

Inhalt

Vorwort

Gerd Billen, NABU-Geschäftsführer..... 3

Einführung in das Planungsrecht und die Beteiligungsrechte von Naturschutzverbänden

Roland Hoheisel-Gruler, Rechtsanwalt..... 5

Standards für die naturschutzfachliche Stellungnahme zu Bebauungsplanverfahren

Dr. Tillmann Buttschardt, Institut für Geographie und Geoökologie Karlsruhe.....13

Die Bauleitplanung als kommunale Aufgabe und die Rolle der Naturschutzverbände im Planungsprozess

Dr. Gisela Splett, Stadträtin Karlsruhe..... 21

Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen eines Verfahrens zum Flächennutzungsplan – ein Planspiel

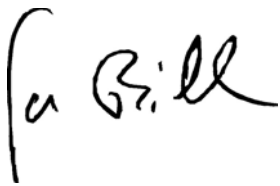
Stefan Flaig, NABU-Baden-Württemberg..... 30

Vorwort

Die Siedlungs- und Verkehrsflächen wachsen in Deutschland seit Jahren ungebremst: 129 Hektar Land werden derzeit täglich bebaut. Naturschützer sind häufig ganz konkret mit dieser Entwicklung konfrontiert, wenn neue Baugebiete ausgewiesen werden.

Wie können Naturschützer auf die Bau- und Flächennutzungsplanung Einfluss nehmen? Wie baut man eine gute Stellungnahme auf? Wie pflegt man schon frühzeitig Kontakte zu Politik und Verwaltung und wie organisiert man die Öffentlichkeitsarbeit? Um diese Fragen möglichst praxisnah zu beantworten, hat der Naturschutzbund NABU im Mai 2003 drei inhaltsgleiche Workshops veranstaltet. Die Veranstaltungen waren bewusst für kleine Gruppen von 20 Teilnehmern konzipiert und fanden in Hannover, Potsdam und Karlsruhe statt. So konnte Naturschützern aus dem ganzen Bundesgebiet eine Teilnahme ermöglicht werden.

Um möglichst vielen Aktiven einen Zugang zu diesem nicht unkomplizierten Thema zu ermöglichen, werden die Vorträge in dieser Tagungsdokumentation zusammengefasst. So können die Grundlagen des Planungsrechts und der Verbandsbeteiligung auch einem größeren Nutzerkreis vermittelt werden. Möglich wurden Dokumentation und Durchführung der Workshops durch die Förderung des Umweltbundesamtes, das die Aktivitäten des NABU zum Thema „Flächenverbrauch“ im Rahmen des Projektes „Living 2010. Flächen sparen – Natur erhalten“ unterstützt.



Gerd Billen
NABU-Bundesgeschäftsführer

Einführung in das Planungsrecht und die Beteiligungsrechte von Naturschutzverbänden

Roland Hoheisel-Gruler, Rechtsanwalt

Das Bauplanungsrecht ist eingebettet in ein System der planenden Gesetzgebung. An der Spitze steht das Raumordnungsgesetz des Bundes, dessen wesentliches Ziel es ist, den gesamten Raum der Bundesrepublik Deutschland durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung von bedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern.

Die Länder haben eigene Planungsgesetze erlassen. In Baden-Württemberg ist dies das Landesplanungsgesetz. Aktuell hat die Regierung von Baden-Württemberg beschlossen, dieses Gesetz zu ändern und dem Landtag einen Änderungsentwurf vorgelegt. Gem. § 22 Raumordnungsgesetz muss das Landesplanungsgesetz angepasst werden. Das Raumordnungsgesetz gibt als Leitvorstellung eine nachhaltige Raumentwicklung vor. Außerdem sollen bundesweit vergleichbare planerische Aussagen zur Landesplanung, insbesondere gleichartige Regionalpläne, erreicht werden. Die Flächennutzungspläne der Gemeinden haben die Ziele der Landesplanung zu berücksichtigen.

Die Bebauungspläne wiederum sind aus den Flächennutzungsplänen heraus zu entwickeln.

Das Bauplanungsrecht ist ein Teil des öffentlichen Baurechts. Darunter versteht man sämtliche Vorschriften über die Zulässigkeit, Umgrenzung, Ordnung und Förderung der Nutzung von Grund und Boden der baulichen Anlagen.

Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des Baugesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten. Das Bundesverfassungsgericht hat schon in einer sehr frühen Entscheidung festgestellt, die Aufgabe bestehe darin, die rechtliche Qualität des Bodens und seine Nutzbarkeit festzulegen. (BVerfGE 3, 407, 423 f.) Hintergrund dieser Entscheidung war, dass eine Abgrenzung zwischen Bundes- und Landeskompentenz in der baurechtlichen Gesetzgebung notwendig war. Das Gericht hat hierzu ein Rechtsgutachten vorgelegt, auf dessen Grundlage das Bundesbaugesetz 1960 erlassen wurde.

Die wesentliche Rechtsquelle für das Bauplanungsrecht ist das Baugesetzbuch. Dieses trat 1986 an die Stelle des bisherigen Bundesbaugesetzes. Ergänzend zu den materiellrechtlichen Vorschriften wurde die Baunutzungsverordnung erlassen. Hierin werden zum einen die Art, zum anderen das Maß der baulichen Nutzung sowie die Art der Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche definiert und damit einheitlichen Maßstäben unterworfen.

Das Bauplanungsrecht muss vom Bauordnungsrecht unterschieden werden. Das Bauplanungsrecht beschäftigt sich mit dem Einfügen der Bauvorhaben in die Umgebung. Das

Bauordnungsrecht stellt Anforderungen in gestalterischer und konstruktiver Hinsicht und regelt das Genehmigungsverfahren. Das Bauplanungsrecht stellt damit eine Konkretisierung der Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GrundG dar.

Die Baufreiheit wird zum Wohl der Gesamtheit in einem dem Einzelnen zumutbaren Umfang eingeschränkt. Das Bauordnungsrecht dient der Gefahrenabwehr. Überschlüssig kann damit gesagt werden, dass im Bauplanungsrecht das "ob" der Bebauung geregelt ist.

Inhalt der Bauleitpläne

Flächennutzungsplan

Der Inhalt des Flächennutzungsplans ergibt sich aus § 5 BauGB. Danach ist die bauliche Entwicklung der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. Insbesondere ist das Augenmerk auf die Bauflächen sowie die Hauptverkehrswege und auf die Hauptversorgungsanlagen zu legen.

Wichtig ist, dass die Einzelheiten in der Regel später in den Bebauungsplänen geregelt werden. Die Darstellungen im Flächennutzungsplan sind daher als grobes Raster zu verstehen, aus denen die Bebauungspläne zu entwickeln sind. Im Einzelfall können jedoch schon sehr konkrete Darstellungen im Flächennutzungsplan enthalten sein.

Bebauungsplan

Der Inhalt des Bebauungsplans ergibt sich aus § 9 BauGB. Der Bebauungsplan geht wesentlich mehr ins Detail.

Zur Konkretisierung der Regelung über die Art und das Maß der baulichen Nutzung sowie die Bauweise ist die Baunutzungsverordnung heranzuziehen. Diese enthält einen Katalog von Baugebieten. Der Katalog ist für die Gemeinde bindend. Zusätzliche Baugebiete können nicht geschaffen werden.

Darüber hinaus können noch eine Vielzahl weiterer Regelungen getroffen werden. Festsetzungen nach anderen Vorschriften, wie zum Beispiel Wasserschutz- oder Landschaftsschutzgebiete, können nachrichtlich übernommen worden. Diese nachrichtliche Übernahme hat jedoch keine rechtsbegründende Wirkung, sondern dient nur der Information über sonstige Regelungen, die für die Zulässigkeit von Vorhaben von Bedeutung sind.

Die Gemeinde kann bei Bebauungsplänen, die einen Eingriff in Natur und Landschaft erwarten lassen, die im Bebauungsplan festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen den einzelnen Grundstücken im Baugebiet ganz oder teilweise zuordnen. Hieraus ergibt sich im Zusammenwirken mit den Naturschutzgesetzen die Folge, dass die Grundstückseigentümer diese Kosten tragen müssen.

Schranken der Bauleitplanung

Die Gemeinde unterliegt bei der Aufstellung der Bauleitpläne vielfältigen tatsächlichen und rechtlichen Bindungen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen gesetzlichen Anforderungen, die der Entscheidung zugrunde zu legen sind und so genannten Optimierungsgeboten, bei denen nur eine möglichst optimale Lösung anzustreben ist.

Bei den Geboten zur Optimierung muss im Wege der Abwägung eine dem gesetzlichen Auftrag entsprechende Lösung gefunden werden.

Gesetzliche Schranken

Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Hier sieht das Landesplanungsgesetz neben dem Landesentwicklungsplan auch noch Regionalpläne vor. Diese werden von den Regionalverbänden aufgestellt. Die Gemeinde muss von diesen Festsetzungen der Landesplanung ausgehen. Diese können nicht Teile der Abwägung sein, sondern sind als vorgegebene Beschränkungen der Planungshoheit der Gemeinde zu beachten.

Interkommunale Rücksichtnahme

Bei der Aufstellung von Bauleitplänen müssen die Planungen anderer Planungsträger berücksichtigt werden. Hierzu gehören insbesondere die Planungen benachbarte Gemeinden sowie überörtlicher Planungsträger. Es besteht eine so genannte materielle Abstimmungspflicht zwischen Gemeinden bei der Aufstellung von Bauleitplänen. Dies bedeutet, dass eine Verpflichtung besteht, auf die Belange der Nachbargemeinde Rücksicht zu nehmen.

Fachplanerische Vorgaben

Die Gemeinde kann sich über bestehende Planungen der anderen Planungsträger wie zum Beispiel im Straßenbau, Wasserschutz, Naturschutz, in der Abfallbeseitigung und anderen Bereichen nicht hinwegsetzen.

Hier bestehen in der Praxis teilweise erhebliche Schwierigkeiten. Zwar ist die örtliche Planung an die überörtlichen Planungsentscheidungen gebunden, umgekehrt müssen aber auch die überörtlichen Planungsträger auf die örtlichen Planungen Rücksicht nehmen.

Das Problem widerstreitender Planungen ist wohl so zu lösen, dass eine von der bestehenden Planung abweichende Planung erst in Kraft gesetzt werden darf, wenn die bestehende Planung geändert oder aufgehoben worden ist. Falls die betroffenen Planungsträger sich nicht einigen können, muss notfalls ein Raumordnungsverfahren nach dem Landesplanungsgesetz durchgeführt werden.

Die Abhängigkeit des Bebauungsplans vom Flächennutzungsplan

Der Flächennutzungsplan erstreckt sich über das gesamte Gemeindegebiet. Auf der Basis dieser grobmaschigen Planung ist der Bebauungsplan aufzustellen. Die Planungskonzeption des Flächennutzungsplanes ist fortzuschreiben, darf aber in den Grundentscheidungen nicht verändert werden. Will eine Gemeinde einen Bebauungsplan erlassen, der vom Flächennutzungsplan abweicht, dann kann sie im so genannten Parallelverfahren zugleich mit der Aufstellung des Bebauungsplans den Flächennutzungsplan ändern. Hierzu gibt es zwei bedeutsame Ausnahmen:

1. Die praktische Bedeutung des Bebauungsplans ist so unbedeutend, dass die Grundkonzeption der Planung von ihm nicht berührt wird. Man spricht von einem selbstständigen Bebauungsplan.
2. Wegen der geringen Bautätigkeit in der Gemeinde scheint ein Flächennutzungsplan überhaupt nicht erforderlich zu sein.

Allgemein gültige Prinzipien der Planung

Die allgemein gültigen Prinzipien sind nicht gesetzlich geregelt. Sie sind aber jeder Planung immanent und letztlich dogmatisch aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet worden. Die Nichtbeachtung dieser Prinzipien führt zur Nichtigkeit des Bebauungsplans. Zu den Prinzipien gehören im Einzelnen:

1. Der Bebauungsplan muss konkrete Einzelanweisungen über die zulässige Bebauung und sonstige Nutzung der von ihm erfassten Grundstücke erhalten. Das Gebot der konkreten Planung muss eingehalten werden.
2. Für ein Gebiet darf nur ein Bebauungsplan existieren. Unschädlich ist, wenn ein späterer Plan einen früheren ergänzt.
3. Das Gebot der positiven Planung bestimmt, dass die Festsetzungen positiv bestimmen, welche bauliche oder sonstige Nutzung zulässig ist. Eine "Negativ-Planung" ist unzulässig. Der so genannte "Freihalte-Belang" für die planerische Rechtfertigung reicht nicht aus. Das BVerwG hat festgestellt, dass allerdings durch die Festsetzung einer landwirtschaftlichen Nutzfläche, durch die Festsetzung von Maßnahmen zum Schutze der Natur oder durch Festsetzung einer Grünfläche eine "Auffang-Planung" zum Erhalten der bestehenden Flächen betrieben werden kann, wenn diese Planung aus städtebaulichen Erwägungen, insbesondere des Naturschutzes und der Landschaftspflege, geboten erscheint.

Das Gebot der Abwägung

Die Abwägung öffentlicher und privater Belange stellt das Zentralproblem der Bauleitplanung dar. Aus der Fassung des Gesetzestextes ergibt sich eindeutig, dass der Gesetzgeber weder den öffentlichen noch den privaten Belangen den Vorrang einräumen wollte. Das Gebot gerechter Abwägung ergibt sich direkt aus dem Rechtsstaatsprinzip. Hierbei sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

Abwägungsbereitschaft

Die Gemeinde muss bei der Planung für alle in Betracht kommenden Planungsvarianten offen sein.

Gebot der Rücksichtnahme

Aus dem Gebot der Rücksichtnahme ergeben sich zum Beispiel die Verpflichtung zur Trennung von Wohngebieten und Gebieten gewerblicher Nutzung, der Schutz vor Immissionen und Ähnliches. Jedes Bauvorhaben muss auf die Umgebung Rücksicht nehmen und Auswirkungen vermeiden, die zu einer unzumutbaren Beeinträchtigung anderer Grundstücke führen.

Gebot der Lastenverteilung

Privates Gelände darf für öffentliche Zwecke nur herangezogen werden, wenn keine geeignete Fläche im Eigentum der öffentlichen Hand zur Verfügung steht. Im Übrigen ist aber das Grundvermögen der Gemeinde nicht weniger schutzwürdig als private Grundstücke. Wenn private Grundstücke durch Verkehrsflächen oder Schaffung öffentlicher Einrichtungen belastet werden, müssen die dadurch entstehenden Belastungen möglichst gleichmäßig auf alle Grundstückseigentümer verteilt werden.

Gebot der Konfliktbewältigung

Eine Abwägung ist nur dann fehlerfrei, wenn die vorhandenen oder aber erst durch die Bauleitplanung begründeten städtebaulichen Konflikte gelöst wurden, zumindest aber eine Lösung in einem späteren Verfahrensabschnitt zur Verwirklichung des Planes noch möglich ist.

Gerichtliche Überprüfung

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung im 34. Band S. 301 Folgendes aufgeführt: Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn eine sachgerechte Abwägung überhaupt nicht stattfindet. Es ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht einge-

stellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss. Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt, oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtung einzelner Belange außer Verhältnis steht.

Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung des anderen entscheidet. Diese Grundsätze wurden von den Verwaltungsgerichten seither in ständiger Rechtsprechung bei der Überprüfung von Bebauungsplänen herangezogen.

Der Flächennutzungsplan ist der vorbereitende Bauleitplan, der das sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Bodennutzungskonzept für das ganze Gemeindegebiet enthalten soll. Es handelt sich bei ihm somit um das räumliche, städtebauliche Entwicklungsprogramm der Gemeinde. Ein Flächennutzungsplan stellt nach herrschender Auffassung weder ein Verwaltungsakt noch eine Rechtsnorm dar, sondern ist ein reines Verwaltungsinternum.

Eingeleitet wird das Verfahren zur Aufstellung beziehungsweise Änderung des Flächennutzungsplanes mit dem Aufstellungsbeschluss, welcher ortsüblich bekannt zu machen ist. Anschließend haben die vorgezogene Bürgerbeteiligung gem. § 3 Abs. 1 BauGB, der Auslegungsbeschluss sowie der Billigungsbeschluss zu folgen. Der Entwurf ist zusammen mit dem Erläuterungsbericht beziehungsweise der Begründung für die Dauer von einem Monat öffentlich auszulegen, wobei Art und Dauer der Auslegung mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen sind. Die Bekanntmachung muss mit dem Hinweis verbunden sein, dass Anregungen während der Auslegungsfrist vorgebracht werden können. Wird der Entwurf nach Auslegung geändert oder ergänzt, haben eine erneute Auslegung und vorherige Bekanntmachung zu erfolgen, wobei die Bürgerbeteiligung Einschränkungen erfahren kann.

Neben den Bürgern sind auch die Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt wird, zu beteiligen. Nach abschließender Beschlussfassung in der Gemeinde folgt das Genehmigungsverfahren.

Für die Wirksamkeit eines Flächennutzungsplanes ist die ortsübliche Bekanntmachung der Erteilung der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde erforderlich. In Baden-Württemberg sind für die Genehmigung von Bauleitplänen kreisangehöriger Gemeinden, die keine großen Kreisstädte sind, grundsätzlich die Landratsämter zuständig.

Das Aufstellungsverfahren für den Bebauungsplan ist in den §§ 2 ff., 10 BauGB geregelt. Es entspricht im wesentlichen dem zur Aufstellung eines Flächennutzungsplanes. Die abschließende Beschlussfassung erfolgt jedoch nicht durch einen einfachen Beschluss, sondern durch Erlass einer Satzung. Eine Genehmigung der Satzung durch die zuständigen Behörde ist nur in Ausnahmefällen erforderlich. Die Erteilung der Genehmigung beziehungsweise - sofern eine solche nicht vorgeschrieben ist - der Beschluss des Bebauungsplanes, ist durch die Gemeinde ortsüblich bekannt zu machen. Auch besteht ein Einsichtsrecht für jedermann.

Die Beteiligungsrechte sind in diesem Fall dieselben wie beim Verfahren zur Aufstellung eines Flächennutzungsplanes.

In Kraft tritt der Bebauungsplan mit der Bekanntmachung, welche an die Stelle der sonst für Satzungen vorgeschriebenen Veröffentlichung tritt.

Auswirkungen der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes auf das Bauplanungsrecht

Die Auswirkungen dieser Novelle sind begrenzt. Das Zusammenspiel der Landschaftsplanung und der Bauleitplanung wird eine Änderung erfahren. Die konkrete Ausgestaltung hängt jedoch von der Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgabe in das Landesrecht ab.

Im Hinblick auf die geänderte Eingriffs-Ausgleichsregelung werden sich nur minimale Änderungen ergeben. Der neue Ansatz im Bundesnaturschutzgesetz entspricht im wesentlichen dem System, das von der höchstrichterlichen Rechtsprechung bereits seit einigen Jahren im Bauplanungsrecht angewandt wird.

Dagegen sind die Änderungen, die sich bereits durch die Umsetzung der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie ergeben haben, von erheblicher Bedeutung. Hier kann es zu wesentlichen Beschränkungen der gemeindlichen Planungshoheit kommen, da das Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung zwingend zu berücksichtigen ist. Es ist also nicht der Abwägung zugänglich.

Bei der strategischen Umweltprüfungs-Richtlinie kommt es zu einem anderen Ergebnis. Hier wird zwar ebenfalls ein zusätzliches Prüfungserfordernis für Bauleitpläne eingeführt. Das Ergebnis dieser Prüfung ist aber der Abwägung zugänglich und könnte beim Vorliegen hinreichender Gründe im Wege der Abwägung im Zweifel überwunden werden.

Beteiligungsmöglichkeiten

Die Beteiligungsrechte der Naturschutzverbände bei öffentlichen Vorhaben haben durch die Novelle des Bundesnaturschutzgesetz des Jahres 2002 weit reichende Änderungen erfahren.

Die direkten Auswirkungen auf das Bauplanungsrecht sind jedoch als gering einzustufen. Hierbei hängt es nicht zuletzt von der Umsetzung in die Landes-Naturschutzgesetze ab, inwieweit hier weitere Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Im Verfahren zur Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen gibt es daher kein gesondertes Mitwirkungsrecht der Vereine. Es ist jedoch wegen § 3 BauGB eine umfassende Bürgerbeteiligung vorgesehen. Belange, die in die Abwägung eingestellt werden müssen, können durch Einwände beziehungsweise Anregungen von jedem Bürger im Wege dieser Beteiligung vorgebracht werden. Der Begriff des "Bürgers " in diesem Sinne ist nicht

auf Gemeindeglieder bezogen, vielmehr kann jeder, der eine Beteiligung wünscht, entsprechend vortragen. Es besteht auch kein Erfordernis, dass ein wie auch immer geartete Interesse rechtlicher oder wirtschaftlicher Art für die Zulässigkeit der Beteiligung nachgewiesen wird.

Bei der überörtlichen Planung sieht es anders aus: Der Entwurf des neuen Landesplanungsgesetzes sieht die Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände sowohl bei der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms als auch bei der Aufstellung der Regionalpläne vor.

Hier soll generell ein einstufiges Verfahren eingeführt werden. Verbände und Vereinigungen, deren Aufgabenbereich berührt ist, werden ausdrücklich in das Verfahren einbezogen. Die Verfahrensregelung für die Beteiligung der Öffentlichkeit ist § 3 Abs. 2 BauGB nachgebildet.

Standards für die naturschutzfachliche Stellungnahme zu Bebauungsplanverfahren

Dr. Tillmann Buttschardt
Institut für Geographie und Geoökologie der Universität Karlsruhe

1. Einleitung

Die anerkannten Naturschutzverbände sind derzeit mit der Tatsache konfrontiert, dass sie zwar ihre Belange in Planungsverfahren als Träger öffentlicher Belange vertreten und vorbringen können, dies aber vorwiegend mit ehrenamtlichen Kräften tun müssen. Naturschutzfachliche Stellungnahmen werden also in der Freizeit erstellt. Nicht immer sind es dabei aber Laien; im Gegenteil, der ehrenamtliche Naturschutz verfügt über ein großes Potenzial und fundiertes Wissen. Dennoch lassen gerade komplexe Verfahren die Bearbeiter und Bearbeiterinnen sehr schnell an zeitliche oder fachliche Grenzen stoßen. Der hier vorliegende Beitrag will vor diesem Hintergrund zunächst schlaglichtartig einige Grundzüge erfolgreicher Arbeit an naturschutzfachlichen Stellungnahmen herausarbeiten, um danach auf die wesentlichen Prüfschritte einzugehen.

2. Grundsätze

Nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes ergeben sich einige Änderungen, auch für das Verfassen von Stellungnahmen, die durchaus eine inhaltliche Verbesserung für den Naturschutz bedeuten können (JESSEL 2003). Allerdings ist das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) als Rahmenrecht durch die Ländergesetze auszugestalten. Der hierfür gesetzte Zeitrahmen läuft noch bis 2005, so dass an dieser Stelle teilweise noch im alten Sinne argumentiert werden muss. Wichtig und zunächst von grundsätzlicher Bedeutung ist dennoch die Tatsache, dass die Vermeidung von Beeinträchtigungen gemäß der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung geltendes Recht ist und nicht durch den Eingriffsverursacher oder die Genehmigungsbehörde überwunden werden kann. Es liegt somit nicht im Ermessen der Eingriffsverursacher, ob und welche Minderungs- und Ersatzmaßnahmen fest- und umgesetzt werden. Dies ist ausschließlich aus der Sache heraus, also fachlich begründet.

Die für die Entscheidung eines Eingriffs zuständige Stelle (das Planungsamt) muss sich außerdem mit der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde "ins Benehmen" setzen (UNB). Hier sitzt also der Partner der Naturschutzverbände. Amtlicher und ehrenamtlicher Naturschutz sollten hier fachlich und formal enger zusammen arbeiten. Dies beginnt bei Hilfen und Hinweisen etwa zu gefährdeten Arten und endet beispielsweise in gemeinsamen Aktionen beispielsweise zur Eindämmung des Flächenverbrauchs oder zu besonders wertvollen Biotopen in den verschiedenen Gemarkungen. Auch sollte sich der Naturschutz insgesamt hier auf eine sachliche Ebene verständigen können, indem er ge

meinsam für das Gemeindegebiet bestimmte Zielgrößen formuliert, die dann in größerer Perspektive auch genutzt werden können.

Daher sollten die Stellungnahmen weder in einem besserwisserischen Oberlehrerton geschrieben sein noch die Aura des "Wir-wissen-immer-alles-besser" ausstrahlen. Wo sachliche Kompetenz gefordert ist, kann auch die nüchterne, formale Sprache der Naturwissenschaft besser überzeugen.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Verwendung von Textbausteinen. Wo immergleich "standortheimische Laubbäume" gefordert werden, wird weder der Natur geholfen noch wird die Stellungnahme der Komplexität des Naturhaushaltes gerecht.

Aus dem Gesagten ergeben sich daher folgende grundlegende Standards:

- Eine enge Zusammenarbeit mit dem amtlichen Naturschutz sowie die Unterstützung desselben sollte - wo möglich und sinnvoll – angestrebt werden.
- Stellungnahmen sollten in einer formalen, sachlichen Sprache abgefasst werden
- Wo dies gerechtfertigt ist, sollten auch positive Dinge hervorgehoben werden.
- Informationen sollten zugeliefert, nicht vorenthalten werden

3. Ziele

Die Naturschutzverbände verfolgen mit ihren Stellungnahmen nicht in erster Linie die Eigeninteressen ihrer Nutzergruppe wie andere Träger öffentlicher Belange, sondern agieren quasi als Stimme der Elemente, die selbst nicht für sich sprechen können, sofern von den Schutzgütern Wohnumfeld, Erholung und Landschaftsbild einmal abgesehen wird. Umso notwendiger ist es aber gerade deshalb, auch hier einen eindeutigen Kriterien- und Prinzipienkatalog aufzustellen, der den Entscheidungsträgern - am besten bei jeder Gelegenheit - bekannt gemacht werden soll. Ein guter Ansatz hierzu ist beispielsweise die Kampagne "Nachbar Natur" des Naturschutzbundes NABU, die das Thema "Eindämmung des Flächenverbrauchs" auf die Agenda der Handelnden gebracht hat. Auch für die weiter oben bereits angesprochene fachliche Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Verbänden sowie mit bestimmten Bürgerinitiativen ergeben sich Vorteile, wenn fachliche Standards und Ziele erarbeitet werden können.

Für die Stellungnahme heißt das wiederum:

- Es ist sinnvoll, Leitbilder, Zielsysteme und Kenngrößen für das jeweilige Gemeindegebiet bzw. Gebiet des Nachbarschaftsverbandes zu erarbeiten und diese zu quantifizieren.
- In den Stellungnahmen müssen die Positionen, die vom Rat übernommen werden sollen, deutlich zum Ausdruck kommen.
- Wenn dies nicht jetzt gelingt, dann vielleicht in der nächsten Stellungnahme.

- Die Einwände der Naturschutzverbände sollen bewusst machen, wo der Naturschutz – auch in rechtlicher Sicht – steht.
- Eine aktive Einbindung und Überwachung/Mitgestaltung bei Ökokontroll-Regelungen sollte gefordert werden, falls diese existieren.

4. Die Stellungnahme

4.1 Vorprüfung

Auch in der Ökologie sollte nicht ohne (zeit)ökonomische Bedachtsamkeit vorgegangen werden. Zunächst ist festzustellen, welchen Aufwand eine fundierte Stellungnahme erfordert, um gegebenenfalls externen Sachverstand, zusätzliche Sachbearbeiter oder eventuell sogar professionelle Gutachter mit einzubinden. Hier ist wiederum der oben angeführte Prinzipienkatalog von Bedeutung. Der Aufwand für die Stellungnahme bzw. die Beurteilung der Wichtigkeit großen Engagements ist dabei abhängig von folgenden Fragen:

- Wie umfangreich (gefährlich) ist der Eingriff/das Vorhaben und wie sehr tangiert es Natur und Umwelt?
- Wie wertvoll sind die vom Vorhaben betroffenen Gebiete?
- Sind besonders geschützte Arten oder gar Schutzgebiete betroffen?
- Sind die Unterlagen vollständig?

Das heißt also sowohl für die Prüfung durch die Naturschutzfachverbände als auch für die Planung an sich: Der Beurteilungs- und Ermittlungsaufwand hat dabei in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere der Beeinträchtigungen zu stehen. Kurz: Je wertvoller die Biotope und Lebensgemeinschaften bzw. die vom Vorhaben betroffenen Bereiche, um so intensiver muss der Bestand erfasst und für den Planungs- und Entscheidungsprozeß aufbereitet werden und desto genauer und prägnanter muss auch die Stellungnahme diese Punkte abprüfen.

Nach der Vorprüfung werden die einzelnen Teile der Pläne (zum Beispiel Bebauungsplan und Grünordnungsplan, Erläuterungen zum Bebauungsplan, Festsetzungen im Bebauungsplan) in fünf Prüfschritten betrachtet.

4.2 Die einzelnen Prüfschritte

Prüfschritt 1: Vollständigkeit der Antragsunterlagen

Bei einem Eingriff in Natur und Landschaft hat der Vorhabensträger alle Angaben zu machen, die zur Beurteilung des Eingriffs erforderlich sind. Insbesondere müssen für eine Prüfung vorhanden sein:

- Beschreibung des Vorhabens
- Beschreibung des Beurteilungsraums (ggf. einschließlich der Fernwirkungen), auch kartographisch (Bestandsplan)
- Beschreibung des derzeitigen Zustandes jener Gebiete, in denen der Ausgleich durchgeführt werden soll, falls der Ausgleich nicht im eigentlichen Beurteilungsraum stattfindet
- Beschreibung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, getrennt nach den Schutzgütern (auch auf den Ausgleichsflächen):
 - Arten und Lebensgemeinschaften
 - Boden
 - Wasser
 - Klima
 - Luft
 - Landschaftsbild
- Beschreibung der prognostizierten (Aus-)Wirkungen, bezogen auf die vom Vorhaben betroffenen Funktionen des Naturhaushaltes
- Analyse der Konflikte und Bewertung des Eingriffs
- Darstellung der Vermeidung von Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und von Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes
- Nachweis/Bewertung der Verträglichkeit bei der Betroffenheit von Gebieten des Europäischen ökologischen Netzes „Natura 2000“
- Erläuterung der Möglichkeit einer Befreiung, Ausnahme von den Vorschriften nationaler Schutzgebiete und -objekte oder für die Prüfung einer Entlassung aus einem Schutzgebiet
- Darstellung und Quantifizierung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen
- Erstellung einer Eingriffs-Ausgleichsbilanz

Der Eingriffsverursacher muss bei der Darstellung des Vorhabens auch die konsequente Umsetzung des Vermeidungsgebots nachweisen und die Unvermeidbarkeit weiterer Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft begründen.

Prüfschritt 2: Planerische Einbindung

Die Landschaftsplanung gliedert sich in verschiedene Planungsebenen, wobei die jeweils höhere für einen jeweils größeren Bereich jeweils allgemeinere Ziele formuliert. Die planerische Einbindung in die übergeordneten Fachplanungen muss zumindest insofern gewährleistet sein, dass keine Zielkonkurrenz auftritt. In der Regel ist daher darauf zu achten, dass die Übernahme der Vorgaben anderer Planungshierarchien berücksichtigt wurden (zum Beispiel: Wurden Vorgaben des Flächennutzungsplanes in den Bebauungsplan übernommen?). Eine weitere Bedeutung erlangt hier die Berücksichtigung der Schutzgebiete aller Schutzkategorien (ND, FND, LSG, besonders geschützte Biotope, NSG, BSR, Natur- bzw. Nationalpark, FFH-Gebiete).

Prüfschritt 3: Inhalte

Hinter diesem Schritt steckt gleichsam die aufwändigste Arbeit, da die einzelnen Angaben, Verfahrensschritte, Berechnungen und Bewertungen des Planerstellers nachvollzogen werden müssen. Fragen hierzu können sein:

- Sind die Projektwirkungen und Prognosen korrekt beschrieben?
- Sind alle Auswirkungen des Vorhabens benannt?
- Sind die Schutzgüter umfänglich vollständig und in dem Vorhaben in angemessener Weise beschrieben?
- Werden Wechselwirkungen zwischen den Schutzgütern erfasst?
- Sind alle Flächen mit besonderer Bedeutung erfasst?

Gliedert man in die einzelnen Schutzgüter auf, so ergibt sich die in Tabelle 1 dargestellte Aufschlüsselung mit den beispielhaft beschriebenen Auswirkungen. Gerade zur Bewertung der einzelnen Kompartimente des Landschaftshaushaltes sind mittlerweile eine nahezu verwirrende Vielzahl an Verfahren entwickelt worden, die versuchen - meist auf der Basis von Biotoptypen - Naturhaushaltsgrößen zu operationalisieren und über eine Bewertung der Quantifizierung zugänglich zu machen. Die Methodik des jeweils angewandten Verfahrens wird in der Planung in den seltensten Fällen erläutert, so dass hierzu die Verfasser der Stellungnahmen selbst gefordert sind.

Wichtig ist, dass dort, wo offensichtliche Ermittlungsdefizite vorliegen, in der Stellungnahme die Nacherhebung gefordert wird, denn eine unvollständige Erhebung kann zu einer falschen Bewertung und damit zwangsweise auch zu einem falschen Abwägungsergebnis führen. Dies kann bei Vorliegen einer Abwägungsdisproportionalität, also dass fälschlich anderen Belangen Vorrang eingeräumt wurde oder einer Abwägungsfehleinschätzung (z.B. bei grob falscher Bewertung) zur Nichtigkeit des Planes führen.

Eine Nichtigkeit ist auch dann gegeben, wenn eine falsche Prognose über künftige Entwicklungen gegeben wurde.

Arten und Biotope	<ul style="list-style-type: none"> • Verlust und Störung funktionaler Zusammenhänge • Veränderung der Standortbedingungen • Direkter Verlust von Arten und Biotopen
Boden	<ul style="list-style-type: none"> • Flächenverlust • Stoffliche Veränderungen (Einträge, Versauerung) • Erosion

Wasser	<ul style="list-style-type: none">• Veränderung der Oberflächengewässer und Gewässersysteme• Beeinträchtigung der Grundwasserneubildung• Beeinträchtigung der Grundwasserqualität• Schadstoffeinträge
Klima	<ul style="list-style-type: none">• Störung von Luftaustauschprozessen• lufthygienische und bioklimatische Belastungen/Schadstoffe• Veränderung mikro- /mesoklimatischer Gegebenheiten mit ihren Folgewirkungen
Landschaftsbild	<ul style="list-style-type: none">• Lärm und Geruchsemissionen• Veränderung der Freiraumqualität• Störung und Verlust von raumstrukturell wertvollen Bereichen

Tabelle 1: Mögliche Auswirkungen von Eingriffen auf verschiedene Landschaftspotenziale

In der Stellungnahme selbst ist von Seiten der Naturschutzverbände auf Vollständigkeit zu achten. Die fachlichen Argumente müssen trotz möglicherweise absehbarer Wirkungslosigkeit detailliert und umfassend vorgetragen werden. In einem eventuellen Gerichtsverfahren zählen später nur die Argumente, die in der Beteiligung bereits vorgetragen wurden (sogenanntes Präklusionsprinzip). Es ist also nicht ratsam, „Besonderheiten“ für später aufzuheben.

Prüfschritt 4: Abwägung

Wie eingangs bereits erwähnt hat nach dem BNatSchG zunächst die Minderung des Eingriffes und dann die Festsetzung von Ersatzmaßnahmen zu erfolgen. Nur wenn der Eingriff weder (gleichartig) ausgeglichen noch (gleichwertig) ersetzt werden kann, darf die Abwägung erfolgen, ob die Belange der Natur und Landschaft im Range vorgehen und das Vorhaben entsprechend zu untersagen ist oder ob der Eingriff im Range vorgeht und damit genehmigt werden kann. Es kann demnach also keinen "annähernden Ausgleich" geben. Der Naturschutz sollte sich selbst einen Maßnahmenpool oder eine Vorschlagsliste zu rechtlegen, um bei Bedarf stets darauf hinweisen zu können, wo entsprechende Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sinnvollerweise noch umgesetzt werden könnten. Anregungen hierzu geben BOSSHARD et al. (2002) mit ihrer Ideen-Checkliste zur Landschaftsaufwertung.

Als Standard kann folgende Fragensammlung dienen, mit welcher dieser Prüfschritt abgehandelt werden kann:

- Sind alle Vermeidungsmaßnahmen erfolgt (günstigste Variante Alternativenprüfung)?
- Sind alle Minderungsmaßnahmen berücksichtigt?
- Ist die Eingriffs-Ausgleichs-Bilanz erstellt, ist diese fachlich korrekt und inhaltlich nachvollziehbar?
- Wurden alle Möglichkeiten genutzt, um einen funktionellen Ausgleich herzustellen?
- Sind alte Kompensationsmaßnahmen verbindlich festgesetzt?
- Stehen die benötigten Flächen zur Verfügung?
- Sind die Flächen langfristig rechtsverbindlich gesichert?

Prüfschritt 5: Ausgleichsmaßnahmen

Es ist nicht alleine der Eingriff selbst, der kritisch betrachtet werden muss, auch die Ausgleichsmaßnahmen geben oft Anlass zu Kritik. Insbesondere dann, wenn offensichtlich Maßnahmen der Grünordnung - also Pflanzmaßnahmen, welche aus Gründen der Landschaftsplanung sowieso durchgeführt worden wären oder hätten durchgeführt werden müssen - als Ausgleich herangezogen werden. Weitere Möglichkeiten für unzweckmäßige Ausgleichsmaßnahmen sind die Ausweisung von Schutzgebieten, die Nachpflanzung von Obstbäumen in einer Streuobstwiese (also die Aufwertung eines an sich schon hochwertigen Biotops) und Ausgleichsmaßnahmen, die in einem bereits absehbaren späteren Bauabschnitt bereits wieder zerstört werden. Die Liste ließe sich beliebig verlängern. Zweckmäßig ist die Prüfung folgender Punkte:

- Ist die Gleichartigkeit zu eingriffsbedingten Wirkungen gegeben?
- Ist ein örtlicher Zusammenhang beim Ausgleich von Funktionsstörungen gegeben?
- Ist die ausgleichende Funktion nach spätestens 25 bis 30 Jahren wiederhergestellt?
- Sind die Ausgleichsmaßnahmen prinzipiell geeignet?
- Existiert kein Widerspruch zu den Zielen der Raumordnung?
- Ist die Eignung hinsichtlich Lage, Größe und Standort gegeben?
- Wird der Erfolg der Entwicklung als ausreichend beurteilt?
- Ist die aufzuwertende Fläche auch aufwertungsbedürftig / aufwertungsfähig?
- Ist die Verhältnismäßigkeit gewahrt?
- Sind Flächen sichergestellt (Eigentum, Vertrag, Grundbuch) auch über 25 Jahre?
- Sind Doppelkompensationen vorhanden?

4. Abfassen der Stellungnahme

In der schriftlichen Stellungnahme werden abschließend summarisch folgende Punkte nochmals geprüft:

- Ist die Kompensation vollständig erfolgt?
- Liegt eventuell die Nichtigkeit der Planung vor?
- Liegen Ermittlungs-/Bewertungsdefizite vor?

- Kann eine Ablehnung/Zustimmung der Verbände ausgesprochen werden?
- Gibt es weitere Anmerkungen für den behördlichen Naturschutz?

Wird die Stellungnahme im Namen aller anerkannten Verbände abgegeben, so - und nur so - eröffnet sich für jeden einzelnen Verband die Klagemöglichkeit. Daher führt beispielsweise der Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg die Logos aller beteiligter Verbände in den Stellungnahmen auf.

Wie bei allen Verwaltungsangelegenheiten ist auch hier jeweils eine Fristwahrung einzuhalten. Besser also, es wird bei Zeitnot eine Verlängerung beantragt oder eine Stellungnahme mit Hinweis auf einen noch zu verfassenden Nachtrag abgegeben, als den Termin sang- und klanglos verstreichen zu lassen.

5. Schlussbemerkung

Leider muss sich der Naturschutz immer wieder über die frustrierende Einsicht hinweg trösten, dass seine Belange "weggewogen" oder nicht gebührend beachtet werden und es daher sowieso überflüssig sei, Stellungnahmen zu verfassen. Dennoch, es lohnt sich darüber nachzudenken, mit welcher intensiver Lobbyarbeit etwa die Bau- oder die Automobilbranche ihre Angelegenheiten vorantreibt. Von Parlamentsberatern bis zur Übermacht in den Normungsausschüssen ist dort alles ausgeschöpft. Daher sollte auch der Naturschutz auf eine sachlich fundierte Arbeit nicht verzichten. Je besser und ideenreicher die Stellungnahmen ausfallen, um so eher sickern diese Dinge auch durch bis auf jene Reißtische, auf denen die Planungen nun einmal gezeichnet werden.

6. Literaturangaben

AUHAGEN, A., K. ERMER, R MOHRMANN (Hrsg.) (2002): Landschaftsplanung in der Praxis. Stuttgart.

BOSSHARD, A., R. OPPERMAN, Y. REISNER (2002): Vielfalt in die Landschaftsaufwertung. Eine Ideen-Checkliste für Landwirtschaft und Landschaftsplanung. Naturschutz und Landschaftsplanung 34, (10) 2002: 300-308

JESSEL, B. (1993): Die Neufassung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach §§ 18,19 BnatSchG. Naturschutz und Landschaftsplanung 35, (4) 2003: 119-125

Die Bauleitplanung als kommunale Aufgabe und die Rolle der Naturschutzverbände im Planungsprozess

Dr. Gisela Splett, Stadträtin in Karlsruhe

Bauleitplanung als kommunale Aufgabe

Eine wichtige kommunale Aufgabe ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke im Bereich der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten, das heißt Bauleitplanung zu betreiben. Diese verfassungsrechtlich verankerte Planungshoheit der Kommunen (vgl. Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz) erfüllen die Städte und Gemeinden durch die Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen:

- **Flächennutzungspläne** werden für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt und stellen die sich aus der beabsichtigten Entwicklung der Gemeinde ergebende Bodennutzung dar (vgl. § 5 Abs. 1 BauGB). Sie beziehen sich meist auf einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren. Häufig werden Flächennutzungspläne auch von so genannten Nachbarschaftsverbänden für das Gebiet mehrerer Gemeinden zusammen aufgestellt. Flächennutzungspläne sind vorbereitende Bauleitpläne, die noch kein Baurecht schaffen, sondern nur behördenverbindlich sind. Die Flächennutzungspläne sind aus den Regionalplänen zu entwickeln und bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu berücksichtigen (vgl. § 8 BauGB).
- **Bebauungspläne** enthalten detaillierte, rechtsverbindliche Festsetzungen für die Nutzung der Grundstücke in einem Teilgebiet der Gemeinde. Ein im räumlichen Geltungsbereich eines Bebauungsplans beabsichtigtes Bauvorhaben ist zu genehmigen, das heißt ist bauplanungsrechtlich „zulässig“, wenn es die Festsetzungen des Bebauungsplans einhält. Was genau in einem Bebauungsplan festgesetzt werden kann (zum Beispiel Art und Maß der baulichen Nutzung, Verkehrsflächen, Grünflächen), ist in § 9 Abs. 1 BauGB geregelt.

Verfahren zur Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen

Abbildungen 1 und 2 stellen dar, wie das Verfahren zur Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen aussehen kann. Im vorliegenden Beispiel handelt es sich um den Flächennutzungsplan eines Nachbarschaftsverbands, der von der Verbandsversammlung verabschiedet wird. Bebauungspläne werden vom Gemeinderat als Satzung beschlossen. Grundsätzlich ist das beschlussfassende Gremium (Gemeinderat bzw. Verbandsversammlung) mehrmals mit der Planung befasst.

So gibt es beim Bebauungsplan nach der verwaltungsinternen Planungsvorbereitung zunächst einen **Aufstellungsbeschluss**, später beschließt der Gemeinderat über die Berücksichtigung (oder Nicht-Berücksichtigung) der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange und beauftragt die Verwaltung gleichzeitig, die öffentliche Auslegung des Bebauungsplanentwurfs einzuleiten (**Auslegungsbeschluss**). Nach der öffentlichen Auslegung erfolgt der **Satzungsbeschluss**; dieser beinhaltet den Beschluss über den Umgang mit den im Rahmen der Auslegung eingegangenen Einwendungen.

Information des Gemeinderats über Stellungnahmen der Naturschutzverbände

Sofern die Naturschutzverbände als „Träger öffentlicher Belange“ angehört wurden, werden die Mitglieder des Gemeinderats mit den Vorlagen zum Auslegungsbeschluss über die geäußerten Einwendungen informiert. Im Rahmen der öffentlichen Auslegung abgegebene Stellungnahmen werden den Mitgliedern des Gemeinderats zum Satzungsbeschluss zur Kenntnis gebracht.

Das heißt, die Stellungnahmen der Verbände kommen zu einem Zeitpunkt auf den Tisch, wenn die Aufstellung des Bebauungsplans schon längst beschlossene Sache und das Verfahren schon recht weit gediehen ist.

Hinzu kommt, dass den Mitgliedern des Gemeinderats in der Regel nicht die tatsächlich abgegebenen Stellungnahmen vorgelegt werden, sondern dass lediglich über die beim Planungsträger eingegangenen Einwendungen, soweit diese rechtlich relevant sind, informiert wird. Das kann in einem zusammenfassenden Satz geschehen oder in einer tabellarischen Übersicht über die insgesamt eingegangenen Anregungen und Bedenken. Gleichzeitig gibt der Planungsträger eine Beschlussempfehlung dazu ab, wie mit der Einwendung umgegangen werden soll.

Das heißt: Die Entscheidungsträger (GemeinderätInnen, Mitglieder von Versammlungen o.ä.) kriegen die Stellungnahme selbst gar nicht vorgelegt.

Beispiel 1: Flächennutzungsplan 2010 des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe

Bereits 1998 hat die Planungsstelle des Nachbarschaftsverbands einen Vorentwurf des Flächennutzungsplans erstellt und den Mitgliedsgemeinden zur Stellungnahme zugeleitet. Der Verfahrensablauf, der sich bis in das Jahr 2003 erstreckt, ist in Abbildung 1 dargestellt.

Zu erkennen ist, dass die Gemeinderäte der Mitgliedsgemeinden und die Versammlung des Nachbarschaftsverbandes, die sich aus BürgermeisterInnen und Gemeinde- bzw. StadträtInnen der Mitgliedsgemeinden zusammensetzt, mehrfach mit der Plan-aufstellung befasst waren. Als Unterlagen standen jeweils die aktuellen Entwurfsstände von Flächennutzungsplan und Landschaftsplan und ergänzende Berichte und Vorlage Unterlagen (insgesamt: ein Haufen Papier) zur Verfügung. Über die Ergebnisse von Anhörung und Auslegung wurden die Gemeinderäte der Mitgliedsgemeinden und die Versammlung mit Hilfe tabellarischer Übersichten

Abb.2

informiert (Ergebnisse der Anhörung März 2000, Ergebnisse der öffentlichen Auslegung März 2002, Ergebnisse der Anhörung zu nachgemeldeten Änderungen Oktober 2002 usw.).

So schrumpfte beispielsweise die 25-seitige gemeinsame Stellungnahme von Landesnaturschutzverband, BUND und NABU vom September 1999 auf einige Einträge in einer 55-seitigen Tabelle. Die beigefügte Beschlussempfehlung der Planungsstelle lautete bei fast allen der kritisierten Einzelflächen „Beibehaltung der Darstellung im Flächennutzungsplan“.

Beispielhafter Auszug aus „Ergebnisse der Anhörung“ (NVK Karlsruhe, März 2000)

Nr. und Bezeichn. der geplanten Darstellung	Seite Erl.-ber.	Träger öffentlicher Belange/ Nachbargemeinden/ Bürger und Bürgerinnen	Stellungnahme/ Anregungen	Stellungnahme und Beschlussempfehlung der Planungsstelle
KA-005 „Auf die Grüb“	A 95	BUND, Landesnaturschutzverband u.a.	Ablehnung; als landwirtschaftliche Fläche erhalten.	Nach dem Landschaftsplan stellt die Planung zwar einen Konflikt aus landschaftsökologischer Sicht dar. Auch wird das geplante Baugebiet in der Untersuchung Belastungsgrenzen als kritisch eingestuft. Dennoch soll an der geplanten gemischten Baufläche für Wohnen und Arbeiten als städtebauliche Arrondierung der bebauten Ortslage im Norden des Stadtteils Hagsfeld festgehalten werden. E: Beibehaltung der Darstellung im Entwurf.

Beispiel 2: Vorhabenbezogener Bebauungsplan Bipples-Nord

Am Beispiel dieses Bebauungsplanverfahren im Karlsruher Außenbereich soll aufgezeigt werden, wie der Umgang mit Stellungnahmen des ehrenamtlichen und des amtlichen Naturschutzes und der Umgang mit der Eingriff-Ausgleichregelung aussehen kann.

In den Gemeinderatsunterlagen zum **Einleitungs- und Auslegungsbeschluss** (Vorlagen zur öffentlichen Gemeinderatssitzung) wurden die StadträtInnen über die Stellungnahme der Verbände und der Naturschutzbehörde informiert:

A. Planinhalt

Der Planbereich liegt am westliche Rand von Knielingen ... Das Gebiet „Bipples“ ist Teil der Rheinniederung und liegt bis zu 10 m tiefer als der alte Ortskern von Knielingen. Das Gelände wird bzw. wurde bis vor kurzem landwirtschaftlich und gärtnerisch genutzt....

II. Ergebnis der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange

Der **BUND** gibt in seiner gemeinsamen Stellungnahme für die nach § 29 BNatSchG anerkannten Verbände folgende Stellungnahme ab:

Der BUND ist damit einverstanden, dass der Gewerbebetrieb auf seiner Fläche einen Erweiterungsbaue erstellt, soweit dies für die Fertigung unabdingbar ist. Die weiteren baulichen Maßnahmen (Allgemeines Wohngebiet) lehnt er ab. Denn

- laut Untersuchung zu den Belastungsgrenzen des Raumes Karlsruhe müsse der Bereich des Tiefgestades aus klimatischen Gründen von Bebauung freigehalten werden....
- die vorhandene Bebauung in der Rheinbergstraße schließe den Ortsrand ab. Durch die geplante Bebauung würde der Ortsrand aufgefasert und die Landschaft zerstückelt...
- das Planungsgebiet befinde sich im direkten Übergang vom Hoch- zum Tiefgestade des Rheins, mit hohem Grundwasserstand, der bei hohem Rheinpegel und anhaltenden Niederschlägen auf Geländehöhe steige. Auch aus Gründen des Hochwasserschutzes sei es dringend erforderlich, solche Gebiete von einer Bebauung freizuhalten;
- auch aus bautechnischen Gründen halte er es für absurd, in diesem Gebiet Reihenhäuser zu erstellen. Der Bedarf an Wohnungen könnte problemlos und in absehbarer Zeit auf dem Gelände der Knielinger Kasernen erfolgen....

Die **untere Naturschutzbehörde** sieht sich unter Bezugnahme auf die Ausführungen der Naturschutzbeauftragten ebenfalls nicht in der Lage, dem Bebauungsplanentwurf in seiner derzeitigen Fassung zuzustimmen. Auch nach ihrer Auffassung sollten die Unterlagen noch um eine Ausgleichsflächenbilanz sowie weitere Angaben, die eine detailliertere Beurteilung der zu erwartenden beträchtlichen Erdbewegungen zulassen, ergänzt werden.

Stellungnahme:

Die von der Naturschutzbeauftragten angesprochene Überschneidung der Planfläche mit einem geplanten regionalen Grünzug kann nicht bestätigt werden. Den geplanten regionalen Grünzug tangiert das Vorhaben allenfalls am Rande...

Richtig ist aber, dass die Planunterlagen spätestens bis zum Satzungsbeschluss noch um weitere Unterlagen, u.a. eine Ausgleichsflächenbilanz, zu ergänzen sind, die eine sachgerechte Beurteilung des Landschaftseingriffs sowohl durch die Naturschutzbeauftragte als auch durch den Gemeinderat zulassen....

Auf der Grundlage dieser Vorlage wurde der Einleitungs- und Auslegungsbeschluss vom Gemeinderat gefasst. Die Unterlagen zum **Satzungsbeschluss** erhielten dann ein paar zusätzliche Angaben zum naturschutzrechtlichen Ausgleich:

Zum Ausgleich des zu erwartenden Eingriffs in Natur und Landschaft sieht der Bebauungsplanentwurf als Ausgleichsmaßnahme u.a. vor: Einen Grünstreifen mit Bäumen und einem Spielplatz, eine extensive Dachbegrünung auf den vorgesehenen Reiheneinheiten sowie Baumpflanzungen auf den einzelnen Grundstücken.... Diese Maßnahmen zum notwendigen Ausgleich der vorgesehenen Eingriffe in Natur und Landschaft beruhen auf einer Ausgleichsberechnung des Gartenbauamtes, die dieses Amt nach seiner bewährten und allgemein anerkannten – allerdings auch nur für Insider verständlichen – Methode (Karlsruher Modell) durchgeführt hat.

Nach dem Ergebnis dieser Ausgleichsberechnung verbleibt ein minimales Ausgleichsdefizit, das dann, wenn die Grundstückseigentümer noch der Empfehlung zur Fassadenbegrünung Rechnung tragen sollten, gänzlich kompensiert würde.

Das möglicherweise zunächst überraschend erscheinende Ergebnis dieser nach Fachkriterien durchgeführten Ausgleichsbewertung und -berechnung ist u.a. darauf zurückzuführen, dass die Flächen, die für eine Überbauung vorgesehen sind, erheblich negativ vorbelastet sind. So werden nicht unerhebliche Teile der für eine Bebauung vorgesehenen Fläche schon bisher als Schrott- bzw. Lagerplatz genutzt. Die vorhandene Vegetation auf den genannten Flächen wird überwiegend als nicht hochwertig eingeschätzt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der mutmaßliche Haupteinwand gegen die Planung, nämlich der Eingriff in die charakteristische Topographie des Tiefgestades, einer Berechnung nach der genannten Methode verständlicherweise nicht zugänglich ist....

Besonders interessant erscheint mir an diesen Ausführungen, dass den Mitgliedern des Gemeinderats weder zugetraut noch zugemutet wird, die Eingriffs-Ausgleichs-Bilanz nachzuvollziehen („nur für Insider verständliche Methode“). Bemerkenswert ist auch, dass eine vermutlich illegale Schrottablagerung zu einer Verringerung des Ausgleichsbedarfs führte und auf eine Bewertung des Eingriffs in das Landschaftsbild von vorne herein verzichtet wurde.

Oberstes Gebot der Bauleitplanung: Abwägung

Nach § 1 Abs. 6 BauGB haben die Gemeinden die Pflicht, bei der Aufstellung der Bauleitpläne, die „öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gebietet das Abwägungsgebot, dass im Rahmen der planerischen Willensbildung

- eine sachgerechte Abwägung überhaupt stattfindet
- in diese Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss
- die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange nicht verkannt wird und

- der Ausgleich zwischen den von der Planung betroffenen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die nicht außer Verhältnis zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange steht.

Nach § 1a Abs. 2 Ziff. 2 BauGB ist in der Abwägung auch die Vermeidung und der Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft zu berücksichtigen (Eingriffsregelung nach BNatSchG). Daraus ergibt sich zwar kein Optimierungsgebot, aber Belange von Natur und Landschaftspflege müssen mit erheblichem Gewicht in die Abwägung eingestellt werden (vgl. hierzu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 31.1.97). Zwar kann von einer Vollkompensation abgewichen werden; dies ist aber nur im Rahmen der ordnungsgemäßen Abwägung möglich und erfordert eine angemessene Begründung.

In der Praxis erfolgt aber häufig eine mangelhafte Abwägung. Das hat auch eine Untersuchung von Bebauungsplänen in Baden-Württemberg durch den BUND ergeben (BUND 2000). Häufig fehlen Bestandsaufnahmen, so dass eine korrekte Eingriffsbewertung nicht möglich ist. Ausgleichsmaßnahmen sind häufig mangelhaft (z.B. Verwechslung mit Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen, fehlende Aufwertung), zu unkonkret formuliert oder in ihrer Umsetzung nicht sichergestellt (spätestens beim Satzungsbeschluss muss sichergestellt sein, dass die Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden, vgl. hierzu Urteil des OVG Lüneburg vom 21.7.99).

Problematisch hieran ist, dass die Bebauungspläne dadurch zwar rechtswidrig sind, aber die Naturschutzverbände meist keine Möglichkeit haben, dies gerichtlich überprüfen zu lassen. Da aus Flächennutzungsplänen entwickelte Bebauungspläne auch nicht genehmigungspflichtig sind und die (klageberechtigten) Grundstückseigentümer in der Regel an der Ausweisung eines Baugebiets interessiert sind, bleiben auch offensichtliche Abwägungsmängel häufig ohne rechtliche Folgen („wo kein Kläger, da kein Richter!“).

Fazit und Empfehlungen

Aus der dargestellten Situation lassen sich aus meiner Sicht folgende Empfehlungen ableiten:

1. Nehmen Sie wenn möglich frühzeitig Kontakt mit VerwaltungsmitarbeiterInnen (Planungsträger und Naturschutzbehörde) auf. Die Chancen, größere Änderungen durchzusetzen, sinken, je weiter das Planungsverfahren fortschreitet.
2. Wenn Sie sich die Mühe machen, eine Stellungnahme zu erstellen, dann sollten Sie versuchen, Ihre Wirkung zu optimieren. Schicken Sie die Stellungnahme nicht nur an die Planungsstelle, sondern auch an die jeweiligen „Entscheidungsträger“ (z.B. Gemeinderatsfraktionen). Weisen Sie dabei ruhig auch mal auf die rechtlichen Grundlagen hin – Mitglieder von Gemeinderäten sind sich vielleicht nicht immer den Erfordernissen von Abwägung und Eingriffsregelung bewusst.

3. Schicken Sie Ihre Stellungnahme auch an die Naturschutzbehörde, mit deren „Benehmen“ die Planung erstellt wird. Eventuell können Sie zusätzliche Informationen liefern; eine gute Zusammenarbeit zwischen ehrenamtlichem und behördlichem Naturschutz ist grundsätzlich erstrebenswert.
4. Nutzen Sie bei besonders wichtigen bzw. problematischen Planungen Ihre Möglichkeiten, die Öffentlichkeit über Ihre Sicht der Dinge zu informieren. Schicken Sie Ihre Stellungnahme an die Presse, bieten Sie Führungen durch die betroffenen Gebiete, suchen Sie den direkten Kontakt zu Entscheidungsträgern und Multiplikatoren.
5. Verwenden Sie in Ihrer Stellungnahme wenn möglich „harte“ Argumente (z.B. besonders geschützte Biotope, vorhandener Grünzug, Vorkommen geschützter Arten) und geben Sie zusätzliche Informationen (z.B. Inanspruchnahme früherer Ausgleichsflächen, Artenvorkommen).
6. Bei Flächennutzungsplänen: Nennen Sie Prioritäten (Um welche Flächen lohnt es sich zu kämpfen?). Ihre Stellungnahme kann eine wichtige Argumentationshilfe für naturschutz-orientierte Gemeinderats-Mitglieder sein.
7. Bei Bebauungsplänen: Bewerten Sie nicht nur das Vorhaben insgesamt, sondern machen Sie wenn möglich auch Verbesserungsvorschläge (z.B. Wie kann der Eingriff minimiert werden? Welche zusätzlichen Ausgleichsmaßnahmen wären sinnvoll?)
8. Nehmen Sie die Eingriffs-/Ausgleichsbilanz auseinander (Ist eine Bestandsaufnahme enthalten? Ist der Eingriff richtig bewertet? Wurden vermeidbare Beeinträchtigungen vermieden? Sind die Kompensationsmaßnahmen sinnvoll und ausreichend und ist ihre Durchführung sichergestellt?). Denn: Wenn ein Vorhaben nicht verhindert werden kann, sollte wenigstens der Ausgleich optimiert werden.

Verwendete Literatur

BUND Baden-Württemberg (2000): Ausgleichsmaßnahmen bei Bebauungsplänen. Eine Untersuchung von 45 Vorhaben in Baden-Württemberg. BUND, Radolfzell.

Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (2000): Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Arbeitshilfe für die Naturschutzbehörden und die Naturschutzbeauftragten. LfU, Karlsruhe.

Planungsamt der Stadt Karlsruhe (2000): Aspekte der Stadtplanung – Bauleitplanung. Stadt Karlsruhe.

Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen eines Verfahrens zum Flächennutzungsplan – ein Planspiel

Stefan Flaig, NABU Baden-Württemberg

Nach den Erfahrungen vieler TeilnehmerInnen des Seminars ist die Qualität einer Stellungnahme zum Flächennutzungsplan nicht immer für deren Erfolg entscheidend. Der begleitenden Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit kommt zentrale Bedeutung zu. Es wurde deshalb in einem exemplarischen Planspiel ein „Muster-Szenario“ für die Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit zum Flächennutzungsplan-Verfahren entworfen.

Ausgangspunkt des Szenarios war der Zeitpunkt, wenn eine Gemeinde die Fortschreibung des Flächennutzungsplans plant. Die Fragestellung lautete: Welche Aktivitäten (politisch, rechtlich, Öffentlichkeitsarbeit) können ergriffen werden, um möglichst erfolgreich im Sinne des Naturschutzes auf den Flächennutzungsplan Einfluss zu nehmen? Ziel war es, mit den Ergebnissen dieses Brainstormings eine lokale Kampagne gegen den Flächenverbrauch organisieren zu können.

Die Ergebnisse des Planspiels sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Stand des Verfahrens	Ausführung durch	Mögliche Aktivitäten
Absicht Fortschreibung, Planung (Vor)Entwurf	Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> – Kontakt zur Verwaltung herstellen bzw. halten (Baurechtsamt, Planungsamt) – geplante Baugebiete abschätzen – Sachkenntnis dazu einbringen, auf konkrete Vorplanung Einfluss nehmen – allgemeine Pressearbeit zu wertvollen Gebieten (keine Interna aus Verwaltung) – Gespräche mit Fraktionen vor Beschluss
Beschluss (Vor)Entwurf	Gemeinderat (GR)	<ul style="list-style-type: none"> – Ökologische Wertigkeit der Planung im (Vor)Entwurf prüfen – Wichtigste Ergebnisse der Prüfung an alle Fraktionen und Naturschutzbehörde – Thema in Bürgerfragestunde oder über Gemeinderats-Anfrage ansprechen

		– begleitende Öffentlichkeitsarbeit und Pressearbeit
Auslegung / öffentliche Anhörung des (Vor)Entwurfs	Träger öffentlicher Belange (TÖB), BürgerInnen	<ul style="list-style-type: none"> – kurze Stellungnahme erarbeiten – BürgerInnen zu Einwendungen mobilisieren – Verbündete suchen (Träger öffentlicher Belange) – breite ÖA und Pressearbeit (z.B. Befragung von Anwohnern)
Beschluss zu Einwendungen	Gemeinderat (GR)	<ul style="list-style-type: none"> – Gespräche mit Fraktionen vor Beschluss – Besuch der Gemeinderats-Sitzung – Pressearbeit zu Entscheidung

Wichtig ist es, möglichst frühzeitig im Rahmen der Planung Einfluss zu nehmen, da spätere Änderungen immer mit großem Aufwand für die Verwaltung verbunden sind. Daneben sollte eine permanente Öffentlichkeits- und Pressearbeit durchgeführt werden, die vor allem positive Inhalte kommuniziert (Vogelschutz, Erhalt des Naherholungsgebiets, Schutz der Anwohner vor Verkehrslärm, nachhaltige Sicherung der Kommunalfinanzen).

Im Rahmen der Kampagne „Nachbar Natur. Ökologische Konzepte für Städte und Dörfer“ hat der NABU viele öffentlichkeitswirksame Aktionen gegen den Flächenverbrauch vorbereitet. Unter www.Nachbar-Natur.de und www.NABU-BW.de können Musterbriefe, Musterpressemitteilungen, Musterumfragen und vieles andere mehr abgerufen werden, die eine effiziente Öffentlichkeitsarbeit vor Ort ohne allzu großen Aufwand möglich machen. Aktionstipps finden sich darüber hinaus auch im „Kampagnenleitfaden Nachbar Natur 2002“, der gegen Portokosten beim NABU-Infoservice, T. 0228 – 40 36 177, NABU@NABU.de in Bonn bestellt werden kann.