhaben zu erleichtern. Die Übertragung hoheitlicher Befugnisse und die Änderung der örtlichen Zuständigkeit für hoheitliche Verfahren sind demgegenüber nur in den Sonderfällen zulässig, bei denen – wie in § 170 Abs. 3 NdsWG und § 150 Abs. 4 BremWG – eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung für eine solche Vereinbarung besteht.

Ein Sonderfall ist in Art. 76 NdsVerf geregelt. Dieser bezieht sich auf die Möglichkeit zur Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf die Freie und Hansestadt Hamburg unter Bezugnahme auf den zwischen den beiden beteiligten Länder abgeschlossenen Staatsvertrag⁷. Eine entsprechende Regelung im Verhältnis von Bremen und Niedersachsen fehlt.

3. Zuständigkeitsfragen bei Planfeststellungen und Plangenehmigungen bei Ländergrenzen übergreifenden Eingriffsvorhaben

Exemplarisch für Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren in der Zuständigkeit der Landesbehörden soll hier auf die entsprechenden Verfahren bei Bundesfernstraßen eingegangen werden. Die Ausführungen sind auf andere entsprechende Verfahren übertragbar, unabhängig davon, ob es sich um Bundesauftragsverwaltung oder um landesrechtlich geregelte Vorhaben handelt.

Abschnittsbildung bei Ländergrenzen übergreifenden Eingriffsvorhaben

Bei Straßenbauvorhaben genauso wie bei anderen linienhaften Vorhaben, die einen niedersächsischen Ort mit einem Ort in Bremen verbinden, liegen Teile des linienhaften Vorhabens in Niedersachsen und die verbleibenden Teile in Bremen. Nach den Bestimmungen über die örtliche Zuständigkeit haben die obersten Landesstraßenbaubehörden die Planung jeweils für die auf ihr Landesgebiet entfallenden Teilabschnitte gesondert durchzuführen. Nach § 17 Abs. 5 BFStrG ist die oberste Landesstraßenbaubehörde dafür zuständig, den Plan festzustellen. Probleme wirft diese Aufteilung deshalb auf, weil nach ständiger Rechtsprechung zu Straßenbauvorhaben zwar grundsätzlich eine Aufteilung eines Straßenbauvorhabens in mehrere Abschnitte zulässig ist. Die einzelnen Abschnitte für sich genommen müssen aber einen verkehrlich funktionsfähigen Abschnitt bilden⁸. Eine durch die örtliche Zuständigkeit begründete Abschnittsbildung wird diese Voraussetzung allenfalls in Ausnahmefällen erfüllen können. Materielles Recht verlangt eine einheitliche Planung während Verfahrensrecht diese verbietet.

Das BVerwG hat sich – soweit ersichtlich – bislang erst einmal mit der Frage der durch eine Landesgrenze bedingten Abschnittsbildung beschäftigt. In diesem Fall ging es um eine Bundesstraße, die teils über das Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg und teils über das Gebiet des Landes Niedersachsen führt. In dieser Entscheidung hat das Gericht die von der Rechtsprechung entwickelten materiell-rechtlichen Anforderungen an die Abschnittsbildung wie folgt relativiert⁹:

7 Staatsvertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Land Niedersachsen v. 26. Mai und 4. Juni 1961, NdsGVBl. 1962, S. 151.

8 BVerwG, Beschl. v. 2.11.1992 – 4 B 205.92 – DVBl 1993, 161-163 = UPR 1993, 65-67 = NVwZ 1993, 887-889 = NuR 1994, 183-185 (im Anschluss an das Senatsurteil vom 26. Juni 1981 – BVerwG 4 C 5.78 – BVerwGE 62, 342.

09 BVerwG, Beschl. v. 12.2.1993 4 ER 404.92 –, in Buchholz 310 § 52 VwGO Nr. 34.

„Die allein auf die jeweilige Behördenzuständigkeit zurückgehende Abschnittsbildung ist für die materielle Rechtmäßigkeit der Planfeststellungsbeschlüsse zunächst ohne Bedeutung; die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Abschnittsbildung können nicht auf eine auf diese Gründe zurückgehende Abschnittsbildung übertragen werden. Daher gilt in diesen Fällen auch nicht der Grundsatz, der jeweilige Teilabschnitt einer planfestgestellten Straße müsse eine selbständige Verkehrsfunktion besitzen.“

In dem zugrunde liegenden Fall hatten die Landesstraßenbaubehörden der beiden beteiligten Länder für den jeweils in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Teilabschnitt formal selbständige Planfeststellungsverfahren durchgeführt, die inhaltlich und zeitlich allerdings umfassend abgestimmt waren. Ein solches Vorgehen hat das BVerwG damit grundsätzlich anerkannt. Es entspricht auch einer weit verbreiteten Praxis¹⁰. Dabei ist zu beachten, dass die formal selbständigen Verfahren in einer Weise aufeinander bezogen und von einander abhängig sind, dass der Abschluss nur eines der beiden Planfeststellungsverfahren für sich genommen einen unvollständigen Torso darstellen würde. Die beiden Planfeststellungsbeschlüsse sollten deshalb nicht nur inhaltlich und zeitlich abgestimmt sein, sondern rechtlich jeweils von der Wirksamkeit des anderen Bescheides abhängig gemacht werden, d.h. aufschiebend bedingt werden. Es gibt also zwei Planfeststellungsverfahren und zwei Planfeststellungsbeschlüsse, die rechtlich und planerisch miteinander verzahnt werden.

Zwischen Bremen und Niedersachsen gab es in letzter Zeit einen Präzedenzfall, bei dem in entsprechender Weise verfahren wurde. Dabei ging es um eine grenzüberschreitende Hochspannungsleitung, die in einem Teilabschnitt in Niedersachsen, in einem anderen in Bremen verläuft. Für dieses Vorhaben wurden separat in Bremen und in Niedersachsen jeweils Planfeststellungsverfahren durchgeführt und Planfeststellungsbeschlüsse herbeigeführt, die sich jeweils auf die im Zuständigkeitsbereich der Planfeststellungsbehörde liegenden Teilabschnitte erstreckten. Sinnvoll ist es in einem solchen Fall, die Teilabschnitte außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereichs nachrichtlich in den Planfeststellungsbeschluss aufzunehmen und die Vollziehung der Planfeststellungsbeschlüsse jeweils von der Vollziehbarkeit des anderen Planfeststellungsbeschlusses abhängig zu machen. In dem vorgenannten Beispiel wurden die notwendigen Kompensationsmaßnahmen für das gesamte Vorhaben, also auch für den in Bremen verlaufenden Teilabschnitt, auf Flächen in Niedersachsen durchgeführt. Grundlage war ein einheitlicher Landschaftspflegerischer Begleitplan, der in beide Planfeststellungsbeschlüsse aufgenommen wurde.

Rechtlich ist ein solches Vorgehen nicht zu beanstanden. Dabei ist zum einen von Bedeutung, dass die Festlegung nach den Vorgaben des Naturschutzrechtes in dem den Eingriff vorbereitenden Planungs- oder Zulassungsverfahren als akzessorische Entscheidung erfolgen muss (Huckepack-Verfahren). Zum anderen ist von Bedeutung, dass nach der Rechtsprechung des BVerwG jeder Plan die ihm zurechenbaren Konflikte einer Lösung zuführen muss.

¹⁰ Ergebnisse der Abfrage bei den obersten Straßenbaubehörden der Bundesländer durch die Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Berlin im Jahre 1998, unveröffentlichtes Typoskript.

Konflikttransfer in ein anderes Planfeststellungsverfahren

Von diesen Grundsätzen hat die Rechtsprechung allerdings Ausnahmen zugelassen¹¹. Ausnahmsweise kann unter bestimmten Voraussetzungen die Anordnung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Planfeststellungsverfahren unterbleiben und einem Planergänzungsbeschluss vorbehalten werden. Das BVerwG hat hierzu u. a. folgendes ausgeführt¹²:

„Ein Konflikt, den der Planungsträger vorfindet oder den er durch seine Planung hervorruft oder verschärft, darf nicht letztlich ungelöst bleiben. Dies schließt eine Verlagerung von Problemlösungen aus dem Planungsverfahren auf nachfolgendes Verwaltungshandeln – hier einen nachfolgenden Planungsabschnitt – indes nicht zwingend aus. Ein solcher „Transfer“ ist zulässig, wenn der Planungsträger davon ausgehen darf, dass der ungelöst gebliebene Konflikt im Zeitpunkt der Plandurchführung in einem anderen Verfahren in Übereinstimmung mit seiner eigenen planerischen Entscheidung bewältigt werden wird. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn die Problemregelung in dem hierfür vorgesehenen (Planungs- oder Genehmigungs-) Verfahren zwar noch aussteht, aber nach den Umständen des Einzelfalles bei vernünftiger Betrachtungsweise objektiv zu erwarten ist. ... Auch bei zwei aufeinander folgenden straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren lassen sich gegen eine Konfliktverlagerung keine grundsätzlichen Bedenken erheben.“

Auf dieser Grundlage hat das BVerwG mittlerweile in mehreren Entscheidungen grundsätzlich anerkannt, dass auch die Entscheidung über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einem ergänzenden Planfeststellungsverfahren vorbehalten bleiben kann. In dem zuvor zitierten Fall war die Zurückstellung in ein ergänzendes Verfahren damit begründet worden, dass die naturschutzrechtlichen Ersatzmaßnahmen als Gesamtmaßnahme für mehrere Eingriffe unter Einschluss eines noch nicht planfestgestellten Streckenabschnitts konzipiert waren. Über das Erfordernis der Ersatzmaßnahme dem Grunde nach sei mit dem Planfeststellungsbeschluss bereits entschieden worden, lediglich die Modalitäten der Ausführung seien einer späteren ergänzenden Planfeststellung vorbehalten geblieben. Ein entsprechendes Vorgehen wurde seitens des OVG Lüneburg auch im Planfeststellungsverfahren für die Erweiterung des Werksgeländes der „Airbus-GmbH“ (Verlängerung der Start- und Landbahn ins Mühlenberger Loch) für zulässig gehalten¹³. In den Leitsätzen der veröffentlichten Entscheidung wird ausdrücklich festgestellt, dass die Eingriffsregelung und die FFH-Richtlinie einer verfahrensmäßigen Trennung der Planfeststellung über die Zulassung eines Eingriffs in einem anderen Bundesland und eines ergänzenden Verfahrens über die Festlegung länderübergreifender Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht im Wege stehen. Auf diese Entscheidung wird unten noch näher einzugehen sein. Gerade in Fällen, bei denen für mehrere Teilabschnitte eines linienhaften Vorhabens zusammenhängende Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden sollen, kann es sinnvoll sein, die Kompensationsmaßnahmen für mehrere Teilabschnitte in einem späteren Beschluss einheitlich festzulegen¹⁴.

11 Louis, Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, 2. Aufl., § 8 Rn. 121.

12 BVerwG, NuR 1996, 143 (146); VGH BW, NuR 1990, 167 (169).

13 OVG Lüneburg, Beschl. v. 1.6.2001 – 7 MB 1546/1B 196/01 –, NuR 2002, 369; ähnlich bezogen auf das gleiche Vorhaben VG Schleswig, Beschl. v. 16.10.2001 – 12 B 16/01 –, Nur 2002, 376.

14 Louis, Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, 2. Aufl., § 8 Rn. 121.

Bei Berücksichtigung dieser Rechtsprechung muss auch die Verlagerung der rechtsverbindlichen Festlegung der Kompensationsmaßnahmen in ein anderes parallel durchgeführtes Planfeststellungsverfahren rechtlich unbedenklich sein, wenn die Planfeststellungsbeschlüsse wechselseitig bedingt gefasst werden. Das OVG Lüneburg hat zwar in der vorgenannten Entscheidung auch darauf abgestellt, dass das nachfolgende Planfeststellungsverfahren durch ein und dieselbe Behörde durchgeführt wurde¹⁵. Das Planungskonzept konnte insoweit bereits vorgedacht werden, so dass keine Zweifel bestanden, dass nachfolgend geeignete Kompensationsmaßnahmen festgelegt werden. Wenn Behörden zweier Bundesländer für ein gemeinsames linienhaftes Vorhaben eine inhaltlich einheitliche Planung betreiben und nur aus Zuständigkeitsgründen formal zwei Planfeststellungsverfahren durchführen, bestehen ebenso wenig Zweifel an der sachgerechten Festlegung der Kompensationsmaßnahmen für das gesamte Vorhaben in nur einem der Planfeststellungsbeschlüsse.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass § 12 Abs. 2 BremNatSchG – wie andere LandesNatSchG auch – regelt, dass die Entscheidung über die durchzuführenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen von der für den Eingriff zuständigen Behörde im Einvernehmen mit der gleichgeordneten Naturschutzbehörde zu treffen ist. Die insoweit fachgesetzlich getroffene Zuständigkeitsregelung ist zu beachten. Aus diesem Grund muss die das Eingriffsvorhaben zulassende Planfeststellungsbehörde zugleich die Verpflichtung zur Durchführung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aussprechen. Eine Konfliktverlagerung findet insoweit ihre Grenzen. Aus diesem Grund kann die im Rahmen einer Auflage auszusprechende Verpflichtung zur Durchführung der Kompensationsmaßnahme unter Bezugnahme auf den landschaftspflegerischen Begleitplan nicht dem Planfeststellungsverfahren im Nachbarland überlassen bleiben.

Wegen der rechtlichen Verzahnung mit dem Planfeststellungsbeschluss für den in das Nachbarland fallenden Teilabschnitt und der inhaltlichen Bezugnahme auf die in dem anderen Planfeststellungsbeschluss festgestellten Kompensationsflächen handelt es sich nicht um eine Konfliktverlagerung, sondern bereits um eine abschließende Konfliktbewältigung durch den Planfeststellungsbeschluss. Die Festlegung der Kompensationsflächen ist zumindest mittelbarer Bestandteil der Planfeststellung für das in Bremen durchgeführte Planfeststellungsverfahren. Die rechtliche Verzahnung gewährleistet eine ausreichende Bindungswirkung. Das naturschutzrechtliche Erfordernis, die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in dem Plan für das Vorhaben oder einem landschaftspflegerischen Begleitplan in Text und Karte im Einzelnen darzustellen, wird durch die Aufnahme der im Nachbarland liegenden Teile des landschaftspflegerischen Begleitplans Rechnung getragen. Der landschaftspflegerische Begleitplan kann nach der im Weiteren zu entwickelnden Auffassung als eine verbindliche Festlegung und nicht nur als nachrichtlicher Bestandteil des Planfeststellungsbeschlusses in diesen aufgenommen werden können.

Ein solcher Ländergrenzen übergreifender landschaftspflegerischer Begleitplan kann insoweit praktische Probleme aufwerfen, als für die beiden Teilabschnitte des linienhaften Vorhabens unterschiedliches Landesrecht zur Anwendung kommt. Auch wenn die materiellen naturschutzrechtlichen Anforderungen im Wesentlichen identisch sind, ergibt sich zusätzlicher Aufwand, weil sowohl die Naturschutzbehörden in Niedersachsen als auch

15 Grundlage war ein Staatsvertrag zwischen Hamburg und Niedersachsen.

die Naturschutzbehörden in Bremen jeweils zur Beurteilung der Teilvorhaben zu beteiligen sind. Hier dürfte sich auch die weitergehende Beteiligungsregelung in Bremen auswirken, auf die noch einzugehen sein wird. Es liegt auf der Hand, dass aus Sicht der Vorhabenträger in diesen Fällen ein „schlankeres“ Verfahren, bei dem die Beteiligung einer einzigen Naturschutzbehörde ausreicht, wünschenswert ist. Dies wäre aber aus den dargelegten Gründen nur durch eine staatsvertragliche Regelung möglich. Aus der Sicht der Naturschutzbehörde erscheint es demgegenüber als zweckmäßig, wenn sowohl die Naturschutzbehörde, die im Bereich des Eingriffsvorhaben örtlich zuständig ist, als auch diejenige, die am Ort der Kompensation örtlich zuständig ist, beteiligt werden.

Ungeachtet der Frage der örtlichen Zuständigkeit kann es in diesen Fällen zweckmäßig sein, zwischen beteiligten Behörden eine Vereinbarung über die Abwicklung des Verfahrens und die Vorgaben der Naturschutzbehörden gegenüber den Verursachern zu treffen, die vor allem die Frage der einheitlichen Ausschreibung und Vergabe von Aufträgen sowie die hierauf bezogene Kostenteilung zum Gegenstand haben kann. Dies gilt auch für die Fragen der Planung und Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen. Zuständigkeit in Bezug auf hoheitliche Befugnisse können auf diese Weise aber nicht verändert werden.

Planfeststellung und Plangenehmigung in der Zuständigkeit von Bundesbehörden

Als Beispiel für eine Planfeststellung und Plangenehmigung in der Zuständigkeit von Bundesbehörden soll das Verfahren nach dem Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) thematisiert werden. Zuständig für die Planfeststellung beim Ausbau oder Neubau von Bundeswasserstraßen ist gem. § 14 Abs. 1 Satz 3 WaStrG die Wasser- und Schifffahrtsdirektion. Erstreckt sich das Vorhaben auf den Bereich mehrerer Wasser- und Schifffahrtsdirektionen, bestimmt der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eine der beteiligten Wasser- und Schifffahrtsdirektionen zur zuständigen Behörde. Das Problem der Zuständigkeit mehrerer Behörden ist damit gesetzlich gelöst. Es wird ein einheitliches Verfahren durch eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion durchgeführt.

Da die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen nachgeordnete Bundesbehörden sind, sind für die Abwicklung des Verfahrens die bundesrechtlichen Vorschriften, insbesondere des WaStrG und des VwVfG des Bundes anwendbar. Dies bedeutet, dass abweichende oder weitergehende Verfahrensanforderungen der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder auf diese Verfahren keine Anwendung finden können. Fachgesetzliche Bestimmungen der Länder (z.B. im Bereich des Naturschutzrechts) hinsichtlich der Verfahrensanforderungen beruhen auf der Gesetzgebungskompetenz der Länder und bleiben insoweit auch für die Verfahren der bundeseigenen Verwaltung beachtlich.

Die aus der föderal gegliederten Zuständigkeitsordnung sich ergebenden Gestaltungsschranken greifen hier nicht, da das Verfahren nach Bundesrecht abgewickelt wird. Dies bedeutet, dass jedenfalls kompetenzrechtliche Gründe eine grenzüberschreitende Kompensation beim Ausbau einer Bundeswasserstraße nicht verbieten. Erforderlich ist es in diesen Fällen allerdings, die zuständigen Behörden des anderen Bundeslandes sowie die anliegenden Gemeinden und Gemeindeverbände anzuhören (§ 14 Abs. 2 WaStrG).

4. Zuständigkeits- und Kompetenzfragen bei Kompensationsmaßnahmen im Nachbarland im Rahmen von Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren

Soweit für ein Eingriffsvorhaben, das selbst nicht das Gebiet zweier Bundesländer erfasst, Kompensationsmaßnahmen im Nachbarland ausgewiesen werden, stellt sich die Frage, ob die oben ausgeführten Erwägungen entsprechend gelten und die Zuständigkeit von Behörden in beiden Bundesländern jeweils für die auf das Gebiet des eigenen Bundeslandes fallenden Teilflächen begründet ist. Rechtsprechung oder ein Meinungsstand in der Fachliteratur liegt – soweit ersichtlich – zu dieser Frage nicht vor.

Die zur Planfeststellung für das Mühlenberger Loch – Start- und Landebahnverlängerung der Airbus-GmbH ergangenen Gerichtsentscheidungen haben sich lediglich mit der Frage einer ergänzenden Planfeststellung für Kompensationsmaßnahmen und mit der Zulässigkeit von Kompensationsmaßnahmen und Kohärenzmaßnahmen auf dem Gebiet eines anderen Bundeslandes befasst und beides für zulässig erachtet¹⁶. Zuständigkeits- und Kompetenzfragen wurden in den Entscheidungen nicht thematisiert, da sich die klagenden Naturschutzverbände nur auf Verstöße gegen naturschutzrechtliche Bestimmungen berufen können (§ 61 Abs. 2 BNatSchG). Die Freie und Hansestadt Hamburg hat jeweils mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein Staatsverträge abgeschlossen, durch die Hamburg die Durchführung der naturschutzrechtlichen Ersatzmaßnahmen in diesen Ländern ermöglicht werden sollte¹⁷. Ob ein Staatsvertrag für die Kompensation in der Nachbarländern kompetenzrechtlich erforderlich war, haben die Gerichte nicht entscheiden müssen und deshalb offen gelassen.

Hintergrund für den von Hamburg gewählten Weg war, dass die geplanten Kompensationsmaßnahmen durch Rechtsakte von Behörden der anderen beteiligten Länder umgesetzt werden mussten. Es ging dabei um eine wasserrechtliche Planfeststellung und um die Ausweisung bzw. Änderung der Rechtsverordnung zu einem Naturschutzgebiet. Die Konzentrationswirkung der Hamburger Planfeststellung auf diese Verfahren auszuweiten, war nach Auffassung der Hamburger Behörden nicht möglich. Aus diesem Grund schien der Abschluss eines Staatsvertrages erforderlich. Ob ein Staatsvertrag erforderlich gewesen wäre, wenn die Umsetzung der festgelegten Kompensationsmaßnahmen keiner hoheitlichen Entscheidungen mehr bedurft hätte, wurde nicht erwogen¹⁸.

Keine konkurrierende Zuständigkeit

Die Ländergrenzen übergreifende Festlegung von Kompensationsflächen könnte unzulässig sein, wenn in die Zuständigkeit einer anderen Behörde eingegriffen würde. Eine Be-

16 OVG Lüneburg, Beschl. v. 1.6.2001 – 7 MB 1546/1B 196/01 –, NuR 2002, 369; VG Schleswig, Beschl. v. 16.10.2001 – 12 B 16/01 –, Nur 2002, 376.

17 Gesetz zum Staatsvertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Land Schleswig-Holstein über die Einbeziehung von Flächen in Schleswig-Holstein für erforderliche Maßnahmen zur Sicherung des Zusammenhangs des Europäischen ökologischen Netzwerkes „Natura 2000“ bei der koordinierten Durchführung von notwendigen Planfeststellungsverfahren für die geplante Erweiterung des Geländes der Daimler Benz Aerospace Airbus GmbH in Hamburg-Finkenwerder v. 21.12.1998, GVBl.Sch-H, S. 488; Gesetz zum Staatsvertrag mit dem Land Niedersachsen im Zusammenhang mit der Erweiterung des Geländes der Daimler Benz Aerospace Airbus Werkes in Hamburg-Finkenwerder v. 11.11.1998, HamGVBl., S. 231.

18 Telefonische Auskunft Dr. Nierer, Baubehörde/Baurechtsamt Hamburg.

antwortung der Frage ergibt sich aus folgenden Erwägungen: Es gibt in dem hier zu diskutierenden Fall keine konkurrierende Zuständigkeit zweier Behörden. Die Entscheidungsbefugnis über die Art und den Ort der Kompensation folgt der örtlichen Zuständigkeit für das Eingriffsvorhaben als dessen unselbständige Folgemaßnahme. Die Zuständigkeitsordnung könnte allenfalls dann verletzt sein, wenn für die Kompensationsmaßnahmen ein eigenständiges Zulassungs- oder Planfeststellungsverfahren erforderlich wäre. Dies ist aber nicht vorgesehen. Die Entscheidung über die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft erfolgt im so genannten „Huckepack-Verfahren“ grundsätzlich durch die für das Eingriffsvorhaben zuständige Behörde. Der Landschaftspflegerische Begleitplan wird Bestandteil des Planfeststellungsbeschlusses.

Föderale Kompetenzordnung

Probleme könnten sich allenfalls dann ergeben, wenn die der föderalen Struktur folgende Kompetenzordnung generell Regelungen verbietet, die sich auf das Gebiet eines anderen Bundeslandes beziehen. Mit dieser Frage hatte sich das BVerfG in einer Entscheidung aus dem Jahr 1960 zu beschäftigen¹⁹. Weitere Entscheidungen durch die Gerichte liegen zu dieser Frage – soweit ersichtlich nicht vor. Das BVerfG führte in der vorerwähnten Entscheidung folgendes aus²⁰:

„Ein Land ist in seiner Verwaltungshoheit grundsätzlich auf sein eigenes Gebiet beschränkt. Es liegt aber im Wesen des landeseigenen Vollzugs von Bundesgesetzen, dass der zum Vollzug eines Bundesgesetzes ergangene Verwaltungsakt eines Landes grundsätzlich im ganzen Bundesgebiet gilt.“

Damit räumt das BVerwG das Interesse an der effektiven Umsetzung bundesrechtlicher Bestimmungen gegenüber der den Ländern für ihr Gebiet zustehende Souveränität einen Vorrang ein, obwohl die Länder die Bundesgesetze nach Art. 85 Abs. 1 GG als eigene Angelegenheiten ausführen. Tragend ist insoweit der Gedanke, dass das bundesstaatlich bestehende Gemeinwohlinteresse sich andernfalls nicht voll durchsetzen ließe²¹.

Fraglich ist, ob diese Entscheidung auf die hier interessierenden Planfeststellungsbeschlüsse übertragen werden kann. Die Entscheidung bezog sich auf eine Typenzulassung für einen Dampfkessel. Sie bezog sich nicht auf bestimmte Grundstücke im Nachbarland. Insoweit könnte bei den hier in Frage stehenden Planfeststellungsverfahren im Land Bremen, die Kompensationsmaßnahmen in Niedersachsen festlegen, ein anderer und weitergehender Eingriff in die Souveränität und Territorialhoheit des anderen Bundeslandes vorliegen. Diese umfasst zweifellos das Recht der Raumordnung für das jeweilige Landesgebiet. Es könnte deshalb darauf ankommen, ob durch die Ausdehnung der Rechtswirkung von Planfeststellungsbeschlüssen in das Nachbarland durch die Territorialhoheit gedeckte Kompetenzen des Nachbarlandes beeinträchtigt werden. Dies ist hier nicht der Fall.

Die Planfeststellungsbehörde ist an die materiell-rechtlichen Vorgaben, wie sie sich etwa aus der Raumordnung, anderen Fachplanungen z.B. im Bereich des Naturschutzes oder der Wasserwirtschaft, der überörtlichen Landschaftsplanung ergeben, gebunden. Auf die

19 BVerfG, Beschl. v. 15.3.1960 – 2 BvG 1/57 –, BVerwGE 11, S. 7 ff.

20 BVerfG, Beschl. v. 15.3.1960 – 2 BvG 1/57 –, BVerwGE 11, S. 7 (19).

21 Beckmann, Die Anerkennung der Hoheitsakte eines anderen Landes im Bundesstaat, NVwZ 1986, 1 (5).

kommunale Bauleitplanung ist nach Maßgabe der §§ 7 und 38 BauGB Rücksicht zu nehmen (vgl. hierzu unten). Diese Anforderungen gelten unabhängig davon, ob es sich um eine Behörde des gleichen oder des benachbarten Bundeslandes handelt. Berücksichtigt der Planfeststellungsbeschluss diese Vorgaben, ist er materiell-rechtlich nicht zu beanstanden. Soweit es zur Umsetzung der Kompensation weitergehender hoheitlicher Maßnahmen bedarf, müssen diese allerdings durch die örtlich für den Vollzug zuständigen Behörden durchgeführt werden. Dies gilt z.B. für Enteignungsverfahren.

Da – wie gezeigt – die Kompetenzen des Nachbarlandes nicht beeinträchtigt werden, soweit die durch das Nachbarland gesetzten rechtlichen und planerischen Vorgaben beachtet werden müssen und die Entscheidung nicht in die Zuständigkeit einer Behörde des Nachbarlandes fällt, dürfte eine Festlegung von im Nachbarland durchzuführenden Kompensationsmaßnahmen rechtlich nicht zu beanstanden sein.

Die Entscheidung des BVerfG bezog sich auf die Rechtswirkung von Verwaltungsakten bei Vollzug von Bundesrecht. Ob sie auch auf nach Landesrecht gebotene Planfeststellungsverfahren übertragen werden kann, ist daher in Frage zu stellen. Das BVerfG hat zur Begründung seiner Entscheidung u. a. auf Art. 30 GG verwiesen²². „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder“. Diese Verpflichtung trifft die Länder unabhängig davon, ob staatliche Befugnisse oder staatliche Aufgaben sich aus Bundesrecht oder Landesrecht ergeben. Eine Differenzierung nimmt das GG hier nicht vor. Vielmehr ordnet es in Art. 35 Abs. 1 GG an, dass die Behörden des Bundes und der Länder sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe leisten. Der damit zum Ausdruck kommende Solidargedanke und die Verpflichtung auf die gemeinsame Aufgabe, die staatlichen Aufgaben auszuüben, sprechen dafür, dass unter den oben ausgeführten Voraussetzungen auch eine nach Landesrecht erforderliche Planfeststellung die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen auf im Nachbarland liegenden Flächen festlegen kann.

Tragweite der Verfahrenskonzentration im Rahmen der Planfeststellung

Soweit für die Durchführung der Kompensation Zulassungs- oder Planungsverfahren einer Behörde des Bundeslandes, in dem die Kompensation erfolgen soll, erforderlich sind, stellt sich die Frage, ob der Planfeststellungsbeschluss diese Entscheidungen bereits umfassen kann. Es kommt insoweit auf die Tragweite der Verfahrenskonzentration im Rahmen der Planfeststellung an. Die hierfür maßgeblichen landesrechtlichen Regelungen entsprechen der in § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG des Bundes enthaltenen Regelung. Danach wird durch die Planfeststellung die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen in Hinblick auf alle berührten öffentlichen Belange festgestellt. Andere behördliche Entscheidungen sind neben der Planfeststellung nicht erforderlich. Planfeststellungsverfahren bewirken damit eine formelle Konzentration aller für das Planfeststellungsvorhaben erforderlichen behördlichen Verfahren in einem Verfahren und in einer Zuständigkeit. Sowohl Bremen als auch Niedersachsen haben von der in § 100 Nr. 2 VwVfG des Bundes enthaltenen Ermächtigung Gebrauch gemacht. Dies bedeutet, dass die formelle Konzentration auch im Bezug auf die nach bundesrecht erforderlichen Entscheidungen gilt.

²² BVerfG, Beschl. v. 15.3.1960 – 2 BvG 1/57 –, BVerwGE 11, S. 7 (15).

Es stellt sich die Frage, ob die vorgenannte formelle Konzentration aller Verfahren auch dann gilt, wenn auf Grund landesrechtlicher Bestimmungen des Nachbarlandes für die Durchführung der Kompensation behördliche Zustimmungs-, Genehmigungs- oder Planungsverfahren erforderlich sind. Eine eindeutige Regelung – wie sie im Bezug auf die nach Bundesrecht erforderlichen Entscheidungen getroffen wurde, fehlt in Bezug auf die nach dem Recht anderer Bundesländer erforderlichen Entscheidungen. Von Bedeutung ist insoweit, dass die Gesetzgebungskompetenz des jeweiligen Bundeslandes beschränkt ist. Sie umfasst nur die Regelung der Zuständigkeit und der Verfahren für das eigene Land. Eine Verfahrenskonzentrierende Regelung zu Lasten einer Behörde des angrenzenden Bundeslandes ist nicht gedeckt. Sie verletzt die Gesetzgebungskompetenz des Nachbarlandes und die dort getroffene Zuständigkeitsregelung.

Um eine Verfahrenskonzentration unter Einbeziehung der nach dem Recht des Nachbarlandes erforderlichen Entscheidungen zu erreichen, ist eine gemeinsame gesetzliche Regelung der berührten Nachbarländer erforderlich, die nur auf der Grundlage eines Staatsvertrages erfolgen kann. Fehlt eine solche gesetzliche Regelung, sind die erforderlichen Verfahren bei den Behörden des Nachbarlandes durchzuführen.

Staatsvertrag oder Verwaltungsvereinbarung

Die Verfahrensmodalitäten bei der Festlegung von Kompensationsmaßnahmen im Nachbarland im Rahmen von Planfeststellungsverfahren sollten in einer über den Einzelfall hinaus geltenden Weise festgehalten werden. Soweit die Zuständigkeitsordnung und die landesrechtlich vorgegebenen Verfahrensschritte unverändert bleiben sollen, bedarf es hierzu lediglich einer Rahmenvereinbarung zwischen den betroffenen Landesbehörden. Diese hätte vor allem feststellenden Charakter. Die Rechtsauffassung zu den verfahrensrechtlichen Anforderungen würde im Sinne von Spielregeln festgehalten, ohne dass damit Änderungen an den bestehenden Rechtsvorschriften vorgenommen werden würden. Ziel wäre es, mögliche politische und rechtliche Streitigkeiten der beteiligten Länder bei unterschiedlicher Auffassung über den richtigen Verfahrensweg und die Zuständigkeiten zu vermeiden.

Wie gezeigt, reicht eine Rahmenvereinbarung der vorgenannten Art aber nicht immer aus. Ein Staatsvertrag ist immer dann rechtlich geboten, wenn und soweit durch das Planfeststellungsverfahren unter Nutzung der formellen Konzentration Entscheidungen von Behörden des Nachbarlandes ersetzt werden sollen, was häufig der Fall sein wird. Um eine effektive Abwicklung der Planfeststellungsverfahren zu ermöglichen, ist die Verfahrenskonzentration anzustreben. Aus diesem Grund wird empfohlen, für den Bereich der Planfeststellung durch Staatsvertrag eine Verfahrenskonzentration zu ermöglichen. Trotz Verfahrenskonzentration kann eine angemessene Beteiligung der fachlich und örtlich sonst zuständigen niedersächsischen Behörden sichergestellt werden, in dem diese im Staatsvertrag geregelt wird. Der Staatsvertrag kann die Basis für eine umfassende Klärung aller das Vorhaben betreffenden Rechtsfragen und die praktische Abwicklung des Verfahrens schaffen. Zudem vermittelt der Staatsvertrag ein höheres Maß an rechtlicher Verbindlichkeit als eine Rahmenvereinbarung und damit – auch im Hinblick auf die noch ausstehende gerichtliche Klärung der hier relevanten kompetenzrechtlichen Fragen – mehr Rechtssicherheit.

5. Zuständigkeiten bei anderen Verfahren

Aufstellung von Bebauungsplänen nach BauGB

Bebauungspläne werden von Gemeinden aufgestellt. Gemeindegrenzenüberschreitende Bebauungspläne können nur durch Planungs- bzw. Zweckverbände aufgestellt werden, denen nach § 205 BauGB von den beteiligten Gemeinden entsprechende Kompetenzen übertragen wurden. Eine Übertragung der Planungshoheit für eine bestimmte Fläche auf eine andere kommunale Körperschaft durch Zweckvereinbarung ist daneben nicht möglich.

Nach § 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB kann der Ausgleich (umfasst auch Ersatzmaßnahmen) zum einen durch Festsetzung im Bebauungsplan erfolgen. Dies ist wegen der Kompetenzzuweisung an die Gemeinde nur für Flächen möglich, die in der planaufstellenden Gemeinde liegen. Das BauGB erlaubt daneben aber zum anderen auch, dass der Ausgleich durch vertragliche Vereinbarungen nach § 11 BauGB oder durch sonstige geeignete Maßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen erfolgt. Der Ausgleich setzt damit nicht notwendig die Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch die planaufstellende Gemeinde voraus. Kompetenzrechtliche Gründe sprechen deshalb nicht gegen die Gemeinde- und Landesgrenzen übergreifende Kompensation von durch Bebauungspläne ermöglichten Eingriffen. Die planaufstellende Gemeinde muss allerdings auf die städtebaulichen Ziele der betroffenen Nachbargemeinde Rücksicht nehmen (vgl. hierzu unten). Auch ist die Frage zu beachten, welche Anforderungen an die Sicherung der Kompensationsflächen zu stellen sind (vgl. hierzu unten).

Genehmigung von Vorhaben im Außenbereich nach § 35 BauGB

Genehmigungsverfahren von Vorhaben im Außenbereich nach den Landesbauordnungen richten sich nach dem einschlägigen Landesverwaltungsverfahrenrecht. Bei Genehmigungen nach dem BImSchG ergänzen die Bestimmungen des Landesverwaltungsrechts die Verfahrensvorschriften des Fachgesetzes. Die örtliche Zuständigkeit ist landesrechtlich geregelt.

Kompetenzrechtliche Restriktionen für Ländergrenzen übergreifende Kompensationsmaßnahmen ergeben sich aus diesen Zuständigkeitsregelungen nicht. Die Zuständigkeit für das Vorhaben richtet sich danach, in welchem Bezirk das Vorhaben liegt. Die Kompensationsmaßnahmen werden im Rahmen der Genehmigung als Auflage aufgenommen, mit der der Vorhabenträger verpflichtet wird, die im Einzelnen festgelegten Kompensationsmaßnahmen durchzuführen. Die Kompensation muss rechtlich und tatsächlich möglich sein. Planungsrechtliche oder sonstige Restriktionen dürfen der Kompensation daher nicht im Wege stehen. Hinsichtlich möglicher Kompetenz- und Zuständigkeitskonflikte gelten die zur Planfeststellung getroffenen Ausführungen entsprechend.

Vollzugszuständigkeiten, notwendige Folgeentscheidungen

Die Mitwirkung einer Behörde des Nachbarlandes ist immer dann notwendig, wenn die Umsetzung weiterer hoheitlicher Entscheidungen bedarf. Relevant sind hier vor allem solche Fälle, in denen die Umsetzung der festgelegten Kompensationsmaßnahmen Folgeentscheidungen von Behörden im Nachbarland erfordern, wie z.B. eine wasserrechtliche Genehmigung oder Planfeststellung, eine Änderung einer Rechtsverordnung über ein NSG. Zur Klärung der Umsetzungsmöglichkeiten muss im Vorfeld der Festlegung der Kompensationsmaßnahmen mit den für die Folgeentscheidungen zuständigen Behörden eine Abstimmung dahingehend erfolgen, ob den Kompensationsmaßnahmen rechtliche Hindernisse im Wege stehen. Nur soweit die Behörde, die über das Eingriffsvorhaben zu entscheiden hat, davon ausgehen kann, dass die notwendigen Folgeentscheidungen durch die hierfür zuständigen Behörden des Nachbarlandes getroffen werden, kann die Kompensationsmaßnahme festgelegt werden.

Ob mehrere Verfahren zur Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen erforderlich sind, hängt von der Art der Kompensation und den landesrechtlichen Bestimmungen für entsprechende Kompensationsmaßnahmen ab. Eine formelle Konzentration ist außerhalb des Planfeststellungsrechtes nicht vorgesehen. Hiervon abweichende Regelungen können nur durch Gesetz geschaffen werden. Soweit Verfahren und Behörden in mehreren Ländern beteiligt sind, können solche gesetzlichen Regelungen nur durch Staatsvertrag getroffen werden. Die zur Planfeststellung getroffenen Feststellungen gelten insoweit entsprechend.

6. Hoheitliche Durchsetzung, Amtshilfe

Mitwirkungserfordernisse von Behörden des Nachbarlandes können sich auch bei der hoheitlichen Durchsetzung von Kompensationsmaßnahmen im Nachbarland ergeben, wenn der Vollzug hoheitliches Tätigwerden im Nachbarland erfordert²³. Diese Situation ist erst dann gegeben, wenn eine Ersatzvornahme mit unmittelbarem Zwang durchgesetzt werden müsste, also in sehr wenigen Ausnahmefällen. In solchen Fällen wäre die Vollzugsbehörde auf die Amtshilfe der örtlich zuständigen Behörde angewiesen.

Die Abnahme der durchgeführten Maßnahmen und die Erfolgs- und Wirkungskontrolle sind demgegenüber keine Hoheitsakte, so dass diese auch von der Vollzugsbehörde selbst vorgenommen werden können. Alternativ hierzu könnte aber auch ein anderes Verfahren sinnvoll sein. Es könnte sinnvoll sein, dass die Abnahme der Kompensationsmaßnahmen sowie die Erfolgs- und Wirkungskontrollen durch die örtlich zuständige Naturschutzbehörde erfolgt. Hierfür sprechen zum einen die größere Ortskenntnis und räumliche Nähe der örtlich zuständigen Naturschutzbehörde, zum anderen, dass die Naturschutzbehörden für die Entwicklung von Natur- und Landschaft in ihrem Zuständigkeitsbereich die fachliche Verantwortung tragen. Wegen dieser Kompetenz sollten die Naturschutzbehörden nicht nur über die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich informiert werden, sondern auch die Entwicklung auf diesen Flächen verfolgen. Es wäre insoweit also zu erwägen, ob im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung zwischen den beteiligten Naturschutzbehörden eine Vereinbarung über die

²³ Kopp/Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 8. Aufl., § 3 Rn. 11.

Abnahme sowie die Wirkungs- und Erfolgskontrolle von Kompensationsmaßnahmen im Zuständigkeitsbereich der anderen Behörde getroffen werden soll.

Eine solche Verwaltungsvereinbarung über die Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der Amtshilfe ist grundsätzlich zulässig und empfehlenswert. Sie könnte dazu beitragen, für alle beteiligten Behörden Klarheit über die im Rahmen der Amtshilfe zur Umsetzung Ländergrenzen übergreifender Kompensationsmaßnahmen erforderlichen Maßnahmen zu schaffen.

7. Zeitpunkt für den Abschluss von Vereinbarungen und Verträgen

Soweit der Abschluss eines Staatsvertrages oder einer Verwaltungsvereinbarung nach den bisherigen Feststellungen erforderlich oder zweckmäßig ist, stellt sich die Frage, wann eine solche Vereinbarung bzw. wann ein solcher Staatsvertrag geschlossen werden muss.

Der Zeitpunkt variiert notwendig nach der jeweils mit dem Vertrag verfolgten Zielsetzung. Sollen Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen durch einen Staatsvertrag geregelt werden, muss der Staatsvertrag abgeschlossen und als Gesetz durch die Landesparlamente bestätigt worden sein, bevor die Verfahrensschritte durchgeführt werden. Das gleiche gilt im Grundsatz auch für Verwaltungsvereinbarungen, mit denen die Modalitäten der Zusammenarbeit bei grenzüberschreitenden Vorhaben im Rahmen der bestehenden Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen getroffen werden sollen.

III. Fragen zu den naturschutzrechtlichen Anforderungen

Im Rahmen der Recherchen wurden zu diesem Punkt folgende Fragen und Probleme aufgeworfen:

- Ist ein Verzicht auf den räumlichen Zusammenhang (gleicher Naturraum) bei großräumiger Kompensation möglich/zulässig? Können die Anforderungen gelockert werden?
- Bestehen unterschiedliche landesrechtliche Vorgaben? Ist eine rechtliche Doppelprüfung bei Ländergrenzen übergreifenden Vorhaben (Prüfung nach Bremer und nach niedersächsischem Recht) erforderlich?
- Wird vor der Festsetzung der Kompensationsverpflichtung durch die Bremer Genehmigungsbehörde Kontakt mit der niedersächsischen Stadt/Gemeinde und dem jeweiligen Landkreis aufgenommen, in der die in Aussicht genommene Kompensationsfläche liegt? Oder hat der Verpflichtete nachzuweisen, dass keine Genehmigungs-/Anzeigepflicht besteht?
- Welche Naturschutzbehörden sind bei grenzüberschreitenden Eingriffsvorhaben zu beteiligen? Welche Beteiligungsform ist erforderlich/zweckmäßig (Benehmen/Einvernehmen)?
- Kann die niedersächsische Gemeinde oder die UNB eine Kompensation rechtswirksam ablehnen, wenn die Maßnahme nicht dem Landschaftsplan der Gemeinde bzw. dem Landschaftsrahmenplan der UNB entspricht, ohne dass die Maßnahme selbst genehmigungs-/anzeigepflichtig ist?
- Erhält die niedersächsische Stadt/Gemeinde und die jeweilige UNB nach der Genehmigung eine Mitteilung über die Festsetzung der Kompensationsmaßnahme?
- Können Maßnahmen, die ein Poolträger bereits getätigt hat, gegenüber einem aktuell Verpflichtetem angerechnet/abgebucht werden (Rechtliche Anerkennung einer Vorkompensation)?
- Kann der Vorhabenträger (Eingriff und Genehmigung in Bremen) mit der Niedersächsischen UNB eine Regelung nach § 12a NdsNatSchG vereinbaren oder eine Ersatzzahlung nach § 12b NdsNatschG leisten?
- Gibt es Modelle für die Kompensation bei Beeinträchtigungen in Natura2000-Gebieten, wenn diese länderübergreifend erfolgt?

1. Welches Landesnaturschutzrecht ist anzuwenden?

In beiden Bundesländern knüpft die Pflicht zur Kompensation an ein Eingriffsvorhaben an. Der Rechtsgrund für die Kompensation wird also durch das Eingriffsvorhaben ausgelöst. Demgemäß ergeben sich die Anforderungen an die durchzuführende Kompensation nach dem Naturschutzrecht des Landes, das über die Zulässigkeit des Eingriffsvorhabens zu entscheiden hat. Wenn also ein Eingriffsvorhaben in Niedersachsen durchgeführt wird, so bestimmt sich die Kompensation des Eingriffs nach den Bestimmungen des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes unabhängig davon, ob die Kompensation in Bremen oder in Niedersachsen erfolgen soll. Umgekehrt beurteilt sich die Kompensation nach bremischem Recht, wenn das Eingriffsvorhaben in Bremen realisiert wird. Dies gilt sowohl für die materiell-rechtlichen als auch für die verfahrensrechtlichen Anforderungen.

2. Räumlicher und funktionaler Zusammenhang zwischen Eingriff und Kompensation bei Eingriffen in Natur und Landschaft

Von grundlegender weichenstellender Bedeutung ist, dass die Bestimmungen über die Vermeidung und Kompensation von Eingriffen nach den §§ 18-20 BNatSchG und die entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen auf Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplan nach § 30 BauGB, während der Planaufstellung nach § 33 BauGB und im unbeplanten Innenbereich nach § 34 Abs. 1 BauGB nicht anzuwenden sind. Über die Vermeidung und die Kompensation dieser Eingriffe wird abschließend bei der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans oder einer Satzung nach § 34 Abs. 4 Satz 3 BauGB entschieden.

Anforderungen nach den Bestimmungen der Naturschutzgesetze

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Vorhaben, die den naturschutzrechtlichen Bestimmungen unterliegen. Dies sind vor allem Vorhaben, die der Planfeststellung oder der Plangenehmigung bedürfen und Vorhaben im Außenbereich nach § 35 BauGB. Weiter unten wird auf die besonderen Regelungen des Baurechts eingegangen.

Das Bundesnaturschutzgesetz enthält rahmenrechtliche definitorische Vorgaben, die für die Auslegung landesrechtlicher Regelungen spätestens nach Ablauf der rahmenrechtlichen Umsetzungsfrist am 3. April 2005 heranzuziehen sind, weil Landesrecht im Zweifel bundesrechtskonform ausgelegt werden muss²⁴. Nach § 19 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG ist eine Beeinträchtigung ausgeglichen, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts wieder hergestellt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wieder hergestellt oder neu gestaltet ist. In sonstiger Weise kompensiert ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichwertiger Weise ersetzt oder das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet ist.

Beide Bundesländer erfüllen die vorgenannten rahmenrechtlichen Vorgaben und regeln den Gegenstand von Ausgleichsmaßnahmen in inhaltlich entsprechender Weise. Nach der Niedersächsischen Regelung in § 10 NdsNatSchG hat der Verursacher eines Eingriffs, „soweit erforderlich, die von dem Eingriff betroffenen Grundflächen so herzurichten, dass keine erhebliche Beeinträchtigung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes zurückbleibt (Ausgleichsmaßnahmen). Eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes kann auch durch eine landschaftsgerechte Neugestaltung ausgeglichen werden.“ Ebenso ist in Bremen der Verursacher eines Eingriffs verpflichtet, unvermeidbare Beeinträchtigungen auszugleichen, soweit dies zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Ausgeglichen ist ein Eingriff, wenn nach seiner Beendigung keine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushalts zurückbleibt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist. Die Bremer Regelung geht sprachlich weiter, weil sie nicht nur verlangt, dass keine erhebliche sondern auch das keine nachhaltige Beeinträchtigung zurückbleibt. Inhaltlich geht die Regelung gleichwohl nicht weiter, da nachhaltige Beeinträchtigungen in der Re-

²⁴ Mangoldt/Klein/Stark, Das Bonner Grundgesetz, Art. 75 Rn. 27.

gel auch erheblich sind²⁵. Nach beiden landesrechtlichen Bestimmungen unterliegt die Ausgleichspflicht der Einschränkung der Erforderlichkeit.

Bei Ausgleichsmaßnahmen handelt es sich darüber hinaus ganz allgemein um solche Maßnahmen, die unmittelbar am Ort des Eingriffs oder in dessen direkter Umgebung durchgeführt werden²⁶. Bei den im Rahmen einer Ländergrenzen übergreifenden Kompensation in Betracht kommenden Maßnahmen handelt es sich daher grundsätzlich, d.h. von Ausnahmen abgesehen, nicht um Ausgleichsmaßnahmen, sondern um Maßnahmen zur Kompensation des Eingriffs in sonstiger Weise (Ersatzmaßnahmen).

Die Bestimmungen über Ersatzmaßnahmen in Bremen und Niedersachsen weichen hinsichtlich der Anforderung an den räumlichen Zusammenhang zwischen Eingriffsort und Ort der Kompensation sowie hinsichtlich der Anforderungen an die Art der Kompensation nur geringfügig voneinander ab.

Nach § 12 Abs. 1 NdsNatSchG handelt es sich um Ersatzmaßnahmen, wenn die durch den Eingriff zerstörten Funktionen oder Werte des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle des von dem Eingriff betroffenen Raumes in ähnlicher Art und Weise wiederhergestellt werden. In Bremen wird der Gegenstand von Ersatzmaßnahmen durch die Verordnung über Ersatzmaßnahmen vom 26. Mai 1986 geregelt. Danach sind Ersatzmaßnahmen solche Maßnahmen, die geeignet sind, die durch den Eingriff zerstörten Werte und Funktionen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes in dem von dem Eingriff betroffenen Raum in möglichst ähnlicher Art und Weise wiederherzustellen. Im Unterschied zu Ausgleichsmaßnahmen nach § 11 Abs. 3 BremNatSchG müssen sie nicht an Ort und Stelle des Eingriffs durchgeführt werden.

In beiden Regelungen werden Ersatzmaßnahmen räumlich durch den von dem Eingriff betroffenen Raum begrenzt. Das BVerwG hat zu der entsprechenden Regelung des Landes Mecklenburg Vorpommern festgestellt, dass Ersatzmaßnahmen nicht auf den Eingriffsort zurückwirken müssen. Es genüge, dass überhaupt eine räumliche Beziehung zwischen dem Ort des Eingriffs und dem Vollzug der Ersatzmaßnahme besteht²⁷. Die geforderte räumliche Beziehung ist nach den im Sachzusammenhang maßgeblichen Kriterien abzugrenzen, d.h. es geht hier um den Natur- bzw. Landschaftsraum. Die tatsächliche Entfernung ist nicht entscheidend. Auch eine Entfernung von 17 km und mehr ist möglich, wenn ein räumlicher Bezug zwischen Eingriffsort und Ort der Ersatzmaßnahme besteht²⁸. Der geforderte räumliche Bezug orientiert sich nicht an politischen oder administrativen Grenzen, sondern ist an den naturräumlichen Zusammenhängen ausgerichtet. Grundsätzlich ist eine Kompensation durch Ersatzmaßnahmen danach naturschutzrechtlich möglich, wenn der Ort der Kompensation im gleichen Naturraum liegt, wie der Ort der Beeinträchtigung²⁹ oder die Ersatzmaßnahmen zumindest auf diesen Naturraum zurückwirken. Eine diesen Anforderungen entsprechende Differenzierung liegt auch dem „Großräumigen Kompensationskonzept Bremen/Niedersachsen“ zugrunde. Von Bedeu-

25 Lorz/Müller/Stöckl, Naturschutzrecht, BNatSchG § 18 Rn. 23.

26 Die Ausgleichsmaßnahmen müssen sich noch dort auswirken, wo die mit dem Vorhaben verbundenen Beeinträchtigungen auftreten. BVerwG, Urt. v. 23.8.1996 – 4 A 29/95 –, NuR 1997, 87; Urt. v. 1.9.1997 – 4 A 36/96 –, NuR 1998, 41.

27 BVerwG, Urt. v. 10.9.1998 – 4 A 35/97 – NVwZ 1999, 532-535 = BauR 1999, 484-488; Urt. v. 23.8.1996, – 4 A 29.95 – NVwZ 1997, 486 = DVBl 1997, 68.

28 BVerwG, Urt. v. 10.9.1998 – 4 A 35/97 – NVwZ 1999, 532-535 = BauR 1999, 484-488.

29 Lorz/Müller/Stöckl, Naturschutzrecht, BNatSchG § 19 Rn. 20.

tung ist hierbei, dass die Natur- und Landschaftsräume in mehrere Stufen unterschiedlicher Differenziertheit gegliedert sind. Der Bezug auf den Naturraum, in dem das Vorhaben liegt, eröffnet deshalb eine flexible Handhabung, da er auch die Zugrundelegung größerer naturräumlicher Einheiten und Zusammenhänge erlaubt.

Die Anforderungen an die Art der Ersatzmaßnahmen gehen in Bremen geringfügig weiter als in Niedersachsen. Während in Niedersachsen die zerstörten Funktionen oder Werte des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes in ähnlicher Art und Weise wiederhergestellt werden müssen, sind diese in Bremen sogar in „möglichst“ ähnlicher Weise wiederherzustellen. In Bremen ist damit eine Entscheidungseinengung dahin gehend verbunden, dass in Fällen, bei denen mehrere Maßnahmen geeignet sind, die zerstörten Funktionen oder Werte des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes in ähnlicher Art und Weise wiederherzustellen, diejenige zu wählen ist, die die größte Ähnlichkeit zu den zerstörten Funktionen oder Werten besitzt. In Niedersachsen lässt das Gesetz in diesen Fällen einen Gestaltungsspielraum. Ob sich dieser Unterschied der gesetzlichen Regelung allerdings praktisch auswirkt, ist angesichts der vielfältigen Einflussfaktoren und Schwierigkeiten bei der Suche nach geeigneten Flächen und Kompensationsmaßnahmen fraglich. Eine ländergrenzenübergreifende Kompensation könnte die Chancen zur Erreichung einer möglichst hohen Ähnlichkeit erhöhen, da der Suchraum und damit die Wahlmöglichkeiten erweitert werden.

Räumliche Restriktionen im Bereich der Bauleitplanung

Ausgleich im Sinne des BauGB umfasst auch Ersatzmaßnahmen nach den Vorschriften der Landesnaturschutzgesetze (§ 200a Satz 1 BauGB). Das BauGB gibt keine Vorgaben dahingehend, ob die Kompensation in der gleichen Gemeinde, in der der Eingriff erfolgen soll oder in einer anderen Gemeinde erfolgen kann. Ausdrücklich regelt das Gesetz, dass ein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich nicht erforderlich ist (§ 200a Satz 2 BauGB). Hieraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass die Lage der Ausgleichsflächen beliebig ist und zum Beispiel auch in einer entfernt liegenden anderen Gemeinde ausgeglichen werden kann. Das BauGB verzichtet lediglich auf einen „unmittelbaren“ räumlichen Zusammenhang nicht jedoch auf jedweden räumlichen Zusammenhang. Ein mittelbarer räumlicher Zusammenhang muss deshalb grundsätzlich gegeben sein³⁰.

Dies ergibt sich auch aus dem Verweis auf die Landesnaturschutzgesetze. Bei Kompensationsmaßnahmen, die nicht in unmittelbarem räumlichen Zusammenhang mit dem Eingriff stehen, handelt es sich grundsätzlich um Ersatzmaßnahmen, die in der Terminologie des BauGB zwar auch als Maßnahmen zum Ausgleich bezeichnet werden, deren Gegenstand und Zielrichtung sich aber auf Grundlage der landesrechtlichen Regelungen ergibt. Insoweit lässt auch das BauGB keine weitergehende räumliche Entkoppelung von Kompensationsmaßnahmen zu, als die jeweils anzuwendenden – oben dargestellten – landesrechtlichen Vorschriften über Ersatzmaßnahmen³¹.

30 Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 200a Rn. 3; Bunzel/Reitzig, Bereitstellung von Flächen zum Ausgleich im übergemeindlichen Maßstab, DÖV 1998, S. 995 ff.

31 Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 200a Rn. 11.

Unterschiede hinsichtlich der rechtlichen Anforderungen an die Kompensation zwischen Vorhaben der Bauleitplanung und sonstigen kompensationspflichtigen Vorhaben bestehen nur insoweit, als im Bereich der Bauleitplanung der strikte Vorrang von Ausgleichsmaßnahmen im engen naturschutzrechtlichen Sinn vor Ersatzmaßnahmen gelockert ist und dem Abwägungsvorbehalt unterstellt ist³².

Zudem ist ein Ausgleich an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs im Rahmen der Bauleitplanung nur zulässig, wenn dies

- mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung,
- den Zielen der Raumordnung sowie
- den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege

vereinbar ist. Für interkommunale und Ländergrenzen übergreifende Kompensationsmaßnahmen können sich hieraus vor allem deshalb zusätzliche Restriktionen ergeben, weil die geordnete städtebauliche Entwicklung und die Festlegung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege der Planungshoheit der Gemeinde unterliegt, in der die Kompensation erfolgen soll. Hierauf wird im Kontext der sich aus der kommunalen Planungshoheit ergebenden Anforderungen noch einzugehen sein.

Auch die Planungszuständigkeit für die Festlegung der Ziele der Raumordnung weicht bei Ländergrenzen übergreifender Kompensation von der zur Festlegung der Kompensationsmaßnahmen ab. Hieraus dürften sich allerdings keine Probleme ergeben, solange sich die Kompensationsmaßnahmen im Bereich der regionalplanerisch abgestimmten Korridore für Kompensationsflächen halten. Die Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung ergibt sich bereits aus § 1 Abs. 4 BauGB. Soweit die Raumordnungspläne keine Festlegungen zum Ausgleich an anderer Stelle enthalten, ist dies unschädlich. Denn es kommt insoweit lediglich darauf an, dass der Ausgleich an anderer Stelle nicht einem förmlich festgelegten Ziel der Raumordnung widerspricht.

3. Verfahrensrechtliche Anforderungen zur Beteiligung der Naturschutzbehörden

Da die Entscheidung über die nach der Eingriffsregelung geforderten Rechtsfolgen grundsätzlich durch die für die Zulassung oder Durchführung des Eingriffsvorhaben zuständige Behörde getroffen wird, sieht das BNatSchG rahmenrechtlich die Beteiligung der Naturschutzbehörden vor und verlangt, dass die Entscheidung im Benehmen mit der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde zu ergehen hat. Gleichzeitig wird den Ländern ermöglicht, eine weitergehende Form der Mitwirkung vorzuschreiben (§ 20 Abs. 2 BNatSchG). Weitergehende Beteiligungsformen sind für bestimmte Verfahren nach dem BremNatSchG vorgesehen. Für die Bauleitplanung gelten besondere Regelungen (§ 21 BNatSchG). Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

³² Bunzel, Anforderungen an die Art des Ausgleichs – artgleich, wertgleich oder in sonstiger Weise, ZfBR 1998, S. 226 ff.

Genehmigung oder Zulassung von Vorhaben

Bei der Genehmigung oder Zulassung von Vorhaben trifft die für die Genehmigung bzw. Zulassung zuständige Behörde die Entscheidung über Vorkehrungen zur Vermeidung, zum Ausgleich und über die Kompensation in sonstiger Weise durch Ersatzmaßnahmen. Die Entscheidung ergeht in beiden beteiligten Ländern im Benehmen mit der Unteren Naturschutzbehörden (§ 12 Abs. 2 BremNatSchG; § 13 Abs. 4 NdsNatSchG). Das Herstellen des Benehmens ist nicht notwendig, wenn die Entscheidung auf der Grundlage eines Bebauungsplans erfolgt, also bei Vorhaben, deren planungsrechtliche Zulässigkeit sich nach § 30 oder § 33 BauGB oder auf der Grundlage einer Satzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB bestimmt. Für die Fällen einer Genehmigung nach § 34 BauGB bestimmt § 21 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG, dass die für die Entscheidung zuständige Behörde davon ausgehen kann, dass Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege von dem Vorhaben nicht berührt werden, wenn die Naturschutzbehörde sich nicht binnen eines Monats äußert. Praktisch wird sich dies auf die Beantwortung der hier interessierenden Fragen nicht auswirken, da in unbeplanten Innenbereichen nach § 34 BauGB die sich aus dem naturschutzrechtlichen Bestimmungen ergebenden Kompensationspflichten nicht zum Tragen kommen (§ 21 Abs. 2 BauGB).

Planfeststellungs- und plangenehmigungsbedürftigen Vorhaben

Bei planfeststellungsbedürftigen Vorhaben hat der Träger des Vorhabens eine gutachterliche Stellungnahme der Naturschutzbehörde einzuholen. Vorkehrungen zur Vermeidung und Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind in dem Plan über das Vorhaben oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan in Text und Karte im Einzelnen darzustellen. Das gleiche gilt für Plangenehmigungen. Der Begleitplan ist Bestandteil des Plans nimmt also an seiner Rechtswirkung Teil. Die Einflussmöglichkeiten der Naturschutzbehörde auf die Darstellung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist in den Ländern unterschiedlich geregelt. Während der Vorhabenträger in Niedersachsen die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Benehmen mit der Naturschutzbehörde in dem Plan für das Vorhaben oder in dem landschaftspflegerischen Begleitplan darstellt, fordert das BremNatSchG diesbezüglich das Einvernehmen der Naturschutzbehörde (§ 13 Abs. 2 BremNatSchG; § 14 Abs. 2 NdsNatSchG).

Vorhaben von Behörden

Entsprechende Beteiligungsregelungen gelten auch für die dritte Fallgruppe den „genehmigungsfreier Vorhaben von Behörden“. Auch hier ergeht die Entscheidung über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Bremen im Einvernehmen mit der Naturschutzbehörde, die der das Vorhaben betreibenden Behörde gleichgeordnet ist (§ 14 BremNatSchG). Demgegenüber haben die Naturschutzbehörden in Niedersachsen zunächst eine gutachterliche Stellungnahme abzugeben. Die Entscheidung über die beabsichtigte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ergeht dann aber lediglich im Benehmen mit der Naturschutzbehörde (§ 15 NdsNatSchG).

Aufstellung von Bebauungsplänen

Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen haben die Naturschutzbehörden im Rahmen der üblichen Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange nach § 4 BauGB Gelegenheit zu den beabsichtigten Maßnahmen zur Kompensation des Eingriffs Stellung zu nehmen. Eine darüber hinausgehende Pflicht zur Beteiligung der Naturschutzbehörde an der Entscheidung besteht nicht. Die Entscheidung obliegt der planaufstellenden Gemeinde nach Maßgabe des Abwägungsgebots.

Besondere Schwierigkeiten für Ländergrenzen übergreifende Kompensationsmaßnahmen ergeben sich aus diesen landesrechtlichen Unterschieden nicht. Die strengeren Beteiligungserfordernisse in Bremen gelten grundsätzlich für alle Eingriffsvorhaben über die durch Behörden im Land Bremen entschieden wird. Umgekehrt wären die niedersächsischen Beteiligungsvorschriften anzuwenden, wenn ein niedersächsisches Eingriffsvorhaben in Bremen ausgeglichen werden soll.

Beteiligung der für die Kompensationsfläche örtlich zuständigen Naturschutzbehörde

Die gesetzlich geregelten Beteiligungsvorschriften verlangen die Beteiligung der Naturschutzbehörde, die für die vom Eingriff betroffene Fläche zuständig ist. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass über den Umfang und die Art der vorzunehmenden Kompensation nur bei Kenntnis des Eingriffs entschieden werden kann. Ein rechtliches Erfordernis zur Beteiligung der für die Kompensationsfläche örtlich zuständigen Naturschutzbehörde besteht nicht. Allerdings muss geprüft werden, ob die Kompensationsmaßnahmen mit den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die für die Kompensationsfläche gelten, in Einklang steht. Schon aus diesem Zweck ist die Beteiligung der insoweit zuständigen Naturschutzbehörde in Niedersachsen sachlich geboten. Im Rahmen des Verfahrens sollte deshalb grundsätzlich bei der für die Kompensationsfläche örtlich zuständigen Naturschutzbehörde abgefragt werden, ob naturschutzfachliche Gründe gegen die vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen sprechen.

4. Durchführungspflicht

In beiden Ländern ist es bei Ersatzmaßnahmen im Bereich Fachplanung und bei Genehmigung von Vorhaben im Außenbereich grundsätzlich die Pflicht des Verursachers, die erforderlichen Ersatzmaßnahmen auf seine Kosten durchzuführen. Hierzu gehört auch die Bereitstellung der dafür erforderlichen Flächen. Ein Vorhabenträger kann sich bei der Erfüllung dieser Verpflichtung der Dienste eines Dritten bedienen. So kann er z.B. einen Flächenpoolträger beauftragen, die Kompensationsmaßnahmen zu planen, mit der Naturschutzbehörde abzustimmen, die erforderlichen Flächen zu erwerben oder aus seinem Vermögen bereitzustellen und die Maßnahmen durchzuführen und zu unterhalten. Solche Dienstleistungen werden bereits von einigen im Rahmen der Bestandsaufnahme erfassten Poolträgern angeboten. Der Poolträger ist aus der Sicht der Genehmigungs- oder Planfeststellungsbehörde lediglich Erfüllungsgehilfe des originär verpflichteten Vorhabenträgers. Die Durchführungspflicht des Eingriffsverursachers bleibt hiervon unberührt. Er muss sich daher z.B. die unzureichende Leistungserbringung des von ihm beauftragten Poolträgers als eigenes Handeln anrechnen lassen.

Eine Ausnahme von der den Verursacher treffenden Durchführungspflicht enthält das NdsNatSchG. Die Naturschutzbehörde lässt die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf Kosten des Verursachers oder des nach § 10 Abs. 3 oder § 12 Abs. 2 Verpflichteten durchführen, wenn dieser nicht selbst dafür sorgen kann oder ein solches Vorgehen mit der Behörde vereinbart hat (§ 12a NdsNatSchG). Die für die Genehmigung des Eingriffsvorhabens zuständige Behörde entscheidet darüber, ob die Naturschutzbehörde die Ersatzmaßnahme auf Kosten des Verursachers zu veranlassen hat. Eindeutig liegen die Voraussetzungen für ein solches Vorgehen vor, wenn der Vorhabenträger und die Naturschutzbehörde entsprechendes vereinbart haben. In diesem Fall ist die Naturschutzbehörde auch darauf eingestellt, dass sie die Durchführung der Ersatzmaßnahmen veranlassen muss. Die niedersächsischen Naturschutzbehörden können diese Regelung z.B. dazu nutzen, landschaftspflegerische Maßnahmen im Rahmen eines Flächenpools sukzessive und nach einem einheitlichen Standard umzusetzen. Sie können sich dabei auch der Dienste eines Poolträgers bedienen und mit diesem über den Einzelfall hinaus kooperieren.

Auch soweit es nicht zum Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung kommt, weil die Naturschutzbehörde oder der Verursacher des Eingriffs nicht dazu bereit ist, kann die Naturschutzbehörde im Einzelfall verpflichtet sein, die Durchführung der Ersatzmaßnahmen anstelle des Eingriffsverursachers zu veranlassen. Voraussetzung ist dann allerdings, dass der Verursacher nicht selbst für die Durchführung der Ersatzmaßnahmen sorgen kann. Wann ein solcher Fall vorliegt, bestimmt sich nach objektiven Kriterien. Rechtlich kommt es deshalb nicht auf die Einschätzung und Behauptung des Verursachers an. Aus praktischen Erwägungen dürfte es allerdings ratsam sein, eine entsprechende Behauptung des Verursachers ernst zu nehmen, da sie ein Indiz dafür sein wird, dass der Vorhabenträger die Ersatzmaßnahmen tatsächlich nicht oder allenfalls unter Androhung oder Anwendung des Verwaltungsvollstreckungsrechts zufrieden stellend durchführen wird. Die Zulassungsbehörden werden sich in diesen Fällen deshalb gerne der Notwendigkeit zur Durchsetzung von Ersatzmaßnahmen dadurch entledigen, dass sie die Veranlassung der Durchführung der Ersatzmaßnahmen durch die Naturschutzbehörden anordnen (§ 12a Abs. 1 NdsNatSchG).

Die bremische Rechtslage weicht hiervon ab. In Bremen trifft den Verursacher nicht nur wie in Niedersachsen die Kostentragungspflicht, sondern abweichend von Niedersachsen ausnahmslos auch die Durchführungspflicht. Möglich ist allerdings auch hier, dass der Verursacher seiner Durchführungspflicht durch Einschaltung eines Dritten als Erfüllungshelfer nachkommt. Ein solcher Dritter kann z.B. ein Gartenbaubetrieb, ein Flächenpoolbetreiber oder auch die Naturschutzbehörde sein. Grundlage einer solchen Verfahrensweise sind vertragliche Vereinbarungen. Möglich ist insbesondere, dass der Verursacher einen Vertrag mit der Naturschutzbehörde abschließt, dem zufolge die Behörde die Ersatzmaßnahmen auf Kosten des Verursachers durchführt. Es handelt sich dabei um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, dessen Zulässigkeit sich in Niedersachsen bereits aus der angeführten Regelung in § 12 a NdsNatSchG ergibt, der im Übrigen auch nach den Bestimmungen der Verwaltungsverfahrensgesetze möglich ist. Nach § 54 VwVfG können Rechtsverhältnisse auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Eine entsprechende vertragliche Vereinbarung zwischen Vorhabenträger und Naturschutzbe-

hörde verstößt nicht gegen bremische Rechtsvorschriften. Vielmehr handelt es sich um eine vertraglich vereinbarte Ersatzvornahme, die auch mit den Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsrechts in gleicher Weise umgesetzt werden könnte. Auch das sich aus § 56 VwVfG ergebende Koppelungsverbot ist hier kein Hindernis, da die Durchführung der Ersatzmaßnahme Voraussetzung für die Zulassung des Vorhabens ist.

Für eine Ländergrenzen übergreifende Kompensation ergeben sich aus den vorgenannten Regelungsunterschieden keine rechtlichen Probleme. Auch hier ist auf die Festlegung und Durchführung der Kompensation das Recht desjenigen Bundeslandes anzuwenden, in dem der Eingriff stattfindet und genehmigt, bzw. planfestgestellt wird. Hieran ändert sich nichts, wenn die Kompensation im angrenzenden Bundesland erfolgt. Insbesondere kann eine bremische Zulassungsbehörde nicht anordnen, dass eine niedersächsische Naturschutzbehörde die Durchführung von Ersatzmaßnahmen zu veranlassen hat.

Denkbar ist allerdings, dass ein Vorhabenträger, dessen Vorhaben in Bremen zu genehmigen ist, mit einer niedersächsischen Naturschutzbehörde eine vertragliche Vereinbarung trifft, der zufolge die Naturschutzbehörde Kompensationsmaßnahmen für den Vorhabenträger gegen Kostenerstattung durchführt. Es handelt sich dabei allerdings nicht um einen Vertrag im Sinne von § 12a NdsNatSchG. Die Naturschutzbehörde wird hier nicht in Wahrnehmung ihrer öffentlich-rechtlich geregelten Zuständigkeit für den Kompensationspflichtigen tätig, sondern im Bereich ihrer freiwilligen Aufgaben etwa zur Entwicklung bestimmter Landschafts- und Naturräume. Sie kann deshalb auch nicht unter Berufung auf § 12a Satz 2 NdsNatSchG Verwaltungsgebühren erheben.

Voraussetzung für ein solches Vorgehen ist zudem, dass die von der niedersächsischen Naturschutzbehörde durchzuführenden Maßnahmen nach bremischen Recht zur Kompensation geeignet sind und durch die dafür zuständigen bremischen Behörden im Rahmen der Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren festgesetzt werden. Aus diesem Grund wird es in der Regel erforderlich sein, eine entsprechende vertragliche Regelung unter Einbeziehung der zuständigen bremischen Behörde zu treffen. Da die Darstellung der Kompensationsmaßnahmen im Fachplan oder im landschaftspflegerischen Begleitplan in Bremen bei Planfeststellungsverfahren und bei Vorhaben von Behörden im Einvernehmen mit der jeweils gleichgeordneten Naturschutzbehörde erfolgen muss, erscheint auch die Einbeziehung der Naturschutzbehörde in die zu treffen Vereinbarung erforderlich.

5. Ersatzzahlungen

Das niedersächsische Naturschutzrecht erlaubt unter bestimmten Voraussetzung, anstelle der Durchführung von Ersatzmaßnahmen Ersatzzahlungen zu verlangen (§ 12b NdsNatSchG). Die Ersatzzahlungen sind zweckgebunden für die Verbesserung des Zustands von Natur und Landschaft zu verwenden und dürfen nicht für Maßnahmen verwendet werden, zu deren Durchführung eine rechtliche Verpflichtung besteht. Die Festsetzung von Ersatzzahlungen setzt voraus, dass Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ganz oder teilweise nicht möglich sind (1.), nicht vorgenommen werden können, weil zu ihrer Durchführung Grundstücke benötigt werden, die sich der Verursacher oder ein nach § 10 Abs. 3 Sätze 1 bis 3 oder § 12 Abs. 2 Verpflichteter nicht oder nur mit unverhältnismäßi-

gen Aufwendungen verschaffen kann (2.), oder mit einem bestehenden Landschaftsplan nicht vereinbar sind (3.).

Vor diesem Hintergrund wurde die Frage aufgeworfen, ob der Träger eines in Bremen geplanten und zu genehmigenden Vorhabens anstelle der Durchführung von Ersatzmaßnahmen eine Ersatzzahlung nach § 12b NdsNatSchG leisten kann. Nach dem eingangs dargestellten Grundsatz, dem zufolge sich die Kompensation grundsätzlich nach dem Recht des Bundeslandes zu richten hat, in dem der Eingriff stattfindet, ist dies nicht möglich. In Bremen fehlt nach derzeitigem Recht eine dem § 12b NdsNatSchG entsprechende Regelung zur Erhebung von Ersatzzahlungen; eine entsprechende Regelung soll allerdings mit der bevorstehenden Novellierung des BremNatSchG eingeführt werden. Es bleibt deshalb grundsätzlich bei der Verpflichtung, dass nicht ausgleichbare Eingriffe durch Ersatzmaßnahmen kompensiert werden müssen.

6. Zuordnung bereits durchgeführter Maßnahmen als Ersatzmaßnahmen

Im Rahmen der Bestandsaufnahme zur Machbarkeitsstudie wurde auch die Frage aufgeworfen, unter welchen Voraussetzungen bereits auf Vorrat durchgeführte Kompensationsmaßnahmen zeitlich nachfolgenden planfeststellungsbedürftigen Vorhaben als Kompensationsmaßnahmen zugeordnet werden können. Kann also bei planfeststellungsbedürftigen Vorhaben die Kompensation erfolgen, bevor das Eingriffsvorhaben planfestgestellt ist? Die gleiche Frage stellt sich auch bei genehmigungspflichtigen Vorhaben außerhalb des Geltungsbereichs von Bebauungsplänen.

Rechtlich geregelt ist die Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen im Recht der Bauleitplanung. Nach § 135a Abs. 2 Satz 2 BauGB können die Maßnahmen zum Ausgleich bereits vor den Baumaßnahmen und der Zuordnung durchgeführt werden. Für den Bereich der Kompensationsmaßnahmen außerhalb des Bauplanungsrechts findet sich z.B. im hessischen Naturschutzgesetz eine spezielle Regelung, die die Anerkennung von im Voraus durchgeführten Kompensationsmaßnahmen und ihre später Zuordnung zu nachfolgenden Eingriffsvorhaben erlaubt und im Einzelnen regelt (§ 6b Abs. 5 HeNatSchG)³³. Häufig wird in diesem Zusammenhang von Ökokonten gesprochen³⁴. Im Kern geht es dabei darum, dass die Kompensation eines Eingriffs möglichst frühzeitig erreicht wird und ein sogenannter „Time-Lag-Effekt“ vermieden wird. Zudem eröffnet die zeitliche Flexibilisierung die Möglichkeit, zusammenhängende landschaftspflegerische Maßnahmen unabhängig von einem quantitativ begrenzten Kompensationserfordernis durchführen zu können.

33 § 6b Abs. 5 HeNatSchG lautet: „Wer im eigenen Interesse oder für andere ohne rechtliche Verpflichtung Maßnahmen durchführt, von denen dauerhaft günstige Wirkungen auf die Schutzgüter des § 5 Abs. 1 ausgehen, kann eine Anrechnung als Ersatzmaßnahme bei künftigen Eingriffen verlangen (Ökokonto), wenn 1. die untere Naturschutzbehörde der Maßnahme zuvor zugestimmt hat und 2. die günstigen Wirkungen zum Zeitpunkt der Anrechnung von der an der Zulassung des Eingriffs beteiligten Naturschutzbehörde festgestellt werden. Werden die Maßnahmen von Dritten gefördert oder sonst mitgetragen, erfolgt die Anrechnung in dem Verhältnis, in welchem die Beteiligten die Kosten getragen haben. Der Anspruch auf Anrechnung ist handelbar.“

34 Vgl. hierzu auch ARSU, Maßnahmebevorratung – Ökokonto. Modell zur Handhabung vorgezogener Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen am Beispiel des Flächenpools im Städtequartett Damme, Diepholz, Lohne, Vechta, Endbericht, Oldenburg 2003, <http://www.arsu.de/Downloads/ingriff-landw-bericht.pdf>

Eine der hessischen Regelung entsprechende Vorschrift findet sich weder im niedersächsischen noch im bremischen Naturschutzrecht. Gleichwohl wurde in Bremen bereits in Einzelfällen Kompensationsmaßnahmen für spätere Eingriffsvorhaben gutgeschrieben, wenn die Durchführung einer Kompensationsmaßnahme zu einer Überkompensation geführt hat³⁵.

Auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung steht das bremische Recht einem solchen Vorgehen nicht im Wege. Zwar ordnet die Verordnung über Ersatzmaßnahmen an, dass der Verursacher eines Eingriffs unter den dort genannten Voraussetzungen zur Durchführung von Ersatzmaßnahmen verpflichtet ist. Durch Ersatzmaßnahmen sollen nach § 2 Abs. 2 der Ersatzmaßnahmenverordnung die durch den Eingriff zerstörten Werte und Funktionen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes in dem vom Eingriff betroffenen Raum in möglichst ähnlicher Weise wiederhergestellt werden. Die Verwendung des Wortes „wiederhergestellt“ könnte es nahe legen, dass den Ersatzmaßnahmen zeitlich vorlaufend die Beeinträchtigung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes stattgefunden haben muss. Diese Auslegung erschließt den Sinngehalt des Wortes „wiederherstellen“ aber nur unzureichend und verkennt den Zweck der Regelung. Das Wort „wiederherstellen“ dient hier nicht der Festlegung einer zeitlichen Abfolge zwischen Eingriff und Kompensation, sondern will die Funktion der Maßnahme beschreiben. Die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und die Qualität des Landschaftsbildes sollen durch geeignete Maßnahmen der Kompensation in der vor dem Eingriff vorhandenen Qualität gewährleistet werden. Dieser Zielsetzung würde eine Auslegung zuwider laufen, die eine Vorwegnahme der Kompensation untersagen würde. Denn mit der Vorwegnahme der Kompensation kann die angestrebte Wirkung früher erreicht und mit größerer Sicherheit prognostiziert werden. Die Regelung verbietet also weder nach ihrem Wortlaut noch nach ihrem Zweck, dass Ersatzmaßnahmen auch für zeitlich nachfolgende Eingriffsvorhaben – also auf Vorrat – durchgeführt werden³⁶.

In entsprechender Weise stellt sich auch die Rechtslage in Niedersachsen dar. Auch hier ergibt sich aus den gesetzlichen Bestimmungen nicht, dass Ersatzmaßnahmen grundsätzlich erst nach dem Eingriff durchgeführt werden dürfen. Eine vorgezogene Durchführung und spätere Zuordnung ist nicht ausgeschlossen. Unter den in § 12 Abs. 1 NdsNatSchG aufgeführten Voraussetzungen hat der Verursacher Ersatzmaßnahmen durchzuführen. Damit wird eine konditionale aber keine zeitliche Relation zwischen Eingriff und Ersatzmaßnahmen vorgeschrieben. Auch hier spricht der Zweck der Regelung ebenfalls für die Zulässigkeit zeitlich vorlaufender Ersatzmaßnahmen, da es auch hier um das Erreichen des Kompensationsziels geht.

Verfahrenstechnisch kann auch die bereits durchgeführte Ersatzmaßnahme im landschaftspflegerischen Begleitplan aufgenommen und planfestgestellt werden. Die Planfeststellung dient der planungsrechtlichen Sicherung der bereits durchgeführten Maßnahme. Mit der Planfeststellung wird das Guthaben in Anspruch genommen und die planfestgestellten Maßnahmen können anderen Vorhaben nicht mehr als Kompensationsmaßnahme zugeordnet werden.

35 Telefonische Auskunft von Frau Wernick (SenBUV).

36 Louis, Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, 2. Aufl., § 8 Rn. 214.

Im Rahmen von Genehmigungsverfahren kann wie folgt verfahren werden: Die Durchführung bereits durchgeführter Kompensationsmaßnahmen als Auflage in den Genehmigungsbescheid aufzunehmen ist nicht möglich, da die Auflage bereits erfüllt ist, der Regelungszweck der Auflage damit obsolet wäre. Die Genehmigung kann aber neben den rechtsgestaltenden Regelungen auch feststellende Elemente enthalten. Zweckmäßig erscheint es deshalb in der Baugenehmigung explizit festzustellen, dass der Eingriff durch die im Einzelnen zu bezeichnenden Ersatzmaßnahmen bereits kompensiert wurde. Dies ist allerdings nur dann möglich, wenn der Vorhabenträger durch die vertragliche Übernahme der Kosten dieser Ersatzmaßnahmen die Wahrnehmung seiner Kompensationspflicht dokumentieren kann.

7. Anforderungen an die Kompensation bei Beeinträchtigungen von Natura 2000 Gebieten

Ein Vorhaben, das zu erheblichen Beeinträchtigung eines Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung oder eines Europäischen Vogelschutzgebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, kann unter bestimmten europarechtlich vorgegebenen und in den Naturschutzgesetzen der Länder Bremen und Niedersachsen aufgenommenen Voraussetzungen ausnahmsweise zugelassen werden. In diesem Fall sind Maßnahmen zu treffen, die den Zusammenhang des Europäischen ökologischen Netzes „Natura 2000“ sichern (§ 34c Abs. 5 Satz 1 NdsNatSchG, § 26c Abs. 4 Satz 1 BremNatSchG). Die Maßnahmen sind dem Projektträger aufzuerlegen. In Niedersachsen sind dem Projektträger für Maßnahmen, die er nicht selbst ausführen kann, die Kosten aufzuerlegen. Wie bei Ersatzmaßnahmen nach der Eingriffsregelung ist hier also bereits im Gesetz die Möglichkeit angelegt, dass die erforderlichen Maßnahmen unter bestimmten Voraussetzungen durch die Behörde veranlasst und nicht durch den Projektträger durchgeführt werden. Eine entsprechende Regelung fehlt im bremischen Naturschutzrecht. Wie bei Ersatzmaßnahmen nach der Eingriffsregelung kann aber durch vertragliche Vereinbarung eine entsprechende Vorgehensweise ermöglicht werden.

Die landesrechtlichen Anforderungen weisen damit keine relevanten Unterschiede auf, die einer Ländergrenzen übergreifenden Kompensation im Wege stehen würden.

Für eine Ländergrenzen übergreifende Kompensation ist von Bedeutung, welche räumlichen Restriktionen hinsichtlich der Festlegung der geforderten Kompensationsmaßnahmen bestehen. Dem Gesetzeswortlaut ist hier wenig zu entnehmen. Die hier geforderten Maßnahmen unterscheiden sich von den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach der Eingriffsregelung. Die Maßnahmen müssen gewährleisten, dass das europäische Netzwerk Natura 2000 als solches unbeeinträchtigt bleibt. Die Maßnahmen sind deshalb zielgerichtet auf ein kohärentes System im Sinne der FFH-Richtlinie zu konzipieren³⁷.

Die Kohärenz von Natura 2000 ist nur gewahrt, wenn die Maßnahmen zum Zeitpunkt der Beeinträchtigung des Gebiets bereits wirksam sind. Ein Gebiet darf deshalb durch ein Projekt nicht irreversibel beeinträchtigt sein, bevor die Ausgleichsmaßnahme wirklich zum Tragen kommt. Als Beispiel führt Louis ein Feuchtgebiet an, das nicht trocken gelegt

³⁷ BVerwG, Beschl. v. 10.9.1998 – 4 A 35/97 –, NuR 1999, 103 (104); Lorz/Müller/Stöckl, Naturschutzrecht, BNatSchG § 34 Rn. 20; Halama, NVwZ 2001, 506.

werden sollte, bevor ein neues Feuchtgut mit äquivalenten biologischen Merkmalen zur Aufnahme in das Netz „Natura 2000“ verfügbar ist³⁸. In den Auslegungshinweisen der Europäischen Kommission zu Artikel 6 der FFH-Richtlinie wird ausgeführt, dass als Ausgleichsmaßnahme die Schaffung eines Lebensraum in einem neuen oder erweiterten Gebiet, die Verbesserung eines Habitats in einem Teil des Gebiets oder einem anderen Natura 2000-Gebiet und in Ausnahmefällen der Vorschlag eines neuen FFH-Gebiets an die Kommission in Betracht kommen. Die Maßnahmen müssen sich auf die jeweils beeinträchtigte Funktion für das Natura 2000-Netz beziehen³⁹.

Aus dem Vorgenannten ergibt sich, dass für die in diesem Zusammenhang erforderlichen Kompensationsmaßnahmen keine abstrakt-generellen räumlichen Restriktionen bestehen. Art und Lage der Maßnahmen sind vielmehr danach zu bemessen, ob die Maßnahmen geeignet sind, den Zusammenhang des europäischen ökologischen Netzes „Natura 2000“ sicherzustellen und in so weit die Funktionen des beeinträchtigten Bestandteils oder Schutzzwecks des Netzwerkes zu ersetzen. Dies bestimmt sich also nach den naturräumlichen Begebenheiten sowie nach den speziellen Schutzzwecken und Funktionen des betroffenen Gebietes für „Natura 2000“. Administrative Zuständigkeitsgrenzen, wie sie z.B. durch die Lage in zwei Bundesländern oder zwei Gemeinden sich ergeben, spielen für die Eignung der betreffenden Maßnahmen keine Rolle.

Die im Rahmen der Recherchen aufgeworfene Frage, ob es bereits Modelle für Kompensationsmaßnahmen zur Herstellung der Kohärenz von Natura 200 Gebieten gibt, ist dahingehend zu beantworten, dass im Rahmen der Auswertung der Fachliteratur und Rechtsprechung sowie der Erfahrungen der beauftragten Institute keine entsprechenden Erkenntnisse vorliegen.

38 Louis, Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, 2. Aufl., § 19c Rn. 31.

39 European Commission, DG XI: Interpretation Guide to Article 6 of the Habitats Directive – 92/43 EG –

IV. Fragen zu interkommunalen Rücksichtnahmepflichten und zu einem interkommunalen Interessenausgleich

Im Rahmen der Recherchen wurden zu diesem Punkt folgende Fragen und Probleme aufgeworfen:

- In welcher Weise muss auf das Planungsrecht der Nachbargemeinde Rücksicht genommen werden?
- Ist eine Zustimmung der Gemeinden erforderlich, in denen die Kompensationsflächen liegen? Wenn ja, in welcher Form?
- Können Gemeinden in Niedersachsen eine geldwerte Kompensation für den Verlust an Planungshoheit bzw. als Ausgleich für Entwicklungsoptionen für diejenigen Flächen verlangen, die für Flächenpools herangezogen werden sollen?

Die kommunale Planungshoheit ist Ausfluss der verfassungsrechtlich statuierten Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen. Zentrales Element der kommunalen Planungshoheit ist vor allem das Recht und die Pflicht der Gemeinden, Bauleitpläne aufzustellen, um die baulichen und sonstigen Nutzungen der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des BauGB vorzubereiten und zu leiten.

Die Aufstellung von Bauleitplänen kann die Planungsziele benachbarter Gemeinden tangieren und deren Umsetzung erschweren oder unmöglich machen. Das gleiche gilt auch für Fachplanungen, die im Wege der Planfeststellung realisiert werden. Für beide Fallkonstellationen finden sich im BauGB Regelungen, auf die im Folgenden einzugehen ist.

1. Pflichten gegenüber Nachbargemeinden bei der Aufstellung von Bauleitplänen

Interkommunales Abstimmungsgebot

Die aus Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich abgeleitete Planungshoheit der Gemeinde⁴⁰ erfordert, dass bei der Aufstellung von Bauleitplänen die angestrebten und bereits beschlossenen städtebaulichen Planungen der Nachbargemeinden berücksichtigt werden müssen, soweit diese von einem Bauleitplan berührt werden. Aus dem Abwägungsgebot folgt eine Pflicht zur wechselseitigen Rücksichtnahme benachbarter Gemeinden⁴¹. Nach § 2 Abs. 2 BauGB sind Bauleitpläne benachbarter Gemeinden deshalb materiell aufeinander abzustimmen.

Dieses interkommunale Abstimmungsgebot wirkt sich sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht aus. In formeller Hinsicht ist die Nachbargemeinde immer dann zu beteiligen, wenn die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans sich auf die örtlichen privaten und öffentlichen Belange der Nachbargemeinde auswirken kann. Die Nachbargemeinde hat einen Anspruch auf Beteiligung⁴². Dies ist bei einem Ausgleich in der Nachbargemeinde grundsätzlich der Fall, da dabei unmittelbar Einfluss auf

40 Vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 8.9.1972 BVerwGE 40, 323 (329) = DVBl. 1973, 35; Urt. v. 15.12.1989, BVerwGE 84, 209 = NVwZ 1990, 464 = DVBl. 1990, 427; Urt. v. 14.2.1975, BVerwGE 48, 56 (59).

41 BVerwG, Urt. v. 15.12.1989, BVerwGE 84, 209 = NVwZ 1990, 464 = DVBl. 1990, 427; Urt. v. 9.1.1995, ZfBR 1995, 148 (149).

42 Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 5. Aufl. 1996, § 2 Rn. 7.

das Nutzungsgefüge der Nachbargemeinde genommen wird. Die Nachbargemeinde ist deshalb bei der Trägerbeteiligung zum Eingriffsbebauungsplan nach § 4 BauGB zu beteiligen.

Die Stellungnahme der Nachbargemeinde ist im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Das BVerwG hat hierzu folgendes ausgeführt⁴³:

„Das interkommunale Abstimmungsgebot stellt sich als eine besondere Ausprägung des Abwägungsgebots dar. Befinden sich benachbarte Gemeinden objektiv in einer Konkurrenzsituation, so darf keine von ihrer Planungshoheit rücksichtslos zum Nachteil der Anderen Gebrauch machen. Der Gesetzgeber bringt dies in § 2 Abs. 2 BauGB unmissverständlich zum Ausdruck. Diese Bestimmung verleiht dem Interesse der Nachbargemeinde, vor Nachteilen bewahrt zu werden, besonderes Gewicht. Das Gebot, die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen, lässt sich als gesetzliche Ausformung des in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleisteten gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts verstehen. § 2 Abs. 2 BauGB liegt die Vorstellung zugrunde, dass benachbarte Gemeinden sich mit ihrer Planungsbefugnis im Verhältnis der Gleichordnung gegenüber stehen. Die Vorschrift verlangt einen Interessenausgleich zwischen diesen Gemeinden und fordert dazu eine Koordination der gemeindlichen Belange. Die Nachbargemeinde kann sich unabhängig davon, welche planerischen Absichten sie für ihr Gebiet verfolgt oder bereits umgesetzt hat, gegen unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf dem benachbarten Gemeindegebiet zur Wehr setzen. ...

... Umgekehrt lässt sich aus § 2 Abs. 2 BauGB nicht etwa entnehmen, dass eine Planung, die durch Auswirkungen gewichtiger Art gekennzeichnet ist, bereits aus diesem Grund gegen das Abwägungsgebot verstieße. Auch hier gilt, dass selbst gewichtige Belange im Wege der Abwägung überwunden werden dürfen, wenn noch gewichtigere ihnen im Range vorgehen. Die Bedeutung des § 2 Abs. 2 BauGB im Rahmen des allgemeinen Abwägungsgebots liegt darin, dass eine Gemeinde die ihre eigenen Vorstellungen selbst um den Preis von gewichtigen Auswirkungen für die Nachbargemeinde durchsetzen möchte, einem erhöhten Rechtfertigungszwang in Gestalt der Pflicht zur (formellen und materiellen) Abstimmung im Rahmen einer förmlichen Planung unterliegt.“

Bei der Festlegung der Kompensation auf in der Nachbargemeinde liegenden Flächen kommt es deshalb darauf an, ob damit unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf dem benachbarten Gemeindegebiet verbunden sind. Maßstab ist insoweit vor allem, in wie weit die Nachbargemeinde in ihren eigenen Entwicklungsmöglichkeiten und Entwicklungsabsichten beeinträchtigt wird.

Soweit sich Nachbargemeinden im Rahmen der gebotenen interkommunalen Abstimmung nur ganz allgemein auf Ihre Planungshoheit berufen, ohne anzugeben, in welcher Hinsicht ihre geordnete städtebauliche Entwicklung berührt ist, ist dies ein Belang, der einer gemeindenachbarlichen Nutzung von Flächen für Kompensationszwecke nicht im Wege steht. Allein die abstrakte Möglichkeit einer Gemeinde, z.B. eine Fläche für die

43 BVerwG, Urt. v. 1.8.2002 – 4 C 5/01 –, BVerwGE 117, 25-42 = NVwZ 2003, 86-90 = BauR 2003, 55-63.

Landwirtschaft durch Umplanung auch zu einer Baufläche oder anderweitig zu entwickeln, zwingt die planende Gemeinde noch nicht zur Änderung ihrer Planung. Die planaufstellende Gemeinde muss erkennen, in welcher Weise die städtebauliche Entwicklung der Nachbargemeinde gestört wird. Zu diesem Zweck wird es erforderlich sein, darzulegen, warum die beabsichtigten Kompensationsflächen, von der betroffenen Gemeinde für andere Zwecke benötigt werden.

Bedeutung des Flächennutzungsplans der Nachbargemeinde

Die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung ergibt sich regelmäßig aus den Darstellungen des Flächennutzungsplans der Nachbargemeinde. Ein gemeindegebietsübergreifender Ausgleich an einer Stelle im Gebiet der Nachbargemeinde ist nur dann zulässig, wenn er im Einklang mit den Darstellungen des Flächennutzungsplans der Nachbargemeinde steht. Denn der Flächennutzungsplan stellt die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung der Nachbargemeinde und ihre angestrebte städtebauliche Ordnung dar, auf die Rücksicht zu nehmen ist. Nach § 200a BauGB ist ein Ausgleich an anderer Stelle zudem grundsätzlich nur zulässig, wenn er mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung in Einklang steht.

Der Nutzung als Flächen zum Ausgleich an anderer Stelle kann insbesondere die Darstellung von Bauflächen und Baugebieten oder von Anlagen oder Trassen der technischen oder Verkehrsinfrastruktur entgegenstehen. Die Nutzung als Fläche zum Ausgleich würde das im Flächennutzungsplan der Nachbargemeinde zum Ausdruck kommende städtebauliche Entwicklungsziel erschweren oder sogar unmöglich machen⁴⁴.

Im Einklang mit den Darstellungen des Flächennutzungsplans steht die Nutzung als Fläche zum Ausgleich demgegenüber, wenn die Fläche für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft (SPE-Fläche) dargestellt ist⁴⁵. In diesen Fällen kann es allerdings zu Konflikten kommen, wenn die Nachbargemeinde selbst auf die Fläche für Maßnahmen zum Ausgleich zurückgreifen will. Ob eine solche Absicht von der gemeindenachbarlichen Rücksichtnahmepflicht mit erfasst wird, ist bislang weder in der Rechtsprechung noch in der einschlägigen Fachliteratur geklärt. Für Fälle, in denen SPE-Flächen als Flächen zum Ausgleich konkreter Bauflächen nach § 5 Abs. 2a BauGB zugeordnet sind, ist eine solche Absicht erkennbar. Solche Zuordnungen sind aber höchst selten. Von ihnen wird in der Fachliteratur unter Hinweis auf die damit einhergehende Einengung des planerischen Gestaltungsspielraums und die preislichen Auswirkungen zumeist abgeraten⁴⁶.

Aber auch in Fällen, bei den lediglich SPE-Flächen zur Deckung des überschlägig ermittelten Kompensationsflächenbedarfs der Nachbargemeinde ausgewiesen wurden und die SPE-Flächen sich quantitativ an dem ermittelten Bedarf ausrichten, dürfte eine Fremdinanspruchnahme dem der Planung zugrundeliegenden Gesamtkonzept für die geordnete

44 Bunzel/Reitzig, Bereitstellung von Flächen zum Ausgleich im übergemeindlichen Maßstab, DÖV 1998, S. 995 ff.

45 Mitschang, Stephan, Eingriffsbewältigung und nachhaltige Flächennutzungsplanung, ZfBR 1999, S. 125 ff.

46 Bunzel/Herberg, Auswirkungen von Flächen- und Maßnahmenpools auf die Bodenpreise von Kompensationsflächen, S. 27 ff.

städtebauliche Entwicklung entgegen stehen. Zur geordneten städtebaulichen Entwicklung gehört nach den gesetzlichen Vorgaben nämlich auch die planerische Vorsorge für die durch die städtebauliche Entwicklung erforderlich werdende Kompensation. Deshalb spricht einiges dafür, dass das nachbargemeindlichen Rücksichtnahmegebot auch solche Fälle erfasst, bei denen eine Gemeinde dieser gesetzlichen Verpflichtung folgend ein Konzept für den Ausgleich der in ihrer Gemarkungen erwarteten Kompensationserfordernisse entwickelt, erst recht, wenn sie dieses im Flächennutzungsplan darstellt. Eine entsprechende Darstellung im Flächennutzungsplan ist aber nicht erforderlich. Die gebotene materielle Abstimmung der benachbarten Gemeinden erfasst nicht allein beschlossene Bauleitpläne. Sie greift ganz grundsätzlich, wenn unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung der Nachbargemeinde zu erwarten sind. Dies bedeutet, dass die Nachbargemeinde sich auch auf ein informelles Kompensationskonzept berufen kann.

In den meisten Fällen werden die Nachbargemeinden weder im Rahmen des Flächennutzungsplans noch ein sonstiges Kompensationskonzept haben. Die Kompensation von Eingriffen findet hier regelmäßig in Bereichen statt, die im Flächennutzungsplan als Flächen für die Landwirtschaft, als SPE-Flächen oder als Wald dargestellt sind. Diese Darstellungen stehen einer gemeindenachbarlichen Nutzung zu Zwecken der Eingriffskompensation regelmäßig nicht im Wege, da die Kompensation nutzungsintegriert, d.h. unter Beibehaltung einer (eingeschränkten) landwirtschaftlichen Bewirtschaftung erfolgt, oder es sich nur um kleinere Teilflächen handelt und es damit um unerhebliche mit § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB in Einklang stehende Abweichungen von den Darstellungen des Flächennutzungsplans geht⁴⁷.

Bedeutung der Landschaftspläne

Nachbargemeinden können sich bei der interkommunalen Abstimmung von Bauleitplänen auch auf die Darstellungen ihrer Landschaftspläne berufen. Auch Landschaftspläne sind Ausdruck der kommunalen Planungshoheit, so dass auch auf deren Darstellungen Rücksicht genommen werden muss. Zudem ist ein Ausgleich an anderer Stelle nach § 200a BauGB nur dann zulässig, soweit er auch mit den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Einklang steht. Diese sind in den von den Gemeinden aufzustellenden Landschaftsplänen darzustellen, so dass grundsätzlich Kompensationsmaßnahmen im Einklang mit den dargestellten Zielen der Landschaftspläne stehen müssen. Allgemein werden die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in § 1 Abs. 1 BNatSchG und den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften bestimmt. Die Bandbreite der dort genannten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftsplanung macht deutlich, dass diese selbst im Rahmen einer planerischen Abwägung bezogen auf bestimmte Räume konkretisiert werden müssen. Nach § 1 Abs. 2 BNatSchG sind die Ziele untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft abzuwägen. Hierzu dient die Landschaftsplanung. Die in Landschaftsplänen festgelegten Ziele sind deshalb bei der Festlegung des Ausgleichs an anderer Stelle zu berücksichtigen.

⁴⁷ Mitschang, Die planexterne Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft. Anstoß für ein tragfähiges kommunales Flächenmanagement. Naturschutz und Landschaftsplanung 1997, S. 273

2. **Rücksichtnahmepflichten überörtlicher Fachplanungsträger gegenüber der Bauleitplanung**

Wie bei der Bauleitplanung entfaltet der Flächennutzungsplan gegenüber solchen Fachplanungen eine Sperrwirkung, die von den Darstellungen des Flächennutzungsplans abweichen. Solche Abweichungen sind nur unter den in § 7 BauGB genannten Bedingungen möglich. Nach § 7 Satz 1 BauGB haben öffentliche Planungsträger, die bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans beteiligt waren, ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben. Ein nachträglicher Widerspruch ist nur zulässig, wenn dieser durch eine veränderte Sachlage erforderlich wird (§ 7 Satz 3 BauGB) und die für die abweichende Planung geltend gemachten Belange die sich aus dem Flächennutzungsplan ergebenden Belange nicht nur unwesentlich überwiegen (§ 7 Satz 5 BauGB). Voraussetzung ist eine Änderung der „objektiven“ Umstände und nicht nur eine veränderte „subjektive“ Bewertung des unveränderten Sachverhalts⁴⁸.

Die Festlegung von Kompensationsflächen durch öffentliche Fachplanungsträger z.B. in den Bereichen Bundesfernstraßenbau, Wasserstraßenbau, Bau von Schienenwegen ist deshalb planungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn sich diese Festlegung im Rahmen der Darstellungen des jeweiligen Flächennutzungsplans hält. Liegt die Kompensationsfläche innerhalb von dargestellten SPE-Flächen, Flächen für die Landwirtschaft oder Waldflächen, steht die Planung regelmäßig im Einklang mit den Darstellungen des Flächennutzungsplans. Dies gilt unabhängig davon, ob die Kompensationsfläche in einer anderen Gemeinde, möglicherweise sogar in einem anderen Bundesland liegt oder nicht. Dies wird der Regelfall sein.

Liegt die geplante Kompensationsfläche demgegenüber in einem Bereich, für den der Flächennutzungsplan eine abweichende mit dem Kompensationszweck nicht vereinbare Nutzung vorsieht (Baufläche, Verkehrsfläche etc.), genügt das öffentliche Planungsvorhaben in diesem Punkt nicht den Anforderungen des sich aus § 7 BauGB ergebenden Anpassungsgebotes, sofern nicht bereits bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans der Darstellung durch den Planungsträger widersprochen wurde. Ein nachträglicher Widerspruch wegen einer veränderten Sachlage erscheint grundsätzlich möglich, wenn sich das Erfordernis für die öffentlichen Planungen erst nachträglich ergeben hat. Die nach § 7 Satz 5 BauGB geforderte Abwägung dürfte allerdings insoweit Probleme bereiten, als dass der Planungsträger sich mit der Frage beschäftigen muss, ob es andere Kompensationsmöglichkeiten gibt, die keine Abweichungen von den Darstellungen des Flächennutzungsplans erfordern.

Eine Streitige Lösung dieser Zielkonflikte durch Widerspruch macht deshalb aus der Sicht des Planungsträgers wenig Sinn. Er muss ein Interesse daran haben, mit den betroffenen Trägern der Bauleitplanung eine einvernehmliche Lösung der Kompensationserfordernisse zu erreichen. Demgemäß schreibt § 7 BauGB vor, dass sich der Planungsträger bei einer veränderten Sachlage zunächst mit der Gemeinde ins Benehmen setzen muss und ein Widerspruch erst dann möglich ist, wenn ein Einvernehmen mit der Gemeinde nicht erreicht werden kann.

48 Löhrr, in: Battis/Krautzberger/Löhrr, BauGB, 8. Aufl. 2002, § 7 Rn. 17.

Neben der sich aus § 7 BauGB ergebenden Anpassungspflicht an den Flächennutzungsplan besteht wie bei der Bauleitplanung eine Pflicht zur Rücksichtnahme auf die städtebaulichen Belange der betroffenen Gemeinde. Ausdrücklich gesetzlich geregelt ist diese Rücksichtnahmepflicht für Planfeststellungsverfahren, für sonstige Verfahren mit der Rechtswirkung der Planfeststellung jeweils für Vorhaben mit überörtlicher Bedeutung, also insbesondere für Bundesfernstraßen, Wasserstraßen, Schienenwege etc.. Nach § 38 BauGB sind in diesen Verfahren städtebauliche Belange zu berücksichtigen. Aus dem Abwägungsgebot und dem Stellenwert der kommunalen Planungshoheit in der verfassungsrechtlichen Ordnung ergibt sich jedoch über den Anwendungsbereich des § 38 BauGB hinaus eine Verpflichtung zur Rücksichtnahme auf die beabsichtigte städtebauliche Ordnung der Gemeinden⁴⁹.

Neben den Darstellungen des Flächennutzungsplans können insoweit auch informelle Konzepte Ausdruck kommunaler Planungsabsichten sein, die vom Fachplanungsträger zu berücksichtigen sind. Dies gilt auch für Kompensationsflächenkonzepte. Wie bei der Bauleitplanung gilt also folgendes: Hat eine Gemeinde ein Kompensationskonzept zur Deckung des in ihrer Gemarkung entstehenden Kompensationsbedarfs aufgestellt, kann ein Fachplanungsträger nicht ohne weiteres auf darin dargestellt Flächen zugreifen und damit das gemeindlich Konzept konterkarieren.

Wie bei der Bauleitplanung müssen auch andere öffentliche Planungsträger bei der Festlegung der erforderlichen Kompensationsflächen die Landschaftspläne der betroffenen Gemeinden berücksichtigen. Dies gilt vor allem hinsichtlich der dort spezifizierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Kompensationsmaßnahmen, die den im Landschaftsplan festgesetzten oder dargestellten Schutz- und Entwicklungszielen widersprechen, werden regelmäßig gegen die auch gebotene Rücksichtnahme auf die kommunalen Planungsziele verstoßen. Ausdrücklich verlangt § 14 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG die Inhalte der Landschaftsplanung in Planungen und Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen. Im neuen NdsNatSchG wurde diese Anforderung nicht in gleicher Weise kodifiziert. Dies ändert aber nichts an ihrer generellen Geltung.

3. Frage der Notwendigkeit eines Interessenausgleichs

Die vorab durchgeführten Recherchen haben deutlich gemacht, dass der Frage eines Interessenausgleichs bei den maßgeblichen Akteuren der Region eine große Bedeutung zukommt, wobei allerdings ein solcher Interessenausgleich von den meisten der befragten Personen als rechtlich nicht erforderlich angesehen wurde. Es besteht ein Interesse an der Klärung der rechtlichen Erfordernisse eines solchen Interessenausgleichs. Darüber hinaus erscheint es daneben auch sachgerecht, der Frage nach den praktischen Aspekten eines Interessenausgleichs nachzugehen.

Rechtliche Erfordernisse eines solchen Interessenausgleichs

Ein rechtliches Erfordernis zur Gewährung eines Interessenausgleichs würde dann bestehen, wenn sich aus den bestehenden materiell-rechtlichen Vorgaben ein entsprechender

⁴⁹ Vgl. BVerwG Urt. v. 4.5.1989, NJW 1989, 242 (243).

Anspruch der betroffenen Gemeinde gegen die planende, Kompensationsflächen in Anspruch nehmende Gebietskörperschaft oder Behörde ableiten ließe. Als Rechtsgrund für einen solchen Entschädigungsanspruch kann zum einen ein Verstoß gegen die gemeindenachbarliche Rücksichtnahmepflicht und zum anderen der Verzicht auf die Ausübung der Planungshoheit in Betracht gezogen werden.

Aus den vorgenannten zur gemeindenachbarlichen Rücksichtnahmepflicht angestellten Erwägungen ergibt sich, dass Gemeinden bei der Aufstellung ihrer Bauleitpläne die materielle Verpflichtung zur Rücksichtnahme auf die Planungsabsichten und Planungen ihrer Nachbargemeinden im Rahmen des Abwägungsgebots haben. Eine Verletzung dieser Rücksichtnahmepflicht im Rahmen der Abwägung führt zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans, begründet aber keinen Anspruch auf Entschädigung wegen eines Eingriffs in die kommunale Planungshoheit. Rechtlich kann sich die Nachbargemeinde grundsätzlich nur auf die Pflicht zur Berücksichtigung ihrer Planungen und Planungsabsichten berufen. Wie oben ausgeführt wird eine Verletzung dieser Pflicht im Zusammenhang mit der Festlegung bzw. Zuordnung von Kompensationsflächen nur in besonders gelagerten Einzelfällen vorkommen. In solchen Einzelfällen könnte die Nachbargemeinde die Aufhebung des Bebauungsplans im Wege der Normenkontrollklage begehren.

Ein Verzicht auf die Ausübung der Planungshoheit eignet sich ebenfalls nicht als anspruchsbegründender Tatbestand. Die Ausübung der Planungshoheit liegt in der Kompetenz jeder Gemeinde für das jeder Gemeinde zugeordnete Gemeindegebiet. Diese Kompetenzzuweisung ist nur unter den engen in §§ 203 bis 205 BauGB geregelten Voraussetzungen disponibel. Insoweit ist ein Verzicht auf die Ausübung der Planungshoheit gegen Zahlung einer Entschädigung unzulässig. Denkbar ist allein, die Verständigung über bestimmte städtebauliche Ziele zwischen Nachbargemeinden in einen umfassenden Interessenausgleich einzubinden (vgl. hierzu unten).

Interessenausgleich als Ergebnis eines notwendigen oder zweckmäßigen Mitwirkens der Gemeinde, in der die Kompensation erfolgen soll

Ein Interessenausgleich zwischen Gemeinden ist in der Praxis gelegentlich bei Vereinbarungen über gemeinsame städtebauliche Ziele und Vorhaben zu beobachten. Häufigster Fall sind dabei Vereinbarungen über gemeinsame Gewerbegebiete⁵⁰. Dabei geht es darum, die Kosten und Nutzen eines gemeinsamen Vorhabens zwischen den Beteiligten gerecht zu verteilen. Grundsätzlich geht es dabei um gemeinsame Vorhaben, die ein finanzielles, administratives und rechtliches Mitwirken aller Beteiligten erfordern. Solche Entwicklungsvorhaben sind naturgemäß Ergebnis eines Aushandelungsprozesses zwischen den Beteiligten. Es liegt auf der Hand, dass in diesen Fällen auch Regelungen über die gerechte Verteilung der Kosten und Nutzen getroffen werden.

Ein solcher Interessenausgleich ist gelegentlich auch bei der gemeinsamen Entwicklung von Flächenpools durch mehrere Gemeinden thematisiert, bislang – soweit ersichtlich – aber erst in einem Fall tatsächlich vereinbart worden. Dabei handelt es sich um den Flächenpool im „Städtequartett Damme, Diepholz, Lohne, Vechta“⁵¹. Zur ersten Finanzaus-

50 Bunzel/Reitzig/Sander, Interkommunale Zusammenarbeit im Städtebau, S. 223 ff.

51 Zu diesem Vorhaben: Niedersächsisches Innenministerium, Regionale Kooperation in Niedersachsen, Hannover 1997, S. 59 f.; Klaus Müller-Pfannenstiel, Heike Brunken-Winkler, Johann Köppel und Helmut

stattung leisteten die vier beteiligten Städte und Gemeinden jeweils einen Beitrag von 320 000 DM. In der Gründungsphase war es erforderlich, einen ökonomischen Interessenausgleich zu vereinbaren, um die Mitwirkungsbereitschaft aller Gemeinden auch in den Gemeinderäten zu erreichen. Als Argument wurde angeführt, dass die Gemeinden in unterschiedlichem Maße Bedarf nach Ausgleichsflächen haben. Es wurde vereinbart, dass für jede der beteiligten Städte eigene Ausgleichsflächen-Pools in ihrer Gemarkung vorgehalten werden. Zudem soll diejenige Gemeinde, die Flächen in einer der anderen Gemeinden in Anspruch nimmt, die Hälfte des daraus erzielten Vorteils als Ausgleichszahlung an die betroffene Gemeinde zahlen. Die Ausgleichszahlung ist dann für Infrastruktur bzw. Investitionen im Bereich von Freizeit und Erholung auf den jeweiligen Poolflächen zu verwenden.

Hintergrund für die dort getroffene Regelung zum Interessenausgleich ist die Befürchtung, dass sich die eine Stadt dadurch finanziell entlasten kann, dass sie auf billigere Flächen in der Nachbargemeinde zugreift. Im Ergebnis können diese finanziellen Erwägungen nicht überzeugen. Die unterstellte finanzielle Entlastung käme nicht der Stadt, sondern den kompensationspflichtigen Vorhabenträgern zugute. Die Stadt gibt diese Kosten grundsätzlich weiter. In diesem Umstand könnte wiederum ein Vorteil gesehen werden, da die Investitionsbedingungen in der Nachbarstadt hierdurch verbessert werden. Ob dieser Vorteil allerdings zum Tragen kommt, muss angesichts der komplexen Kostenstruktur von Investitionsvorhaben und der geringen Anteile der Kompensation an den Investitionskosten bezweifelt werden. Jedenfalls ist er nicht messbar. Vor diesem Hintergrund gibt es keine tragfähige Basis zum Nachweis eines finanziellen Vorteils der Gemeinde, die auf günstigere Flächen in der Nachbargemeinde zurückgreift.

Die im Städtequartett getroffene Regelung zum Interessenausgleich ist nach den vorliegenden Erkenntnissen bislang nicht zum Tragen gekommen, da die beteiligten Städte jeweils in ihrer eigenen Gemarkung kompensieren konnten. Sie war letztendlich nicht das Ergebnis wirtschaftlicher Notwendigkeit oder zur gerechten Ausgestaltung von Kosten und Nutzen erforderlich. Vielmehr war sie notwendig, um politische Vorbehalte einer gemeinsamen Entwicklung eines Flächenpools unter dem Dach einer von den beteiligten Gebietskörperschaften gemeinsam getragenen GmbH auszuräumen.

Das Beispiel zeigt, dass seitens der durch Kompensationsmaßnahmen von außen betroffenen Gemeinden im politischen Raum leicht die Forderung nach einer finanziellen Kompensation im Sinne eines Interessenausgleichs entstehen kann. Einen Anknüpfungspunkt für die Durchsetzung entsprechender Forderungen gibt es immer dann, wenn die Mitwirkung der betroffenen Gemeinde zur Realisierung der Kompensation erforderlich ist. Folgende Fallkonstellationen dürften dabei vor allem von praktischer Bedeutung sein:

- Die betroffene Gemeinde ist Eigentümerin der für die Kompensation erforderlichen Flächen.

Straßer, Kompensationsflächenpools zum Vollzug der Eingriffsregelung, in: Naturschutz und Landschaftsplanung 1998, S. 182 ff.; Helmut Straßer, Helmut Gels und Michael Meier, Interkommunale Kompensationsflächenpools für das Städtequartett Damme, Diepholz, Lohne, Vechta, in: Niedersächsisches Umweltministerium (Hrsg.), Handlungsmöglichkeiten zur Abarbeitung der Eingriffsregelung auf kommunaler Ebene: Flächenagenturen, Ökokontos, Flächenpool, Hannover 2000.

- Die betroffene Gemeinde muss eigene Planungen (z.B. den Flächennutzungsplan) ändern, damit die Kompensation möglich wird.
- Die Unterstützung der betroffenen Gemeinde wird gewünscht, um den erforderlichen Grunderwerb zu erleichtern.

Die Gründe, die bei der Beurteilung der Forderung nach einem Interessenausgleich maßgeblich sind, sind mindestens teilweise ausgesprochen einzelfallabhängig. Sie können deshalb hier nicht vollständig erörtert werden. Auf einige wichtige Aspekte soll an dieser Stelle allerdings hingewiesen werden.

Soweit die wirtschaftliche Entwicklung einer Gemeinde durch die Kompensationsmaßnahmen beeinträchtigt wird, weil z.B. die nach dem Flächennutzungsplan vorgesehene Entwicklung neuer gewerbliche Bauflächen aufgegeben wird, könnte dies als Nachteil angesehen werden, der einen Interessenausgleich rechtfertigen kann. Bei der Beurteilung ist allerdings zu berücksichtigen, ob eine solche Entwicklung tatsächlich realistisch ist. Die bloße Ausweisung im Flächennutzungsplan wird hierfür nicht immer ausreichen. Sie wird untersetzt werden müssen durch Prognosen zur Nachfrage und ist im Lichte der Rentabilität der durch die Entwicklung eines Gewerbegebiets der Gemeinde entstehenden Kosten zu bewerten. Hier kommt es sehr auf den Einzelfall an.

Soweit es nicht um die Rücknahme konkreter wirtschaftlich vorteilhafter Entwicklungsoptionen geht, wird in der Regel kein Ansatzpunkt bestehen, einen wirtschaftlichen Nachteil der betroffenen Gemeinde zu begründen. Umgekehrt wird häufig die Investition in die Landschaft wirtschaftliche Vorteile für die betroffene Gemeinde mit sich bringen. Die Herstellung, Pflege und Unterhaltung kann zumindest teilweise durch ortsansässige Betriebe erfolgen. Für die Landwirte kann sich ein zusätzliches wirtschaftliches Standbein entwickeln. Die Aufwertungsmaßnahmen im Landschaftsraum können die Attraktivität für touristische Erholungen erhöhen und die Nachfrage nach touristischen und freizeitbezogenen Dienstleistungen zum Vorteil der ortsansässigen Betriebe erhöhen. Eine Rechtfertigung für einen weitergehenden finanziellen Interessenausgleich ist in diesen Fallkonstellationen nicht zu erkennen.

Um diesen Aspekt besonders zum Tragen kommen zu lassen, wäre es sinnvoll, die Kompensationskonzepte mit den Planungen im Bereich Tourismus und Freizeit zu verzahnen. Im Bundesgebiet gibt es bereits mehrere gute Beispiele, bei denen dies mit Erfolg praktiziert wird. Zu erwähnen ist hier besonders der Regionalpark Frankfurt/Rhein-Main, bei dem ein umfassendes regionales Vorhaben zur Verbesserung der Naherholungsmöglichkeiten in der Region mit einem Konzept zur Aufwertung von Natur und Landschaft verbunden wurde. Die Realisierung dieses Vorhabens erfolgte, soweit dies naturschutzrechtlich möglich war, durch die Festlegung von Kompensationsmaßnahmen in diesem Vorhaben⁵². Dieses Projekt hat im Bundesgebiet bereits mehrfach Nachahmung gefunden⁵³.

52 Bunzel/Böhme, Interkommunales Kompensationsmanagement, S. 27 mit weiteren Nachweisen.

53 Landschaftspark Niederrhein des Kommunalverbandes Ruhrgebiet (hierzu Bunzel/Böhme, Interkommunales Kompensationsmanagement, S. 65); Regionalparks im Berliner Umland (hierzu Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg und Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin (Hrsg.), Flächenpools zum Landschaftsaufbau, Potsdam 1999, S. 4 ff.).

4. Informelle und rechtliche Möglichkeiten zur Gestaltung der Kooperation mit den betroffenen Gemeinde

Informelle Absprachen mit den betroffenen Gebietskörperschaften

Die zuvor getroffenen Ausführungen machen deutlich, dass spätestens bei einer über den Einzelfall hinausgehenden Inanspruchnahme von Flächen in einer anderen Gemeinde, insbesondere auch bei Gemeinden in Niedersachsen, mit diesen eine Absprache getroffen werden sollte, welche Planungssicherheit dahingehend schafft, dass die Gemeinde keine anderen Entwicklungsabsichten mit den Flächen verfolgt. Dabei kann auf die spezifischen Erfordernisse der Nachbargemeinde Rücksicht genommen werden. Vorbehalte, die die Umsetzung des Kompensationskonzeptes behindern, können auf diese Weise ausgeräumt werden. Soweit ein generelles Misstrauen gegenüber Projekten der Kernstadt und die Sorge der Vereinnahmung besteht, kann dem durch entsprechende Absprachen entgegen gewirkt werden. Absprachen haben damit einerseits die Funktion einer vertrauensbildenden Maßnahme, zum anderen können sie Planungs- und Vollzugssicherheit für eine über den Einzelfall hinausgehende Kompensationsstrategie schaffen.

Die informelle Absprache über die Nutzung von Flächen zur Kompensation ist damit die unverzichtbare Grundlage für die Weiterentwicklung des Ländergrenzen übergreifenden Kompensationsflächenpools. Auf der Grundlage der bereits naturschutzfachlich geprüften „Eignungsräume“ können in Abstimmung mit den Gemeinden die Flächen festgelegt werden, die bei Berücksichtigung der Belange der Gemeinden als Suchraum für Kompensationsflächen weiter verfolgt werden sollen. Im Interesse einer verstetigten konstruktiven Zusammenarbeit sollten hierbei einvernehmliche Lösungen angestrebt werden.

Die Absprachen mit den Gemeinden können in öffentlich-rechtliche Vereinbarungen münden, die den Charakter einer Rahmenvereinbarung haben und in denen z.B. festgestellt wird, dass die Nutzung der genannten Flächen keine nachteiligen Auswirkungen gewichtiger Art auf die Nachbargemeinde haben. Gegenstand einer solchen Vereinbarung können – soweit dies im Einzelfall gerechtfertigt erscheint – auch Fragen des Interessenausgleichs sein. Daneben können weitere Regelungen getroffen werden, die der gemeinsamen Zielerreichung dienen. Vereinbarungen über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bebauungsplänen können allerdings nur unter engen rechtlichen Voraussetzungen getroffen werden (vgl. hierzu unten Kapitel V 3).

Vereinbarung über die planungsrechtliche Sicherung der Kompensationsflächen

Wie weiter unten ausgeführt wird, ist die planungsrechtliche Sicherung der Kompensationsflächen durch eine entsprechende Darstellung im Flächennutzungsplan nicht zwingend erforderlich. Soweit ein Flächennutzungsplan allerdings aufgestellt oder geändert wird, sollten die Flächen mit einer entsprechenden Option z.B. als Suchräume für Kompensationsmaßnahmen gekennzeichnet werden.

In diesem Fall können auch Vereinbarungen über die Bindungswirkungen entsprechender Darstellungen getroffen werden. Von Bedeutung ist insoweit die in § 204 Abs. 1 Satz 4 BauGB getroffene Bestimmung. Danach kann anstelle eines gemeinsamen Flächennutzungsplans auch eine Vereinbarung der beteiligten Gemeinden über bestimmte Darstel-

lungen in ihren Flächennutzungsplänen geschlossen werden⁵⁴. Eine entsprechende vertragliche Bindung hinsichtlich der Darstellungen im Flächennutzungsplan zwischen der Stadtgemeinde Bremen oder der Stadt Bremerhaven und einer oder mehreren Umlandgemeinden ist danach grundsätzlich zulässig.

Vereinbarungen nach § 204 Abs. 1 Satz 4 BauGB sind allerdings nicht erforderlich, um die notwendige Abstimmung zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften zu gewährleisten. Der damit verbundene Aufwand rechtfertigt für sich genommen keine Flächennutzungsplanänderung. Vereinbarungen nach § 204 Abs. 1 Satz 4 BauGB sind deshalb nur dann als Variante in Betracht zu ziehen, wenn der Flächennutzungsplan ohnehin geändert wird oder wegen der geplanten Nutzung für Kompensationszwecke geändert werden muss.

Institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit bei der Bauleitplanung

Als Möglichkeit zur Ländergrenzen übergreifenden Kooperation bei der Festlegung von Kompensationsflächen durch die Bauleitplanung kommt die Bildung von Zweckverbänden und Planungsverbänden durch die beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften in Betracht. Auf einen derartigen Verband können gem. § 205 BauGB Aufgaben der Gemeinde nach dem BauGB übertragen werden. So kann etwa die Aufstellung von Bebauungsplänen zur Sicherung von Kompensationsflächen einem solchen Planungsverband übertragen werden. Damit wäre allerdings ein sehr hoher institutioneller Aufwand verbunden, der in Anbetracht des schlichten Abstimmungserfordernisses nicht gerechtfertigt erscheint.

54 Bunzel/Reitzig/Sander, Interkommunale Zusammenarbeit im Städtebau, S. 68 ff.

V. Flächensicherung

Im Rahmen der Recherchen wurden zu diesem Punkt folgende Fragen und Probleme aufgeworfen:

- Welche bauleitplanerischen Voraussetzungen müssen niedersächsische Gemeinden auf den Weg bringen, damit Kompensation in bestimmten Bereichen (Flächenpools) möglich ist?
- In welcher Weise können/müssen in Niedersachsen liegende Ausgleichsflächen für ein bremisches Projekt gesichert werden (differenziert für Bauleitpläne, Baugenehmigungen, Planfeststellungsverfahren, Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren etc.)?
- Welche Voraussetzungen müssen für die Beschlussfassung bei FNP-Änderungsverfahren geschaffen werden, wenn für Eingriffe in Bremen Naturschutz-Maßnahmen (Kohärenz, Kompensation) auf niedersächsischem Gebiet zugeordnet werden sollen (wie erfolgt die Darstellung im FNP? Sicherung der hoheitlichen Verfügbarkeit der Flächen? Vertragliche Regelung zwischen den Kommunen?)
- Sind Flächen, die ein Poolträger für Kompensationszwecke angekauft hat, nach Durchführung der Maßnahme in das Eigentum des Verpflichteten, der UNB bzw. der öffentlichen Hand zu überführen oder verbleiben sie beim bisherigen Eigentümer (welche Absicherung)?

1. Sicherung der Kompensationsflächen bei Bebauungsplänen

Bei Kompensationsflächen in benachbarten Gemeinden kann der Ausgleich aus kompetenzrechtlichen Gründen grundsätzlich nicht durch Festsetzung erfolgen. Der Ausgleich in der Nachbargemeinde kann aber nach § 1a Abs. 3 BauGB durch städtebaulichen Vertrag oder auf sonstige Weise auf von der Gemeinde bereit gestellten Flächen geregelt werden.

Soweit ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen wird, sind verschiedene Regelungen denkbar, wie z.B. die folgenden:

- Durchführung der Maßnahmen durch Vorhabenträger auf seine Kosten auf von ihm bereit gestellten Flächen mit dinglicher Sicherung (Baulast oder Grunddienstbarkeit) und Reallast hinsichtlich der Unterhaltungspflege,
- Durchführung der Maßnahmen durch Vorhabenträger auf seine Kosten auf von ihm bereitgestellten Flächen und anschließender Übertragung der Fläche an die Gemeinde oder einen von der Gemeinde beauftragten Dritten (z. B. Flächenpoolträger) als Sachwalter der Gemeinde,
- Durchführung der Maßnahmen durch Vorhabenträger auf seine Kosten auf von der Gemeinde bereit gestellten Flächen,

- Durchführung der Maßnahmen auf Veranlassung der Gemeinde oder durch die Gemeinde auf von der Gemeinde bereit gestellten Flächen und Kostenübernahme durch den Vorhabenträger auch bei bereits durchgeführten Maßnahmen (Ökokonto),
- Durchführung der Maßnahmen durch Poolträger im Auftrag der Gemeinde oder des Vorhabenträgers auf dessen Kosten auf von der Gemeinde oder Dritten bereit gestellten Flächen.

Unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der Kompensationsfläche sind die Fälle, bei denen die Kompensationsflächen im Eigentum des Kompensationspflichtigen oder eines Dritten liegen, von solchen Fällen, bei denen die Gemeinde die Flächen bereitstellt und in ihrer Obhut behält, zu unterscheiden.

Kompensationsfläche verbleibt im Eigentum des Kompensationspflichtigen oder eines Dritten

Der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags gewährleistet für sich genommen noch nicht, dass die Flächen dauerhaft zu Zwecken der Kompensation genutzt werden. Dies aber ist erforderlich, da die Kompensation das Äquivalent für die Beeinträchtigung des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes ist. Soweit die Beeinträchtigung dauerhaft ist muss auch ihre Kompensation dauerhaft angelegt sein⁵⁵. Hierauf hat auch das OVG Lüneburg in einer Entscheidung aus dem Jahr 2000 abgestellt⁵⁶. Da ein Bebauungsplan eine dauerhafte Nutzungsmöglichkeit einräumt, sind auch die damit verbundenen Eingriffe in Natur und Landschaft dauerhaft auszugleichen. Ein Pachtvertrag über 30 Jahre mit einem Kündigungsrecht ab 2008 reiche nicht aus. Allerdings könne dieser Mangel behoben werden – etwa durch eine unbefristete dingliche Sicherung der Extensivierung zugunsten der Gemeinde beziehungsweise der Naturschutzbehörde. Die dingliche Sicherung dürfe insbesondere nicht auf die Zeit des Pachtvertrages begrenzt werden⁵⁷.

Von dinglicher Sicherung spricht man, wenn eine Verpflichtung nicht nur die Person des Vertragspartners bindet, sondern dem Grundstück anhaftet und damit im Falle des Eigentümerwechsels auch den neuen Eigentümer trifft. Solche Sicherungen sind grundsätzlich als Belastungen in das Grundbuch einzutragen. Zur Sicherung von Kompensationsmaßnahmen kommen praktisch vor allem beschränkt persönliche Dienstbarkeit und Reallasten in Betracht.

Gemäß § 1090 BGB kann ein Grundstück in einer Weise belastet werden, dass derjenige, zu dessen Gunsten die Belastung erfolgt, berechtigt ist, das Grundstück in einzelnen Beziehungen zu benutzen, oder dass ihm eine sonstige Befugnis zusteht, die den Inhalt einer Grunddienstbarkeit bilden kann. Man spricht von einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit⁵⁸. Mit der Dienstbarkeit können dementsprechend zugunsten des Poolträ-

55 Namentlich von Louis (BNatSchG, 2. Aufl., § 8 Rn. 51) wird die Auffassung vertreten, dass die aus einer dauerhaften Kompensation resultierenden Belastungen nur für die Dauer von 20 bis 30 Jahren dem privaten Eingriffsverursacher angelastet werden können. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden (vgl. Kapitel VI Punkt 1).

56 OVG Lüneburg, Urt. v. 14.9.2000 – 1 K 5414/98 –, ZfBR 2001, 134-137

57 OVG Lüneburg, Urt. v. 14.9.2000 – 1 K 5414/98 –, ZfBR 2001, 134-137

58 Vgl. hierzu Arno Bunzel, Diana Coulmas und Gerd Schmidt-Eichstaedt., Städtebauliche Verträge, 2. grundlegend überarb. und erw. Aufl. Berlin 1999, S. 244 f.

gers oder einer Gemeinde vor allen Dingen solche Regelungen dinglich gesichert werden, die das Verbot bestimmter Bewirtschaftungsformen zum Gegenstand haben (z.B. Verbot der maschinellen Arbeiten wie Schleppen oder Walzen während bestimmter Zeiten, der Verwendung mineralischer Dünger, des Mähens vor einem bestimmten Zeitpunkt etc.). Entsprechende Dienstbarkeiten sind für jedwede Nutzungsbeschränkung denkbar⁵⁹.

Nach § 1105 BGB kann ein Grundstück in der Weise belastet werden, dass an denjenigen, zu dessen Gunsten die Belastung erfolgt, wiederkehrende Leistungen aus dem Grundstück zu entrichten sind (Reallast). Die Reallast ist damit das geeignete dingliche Sicherungsinstrument, um wiederkehrende Leistungen, wie z.B. die jährliche Mahd, zu gewährleisten. Auch Pflegeschritte oder die Beweidung mit einer bestimmten Anzahl von Vieheinheiten im Zusammenhang mit der Realisierung von Streuobstwiesen kommt hier in Betracht.

Das niedersächsische Reallast-Gesetz räumt dem Eigentümer eines belasteten Grundstücks die Möglichkeit ein, nach 30 Jahren die Aufhebung der Reallast gegen Zahlung eines Ablösebetrages zu beantragen⁶⁰. Voraussetzung ist, dass der 17fache Jahreswert der Reallast geleistet wird. Aus diesem Grund kann es zweckmäßig sein, den Wert der Jahresleistung vertraglich so zu fixieren, dass die Ablösung der Reallast wirtschaftlich einer Veräußerung des Grundstücks gleich käme⁶¹.

Eine ähnliche Wirkung wie die Grunddienstbarkeit hat auch die Baulast nach den Bestimmungen der Landesbauordnungen. Nach § 92 Abs. 1 NdsBauO⁶² können Grundstückseigentümer durch Erklärung gegenüber der Bauaufsicht öffentlich rechtliche Verpflichtungen zu einem ihre Grundstücke betreffenden Tun, Dulden oder Unterlassen übernehmen, die sich nicht schon aus dem öffentlichen Baurecht ergeben. Grundsätzlich können danach auch Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffen Gegenstand einer Baulast sein. Anders als die privatrechtlichen Sicherungsinstrumente wird die Baulast nicht in das Grundbuch eingetragen, sondern in das Baulastenverzeichnis, das bei den Bauaufsichtsbehörden geführt wird. Nach ihrer Rechtsnatur ist die Baulast eine auf dem Grundstück haftende Last, das heißt eine „öffentlich-rechtliche Dienstbarkeit“⁶³. Sie wirkt auch gegenüber dem Rechtsnachfolger und besteht auch im Fall der Zwangsversteigerung⁶⁴.

Eine Beschränkung des möglichen Gegenstands einer Baulast ergibt sich aus dem Regelungskontext. Durch das mit einer Baulast gesicherte Tun oder Unterlassen soll den Anforderungen des öffentlichen Baurechts in bestimmten Beziehungen Rechnung getragen werden. Baulasten dienen deshalb vor allem dazu, die Voraussetzungen für die Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens zu schaffen⁶⁵. Aus dem Regelungskontext wird abgeleitet, dass der Einsatz der Baulast auf den Aufgabenbereich der Bauaufsichtsbehörde be-

59 Bunzel/Böhme, Interkommunales Kompensationsmanagement, S. 206.

60 Gesetz zur Bereinigung von Vorschriften des Forts- und Agrarrechts (Reallastgesetz) v. 17.5.1967, NdsGVBl. S. 129, zuletzt geändert durch Gesetz v. 14.7.1972, NdsGVBl. S. 387.

61 Vgl. Bunzel/Böhme, Interkommunales Kompensationsmanagement, S. 206.

62 I. d. F. v. 10.2.2003, Nds.GVBl. S. 89.

63 VGH BW, Ur. v. 19.6.1968 – III 402/67–, BRS 20, Nr. 98.

64 BVerwG, Beschl. v. 29.10.1992 – 4 B 218.92 –, in: BRS 54, Nr. 157; Hamburgisches OVG, Ur. v. 12.11.1992 – Bf II 29/91 –, in: BRS 54, Nr. 160.

65 Grosse-Suchsdorf, Lindorf, Schmaltz, Wiechert, Niedersächsische Bauordnung, Kommentar, 7. Auflage, Hannover 2002, § 92, Rn-Nr. 12, Hornmann, a.a.O., § 75 Rn. 10, OVG NW, NJW 1993, 1284.

schränkt ist⁶⁶. Der Gegenstand einer Baulast muss sich auf Rechtsverhältnisse beziehen, die von der Bauaufsichtsbehörde im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren zu prüfen sind. Dies bedeutet nicht, dass Anwendungsbereich der Baulast auf das Bauordnungsrecht beschränkt ist. Es muss sich lediglich um ein öffentlich-rechtliches Erfordernis handeln, das im Rahmen des bauaufsichtlichen Verfahrens, ggf. unter Mitwirkung von Fachbehörden, beachtet werden muss. So ist insbesondere anerkannt, dass die Baulast zur Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Naturschutzrecht Anwendung finden kann⁶⁷. Die Baulast ist damit ein in das Bauordnungsrecht und die Zulassung bzw. Genehmigung von Bauvorhaben berührendes Instrument.

Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Baulast z.B. im Bereich des Planfeststellungsrechtes wurde – soweit ersichtlich – bislang nicht diskutiert. Sie lässt sich angesichts der Verankerung der Baulast im Bauordnungsrecht auch kaum wissenschaftlich begründen. Bei planfeststellungsbedürftigen Vorhaben kann der Planfeststellungsbeschluss unmittelbar die Voraussetzung für die Schaffung dinglicher Sicherungen schaffen. In vielen Planfeststellungsverfahren hat dem Planfeststellungsbeschluss enteignungsrechtliche Vorwirkungen. Auf seiner Grundlage können – soweit erforderlich – im Wege der Enteignung Grunddienstbarkeiten oder andere dingliche Belastungen eines Grundstücks begründet oder das Eigentum vollständig entzogen werden. Ein Erfordernis für ein spezielles öffentlich-rechtliches Sicherungsinstrument wurde bislang nicht gesehen.

Nach den im Vorfeld dieses Gutachtens durchgeführten Recherchen werden Kompensationsmaßnahmen im Landkreis Diepholz bereits in entsprechender Weise durch Eintragung einer Baulast gesichert⁶⁸. Soweit es sich um ein in Bremen begründetes Kompensationserfordernis handelt, wäre für die Eintragung einer Baulast für Grundstücke im Lande Niedersachsen grundsätzlich eine niedersächsische Bauaufsichtsbehörde zuständig. Aus dem Wortlaut des § 92 NdsBauO ergeben sich keine Restriktionen, die gegen die Zulässigkeit der Eintragung einer Baulast in diesem Fall sprechen würden. Antragsteller wäre der Eigentümer des Grundstücks, auf dem die Kompensation durchgeführt wird. Hinsichtlich der Verfahrensabwicklung könnte eine vertragliche Vereinbarung zur Eingriffskompensation von der Beibringung einer entsprechenden Baulast abhängig gemacht und aufschiebend bedingt werden.

Kompensationsfläche verbleibt im Eigentum der Gemeinde oder der Naturschutzbehörde

Soweit die Gemeinde oder die Naturschutzbehörde Kompensationsflächen aus ihrem Vermögen bereitstellt, ist das Sicherungsinteresse anders zu bewerten. Die Interessenlage entspricht in diesen Fällen derjenigen beim Ausgleich in sonstiger Weise auf von der Gemeinde bereit gestellte Flächen (§ 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB).

Die Gemeinden haben nach den Bestimmungen des BauGB nicht nur die Kompetenz, Ausgleichsmaßnahmen (einschließlich Ersatzmaßnahmen) bei der Aufstellung von Bauleitplanung festzulegen, sondern bei einem Ausgleich an anderer Stelle (außerhalb der

66 Grosse-Suchsdorf, Lindorf, Schmaltz, Wiechert, Niedersächsische Bauordnung, Kommentar, 7. Auflage, Hannover 2002, § 92, Rn-Nr. 12.

67 Gaentzsch, Natur und Recht 1990, S. 1 (7), Hornmann, HessBauO, Kommentar, München 2004, § 75 Rn. 22, Schwartz, BauR 1998 (446).

68 Telefonische Auskunft von Herrn Tänzler (LK Diepholz).

Baugrundstücke) anstelle und auf Kosten der Vorhabenträger oder Eigentümer der Grundstücke, auf denen der Eingriff stattfindet, durchzuführen und die dafür erforderlichen Flächen bereit zu stellen. Die damit begründete gesetzliche Pflicht trifft die Gemeinden dauerhaft.

Bislang haben sich einige Obergerichte mit der Frage beschäftigt, unter welchen Bedingungen der Ausgleich ohne vertragliche Bindung und ohne Festsetzung in sonstiger Weise auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen erfolgt. Vor allem das OVG Lüneburg vertritt die Auffassung, dass es ausreichend sei, wenn bereitzustellende Flächen im Eigentum der Gemeinde stünden oder jedenfalls eine dauerhafte Verfügungsbefugnis gegeben sei⁶⁹. Eine hinreichende Sicherung wird auch als gegeben angenommen, wenn die für die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen benötigte Fläche in anderer Weise im Flächennutzungsplan dargestellt ist⁷⁰, da die Änderung einer Darstellung für eine abweichende Nutzung nur mit Genehmigung nach § 6 Abs. 1 BauGB rechtlich möglich wäre. Die bloße Erwähnung einer vertraglich nicht abgesicherten Ausgleichsmaßnahme auf einem außerhalb des Plangebietes gelegenen Grundstück der Gemeinde in der Planbegründung genügt nach anderer Ansicht nur dann den Anforderungen des § 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB, wenn die geplante Maßnahme nach Art und Umfang präzise beschrieben werde und damit feststehe, was die Gemeinde zum Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe zu tun genenke⁷¹.

Das BVerwG hat sich in einer Entscheidung aus dem Jahr 2002 mit dieser Rechtsprechung auseinander gesetzt und folgendes zum Ausdruck gebracht: Es bestehe die Gefahr, dass die Gemeinde sich von der nur einseitig gegebenen Erklärung, mit der eine Maßnahme des Ausgleichs oder des Ersatzes in Aussicht gestellt wird, im nachhinein ohne weitere Kontrolle und ohne Gefahr für den rechtlichen Bestand des Bebauungsplans wieder lossagen könnte⁷². Der geschilderten Gefahr müsse die Gemeinde in angemessener Weise Rechnung tragen, ohne dass das Gesetz sie hierzu auf eine bestimmte Vorgehensweise festlege. Das Gericht weist darauf hin, dass § 1 a Abs. 3 Satz 3 BauGB die „geeignete sonstige Maßnahme“ gleichwertig neben Festlegungen im Rahmen der Bauleitplanung und die vertragliche Vereinbarung stellt. Das deute einerseits darauf hin, dass das Gesetz ein Mindestmaß an rechtlicher Bindung der planenden Gemeinde voraussetzt. Diese Bindung kann andererseits indes nicht in der Weise gefordert werden, dass sie etwa nur durch eine vertragliche Vereinbarung eingelöst werden könnte. Der Gesetzgeber habe die letztgenannte Möglichkeit durch das Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG)⁷³ ersichtlich erweitern wollen. Die zum sog. Vertragsnaturschutz entstandene Rechtsprechung habe der Gesetzgeber einerseits aufgenommen, andererseits bewusst ergänzt und damit relativiert⁷⁴.

69 Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 22. März 2001 – 1 K 2294/99 – BauR 2001, 1542 unter Verweis auf OVG Lüneburg, Urt. v. 14. September 2000 – 1 K 5414/98 – ZfBR 2001, 134; OVG Lüneburg, Urt. v. 5. April 2001 – 1 K 2758/00 – BauR 2001, 1546.

70 Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 22. März 2001 – 1 K 2294/99 – BauR 2001, 1542.

71 Vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 21. Januar 2002 – 8 S 1388/01 – VBIBW 2002, 203.

72 BVerwG, Urt. v. 19.9.2002 – 4 CN 1/02 – BVerwGE 117, 58-69 unter Hinweis auf BVerwG, Beschl. v. 18. November 1997 – BVerwG 4 BN 26.97 – Buchholz 406.401 § 8 a BNatSchG Nr. 6 = NVwZ-RR 1998, 552.

73 Gesetz vom 18. August 1997, BGBl I S. 2081.

74 BVerwG, Urt. v. 19.9.2002 – 4 CN 1/02 – BVerwGE 117, 58-69 unter Hinweis auf BVerwG, Beschl. v. 9. Mai 1997 – BVerwG 4 N 1.96 – BVerwGE 104, 353, 360 ff.; Beschl. v. 18. November 1997 – BVerwG 4 BN 26.97 – Buchholz 406.401 § 8 a BNatSchG Nr. 6 = NVwZ-RR 1998, 552.

Dies bedeutet, dass die bloße Absichtserklärung der Gemeinde, eine Fläche für die Kompensation des Eingriffs in Natur und Landschaft nutzen zu wollen in der Regel⁷⁵ nicht ausreicht. In dem zur Entscheidung des BVerwG stehenden Fall war die Gemeinde aber zum einen Eigentümerin der Fläche. Zum anderen ergab sich aus der geplanten regionalplanerischen Festlegung als „Freiraum“, dass der planaufstellenden Stadt tatsächlich kaum eine andere Nutzungsmöglichkeit eröffnet war. Die überregionale Verbindlichkeit der geplanten regionalplanerischen Festlegung in Verbindung mit dem vorhandenen Gemeindeeigentum hält das BVerwG für ausreichend, um die zur Kompensation gefasste Erklärung des zuständigen Gemeindeorgans im Sinne des § 1 a Abs. 3 Satz 3 BauGB auf eine objektiv verlässliche Grundlage zurückführen zu können. Dabei hatte das Gericht auch zu berücksichtigen, dass die Kompensationsfläche in der Nachbargemeinde lag und eine planungsrechtliche Sicherung in eigener Zuständigkeit der planaufstellenden Gemeinde nicht möglich war. Das BVerwG hat betont, dass es sich nicht um allgemein verbindliche Regeln handelt, sondern in dem zur Entscheidung stehenden Fall um eine besondere Fallkonstellation.

Im Kern geht es bei der zitierten Entscheidung gar nicht um Anforderungen hinsichtlich der dauerhaften Sicherung, sondern um „eine objektiv verlässliche Grundlage“ für eine rechtlich unverbindliche Absichtserklärung der Gemeinde. Ein wichtiges Indiz in diesem Zusammenhang sind die Eigentumsverhältnisse. Ohne es ausdrücklich auszuführen scheint das Gericht davon auszugehen, dass es allein nicht ausreicht, dass die Gemeinde Eigentümerin der Fläche ist, auf der die Kompensation durchgeführt werden soll. Daneben kommt den planungsrechtlichen Nutzungsrestriktionen eine tragende Bedeutung zu. Die Entscheidung des BVerwG muss aber weitergehend dahin verstanden werden, dass grundsätzlich auch andere Umstände als objektiv verlässliche Grundlage einer nicht rechtsverbindlichen Erklärung zur Nutzung einer Fläche für die Kompensation eines Eingriffs herangezogen werden können. So dürfte z.B. von Bedeutung sein, dass eine Gemeinde ein über den Einzelfall hinausgreifendes Kompensationskonzept verfolgt, was durch eine entsprechende Planung dokumentiert und beschlossen ist. Bei Kompensationsmaßnahmen im Bereich einer benachbarten Gemeinde wird zudem von Bedeutung sein, ob die planende Gemeinde die Nutzung als Kompensationsfläche mit der betroffenen Nachbargemeinde abgestimmt hat und dies möglicherweise zudem mit vertraglich bestätigt hat.

Wichtig ist zudem, dass das BVerwG ganz offensichtlich eine vertragliche Vereinbarung zwischen Vorhabenträger bzw. Grundstückseigentümer und Gemeinde über die Kompensation des Eingriffs auf einer von der Gemeinde bereitgestellten Fläche als ausreichend betrachtet. Das Gericht verlangt keine dingliche oder planungsrechtliche Sicherung. Vielmehr wird festgestellt, dass der Ausgleich nach § 1 a Abs. 3 BauGB auch ohne planungsrechtliche Festsetzung und auch ohne vertragliche Bindung erfolgen kann.

75 So ausdrücklich BVerwG, Urt. V. 19.9.2002 – 4 CN 1/02 – BVerwGE 117, 58-69.

2. Flächensicherung im Rahmen von Planfeststellungen sowie bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

Auch bei Kompensationsmaßnahmen außerhalb der Bauleitplanung muss die Kompensation auf die voraussichtliche Dauer des Eingriffs, d.h. in der Regel unbefristet angelegt und gesichert sein. Gesetzlich fixierte Standards hierzu fehlen. Bei Planfeststellungsbeschlüssen wird es in der Regel ausreichen, wenn die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als Teil des Plans förmlich festgestellt werden und damit die Grundlage für eine hoheitliche Durchsetzung gegenüber dem Vorhabenträger darstellen. Eine zivilrechtliche Sicherung durch Eintragung einer Grunddienstbarkeit ist nicht vorgeschrieben. Der Planungs- bzw. Vorhabenträger ist verpflichtet, die erforderlichen Flächen bereit zu stellen und durchzuführen. Bereitstellung meint, dass die Fläche zur Durchführung der Kompensation zur Verfügung steht. Dies ist der Fall, wenn der Kompensationspflichtige Eigentümer ist oder die Verfügbarkeit durch entsprechende dingliche Rechte gesichert ist. Eine noch weitergehende Verpflichtung hätte Ihren Niederschlag in den gesetzlichen Bestimmungen finden müssen. Dies gilt für Planfeststellungsverfahren und für bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren gleichermaßen.

Ist die Fläche nicht im Eigentum des Kompensationspflichtigen und hat er auch kein dingliches Recht an der Fläche, diese entsprechend zu nutzen, kann es an einer ausreichenden Sicherung der Durchführung der Kompensation fehlen. Bei Genehmigungsverfahren resultiert dies aus der eingeschränkten Rechtswirkung der Genehmigung, die nur den Adressaten der Genehmigung unmittelbar verpflichtet. Planfeststellungsbeschlüsse haben demgegenüber weitergehende rechtsgestaltende Wirkung. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt (§ 75 Abs. 1 Satz 2 VwVfG des Bundes). So haben viele Planfeststellungsbeschlüsse (z.B. § 19 Abs. 2 FStrG, § 22 Abs. 2 AEG, § 44 Abs. 2 WaStrG, § 28 Abs. 2 LuftVG, § 30 Abs. 2 PBefG) enteignungsrechtliche Vorwirkung, soweit die Planfeststellung den Zugriff auf Flächen, die im fremden Eigentum stehen erfordert. Die enteignungsrechtliche Vorwirkung erstreckt sich auch auf die Flächen, die für die Kompensation des Eingriffs in Natur und Landschaft benötigt werden⁷⁶. Man könnte deshalb die Auffassung vertreten, dass neben der Planfeststellung generell kein weiteres Sicherungsinstrument erforderlich ist, da der Zugriff auf die erforderlichen Flächen notfalls im Wege der Enteignung gegenüber dritten durchgesetzt werden kann.

In Fällen, bei denen sich der Fachplanungsträger der Dienste eines Poolträgers bedient, in dessen Eigentum die Flächen verbleiben, wird in der Praxis gleichwohl zum Teil eine dingliche Sicherung für erforderlich gehalten⁷⁷. Die Sicherung erfolgt in diesen Fällen zur Gewährleistungen der Kompensation gegenüber der Allgemeinheit und dem Poolnutzer. So wurde in dem Vertrag der Regionalpark Rhein-Main GmbH die Eintragung einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit zu Gunsten des Poolnutzers und zu Lasten des jeweiligen Eigentümers vereinbart⁷⁸. Dieses Vorgehen ist auch rechtlich gerechtfertigt,

76 VGH Mannheim NuR 1998, 371; OVG Koblenz NVwZ 2001, 104.

77 Bunzel/Böhme, Interkommunales Kompensationsmanagement, S. 207.

78 Inhalt der Dienstbarkeit war hier, „dass der jeweilige Eigentümer die umgesetzte Maßnahme und den dauerhaften Verbleib der Anlage als Maßnahme nach dem landschaftspflegerischen Begleitplan zu Gunsten des Poolnutzers zu dulden hat.“ Zudem hat der jeweilige Eigentümer „alle Handlungen zu unterlassen, die geeignet sind, den Bestand und die Wertigkeit der Maßnahmen zu beeinträchtigen. Der

denn es ist zweifelhaft, ob die Planfeststellung auch in diesen Fällen eine enteignungsrechtliche Vorwirkung auf die Kompensationsflächen im Eigentum des Poolträgers hat. Bei der Planfeststellung wird auf Flächen zugegriffen, die der Kompensationspflichtige bereitstellt, auch wenn es sich insoweit um Flächen handelt, die im Eigentum eines Dritten, des Flächenpoolträgers stehen. Eine enteignungsrechtliche Vorprüfung hat deshalb im Rahmen der planfeststellungsrechtlichen Abwägung gar nicht stattgefunden. Aus diesem Grund Bedarf es einer zusätzlichen dinglichen Sicherung, die dazu dient, die Nutzung als Kompensationsflächen zu gewährleisten.

Wenn ein Poolträger Kraft der durch öffentliches Recht ihm zugewiesenen Aufgabe als Sachwalter der Belange von Natur und Landschaft angesehen werden kann, erscheint eine weitergehende grundbuchliche Sicherung der Flächen demgegenüber entbehrlich. Dementsprechend wird beim Flächenpool des Kommunalverbandes Ruhrgebiet auf die grundbuchliche Sicherung verzichtet. Man ist dort der Auffassung, dass eine dingliche Sicherung so lange nicht erforderlich ist, wie das Eigentum beim KVR als öffentlichem Rechtsträger liegt. Die Verträge enthalten eine entsprechende Klausel, wonach eine dingliche Sicherung dann erforderlich wird, wenn sich an dieser Rechtsträgerschaft etwas ändert.

Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass es rechtlich nicht geboten ist, die von einem Poolträger für Kompensationszwecke erworbenen Flächen nach Durchführung der Maßnahme in das Eigentum des Kompensationspflichtigen, der zuständigen Naturschutzbehörde oder der öffentlichen Hand zu überführen. Sie können im Eigentum des Flächenpoolträgers verbleiben, wenn die zweckentsprechende Verwendung gewährleistet ist. Dies kann bei öffentlich-rechtlich gebundenen Poolträgern unterstellt werden. Bei anderen Flächenpoolträgern ist die Eintragung einer dinglichen Sicherung sachgerecht, wobei der Begünstigte der der Kompensationspflichtige sein kann⁷⁹.

3. Zur Frage der Notwendigkeit einer planungsrechtlichen Sicherung der Kompensationsflächen durch die betroffene Nachbargemeinde

Aufgeworfen wurden verschiedene Fragen, die die planungsrechtliche Sicherung der Kompensationsflächen durch die Nachbargemeinde betreffen. Eine Notwendigkeit zur Änderung des Flächennutzungsplans und – soweit ein Bebauungsplan für die Kompensationsfläche gelten sollte, zur Änderung oder Aufhebung des Bebauungsplans besteht nur dann, wenn die geltenden bauleitplanerischen Festlegungen einer Nutzung zu Zwecken der Kompensation entgegenstehen würden. Es muss gewährleistet sein, dass die Fläche nicht in der bauleitplanerisch vorgesehenen Weise genutzt wird.

Die Änderung des Flächennutzungsplans und die Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplans mit dem Ziel der Ermöglichung einer Nutzung zur Zwecken der Kompensation muss zum Zeitpunkt der Zuordnung der Fläche abgeschlossen sein. Ein entsprechendes Vorgehen wird aus praktischen Erwägungen grundsätzlich zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften bzw. Behörden abgesprochen werden müssen. Sinnvoll und möglich ist in diesen Fällen auch der Abschluss entsprechender vertraglicher Vereinba-

jeweilige Eigentümer hat Pflege und Unterhaltung der Maßnahmen zu dulden. Die Ausübung kann Dritten überlassen werden.“

79 Bunzel/Böhme, Interkommunales Kompensationsmanagement, S. 207.

rungen. Vertragliche Vereinbarungen, die eine Gemeinde hinsichtlich der Aufstellung, Änderung oder Aufhebung eines Bauleitplans binden, sind als Vorweg-Bindungen nur unter engen vom Bundesverwaltungsgericht vorgezeichneten drei kumulativen Voraussetzungen zulässig⁸⁰:

- Erstens muss die Vorwegnahme der Entscheidung – auch unter dem Gesichtswinkel des dadurch belasteten Abwägungsverfahrens – sachlich gerechtfertigt sein.
- Zweitens muss bei der Vorwegnahme die planungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gewahrt bleiben, das heißt es muss, soweit die Planung dem Gemeinderat obliegt, dessen Mitwirkung an der Vorentscheidung in einer Weise gesichert sein, die es gestattet, die Vorentscheidung (auch) dem Rat zuzurechnen.
- Drittens darf die vorgezogene Entscheidung – und auch dies unter Beachtung gerade ihrer planerischen Auswirkungen – nicht inhaltlich zu beanstanden sein.

Diese für das Verhältnis Gemeinde/Vorhabenträger entwickelten Grundsätze können entsprechend auf die hier interessierenden Fallkonstellationen angewandt werden. Die partielle Vorabentscheidung ist sachlich gerechtfertigt, weil die benachbarten Gemeinden oder der Träger des Eingriffsvorhabens Ihre Planungen nur bei entsprechenden Absprachen mit der betroffenen Gemeinde weiter verfolgen können⁸¹

Eine Änderung des Flächennutzungsplans ist demgegenüber nicht erforderlich, wenn die Kompensation im Einklang mit den Darstellungen des Flächennutzungsplans steht. Die insoweit maßgeblichen Gesichtspunkte sind an anderer Stelle dargestellt. In diesem Fall könnte eine Vereinbarung nach § 204 Abs. 1 Satz 4 BauGB zweckmäßig sein. Ein rechtliches Erfordernis zur planungsrechtlichen Sicherung durch eine solche Vereinbarung besteht aber nicht (vgl. oben).

80 BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 – IV C 50.72 – , in: BVerwGE 45, S. 309 (321).

81 Vgl. Bunzel/Reitzig/Sander, Interkommunale Kooperation im Städtebau, S. 41 f.

VI. Sonstige Fragen

Mit den Recherchen im Vorfeld des Gutachtens wurden seitens der Befragten weitergehende Fragen aufgeworfen, die sich eher generell auf die Art, die Finanzierung und Durchführung der Kompensation beziehen und nicht spezifisch Ländergrenzen übergreifende Aspekte betreffen. Auf diese Frage soll hier in der gebotenen Kürze eingegangen werden.

1. Fragen zur Finanzierung

Relativ detaillierte Regelungen zur Refinanzierung der Kosten finden sich für Ausgleichsmaßnahmen bei Bebauungsplänen. Demgegenüber sind die für andere Vorhaben maßgeblichen landesrechtlichen Vorschriften zu dieser Frage weniger detailliert.

Umfang der Refinanzierung nach BauGB

Der Finanzierungsumfang ist durch das BauGB für die Fälle beschränkt, bei denen die Gemeinde zur Refinanzierung der Maßnahme Kostenerstattungsbescheide nach § 135a Satz 3 BauGB erlässt. Der Gesetzgeber beschreibt in § 135 a Abs. 3 Satz 2 BauGB den erstattungsfähigen Aufwand nur sehr allgemein. Erstattungsfähig sind danach der Aufwand für die Maßnahmen zum Ausgleich sowie der Aufwand für die Bereitstellung der hierfür erforderlichen Flächen.

Durch Kostenerstattungsbescheid können Kosten, die nicht unmittelbar der konkreten Kompensation dienen, wie z. B. der Managementkosten eines Flächenpools oder der Kosten für die Wirkungskontrolle sowie für dauerhafte Unterhaltung der Kompensationsfläche, nicht refinanziert werden⁸². Das BauGB regelt nur die Refinanzierung der Kosten der erstmaligen Fertigstellung der Kompensation. Diese endet mit dem erfolgreichen Abschluss der Herstellungs- und Entwicklungspflege. Die daran anschließende Unterhaltung und Pflege kann durch Kostenerstattungsbescheid nicht refinanziert werden⁸³.

Die vorgenannten Schranken gelten nicht, wenn die Refinanzierung auf der Grundlage einer Kostenvereinbarung in einem städtebaulichen Vertrag erfolgt. Vertraglich kann sich ein Vorhabenträger zur Übernahme der Kosten verpflichten, die Voraussetzung oder Folge des Vorhabens sind (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB)⁸⁴. Hierzu zählen grundsätzlich

82 Bunzel, Kompensationsverpflichtung und Pflegemaßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft – Empirische Erfahrungen und rechtliche Bewertung, NuR, 2004, S. 15; Stürer, Refinanzierung von Ausgleichsmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung von Pflegemaßnahmen, NuR, 2004, S. 11.

83 Die Dauer der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege variiert nach der Art des Ausgleichs und ist in Fachkreisen durchaus umstritten. Die Anlage zu § 2 Abs. 3 der Mustersatzung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sieht hier Zeiträume zwischen einem und fünf Jahren vor. Vor allem bei Aufforstungsmaßnahmen werden deutlich längere Zeiträume für die Herstellungs- und Entwicklungspflege für erforderlich gehalten (bei Wald z.B. 30 und bei Auwald von 50 Jahren). Vgl. Birk, Die Kostenerstattung bei naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen unter besonderer Berücksichtigung des Erschließungsbeitragsrechts, in: VBIBW, 1998, S. 81 (83); Mustersatzung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Erhebung der Kostenerstattungsbeträge nach §§ 135a – 135c BauGB, abgedruckt bei Bunzel, Bauleitplanung und Flächenmanagement bei Eingriffen in Natur und Landschaft, Berlin 1999, S.189 ff.

84 Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge. Ein Handbuch, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 31, Berlin 1999, S. 170 ff.; Busse et al., Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung mit Erläuterungen zum Ökokonto, München, Berlin 2001, S. 171 ff.; Mitschang, Die

alle Kosten, die zum Erhalt des Ausgleichs dienen, also auch Kosten für die Unterhaltungspflege nach Abschluss der Herstellungs- und Entwicklungspflege. Grenzen ergeben sich hier nur unter Angemessenheitserwägungen⁸⁵.

Die Frage, ob der nach Abschluss der Herstellungs- und Entwicklungspflege erforderliche Unterhaltungsaufwand in den Pflichtenbereich des Eingriffsverursachers fällt und von diesem zu tragen ist, ist bislang gerichtlich nicht geklärt. Louis vertritt insoweit die Auffassung, dass Unterhaltungs- und Pflegemaßnahmen, die den Aufwand einer üblichen Grundstücksbewirtschaftung aufgrund bau- oder nachbarrechtlicher Vorschriften nicht übersteigen, unproblematisch sind. Bei langfristigen oder dauernden Bewirtschaftungsmaßnahmen hält Louis demgegenüber eine Befristung für erforderlich, wenn hiervon natürliche Personen betroffen sind und wenn die Wirtschaftlichkeit der Bewirtschaftungsmaßnahme nicht gesichert ist⁸⁶. Zur Begründung führt er an, dass Private nicht unbefristet verpflichtet werden könnten, ein Grundstück in einer unwirtschaftlichen Weise zu nutzen. Er stellt dabei darauf ab, dass diese Verpflichtung auch einen Rechtsnachfolger treffen kann. Die Bewirtschaftungsverpflichtung dürfe deshalb die Dauer von 20 bis 30 Jahren nicht überschreiten. Danach müssten die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sich derart stabilisieren, dass nur noch normale Unterhaltungs- oder Pflegemaßnahmen und nicht unwirtschaftliche Bewirtschaftungsmaßnahmen erforderlich sind. Darüber hinausgehende Maßnahmen müssten, so Louis, als Naturschutzmaßnahmen von der Naturschutzbehörde übernommen oder vertraglich gesichert werden. Privatrechtlichen Körperschaften könnten langfristige Verpflichtungen auferlegt werden, da sie keine Rechtsnachfolge kennen. Eine unbefristete Verpflichtung zum Ausgleich sei aber auch hier nicht möglich. Bei öffentlich-rechtlichen Trägern stelle sich die Lage anders dar. Diese trügen nach § 3 BNatSchG eine erhöhte Verpflichtung zur Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, so dass ihnen unbefristete Bewirtschaftungsmaßnahmen zuzumuten seien⁸⁷.

Die Auffassung von Louis kann nicht überzeugen. Streitig scheint insoweit zu sein, dass der Erhalt der fertig gestellten Ausgleichsmaßnahmen jedenfalls grundsätzlich mindestens für einen bestimmten Zeitraum in den Pflichtenbereich des Eingriffsverursachers fällt. Die zu einer Befristung dieser Belastung führenden Erwägungen resultieren aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten. Dabei sind die Hinweise auf mögliche Rechtsnachfolger allerdings nicht Ziel führend. Zunächst haben auch privat-rechtliche Körperschaften und nicht nur natürliche Personen des Privatrechts Rechtsnachfolger. Die wirtschaftliche Zumutbarkeit einer dem Verursacher aufgebürdeten Belastung ergibt sich unabhängig von dem Umstand, dass der Verursacher im Falle des Todes oder im Fall der Insolvenz einen Rechtsnachfolger haben kann. Sie beurteilt sich einzig und allein nach der Frage, der Angemessenheit der Belastung. Das Verhältnismäßigkeitsgebot ist deshalb als ungeschriebene Voraussetzung zu beachten⁸⁸. Bei der Angemessenheit ist darauf zu achten, dass die Kosten für die Kompensationsmaßnahmen nicht außer Verhältnis zu den Belastungen

Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft durch städtebauliche Verträge, BauR 2003, 183 (193)

85 Vgl. hierzu Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge. Ein Handbuch, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 31, Berlin 1999, S. 146 ff..

86 Louis, BNatSchG, 2. Aufl. § 8 Rn. 51.

87 Louis, a.a.O.

88 BVerwG, Natur und Recht 1998, 41; OVG Bremen, Natur und Recht, 1990, 225.

durch den Eingriff stehen. Unzulässig sind danach Belastungen, die eine für den Verursacher erdrosselnde Wirkung haben⁸⁹. Es kommt insoweit auf die wirtschaftliche Gesamtbetrachtung des Eingriffsvorhabens und der damit verbundenen öffentlich-rechtlichen Belastung an. Auf der Basis eines ausreichenden Kapitalstocks kann auf diese Weise durchaus eine ausreichende Finanzierungsgrundlage für die dauerhafte Unterhaltung der Ausgleichsfläche geschaffen werden, die dem Eingriffsverursacher noch zumutbar ist. Ein entsprechendes Beispiel einer solchen auf Kapitalstockbasis basierenden Kalkulation ist dem Gutachten als Anlage beigelegt. Es kommt insoweit allerdings immer auf die Kostenstruktur im Einzelfall an.

Soweit Louis auf den Umstand abstellt, dass dem privaten Kompensationspflichtigen eine unwirtschaftliche Grundstücksnutzung des Kompensationsgrundstücks nicht zeitlich unbefristet zumutbar ist, wird verkannt, dass die Nutzungsbeschränkung auf dem Kompensationsgrundstück in der wirtschaftlichen Nutzung des Eingriffsgrundstücks ein wirtschaftliches Äquivalent hat.

Praktisch kann der Vorhabenträger durch einmalige Zahlung die voraussichtlichen Kosten der dauerhaften Unterhaltungspflege übernehmen und die Gesamtkosten auf diese Weise ablösen. Dieser Betrag muss zweckgebunden zur Finanzierung der laufenden Pflege- und Unterhaltungskosten angelegt werden. Die jährlich erwarteten Zinserträge müssen ausreichend sein, um die erwarteten Aufwendungen zu decken. Zur Deckung inflationsbedingter Mehrkosten muss durch einen Inflationsfaktor ein ausreichendes Anwachsen des Kapitalstocks vorgesehen werden. Die Kosten lassen sich damit nicht nur konkret kalkulieren, sondern sind je nach Unterhaltungsaufwand in der Regel durchaus noch angemessen.

Bei der Beurteilung der Angemessenheit städtebaulicher Verträge ist eine wirtschaftliche Betrachtung des gesamten vertraglichen Austauschverhältnisses zwischen Vorhabenträger und Gemeinde erforderlich⁹⁰. Die aus Anlass eines bestimmten Vorhabens vereinbarte Übernahme von Folgekosten muss bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorganges in angemessenem Verhältnis zum Wert des Vorhabens stehen⁹¹. Die Übernahme der Kosten für den Ausgleich und der damit verbundenen Folgekosten ist regelmäßig nur ein (häufig kleiner) Bestandteil der Gesamtbelastungen des Vorhabenträgers. In diesem Zusammenhang ist auch von Bedeutung, dass sich die Angemessenheit des vertraglichen Austauschverhältnisses im Wesentlichen nach den gleichen Kriterien beurteilt, wenn ein Vertrag nach den Bestimmungen über Allgemeine Geschäftsbedingungen (§§ 305 bis 310 BGB) zu beurteilen ist⁹².

89 Lortz,, Müller, Stöckel, Naturschutzrecht, § 19 Rn. 22.

90 Vgl. hierzu Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge. Ein Handbuch, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 31, Berlin 1999, S. 146 ff..

91 Vgl. BVerwG, Urt. v. 6.7.1973 – IV C 22.72 –, in: BVerwGE 42, S. 331 (345) = NJW 1973, S. 1895 = DVBl. 1973, S. 800 = BauR 1973, S. 285; BGH, Urt. v. 21.11.1957 – III ZR 250/55 – in BGHZ 26, 84 (88 ff.) sowie Walter Bielenberg, Abwälzung der Folge- oder Nachfolgelasten bei Erschließungen? in: DVBl. 1967, S. 255 (260).

92 BGH, Urt. v. 29.11.2002 – VZR 105/02, NJW 2003, S. 88; Anmerkung von Bunzel, Lindenmaier-Möhring, Kommentierte BGH-Rechtsprechung 5/2003, S. 87 f..

Umfang der Finanzierung bei planfeststellungsbedürftigen Vorhaben und bei Vorhaben außerhalb des Geltungsbereichs von Bebauungsplänen

In der Regel fallen Finanzierungs- und Durchführungslast der Kompensation in der Person des Eingriffsverursachers zusammen. Der Verursacher hat die erforderlichen Flächen bereit zu stellen, die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchzuführen und für deren dauerhaften Erhalt Sorge zu tragen⁹³.

Wenn der Vorhabenträger einen Dritten (z. B. einem Flächenpoolträger) mit der Wahrnehmung der Verpflichtungen oder von Teilen davon beauftragt, wird die Finanzierung im Rahmen des Auftragverhältnisses nach den Bestimmungen des Zivilrechts vertraglich vereinbart. Öffentlich-rechtliche Restriktionen wirken sich im Rechtsverhältnis zwischen dem Vorhabenträger und dem Anbieter von „Pool-Dienstleistungen“ nicht aus. Der Preis wird unter Beachtung allgemeiner zivilrechtlicher Grundsätze frei ausgehandelt. Es handelt sich somit um einen Marktpreis und nicht um einen Kostenpreis. Eine differenzierte Darlegung der einzelnen Kostenbestandteile ist anders als bei einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Übernahme von Kosten nicht erforderlich.

Schließt der Vorhabenträger mit der Zulassungsbehörde, der Planfeststellungsbehörde oder der beteiligten Naturschutzbehörde einen Vertrag ab, in dem sich die Behörde zur Durchführung der Kompensation auf Kosten des Vorhabenträgers verpflichtet, erstattet der Vorhabenträger dieser Behörde die ihr bei der Erfüllung dieser Verpflichtung entstehenden Aufwendungen. In Niedersachsen ist dies – wie bereits ausgeführt – gesetzlich geregelt (§ 12a Satz 1 NdsNatSchG). Es handelt sich hier um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, der der Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung dient. Wie beim städtebaulichen Folgekostenvertrag stellt sich hier die Frage, welche Kosten durch das Vorhaben (Erfüllung der Kompensation) ausgelöst sind. Die für den Folgekostenvertrag geltenden Grundsätze können deshalb übertragen werden. Gegenstand der Kostenübernahmevereinbarung können sämtliche Kosten sein, die Folge oder Voraussetzung des Vorhabens sind, also insbesondere auch Planungskosten, Kosten der Wirkungskontrolle sowie Aufwendungen, die der dauerhaften Erhaltung der Kompensation dienen. Nicht zulässig ist die Zuordnung von Kosten, die nicht eindeutig dem Eingriffsvorhaben zuzuordnen sind, sondern ganz allgemein der Entwicklung eines Kompensationsmanagements mit Flächenpool dienen. Hierzu zählen alle nicht spezifischen Managementkosten. Bei der privatrechtlichen Vereinbarung zwischen einem Flächenpoolträger und einem Vorhabenträger über die Erbringung entsprechender Dienstleistungen gelten die vorgenannten Restriktionen nicht. Hier ist die Vereinbarung eines Preises nach Marktbedingungen möglich.

Die niedersächsische Regelung enthält darüber hinaus eine Ermächtigung, für die über die Ausführung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hinaus erforderlichen Amtshandlungen Gebühren und Auslagen nach den Vorschriften des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes zu erheben (§ 12a Satz 2 NdsNatSchG). Eine entsprechende Regelung zur Erhebung von Verwaltungsgebühren im Zusammenhang mit behördlichen Tätig-

93 Namentlich von Louis (BNatSchG, 2. Aufl., § 8 Rn. 51) wird die Auffassung vertreten, dass die aus einer dauerhaften Kompensation resultierenden Belastungen nur für die Dauer von 20 bis 30 Jahren dem privaten Eingriffsverursacher angelastet werden können. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden (vgl. Kapitel VI Punkt 1).

keiten bei der Planung und Durchführung von Kompensationsmaßnahmen fehlt – soweit ersichtlich – in Bremen.

Weitergabe von Fremdfinanzierungskosten

Ein zusätzlicher Kostenfaktor bei einer Bevorratung von Flächen im Rahmen eines Kompensationsflächenpools ist die Finanzierung der Vorlaufkosten für die Planung und für den Flächenerwerb. Soweit auch Kompensationsmaßnahmen bevorratet werden, sind die Kosten der Durchführung ebenfalls Vorlaufkosten, die bis zur Zuordnung zu einem Eingriff und zur Kostenübernahme des Verursachers vorfinanziert werden müssen. Ob die durch die Vorfinanzierung ausgelösten zusätzlichen Kosten (Zinsen und Gebühren für erforderliche Kredite) als Kosten der Kompensation umgelegt werden können, ist für die Anbieter von Kompensationsdienstleistungen eine zentrale Frage.

Anknüpfungspunkte für die Beantwortung der Frage finden sich im Erschließungsbeitragsrecht, auch wenn dieses nur für die Erhebung von Kosten durch Bescheid Geltung beanspruchen kann und insoweit nur für die Erhebung von Kostenerstattungsbescheiden nach § 135 a Abs. 3 BauGB entsprechend herangezogen werden kann. Soweit sich Fremdfinanzierungskosten einer bestimmten Ausgleichsmaßnahme zurechnen lassen, sind bei Übertragung der für das Erschließungsbeitragsrecht geltenden Grundsätze⁹⁴ auch diese erstattungsfähig⁹⁵.

Von Bedeutung ist die Frage, bis zu welchem Zeitpunkt und über welchen Zeitraum Finanzierungskosten als Kosten der Kompensation gelten können. Das BVerwG hat insoweit zum Erschließungsbeitragsrecht festgestellt, dass die Anrechnungsmöglichkeit zu dem Zeitpunkt ende, an dem die sachliche Erschließungsbeitragspflicht entsteht, d.h. gem. § 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB mit der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlage⁹⁶. Übertragen auf den Kostenerstattungsbetrag bedeutet dies, dass die Möglichkeit der Einstellung von Finanzierungskosten unabhängig vom Zeitpunkt des Entstehens der Kostenerstattungspflicht spätestens mit der endgültigen Realisierung der Ausgleichsmaßnahme endet⁹⁷.

Es kommt deshalb maßgeblich darauf an, wann die Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen faktisch abgeschlossen ist. Bereits hingewiesen wurde darauf, dass auch die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege Bestandteil der Ausgleichsmaßnahme ist. Bis zum Abschluss dieser Maßnahmen dürfte die Anrechnung der Finanzierungskosten deshalb möglich sein. Erst danach entsteht die sachliche Kostenerstattungspflicht. Unschädlich dürfte es auch sein, wenn sich die Durchführung der Ausgleichsmaßnahme über einen längeren Zeitraum hinzieht. Bezogen auf eine Erschließungsstraße stellt *Driehaus* z.B. fest, dass es rechtlich unbedenklich sei, wenn diese erst zehn Jahre nach Beginn der ersten fremdfinanzierten Baumaßnahmen endgültig hergestellt worden sei. Dem Beitragspflichtigen würde auch im Falle einer frühzeitigen Abforderung einer Vorauszahlung zur

94 Vgl. hierzu Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeitragsrecht, 4. Aufl., § 13 Rn. 12, S. 243.

95 Birk, Hans-Jörg, Die Kostenerstattung bei naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen unter besonderer Berücksichtigung des Erschließungsbeitragsrechts, VBIBW 1998, S. 81 (82).

96 BVerwG, Urt. v. 23.8.1990 – 8 C 4/89 –, in: NVwZ 1991, S. 485 (486); Urt. v. 29.1.1993, in: NVwZ 1993, 1200.

97 Birk, Hans-Jörg, Die Kostenerstattung bei naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen unter besonderer Berücksichtigung des Erschließungsbeitragsrechts, VBIBW 1998, S. 81 (82).

Verkürzung der Kapitalkostenlaufzeit eine Zinslast entstehen, da ihm der Zinsvorteil insoweit entzogen wäre⁹⁸.

Es scheint danach selbst im Bereich der hoheitlichen Abrechnung und Umlegung der Kompensationskosten rechtlich möglich, die Kosten der Vorfinanzierung des Flächenerwerbs, der Planung und gegebenenfalls auch der vorgezogenen Durchführung der Kompensationsmaßnahmen als Kosten der Kompensation zu behandeln. Da im Bereich der vertraglichen Kostenregelung der Gestaltungsspielraum tendenziell noch weiter geht, bestehen auch hier keine Bedenken dagegen, dass der Vorhabenträger auch die im Zusammenhang mit dem Erwerb der Kompensationsfläche entstandenen Finanzierungsaufwendungen als Kosten der Kompensation übernimmt.

In praktischer Hinsicht ist eine solche Refinanzierungsmöglichkeit von grundlegender Bedeutung für den vorlaufenden Flächenerwerb. Bei öffentlichen Körperschaften spielt die Frage, ob die Kosten der Kreditaufnahme zurückfließen, für die haushalterische Beurteilung der Kreditaufnahme eine wichtige Rolle. Für privatrechtlich organisierte Anbieter von Kompensationsdienstleistungen ist die Refinanzierbarkeit eine betriebswirtschaftliche Notwendigkeit. Als grundlegende Spielregel für alle (private und öffentliche) Nutzer von Kompensationsdienstleistungen sollte deshalb gelten, dass die einer Kompensationsmaßnahme zurechenbaren Finanzierungsaufwendungen Gegenstand der Kostenerstattung sind.

2. Möglichkeiten zur Reduzierung des Risikos der Flächenbevorratung

Aus der Sicht der Poolträger besteht die ökonomische Notwendigkeit, das Risiko der Flächenbevorratung möglichst gering zu halten. Es besteht ein Interesse daran, dass die von dem Poolträger erworbenen und möglicherweise bereits im Voraus entwickelten Kompensationsflächen von Vorhabenträgern auch genutzt werden und der Rückfluss des eingesetzten Kapitals erfolgt. Vor diesem Hintergrund wurde die Frage aufgeworfen, welche Möglichkeiten es konkret gibt, die Umsetzung von Maßnahmen in den Pools verbindlich für Vorhabenträger (private wie öffentliche) vorzuschreiben und auch die Refinanzierung der Kosten dann auf diese umzulegen.

Wie ausgeführt, ist der Planungs- bzw. Vorhabenträger für die Bereitstellung der Flächen und die Durchführung der Maßnahmen zur Kompensation verpflichtet. Die Kompensation erfolgt im Benehmen oder im Einvernehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde, die darauf achtet, dass den rechtlichen Anforderungen an die Kompensation genügt ist. Dabei kann die Naturschutzbehörde zweifellos Einfluss dahingehend ausüben, dass bestimmte geeignete Kompensationsflächen genutzt werden. Eine strikte Bindung kann darüber allerdings nicht erreicht werden. Gerade in Fällen, wo die erforderliche Kompensation auch durch ebenso fachlich geeignete aber deutlich billigere Maßnahmen erreicht werden kann, wird der Vorhabenträger bei Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgebots nicht zur Wahrnehmung der teureren Kompensationsmöglichkeit gezwungen werden können.

⁹⁸ Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeitragsrecht, 4. Aufl., § 13 Rn. 17, S. 245.

Das Risiko der Poolträger im Hinblick auf die vorlaufenden Kosten kann allerdings durch Rahmenvereinbarung mit den potenziellen kompensationspflichtigen Vorhaben- und Planungsträgern reduziert werden. Denkbar sind entweder Vereinbarungen mit den jeweiligen Fachplanungsbehörden, z.B. Straßenbaubehörden) oder mit der diese tragenden Körperschaft, d.h. z.B. dem Land für verschiedene Fachplanungen und Vorhabentypen. Rahmenvereinbarungen können auch mit Städten und Gemeinden für den durch deren Planungen und Vorhaben ausgelösten Kompensationsflächenbedarf abgeschlossen werden. Eine solche Vereinbarung hat z.B. die Stadt Bramsche bei Osnabrück abgeschlossen. In gleicher Weise können aber auch Rahmenvereinbarungen mit privaten Vorhabenträgern abgeschlossen werden, was allerdings nur Sinn machen wird, wenn diese über den Einzelfall hinausgehenden Kompensationsbedarf haben.

3. Pflege und Unterhaltung nach Abschluss der Herstellungs- und Entwicklungspflege

Ein Lösungsmodell für die Frage, wie und durch wen die Pflege- und Unterhaltung nach Abschluss der Herstellungs- und Entwicklungspflege erfolgen soll und wie diese finanziert werden kann, wurde vor allem durch die Stadtgemeinde Bremen entwickelt und eingeführt. Danach hat die Stadtgemeinde mit der HANEG einen Geschäftsbesorgungsvertrag vereinbart, der u. a. folgende Aufgaben auf die HANEG überträgt,

- Pflege und Unterhaltung der Kompensationsflächen, insbesondere Verwaltung der Mittel für die Pflegemaßnahmen, Koordination der Planung und Durchführung sowie Kontrolle der Pflege und Unterhaltung,
- Erfolgskontrolle in der Eingriffsregelung, sofern im Einzelfall angeordnet,
- Grundstücksverwaltung für die öffentliche Hand durch Betreuung von Grundstücken in Schutzgebieten und von Kompensationsflächen mit Ausnahme der Grundstücke, die in der Verwaltung eines Bedarfsträgers liegen. Hierunter fallen der Abschluss von Pacht und Nutzungsverträgen, die Übergabe der Grundstücke an Unterhaltungsträger und die Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht.

Zur Finanzierung der Pflege bremischer Kompensationsflächen nach Ablauf des mit dem Vorhabenträger vereinbarten Zeitraums und zur frühzeitigen Bereitstellung von Kompensationsmaßnahmen hat die Stadtgemeinde Bremen einen Fonds eingerichtet, der als außerhaushaltmäßiges Konto bei der Landeshauptkasse geführt wird. Die Dauer der von Vorhabenträger zu finanzierenden Unterhaltung und Pflege beträgt nach den bislang abgeschlossenen Verträgen bei öffentlichen Vorhabenträgern 15 Jahre. Danach soll die Finanzierung aus dem gebildeten Fonds erfolgen. Die getroffene Vereinbarung gilt für Kompensationsflächen im Land Bremen und im niedersächsischen Umland. Die HANEG wird also bei in der Stadtgemeinde Bremen veranlassten und in Niedersachsen verorteten Kompensationsmaßnahmen die Pflege und Unterhaltung übernehmen. Rechtliche Hindernisse für eine entsprechende Vorgehensweise sind nicht ersichtlich, da die HANEG keine hoheitlichen Befugnisse ausübt und nur als Dienstleister tätig wird.

Vorteilhaft an dem hier entwickelten Modell erscheint, dass es eine einheitliche Lösung für die Stadtgemeinde schafft und damit Bündelungseffekte und Effizienzgewinne erwartet

werden können. Zugleich kann auf diese Weise ein gleichmäßiger naturschutzfachlicher Standard gewährleistet werden.

Die Übertragung der Pflege und Unterhaltung auf einen Poolträger kann deshalb durchaus als modellhaft empfohlen werden. Dabei erscheint allerdings wichtig, dass diese Aufgabe in enger Anbindung an die zuständige Naturschutzbehörde erfolgt, die fachlich für die Entwicklung von Natur und Landschaft zuständig ist. Dabei sollten die Abstimmungserfordernisse zur Reduzierung von Kosten und Aufwand angemessen gestaltet werden (z.B. Abstimmungen der Grundsätze, Standards und Planungsziele, nicht jedoch Abstimmungen zu jedem Einzelfall). Die Kosten können grundsätzlich auf Kapitalzinsbasis vollständig auf die Vorhabenträger umgelegt werden. Ist eine vollständige Umlegung nicht durchsetzbar, erscheint die Bildung eines Fonds eine sachgerechte Alternative. Es sollte deshalb geprüft werden, ob andere Anbieter von Kompensationsdienstleistungen als Poolträger nach dem in der Stadtgemeinde Bremen entwickelten Modell tätig werden können. Auch wäre denkbar, dass die HANEG ihren Tätigkeitsraum weiter ausdehnt.

4. Weitere Einzelfragen

- Ist die Festsetzung einer Zeitspanne im Hinblick erster Schnitt (z.B. 1. bis 15. Juni) je nach Kartiererergebnis eine rechtlich eindeutige Formulierung für Planfeststellungsverfahren nach Bundesfernstraßengesetz?

Nein. Die Formulierung ist so nicht hinreichend bestimmt. Offen und deshalb unbestimmt ist, welche Kartierungsergebnisse einen früheren oder späteren Schnitt indizieren. Besser wäre es, die Festsetzung in der Form eine Regel-Ausnahme z.B. in folgender Weise zu fassen:

„Der erste Schnitt darf erst nach dem 15. Juni des Jahres erfolgen. Ein früherer Schnitt ist zulässig, wenn sich auf Grund der Kartierungsergebnisse ergibt, dass die Gelege bereits geschlüpft und die Nester verlassen sind, jedoch nicht vor dem 1. Juni des Jahres.“

Eine entsprechende Regelung kann auch Gegenstand einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit (§ 1090 BGB) sein. Die betroffenen Grundstücke werden zugunsten des öffentlichen Gewährsträgers in der Weise belastet, dass sie entsprechend der genannten Bewirtschaftungsbindung genutzt werden können.

- Soweit als Kompensationsmaßnahme auch die Möglichkeit von Gelegeschutzmaßnahmen in Betracht gezogen, kann diese als Geldzahlung (Kontingent für x Gelegeschutzmaßnahmen) jährlich ausgezahlt werden oder als Kapitalstock im Hinblick auf die nach BNatSchG neu geschaffene Möglichkeit von Geldzahlungen?

Die Frage wird dahingehend verstanden, dass es um jährlich wiederkehrende Aufwendungen geht. Die Finanzierung solcher Aufwendungen kann über die Bildung eines Kapitalstocks erfolgen. Die Höhe des Kapitalstocks basiert auf den jährlich erforderlichen Aufwendungen, wobei der Inflationsfaktor mitbedacht werden muss. Die Erträge aus der langfristigen Anlage des Kapitalstocks decken die jährlich anfallenden Kosten. Der Kapitalstock selbst bleibt unangetastet. Entsprechende Berechnungen sind z.B. bei der Landwirtschaftskammer Herford entwickelt worden und in einem

Fall auf vertraglicher Grundlage gemeinsam mit der Stadt Herford zur Anwendung gekommen.

Wie bereits ausgeführt ist demgegenüber eine Nutzung der in § 12b NdsNatSchG enthaltenen Regelung zu Ersatzzahlungen bei Eingriffsvorhaben der Hansestadt Bremen nicht möglich.

VII. Zusammenfassung der Ergebnisse und Empfehlungen

Zuständigkeits- und Kompetenzfragen

- Soweit die durch das Nachbarland gesetzten rechtlichen und planerischen Vorgaben beachtet werden und die Kompensation keiner Folgeentscheidung bedarf, die in die Zuständigkeit einer Behörde des Nachbarlandes fällt, ist eine Festlegung von im Nachbarland durchzuführenden Kompensationsmaßnahmen rechtlich nicht zu beanstanden. Für die Umsetzung der Kompensation im Nachbarland erforderliche Folgeentscheidungen können aber nicht ersetzt werden. Die Verfahrenskonzentration der Planfeststellung endet regelmäßig an der Landesgrenze (Ausnahme Planfeststellungsverfahren durch Bundesbehörden). Eine Ländergrenzen übergreifende Verfahrenskonzentration kann nur durch einen Staatsvertrag oder aufgrund eines Staatsvertrags durch Verwaltungsvereinbarung erreicht werden.
- Bei linienhaften Eingriffsvorhaben, die sowohl Flächen in Niedersachsen als auch solche in Bremen erfassen, kann eine materiell einheitliche Planung in der Form halber getrennten Planfeststellungsverfahren für die auf die Länder entfallenden Teilflächen durchgeführt werden. Kompensationsflächen können in diesem Fall auch gebündelt durch übereinstimmende Planfeststellungsbeschlüsse festgelegt werden. Die Vollziehbarkeit der Planfeststellungsbeschlüsse hängt von der Vollziehbarkeit des anderen Planfeststellungsbeschlusses ab.
- Es wird empfohlen, für die in der Region Bremen/Niedersachsen durchzuführenden Planfeststellungsverfahren eine umfassende Regelung der Verfahren durch Staatsvertrag zu treffen, um auf diese Weise grundsätzlich eine Verfahrenskonzentration zu erreichen. Eine sachgerechte Beteiligung der bislang zuständigen Behörden kann durch entsprechende Regelungen im Staatsvertrag erreicht werden.
- Weder bei Genehmigungsverfahren von Vorhaben im Außenbereich nach den Landesbauordnungen noch bei in Bebauungsplänen festzulegenden Kompensationsmaßnahmen ergeben sich weitergehende kompetenzrechtliche Restriktionen für Ländergrenzen übergreifende Kompensationsmaßnahmen. Soweit Folgeentscheidungen für die Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen erforderlich sind, richten sich diese nach den Bestimmungen des Bundeslandes, in dem die Kompensation durchgeführt wird und erfolgen durch die örtlich hierfür zuständige Behörde des Nachbarlandes.
- Die Überwachung und die Kontrolle der Durchführung, Pflege und Unterhaltung der Kompensationsmaßnahmen in Niedersachsen können grundsätzlich durch Bremer Behörden oder von Bremer Behörden beauftragte Dritte durchgeführt werden. Nur in den Fällen, in denen ein hoheitliches Tätigwerden in Niedersachsen erforderlich wird, kann die Bremer Behörde nicht selbst tätig werden, sondern ist auf die Amtshilfe der zuständigen niedersächsischen Behörde angewiesen. Das gleiche gilt auch für die Durchsetzung der Kompensationsverpflichtung mit den Mitteln des Verwaltungszwangs.

Naturschutzrechtlichen Anforderungen

- Grundsätzlich müssen auch Ersatzmaßnahmen einen räumlichen Zusammenhang mit dem Ort des Eingriffs haben. Dieser ist allerdings gelockert. Ein Zurückwirken auf den Ort des Eingriffs ist nicht erforderlich. Ausreichend ist es, wenn die Ersatzmaßnahmen im gleichen Naturraum wie die zu kompensierenden Beeinträchtigungen liegen oder zumindest auf diesen Naturraum zurückwirken. Die mehrstufige Gliederung der Naturräume eröffnet einen relativ weiten Gestaltungsspielraum. Ein Verzicht auf räumlichen Zusammenhang (gleicher Naturraum) bei großräumiger Kompensation ist nicht zulässig.
- Das Naturschutzrecht der Länder Niedersachsen und Bremen weist hinsichtlich der materiell-rechtlichen Anforderungen an Kompensationsmaßnahmen nur geringfügige Änderungen auf, die sich praktisch nicht auf eine Ländergrenzen übergreifende Kompensation auswirken dürften. Die Kompensationsmaßnahmen müssen den rechtlichen Anforderungen des Landes entsprechen, in dem der Eingriff erfolgt.
- Eine Doppelprüfung ist nur bei grenzüberschreitenden Eingriffsvorhaben erforderlich. Hinsichtlich der im Land Bremen liegenden Teile des Eingriffsvorhabens ist dann bremisches Naturschutzrecht und hinsichtlich der im Land Niedersachsen liegenden Teile niedersächsisches Landesrecht anzuwenden.
- Hinsichtlich der Beteiligung der Naturschutzbehörden gelten die gleichen Regeln. Es ist die Naturschutzbehörde zu beteiligen, die für den Ort des Eingriffs zuständig ist. In der Regel erfolgt die Entscheidung im Benehmen der Naturschutzbehörde. Bei Fachplänen und bei verfahrensfreien Vorhaben von Behörden ist in Bremen das Einvernehmen der gleichgeordneten Naturschutzbehörde zu dem vom Vorhabenträger vorzulegenden landschaftspflegerischen Begleitplan erforderlich.
- Die Beteiligung der für den Ort der Kompensation örtlich zuständigen Naturschutzbehörde ist zwar durch das Gesetz nicht vorgeschrieben. Sie ist jedoch für eine sachgerechte Abwicklung des Verfahrens dringend zu empfehlen, da der Aufgabenbereich der für den Ort der Kompensation örtlich zuständigen Naturschutzbehörde berührt ist und die Behörde in der Regel über die besseren Ortskenntnisse verfügt. Auch hinsichtlich der Durchführungs- und Erfolgskontrolle kann eine Zusammenarbeit mit der für den Ort der Kompensation zuständigen Naturschutzbehörde zweckmäßig sein. Gesetzliche Regelung zu diesen Formen der Beteiligung von Naturschutzbehörden im anderen Bundesland bestehen allerdings nicht. Ein Einvernehmen der niedersächsischen Behörde ist nicht erforderlich. Zweckmäßig wäre es daher, solche Regeln zur Beteiligung und weitergehenden Zusammenarbeit im Rahmen von Verwaltungsvereinbarung mit den Naturschutzbehörden in den niedersächsischen Landkreisen zu treffen.
- Die vorgezogene Durchführung von Kompensationsmaßnahmen und spätere Zuordnung/Nutzung für Eingriffsvorhaben ist auch im Bereich der Fachplanung und nicht nur im Bereich der Bauleitplanung zulässig.
- Ein Vorhabenträger kann bei einem Eingriffsvorhaben in Bremen seiner Kompensationspflicht nicht durch eine Vereinbarung nach § 12a NdsNatSchG nachkommen. Auch kann er die nach § 12b NdsNatschG vorgesehene Möglichkeit der Ersatzzah-

lung nicht nutzen, da der Eingriff nach den Bestimmungen der BremNatSchG zu kompensieren ist. Möglich ist allerdings, dass sich der Vorhabenträger zur Erfüllung seiner Kompensationspflicht eines Dritten bedient. Dies kann ein privater oder ein öffentlicher Dienstleister (also grundsätzlich auch eine Naturschutzbehörde) sein.

- Grundsätzlich bestehen keine Hindernisse, die nach § 34 Abs. 4 BNatSchG erforderlichen Maßnahmen zur Kohärenz des Natura 2000 Netzes im angrenzenden Bundesland durchzuführen. Die Eignung solcher Maßnahmen bestimmt sich im Einzelfall nach der Art der Beeinträchtigung und den Erfordernissen des Natura 2000 Netzes. Allgemein gültige Modelle für solche Maßnahmen sind nicht bekannt.

Interkommunale Rücksichtnahmepflichten und interkommunaler Interessenausgleich

- Sowohl im Bereich der Bauleitplanung als auch bei der Aufstellung von Fachplänen ist auf die städtebaulichen Ziele der betroffenen Gemeinde Rücksicht zu nehmen. Die Gemeinden sind deshalb in den Verfahren zu beteiligen. Auf ihre Zustimmung kommt es rechtlich nicht an. Die Rücksichtnahme erfolgt im Rahmen der Abwägung durch den jeweiligen Planungsträger.
- Eine Rechtsgrundlage für die Entschädigung wegen eines Eingriffs oder Verzichts auf die Ausübung der Planungshoheit durch eine betroffene Gemeinde besteht nicht. Die Planungshoheit ist nicht disponibel.
- Ein Interessenausgleich kommt immer dann in Betracht, wenn das finanzielle oder rechtliche Mitwirken der Nachbargemeinde (z. B. Änderung des Flächennutzungsplans) erforderlich ist. Gerechtfertigt erscheint eine Ausgleichszahlung allerdings nur, wenn es um den Ausgleich von Kosten und Nutzen geht. Dies ist im Zusammenhang mit der Nutzung von Kompensationsflächen aber allenfalls ausnahmsweise angemessen. Regelmäßig wird demgegenüber die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen der davon betroffenen Gemeinde wirtschaftliche Vorteile bringen, so dass kein Ansatz für eine Ausgleichszahlung zugunsten dieser Gemeinde besteht.

Flächensicherung

- Regelmäßig müssen niedersächsische Gemeinden keine planungsrechtlichen Maßnahmen zur Sicherung der auf ihrem Territorium vorgenommenen Kompensationsmaßnahmen ergreifen. Etwas anderes gilt nur in den Fällen, in denen die Kompensationsmaßnahmen im Widerspruch zu den Darstellungen im Flächennutzungsplan oder zu Festsetzungen im Bebauungsplan stehen. Es steht den Gemeinden allerdings frei, die geplanten und durchgeführten Kompensationsflächen im Flächennutzungsplan darzustellen.
- Eine planungsrechtliche Sicherung der Kompensationsflächen ist weder bei Bebauungsplänen noch bei Fachplänen und bei Einzelgenehmigungen erforderlich. Die Durchführung der Kompensationsmaßnahmen muss lediglich rechtlich und tatsächlich möglich sein. D.h. es dürfen keine rechtlichen Hindernisse gegen die Kompensation bestehen und die Flächen müssen verfügbar sein.

- Kompensationsmaßnahmen müssen solange wirken, wie die durch den Eingriff bestehende Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes bestehen, d.h. in der Regel dauerhaft. Die Flächen, auf denen die Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden, müssen dementsprechend dauerhaft in dieser Funktion gesichert sein. Dies erfordert eine angemessene Sicherung. Soweit ein öffentlicher Gewährsträger Eigentümer der Fläche ist, ist eine ausreichende Sicherung gegeben. Verbleibt das Eigentum bei einem vom Vorhabenträger beauftragten privaten Dritten (z.B. Poolträger), bedarf es einer dinglichen Sicherung. Geeignet sind insoweit Grunddienstbarkeiten, Reallasten oder Baulasten. Die Kompensationsflächen sind deshalb nicht notwendig in das Eigentum der UNB bzw. der öffentlichen Hand zu überführen.

Sonstige Fragen

- Grundsätzlich können alle Aufwendungen, die Folge oder Voraussetzungen der Kompensation sind, Gegenstand einer vertraglichen Vereinbarung zur Übernahme von Kosten durch den Vorhabenträger sein. Soweit bei Bebauungsplänen durch Kostenerstattungsbescheid abgerechnet werden muss, ergeben sich aus §§ 135a bis 135c BauGB etwas engere Grenzen. Abgerechnet werden können auf der Grundlage eines Vertrags sowohl die Kosten zu Finanzierung des vorlaufenden Grunderwerbs und der vorlaufenden Durchführung der Maßnahmen, als auch die Kosten für die dauerhafte Unterhaltung und Pflege der Kompensationsflächen nach Abschluss der Herstellungs- und Entwicklungspflege.
- Als grundlegende Spielregel für alle (private und öffentliche) Nutzer von Kompensationsdienstleistungen sollte gelten, dass die einer Kompensationsmaßnahme zurechenbaren Finanzierungsaufwendungen Gegenstand der Kostenerstattung sind. Nur so können Poolträger kostendeckend arbeiten.
- Eine strikte Bindung zur Nutzung von im Rahmen eines Flächenpools vorgehaltenen Kompensationsflächen und –maßnahmen kann weder gesetzlich noch durch Vertrag zwischen dem Poolträger und der Naturschutzbehörde begründet werden. Das Risiko der Poolträger im Hinblick auf die vorlaufenden Kosten kann allerdings durch Rahmenvereinbarung mit den potenziellen kompensationspflichtigen Vorhaben- und bzw. Planungsträgern reduziert werden. Denkbar sind entweder Vereinbarungen mit den jeweiligen Fachplanungsbehörden (z.B. Straßenbaubehörden) oder mit der tragenden Körperschaft, d.h. z.B. dem Land für verschiedene Fachplanungen und Vorhabentypen. Rahmenvereinbarungen können auch mit Städten und Gemeinden für den durch deren Planungen und Vorhaben ausgelösten Kompensationsflächenbedarf abgeschlossen werden.
- Empfohlen werden kann die Übertragung der dauerhaften Pflege und Unterhaltung auf einen Poolträger. Das von der Stadtgemeinde Bremen entwickelte Verfahren ist insoweit modellhaft. Die Kosten der dauerhaften Pflege und Unterhaltung können grundsätzlich auf Kapitalzinsbasis vollständig auf die Vorhabenträger umgelegt werden. Ist eine vollständige Umlegung nicht durchsetzbar, erscheint die Bildung eines Fonds eine sachgerechte Alternative. Es sollte deshalb geprüft werden, ob andere Anbieter von Kompensationsdienstleistungen als Poolträger nach dem in der Stadtge-

meinde Bremen entwickelten Modell tätig werden können. Auch wäre denkbar, dass die HANEG ihren Tätigkeitsraum weiter ausdehnt.

Literatur

- ARSU, Maßnahmebevorratung – Ökokonto. Modell zur Handhabung vorgezogener Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen am Beispiel des Flächenpools im Städtequartett Damme, Diepholz, Lohne, Vechta, Endbericht, Oldenburg 2003, <http://www.arsu.de/Downloads/eingriff-landw-bericht.pdf>
- Battis, Ulrich, Michael Krautzberger und Rolf-Peter Löhr, Baugesetzbuch, 6. Aufl., München 1998.
- Beckmann, Die Anerkennung der Hoheitsakte eines anderen Landes im Bundesstaat, NVwZ 1986, 1 (5).
- Bielenberg, Walter, Abwälzung der Folge- oder Nachfolgelasten bei Erschließungen? in: DVBl. 1967, S. 255 (260).
- Birk, Hans-Jörg, Die Kostenerstattung bei naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen unter besonderer Berücksichtigung des Erschließungsbeitragsrechts, VBIBW 1998, S. 81 (82).
- Bonk/Schmitz, in: Stelkens, Paul, Heinz Joachim Bonk und Michael Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Aufl., München 2001, § 3 Rn. 11.
- Bunzel, Arno und Alfred Herberg, Auswirkungen von Flächen- und Maßnahmenpools auf die Bodenpreise von Kompensationsflächen, S. 27 ff.
- Bunzel, Arno und Christa Böhme, Interkommunales Kompensationsmanagement, Bonn – Bad Godesberg 2002, S. 27, 65, 206 f.
- Bunzel, Arno und Frank Reitzig, Bereitstellung von Flächen zum Ausgleich im übergemeindlichen Maßstab, DÖV 1998, S. 995 ff.
- Bunzel, Arno, Anforderungen an die Art des Ausgleichs – artgleich, wertgleich oder in sonstiger Weise, ZfBR 1998, S. 226 ff.
- Bunzel, Arno, Diana Coulmas und Gerd Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge. Ein Handbuch, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 31, Berlin 1999, S. 146 ff, S. 170 ff.
- Bunzel, Arno, Frank Reitzig und Robert Sander, Interkommunale Kooperation im Städtebau, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Berlin 2002, S. 41 f, S. 86 ff.
- Bunzel, Arno, in: Lindenmaier-Möhring, Kommentierte BGH-Rechtsprechung 5/2003, S. 87 f.
- Bunzel, Arno, Kompensationsverpflichtung und Pflegemaßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft – Empirische Erfahrungen und rechtliche Bewertung, NuR, 2004, S. 15.
- Busse, Jürgen, et al., Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung mit Erläuterungen zum Ökokonto, München, Berlin 2001, S. 171 ff.
- Driehaus, Hans-Joachim, Erschließungs- und Ausbaubeitragsrecht, 4. Aufl., § 13 Rn. 12, S. 243, Rn. 17, S. 245.
- Grosse-Suchsdorf, Ulrich, Dietger Lindorf, Hans-Carsten Schmaltz und Reinald Wiechert, NDSBauO, Kommentar, 7. Auflage, Hannover 2002.
- Halama, Günter, Die FFH-Richtlinie – unmittelbare Auswirkungen auf das Planungs- und Zulassungsrecht, in: NVwZ 2001, 506.
- Hornmann, Gerhard, Hessische Bauordnung (HBO), Kommentar, München 2004.
- Kopp, Ferdinand und Ulrich Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl., § 3 Rn. 7 und 11.
- Löhr, Rolf-Peter, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Aufl. 2002, § 7 Rn. 17.
- Lorz/Müller/Stöckl, Naturschutzrecht, 2. Aufl., München 2003, BNatSchG § 18 Rn. 23, § 19 Rn. 20, § 34 Rn. 20.
- Louis, Hans Walter, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar der §§ 1 bis 19 f, 2. Aufl. Braunschweig 2000, § 8 Rn 51.
- Louis, Hans Walter, Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, 2. Aufl., § 19c Rn. 31.
- Mangoldt, Hermann, Friedrich Klein und Christian Stark, Das Bonner Grundgesetz, München 2000.
- Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg und Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin (Hrsg.), Flächenpools zum Landschaftsaufbau, Potsdam 1999, S. 4 ff.
- Mitschang, Stephan, Die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft durch städtebauliche Verträge, BauR 2003, 183 (193).
- Mitschang, Stephan, Die planexterne Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft. Anstoß für ein tragfähiges kommunales Flächenmanagement. Naturschutz und Landschaftsplanung 1997, S. 273.

- Mitschang, Stephan*, Eingriffsbewältigung und nachhaltige Flächennutzungsplanung, ZfBR 1999, S. 125 ff.
- Müller-Pfannenstiel, Klaus, Heike Brunken-Winkler, Johann Köppel und Helmut Straßer*, Kompensationsflächenpools zum Vollzug der Eingriffsregelung, in: Naturschutz und Landschaftsplanung 1998, S. 182 ff.
- Mustersatzung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Erhebung der Kostenerstattungsbeträge nach §§ 135 a – 135 c BauGB*, abgedruckt bei Bunzel, Bauleitplanung und Flächenmanagement bei Eingriffen in Natur und Landschaft, Berlin 1999, S.189 ff.
- Niedersächsisches Innenministerium*, Regionale Kooperation in Niedersachsen, Hannover 1997, S. 59 f.
- Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Berlin*, Ergebnisse der Abfrage bei den obersten Straßenbaubehörden der Bundesländer im Jahre 1998, unveröffentlichtes Typoskript.
- Staatsvertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Land Niedersachsen v. 26. Mai und 4. Juni 1961*, NdsGVBl. 1962, S. 151.
- Straßer, Helmut, Helmut Gels und Michael Meier*, Interkommunale Kompensationsflächenpools für das Städtequartett Damme, Diepholz, Lohne, Vechta, in: Niedersächsisches Umweltministerium (Hrsg.), Handlungsmöglichkeiten zur Abarbeitung der Eingriffsregelung auf kommunaler Ebene: Flächenagenturen, Ökokontos, Flächenpool, Hannover 2000.
- Stürer, Bernhard*, Refinanzierung von Ausgleichsmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung von Pflegemaßnahmen, NuR, 2004, S. 11.
- Werner, Ernst, Willy Zinkahn, Walter Bielenberg und Michael Krautzberger*, BauGB, Kommentar, 59. Lfg., München 1998.

Anhang

Zu: Erfahrungsaustausch zwischen LK Westfalen-Lippe und Landräten/Oberbürgermeistern in W.-L. am 30.11.1999, TOP 3

Nutzungsintegrierte Formen der Gestaltung von Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen

von Helmut Hollmann, Kreisstelle Herford-Bielefeld der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe

1. Grundproblem

Enormer Verbrauch von landwirtschaftlicher Nutzfläche für

- Straßenbaumaßnahmen
- Baulandausweisungen
- Ausgleichsflächen
- Sonstiges (z. B. Umsetzung von ökologischen Zielvorstellungen)

**z. B. 27.000 ha
in NRW von 1995 - 1999**

2. Folgen

für die langfristig weiterwirtschaftenden Landwirte:

- Flächenverknappung engt Entwicklungsmöglichkeiten ein (auch beim Wachsen in der Tierhaltung werden die Grenzen enger durch schärfere Flächenbindung - z. B. DüngeVO -)
- Pachtpreisniveau wird in die Höhe getrieben und belastet die Rentabilität der sich entwickelnden Betriebe
- Von Ausgleichsflächen gehen zum Teil negative Einflüsse (z. B. Samenflug, Schädlinge...) auf die Nutzung anderer landwirtschaftlicher Flächen aus
- „verwaarloster Zustand“ - einiger Ausgleichsflächen beeinträchtigt ungerechtfertigterweise auch das Image der Landwirtschaft

3. Problemlösungs-/Entschärfungsstrategien

- Umfang des Bedarfs an Ausgleichsflächen verringern
→ Änderungen versuchen an den Richtlinien für die Bewertung von Eingriffen und an den Richtlinien für die Bewertung von Ausgleichsalternativen
- Flächenpool bilden von aus landwirtschaftlicher Sicht geeigneten Ausgleichsflächen
- Art der Gestaltung von Ausgleichsmaßnahmen beeinflussen
→ Nutzungsintegrierte Formen durch Extensivierung mit Augenmaß
 - extensivierte Ackernutzung
 - Umwandlung von Acker in extensiviertes Grünland

4. Herforder Pilotprojekt im Detail

4.1 Überblick

- 4,4 ha Ackerfläche sind eingesät mit G1 und G2 Standard-Ansaatmischungen und werden durch zweireihige Heckenpflanzungen an zwei Seiten eingefaßt
- Extensivierungsauflagen in Anlehnung an Kulturlandschaftsprogramm (später Schnittzeitpunkt, als Düngung nur 20 to Stallmist,..., Pflanzenschutzmaßnahmen und Nachsaat nur nach Absprache mit Vertragspartner)
- für die Ersterstellung erhält der Landwirt 3.000,00 DM/ha
- als Entschädigung für Gewinnminderung werden 2.000,00 DM pro ha und Jahr gezahlt, die entsprechend der Entwicklung der Lebenshaltungskosten angepaßt werden
- Vertragsdauer 25 Jahre, danach kann Landwirt Tauschoption in Ackerfläche wahrnehmen
- Finanzierung durch Anlage von 230.000 DM (130.000 DM Stadt HF und 100.000 DM Kreis HF) in Wertpapierdepot bestehend aus Bundesanleihen mit 25 Jahren Restlaufzeit
 - a) mit jährlicher Zinsauszahlung zur Finanzierung der jährlichen Entschädigung
 - b) als Zerobond zur Finanzierung der Tauschfläche bzw. der Verkehrswertminderung

4.2 Kalkulationsansatz

Entwicklung von Extensivgrünland als Kompensationsmaßnahme über 25 Jahre (vorherige Nutzung: Acker)

Maßnahmendurchführung nach üblicher Landschaftspflegepraxis (Kapitalisierung über 25 Jahre)		Landwirtschaftlich integrierte Maßnahmendurchführung (Fondsmodell, zeitlich unbegrenzt)		
		Kalkulation bei Zinssatz 5 %		aktuelle Finanzierung
Kosten für Grunderwerb	6,00 DM/m ²	Kosten für Grunderwerb	—	—
		Fondseinlage für landwirtschaftliche Bruttogewinnminderung	4,00 DM/m ²	3,74 DM/m ²
Kosten für Dauerpflege (Rentenbarwert über 25 Jahre, jährl. Kostenansatz 0,19 DM/m ²) einschl. Lohnkostensteigerung	2,80 DM/m ²	Fondseinlage für Inflationswertausgleich	0,60 DM/m ²	
		Fondseinlage für Ausgleich der Verkehrswertminderung	0,90 DM/m ² (wird in 25 J. 3,- DM/m ²)	1,15 DM/m ² (wird in 25 J. 4,86 DM/m ²)
Maßnahmenkosten gesamt (ohne Ersterstellung)	8,80 DM/m ²	Fonds-Kapitaleinlage gesamt	5,50 DM/m ²	4,89 DM/m ²
Kosten für Ersterstellung	0,65 DM/m ²	Kosten für Ersterstellung	0,30 DM/m ²	0,30 DM/m ²
Kosten insgesamt	94.500 DM/ha	Kosten insgesamt	58.000 DM/ha	51.900 DM/ha
		nach 25 Jahren verfügbares Fondskapital	76.000 DM/ha	85.400 DM/ha
Kosten für 25 Jahre zeitlich unbegrenzt	9,45 DM/m ² ?		5,80 DM/m ²	5,19 DM/m ²
Kostenrelation	162,9 % (schon in den ersten 25 Jahren)		100 % (für „ewig“)	89,5 % (für „ewig“)

Falls der Landwirt nach 25 Jahren von seiner Tauschoption auf Ackerfläche Gebrauch machen würde, stellt sich die Kalkulation für die Stadt wie folgt dar:

Direkt verfügbar ist das nicht aufgezehrte Fondsvermögen aus den ersten beiden Positionen (insgesamt 4,60 DM) und ein angespartes Fondsvermögen aus der 3. Position (3,00 DM), insgesamt also 7,60 DM Fondsvermögen. Zusätzlich hat der obige Barwertvergleich ergeben, daß das Pilotprojekt Kosten von 3,65 DM/m² erspart hat (9,45 DM/m² abzüglich 5,80 DM/m²). Dieser auf den Projektstart diskontierte Barwertvorteil ist bei 5 % Anlagezins bzw. 5 % ersparten Zinskosten pro Jahr in 25 Jahren 12,36 DM (18,- DM*) als Endwert wert. Zusammen mit dem tatsächlich vorhandenen Fondsvermögen von 7,60 DM (8,54 DM*) hätte die Stadt also theoretisch 19,96 DM/m² (26,54 DM*) zur Verfügung für die Beschaffung von Ersatzackerfläche. Nach allen realistischen Bodenpreisprognosen wird ein erheblich geringerer Ackerlandpreis anzunehmen sein. Die Differenz stellt den „Pioniergewinn“ für die Stadt Herford im Jahre 25 nach Projektstart dar.

(* Die Zahlen in Klammern gelten für die aktuelle Finanzierung am 21.10.1999)

4.3 Bewertung aus landwirtschaftlicher Sicht

4.3.1 Dem Sektor Landwirtschaft bleibt die Vertragsfläche als landwirtschaftliche Nutzfläche und als Einkommenspotential für landwirtschaftliche Einkünfte erhalten, so daß sich die Überlebenschancen landwirtschaftlicher Betriebe verbessern.

4.3.2 Der Vertragslandwirt erhält für seine Umstellung von „Ackerbau“ auf „Ausgleichsleistung im Sinne der Eingriffsregelung“ ein gesichertes und betriebswirtschaftlich attraktives Einkommen.

4.3.3 Dieses Einkommen ist unabhängig von EU-Agrarpreisbeschlüssen.

4.3.4 Das Einkommen steigt - wie in anderen Sektoren üblich - entsprechend der Lebenshaltungskostenentwicklung.

4.3.5 Für den Landwirt gibt es eine praktikable Ausstiegsregelung bei Ablauf des Vertrages dadurch, daß eine vertraglich festgeschriebene Tauschoption auf Ackerfläche besteht.

4.4 Bewertung aus kommunaler Sicht

4.4.1 Die Stadt erhält für ihr Öko-Konto wesentlich kostengünstigere Ökopunkte, da die Kosten des Eigentümererwerbs eingespart werden. (Im konkreten Beispiel sind die Maßnahmenkosten nach üblicher Landschaftspflegepraxis fast doppelt so hoch wie die Kosten des Pilotmodells).

4.4.2 Die Stadt hat keinen Ärger wegen vernachlässigter Pflegemaßnahmen, der sich erfahrungsgemäß immer wieder bei knapper Haushaltslage einstellt.

4.4.3 Die öffentliche Hand kann ökologische Maßnahmen nicht nur auf den (häufig kleinen) Flächen verkaufsbereiter Grundeigentümer (Erbengeneration ehemaliger Landwirte) durchführen (→ „Flickenteppich“), sondern auch auf Flächen aktiver Landwirte.

4.5 Bewertung aus ökologischer Sicht

4.5.1 Verfügbares Geld wird nicht für Landkauf - das ist nur Eigentümerwechsel - „verpulvert“, sondern es wird in die langfristige Sicherung bestimmter Gestaltungs- und Pflegemaßnahmen investiert.

4.5.2 Die sich bei mangelhafter Pflege ergebende unerwünschte Dominanz einzelner Arten kann vermieden werden.

4.6 Politische Reaktionen

Am 17.11.1999 hat ein weiteres Gespräch über das Herforder Modell im MURL stattgefunden. Herr Staatssekretär Dr. Griese unterstützt es ausdrücklich und will die landesweite Umsetzung fördern.

Herford, 24. November 1999
Hol./P.