

## Band 2

---

Siegfried de Witt,  
Maria Geismann, LL.M.

# Die naturschutz- rechtliche Eingriffsregelung

Ein Leitfaden für die Praxis  
der Fach- und Bauleitplanung

---

2., überarbeitete Auflage

In der Reihe *Verwaltungsrecht für die Praxis* werden Texte zu praxisrelevanten Themen veröffentlicht. Die wichtigste Rechtsprechung und Literatur wird dokumentiert. Nach Bedarf werden neuere Entwicklungen in neuen Auflagen verarbeitet.

Alle Leser sind eingeladen, durch Anregungen und Kritik zu einer Verbesserung beizutragen.

**Dies ist ein Sonderdruck der Hardcoverausgabe (ISBN: 978-3-941136-34-2)  
für die De Witt Rechtsanwaltsgesellschaft mbH © 2015 Alert-Verlag**

Umbruch & Gestaltung: Anja Brunnert, MR Grafik Berlin  
Bildnachweis: De Witt Rechtsanwaltsgesellschaft mbH  
Sämtliche Rechte vorbehalten  
Printed in Germany

# Inhaltsübersicht

A.	<b>Einleitung</b> .....	5
B.	<b>Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung</b> .....	9
I.	Überblick .....	9
II.	Eingriffe in Natur und Landschaftsbild .....	12
	1. Gestalt von Grundflächen .....	12
	2. Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes erheblich beeinträchtigt .....	14
	3. Landschaftsbild .....	20
	4. Landwirtschaftsklausel .....	22
	5. Verhältnis zu anderen Gesetzen .....	24
III.	Rechtsfolgen.....	27
	1. Vermeidungsgebot.....	27
	2. Kompensationsmaßnahmen .....	29
	3. Eingriff in Kompensationsflächen .....	36
	4. Naturschutzrechtliche Abwägung.....	37
	5. Ersatzzahlungen sowie Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen .....	40
	6. Enteignung .....	42
IV.	Zuständigkeiten, Verfahren und Verursacher .....	45
	1. Zuständigkeiten .....	45
	2. Verfahren .....	46
	3. Verursacherprinzip .....	48
V.	Rechtsschutz .....	50
C.	<b>Fachplanungsrecht</b> .....	51
I.	Überblick .....	51
II.	Verhältnis zur Eingriffsregelung .....	52
	1. Vermeidungsgebot .....	52
	2. Kompensation .....	53
	3. Abwägung.....	53
	4. Ersatzpflicht .....	54
	5. Fachplanerisches Abwägungsgebot .....	54

III.	Zuständigkeiten und Verfahren .....	56
	1. Zuständigkeit .....	56
	2. Festsetzungen .....	57
	3. Entscheidungsmaßstäbe .....	59
	4. Enteignung .....	61
IV.	Erfolgskontrolle .....	64
V.	Rechtsschutz .....	65
<b>D.</b>	<b>Bauplanungsrecht .....</b>	<b>67</b>
I.	Überblick .....	67
II.	Verhältnis zur Eingriffsregelung .....	69
	1. Voraussetzungen der Anwendung der Eingriffsregelung .....	69
	2. Bauleitplan und Ergänzungssatzung .....	70
	3. Möglicher Eingriff .....	70
	4. Die Kompensation der Eingriffe .....	73
	5. Räumlich-funktionelle und zeitliche Entkopplung von Eingriff und Ausgleich .....	74
III.	Verfahren .....	79
	1. Darstellungen im Flächennutzungsplan .....	79
	2. Festsetzungen im Eingriffsbebauungsplan .....	79
	3. Festsetzungen in einem anderen Bebauungsplan .....	80
	4. Von der Gemeinde bereitgestellte Flächen .....	81
	5. Vom Vorhabensträger oder Dritten gestellte Flächen .....	81
	6. Sonstige geeignete Maßnahmen .....	82
	7. Zuordnung von Ausgleichsflächen und -maßnahmen zu Eingriffsgrundstücken .....	83
	8. Durchführung des Ausgleichs und Refinanzierung .....	84
IV.	Rechtsschutz .....	88
	1. Planerhaltung .....	88
	2. Kostenerstattung .....	88
	<b>Anhang I   Vorschriften der Bundesländer .....</b>	<b>89</b>
	<b>Anhang II   Rechtsprechungsübersicht .....</b>	<b>91</b>
	<b>Anhang III   Literatur (Auswahl) .....</b>	<b>95</b>
	<b>Anhang IV   Überblick über Arbeitshilfen der Bundesländer für die Bewältigung der Eingriffsregelung .....</b>	<b>98</b>
	<b>Anhang V   Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>101</b>
	<b>Über die Autoren .....</b>	<b>103</b>

# A. Einleitung

Ziel der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ist, den fachgesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen für ein Vorhaben ein auf die Bedürfnisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege zugeschnittenes „**Folgenbewältigungssystem**“ zur Seite zu stellen.<sup>1</sup> Das gesetzliche Programm des § 15 BNatSchG ist jedes Mal abuarbeiten, wenn die Veränderung von Gestalt oder Nutzung von Grundflächen die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen kann (vgl. § 14 I BNatSchG). Das Schutzregime der §§ 14, 15 BNatSchG ist unabhängig von besonderen Schutzgebietsausweisungen oder anderen Unterschutzstellungen und schützt Natur und Landschaft im Allgemeinen. Damit wird der Tatbestand regelmäßig bei der Verwirklichung von Bauvorhaben und fast immer von Infrastruktur- und anderen Großprojekten erfüllt. Deshalb ist die Eingriffsregelung in die fachgesetzlichen Prüfprogramme sachgerecht zu integrieren. Für das Baurecht hat der Gesetzgeber die Feststellung eines Eingriffs sowie die erforderliche Entscheidung über Kompensationen auf die Ebene des Planungsrechts vollständig verlagert. Auf der Genehmigungsebene im Baurecht spielt die Eingriffsregelung deshalb keine Rolle mehr. Die Vorschriften der Eingriffsregelung aus dem BNatSchG sind vollständig im BauGB aufgegangen. Im Fachplanungsrecht (und auch für Bebauungspläne, die einen Planfeststellungsbeschluss ersetzen, § 18 II 2 BNatSchG) ist die Eingriffsregelung der §§ 14 ff. direkt anzuwenden und das „Folgenbewältigungssystem“ ist innerhalb der fachplanungsrechtlichen Entscheidung abuarbeiten. Während sich Zuständigkeit und Verfahren zu meist nach den einschlägigen Fachgesetzen richten, bleibt die Prüfung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung immer gleich.

1

Die Vorschrift des § 15 BNatSchG wird häufig missverstanden als Möglichkeit, über das Recht der jeweiligen Anlage hinausgehend das Vorhaben untersagen zu können.<sup>2</sup> In der Praxis wirkt sich die Vorschrift aber nur dahin aus, dass bei Eingriffen in Natur und Landschaft vermeidbare Beeinträchti-

2

1 BVerwG, U.v. 23.11.2001, NuR 2002, 353; B.v. 31.01.1997, BVerwGE 104, 68

2 de Witt, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 664 f.

gungen unterlassen und durch Maßnahmen ausgeglichen oder kompensiert werden müssen (Kompensationsmodell und nicht Zulassungsschranke).<sup>3</sup>

**VGH Kassel, U.v. 30.11.2004 – 2 A 1666/02, juris:**

*„Danach ist die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in erster Linie ein Kompensationsmodell und nicht vorrangig Zulassungsschranke für umweltrelevante Vorhaben, ... Gleichwohl kann ein Vorhaben im Einzelfall auch an der naturschutzrechtlichen Abwägungsentscheidung insgesamt scheitern.“*

Da die Eingriffsregelung einen allgemeinen Schutz für Natur und Landschaft konstituiert, ist sie oft leichter überwindbar als andere, strengere Schutzvorgaben, z. B. durch Schutzgebietsausweisungen oder die artenschutzrechtlichen Verbote. Sie begründet einen pragmatischen und verantwortungsvollen Umgang mit der Natur.

- 3 Damit ergeben sich bei der Anwendung der §§ 14 ff. BNatSchG und insbesondere bei der Durchführung der Kompensation von Eingriffen Überschneidungen, Wechselwirkungen und Konflikte mit verschiedenen Vorschriften, deren Zusammenwirken auf den ersten Blick nicht immer ganz eindeutig ist. Hinzu kommt, dass durch die Integration der Prüfung in das Bauplanungsrecht einerseits und die Fachplanung andererseits nicht die Naturschutzbehörde sondern die Gemeinde und die jeweilige Planfeststellungsbehörde bzw. der Vorhabenträger die naturschutzrechtlichen Fragen zu bewältigen haben.

Die Landesnaturschutzbehörden stellen teilweise extensive Arbeitshilfen und Materialien insbesondere auf ihren Internetseiten zu dem Thema zur Verfügung. Auf diese sei ausdrücklich hingewiesen.<sup>4</sup> Der vorliegende Leitfaden will sie nicht ersetzen, sondern sie im Sinne eines allgemeineren Überblicks ergänzen. Er soll eine Hilfestellung für die Verfahrensbeteiligten bieten und neben einem Überblick zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und ihrem Zusammenspiel jeweils mit dem Fach- und Bauplanungsrecht auch praktische Vorschläge unterbreiten. Besondere Aufmerksamkeit gilt deshalb der Darstellung rechtlich möglicher Kompensationen durch Festsetzungen in oder neben den jeweiligen Plänen und deren Durchführung.

3 BVerwG, U.v. 09.06.2004, BVerwGE 121, 72, Rdnr. 109

4 Siehe Anhang IV und Liste bei Koch, in: Kerkmann, § 4, Rdnr. 107

Durch die Föderalismusreform wurde das Naturschutzrecht der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet (Art. 74 I Nr. 29 GG), allerdings haben die Länder die Möglichkeit der Abweichung nach Art. 72 III Nr. 2 GG.<sup>5</sup> Nach Art. 72 III 1 Nr. 2 a. E. GG gibt es bei dieser Abweichungskompetenz einen sog. „abweichungsfesten Kern“.<sup>6</sup> Die Kompetenz der Länder zur Abweichung bezieht sich **nicht** auf „die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes“. Die Eingriffsregelung ist nach Ansicht der Bundesregierung Teil dieser allgemeinen Grundsätze.<sup>7</sup> Dieser Auffassung ist aber aufgrund des vagen Gesetzeswortlautes in ihrer Absolutheit die Gefolgschaft zu verweigern.<sup>8</sup> Die Eingriffsregelung des BNatSchG in ihrer Gesamtheit und in ihren Einzelheiten kann nicht als generell abweichungsfest angesehen werden.<sup>9</sup> Vielmehr gelten nur die der Regelung zugrunde liegenden allgemeinen Grundsätze als abweichungsfester Kern.<sup>10</sup> In der Praxis muss eine abweichende landesrechtliche Vorschrift auf ihre Gültigkeit an diesem Maßstab überprüft werden.

Als abweichungsfeste Grundsätze lassen sich aber jedenfalls identifizieren:

- der Grundsatz, einen flächendeckenden Mindestschutz gegenüber Eingriffen in Natur und Landschaftsbild zu gewährleisten,
- der Grundsatz, Beeinträchtigungen vorrangig durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu kompensieren und nur nachrangig durch Ersatzzahlungen aufzufangen,
- der Grundsatz, in der Regel dem Verursacher die Kompensation der Beeinträchtigungen aufzuerlegen.<sup>11</sup>

Durch die Novelle von 2009 sind die Kataloge der Landesnaturschutzgesetze (sog. Positiv- und Negativlisten) wirkungslos geworden. Sie widersprechen

5 Unter [http://bundesrecht.juris.de/bnatschg\\_2009/index.html](http://bundesrecht.juris.de/bnatschg_2009/index.html) kann die aktuelle Fassung des BNatSchG mit jeweiligen Verweisen auf die abweichenden Ländervorschriften abgerufen werden.

6 Dreier, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 72 ff.

7 BT-Drs. 16/767, S. 5 f.

8 de Witt, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 627, so auch Koch/Krohn, NuR 2006, 673 [677]

9 de Witt, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 627, so auch Szczekalla, DVBl. 2008, 300 [308]; Louis, NuR 2007, 94 ff. sowie ZUR 2006, 340 [342]

10 So auch Koch, in: Kerkmann, § 4, Rdnr. 103; ausführlich und m.w.N. zum Diskussionstand: Köck/Wolf, NVwZ 2008, 535

11 Koch, in: Kerkmann, § 4, Rdnr. 105

der neuen Eingriffsregelung in § 14 BNatSchG. Einige Länder haben bereits von ihrer Abweichungskompetenz nach Art. 72 III 1 Nr. 2 GG Gebrauch gemacht und auf diesem Wege „neue“ Positiv- und Negativlisten erlassen.<sup>12</sup> Im Fall der Kollision gilt sodann Art. 73 III 3 GG als Spezialvorschrift gegenüber Art. 31 GG. Unabhängig von ihrer Gültigkeit sind die Positiv- und Negativlisten als Auslegungshilfen weiterhin verwendbar.<sup>13</sup>

Die Anwendung der Eingriffsregelung hat immer eine naturwissenschaftliche Grundlage, die oft von den Fachabteilungen selbständig erarbeitet werden kann. In schwierigen oder umfangreichen Projekten werden regelmäßig fachlich ausgewiesene Gutachter beauftragt. Die Ergebnisse können jedoch nicht unesehen in den Planfeststellungsbeschluss oder die Begründung eines Bebauungsplans übernommen werden. Sie müssen zuvor rechtlich bewertet werden. Bereits die naturschutzfachliche Prüfung bedarf der rechtlichen Anleitung. Wir beraten Behörden in der rechtlichen Steuerung der Untersuchungen und abschließenden Bewertung. Wir haben gute Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Naturwissenschaftlern. Diese Broschüre gibt eine Anleitung für die rechtliche Steuerung der Eingriffsregelung.

---

12 Siehe Anhang I

13 Vgl. etwa: § 11 I und II BremNatSchG a.F.; § 5 II HENatG a.F.; § 18 I, II-IV NatSchG LSA a.F.

## B. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

### I. Überblick

Eingriffe in Natur und Landschaft sind nach § 14 I BNatSchG alle Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können. Das daran anknüpfende „Folgenbewältigungssystem“<sup>14</sup> betrifft alle hoheitlichen Eingriffe sowie die Eingriffe Privater, die entweder nach anderen Rechtsvorschriften zulassungs- oder jedenfalls anzeigebedürftig sind (§ 17 I BNatSchG) oder eine eigenständige naturschutzbehördliche Genehmigung benötigen (§ 17 III BNatSchG).

6

Gemäß § 17 I BNatSchG hat, soweit „der Eingriff einer behördlichen Zulassung oder einer Anzeige an eine Behörde bedarf oder von einer Behörde durchgeführt wird“, die für die Entscheidung zuständige Behörde auch die für die Durchführung des § 15 BNatSchG erforderlichen Entscheidungen und Maßnahmen „im Benehmen“ mit der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde zu treffen. Der letzte Halbsatz des Abs. 1 ermöglicht es Bund und Ländern, eine weitergehende Form der Beteiligung zu ermöglichen oder die für die Natur- und Landschaftspflege zuständige Behörde selbst entscheiden zu lassen (Beispiel: §§ 10 f. SächsNatSchG).

7

Zu den **anderen Rechtsvorschriften i. S. des § 17 I BNatSchG** zählen zunächst spezifische naturschutzrechtliche, aber auch solche aus dem übrigen Verwaltungsrecht.<sup>15</sup> So gehören z. B. zu den Zulassungen nach anderen Rechtsvorschriften: Bewilligungen, Erlaubnisse, Planfeststellungen und Zulassungen etwa nach dem Abfallrecht, dem Atomrecht, dem öffentlichen Baurecht, dem Bergrecht, dem Eisenbahnrecht, dem Forstrecht, dem

8

14 BVerwG, U.v. 23.11.2001, NuR 2002, 353

15 Fischer-Hüftle, in: Fischer-Hüftle/Schumacher, § 17, Rdnr. 5

Immissionsschutzrecht, dem Pflanzenschutzrecht, dem Straßenrecht, dem Wasserwirtschaftsrecht und dem Wasserstraßenrecht. Ferner sahen vor der BNatSchG-Neufassung 2009 zahlreiche Landesnaturschutzgesetze subsidiäre Genehmigungs- oder Anzeigepflichten für Eingriffe vor, die keiner anderweitigen Genehmigungs- oder Anzeigepflicht unterliegen.<sup>16</sup> Für diese gilt nunmehr § 17 III BNatSchG als bundesrechtliche Vorschrift. Setzen zum Beispiel Moto-Cross-Rennen eine polizeiliche Erlaubnis voraus, ist damit die Möglichkeit eröffnet, das Rennen als Eingriff zu werten;<sup>17</sup> dasselbe gilt für einen Modellflugplatz bezüglich der Aufstiegserlaubnis nach § 16 V LuftVO.<sup>18</sup>

9 **BVerwG U.v. 23.11.2001, NuR 2002, 353:**

*„[Das Ziel der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung] ist es, den fachgesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen für ein Vorhaben ein auf die Bedürfnisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege zugeschnittenes „Folgenbewältigungssystem“ zur Seite zu stellen. Die Eingriffsregelung soll als „sekundärrechtliches“ Instrument verhindern, dass die nachteilige Inanspruchnahme von Natur und Landschaft, die das Fachrecht gestattet, zulasten von Natur und Landschaft sanktionslos bleibt.“*

10 Liegt ein Eingriff vor, begründet § 15 BNatSchG eine gestufte Abfolge von Pflichten („Vier-Phasen-Modell“<sup>19</sup>), die dem Schutz der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes dienen. Als Rechtsfolgen eines tatbestandlichen Eingriffs ergeben sich in einem Stufenverhältnis Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatz- sowie Zahlungspflichten. Hierfür enthält § 15 BNatSchG eine systematische **Prüfreiheitenfolge**:

16 Z.B.: § 24 NatSchG BW; § 13 I 2 LNatSchG R-Pf; § 29 I 2 SNG; § 9 I ThürNatG; abweichende neue Regelung z.B. in: § 7 I NAGBNatSchG; § 11 V LNatSchG Schl-H.

17 VGH Mannheim, U.v. 25.06.1986, NVwZ 1988, 166

18 VGH Mannheim, U.v. 28.12.1990, NuR 1992, 126

19 BVerwG, U.v. 23.08.1996, NVwZ 1997, 486

**1. Stufe (§ 15 I BNatSchG: Vermeidungsgebot):**

*Verursacher von Eingriffen sind verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen.*

**2. Stufe (§ 15 II BNatSchG: Ausgleichs- und Ersatzpflichten):**

*Sind Beeinträchtigungen unvermeidbar, haben ihre Verursacher sie durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen oder zu ersetzen.*

**3. Stufe (§ 15 V BNatSchG: spezifisch naturschutzrechtliche Abwägung):**

*Unvermeidbare und nicht in angemessener Frist ausgleichbare oder ersetzbare Beeinträchtigungen sind zu untersagen, wenn die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege anderen Belangen bei der gebotenen Abwägung im Range vorgehen.*

**4. Stufe (§ 15 VI BNatSchG: Geld-Ersatzpflicht):**

*Wird ein Eingriff zugelassen oder durchgeführt, obwohl die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht in angemessener Frist auszugleichen oder zu ersetzen sind, ist vom Verursacher Ersatz in Geld zu leisten.*

Die Beachtung dieser Stufenfolge ist in den Entscheidungsgründen **sorgfältig zu dokumentieren**. Von der Stufenfolge kann durch Landesrecht nicht abgewichen werden. Sie gewährleistet eine Vollkompensation.

## II. Eingriffe in Natur und Landschaftsbild

11 Ein **Eingriff** in Natur und Landschaft i. S. des § 14 I BNatSchG liegt nur vor, wenn

- 1) die Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder der mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehende Grundwasserspiegel verändert wird und
- 2) dadurch die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder
- 3) des Landschaftsbildes erheblich beeinträchtigt werden kann;
- 4) für die Landwirtschaft ist mit § 14 II eine Ausnahmeregelung vorgesehen.

### 12 1. Gestalt von Grundflächen

Unter der Gestalt von Grundflächen sind alle natürlichen wie künstlich geschaffenen Bestandteile der Erdoberfläche, Boden wie Gewässer, einschließlich der Vegetation, zu verstehen.<sup>20</sup> Der Naturhaushalt ist ganzheitlich zu betrachten. Die Veränderung der Gestalt oder der Nutzung von Grundflächen oder des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels löst stets eine Kette von ökologischen Auswirkungen aus. Das BNatSchG gilt für den besiedelten und unbesiedelten Bereich, § 1 BNatSchG, so dass auch alle baulichen Anlagen innerhalb wie außerhalb der Ortschaften zur Gestalt von Grundflächen zählen. Die Errichtung baulicher Anlagen verändert die Gestalt wie die Nutzung von Grundflächen. Gleiches gilt für den Abbruch oder die wesentliche Änderung und alle von § 29 III BauGB erfassten Vorhaben. Das gilt in gleicher Weise für die Errichtung von land- oder forstwirtschaftlichen Gebäuden, da die Ausnahmeregelung für die Landwirtschaft des § 14 II BNatSchG nur für die Bearbeitung und Nutzung von Boden und Gewässern gilt, nicht aber für die Errichtung baulicher

<sup>20</sup> Prall/Koch, in: Schlacke, § 14, Rdnr. 26

Anlagen.<sup>21</sup> Keine Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen ist das Einbringen von Chemikalien oder Luftschadstoffen.<sup>22</sup>

Unter einer **veränderten Nutzung von Grundflächen** ist ein Wechsel der Nutzungsform und Nutzungsintensität zu verstehen.<sup>23</sup> Das schließt auch die Aufnahme einer land- und forstwirtschaftlichen Nutzung einer Brachfläche mit ein, umfasst den Fall des Umbrechens oder der Aufforstung von Weideland wie des Abholzens zum Zweck landwirtschaftlicher Nutzung oder die Ersetzung hochstämmiger Obstbäume durch eine Niederstammpflanzung zum Schutz vor Wild.<sup>24</sup> Nicht dazu zählt die mittelbare Beeinträchtigung durch den Betrieb einer Anlage.

Der mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehende **Grundwasserspiegel** ist ausdrücklich in den Begriff des Eingriffs einbezogen. Mit dem Hinweis auf die Verbindung zur belebten Bodenschicht wird klargestellt, dass das Grundwasser insoweit erfasst ist, als es für die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes Bedeutung hat.<sup>25</sup> Der Grundwasserspiegel unterliegt natürlichen Schwankungen; Veränderungen des Grundwasserspiegels sind allein dann tatbestandsmäßig, wenn sie zu erheblich beeinträchtigenden Änderungen der natürlichen Spannungsbreite des Naturhaushaltes führen.<sup>26</sup> Hingegen werden Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die keine oder nur vorübergehende Auswirkungen auf die natürliche Schwankungsbreite des Grundwasserspiegels haben, von der Legaldefinition nicht erfasst.<sup>27</sup> Namentlich Grundwassererhaltungen bei Baumaßnahmen sind von der Tatbestandserweiterung in aller Regel ausgenommen. Die Grundwasserentnahme und die Errichtung von Wassergewinnungsanlagen sind als Eingriffe i. S. d. § 14 I BNatSchG zu werten,<sup>28</sup> sofern Wasser gewonnen wird, das mit der belebten Bodenschicht in Verbindung steht. Wird Wasser aus tieferen Schichten gewonnen, scheidet ein Eingriff aus.

---

21 BVerwG, B.v. 18.03.1985, NVwZ 1986, 639; VGH Kassel, B.v. 05.12.1994, DVBl. 1995, 524

22 Prall/Koch, in: Schlacke, § 14, Rdnr. 28

23 Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, § 14, Rdnr. 20

24 Siehe weitere Beispiele: Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, § 14, Rdnr. 20 m.w.N.

25 Lütkes, in: Lütkes/Ewer, § 14, Rdnr. 11

26 Fischer-Hüftle/Czybulka, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 14, Rdnr. 13

27 BT-Drs. 14/6378, S. 48

28 Gassner, in: Gassner u.a., BNatSchG, § 18, Rdnr. 7

## 2. Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes erheblich beeinträchtigt

- 14 Durch die Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels muss die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes erheblich beeinträchtigt werden können. Der Naturhaushalt ist keineswegs auf die Tier- und Pflanzenwelt beschränkt. Er umfasst vielmehr eine Vielzahl interdependenter Ökosysteme und ist damit als das gesamte Wirkungsgefüge der verschiedensten Ökosysteme zu verstehen, deren Stabilität mit der Zahl der Arten und der Diversität der Biotope zunimmt.<sup>29</sup>
- 15 a) Eine Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes ist mit jeder **Reduzierung der Arten** oder einer **funktionellen Beeinträchtigung der Ökosysteme** gegeben und nicht erst dann, wenn der Naturhaushalt an sich in Frage gestellt ist oder die gefährdete Tier- oder Pflanzenart eine besondere Funktion im Ökosystem einnimmt. Allerdings stellt nicht jede Verschiebung des vorhandenen Artenspektrums auf einer Grundfläche bereits eine als Beeinträchtigung zu wertende nachteilige Veränderung dar.<sup>30</sup> Eingriffe in tierökologischer Sicht können grundsätzlich nicht isoliert betrachtet werden, sondern bedürfen einer großflächigen Beurteilung.
- Es ist nicht nur die Ist-Situation vor dem Eingriff zu betrachten; es müssen auch künftige naturräumliche Entwicklungen berücksichtigt und geschützt werden, soweit ihr Eintritt tatsächlich zu erwarten ist.<sup>31</sup> Die Natur unterliegt Veränderungen und ist nicht statisch. Die Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes äußert sich u. a. in der Vielfalt der Arten, Biozönosen und Biotope, aber auch in der Vielfalt der Ökosysteme in struktureller, energetischer und biochemischer Hinsicht.
- 16 Unter Naturhaushalt ist „das komplexe Wirkungsgefüge aller natürlichen Faktoren wie Boden, Wasser, Luft, Klima, Pflanzen- und Tierwelt“ zu verstehen.<sup>32</sup> Ein solcher Naturhaushalt ist nicht begrenzt auf eine von menschlicher Tätigkeit unberührte Natur, die wir in der Bundesrepublik praktisch

29 VGH München, B.v. 07.06.1977, NuR 1980, 25 f.

30 OVG Münster, U.v. 12.10.1998, NuR 1999, 409

31 BVerwG, U.v. 16.12.2004, NVwZ 2005, 589

32 BT-Drs. 7/886, S. 28.

nicht mehr vorfinden. Auch eine künstlich geschaffene Sandgrube kann ein solches Wirkungsgefüge aufweisen, wenn nach Einstellung des Abbaus sich dort entsprechende Biotope entwickelt haben.<sup>33</sup>

Eingriffe sind daher grundsätzlich:

- alle flächendeckenden Nutzungen (z. B. Landwirtschaft, Monokulturen in der Forstwirtschaft, Siedlung),
- alle strukturverändernden Maßnahmen in den landschaftlichen Ökosystemen (z. B. Beseitigung von Flur- und Ufergehölzen),
- alle funktionsmindernden Nutzungen (z. B. Freizeit und Erholung),
- alle funktionsstörenden und -zerstörenden Stoffeinträge über Luft, Boden und Wasser (z. B. Schwermetalle),
- alle den Wasserhaushalt und Stoffaustausch in der Tiefe verändernden Maßnahmen (z. B. Talsperren, tiefliegende Rohrleitungen, Deichbauwerke, Tunnel) und
- alle funktionsverändernden Stoffentnahmen (z. B. Abgrabungen).

Es handelt sich also um

- direkte Eingriffe in die Struktur der Einzelfaktoren, Systemstrukturen und -funktionen,
- langfristige Auswirkungen und Folgewirkungen auf die Vielfalt und Funktionsfähigkeit von Ökosystemen sowie
- ständige Fernwirkungen und zwangsläufig zerstörerische Kettenreaktionen in den Regelkreisen – auch benachbarter – Ökosysteme.

Dennoch: Nicht jede Beeinträchtigung des Naturhaushaltes ist ein Eingriff i. S. d. § 14 I BNatSchG. Die Beeinträchtigung muss stets mit einer **Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen** verbunden sein.<sup>34</sup>

Die Eingriffe stofflicher und mechanischer Art müssen ermittelt und zunächst fachlich bewertet werden nach der

17

<sup>33</sup> OVG Hamburg, U.v. 19.05.1992, NuR 1992, 483

<sup>34</sup> Lütkes, in: Lütkes/Ewer, § 14, Rdnr. 15

- Art der plötzlichen oder schleichenden Einwirkung,
- Intensität und Massierung in Bezug auf Stärke und Tiefe des Eingriffs,
- Stelle des Eingriffs im Ökosystem (Boden, Wasser, Einzelpflanze, Pflanzengesellschaft),
- Auslösung von Kettenreaktionen in den Ökosystemen,
- Nachhaltigkeit und damit Reversibilität (d. h. Veränderung oder Zerstörung von Ökosystemen), und zwar in Abhängigkeit von der jeweiligen (meist jedoch noch nicht bekannten) Belastbarkeit der einzelnen Ökofaktoren bzw. Ökosysteme.

18 Da schon im Zeitpunkt der behördlichen Genehmigung des Vorhabens zu entscheiden ist, ob ein Eingriff i. S. des § 14 BNatSchG gegeben ist, kann über Beeinträchtigungen durch das Vorhaben nur eine **Prognose** abgegeben werden.<sup>35</sup> Aufgrund einer sorgfältigen Erfassung des Ist-Zustandes kann nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis beurteilt werden, wie sich der Verlust der ökologischen Potentiale voraussichtlich auswirken wird. Eingriffe sind nicht sektoral, d. h. einen einzelnen Ökofaktor betreffend, zu beurteilen, sondern querschnittsorientiert, d. h. in ihrer **ökosystemaren Wirksamkeit und Folgewirkung**.<sup>36</sup> Nach Lage des Einzelfalls können auch sehr aufwendige Ermittlungen geboten sein. Welche Methode zu wählen ist, ist von der jeweiligen Fachdisziplin zu entscheiden.<sup>37</sup> Weil es hier um die Ermittlung der entscheidungserheblichen Tatsachen geht, steht der Behörde kein Beurteilungsspielraum zu. Die Entscheidung ist sorgfältig zu dokumentieren.<sup>38</sup>

19 **b)** Die Beeinträchtigung ist zunächst **rein naturwissenschaftlich festzustellen**, die Bewertung erfolgt durch das Kriterium „erheblich“. <sup>39</sup> Die Beurteilung setzt die Kenntnis der Regenerationsfähigkeit der Ökosysteme voraus: Ob Veränderungen von Flächen reversibel sind, hat eine räumliche und eine zeitliche Dimension: Zeitlich kann ein Schwellenwert mit einer menschlichen Generationsfolge (25 bis 30 Jahre) angesetzt werden. Räumlich ist die Reversibilität von der Häufigkeit des Biotops und der Entfernung

35 Fischer-Hüftle/Czybulka, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 14, Rdnr. 17

36 Deutscher Rat für Landespflege, Eingriffe in Natur und Landschaft, S. 356

37 Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, § 14, Rdnr. 36

38 BVerwG, U.v. 21.11.2013 – 7 C 40.11, juris - Rdnr. 19; de Witt, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 610

39 Fischer-Hüftle/Czybulka, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 14, Rdnr. 24

zu gleichartigen Biotoptypen abhängig. Die Vernetzung der Biotope und ihre mögliche Isolation, die genetische Verarmung verursacht, sind wichtige Kriterien der Beurteilung. Eingriffe sollten deshalb grundsätzlich in solche Vegetationsbestände unterbleiben, die sich wegen ihrer Seltenheit und Isolierung nicht oder erst nach langen Zeiträumen wiederherstellen.<sup>40</sup>

Eine Beeinträchtigung ist **erheblich**, wenn sie nach Art, Umfang und Schwere im Verhältnis zur ökologischen Qualität des betroffenen Naturhaushalts von Gewicht ist.<sup>41</sup> Die Beeinträchtigungen müssen also von einiger Größe und einigem Gewicht sein und es müssen nach Lage des Einzelfalles Teile oder der Gesamtzusammenhang von Natur und Landschaft gestört oder geschädigt werden.<sup>42</sup> Es ist nicht jede unvermeidbare Beeinträchtigung der Natur auszugleichen. Regelmäßig ist es deshalb auch nicht erforderlich, die betroffenen Tier- und Pflanzenarten vollständig zu erfassen. Eine Untersuchung kann sich an Repräsentanten orientieren, im Bereich intensiv landwirtschaftlich genutzter Flächen reicht eine Orientierung an Erfahrungswerten z. B. aus der Literatur.<sup>43</sup>

20

**BVerwG, B.v. 21.02.1997, RdL 1997, 95:**

*„Der Umfang der Ermittlungspflicht ist deshalb abhängig von der Art der Maßnahme und den jeweiligen naturräumlichen Gegebenheiten, in die eingegriffen werden soll. Je typischer die Gebietsstruktur des Eingriffsbereichs, je eher kann auch auf typisierende Merkmale und allgemeine Erfahrung abgestellt werden. Gibt es dagegen Anhaltspunkte für das Vorhandensein besonders seltener Arten, wird dem im Rahmen der Ermittlungen nachzugehen sein.“*

Die **Erheblichkeit** der Beeinträchtigung des Naturhaushalts ist nicht davon abhängig, ob ein Beobachter dies ohne aufwendige Untersuchungen feststellen kann, oder wenn Natur und Landschaft als Lebensgrundlage des Menschen gefährdet werden. Sie kann auch dann gegeben sein, wenn die Lebensräume (Biotope) von Tieren oder Pflanzen so gestört werden, dass die Artenvielfalt erheblich reduziert wird, vgl. § 1 III Nr. 5 BNatSchG.

21

40 Vgl. Deutscher Rat für Landespflege, Eingriffe in Natur und Landschaft, S. 64 ff.

41 VGH Mannheim, B.v. 14.11.1991, NuR 1992, 189

42 Vgl. z.B. OVG Lüneburg, U.v. 16.02.1995, NuR 1995, 371 Modellflugplatz als erhebliche Beeinträchtigung des Naturhaushalts

43 BVerwG, B.v. 21.02.1997, RdL 1997, 95

Ökosysteme in Europa sind zu einem großen Teil durch die vergangene menschliche Wirtschaftsweise beeinflusst. In der Ökologie wird deshalb unter dem Gesichtspunkt der Schutzwürdigkeit zwischen **primären Ökosystemen**, die vom Menschen kaum oder nicht beeinflussbar sind, und **sekundären Ökosystemen** unterschieden, deren Artenpotential auch an anderen Standorten neu entwickelt werden kann. Zu den primären Ökosystemen zählen insbesondere solche, deren Entstehungsvoraussetzungen nicht mehr gegeben sind (eiszeitliche Formationen), oder sehr alte vom Menschen kaum beeinflusste Ökosysteme. Die Ökologie fordert deshalb den absoluten Schutz primärer Ökosysteme.<sup>44</sup> Ob erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes verursacht werden, ist von der Ökologie nach dem neuesten Stand wissenschaftlicher Erkenntnis zu beurteilen.

- 22 Die Beurteilung der Eingriffswirkung sowie der Kompensationsmaßnahmen sind nicht „anhand standardisierter Maßstäbe oder in einem bestimmten schematisierten und rechenhaft handhabbaren Verfahren zu beurteilen. [...] Es kommt daher nicht darauf an, ob sich bei Verwendung anderer Parameter ein höherer Ausgleichsbedarf errechnen ließe.“<sup>45</sup>

**BVerwG, U.v. 09.06.2004, BVerwGE 121, 72 – Ortsumgebung**

**Michendorf:**

*„Der Planfeststellungsbehörde steht folglich bei der Bewertung der Eingriffswirkungen eines Vorhabens und ebenso bei der Bewertung der Kompensationswirkung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, insbesondere was deren Quantifizierung betrifft, eine naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative zu. Die im Planfeststellungsbeschluss vorgenommenen Quantifizierungen bei Eingriffswirkungen und Kompensationsmaßnahmen sind daher nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle zugänglich; Sie sind vom Gericht hinzunehmen, sofern sie im Einzelfall naturschutzfachlich vertretbar sind und auch nicht auf einem Bewertungsverfahren beruhen, dass sich als unzulängliches oder gar ungeeignetes Mittel erweist, um den gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden.“*

- 23 Die Ermittlung und Dokumentation der Eingriffswirkungen ist von zentraler Bedeutung. Allerdings muss kein vollständiges Arteninventar erstellt

44 Kaule/Schober, Ausgleichbarkeit von Eingriffen in Natur und Landschaft, S. 15 ff.

45 BVerwG, U.v. 09.06.2004, BVerwGE, 121, 72, Rdnr. 118 m.w.N.

werden. „Die Untersuchungstiefe hängt maßgeblich von den naturräumlichen Gegebenheiten ab. Aus fachlicher Sicht kann sich eine bis ins letzte Detail gehende Untersuchung erübrigen. Sind bestimmte Tier- und Pflanzenarten ein Indikator für die Biotopqualität und die Lebensraumanforderungen auch anderer Arten oder lassen bestimmte Vegetationsstrukturen sichere Rückschlüsse auf ihre faunistische und floristische Ausstattung zu, so kann es mit der gezielten Erhebung der insoweit maßgeblichen repräsentativen Daten sein Bewenden haben. Das Recht nötigt nicht zu einem Ermittlungsaufwand der keine zusätzlichen Erkenntnisse verspricht (Verweis auf BVerwG, B.v. 21.02.1997 – 4 B 177/96). Erforderlich, aber auch ausreichend ist vielmehr – auch nach den Vorgaben des Unionsrechts – eine am Maßstab praktischer Vernunft ausgerichtete Prüfung.“<sup>46</sup>

In **vorbelasteten Gebieten** werden geringere Anforderungen an die Erheblichkeit der Beeinträchtigungen gestellt.<sup>47</sup> Vorbelastungen sind Belastungen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt der Planung, Genehmigung oder Durchführung eines Vorhabens am Standort bereits vorhanden sind. Sie werden relevant bei der Frage nach dem zu erwartenden Eingriff und bei der Frage nach dem Umfang der Kompensationsmaßnahmen. Vorbelastungen sind **ausschließlich zum Zeitpunkt der Eingriffsermittlung** zu berücksichtigen. Dadurch kann es in tatsächlicher Hinsicht bei Verwirklichung des Vorhabens zu einem über die Erwartung hinausgehenden Eingriff kommen. Dies ist Folge der Eingriffsregelung und als solche hinzunehmen, denn alle weiteren Verfahrensstufen bauen auf der Ermittlung des zu erwartenden Eingriffs auf. Das Gebiet wird in seinem aktuell vorgefundenen Zustand (Status quo) beurteilt. Daher ist bei einer Vorbelastung eine Beeinträchtigung nicht erheblich, wenn die betreffende Grundfläche bereits stark durch menschliche Nutzung verändert/geprägt ist und durch die zusätzliche Veränderung keine wahrnehmbaren Verschlimmerungen eintreten.<sup>48</sup>

24

Es macht Sinn, ein Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Natur und Landschaft in schon vorbelastete Gebiete zu verlagern und die Inanspruchnahme unbelasteter Gebiete zu vermeiden. Die Erheblichkeit einer Beeinträchtigung ist nicht am Maßstab eines idealen oder erst geplanten Landschaftsbildes zu messen, sondern an der vorgefundenen Landschaft einschließlich aller vorhandenen Bauwerke. Gleiches gilt für den Naturhaus-

---

46 VGH Mannheim, U.v. 23.09.2013 – 3 S 284/11, juris - Rdnr. 184

47 Fischer-Hüftle/Czybulka, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 14, Rdnr. 44 f.

48 OVG Lüneburg, U.v. 27.08.1997, NuR 1998, 497 [498]

halt: Beurteilt wird die Beeinträchtigung des örtlich vorgefundenen Naturhaushalts. Ein Vorhaben in einer ökologisch bereits verarmten Umgebung ist deshalb anders zu beurteilen als dasselbe Vorhaben in einer Umgebung mit großer Artenvielfalt und stabilen ökologischen Zusammenhängen.

- 25 c) Eingriffe vieler selbständiger Vorhaben unterhalb der Schwelle der Erheblichkeit können in ihrer Summe Natur und Landschaft erheblich beeinträchtigen.<sup>49</sup> Da die Eingriffsregelung **streng projektbezogen** ist, werden solche Eingriffe unterhalb der Erheblichkeitsschwelle nicht erfasst. Das ist kein Mangel der Eingriffsregelung, denn zur Vermeidung solcher Beeinträchtigungen stehen die planungsrechtlichen Instrumente zur Verfügung (Landschaftsplanung, naturschutzrechtliche Fachplanung).

Viele je für sich noch nicht erhebliche Beeinträchtigungen eines Vorhabens hingegen sind zu summieren, auch wenn die Genehmigung/Planfeststellung in Teilen erfolgt. Ein Eingriff kann auch mit positiven Wirkungen für den Naturhaushalt oder das Landschaftsbild verbunden sein. Er verliert damit nicht den Charakter des Eingriffs, vielmehr entfallen oder vermindern sich dann lediglich die Ausgleichsmaßnahmen. Ein Eingriff entfällt erst recht nicht durch die positive Wirkung von Ausgleichsmaßnahmen.<sup>50</sup> Zu der Zulassungsentscheidung sind Vorgaben für die Ausführungsplanung festzusetzen, soweit die festgesetzten Maßnahmen dies erfordern.<sup>51</sup>

### 3. Landschaftsbild

- 26 Landschaftsbild ist das **optisch wahrnehmbare Erscheinungsbild** von Natur und Landschaft, wie es sich aus dem Wechselgefüge seiner Elemente ergibt.<sup>52</sup> Zum Landschaftsbild gehören alle vorhandenen genehmigten oder ungenehmigten baulichen Anlagen, Ortschaften sowie auch vorhandene Landschaftsschäden.

---

49 Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, § 14, Rdnr. 31 m.w.N.

50 OVG Lüneburg, U.v. 23.08.1990, NuR 1991, 145

51 BVerwG, U.v. 06.11.2013, NuR 2014, 262; BVerwG, U.v. 02.10.2013, NVwZ 2014, 367; Hösch, UPR 2015, 81, 84

52 OVG Münster, U.v. 12.10.1998, NuR 1999, 409 [410]

**OVG Münster, U.v. 30.06.1999 – 7a D 144/97.NE – NuR 2000, 173:**

*„Das Schutzgut Landschaftsbild ist kein – objektiv messbarer – Wert an sich, sondern wird in seiner Wertigkeit nur definiert mit der wertenden Betrachtung durch den Menschen, auf den es einwirkt und der es wahrnimmt.“*

Eine **erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes** ist gegeben, wenn das Erscheinungsbild der Landschaft aus der Sicht eines aufgeschlossenen Beobachters als erheblich gestört empfunden wird.<sup>53</sup> Das Vorhaben muss einen verletzenden, prägenden Einfluss auf das Landschaftsbild haben. Die Beeinträchtigungen müssen nicht auf den vom Vorhaben unmittelbar in Anspruch genommenen Grundflächen eintreten, sie müssen nur durch die Veränderungen einer Grundfläche verursacht sein. Das kann auch durch die Auswirkungen einer Sportausübung auf die Grundflächen geschehen, so dass die Sportausübung als Eingriff zu werten ist.<sup>54</sup> Das Vorhaben muss in der Landschaft als Fremdkörper wirken. Deshalb kann ein „gepflegtes“ Ufergrundstück in einer weitgehend natürlichen, geschützten Landschaft das Landschaftsbild beeinträchtigen.<sup>55</sup> Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes werden weiter bejaht:

27

- bei Führung einer Straße auf einem überwiegend 10 m hohen Damm, der allein wegen seiner Höhe die Naturräume wie ein Riegel zerteilt (OVG Münster U.v. 19.01.1994, NuR 1995, 46);
- bei Auffüllung eines Grundstücks mit unbelastetem Erdaushub (VG Freiburg U.v. 17.11.1994, NuR 1995, 569);
- beim Anlegen einer 110 kV-Leitung (VGH München U.v. 21.06.1995, NuR 1996, 203);
- bei Beseitigung von Obstbäumen, um auf der von ihnen bestandenen Fläche zukünftig Ackerbau zu betreiben (VGH Kassel U.v. 14.10.1996, NuR 1997, 607);
- bei Windenergieanlagen, die durch ihre Rotorendrehung in einer Mittelgebirgslandschaft eine optische Unruhe erzeugen (OVG Münster U.v. 18.11.2004, NuR 2005, 192 [194]).

53 BVerwG, U.v. 15.01.2004, NuR 2004, 366 [372]; VGH München, B.v. 20.01.2014 – 14 Cs 12.1950, juris

54 VGH Mannheim, U.v. 25.06.1986, NVwZ 1988, 166 für Moto-Cross-Rennen

55 VGH Mannheim, U.v. 29.01.1079, NuR 1982, 21

## 4. Landwirtschaftsklausel

- 28 Grundsätzlich ist die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff anzusehen, soweit dabei die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden (§ 14 II 1 BNatSchG). § 14 II 2 BNatSchG ist eine widerlegbare Vermutungsregel, dass die „gute fachliche Praxis“ in der Regel den Zielen und Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht widerspricht. Die Anforderungen an die gute fachliche Praxis ergeben sich aus § 5 II-IV BNatSchG, aus § 17 BBodSchG und dem Land-, Forst- und Fischereirecht. Unter der guten fachlichen Praxis ist demnach die ordnungsgemäße, „**tägliche**“ **Wirtschaftsweise** eines Landwirts zu verstehen, wobei es sich um die Urproduktion selbst handeln muss. In Schutzgebieten oder z. B. angrenzend an Naturschutzdenkmale werden höhere Anforderungen gestellt als außerhalb. Die Definitionsmacht liegt bei der Land- und Forstwirtschaft. Der Klarstellung dient auch § 14 III BNatSchG. Ein Wechsel der Bodennutzung fällt allerdings nicht unter die privilegierten Tatbestände des § 14 II, III BNatSchG.<sup>56</sup> Dasselbe gilt für die **Errichtung von Gebäuden**.

---

56 Vgl. BVerwG, U.v. 13.04.1983, NuR 1983, 272; BVerwG, B.v. 29.11.1985, NuR 1986, 251

## Beispiele für Eingriffe:

- Tiergehege (vgl. z. B. § 4 I Nr. 4 LPflG)
- Zäune für Damtiergehege (vgl. § 67 NRW LG).
- Fischteiche im Landschaftsschutzgebiet (VGH München U.v. 06.03.1990, NVwZ-RR 1990, 551);
- Fischteiche außerhalb von Schutzgebieten (OVG Lüneburg NuR 1982, 112);
- Moorentwässerung (VG München NuR 1980, 173);
- Umpflügen von Felddrainen (OLG Düsseldorf B.v. 14.04.1989, MDR 1989, 1126);
- Bodenauffüllung im Feuchtgebiet (VG Stade B.v. 25.07.1990, NuR 1992, 37);
- Beseitigung von Hecken (BVerwG B.v. 26.02.1992, UPR 1992, 309 = NuR 1992, 328);
- Auffüllen eines Feuchtgebiets (VGH Kassel B.v. 20.11.1992, NuR 1993, 332);
- keine Privilegierung effektivitätssteigernder Veränderungen (VGH Mannheim B.v. 27.07.1993, NuR 1995, 81);
- Anlage von Weihnachtsbaumkulturen (OVG Münster U.v. 04.06.1993, NVwZ-RR 1994, 645);
- Verfüllen einer Kiesgrube (OVG Hamburg U.v. 19.05.1992, NuR 1992, 483);
- Planierung einer ursprünglich landwirtschaftlich genutzten Fläche (OVG Münster B.v. 17.02.1994, NuR 1994, 453).

## 5. Verhältnis zu anderen Gesetzen

29 a) Soweit Umweltgüter in Spezialgesetzen wie zum Beispiel BImSchG oder WHG geschützt werden, gehen die im Einzelfall spezielleren Regelungen vor.<sup>57</sup> Allerdings umfassen diese Vorschriften in der Regel nicht den vollen Tatbestand der Eingriffsregelung, so dass sie ergänzend anzuwenden sind.<sup>58</sup> Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können zwar bei einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 12 BImSchG als Auflage festgesetzt werden, doch ist zu beachten, dass bei privaten Vorhaben die dafür benötigten Flächen nicht im Wege der Enteignung beschafft werden können.

Vorhaben, für die gemäß § 3 UVPG eine **Umweltverträglichkeitsprüfung** durchzuführen ist, sind in der Regel mit Eingriffen i. S. des § 14 BNatSchG verbunden. Die Zielsetzung beider Vorschriften ist jedoch unterschiedlich: Im Rahmen der UVP sind alle Auswirkungen des Vorhabens zu prüfen und zu bewerten, während bei der Eingriffsregelung lediglich die daraus resultierenden Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft geprüft werden.

30 Zum Verhältnis zwischen der Eingriffsregelung und der **FFH-Verträglichkeitsprüfung** ist allgemein festzuhalten, dass sie unterschiedliche Schutzgüter zum Gegenstand haben. In der vorhabenbezogenen Eingriffsregelung ist zu prüfen, ob das Vorhaben zu einem Eingriff in Natur und Landschaft führt, also erhebliche Auswirkungen auf die biotischen oder abiotischen Faktoren hat. Die gebietsbezogene FFH-Verträglichkeitsprüfung ist an die Existenz und die Möglichkeit der Beeinträchtigung der Schutzgebiete gekoppelt. Prüfungsgegenstand ist, ob das Projekt oder der Plan zu erheblichen Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele oder des Schutzzweckes führen kann.

Unter Umständen kann aber die Eingriffsregelung unanwendbar sein, etwa wenn der Eingriff in einem Naturschutzgebiet stattfinden soll. Dann bestimmen sich die Voraussetzungen für die Veränderung grundsätzlich nach der Schutzverordnung.<sup>59</sup>

57 Breuer, NuR 1980, 89; Gassner, NuR 1984, 81

58 BVerwG, U.v. 10.02.1978, BVerwGE 55, 220; BVerwG, U.v. 17.03.1989, DVBl. 1989, 1048

59 OVG Schleswig, U.v. 09.02.2005, NuR 2005, 549

b) Von besonderer Bedeutung ist das Verhältnis zu den **artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen**,<sup>60</sup> die regelmäßig erfüllt sein dürften, wenn ein Eingriff im Sinne der §§ 14 ff. BNatSchG vorliegt. Es gilt der Grundsatz nach § 44 V 1, 5 BNatSchG, dass ein nach § 15 BNatSchG zulässiger Eingriff die Verbotstatbestände des § 44 I BNatSchG nicht erfüllt. Das gilt jedoch nicht für das Tötungsverbot.<sup>61</sup> Diese streng auf nach § 15 BNatSchG zulässige Eingriffe beschränkte Privilegierung wurde von der aktuellen Rechtsprechung des BVerwG bestätigt.<sup>62</sup> Die Prüfung von artenschutzrechtlichen Belangen wird damit in die Prüfungen der Eingriffsregelung verlagert.<sup>63</sup> Mit einem auf diese Weise konzentrierten Verfahren werden Doppelprüfungen vermieden.

31

Der Grundsatz erfährt jedoch eine sehr bedeutende Einschränkung, sofern *besonders geschützte* wild lebende Tiere und europäische Vogelarten betroffen sind, § 44 V 2, 3 BNatSchG. Aktuell fällt die Mehrzahl der heimischen Tierarten (insbesondere der europäischen Vogelarten) in diese Kategorien.<sup>64</sup> Danach liegt ein Verstoß gegen die artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände nur dann nicht vor, wenn und soweit die ökologische Funktion der von dem Eingriff oder Vorhaben betroffenen Fortpflanzungs- und Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird. Die Regelung, nach der auch ein Verstoß gegen das Tötungs- und Störungsverbot (§ 44 I Nr. 1 BNatSchG) durch solche Eingriffe ausgeschlossen sein soll, dürfte gegen einschlägiges Europarecht verstoßen (Art. 12 I lit. a) FFH-RL und Art. 5 lit. a) VRL) und darf deshalb nicht angewendet werden.<sup>65</sup> Bezüglich der Fortpflanzungs- und Ruhestätten jedoch können im Rahmen des § 15 II BNatSchG bzw. des § 1a III BauGB gemäß § 44 V 3 BNatSchG vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen festgesetzt werden.<sup>66</sup> Die Anforderungen an die vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen sind allerdings strenger als die Kompensationsmöglichkeiten für die Eingriffsregelung.<sup>67</sup>

Sobald aber einer der Verbotstatbestände des § 44 I Nr. 1, 2 und 4 BNatSchG einschlägig ist, muss für sie eine Prüfung von Ausnahmen und Be-

60 Ausführlich zur Bewältigung artenschutzrechtlicher Problem- und Fragestellungen in der Fachplanung: de Witt/Geismann

61 Verstoß gegen Art. 12 I lit. a) FFH-RL, Art. 5 lit. a) VRL

62 BVerwG, U.v. 14.07.2011, BVerwGE 140, 149

63 Siehe z.B. OVG Koblenz, U.v. 23.02.2011 – 8 C 10696/10, juris - Rdnr. 124

64 Vgl. zur Systematik geschützter Arten: de Witt/Geismann, Rdnr. 7 ff.

65 de Witt, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 610

66 BT- Drs. 123/07, S. 20

67 Vgl. dazu de Witt/Geismann, Rdnr. 79 ff.

freiungen durchgeführt werden.<sup>68</sup> Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind grundsätzlich nicht geeignet, die Verwirklichung artenschutzrechtlicher Verbotstatbestände nach § 44 I BNatSchG zu verhindern,<sup>69</sup> selbst wenn sie in ihrer konkreten Ausgestaltung die Funktion einer Kompensation erfüllen können.

32 **BVerwG, U.v. 14.07.2011, NuR 2011, 866 (878) - Freiberg:**

*„Als Eingriff in diesem Sinne ist nicht die konkrete Beeinträchtigung [...], sondern [...] die Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen als Ganzes zu verstehen. Im Fall eines auf Grundflächen zugreifenden Planvorhabens ist danach dieses Vorhaben selbst, nicht jede seiner einzelnen Einwirkungen auf den Naturhaushalt als Eingriff zu qualifizieren. Das hat zur Konsequenz, dass Gegenstand der Zulässigkeitsprüfung das Vorhaben und nicht die einzelne Beeinträchtigung ist; führt das Vorhaben in bestimmter Hinsicht zu Beeinträchtigungen, die den Vorgaben der Eingriffsregelung widersprechen, so ist der Eingriff unzulässig mit der Folge, dass auch anderen von ihm ausgehenden Beeinträchtigungen die Privilegierung des § 42 Abs. 5 S. 2 und 3 BNatSchG [jetzt § 44 Abs. 5 S. 2 und 3 BNatSchG] verwehrt bleibt.“*

33 Diese Rechtsprechung hat zur Konsequenz, dass auch aus artenschutzrechtlicher Sicht ein sorgfältiges Abarbeiten der Eingriffsregelung erforderlich ist. Die Privilegierung des § 44 V BNatSchG für ein Vorhaben greift nur, wenn die **Eingriffsregelung als Ganze fehlerfrei abgearbeitet** wurde. Die Anwendung der Vorschrift ist immer mit Unsicherheiten verbunden. Wenn nicht durch Minderungs- und Vermeidungsmaßnahmen verhindert werden kann, dass der Tatbestand der artenschutzrechtlichen Verbote erfüllt wird, empfehlen wir in solchen Fällen, vorsorglich mit dem Institut der Ausnahmeentscheidung zu arbeiten und deren Voraussetzungen sorgfältig und gründlich zu prüfen.

Es ist immer darauf zu achten, dass die erforderlichen Untersuchungen, Ergebnisse und Bewertungen sich zwar oft überschneiden werden, bei den Prüfprogrammen und Bewertungsmaßstäben aber zum Teil große Unterschiede bestehen. Die Ergebnisse und Bewertungen sind deshalb unbedingt gesondert zu dokumentieren und darzustellen.

68 de Witt, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 610

69 BVerwG, U.v. 21.06.2006, DVBl. 2006, 1309

## III. Rechtsfolgen

### 1. Vermeidungsgebot

Der Begriff der „Vermeidbarkeit“ ist nicht im naturwissenschaftlichen Sinne zu verstehen, denn in tatsächlicher Hinsicht ist jeder Eingriff vermeidbar. Mit Vermeidbarkeit ist deshalb nicht der Verzicht auf das Vorhaben gemeint, ebenso wenig wie die Verweisung an einen anderen Standort.<sup>70</sup> Die Festlegung des Standortes richtet sich nach den materiellen Vorgaben des jeweiligen Fachrechts.<sup>71</sup> Die Eingriffsregelung ist ein Folgenbewältigungssystem und dem jeweiligen Fachrecht „aufgesattelt“. Beruht die Standortwahl auf einer planerischen Entscheidung und ist unter verschiedenen Standorten auszuwählen, sind dabei die Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes jeweils abzuwägen. Dabei hat die Landschaftsplanung eine Vorlauffunktion für die gesamträumliche Planung, indem sie die ökologischen Zielsetzungen aufbereitet.<sup>72</sup> Das Vermeidungsgebot umfasst nicht solche Maßnahmen, die eine so erhebliche Umgestaltung des konkreten Vorhabens zur Folge hätte, dass das umgestaltete Vorhaben bei objektiver Betrachtung nicht mehr als vom Antrag des Vorhabenträgers erfasst betrachtet werden kann.<sup>73</sup>

34

Die naturschutzrechtliche Frage nach dem „Ob“ der Vermeidbarkeit bezieht sich vielmehr darauf, ob bei Vorhabensverwirklichung an der geplanten Stelle erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vermieden bzw. wenigstens vermindert werden können,<sup>74</sup> oder ob schonendere Varianten zu finden sind.

#### **VGH Mannheim, U.v. 19.07.2010, BeckRS 2010, 50893:**

*„Das Vermeidungsgebot zwingt nicht zur Aufgabe des Vorhabens oder dazu, bei in Betracht kommenden (Standort-)Alternativen die ökologisch günstigste zu wählen. Die durch die Inanspruchnahme von Natur und Landschaft am Ort des Eingriffs selbst zwangsläufig hervorgerufenen Beeinträchtigungen nimmt das Naturschutzrecht als unvermeidbar hin.“*

35

70 VGH Mannheim, U.v. 03.09.1993, NuR 1994, 234 [237]

71 BVerwG, U.v. 07.03.1997, BVerwGE 104, 144

72 Dreier, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 102 ff.

73 Kratsch, NuR 2009, 398 m.w.N.

74 BVerwG, U.v. 07.03.1997, DVBl. 1997, 838; B.v. 30.10.1992, NVwZ 1993, 565

Die **Vermeidungspflicht** betrifft also nicht den Eingriff selbst, sondern die vom Eingriff verursachten Beeinträchtigungen von Natur(-haushalt) und Landschaft(-sbild).<sup>75</sup> Die Vermeidungsmaßnahmen müssen im Hinblick auf die entstehenden Kosten angemessen sein, d. h. je schwerer die Eingriffsfolgen, desto höher dürfen die Vermeidungskosten sein. Das Vermeidungsgebot ist ein in der Abwägung überwindbares Optimierungsgebot.<sup>76</sup>

Die Regelung des § 15 I BNatSchG setzt die Zulässigkeit des Eingriffs selbst voraus.<sup>77</sup> Über die rechtliche Zulässigkeit des Vorhabens am geplanten Standort ist nach dem für das Vorhaben maßgeblichen Recht zu entscheiden.<sup>78</sup>

36 Die Eingriffsregelung soll nur verhindern, dass die nachteilige Inanspruchnahme von Natur und Landschaft, die das Fachrecht gestattet, zu Lasten von Natur und Landschaft sanktionslos bleibt.<sup>79</sup> Erst wenn weder die Beeinträchtigungen vermeidbar noch im erforderlichen Maße zu kompensieren sind, stellt sich die Frage des Vorhabens erneut gemäß § 15 V BNatSchG. Zwar stellt das Vermeidungsgebot auf den Status quo ab, die Natur muss jedoch die Chance haben, sich zu entwickeln. Diese künftigen naturräumlichen Entwicklungen sind indes nur insoweit geschützt, als ihr Eintritt tatsächlich zu erwarten ist.<sup>80</sup>

37 **Das Verhältnismäßigkeitsprinzip** ist stets zu beachten.<sup>81</sup> Maßnahmen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen müssen auch ohne ausdrückliche gesetzliche Erwähnung möglich, rechtlich zulässig sowie geeignet sein. Sie dürfen nicht außer Verhältnis zum angestrebten Erfolg stehen. Insofern kommen auch wirtschaftliche Gesichtspunkte zum Tragen. Das Verbot richtet sich als Minimierungsgebot an die Form des Vorhabens, setzt dieses an dem gewählten Standort voraus und eröffnet keine Standortwahl durch die Behörde.

---

75 OVG Lüneburg, U.v. 08.11.2001, NuR 2002, 563 [564]

76 BVerwG, B.v. 21.08.1990, RdL 1990, 268

77 Ausdrücklich BVerwG, U.v. 07.03.1997, DVBl. 1997, 838

78 BVerwG, U.v. 07.03.1997, DVBl. 1997, 838; BVerwG, U.v. 19.05.1998, NuR 1998, 649 [650]

79 BVerwG, U.v. 23.11.2001, NuR 2002, 353, UPR 2002, 192 [193]

80 BVerwG, U.v. 16.12.2004, UPR 2005, 196

81 BVerwG, U.v. 19.03.2003, DVBl. 2003, 1120

Das Minimierungsgebot verpflichtet z. B. zu prüfen, ob ein Straßenquerschnitt reduziert, die versiegelte Fläche verringert werden kann, eine Brücke anstelle eines Dammes möglich ist, um Wildwechsel zu erhalten.<sup>82</sup>

Werden in einem Retentionsbecken zur Rückhaltung von Hochwasser ökologische Flutungen durchgeführt, kann sich dort ein Zustand von Flora und Fauna einstellen, der auf Überflutungen im Hochwasserfall angepasst ist. Ökologische Flutungen sind damit Vermeidungsmaßnahmen, auch wenn sie zunächst als Eingriff zu qualifizieren sind, bis eine hochwasserangepasste Flora und Fauna entstanden ist.<sup>83</sup>

## 2. Kompensationsmaßnahmen

Eine Beeinträchtigung gilt als ausgeglichen, „wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild wiederhergestellt oder neu gestaltet ist“, § 15 II 2 BNatSchG (**Ausgleichspflicht**). In sonstiger Weise kompensiert (ersetzt) ist „eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigenden Funktionen des Naturhaushaltes in gleichwertiger Weise ersetzt sind oder das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet ist“, § 15 II 3 BNatSchG (**Ersatzpflicht**). Die landschaftliche Neugestaltung kann sowohl Ausgleichs- als auch Ersatzmaßnahme sein. In Einzelfällen bleiben Abgrenzungsschwierigkeiten, bedeutet doch „kompensieren“ nichts anderes als „ausgleichen“.<sup>84</sup> Deshalb empfiehlt es sich, im Zweifel eine Maßnahme als Ersatz zu bezeichnen. Eine Abgrenzung ist nicht entbehrlich. Dies gilt, obwohl der neue § 15 II BNatSchG dem Ausgleich nicht mehr zwingend den Vorrang vor dem Ersatz einräumt. Es ist aber nach der neuen Rechtslage eine Abwägung vorzunehmen, welche Maßnahmen im Einzelfall zweckdienlicher sind.<sup>85</sup>

Für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kommen grundsätzlich nur solche Flächen in Betracht, die aufwertungsbedürftig und -fähig sind.<sup>86</sup> Das

38

82 Eine ausführliche „Checkliste möglicher Vermeidungsmaßnahmen“ findet sich bei Kiemstedt u. a. Teil III, S. 67 ff: <http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/50038/perw01.pdf?command=downloadContent&filename=perw01.pdf&FIS=200=DisplayBericht&FIS=200&OBJECT=50038&MODE=METADATA>

83 BVerwG, B.v. 19.09.2014, NVwZ-RR 2015, 15

84 Stich, UPR 2002, 161 [166]

85 Vgl. Hender/Brockhoff, NVwZ 2010, 733; so auch Gellermann, NVwZ 2010, 73 [76]

86 Exemplarisch OVG Schleswig, U.v. 24.06.2008, NuR 2009, 210; siehe auch jüngst: BVerwG, B.v. 07.07.2010, NuR 2010, 646; B.v. 28.01.2009, NVwZ 2009, 521; GB.v. 10.09.1998, NuR 1999, 103 [104]; U.v. 28.01.1999, NuR 1999, 510; VGH München, U.v. 19.02.2014 – 8 A 11.40040 u. a., juris

bedeutet, die Flächen in einen Zustand zu versetzen, der sich im Vergleich mit dem früheren als ökologisch höherwertig einstufen lässt.<sup>87</sup> Flächen, die ihrer ökologischen Qualität nach den für den Eingriff in Anspruch genommenen Flächen entsprechen, eignen sich für die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen in der Regel nicht. Als aufwertungsfähige Flächen bieten sich u. a. vorbelastete Flächen an. Dies gilt auch für Ersatzmaßnahmen. Die Änderung des Flächennutzungsplanes durch Darstellung eines Gebietes als ökologisch wertvolle Fläche ist keine Ersatzmaßnahme,<sup>88</sup> die bloße Sicherung eines bereits vorhandenen wertvollen Landschaftsteiles keine Kompensationsmaßnahme.<sup>89</sup> Die Ausgleichsmaßnahme muss in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Eingriffsort erfolgen.<sup>90</sup>

39

**BVerwG, U.v. 06.11.2012, BVerwGE 145, 40:**

*„Die Ausgestaltung des naturschutzrechtlichen Kompensationsmodells weist hinsichtlich der Auswahl zwischen grundsätzlich gleich geeigneten Kompensationsmaßnahmen, der naturschutzfachlichen Abstimmung der Kompensationsmaßnahmen untereinander sowie der Berücksichtigung etwaiger multifunktionaler Kompensationswirkungen in erheblichem Umfang Elemente einer planerisch abwägenden Entscheidung auf (vgl. Urteil vom 9. Juni 2004 a.a.O. S. 84 f.). Die im Planfeststellungsbeschluss vorgenommenen Quantifizierungen der Eingriffswirkungen und Kompensationsmaßnahmen sind daher nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle zugänglich; Sie sind vom Gericht hinzunehmen, sofern sie im Einzelfall naturschutzfachlich vertretbar sind und auch nicht auf einem Bewertungsverfahren beruhen, das sich als unzulängliches oder gar ungeeignetes Mittel erweist, um den gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden.“ (mit weiteren Rechtsprechungs nachweisen)*

40 Die Behörde hat bei der Bewertung der Eingriffswirkungen sowie bei der Bewertung der Kompensationswirkungen insbesondere hinsichtlich ihrer Quantifizierung eine naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative. Da zur Zeit weder bundesrechtliche Vorgaben noch anerkannte wissenschaftliche Methoden zur Verfügung stehen, können insbesondere Verwaltungs-

87 BVerwG, U.v. 23.08.1996, DVBl. 1997, 72; zuletzt BVerwG, B.v. 07.07.2010, NuR 2010, 646

88 VGH Kassel, U.v. 25.05.2000, NuR 2001, 278 [280]

89 OVG Koblenz, U.v. 14.01.2000, NuR 2000, 384

90 BVerwG, U.v. 27.10.2000, BVerwGE 112, 140 [163]; U.v. 06.11.2013, NuR 2014, 262-277; U.v. 09.06.2004, NVwZ 2004, 1487 [1498] sowie Fischer-Hüftle/Schumacher, in: dies., § 19 Rdnr. 37; aber aufweichend BVerwG, U.v. 18.07.2003, ZUR 2004, 39; B.v. 07.07.2010, NuR 2010, 646

vorschriften herangezogen werden, um eine gleichmäßige Verwaltungspraxis sicherzustellen.<sup>91</sup>

**VGH Mannheim, U.v. 02.11.2006, NuR 2007, 420:**

*„Geht es um den Ausgleich von Eingriffen in die Fauna, muss der räumlich-funktionale Zusammenhang zwischen Maßnahme und Eingriffsort qualitativ so beschaffen sein, dass er auch den typischen Lebensraum oder „alltäglichen Aktionsradius“ der geförderten Population umfasst (hier: Maßnahmen zugunsten der ackerspezifischen Laufkäferfauna)“.*

Ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal des § 15 II BNatSchG ist die Möglichkeit der Kompensation in **angemessener Frist**. Das ergibt sich aus § 15 V BNatSchG.<sup>92</sup> Die konkrete Dauer bestimmt sich nach der Eingriffsintensität und nach Art und Umfang der ergriffenen Kompensationsmaßnahmen.<sup>93</sup> Ausgleich bzw. Ersatz müssen so schnell wie nach den konkreten Umständen möglich durchgeführt werden.<sup>94</sup> Wird die Ausgleichsmaßnahme nicht innerhalb der Frist vollständig durchgeführt, sind die Rechtsfolgen in den Ländern, deren Vorschriften in den Grenzen des § 15 VII 2 BNatSchG nach wie vor Gültigkeit haben, unterschiedlich ausgestaltet.<sup>95</sup> Der derzeitige Entwurf des Bundesumweltministeriums zur Verordnung über die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft (Bundeskompensationsverordnung - BKompV)<sup>96</sup> sieht ebenfalls in den §§ 7, 8 BKompV Entwurf das Einhalten einer angemessenen Frist vor.

41

**a) Ausgleichsmaßnahmen:** Unvermeidbare Beeinträchtigungen sind gemäß § 15 II 1 Hs. 1 BNatSchG vorrangig auszugleichen. Die damit bestimmte Ausgleichspflicht verlangt einen **zeitnahen funktionalen Ausgleich** der Beeinträchtigungen. Die spätere Rekultivierung beim Kiesabbau ist demnach zum Beispiel keine Ausgleichsmaßnahme.<sup>97</sup> Ausgleich ist nicht als Wieder-

42

91 BVerwG, U.v. 06.11.2012, BVerwGE 145, 140

92 Fischer-Hüftle/Schumacher, in: dies., § 15, Rdnr. 77

93 VG Düsseldorf, U.v. 19.11.2010 – 17 K 8924/08, juris

94 Sparwasser/Wöckel, NVwZ 2004, 1189 [1193]

95 In den nach der Föderalismusreform erlassenen Landesgesetzen (siehe Anhang) finden sich keine Abweichungen der Regelung des § 15 BNatSchG

96 <http://www.bmub.bund.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/entwurf-verordnung-ueber-die-kompensation-von-eingriffen-in-natur-und-landschaft-bundeskompensationsverordnung-bkompv-1/>

97 VGH Mannheim, U.v. 06.08.1985, NVwZ 1986, 53

herstellung des ehemaligen Zustandes zu verstehen, vielmehr ist der Eingriff nach § 15 II 2 BNatSchG ausgeglichen, „wenn nach seiner Beendigung keine erhebliche oder nachträgliche Beeinträchtigung des Naturhaushalts zurückbleibt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist“. Der Ausgleich der Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes ist nur am Ort des Eingriffs selbst möglich durch landschaftspflegerische Maßnahmen; bei Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes kommt es darauf an, die gestörten ökologischen Funktionen wiederherzustellen.<sup>98</sup>

43 **OVG Münster, U.v. 19.01.1994 – 23 D 133/91.AK, juris:**

*„Ein Eingriff in das Landschaftsbild ist „ausgeglichen, wenn nach seiner Beendigung das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist. Einen Ausgleich im Rechtssinne stellen dabei Maßnahmen in Bezug auf ein durch einen Eingriff gestörtes Landschaftsbild immer dann dar, wenn durch sie in dem betroffenen Landschaftsraum ein Zustand geschaffen wird, der in gleicher Art, mit gleichen Funktionen und ohne Preisgabe wesentlicher Faktoren des optischen Beziehungsgefüges den vor dem Eingriff vorhandenen Zustand in weitest möglicher Annäherung fortführt.“*

Bei Eingriffen in das Landschaftsbild kann der Kompensationsbedarf nicht rein flächenmäßig ermittelt werden. Eine Ausgleichsmaßnahme muss sich in erster Linie nach den Kriterien Eigenart, Schönheit und Vielfalt sowie der Erholungsfunktion des Menschen orientieren. Eine vollständige Behebung der optischen Störungen ist nicht geboten. Die Neugestaltung und die Veränderung lassen in der Regel immer den Eingriff sichtbar bleiben.<sup>99</sup>

44 Der Ausgleich ist nicht auf den Ort des Eingriffs beschränkt, sondern bezieht sich auf den „Funktionsraum“ des Eingriffs.<sup>100</sup> Die Ausgleichsmaßnahmen müssen sich dort auswirken, wo die durch das Vorhaben hervorgerufenen Beeinträchtigungen auftreten.<sup>101</sup> Der Ausgleich dient in erster Linie der Erhaltung des Status quo und ist zwangsläufig immer mit einer „ökologischen Aufwertung“ der Flächen verbunden, auf die sich die Ausgleichsmaßnahmen beziehen. Bei Eingriffen in das Landschaftsbild kommt es darauf an,

98 Vgl. Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, § 15, Rdnr. 31 ff.

99 OVG Münster, U.v. 30.06.1999 – 7a D 144/97.ME, NuR 2000, 163

100 BVerwG, U.v. 23.08.1996, NVwZ 1997, 486

101 Für eine großzügige Auslegung der Anforderungen an den räumlichen Bezug zwischen Eingriffsort und Ort der Ersatzmaßnahme: BVerwG, B.v. 07.07.2010, NuR 2010, 646; U.v. 17.08.2004, NuR 2005, 177

dass ohne zwingende optische Identität in dem betroffenen Landschaftsraum ein Zustand geschaffen wird, der dem vorherigen in weitestmöglicher Anlehnung entspricht.<sup>102</sup> Kein Ausgleich ist daher die bloße Pflege eines bereits vorhandenen Biotops,<sup>103</sup> ebenso wenig, wenn als Folgen eines vierstreifigen Straßenneubaus durch Rekultivierung und Neubepflanzung lediglich die Böschungen bepflanzt werden. Ausgleichsmaßnahmen können beispielsweise sein:

- Anlage von artenreichen Wiesen und Weiden
- Anlage von Hecken, Bepflanzungen
- Renaturierungen von Still- und Fließgewässern
- Entseelungen von Flächen.<sup>104</sup>

Die Ausgleichsmaßnahmen müssen in den natürlichen Entwicklungsprozess eingepasst werden. Eine methodische Bewertung nehmen *Adam/Nohl/Valentin*<sup>105</sup> aufgrund einer Systematisierung der Auswirkungen von Eingriffen auf Naturhaushalt und Landschaftsbild vor.<sup>106</sup> Eingriffe in primäre Ökosysteme können nicht ausgeglichen werden, da ihre Entstehungsvoraussetzungen nicht wiederhergestellt werden können. Solche Eingriffe sollten ganz unterbleiben. Sekundäre Ökosysteme können zwar entwickelt werden, doch ist der Erfolg nur teilweise vorhersehbar.

Um die ökosystemaren Funktionsabläufe aufrechtzuerhalten, müssen die Ausgleichsmaßnahmen zumindest **zeitgleich** mit dem Eingriff angelegt werden. Bestandteile und Funktionsabläufe innerhalb von Ökosystemen sowie die standortspezifischen Arten und Strukturen können meist nur anhand von Abschätzungen erfasst werden. Wird die Kompensation erst nach längerer Zeit wirksam, z. B. bei Ersatzpflanzung von Bäumen, ist die Zeit zwischen Eingriff und Wirksamkeit des Ausgleichs als Eingriff zu bewerten und – zusätzlich – zu kompensieren.<sup>107</sup>

102 BVerwG, B.v. 05.10.1990, UPR 1991, 38

103 VGH Mannheim, U.v. 17.05.2001, UPR 2001, 451

104 Für weitere Beispiele siehe die Arbeitshilfen der Länder, vgl. Anhang IV; z.B. Land Brandenburg Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umweltschutz und Verbraucherschutz, Hinweise zum Vollzug der Eingriffsregelung, S. 19 ff., [http://www.mugv.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/hve\\_09.pdf](http://www.mugv.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/hve_09.pdf)

105 Bewertungsgrundlagen für Kompensationsmaßnahmen bei Eingriffen in die Landschaft

106 Dazu auch Kiemstedt u.a., Methodik der Eingriffsregelung, Teil III, 74 ff.

107 Vgl. de Witt, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 688

Auf die individuelle **wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Vorhabenträgers** zur Finanzierung der Ausgleichsmaßnahmen kommt es nicht an,<sup>108</sup> wohl aber darauf, ob der Aufwand für das Ziel des Ausgleichs verhältnismäßig ist.

- 46 Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>109</sup> ist es zulässig, zunächst nach Maßgabe der gesetzlichen Rangfolge ein vorläufiges Kompensationskonzept zu entwickeln und den örtlichen Bereich für die Maßnahmen zu umreißen. Sodann kann es infolge der ermittelten Eigentumsverhältnisse notwendig sein, das Kompensationskonzept zu modifizieren.

Allerdings kann ein Kompensationskonzept, das sich an den Ort des Eingriffs anpasst auch die Inanspruchnahme privater Grundstücke rechtfertigen.<sup>110</sup>

- 47 **b) Ersatzmaßnahmen:** Im Regelfall führen Ausgleichsmaßnahmen nur zu einem teilweisen Ausgleich, so dass ergänzend Ersatzmaßnahmen notwendig werden.<sup>111</sup>

Auch Ersatzmaßnahmen sind an der Zielsetzung des BNatSchG orientiert, müssen jedoch nicht den engen räumlichen oder funktionalen Zusammenhang aufweisen wie die Ausgleichsmaßnahmen. Hinsichtlich des räumlichen Bezugs ist nach der Rechtsprechung ein großzügiger Maßstab anzulegen.<sup>112</sup> Welche Ersatzmaßnahmen im Einzelfall geboten sind, muss deshalb einer wertenden Entscheidung überlassen bleiben, die ausgeht von der ökologischen Bedeutung des Eingriffs und den verbleibenden nicht ausgeglichenen Beeinträchtigungen, gemessen an den Zielen und Grundsätzen des BNatSchG.<sup>113</sup> Die Auswahl der Flächen für Ersatzmaßnahmen erfolgt vorrangig unter fachlichen Gesichtspunkten. Die Flächen müssen daher nicht proportional auf die Gemeindegebiete entsprechend der Inanspruchnahme durch das geplante Vorhaben verteilt werden. Es steht außerdem der Eignung als Ersatzmaßnahme nicht entgegen, dass sie zugleich auch der Sanierung eines Altstandortes dient.<sup>114</sup> Es besteht keine planerische

108 OVG Berlin, U.v. 22.04.1983, NVwZ 1983, 416

109 U.v. 24.03.2011 – 7 A 3/10, NuR 2011, 501

110 Zu den Enteignungsvoraussetzungen vgl. unten Rdnr. 61

111 Siehe zum Verhältnis zwischen Ausgleich und Ersatz: Hender/Brockhoff, NVwZ 2010, 733

112 BVerwG, U.v. 17.08.2004, NuR 2005, 177

113 Zur Bestimmung des Ersatzumfangs auch Kiemstedt/u.a., Methodik der Eingriffsregelung, Teil III, 116 ff.

114 BVerwG, U.v. 26.01.2005, DVBl. 2005, 900

Gestaltungsfreiheit der Behörde bei Anwendung der landesgesetzlichen Kompensationsregelung. Entscheidend ist allein die Eignung der Grundstücksflächen für die beabsichtigte Ersatzmaßnahme.<sup>115</sup> Daneben räumt das BVerwG dem Zugriff auf Grundstücke der öffentlichen Hand den Vorrang der Inanspruchnahme von privatem Grund und Boden ein.<sup>116</sup> Art und Weise wie Ort der Ersatzmaßnahme sind also zu bewerten unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

Ersatzmaßnahmen müssen im Zeitpunkt der Entscheidung noch nicht parzellenscharf festgesetzt werden, wohl aber **dem Grunde nach**.

Es ist ausreichend, die Maßnahmen und ihren Flächenbedarf sowie das Gebiet zu bestimmen. Der Vorhabenträger kann dann im Wege des freihändigen Erwerbs die Flächen erwerben und die Maßnahme ausführen. Es reicht nicht aus, eine solche Regelung durch den Vorbehalt der Planergänzung abzusichern, wenn die Maßnahme nicht in bestimmter Frist verwirklicht wird<sup>117</sup> oder bei einer Gesamtmaßnahme für mehrere Abschnitte sie in einen nächsten Bauabschnitt zu verlagern.<sup>118</sup> Da die Kompensation die beeinträchtigte Funktion ersetzen muss, kann eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes nicht durch Aufwertungen von Flächen kompensiert werden.<sup>119</sup>

Nach § 15 VII 2 BNatSchG richtet sich das Nähere zur Kompensation von Eingriffen nach **Landesrecht**, solange und soweit die auf der Ermächtigung des § 15 VII BNatSchG beruhende Bundeskompensationsverordnung nicht in Kraft tritt und das Landesrecht den Abs. 1 bis 6 nicht widerspricht. Die bisherigen Landesregelungen sind also in diesen Grenzen weiterhin gültig. In der Rechtsanwendung muss daher im Einzelfall die jeweilige landesrechtliche Vorschrift an § 15 VII 2 BNatSchG auf ihre Gültigkeit hin überprüft werden.<sup>120</sup> Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können selbst Eingriffe in Natur und Landschaft sein.

---

115 VGH München, U.v. 21.12.1999, NuR 2000, 582 [583]

116 BVerwG, B.v. 10.09.1998, NuR 1999, 103

117 BVerwG, B.v. 22.05.1995, NVwZ-RR 1997, 217; VGH Mannheim, U.v. 09.12.1994, NuR 1996, 297

118 BVerwG, B.v. 30.08.1994, NVwZ-RR 1995, 322

119 Lau, Der Naturschutz in der Bauleitplanung, Rdnr. 267; Schrödter, in: ders., BauGB, § 200a, Rdnr. 2

120 Siehe Anhang I für die entsprechenden Normen der Landesnaturschutzgesetze

49

**BVerwG, B.v. 28.01.2009, DVBI 2009, 440:**

*„Wegen eines naturschutznäheren Endziels kann die Behörde Maßnahmen ergreifen, die zunächst eine Beeinträchtigung des bestehenden naturhaften Zustands darstellen. Erweist sich die Maßnahme in der naturschutzfachlichen Gesamtbilanz als günstig, stellt sie also insbesondere eine wesentliche Verbesserung des Zustandes dar, bedarf der mit der Maßnahme zunächst bewirkte Eingriff keiner weiteren Kompensation durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Die an sich erforderliche Kompensation geht an die ökologische Gesamtbilanz regelmäßig ein. Weist die Gesamtbilanz keine Verbesserung der in Anspruch genommenen Fläche aus, hat die Ausgleichsmaßnahme und damit der mit ihr verbundene Eingriff regelmäßig zu unterbleiben.“*

**3. Eingriff in Kompensationsflächen**

50

Nach dem neuen § 15 IV BNatSchG sind die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im jeweils erforderlichen Zeitraum zu erhalten und rechtlich zu sichern. Dieser Zeitraum wird durch die zuständige Behörde festgesetzt. Verantwortlich ist der Verursacher oder dessen Rechtsnachfolger. Gesetzlich nicht geregelt ist die Frage, wie ein Zweiteingriff in die Kompensationsfläche eines früheren Eingriffs zu beurteilen ist. Das wäre ein neuer kompensationspflichtiger Eingriff. Die Kompensationspflicht des Erstverursachers endet aber, wenn der Zweitverursacher seinerseits Kompensationsmaßnahmen vornehmen muss.

51

**BVerwG, B.v. 31.01.2006 – 4 B 49/05, juris:**

*„Nach § 19 Abs. 2 und 3 BNatSchG können Eingriffe in Natur und Landschaft auch auf Flächen zulässig sein, auf denen anderweitige Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft durch einen vorangegangenen, an anderer Stelle vorgenommenen Eingriff auszugleichen oder in sonstiger Weise zu kompensieren sind. Wird der Ausgleich bzw. Ersatz zu dem der Vorhabenträger für den ersten Eingriff verpflichtet wurde, durch das nachfolgende Vorhaben unmöglich, ist der Vorhabenträger zu verpflichten, auch diesen Eingriff vorrangig auszugleichen oder in sonstiger Weise zu kompensieren.“*

Der zweite Vorhabenträger hat also dann auch den früheren Eingriff zu kompensieren. Ferner ist es denkbar, dass Kompensationsmaßnahmen für anderweitig zugelassene Eingriffe in Natur und Landschaft ihrerseits selbst Eingriffe in Natur und Landschaft darstellen.<sup>121</sup>

<sup>121</sup> BVerwG, B.v. 28.01.2009, NVwZ 2009, 521

## 4. Naturschutzrechtliche Abwägung

Nach § 15 V BNatSchG darf der Eingriff nicht zugelassen oder durchgeführt werden, „wenn die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht in angemessener Frist auszugleichen oder zu ersetzen sind und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft anderen Belangen im Range vorgehen“. Sie bildet damit fast den Schlusspunkt der Eingriffsregelung, einen **eigenständigen Versagungsgrund** und gewährleistet einen **unabdingbaren Mindestschutz**.

Voraussetzung der Untersagung ist einmal, dass die Beeinträchtigungen objektiv entweder nicht vollständig vermeidbar oder kompensierbar sind. Die naturschutzrechtliche Abwägung ist damit erst eröffnet, wenn die vorhergehenden Stufen „abgearbeitet“ sind.<sup>122</sup> Die Entscheidung ist eine spezifisch naturschutzrechtliche Abwägung und unabhängig von der rechtlichen Form des Zulassungstatbestandes des Vorhabens.<sup>123</sup> Sie ist keine nachvollziehende Abwägungsentscheidung wie im Rahmen der Entscheidung nach § 35 BauGB. Vielmehr handelt es sich um eine „echte“ **Abwägung**.<sup>124</sup> Sie ist von den in § 15 II BNatSchG normierten Verpflichtungen und der fachplanerischen Abwägung zu unterscheiden.<sup>125</sup> Dies folgt aus der Trennung der naturschutzrechtlichen von der fachplanerischen Zulässigkeit des Vorhabens. Letztere legt für die Vermeidbarkeitsprüfung und Ausgleichs- bzw. Ersatzverpflichtung nach § 15 II BNatSchG den Prüfungsgegenstand, nämlich das konkrete Vorhaben, fest. Folgerichtig ist das konkrete Vorhaben auch Prüfungsgegenstand der naturschutzrechtlichen Abwägung.<sup>126</sup> Auch die Belange des Naturschutzes unterliegen dem fachgesetzlichen Abwägungsgebot.

52

---

122 VGH Mannheim, U.v. 15.03.1995, NuR 1995, 464

123 Czybulka, VBIBW 1991, 85

124 de Witt, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 691, Koch, in: Kerkmann, § 4, Rdnr. 48; BVerwG, B.v. 21.08.1990, NVwZ 1991, 69; U.v. 27.09.1990, DVBl. 1991, 209

125 BVerwG, U.v. 17.01.2007, NVwZ 2007, 581 [584]; B.v. 14.09.1992, DVBl. 1993, 167; B.v. 22.05.1995, NVwZ-RR 1997, 217; U.v. 13.12.2001, DVBl. 2002, 706 [707]

126 Halama, NuR 1998, 633 [636]; siehe dazu auch weiter unten Rdnr. 76 ff.

53

**BVerwG, U.v. 07.03.1997, BVerwGE 104, 144 Rdnr. 25:**

*„Das Abdeckungsgebot eröffnet zwar voraussetzungsgemäß die Möglichkeit, einzelne Belange hinter andere zurückzustellen. Es entbindet aber nicht von der Verpflichtung, einen Ausgleich herbeizuführen, der den Erfordernissen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerecht wird. Das auf Schonung von Natur und Landschaft gerichtete Allgemeininteresse lässt sich im Konflikt mit den für eine konkrete Planung sprechenden Gesichtspunkten nur unter der Voraussetzung zurückstellen, dass entsprechend gewichtige Gründe dies rechtfertigen.“*

54

Unterbleibt die Abwägung, ist die Entscheidung fehlerhaft und aufzuheben.<sup>127</sup>

Im Rahmen der Abwägungsentscheidung ist zu berücksichtigen, inwieweit Beeinträchtigungen vermieden oder kompensiert werden. Die Entscheidungsalternative gibt § 15 V BNatSchG vor: Der Eingriff ist zu untersagen oder zuzulassen. Mit § 15 V BNatSchG ist also **keine sekundäre planerische Gestaltungsfreiheit** eröffnet. An die Vermeidung von Beeinträchtigungen wie an Ausgleichsmaßnahmen dürfen nicht so hohe Anforderungen gestellt werden, dass damit indirekt der Eingriff untersagt wird, denn die Untersagungsmöglichkeit ist in § 15 V BNatSchG abschließend geregelt. Die Abwägung ist in den Entscheidungsgründen zu dokumentieren. Die Frage, ob die Abwägung gerichtlich voll überprüfbar ist, wird in der Literatur und in der Rechtsprechung uneinheitlich beantwortet.<sup>128</sup> Während das BVerwG zeitweilig in Richtung einer vollen gerichtlichen Überprüfung tendierte,<sup>129</sup> plädieren jüngere Urteile ausdrücklich für eine nur eingeschränkte gerichtliche Kontrolle.<sup>130</sup> Umso wichtiger ist die umfassende Dokumentation der Entscheidungsfindung.

Da erhebliche Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes bereits Voraussetzung des Eingriffstatbestandes sind, muss bei einer Untersagung nach § 15 V BNatSchG ein gesteigertes Maß der Beeinträchtigung<sup>131</sup> oder eine überragende Bedeutung des betroffenen Ökosystems vorliegen.

127 VGH München, U.v. 31.05.1990, NuR 1991, 28 für die alte Rechtslage

128 Siehe die diversen Nachweise bei Gellermann, in: Landmann/Rohmer, § 15 BNatSchG, Rdnr. 33

129 Offenlassend: U.v. 27.10.2000, NuR 2001, 216 sowie eine uneingeschränkte Prüfung in bestimmten Fällen bejahend: U.v. 13.12.2001, NuR 2002, 360 [361]

130 BVerwG, B.v. 07.07.2010, NuR 2010, 646; U.v. 18.03.2009, NuR 2010, 41; U.v. 09.06.2004, BVerwGE 121, 72; U.v. 17.01.2007, NVwZ 2007, 581 [584]

131 So VGH Mannheim, U.v. 30.07.1985, DVBl. 1986, 364

**BVerwG, U.v. 17.01.2007, BVerwGE 128, 76:**

*„Sollen Wertungswidersprüche zur fachplanerischen Abwägung vermieden werden, so darf die naturschutzrechtliche Abwägung nicht losgelöst von der Ausfüllung der fachplanerischen Abwägungsspielräume erfolgen. Das schließt es aus, die als eine nur gesetzliche Wertungen für den Einzelfall nachvollziehende Abwägung zu begreifen. Eine stimmige Abwägung auf der fachplanerischen und der naturschutzrechtlichen Ebene setzt vielmehr (...) voraus, dass der Behörde auch bei der naturschutzrechtlichen Abwägung entsprechende Spielräume der Gewichtung und der vergleichenden Bewertung zugebilligt werden.“*

55

Nach alledem wird ein Eingriff, wenn nicht ausgleichbar, zumeist jedenfalls in sonstiger Weise kompensationsfähig sein. Grundsätzlich ist nach der Stufenfolge der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung für eine Abwägung dann kein Raum, wenn auf der zweiten Stufe ein Vollaussgleich gewährleistet ist. Dem Praktiker ist jedoch zu empfehlen, gleichwohl bei der Begründung eines Planfeststellungsbeschlusses bzw. einer anderen Genehmigungsentscheidung nach der Darstellung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorsorglich eine naturschutzrechtliche Abwägung vorzunehmen. Denn niemand kann vorhersagen, ob eine verwaltungsgerichtliche Prüfung nicht zum Ergebnis kommt, dass der Eingriff nicht vollständig kompensiert ist. Dann würde die Abwägungsentscheidung fehlen. Bei einem Planfeststellungsbeschluss wäre der Fehler durch eine Ergänzungsplanfeststellung heilbar, ohne dass der Beschluss deshalb aufzuheben wäre, wenn der Mangel nicht von solcher Art und Schwere ist, dass die Planung als Ganzes von vornherein infrage gestellt erscheint.<sup>132</sup> Das BVerwG hat im Übrigen festgestellt, dass eine Entscheidung der Planfeststellungsbehörde auch auf der Ebene der Auswahl und Abstimmung von Kompensationsmaßnahmen „Elemente einer planerisch abwägenden Entscheidung“ hat:

56

**BVerwG, U.v. 09.06.2004, BVerwGE 121, 72:**

*„[Das] naturschutzrechtliche Kompensationsmodell enthält, soweit die Planfeststellungsbehörde darin unter Beachtung der gesetzlichen Rangfolge von Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme eine Auswahl zwischen grundsätzlich gleich geeigneten Kompensationsmaßnahmen trifft, aber auch mit Rücksicht auf die naturschutzfachliche Abstimmung der Kompensationsmaßnahmen untereinander sowie im Hinblick auf die Berücksichtigung etwaiger multifunktionaler Kompensationswirkungen in erheblichen Umfang Elemente einer planerisch abwägenden Entscheidung.“*

<sup>132</sup> BVerwG, U.v. 27.10.2000, BVerwGE 112, 140

## 5. Ersatzzahlungen sowie Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen

- 57 a) Überwiegen in der Abwägung nach § 15 V BNatSchG die Belange des Vorhabens, so greift die Vorschrift über die **Ersatzzahlungen**. Gemäß § 15 VI BNatSchG hat in diesem Fall der Verursacher Ersatz in Geld zu leisten. Die neue Vorschrift des Abs. 6, die durch die Novelle von 2009 eingeführt wurde, ist entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen nachgebildet worden.

Die Höhe der Ersatzzahlung ist wie folgt zu bestimmen:

- Die Höhe der Ersatzzahlung bemisst sich grundsätzlich nach den durchschnittlichen Kosten der unterbliebenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (§ 15 VI 2 BNatSchG).
- Sollten diese jedoch nicht feststellbar sein, bestimmt sich die Höhe nach Dauer und Schwere des Eingriffs unter Berücksichtigung der dem Verursacher daraus erwachsenen Vorteile (§ 15 VI 3 BNatSchG).<sup>133</sup>

- 58 Die Vorschrift kombiniert in diesem Stufenverhältnis die beiden bisher in den landesrechtlichen Vorschriften praktizierten Bemessungsmöglichkeiten. Die Ersatzzahlung wird nach § 15 VI 4 BNatSchG festgesetzt und ist grundsätzlich vor der Durchführung des Eingriffs zu leisten (§ 15 VI 5 BNatSchG). Wird ein anderer Zahlungszeitpunkt festgelegt, so soll eine Sicherheitsleistung verlangt werden. Auch auf die Frage nach der Verwendung der Ersatzzahlungen gibt das Bundesrecht eine Antwort. Nach § 15 VI 7 BNatSchG ist sie zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst in dem betroffenen Naturraum zu verwenden. Sie darf aber nach dem letzten Halbsatz der Vorschrift nicht für Maßnahmen verwendet werden, für die bereits nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll es sich dabei um „praktische, reale und unmittelbar wirkende Maßnahmen in Natur und Landschaft handeln“.<sup>134</sup> Das Nähere zur Ersatzzahlung und des Erhebungsverfahrens kann nach § 15 VII 1 Nr. 2 BNatSchG durch Rechtsverordnung geregelt werden. Auch hier besteht nach § 15 VII 2 BNatSchG die Möglichkeit für die Länder, das Nähere zu regeln.<sup>135</sup>

133 Siehe zur Grundlage der Berechnung von Ersatzmaßnahmen: OVG Lüneburg, U.v. 16.12.2009, NVwZ 2010, 529

134 BT-Drs. 16/12274, S. 58

135 Siehe für die jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften Anhang I

**b) Eine Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen (Öko-Konten)**<sup>136</sup> ist möglich. § 16 I BNatSchG nennt die Voraussetzungen, unter denen vor der Durchführung vorgenommene Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch die „Eingriffszulassungsbehörde“ als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen anerkannt werden müssen. Dies sind im Einzelnen:

- Die Voraussetzungen des § 15 II BNatSchG müssen erfüllt sein (Nr. 1). Es bedarf eines Funktionsbezugs zwischen Eingriff und vorgezogener Kompensationsmaßnahme.
- Die Maßnahmen müssen ohne rechtliche Verpflichtung durchgeführt worden sein (Nr. 2), also z. B. nicht als Kompensationsmaßnahme für einen bereits vorgenommenen Eingriff.
- Für die Durchführung der Maßnahme dürfen keine öffentlichen Fördermittel in Anspruch genommen worden sein (Nr. 3).
- Es muss eine Dokumentation des Ausgangszustandes der Fläche vorliegen (Nr. 5).

Durch die Dokumentationspflicht soll überprüft und sichergestellt werden, dass die vorgezogene Maßnahme eine Aufwertung von Natur und Landschaft darstellt.<sup>137</sup> Der Bundesgesetzgeber regelt aber die näheren Einzelheiten zur Bevorratung ebenso wenig wie die Voraussetzungen der Erfassung oder Verbuchung.<sup>138</sup> § 16 II BNatSchG ermöglicht daher für folgende Komplexe landesrechtliche Vorschriften:<sup>139</sup> Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen mittels Ökokonten, Flächenpools oder anderer Maßnahmen (hier insbesondere die Erfassung, Bewertung oder Buchung von Kompensationsmaßnahmen in Ökokonten), deren Genehmigungsbedürftigkeit und Handelbarkeit sowie der Übergang der Unterhaltungsverantwortung nach § 15 IV BNatSchG auf Dritte, die vorgezogene Kompensationsmaßnahmen durchführen.<sup>140</sup>

136 Fischer-Hüftle/Schumacher, in: dies., § 16, Rn. 8 ff.; siehe ausführlich: Wagner, Ökokonten und Flächenpools

137 BT-Drs. 16/12274 S. 59

138 BT-Drs. 16/12274 S. 59

139 Siehe für die jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften Anhang I

140 In Schleswig-Holstein ist die Ausgleichsagentur für die Koordinierung verantwortlich:  
<http://www.ausgleichsagentur.de/>

- 60 c) Denkbar sind auch Fälle, in denen eine Kompensation vom Verursacher aus tatsächlichen Gründen nicht durchgeführt werden kann, da ihm z. B. geeignete Flächen nicht zur Verfügung stehen. Für die Anwendung von Landesrecht, das Ausgleichsabgaben in diesen Fällen vorsieht, ist nach der Novelle von 2009 jedoch kein Raum mehr, da das BNatschG die Fälle der Ausgleichszahlungen jetzt abschließend regelt.<sup>141</sup> Es gilt nunmehr Pflicht zur Ersatzzahlung gem. § 15 VI BNatSchG.

## 6. Enteignung

- 61 Für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden in der Regel über das jeweilige Vorhaben hinaus Flächen beansprucht. Die Enteignung für solche Maßnahmen wird allgemein für zulässig erachtet.<sup>142</sup> Die Naturschutzgesetze der Länder enthalten jedoch keine ausdrückliche Bestimmung, dass für die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen enteignet werden dürfe.

a) Wird die naturschutzrechtliche **Eingriffsregelung als zusätzliche materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung** des den Eingriff verursachenden Vorhabens verstanden, werden die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zum Bestandteil des Vorhabens. Das Enteignungsrecht bestimmt sich dann nach dem Recht des jeweiligen Vorhabens. Ist die Enteignung zur Durchsetzung des Vorhabens gesetzlich zulässig, kann auch für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen enteignet werden.<sup>143</sup>

- 62 b) Fehlt diese Voraussetzung – generell oder im Einzelfall –, stellt sich die Frage, ob für die Durchsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf die **allgemeine Enteignungsermächtigung der Naturschutzgesetze** der Länder zurückgegriffen werden kann, § 68 III BNatSchG. Wenn überhaupt kann jedoch nur zugunsten der öffentlichen Hand enteignet werden. Häufig handelt es sich aber um Vorhaben Privater. Eine Enteignung wäre dann nur zulässig, wenn das Vorhaben (zumindest auch) dem Allgemeinwohl dient und der Gesetzgeber die Enteignung für diesen Gemeinwohlzweck im Landesnaturschutzgesetz oder im Enteignungsgesetz vorgesehen hat.

141 de Witt, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutzrecht, Rdnr. 708

142 Fischer-Hüftle/Schumacher, in: dies., § 15, Rdnr. 110 f.

143 Vgl. dazu unten Rdnr. 83

Ist für das Vorhaben selbst eine Enteignung unzulässig und fehlt eine Enteignungsbestimmung im Landesrecht, kann auch für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen dieses Vorhabens nicht enteignet werden.

Die Behörden haben dann nur folgende Möglichkeiten:

- den Verursacher zu veranlassen, freihändig die nötigen Flächen zu erwerben;
- selbst freihändig die nötigen Flächen zu erwerben oder Ersatzmaßnahmen auf eigenem Grund und Boden durchzuführen (dann kann in allen Ländern entweder Kostenerstattung der Ersatzmaßnahmen oder die Ausgleichsabgabe verlangt werden);
- wenn Flächen weder vorhanden noch zu erwerben sind: eine Ersatzzahlung festzusetzen.

Im Vollzug zeigt sich damit eine Schwäche der Eingriffsregelung, da von den Abgaben in der Regel kein heilsamer Druck auf den freihändigen Erwerb von Flächen und damit die Kompensation ausgeht.

c) Soweit eine Enteignung zulässig ist, bedarf es jeweils einer sorgfältigen fachlichen Begründung für die Flächeninanspruchnahme.<sup>144</sup> Das wird in der Regel ohne landschaftspflegerischen **Begleitplan**, § 17 IV BNatSchG, nicht möglich sein. Bei Ausgleichsmaßnahmen, die in einem funktionellen oder räumlichen Zusammenhang mit dem Vorhaben stehen, wird eine fachliche Begründung für den Standort der Ausgleichsmaßnahmen leicht fallen. Schwieriger wird die **Begründung der Auswahl von Standorten für Ersatzmaßnahmen**. Soweit auch andere Standorte in Betracht kommen, muss unter Abwägung der verschiedenen Standortalternativen die Auswahl fachlich begründet werden. Stehen alternative Standorte für Ersatzmaßnahmen bereits vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand, wird es in der Regel unverhältnismäßig sein, für Ersatzmaßnahmen Grundstücke Privater zu enteignen, selbst wenn diese ökologisch wertvoller sein sollten. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz<sup>145</sup> verlangt ferner, dass die Enteignung auf die Belastung des Grundstücks mit einem Recht (z. B. einer Dienstbarkeit)

63

<sup>144</sup> BVerwG, B.v. 11.11.2008, NVwZ 2009, 182

<sup>145</sup> Siehe zur Verhältnismäßigkeit einer Enteignung zum Zwecke der Kompensation von Eingriffen jüngst BVerwG, B.v. 07.07.2010, NuR 2010, 646; Zur Beachtung der Zukunftsplanung des Eigentümers BVerwG, U.v. 26.01.2005 – 9 A 7/04, juris und BVerwG, U.v. 14.07.2011 – 9 A 14/10, juris

zu beschränken ist, wenn dies zur Verwirklichung des Enteignungszwecks ausreicht.<sup>146</sup>

Die **Eigentümer** können durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen insbesondere in ihrer **land- und forstwirtschaftlichen Nutzung beschränkt** oder behindert werden, z. B. durch Umwandlung von Mähwiesen in feuchte Wiesen mit Mäh-Auflagen, Anpflanzung an Wegrainen, Aufforstung mit bestimmten Gehölzen, Bewirtschaftungsaufgaben usw. Solche Beschränkungen sind nicht im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums zu dulden wie zum Beispiel in einem Naturschutzgebiet, da die Befugnisse des Eigentümers nicht durch generelle Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege beschränkt werden, sondern durch das den Eingriff verursachende Vorhaben. Solche Beschränkungen können gegenüber der Enteignung das mildere Mittel sein, doch kann der Eigentümer die Übernahme verlangen, wenn aus seiner Sicht die Beschränkungen nicht zumutbar sind. Beschränkungen, insbesondere in der land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung, sind in voller Höhe zu entschädigen.

---

146 BVerwG, U.v. 28.02.1996, NJW 1996, 2113

# IV. Zuständigkeiten, Verfahren und Verursacher

## 1. Zuständigkeiten

Zuständig für die Feststellung des Eingriffs wie für die Anordnung der Rechtsfolgen ist gemäß § 17 I BNatSchG die für die Entscheidung, die Entgegennahme einer Anzeige oder die Durchführung eines Eingriffs zuständige Behörde. Damit wird klargestellt, dass die für die Entscheidung über das Vorhaben (fachrechtlich) zuständige Behörde zugleich über die Rechtsfolgen bei Vorliegen eines (naturschutzrechtlichen) Eingriffs entscheidet. Naturschutzrechtlich gesehen handelt es sich nicht um eine eigenständige Verwaltungsentscheidung, sondern um ein „**Huckepackverfahren**“.<sup>147</sup> Die Ermächtigung der Behörde zur Festsetzung der Kompensationsmaßnahmen ist auf den Eingriff beschränkt, der Gegenstand des Verfahrens ist; über vorhabensfremden Kompensationsbedarf darf sie nicht entscheiden.<sup>148</sup> Hinsichtlich der Beteiligung der Naturschutz- und Landschaftspflegebehörden ordnet § 17 I BNatSchG eine Benehmensregelung an. Diese bewirkt, dass sich die (fach-)planungsrechtlich zuständige Fachbehörde über die Stellungnahmen der Natur- und Landschaftsschutzbehörden hinwegsetzen kann. Die Entscheidung „im Benehmen“ bedeutet nicht mehr als die (gutachterliche) Anhörung der anderen Behörde. Sie erhält dadurch Gelegenheit, ihre Vorstellungen in das Verfahren einzubringen.<sup>149</sup> Die für das Vorhaben zuständigen Behörden sind weder an die Feststellung des Eingriffs durch die Naturschutzbehörde noch an vorgeschlagene Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gebunden.<sup>150</sup> Allerdings könnte ein erhebliches Abweichen von der Beurteilung der Naturschutzbehörde eine Abwägungsentscheidung fehlerhaft machen. Soweit Behörden des Bundes beteiligt sind und von der Stellungnahme der fachlichen Naturschutzbehörde abgewichen werden soll, gilt § 17 II BNatSchG. Dies setzt zwingend einen von Behörden des Bundes beabsichtigten Eingriff in Natur und Landschaft i. S. von § 14 BNatSchG voraus. Für einen

64

147 Fischer-Hüftle, in: Fischer-Hüftle/Schumacher, § 17, Rdnr. 1

148 So das BVerwG im Bezug auf eine Planfeststellung, B.v. 11.11.2008, NVwZ 2009, 182; zu möglichen Festsetzungen und dem erforderlichen Umfang siehe unten Rdnr. 79 f

149 BVerwG, U.v. 09.05.2001, NuR 2002, 40 [41]

150 Lütkes, in: Lütkes/Ewer, § 17, Rdnr. 11

privaten Eingriff, der keiner behördlichen Zulassung oder Anzeige bedarf, gilt § 17 III BNatSchG. Solche zulassungsfreien Vorhaben können zum Beispiel sein: Gehölzbeseitigungen, die Anlage von Weihnachtsbaumkulturen, Leitungsverlegungen, der Umbruch von Dauergrünland, das Ziehen von Gräben oder ein Bootssteg am Rhein.<sup>151</sup> In diesen Fällen ist hiernach eine subsidiäre Eingriffsgenehmigung erforderlich. Für diese ist konsequenterweise allein die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde zuständig, welche auch die weiteren Maßnahmen trifft (§ 17 III 1 und 4 BNatSchG).<sup>152</sup> §§ 15, 17 BNatSchG sind nur auf Eingriffe, nicht hingegen auf Maßnahmen bezogen, die gegen landesrechtliche Bestimmungen zum Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft verstoßen.<sup>153</sup>

## 2. Verfahren

65 Ein besonderes Verfahren ist nicht vorgeschrieben, betroffene Grundstückseigentümer sowie interessierte Bürger werden nur beteiligt, sofern das jeweilige Zulassungsverfahren des Vorhabens eine solche Beteiligung vorsieht.

§ 17 IV BNatSchG regelt, welche Angaben der Verursacher des Eingriffs gegenüber der Behörde zu machen hat. Die Darstellung der erforderlichen Angaben kann dabei auch im Rahmen der Unterlagen nach § 6 UVPG erfolgen. Bei komplexeren Eingriffen hat die Behörde die Befugnis, die Vorlage von Gutachten zu verlangen. Nach § 17 IV 3 BNatSchG hat, wenn der Eingriff auf Grund einer öffentlich-rechtlichen Fachplanung vorgenommen wird, der Planungsträger die Angaben des S. 1 im Fachplan selbst oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan darzustellen. Der Plan soll auch, soweit von Bedeutung, Angaben über die zur Sicherung des Zusammenhangs des Netzes Natura 2000 notwendigen Maßnahmen nach § 34 V BNatSchG sowie zu den vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen nach § 44 V BNatSchG enthalten (§ 17 IV 4 BNatSchG). Diese Bestimmung entspringt der Notwendigkeit, die Bezüge des Eingriffsvorhabens zu den Artenschutzbelangen und zu den Belangen des Netzes Natura 2000 darzustellen.<sup>154</sup> § 17 BNatSchG enthält weiterhin überblicksmäßig weitere Verfahrensvorschriften und Befugnisse für die Behörde bei Eingriffen. § 17 XI BNatSchG enthält eine Verordnungsermächtigung für die Länder.

---

151 VG Wiesbaden, U.v. 14.09.2010 – 4 K 499/10.WI, juris

152 Siehe z.B. VG Wiesbaden, U.v. 14.09.2010 – 4 K 499/10.WI, juris

153 BVerwG, U.v. 09.05.2001, NuR 2002, 40 [41]

154 Zum Verhältnis zu anderen Gesetzen und besonders zum Artenschutz: Rdnr. 29 ff.

Besondere Aufmerksamkeit, insbesondere auch im Hinblick auf eine mögliche gerichtliche Überprüfung, ist der Ermittlung, Bewertung und Dokumentation der relevanten **Entscheidungsgrundlagen** zu schenken.<sup>155</sup> Allgemein hat die Behörde in diesem Zusammenhang eine auch für ein Gericht nachvollziehbare quantifizierende Bewertung von Eingriff und Kompensation vorzunehmen. Die Behörde hat dabei einen fachlichen Beurteilungsspielraum.<sup>156</sup>

66

**BVerwG, U.v. 09.06.2004, BVerwGE 121, 72:**

*„Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung verlangt eine auch für das Gericht nachvollziehbare quantifizierende Bewertung von Eingriff und Kompensation, die auch verbal-argumentativ erfolgen kann.“*

Ein Vorhaben führt i. d. R. zu verschiedenen Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes, die differenziert zu ermitteln und zu bewerten sind.<sup>157</sup> Sosehr eine einfache Anwendung z. B. durch quantitative Verfahren wünschenswert ist, bieten die Fachwissenschaften nur Methoden (die rationalisierend wirken), leider keine Modelle zur Quantifizierung. Rechenverfahren (z. B. zur Ermittlung einer Abgabe) sind deshalb grundsätzlich ungeeignet zur Feststellung eines Eingriffs.<sup>158</sup> Praktisches Gewicht erlangen bei der Ermittlung der Beeinträchtigungen insbesondere vorhandene **Biotopkartierungen**<sup>159</sup> sowie die Erfassung des Naturzustandes im Rahmen der örtlichen Landschaftsplanung. Von unschätzbarem Wert sind insoweit die durch die Naturschutzbehörden und Verbände gesammelten und veröffentlichten Informationen insbesondere zum Artvorkommen. Hinzuweisen ist hier neben der Homepage des Bundesamtes für Naturschutz, in der neben eigenen Untersuchungen auch zahlreiche Literaturangaben zu finden sind,<sup>160</sup> vor allem auf die Internetseiten der Landesnaturschutzbehörden. Diese stellen zahlreiche Arbeitshilfen, Informationen, Biotopkartierungen und Veröffentlichungen zu u. a. Schutzgebietsmonitoring und Natura 2000 zum Download zur Verfügung.<sup>161</sup>

155 Siehe zu den Anforderungen z.B.: Bastian/Schreiber, Analyse und ökologische Bewertung der Landschaft; Kratsch, NuR 1996, 561 ff.

156 Lau, UPR 2010, 169

157 Siehe ausführlich zur Ermittlung des Sachverhalts und Bewertung der zu erwartenden Beeinträchtigungen: Fischer-Hüftle/Schumacher, in: dies., § 15, Rdnr. 5 ff.

158 Siehe für einen Überblick zu Bewertungsverfahren und möglichen Ermittlungsmethoden z.B.: Bastian/Schreiber, Analyse und ökologische Bewertung der Landschaft

159 Fischer-Hüftle/Schumacher, in: dies., § 15, Rdnr. 10

160 [http://bfn.de/0315\\_monitoring.html](http://bfn.de/0315_monitoring.html)

161 Vgl. Anhang IV; siehe auch Zusammenstellung von Arbeitshilfen nach Bundesländern sortiert: Koch, in Kerkmann, § 4 Rdnr. 107

- 67 Ist die naturschutzfachliche Arbeit abgeschlossen, ist das Ergebnis einer abschließenden rechtlichen Überprüfung zu unterziehen, ob Eingriff und Kompensation nach den rechtlichen Maßstäben zutreffend ermittelt und bewertet wurden. Die jeweils neueste Rechtsprechung ist zu berücksichtigen. Augenmerk ist zu lenken auf die Formulierungen. Wir empfehlen, diese Aufgaben einem fachlich ausgewiesenen Juristen anzuvertrauen.

Der **Landschaftsplan** sollte bereits bei der Analyse und Bewertung des Zustandes von Natur und Landschaft die naturräumliche Gliederung, die wichtigsten Biotopie in ihrem räumlichen Wirkungszusammenhang und besonders wertvolle Standorte ausweisen. Bestenfalls wird der Landschaftsplan auch geplante Auswirkungen bewerten und damit Zielkonflikte verdeutlichen und Maßstäbe für die Beurteilung der Schwere eines Eingriffs liefern. Die Landschaftsplanung als querschnittsorientierte Fachplanung kann im Vorlauf Eingriffe mindern.<sup>162</sup>

### 3. Verursacherprinzip

- 68 Mit der Eingriffsregelung wird das Verursacherprinzip im Naturschutzrecht ausgestaltet, so dass der Vorhabenträger als Verursacher auch die Rechtsfolgen des Eingriffs zu tragen hat. § 17 IV verpflichtet den Verursacher „in angemessenem Umfang“ Angaben zu machen über Ort, Art, Umfang und zeitlichen Ablauf des Eingriffs sowie die vorgesehenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und zur tatsächlichen und rechtlichen Verfügbarkeit der Ersatzflächen.

Die Vorschriften gelten auch für den Bund als Vorhabenträger. Er ist an die formellen und materiellen Vorschriften des Bundes- wie des Landesrechts gebunden.<sup>163</sup> Das gilt hinsichtlich der Rechtsfolgen sowohl für Ausgleichs- wie Ersatzmaßnahmen, aber auch für Ersatzzahlungen. Der Eigentümer eines Grundstücks kann nicht als „Zustandsstörer“ für Ersatzmaßnahmen in Anspruch genommen werden.<sup>164</sup>

Ausgleichs- wie Ersatzmaßnahmen oder Abgaben sind dem Vorhabenträger in der Regel durch Auflagen zum Genehmigungsbescheid aufzuerlegen. Will die Behörde sicherstellen, dass die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen

162 Ausführlich Dreier, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 81, 101 ff.

163 BVerwG, U.v. 08.02.1974, BVerwGE 44, 351

164 VG Aachen, B.v. 30.10.2009 – 5 L 365/09, juris; VG Frankfurt, B.v. 30.09.2010 – VG 5 L 95/10, juris

auch ausgeführt werden, kann sie sich den Widerruf der Genehmigung vorbehalten oder den Bescheid nur erteilen, wenn auf Rechtsmittel gegen die Auflage verzichtet wird. Das setzt voraus, dass über den Inhalt der Auflage weitgehend Einigkeit besteht und die Auflage hinreichend bestimmt ist.

Nach § 17 IX besteht für den Verursacher eine Anzeigepflicht bei Beendigung oder einer länger als ein Jahr dauernden Unterbrechung des Eingriffs. Die Anzeigepflicht besteht gegenüber der für die Genehmigung des Eingriffs zuständigen Behörde.

## V. Rechtsschutz

69 Der Vorhabenträger kann gegen die Auferlegung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder Abgaben, die regelmäßig im Wege von Auflagen zum Genehmigungsbescheid ergehen, vorgehen. Der Rechtsschutz richtet sich danach, ob es sich um modifizierende Auflagen (nur Ausgleichsmaßnahmen) oder selbstständige Auflagen handelt. Nur letztere können auch selbstständig angegriffen werden.

Betroffene Eigentümer und Naturschutzverbände können geltend machen, das Vorhaben verstoße insgesamt oder an diesem Standort gegen Naturschutzrecht. Der Eigentümer, der für Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen in Anspruch genommen wird, hat die Rechtsstellung wie ein vom Vorhaben unmittelbar betroffener Eigentümer. Sie müssen jeweils darlegen, dass der Rechtsverstoß für die Inanspruchnahme des Grundstücks ursächlich ist. Auch die Gemeinden können sowohl gegen das Vorhaben wie gegen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen klagen, soweit sie in eigenen Rechten verletzt sind. Es gelten keine Besonderheiten.

Je bedeutsamer das Projekt, desto eher ist mit gerichtlichen Überprüfungen zu rechnen. Ist der Planfeststellungsbeschluss oder Bebauungsplan erst einmal beschlossen, sind Reparaturen mit erhöhtem Aufwand verbunden. Erklärt das Gericht den Plan für nicht vollziehbar, ist regelmäßig sehr viel Zeit verloren.

## C. Fachplanungsrecht

### I. Überblick

Neben der Ausdehnung der Bebauung haben die Infrastrukturmaßnahmen die größten Auswirkungen auf Natur und Landschaft und sind in der Regel mit Eingriffen im Sinne des § 14 BNatSchG verbunden. Das Fachplanungsrecht kann, ausgerichtet auf die Verwirklichung eines Vorhabens, entgegenstehende öffentliche wie private Belange überwinden. Gerade deshalb ist bei der Zulassung von Projekten dem **vernünftigen Ausgleich** zwischen Interessen, die für das jeweilige Vorhaben streiten, und den Interessen des Naturschutzes besondere Aufmerksamkeit zu schenken.<sup>165</sup>

70

---

<sup>165</sup> Siehe dazu: BVerwG, U.v. 18.03.2009, NuR 2010, 41; de Witt, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 938 ff.

## II. Verhältnis zur Eingriffsregelung

71 Kennzeichnend für Planfeststellung und Plangenehmigung ist die **Konzentrationswirkung**, die in § 75 I VwVfG angeordnet wird. Hierdurch wird gewährleistet, dass nur ein einziges Verfahren von einer Behörde durchzuführen ist. Strikte materiell-rechtliche Bindungen des sog. sekundären Rechts außerhalb des eigentlichen Fachplanungsgesetzes bleiben allerdings bestehen. Sie werden durch die Konzentrationswirkung nicht zu bloßen Belangen, die abwägend überwunden werden können. Zu diesen strikten Vorschriften gehören auch die Regelungen über das Folgenbewältigungssystem der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Das gesamte Stufenprogramm ist abzarbeiten.

### 1. Vermeidungsgebot

72 Das Vermeidungsgebot ist als Minimierungsgebot zu verstehen und eine von der Planungsentscheidung (Abwägung) zu trennende strikte rechtliche Vorgabe.<sup>166</sup> Stehen mehrere Standorte/Trassen zur Auswahl, ist die Vermeidbarkeit von Beeinträchtigungen im Sinne des § 14 BNatSchG an diesen Standorten jeweils zu ermitteln und zu bewerten. Wo das Vorhaben dann schließlich durchgeführt werden kann, entscheidet sich in der planungsrechtlichen Abwägung.<sup>167</sup> Bei der Ermittlung und Würdigung der Varianten besteht keine Pflicht, alle denkbaren Möglichkeiten einer gleich intensiven Prüfung zu unterziehen. Es kann eine schrittweise Reduktion der Anzahl der Varianten unter gleichzeitiger Intensivierung der Untersuchung der Vorzugslösung erfolgen.<sup>168</sup>

Das Vermeidungsgebot wird vom BVerwG als Optimierungsgebot in dem Sinne bezeichnet, dass eine möglichst weitgehende Minimierung des Eingriffs unter Wahrung der Ziele und Konzepte des Vorhabens angestrebt werden muss.<sup>169</sup> Das bedeutet, dass das Vermeidungsgebot die Planungsbehörde nicht zur Wahl der ökologisch günstigsten Planungsalternative

---

166 BVerwG, B.v. 30.10.1992, NVwZ 1993, 565; B.v. 30.12.1996, NuR 1997, 497; U.v. 19.03.2003, NVwZ 2003, 1120

167 Fischer-Hüftle/Schumacher, in: dies., § 15, Rdnr. 146

168 BVerwG, B.v. 30.12.1996, NuR 1997, 497

169 B.v. 21.08.1990, NVwZ 1991, 69 [79]

zwingt.<sup>170</sup> Private Belange können zugunsten ökologischer Belange zurückgestellt werden.<sup>171</sup>

## 2. Kompensation

Auch die Pflicht zur Kompensation ist striktes Recht. Ausgleich und Ersatz unterliegen einer fachlichen Abwägung – wieder zu unterscheiden von der planerischen Abwägung- die nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar ist.<sup>172</sup> Mängel bei der Kompensationsflächenberechnung können regelmäßig durch nachträgliche Festsetzung anderweitiger Flächen oder die Bestimmung von Ersatzmaßnahmen behoben werden, so dass lediglich eine Planergänzung notwendig wird.<sup>173</sup>

73

## 3. Abwägung

Wenn Beeinträchtigungen, die durch das Vorhaben hervorgerufen werden, weder vermeidbar noch kompensierbar sind, muss eine Abwägung zwischen den Naturschutzbelangen und den für das Projekt sprechenden Belangen erfolgen. Diese ist von der **planerischen Abwägung**<sup>174</sup> zu unterscheiden und dieser vorgelagert, auch wenn eine Wechselbezüglichkeit und enge Verzahnung besteht, weil die für das Vorhaben sprechenden Belange inhaltsgleich zum Gegenstand der allgemeinen und der naturschutzrechtlichen Abwägung werden. Dennoch stellt sie eine eigenständige Rechtmäßigkeitsanforderung dar und muss vor der Prüfung des Abwägungsgebots erfüllt sein.<sup>175</sup> Allerdings wendet das BVerwG die Maßstäbe der planerischen Abwägungskontrolle und die Heilungsmöglichkeiten des § 75 Ia 2 VwVfG analog auf die naturschutzrechtliche Abwägung an.<sup>176</sup> Es ist jedoch zu beachten, dass im Rahmen der naturschutzfachlichen Abwägung die für das Vorhaben streitenden Belange dem Kompensationsdefizit gegenübergestellt

74

170 BVerwG, B.v. 25.08.1997, NuR 1998, 138; U.v. 19.05.1998, NVwZ 1999, 528 [529]

171 BVerwG, U.v. 27.11.1996, NuR 1997, 399

172 Fischer-Hüftle/Schumacher, in: dies., § 15, Rdnr. 148 f.

173 BVerwG, B.v. 21.12.1995, NVwZ 1996, 896 [899]

174 Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg [Hsrg.], § 15, Rdnr. 85.

175 BVerwG, B.v. 30.10.1992, NVwZ 1993, 565 [569]; OVG Hamburg, B.v. 23.09.1996, NuR 1997, 454

176 BVerwG, U.v. 17.01.2007, NVwZ 2007, 581

werden.<sup>177</sup> Zu den anderen Belangen i. S. d. § 15 V BNatschG zählen vor allem öffentliche, aber auch private Belange.<sup>178</sup>

#### 4. Ersatzpflicht

- 75 Mit § 15 VI BNatSchG wird die **Ersatzzahlung** für nicht kompensierbare, aber vorrangige Eingriffe nach entsprechenden Vorbildern in landesrechtlichen Vorschriften geregelt.

#### 5. Fachplanerisches Abwägungsgebot

- 76 Wie dargelegt, ist die fachplanerische Abwägung ein von der naturschutzfachlichen Abwägung zu unterscheidender, wenn auch nicht von dieser unabhängiger Vorgang. Dabei sind alle von dem Vorhaben insgesamt betroffenen öffentlichen und privaten Belange zu ermitteln, zu gewichten und auszugleichen. Durch den strikten Charakter der Eingriffsregelung wird das besondere Gewicht, welches der Gesetzgeber und die Rechtsprechung dem Schutz von Natur und Landschaft beimessen, deutlich.

**BVerwG, B.v. 21.8.1990, NVwZ 1991, 69:**

*„Das in § 8 Abs. 2 und 3 BNatSchG enthaltene Minimierungsgebot für Eingriffe, die zu unvermeidbaren Beeinträchtigungen führen, ist kein Planungsleitsatz, sondern ein in der Abwägung überwindbares Optimierungsgebot.“*

Im Rahmen des Abwägungsgebots hat die Behörde schließlich auch über Standortalternativen zu entscheiden. Bei der Ermittlung und Würdigung der Varianten besteht keine Pflicht, alle denkbaren Möglichkeiten einer gleich intensiven Prüfung zu unterziehen. Es kann eine schrittweise Reduktion der Anzahl der Varianten unter gleichzeitiger Intensivierung der Untersuchung erfolgen:

177 BVerwG, U.v. 17.01.2007, NVwZ 2007, 581

178 Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, § 15 BNatschG, Rdnr. 93, 94

**BVerwG, B.v. 24. 04. 2009, NVwZ 2009, 986:**

*„Der Planfeststellungsbehörde ist bei der Alternativenprüfung ein gestuftes Verfahren gestattet, bei dem sich die Anforderungen an den Umfang der Sachverhaltsermittlung und -bewertung nach dem erreichten Planungsstand und den im Laufe des Verfahrens gewonnenen Erkenntnissen richten.“<sup>179</sup>*

---

179 So auch schon BVerwG, B.v. 30.12.1996, NuR 1997, 497

### III. Zuständigkeiten und Verfahren

#### 1. Zuständigkeit

- 77      Zuständig für diese Entscheidungen zur Eingriffsregelung ist die **Planfeststellungsbehörde**, die gem. § 17 I BNatSchG das Benehmen mit der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde herstellen muss, soweit nicht landes- oder bundesrechtlich eine weitergehende Form der Beteiligung vorgeschrieben ist, oder die Naturschutzbehörde selbst entscheidet. Anders verhält es sich, wenn eine Straße durch Bebauungsplan geplant wird. In diesem Fall ist vor dem Satzungsbeschluss eine nach Landesrecht erforderliche Genehmigung des Eingriffs durch die zuständige Naturschutzbehörde einzuholen.

**BVerwG, B.v. 11.11.2008, NVwZ 2009, 182:**

*„Die Planfeststellungsbehörde ist nicht befugt, im Rahmen eines straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses eine Ersatzmaßnahme zur Deckung eines Kompensationsbedarfs anzuordnen, der (teilweise) durch eine aufgrund eines gemeindlichen Bebauungsplans (§17 Abs. 2 S. 2 FStrG) verwirklichte Straßenbaumaßnahme ausgelöst wird. Das gilt auch dann, wenn die planfestgestellte und die durch Bebauungsplan zugelassene Straße in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang und in der Straßenbaulast desselben Hoheitsträgers stehen.“*

**Verfahrensrechtlich** führt die **Konzentrationswirkung** bei Fachplanungen des Bundes dazu, dass ein Planfeststellungsbeschluss, der seine Grundlage im Bundesrecht hat, eine Genehmigung nach Landesnaturschutzrecht ersetzt, die z. B. etwa aufgrund einer Unterschutzstellungsverordnung erforderlich wäre.

- 78      Ein Planfeststellungsbeschluss muss regelmäßig nicht nur die Eingriffsregelung, sondern auch das besondere Artenschutzrecht, häufig auch mögliche Konflikte mit FFH- oder Vogelschutzgebieten abarbeiten. Es ergeben sich zahlreiche Überschneidungen, doch verbleiben wichtige Unterschiede. Hier ist insbesondere die höchstrichterliche Rechtsprechung zu beachten. Das hat Auswirkungen auf die jeweiligen Dokumentationen. Den Fach-Gutachtern sind die juristischen Feinheiten nicht immer geläufig. So hatte bei-

spielsweise ein Gutachter eine Unterlage zur Alternativenprüfung erstellt und dabei sowohl die fachplanerische Alternativenprüfung wie die Alternativenprüfung nach § 45 VII Nr. 2 BNatSchG sowie § 34 III Nr. 2 BNatSchG gleichgesetzt und dabei übersehen, dass die fachplanerische Alternativenprüfung dem Abwägungsgebot unterliegt, während die artenschutzrechtliche und FFH-Alternativenprüfung strikte Rechtsanwendung verlangt. Solche Fehler lassen sich nur vermeiden, wenn – spätestens – der Entwurf des Beschlusses einer Qualitätskontrolle unterzogen wird.

## 2. Festsetzungen

Während hinsichtlich des Eingriffstatbestandes und der primären Verpflichtung zur Vermeidung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft für das Fachplanungsrecht im Grunde keine Besonderheiten gegenüber sonstigen verwaltungsrechtlichen Entscheidungen bestehen, existiert mit § 17 IV 3 BNatSchG eine Spezialvorschrift zur Umsetzung des Kompensationsgebots: die Maßnahmen zur Vermeidung, zum Ausgleich und zum Ersatz der Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft einschließlich Angaben zur tatsächlichen und rechtlichen Verfügbarkeit der für Ausgleich und Ersatz benötigten Flächen sind im Fachplan oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan, der Bestandteil des Fachplanes ist (§ 17 IV 5 BNatSchG), festzusetzen.

Die Darstellung im Fachplan kommt nur bei überschaubaren Maßnahmen in Betracht. In der Regel ist durch einen **landschaftspflegerischen Begleitplan** die korrekte Ermittlung und Bewertung des Eingriffs und die Festsetzung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu dokumentieren.<sup>180</sup> Der Unterschied ist ein rein formaler. Werden die Angaben im Fachplan selbst vorgenommen, so enthält der so genannte Erläuterungsbericht ein besonderes Kapitel zur Eingriffsregelung. Sind umfangreiche Ausführungen zur Eingriffsregelung erforderlich, sollten diese in einem Begleitplan separat dargestellt werden. Der landschaftspflegerische Begleitplan gliedert sich in die Analyse des vorhandenen Zustands, die Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens und die Darstellung der erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.<sup>181</sup> Er beschränkt sich nicht auf das „Begleitgrün“, sondern ist wichtige Grundlage für die fachliche Erledigung der

180 Vgl. Fischer-Hüftle, in: Fischer-Hüftle/Schumacher, § 17, Rdnr. 23

181 Lütkes, in: Lütkes/Ewer, § 17, Rdnr. 28

naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.<sup>182</sup> Dies gilt auch für **planfeststellungsersetzende Bebauungspläne**: § 18 II 2 BNatSchG stellt klar, dass hier nicht über § 18 I BNatSchG die Eingriffsregelung in der abgeschwächten Form einschlägig ist, sondern die Regelungen des § 15 BNatSchG unmittelbar greifen.<sup>183</sup> Damit muss ein naturschutzfachlicher Plan erstellt werden, der die Anforderungen an einen landschaftspflegerischen Begleitplan erfüllt. Die Bezeichnung als Grünordnungsplan schadet nicht.<sup>184</sup>

80 Da die Aussagen des landschaftspflegerischen Begleitplans eine wichtige **Bedeutung** für die fachplanerische Abwägung besitzen, ist er frühzeitig zu erstellen. Es ist nämlich angezeigt, in einem frühen Verfahrensstadium die Auswirkungen des Vorhabens auf Natur und Landschaft zu ermitteln,<sup>185</sup> so dass auf dieser Basis das Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden kann. Grundsätzlich muss mit dem Planfeststellungsbeschluss auch das sich aus dem landschaftspflegerischen Begleitplan ergebende Konzept der naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festgesetzt werden. Nur wenn die Voraussetzung des § 74 III VwVfG gegeben ist, d. h. die Entscheidung noch nicht möglich ist, weil sich die für die Bewältigung des Problems notwendigen Kenntnisse nicht mit vertretbarem Aufwand beschaffen lassen, kann die Festsetzung von (weiteren) Maßnahmen zur Kompensation des Eingriffs vorbehalten bleiben. Ein **Vorbehalt** ist jedoch nur zulässig, wenn der Planungsträger davon ausgehen darf, dass der noch ungelöst gebliebene Konflikt im Zeitpunkt der Plandurchführung in einem anderen Verfahren in Übereinstimmung mit seiner eigenen planerischen Entscheidung bewältigt werden wird.<sup>186</sup> Die Problembewältigung muss bei vernünftiger Betrachtungsweise objektiv zu erwarten sein.<sup>187</sup> Aus dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Planungsentscheidung folgt, dass nur im Ausnahmefall eine Konfliktverlagerung zulässig ist.

---

182 Fischer-Hüftle, in: Fischer-Hüftle/Schumacher, § 17, Rdnr. 24; VGH Mannheim, U.v. 22.07.1997, VBIBW 1998, 177 [180]

183 OVG Münster, U.v. 18.12.2009, BauR 2010, 1717

184 Vgl. BVerwG, B.v. 05.01.1999, NVwZ-RR 1999, 426

185 Gassner, DVBl. 1991, 355

186 Ähnlich Fischer-Hüftle, in: Fischer-Hüftle/Schumacher, § 17, Rdnr. 23

187 BVerwG, U.v. 12.12.1996, BVerwGE 102, 331

**BVerwG, B.v. 22.05.1995 – 4 B 30/95, juris Rdnr. 8:**

*„Ist eine abschließende Entscheidung im Zeitpunkt der Planfeststellung, aus welchen Gründen immer, mangels Entscheidungsreife nicht möglich, aber hinreichend gewährleistet, dass sich im Wege der Planergänzung der Konflikt entschärfen und ein Planungszustand schaffen lässt, der den gesetzlichen Anforderungen gerecht wird, so darf die Planungsbehörde die abschließenden Lösung einem ergänzenden Planfeststellungsbeschluss vorbehalten, es sei denn, dass sich ihre Entscheidung ohne die vorbehaltene Teilregelung als ein zur Verwirklichung des mit dem Vorhaben verfolgten Ziels untauglicher Planungstorso erweist (...). Die bisherige Rechtsprechung des Senats lässt keinen Zweifel daran aufkommen, dass den Gegenstand eines Planergänzungsvorbehalts grundsätzlich auch Maßnahmen bilden können, die der Verursacher eines Eingriffs in Natur und Landschaft im Rahmen des Stufenmodells der Eingriffsregelung (...) zu treffen hat.“*

81

Diese Direktive darf im Anwendungsbereich der Eingriffsregelung nicht außer Kraft gesetzt werden.<sup>188</sup> Entsprechendes gilt für die Frage, inwieweit die Entscheidung über Ersatzmaßnahmen für einen geplanten Straßenabschnitt der Planfeststellung für den nachfolgenden Abschnitt vorbehalten bleiben kann.<sup>189</sup>

Der Begleitplan entfaltet nach seiner Unanfechtbarkeit die gleiche **Bindungswirkung** wie der Planfeststellungsbeschluss. Der Vorhabenträger kann sich aus einer ihm durch die landschaftspflegerische Begleitplanung auferlegten Verpflichtung, eine Kompensationsmaßnahme durchzuführen, nur im Wege einer Planänderung nach § 76 VwVfG lösen.<sup>190</sup>

### 3. Entscheidungsmaßstäbe

Voraussetzung für eine sachgerechte Planungsentscheidung sind ausreichende Informationen über den bestehenden Zustand von Natur und Landschaft.<sup>191</sup> Die Rechtsprechung fordert keine vollständige Erfassung der betroffenen Tier- und Pflanzenarten.

82

188 Krit. zur Rechtsprechung: Gassner, NuR 1999, 79 [84]

189 BVerwG, B.v. 30.08.1994, NVwZ-RR 1995, 322

190 BVerwG, U.v. 19.12.2007, BVerwGE 130, 138

191 Vgl. im Einzelnen: Fischer-Hüftle/Schumacher, in: dies., § 15, Rdnr. 9 ff.

**BVerwG, B.v. 21.02.1997, NVwZ-RR 1997, 607:**

*„Die im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung anzustellenden Ermittlungen sind in dem Umfang durchzuführen, daß eine sachgerechte Planungsentscheidung möglich ist. Eine vollständige Erfassung der betroffenen Tier- und Pflanzenarten ist regelmäßig nicht erforderlich. Es kann vielmehr ausreichen, wenn für den Untersuchungsraum besonders bedeutende Repräsentanten an Tier- und Pflanzengruppen festgestellt werden und wenn für die Bewertung des Eingriffs auf bestimmte Indikationsgruppen abgestellt wird.“<sup>192</sup>*

Da die Anforderungen der FFH- und Vogelschutzrichtlinie sowie des Artenschutzes jedoch weitaus schärfer sind, wird regelmäßig im Hinblick auf diese Vorgaben eine weitergehende Ermittlung notwendig sein.<sup>193</sup> Die so erworbenen Erkenntnisse können und sollten selbstverständlich auch dem Prüfprogramm im Rahmen der Eingriffsregelung zugrunde gelegt werden. Ergebnisse und Bewertungen müssen allerdings gesondert dokumentiert werden. Die fachlichen Beurteilungsspielräume sind zu nutzen.<sup>194</sup> Informationen liefert die **Naturschutzverwaltung**. Eine wichtige Rolle können die § 63 BNatSchG i. V. m. § 3 UmwRG anerkannten privaten **Naturschutzverbände** spielen. Beitragen kann schließlich auch die interessierte **Öffentlichkeit**. Sie hat aus dem UIG einen Anspruch auf Einsicht in Stellungnahmen, die die Naturschutzbehörden im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens abgegeben haben.<sup>195</sup> Dem Beteiligungsrecht entspricht eine Mitwirkungspflicht, alle vorhandenen Kenntnisse mitzuteilen (also Kartierungen und Beobachtungen).

83 Die Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kann mit entgegenstehenden Belangen kollidieren. Es spricht viel dafür, nur das *Ob* der Festsetzung einer Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme als zwingende Pflicht anzusehen, bei der Frage des *Wie* jedoch der Behörde einen planerischen Gestaltungsfreiraum zuzubilligen, der durch das **Abwägungsgebot** begrenzt wird.<sup>196</sup> Wird beispielsweise ein zusammenhängendes Waldgebiet von einer Autobahn durchschnitten, sind einer Aufforstung landwirtschaftlich genutzter Flächen zur Wiederherstellung eines größeren Waldgebiets

<sup>192</sup> So auch BVerwG, U.v. 18.03.2009, NuR 2010, 41

<sup>193</sup> Vgl. im Einzelnen: de Witt/Geismann, Rdnr. 65 ff.

<sup>194</sup> Lau, UPR 2010, 169

<sup>195</sup> EuGH, U.v. 17.06.1998, DVBl. 1998, 1176

<sup>196</sup> In diesem Sinne jetzt auch das BVerwG: U.v. 17.01.2007, NVwZ 2007, 581; U.v. 09.04.2004, BVerwGE 121, 72; a.A. wohl noch: BVerwG, U.v. 13.12.2001, NuR 2002, 360; U.v. 27.10.2000, NuR 2001, 216

dann Grenzen gesetzt, wenn dadurch landwirtschaftliche Betriebe in ihrer Existenz gefährdet werden. In einem solchen Fall ist zunächst zu prüfen, ob nach entsprechender Abwägung die Durchschneidung des Waldgebiets vermeidbar ist und wenn nicht, ob anstelle des Ausgleichs eine Ersatzmaßnahme durchgeführt wird. Der planerische Gestaltungsspielraum ist für Ersatzmaßnahmen in der Regel größer als für das Vorhaben selbst. Die Zahl funktional gleichwertiger Alternativen kann groß sein und die Wahl der Planfeststellungsbehörde ist deshalb unter sorgfältiger Abwägung aller entgegenstehenden öffentlichen wie privaten Belange und Rechte vorzunehmen.

#### 4. Enteignung

Durch die Planfeststellung wird nach § 75 I VwVfG die Zulässigkeit des Vorhabens festgestellt. Mit Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses müssen Planbetroffene das Vorhaben gem. § 75 II VwVfG dulden. Diese **Duldungspflicht** erstreckt sich auch auf die Inanspruchnahme von Flächen für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, sofern der privatnützige Gebrauch der Flächen erhalten bleibt. Meist ist jedoch eine Enteignung nötig, wenn die Flächen nicht freihändig erworben werden können.

84

Der Gesetzgeber hat für Vorhaben des **Fachplanungsrechts** regelmäßig die Enteignung für zulässig erklärt. Der Planfeststellungsbeschluss entfaltet damit eine **enteignungsrechtliche Vorwirkung** für die Frage, welche Grundstücke und Rechte notfalls im Wege der Enteignung beschafft werden können.<sup>197</sup> Da die Eingriffsregelung kein selbstständiger Zulassungstatbestand ist, sondern lediglich die Ausgestaltung des Vorhabens bestimmt, erstreckt sich die Zulassung der Enteignung durch das Fachplanungsgesetz auch auf die **Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen**.<sup>198</sup> Das BVerwG hat entschieden, dass sowohl § 19 FStrG als auch § 44 WaStrG und § 22 AEG die Enteignung von Grundstücken für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen decken, soweit dies zur Ausführung des geplanten Vorhabens notwendig ist.<sup>199</sup>

---

197 de Witt, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 969 ff.

198 Vgl. Fischer-Hüftle/Schumacher, in: dies., § 15, Rdnr. 10

199 BVerwG, B.v. 21.12.1995, NVwZ 1996, 896 zum AEG; BVerwG, B.v. 13.03.1995, NVwZ-RR 1995, 631 zum WaStrG; U.v. 23.08.1996, DVBl. 1997, 72 und B.v. 21.02.1997, NVwZ-RR 1997, 607 [608] zum FStrG

**BVerwG, U.v. 23.08.1996, NVwZ 1997, 486:**

*„Um als Grundlage für eine Enteignung dienen zu können, setzt die Anordnung von Ersatzmaßnahmen voraus, daß sie zur Erreichung des mit ihr verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich ist und keinen Nachteil herbeiführt, der erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg steht.“*

- 85 Richtigerweise ist hier jedoch nicht die damit angesprochene klassische Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, vielmehr muss die Platzierung und Gestaltung der Kompensationsmaßnahmen aufgrund der damit verbundenen planerischen Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde am planungsrechtlichen **Abwägungsgebot** gemessen werden. Jedenfalls ist die Inanspruchnahme eines Grundstücks für eine naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahme, wie z.B. die Anlegung eines Stillwasserbiotops, nicht abwägungsfehlerhaft und damit auch verhältnismäßig, wenn der vom Betroffenen vorgeschlagene Alternativstandort auf Flächen der öffentlichen Hand eine geringere naturschutzfachliche und –rechtliche Eignung aufweist.<sup>200</sup> Die enteignungsrechtliche Vorwirkung besteht nicht, wenn noch ein gesonderter Planfeststellungsbeschluss für die Kompensationsmaßnahmen notwendig ist.<sup>201</sup> Unabhängig vom Enteignungsrecht können selbstverständlich Ausgleichs- und Ersatzflächen im Wege des naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechts erworben werden.<sup>202</sup>
- 86 Die Zulässigkeit der Enteignung für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen darf in der Fachplanung nicht dazu führen, das Vorhaben von seiner **Primärpflicht zur Vermeidung von Beeinträchtigungen** des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes zu entlasten und letztlich die Folgen des Eingriffs den Privaten aufzubürden. Umfangreiche Enteignungen sind zwar theoretisch möglich, aber insbesondere bei Existenzgefährdung von landwirtschaftlichen Betrieben mit der Gefahr von Abwägungsfehlern behaftet.<sup>203</sup>

Bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ist nicht nur das gestufte Reaktionsmodell abzuarbeiten, vielmehr ist auch zu prüfen, ob die Befolgung mit unverhältnismäßigen Belastungen für die Belange Betroffener verbunden wäre. Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit einer Flächenin-

200 VGH Mannheim, U.v. 11.02.2004, NuR 2004, 735

201 OVG Hamburg, B.v. 17.06.1997, NuR 1998, 213

202 VGH München, U.v. 22.05.1995, NuR 1995, 554

203 Fischer-Hüftle/Schumacher, in: dies., § 15, Rdnr. 111

spruchnahme für Ausgleichsmaßnahmen ist nicht das Interesse an der Verwirklichung des Vorhabens, sondern nur das Interesse an einem Ausgleich der zu kompensierenden Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft ins Verhältnis zu den Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme für den Betroffenen zu setzen.<sup>204</sup> Die Kompensationsziele müssten also bei einer Existenzgefährdung eines planwirtschaftlichen Betriebes erheblich sein.

**BVerwG, B.v. 11.11.2008, RdL 2009, 41:**

*„Eine planfestgestellte naturschutzrechtliche Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme muss wegen der enteignungsrechtlichen Vorwirkungen, die sie gegenüber dem in Anspruch genommenen Grundeigentümer entfaltet, neben den naturschutzrechtlichen Eingriffsvoraussetzungen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) genügen, also geeignet und erforderlich sein; außerdem dürfen die mit ihr verbundenen nachteiligen Folgen für den betroffenen Grundeigentümer nicht außer Verhältnis zum beabsichtigten Erfolg stehen [...]. Dabei gebietet es der Schutz des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 GG), Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorrangig auf einvernehmlich zur Verfügung gestellten Grundstücksflächen oder auf Grundstücken, die im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, zu verwirklichen. [...] Im Übrigen muss auch eine an sich geeignete und erforderliche Ersatzmaßnahme auf privatem Grund jeweils dann unterbleiben, wenn sie für den betroffenen Eigentümer Nachteile herbeiführt, die erkennbar außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehen.“*

87

Für Ausgleichs- und erst recht für Ersatzmaßnahmen stehen regelmäßig Alternativen zur Verfügung, die sorgfältig zu prüfen sind. Führt eine Ausgleichsmaßnahme zu einer Existenzvernichtung eines Betriebes, ist trotz des gesetzlichen Vorrangs der Ausgleichsmaßnahme auf eine Ersatzmaßnahme auszuweichen, wenn im größeren Landschaftsraum damit eine funktionale Kompensation möglich ist.<sup>205</sup>

204 BVerwG, U.v. 18.03.2009, NuR 2010, 41

205 BVerwG, B.v. 11.11.2008, RdL 2009, 41; BVerwG, U.v. 18.03.2009, NuR 2010, 41

## IV. Erfolgskontrolle

- 88 Nach § 17 VII BNatSchG prüft die Zulassungsbehörde, ob die festgesetzten Maßnahmen fristgerecht und sachgerecht durchgeführt wurden. Dazu kann sie vom Verursacher einen Bericht verlangen. Löst das Vorhaben eine Vielzahl von Konflikten aus, kann die Anordnung einer ökologischen Baubegleitung geboten sein. In den Nebenbestimmungen sollte geregelt werden, nach welchen Kriterien die Überwachung erfolgen soll und in welchen Zeitabständen der Zulassungsbehörde Bericht zu erstatten ist.<sup>206</sup>

Mit der Durchführung der Maßnahmen hat der Vorhabenträger grundsätzlich seine Pflicht erfüllt. Kommt es jedoch darauf an, dass eine bestimmte Funktion erreicht wird, z. B. zur Vermeidung einer Habitatsbeeinträchtigung, erstreckt sich die Überwachung auch auf die Funktionskontrolle (z.B. bei Querungshilfen zur Vermeidung des Kollisionsrisikos).<sup>207</sup> In landschaftspflegerischen Gutachten wird die Kontrolle nach § 17 VII BNatSchG oft fehlerhaft mit Monitoring bezeichnet. Ein solches Monitoring ist ein länger dauerndes wissenschaftliches Begleitprogramm, zu der ein Vorhabenträger grundsätzlich nicht verpflichtet ist.<sup>208</sup> Das gilt auch für ein Risikomanagement.<sup>209</sup>

---

206 Eingehend: Hösch, UPR 2015, 81, 84

207 Hösch, a.a.O. S. 85

208 Hösch, a.a.O. S. 86 m.w.N.

209 BVerwG, U.v. 14.07.2011, BVerwGE 140, 149, Rdnr. 105

## V. Rechtsschutz

Hinsichtlich des Rechtsschutzes gibt es keine Besonderheiten.<sup>210</sup> Eine Verletzung der Vorschriften über die Eingriffsregelung innerhalb des Planfeststellungsverfahrens können nur enteignungsbetroffene Eigentümer und anerkannte Naturschutzverbände geltend machen.<sup>211</sup> Der Vorhabenträger kann Klage gegen unverhältnismäßige Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erheben.

89

Ein Enteignungsbetroffener<sup>212</sup> kann mit Erfolg nur solche Fehler rügen, die kausal für die Inanspruchnahme seines Eigentums sind.<sup>213</sup> Ein Enteignungsbetroffener ist jedoch nicht berechtigt, sich zum Sachverwalter von Rechten anderer zu machen, wie z. B. Rechten der Gemeinde<sup>214</sup> oder rechtlich geschützte private Interessen anderer Betroffener.<sup>215</sup> Eine Gemeinde hat aus der durch Art. 28 II GG verbürgten Planungshoheit Anspruch auf Kontrolle der planerischen Abwägungsentscheidung, jedoch nur hinsichtlich ihrer eigenen Belange und den diesen gegenüber gestellten Belangen für das Vorhaben.

### **BVerwG, U.v. 06.11.2013, UPR 2014, 223 – Bad Segeberg:**

*„Die gemeindliche Planungshoheit vermittelt eine wehrfähige Rechtsposition gegen fremde Fachplanungen, wenn das Vorhaben nachhaltig eine bestimmte Planung der Gemeinde stört oder wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren gemeinschaftlichen Planung entzieht oder erhebliche gemeindliche Einrichtungen beeinträchtigt. Das „Selbstgestaltungsrecht“ der Gemeinde wird durch Maßnahmen berührt, die das Ortsbild entscheidend prägen und hierdurch nachhaltig auf das Gemeindegebiet und die Entwicklung der Gemeinde einwirken.“*

90

210 Siehe zur Klagebefugnis einer Gemeinde wegen Verletzung eigener Rechte durch einen Planfeststellungsbeschluss: VG Karlsruhe, U.v. 04.08.2009, DÖV 2010, 529

211 Eingehend: de Witt, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 1151 ff.

212 Ausreichend ein durch Vormerkung gesicherter Anspruch auf Eigentumserwerb: BVerwG, U.v. 14.11.2012, NVwZ 2013, 803

213 BVerwG, U.v. 14.07.2011, NuR 2012, 52, Rdnr. 13

214 BVerwG, U.v. 03.03.2011, BVerwGE 139, 150

215 BVerwG, U.v. 24.11.2011, NuR 2013, 184

91 Hat eine Bürgerinitiative ein „Sperrgrundstück“ erworben, um aus dieser Position heraus gegen das Vorhaben klagen zu können, kann die Klage wegen unzulässiger Rechtsausübung unzulässig sein.<sup>216</sup> Verbandsklagen haben mit dem UmwRG und der Rechtsprechung des EuGH an Bedeutung gewonnen. So hat der EuGH im Trianel-Urteil<sup>217</sup> entschieden, dass Verbandsklagen unabhängig von subjektiver Rechtsbetroffenheit erhoben werden können.<sup>218</sup> Zu den von § 2 I Nr. 1, V 1 UmwRG erfassten Rechtsvorschriften zählen alle, die auch dem Umweltschutz dienen. Das ist insbesondere das planungsrechtliche Abwägungsgebot. Unter Umweltschutz versteht das Bundesverwaltungsgericht auch den Schutz von Menschen vor schädlichen Emissionen.<sup>219</sup> Allerdings kann nicht die Verletzung von Vorschriften gerügt werden, die nicht dem Umweltschutz dienen.<sup>220</sup> Umweltverbände sind in Verfahren zu beteiligen, jedoch nicht bei einer Planänderung von unwesentlicher Bedeutung, „wenn die Planänderung nicht zu neuen oder zusätzlichen Eingriffen in Natur und Landschaft führt bzw. sich durch die Planänderung keine naturschutzrechtlichen Fragen stellen, zu deren Beantwortung der sachverständige Rat der Naturschutzverbände geboten erscheint.“<sup>221</sup>

Bei allen Klagen ist zu prüfen, ob das Vorbringen präkludiert ist. An der materiellen Präklusion hat die Rechtsprechung bislang festgehalten.<sup>222</sup> Der EuGH<sup>223</sup> wird aufgrund des eingeleiteten Antragsverletzungsverfahrens darüber zu entscheiden haben.

---

216 BVerwG, U.v. 25.01.2012, NVwZ 2012, 567

217 EuGH, U.v. 12.05.2011 – C 115/09, NJW 2011, 2779, Rdnr. 42

218 Ebenso: BVerwG, U.v. 20.12.2011, BVerwGE 141, 282; Umfassend ausgeführt in: Berkemann, Rechtsschutz im Umweltrecht

219 U.v. 10.10.2012, NVwZ 2013, 642

220 BVerwG, U.v. 24.10.2013, NVwZ 2014, 515

221 BVerwG, U.v. 06.11.2013, NVwZ 2014, 714

222 Z.B. BVerwG, U.v. 14.07.2011, BVerwGE 140, 149, Rdnr. 23 ff; Hinweisbeschluss vom 06.03.2014, juris – Rdnr. 13 ff.

223 EuGH, Gl.v. 21.03.2014 – C-137/14, juris

# D. Bauplanungsrecht

## I. Überblick

Obwohl planerische Darstellungen und Festsetzungen keinen Eingriff in Natur und Landschaft bedeuten (können), hat der Gesetzgeber die Anwendung der Eingriffsregelung in die Bauleitplanung vorgezogen. Mit § 18 I BNatSchG wird die Ausgestaltung der naturschutzfachlichen Eingriffsregelung voll in das BauGB integriert. Durch dieses System wird gewährleistet, dass Vorhaben in möglichst schonender Weise zunächst vorbereitet und dann durchgeführt werden. Die Ermittlung und Kompensation wird auf die Bauleitpläne (§ 30 BauGB, damit auch vorhabenbezogene Bebauungspläne, § 30 II BauGB) und die Ergänzungssatzung (§ 34 IV 1 Nr. 3 BauGB) verlagert, so dass schon auf der Ebene der Bauleitplanung eine vollständige Prüfung und Bewältigung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung stattfindet.<sup>224</sup>

92

Bei der Baugenehmigung werden lediglich die Festsetzungen des Plans vollzogen, eine weitere Prüfung findet nicht statt. Die Zulässigkeit des Vorhabens ergibt sich hinsichtlich eines Eingriffs in Natur und Landschaft ausschließlich aus den Festsetzungen und Zuordnungen im Bebauungsplan. Existiert ein Bebauungsplan oder eine Ergänzungssatzung (§ 34 IV 1 Nr. 3 BauGB) oder wird ein Vorhaben im Vorgriff auf einen in der Aufstellung begriffenen Bebauungsplan genehmigt, so werden gemäß § 18 III 3 BNatSchG die Naturschutzbehörden nicht beteiligt. Auch für Vorhaben, die nach § 31 BauGB zugelassen werden, gilt grundsätzlich nichts anderes. Zu den öffentlichen Belangen, mit denen das Vorhaben vereinbar sein muss, zählen die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes in der Form, wie in der Abwägung nach § 1 VII BauGB darüber entschieden wurde.<sup>225</sup> Soll davon abgewichen werden, sind die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes selbst zu berücksichtigen.

93

---

224 Ausführlich: de Witt, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 818 ff.; Lau, Der Naturschutz in der Bauleitplanung, 2012

225 Lütkes, in: Lütkes/Ewer, § 18, Rdnr. 12 ff.; ausführlich zur Abwägungskasuistik Fischer-Hüftle, in: Fischer-Hüftle/Schumacher, § 18, Rdnr. 17 ff.

Vorhaben im nicht beplanten oder nicht qualifiziert beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) sind nach § 18 II BNatSchG ebenfalls von der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ausgeschlossen,<sup>226</sup> soweit nicht über das nach § 34 BauGB zulässige Maß hinausgegangen wird. Die Vorgaben des Natur- und Landschaftsschutzes sind jedoch als Ausdruck der Eigenart der näheren Umgebung des Vorhabens im Sinne von § 34 BauGB zu beachten und durch Nebenbestimmungen in der Baugenehmigung umzusetzen. Die Naturschutzbehörde ist gemäß § 18 III 2 BNatSchG zu beteiligen, ohne dass ihr mitentscheidende Funktion eingeräumt wird.

94 Ausgeschlossen ist lediglich die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. Anwendbar bleiben die Bestimmungen des **Biotop- und Artenschutzes** und die Festsetzungen des förmlichen **Gebietsschutzes**.<sup>227</sup>

Bei der Genehmigung von Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB) ist die Eingriffsregelung gemäß § 18 II 2 BNatSchG unmittelbar auf das einzelne Vorhaben anzuwenden. Während nichtprivilegierte Vorhaben den Natur- und Landschaftsschutz als öffentliche Belange jedoch nicht beeinträchtigen dürfen, § 35 II BauGB, sind privilegierte Vorhaben nur bei entgegenstehenden Belangen zu untersagen, § 35 I BauGB. Eine entsprechend stärkere Position haben die begünstigten Vorhaben nach § 35 IV BauGB.

Gemäß § 18 II 2 BNatSchG gilt die allgemeine Eingriffsregelung des BNatSchG allerdings weiterhin für alle Bebauungspläne, die eine Planfeststellung ersetzen.

---

226 OVG Halle, U.v. 26.10.2010, NVwZ-RR 2011, 187

227 de Witt, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 822 f.; Schrödter, in: ders., BauGB, § 1a, Rdnr. 107; OVG Münster, U.v. 30.01.2009, NuR 2009, 421; Lau, Der Naturschutz in der Bauleitplanung, 2012

## II. Verhältnis zur Eingriffsregelung

### 1. Voraussetzungen der Anwendung der Eingriffsregelung

Das Gesetz verlangt die abschließende Prüfung eines Eingriffs, die Vermeidung und den Ausgleich von Beeinträchtigungen auf der Ebene der Bauleitplanung. Gemäß § 18 I BNatSchG ist eine Entscheidung über Eingriff und Ausgleich im Rahmen der Planungsentscheidung dann zu treffen, wenn

95

- ein Bauleitplan oder eine Ergänzungssatzung nach § 34 IV 1 Nr. 3 BauGB aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben wird und
- durch die damit zugelassene Bebauung Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind.

Nach § 1a III 5 BauGB, der lediglich klarstellenden Charakter hat, ist ein Ausgleich nicht erforderlich, soweit die Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt sind oder zulässig waren. Die Norm gilt auch für alte Bebauungspläne, bei deren Aufstellung die Eingriffsregelung des BNatSchG nicht berücksichtigt worden ist<sup>228</sup>

Die Eingriffsregelung gilt auch bei der Bauleitplanung im beplanten und unbeplanten **Innenbereich**.<sup>229</sup> Von der Ausgleichspflicht befreit ist nur die Überplanung des Gebietes, soweit der neue Plan nicht zusätzliche bzw. weitergehende Eingriffe zulässt.<sup>230</sup> Nicht ausgleichspflichtig sind tatsächliche Vorbelastungen und rechtlich zulässige Nutzungen, auch wenn sie nicht verwirklicht sind. Die Überplanung von Innenbereichsflächen und bereits beplanter Gebiete wird damit erleichtert. Durch § 1a III 5 BauGB wird die planende Gemeinde nicht ermächtigt, bei ihrer Abwägung den Ist-Zustand des überplanten Gebietes unberücksichtigt zu lassen.<sup>231</sup>

**Nicht der Anwendung** der Eingriffsregelung unterliegen weiterhin die Klarstellungssatzung (§ 34 IV 1 Nr. 1 BauGB) und die Entwicklungssatzung (§ 34 IV 1 Nr. 2 BauGB) sowie alle übrigen Fälle des § 34 BauGB. Ferner ist

228 BVerwG, B.v. 20.05.2003, NVwZ 2003, 1259; Schrödter, in: ders., BauGB, § 1a, Rdnr. 111

229 Fischer-Hüftle, in: Fischer-Hüftle/Schumacher, § 18, Rdnr. 5

230 Lütkes, in: Lütkes/Ewer, § 18, Rdnr. 9

231 BVerwG, B.v. 04.10.2006, NVwZ 2007, 223; Überplanung einer Streusiedlung im Wald: OVG Lüneburg, U.v. 09.10.2010, DVBl. 2010, 1381

noch folgende spezielle Konstellation zu beachten: Grundsätzlich gilt die Eingriffsregelung auch für das vereinfachte (§ 13 BauGB) und das beschleunigte (§ 13a BauGB) Verfahren, allerdings ist bei Fällen des § 13a I 2 Nr. 1 BauGB die Ausgleichsfiktion des § 13a II Nr.4 BauGB anzuwenden. Die dort zu erwartenden Eingriffe sind nicht ausgleichspflichtig. Diese Ausgleichsfiktion nimmt Bezug auf § 1a III 5 BauGB. Ob dessen Voraussetzungen gegeben sind, unterliegt dabei der vollen gerichtlichen Kontrolle.<sup>232</sup>

## 2. Bauleitplan und Ergänzungssatzung

- 96 **Bauleitpläne** sind der Flächennutzungsplan, der Bebauungsplan und der vorhabenbezogene Bebauungsplan. Der Vorhaben- und Erschließungsplan wird Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans, auf den die planerische Eingriffs- und Ausgleichsregelung des BauGB gleichermaßen Anwendung findet.

## 3. Möglicher Eingriff

- 97 Der Bauleitplan konstituiert als Rechtsakt mit dem Inhalt einer Angebotsplanung selbst keinen Eingriff. Er schafft jedoch die rechtliche Grundlage für die Zulassung eines Eingriffs im Wege der Baugenehmigung. Ein Eingriff ist dann zu erwarten, wenn aufgrund der Festsetzung des Bebauungsplans Vorhaben genehmigt werden dürfen, bei deren Ausführung durch die Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbilds erheblich beeinträchtigt werden können.<sup>233</sup> Zweifelsfälle gehen zugunsten des Naturschutzes.<sup>234</sup> Bei der Abwägung über die Änderung eines Bebauungsplanes ist bei der Beurteilung, ob und mit welchem Gewicht ein Eingriff zu erwarten ist, nicht der Ist-Zustand des schon zuvor überplanten Gebietes zu betrachten, vielmehr sind die Festsetzungen des geltenden Planes den Festsetzungen der Änderungsplanung gegenüberzustellen.<sup>235</sup>

232 BVerwG, B.v. 04.10.2006, NVwZ 2007, 223

233 Lütkes, in: Lütkes/Ewer, § 18, Rdnr. 9

234 Berkemann, in: Raumsauer, 65, 79

235 OVG Lüneburg, U.v. 27.08.1997, NuR 1998, 497

Fehlende oder **unvollständige Ermittlungen** des Abwägungsmaterials sind im Nachhinein nicht heilbar.<sup>236</sup> Eine unvollständige Ermittlung des Abwägungsmaterials indiziert gleichzeitig einen Begründungsmangel.<sup>237</sup> Das gilt gleichermaßen für die Eingriffsermittlung in der Abwägung gem. § 1 VII BauGB.<sup>238</sup> Die Gemeinde hat in die Abwägung auch mögliche Alternativplanungen einzubeziehen.

98

**OVG Koblenz, 22. 12. 2010, 8 C 10600/10, juris:**

*„Als Alternativen kommen solche Gestaltungen in Betracht, die aus Sicht der planenden Gemeinde als real mögliche Lösungen ernsthaft zu erwägen sind. Es ist allerdings nicht erforderlich, verschiedene Bauleitpläne zu erstellen. Andererseits kann der Verzicht auf die Einbeziehung von Alternativen in die Planung ein Abwägungsfehler sein, wenn sie nahe liegen.“<sup>239</sup>*

Die Feststellung, **ob mit Eingriffen zu rechnen ist**, wird **in der planerischen Abwägung** getroffen (§ 1a III BauGB).<sup>240</sup> Sie unterscheidet sich insoweit nicht von der Einstellung anderer Belange, die im Einzelfall eine fachliche Prüfung erfordern, wie z. B. Lärmauswirkungen oder Immissionen eines Industriegebiets.<sup>241</sup> Insofern unterscheidet sich diese Ermittlung nicht von der im Rahmen der allgemeinen Eingriffsregelung.<sup>242</sup> Sind Eingriffe zu erwarten, ist über die Vermeidung, Verminderung und Ausgleich zu entscheiden.

**BVerwG, B.v. 31.01.1997, BVerwGE 104, 68:**

*„Es ist der Auftrag der planenden Gemeinde, dem Kompensationsinteresse gerade schon planerisch nachzugehen. Deshalb betont der Gesetzgeber, daß die Belange der Natur und der Landschaftspflege bereits in der vorbereitenden Bauleitplanung Gegenstand planerischer Entscheidung sein müssen.“<sup>243</sup>*

236 Vgl. BVerwG, U.v. 25.02.1988, NVwZ 1989, 152 zu einer straßenrechtlichen Planfeststellung

237 BVerwG, U.v. 05.12.1986, BVerwGE 75, 214 [251]; BVerwG, B.v. 26.06.1992, NVwZ 1993, 572

238 BVerwG, B.v. 31.01.1997, BVerwGE 104, 68

239 Siehe dazu auch OVG Koblenz, U.v. 23.02.2011 – 8 C 10696/10, juris

240 Vgl. für viele: OVG Münster, U.v. 17.02.2011 – 2 D 36/09.NE, juris – Rdnr. 140; Schrödter, in: ders., BauGB, § 1a, Rdnr. 56

241 Vgl. im Einzelnen Fischer-Hüftle, in: Fischer-Hüftle/Schumacher, § 18, Rdnr. 17 ff.

242 Fischer-Hüftle, in: Fischer-Hüftle/Schumacher, § 18, Rdnr. 8

243 Siehe auch OVG Münster, U.v. 30.01.2009, BeckRS 2009, 31822

99 Für die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung gilt die vom Bundesverwaltungsgericht entwickelte **Abwägungsfehlerlehre**.<sup>244</sup>

**BVerwG, B.v. 7. 11. 2007, NVwZ 2008, 216:**

*„Mangels gesetzlicher Vorgaben hat die planende Gemeinde die Aufgabe, die zu erwartenden Eingriffe zu bewerten und über Vermeidung, Ausgleich und Ersatzmaßnahmen abwägend zu entscheiden, in eigener Verantwortung zu erfüllen. Dies lässt – freilich nur unterhalb der Schwelle der planerischen Belegbarkeit – Raum für die Hinnahme von Ausgleichsdefiziten wegen der Unzulänglichkeiten jedes rechnerischen Verfahrens zur Bewertung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft und deren Ausgleich. Wo die Grenzen des Entscheidungsspielraums liegen, (...) ist eine Frage des konkreten Einzelfalls.“*

Im Hinblick auf die im Sinne der Abwägungsfehlerlehre dennoch eingeschränkt stattfindende gerichtliche Kontrolle sei an dieser Stelle auf die große Bedeutung der umfassenden und ausreichenden Dokumentation der Entscheidungsfindung hingewiesen.<sup>245</sup>

100 Über § 1 VI Nr. 7 und § 1a BauGB werden die Vorgaben des Naturschutzes in den Abwägungsvorgang eingebracht und unterliegen so der Abwägung nach § 1 VII BauGB.<sup>246</sup> Trägt die planende Gemeinde dem nicht Rechnung, indem sie die Vorgaben des Naturschutzrechts unabgewogen übernimmt, so ist der Bebauungsplan wegen Abwägungsfehlengewichtung unheilbar nichtig.<sup>247</sup>

Ferner sind die Unterschiede der Abwägungsvorgänge in der Planfeststellung einerseits, bei der ein konkretes fachlich definiertes Vorhaben in Konflikt mit Natur und Landschaft gerät, und in der Bauleitplanung andererseits zu beachten, bei der in einer flächenhaften Gesamtplanung ein multipolarer Interessenausgleich gesucht wird. Die **Belange des Naturschutzes** und der Landschaftspflege in der Bauleitplanung sind also **weder abwägungsfest noch Optimierungsgebote**, sondern nur aufgrund der tatsächlichen Bedeutung von erheblichem Gewicht.<sup>248</sup>

244 Vgl. etwa BVerwG, U.v. 01.11.1974, BVerwGE 47, 144; B.v. 31.01.1997, BVerwGE 104, 68

245 Vgl. dazu zum Beispiel der Alternativenplanung: OVG Koblenz, U.v. 26.10.2010, LKRZ 2011, 33

246 So ausdrücklich BT-Drs. 13/6392, S. 43; OVG Berlin-Brandenburg, U.v. 20.11.2009, BauR 2010, 828

247 Vgl. zu konkreten Einzelfällen: Fischer-Hüttle, in: Fischer-Hüttle/Schumacher, § 18, Rdnr. 27; OVG Münster, U.v. 28.06.1995, NVwZ 1996, 274 [280]

248 BVerwG, B.v. 31.01.1997, E 104, 68 [72 f.]

## 4. Die Kompensation der Eingriffe

Das Folgenbewältigungssystem der Eingriffsregelung ist gemäß § 18 I BNatSchG i. V. m. § 1a III BauGB abzarbeiten.<sup>249</sup>

101

Vermeidung und Kompensation erfolgen in der Abwägung gem. § 1 VII BauGB.<sup>250</sup> Diese Verpflichtung stellt grundsätzlich keine Besonderheit dar, denn es ist geradezu die Aufgabe planerischer Abwägung, die durch die Planung ausgelösten Konflikte zu bewältigen. Vom allgemeinen Grundsatz der Konfliktbewältigung unterscheidet sich die Regelung nur insoweit, als das Kompensationsprogramm – Vermeidung und Kompensation – gesetzlich vorgegeben ist. Bei Eingriffen in Natur und Landschaft muss die Gemeinde Ermittlungen über die Vermeidung von Beeinträchtigungen und über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei unvermeidbaren Beeinträchtigungen anstellen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse in die Abwägung einstellen.<sup>251</sup> Ermittlung und Bewertung müssen nach einem naturwissenschaftlich anerkannten Verfahren durchgeführt werden. Dies ist nachvollziehbar zu dokumentieren. Dazu können die Arbeitshilfen der Naturschutzbehörden herangezogen werden. Allerdings muss die Gemeinde stets eine eigene Entscheidung treffen.<sup>252</sup>

Vermeidbarkeit im Sinne des Minimierungsgebots betrifft nicht die Erforderlichkeit oder Vertretbarkeit des Vorhabens an sich. Gemeint ist die Verwirklichung des insoweit vorgegebenen Vorhabens in einer weniger eingriffsintensiven Art und Weise (z. B. andere Trassenführung einer Erschließungsstraße, Verschiebung eines Baufensters).<sup>253</sup>

Die **Entscheidung über den Ausgleich wird im Wege der Abwägung** nach § 1a III i. V. m. § 1 VII BauGB getroffen. Eine unbedingte Verpflichtung zum 100%igen Ausgleich wird dadurch nicht begründet.<sup>254</sup>

102

249 Vgl. ausführlich: Beutling/Schwartzmann, in: Frenz/Müggenborg, § 18, Rdnr. 8

250 Koch, in: Schlacke, § 18, Rdnr. 3

251 BVerwG, B.v. 31.01.1997, BVerwGE 104, 68 [72 f.]; OVG Münster, B.v. 13.03.1998, NVwZ-RR 1999, 113; OVG Koblenz, U.v. 28.01.2000, NuR 2000, 339

252 Lau, Der Naturschutz in der Bauleitplanung, S. 182

253 Lütkes, in: Lütkes/Ewer, § 15, Rdnr. 5

254 VGH Mannheim, U.v. 17.05.2001, NVwZ-RR 2002, 8; Die Unmöglichkeit einer Kompensation hat mit Blick auf die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit der Ersatzzahlung nicht zur Folge, dass ein Grundstück objektiv nicht bebaubar ist: OVG Halle, U.v. 26.10.2010, NVwZ-RR 2011, 187

**BVerwG, B.v. 07.11.2007, NVwZ 2008, 216:**

*„Ist ein Bebauungsplan mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden, kann die Hinnahme eines Ausgleichsdefizits abwägungsfehlerfrei sein, wenn dies mit der Unzulänglichkeit rechnerischer Verfahren zur Bewertung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft und deren Ausgleich begründet wird.“*

Ebenso wenig wie die allgemeine Eingriffsregelung kennt die Eingriffsregelung im Bauplanungsrecht ein Stufenverhältnis von Ausgleich und Ersatz: § 1a BauGB kennt nur einen **einheitlichen Begriff des Ausgleichs**, der nach § 200a 1 BauGB sowohl Ausgleichsmaßnahmen als auch Ersatzmaßnahmen im Sinne der Naturschutzgesetze der Länder umfasst.<sup>255</sup> Damit entfällt zwar die gesonderte naturschutzrechtliche Abwägung gem. § 15 III BNatSchG. Verzichtet werden sollte darauf aus Gründen der Planungssicherheit aber nicht.

## 5. Räumlich-funktionelle und zeitliche Entkopplung von Eingriff und Ausgleich

103 Nach § 200a 2 BauGB ist ein Ausgleich an anderer Stelle möglich. Die Vorschrift verzichtet ausdrücklich auf einen räumlichen Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich.<sup>256</sup> Die konkreten Maßnahmen müssen aber mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar sein. Für den Ausgleich durch Darstellungen und Festsetzungen in Bauleitplänen nach § 1a III 1 BauGB in Verbindung mit §§ 5 und 9 BauGB trifft § 1a III 2 BauGB eine gleichlautende Bestimmung. Der erforderliche Ausgleich kann sowohl auf dem Eingriffsgrundstück als auch an anderer Stelle im Plangebiet oder in einem anderen Bebauungsplan stattfinden (§ 1a III 3 BauGB), wenn dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sowie den Zielen der Raumordnung und des Naturschutzes und der Landschaftsplanung vereinbar ist.<sup>257</sup> Der dann erhobene Kostenerstattungsbeitrag ist kein Beitrag im abgabenrechtlichen Sinn.<sup>258</sup> Ausgleichsmaßnahmen außerhalb des Gemeindegebiets müssen mit den Planungsvorstellungen der

255 Schröder, in: ders., BauGB, § 1a, Rdnr. 60

256 Lütkes, in: Lütkes/Ewer, § 18, Rdnr. 17

257 Dazu VG Gießen, U.v. 17.09.2001, NuR 2002, 439 [440] und zur Frage der Kostenerstattung nach § 135a I BauGB, wenn der Ausgleich an anderer Stelle als der des Eingriffs erfolgt

258 Lütkes, in: Lütkes/Ewer, § 18, Rdnr. 17

Gemeinde, in deren Gebiet der Ausgleich erfolgen soll, abgestimmt sein.<sup>259</sup> Fachlich spricht viel dafür, die Kompensation im Landschaftsraum des Eingriffs vorzusehen; zwingend ist diese Abgrenzung jedoch nicht.

Ein **Ausgleichsbebauungsplan** muss regelmäßig aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sein (§§ 1 a III 2 und 8 II BauGB). Die räumliche Entkopplung von Eingriff und Ausgleich bestätigt gleichzeitig die Zulässigkeit eines unter gleichen Voraussetzungen zustande gekommenen zweigeteilten Bebauungsplans.<sup>260</sup> Bei dieser Rechtsfigur<sup>261</sup> liegt ein einheitlicher Bebauungsplan vor, der aus zwei räumlich getrennten Teilen besteht. Ein Teil enthält die Bauflächen und ermöglicht Eingriffe, deren Ausgleich im anderen Teil geregelt ist. Dies bietet sich an, wenn Gemeinde und Vorhabenträger im Plangebiet über keine oder jedenfalls keine zum Ausgleich geeignete Fläche verfügen und eine räumliche Erweiterung des Plangebiets nicht in Betracht kommt. Im Ergebnis wird überwiegend eine „planungsrechtliche Schicksalsgemeinschaft“ zwischen dem Eingriffs- und dem Ausgleichsbebauungsplan angenommen, so dass sie sich in ihrer Wirksamkeit bedingen.

Damit ist der Gemeinde die aus ökologischer Sicht begrüßenswerte Möglichkeit gegeben, Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen einer **Biotopvernetzung**<sup>262</sup> zu gestalten oder an sinnvoller Stelle im Gemeindegebiet zu konzentrieren. Die räumlich getrennte Ausweisung von Eingriffs- und Ausgleichsflächen gestattet zudem flächensparendes Bauen mit positiven Folgen für den Freiraumschutz. Wo die Gemeinde den Ausgleich vorsieht, kann sie nun unter allen Aspekten des Natur- und Landschaftsschutzes wie der städtebaulichen Entwicklung planen.

Für die **Kompensation in sonstiger Weise** ist außerdem eine funktionelle Gleichartigkeit zwischen Eingriff und Ersatz nicht erforderlich. Eine anders-

259 Lütkes, in: Lütkes/Ewer, § 18, Rdnr. 17

260 BVerwG, B.v. 09.05.1997, BVerwGE 104, 353

261 Arbeitshilfen der Bundesländer in Anhang IV, z.B. in Schleswig-Holstein: Gemeinsamer Runderlass des Innenministers und der Ministerien für Natur und Landschaft vom 03.07.1998, ABl. Schl.-H. S. 604 ([http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/14\\_Eingriffsregelung/PDF/Eingriffsregelung\\_Runderlass\\_\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/14_Eingriffsregelung/PDF/Eingriffsregelung_Runderlass__blob=publicationFile.pdf))

262 Arbeitshilfen der Bundesländer in Anhang IV, z.B. Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, Leitfaden: Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft ([https://www.stmuv.bayern.de/umwelt/naturschutz/doc/leitf\\_oe.pdf](https://www.stmuv.bayern.de/umwelt/naturschutz/doc/leitf_oe.pdf)), S. 14 f.; Gemeinsamer Runderlass des Innenministers und der Ministerien für Natur und Landschaft vom 03.07.1998, ABl. Schl.-H. S. 604 ([http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/14\\_Eingriffsregelung/PDF/Eingriffsregelung\\_Runderlass\\_\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/14_Eingriffsregelung/PDF/Eingriffsregelung_Runderlass__blob=publicationFile.pdf))

artige Maßnahme kann in vielen Fällen für den Naturhaushalt sogar im Ergebnis wertvoller sein. So wird etwa in einer sandigen Gegend, in der eine Bodenversiegelung keine nennenswerte Verschlechterung des Wasserabflusses befürchten lässt, die Renaturierung eines Bachlaufes nützlicher sein als eine Entsiegelung an anderer Stelle. Eine nachvollziehbare Ableitung der Maßnahme aus dem ausgleichenden Eingriff hat in der Festsetzung im Bauleitplan als Ausgleich im Zusammenhang mit der Dokumentation der Abwägungsentscheidung im Erläuterungsbericht des Plans zu erfolgen.

Insbesondere die funktionelle Entkopplung kann bei vernünftiger Anwendung ein Gewinn für die Natur werden. Ausgleich lässt sich nicht berechnen. Wie viel andersartiger Ausgleich genügt, unterliegt der planerischen Abwägung, also letztlich vernünftiger Argumentation.

106 Schließlich ist auch die **zeitliche Entkopplung** möglich und zwar durch das Anlegen sogenannter **Öko-Konten**.<sup>263</sup> Gemäß §§ 200a, 1a III 2 BauGB können Ausgleich und Eingriff in dem Sinne entkoppelt werden, als dass die Ausgleichsmaßnahmen schon vor dem Eingriff erfolgen. Hinsichtlich der Eingriffsregelung ist dies in § 16 BNatSchG vorgesehen. In einem Bebauungsplan können allerdings weder Ersatzgelder festgesetzt noch vereinbart werden.<sup>264</sup>

Bereits im **Flächennutzungsplan**, also vor der Zulassung von Eingriffen durch einen Bebauungsplan, können gemäß § 5 IIa BauGB Ausgleichsflächen dargestellt werden. Die Gemeinde kann dort, z. B. auf eigenen Flächen, Maßnahmen durchführen oder die Natur sich selbst überlassen. Damit wird ein „Haben-Konto“ eröffnet und ein Guthaben „angespart“. Ebenso kann ein Ausgleichsbebauungsplan vor Eingriffs-Bebauungsplänen aufgestellt werden.<sup>265</sup> Schließlich kann die Gemeinde sonstige geeignete Maßnahmen auf eigenen Flächen (§ 1a III 4 BauGB) durchführen und ein Guthaben auf dem Öko-Konto begründen.<sup>266</sup> Dies bedarf sorgfältiger Dokumentation. Die in der Vergangenheit (vor der Eröffnung des „Öko-Kontos“) von einer Gemeinde bereits durchgeführten Maßnahmen können allerdings nicht angerechnet werden.<sup>267</sup>

263 Siehe Normen und die hierzu entwickelten Programme der Bundesländer in Anhang I

264 Schrödter, in: ders., BauGB, § 200a, Rdnr. 3; Lau, Der Naturschutz in der Bauleitplanung, S. 278

265 Lütkes, in: Lütkes/Ewer, § 18, Rdnr. 23

266 Schink, ZfBR 2001, 155 [158]

267 Battis/Krautzberger/Löhr, NVwZ 1997, 1145 [1148]

Will die Gemeinde z. B. Flächen der natürlichen Sukzession überlassen und als Ausgleich später gemäß § 9 Ia BauGB zuordnen, muss sie diese Fläche im Flächennutzungsplan darstellen oder zumindest ihre Verwendung durch Beschluss dokumentieren. Die zeitlich vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen kann die Gemeinde später refinanzieren, § 135a II 2 BauGB. Das „Ansparen“ von Ausgleichsflächen durch Darstellung im Flächennutzungsplan bereitet keine Schwierigkeiten. Die Durchführung sonstiger Maßnahmen auf eigenen Flächen (§ 1 a III 4 BauGB) erfordert wegen der späteren Abrechnung Rechtsklarheit, beispielsweise durch Darstellung in einem Landschaftsplan oder die förmliche Einrichtung eines „Öko-Kontos“.

Zum **Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses** über den Bebauungsplan muss sichergestellt sein, dass Ausgleichsmaßnahmen tatsächlich durchgeführt und auch finanziert werden können.<sup>268</sup>

107

Dafür genügt nach Ansicht des *OVG Lüneburg* eine Eigentümerstellung der Gemeinde nicht, wohl aber die Festsetzung der Maßnahmen im Bebauungsplan oder die vertragliche Verpflichtung der Gemeinde gegenüber der Naturschutzbehörde, die Ausgleichsmaßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist durchzuführen.<sup>269</sup> Keinesfalls ausreichend ist z. B. die Bemerkung: „... die Antragsgegnerin (Gemeinde, Anm. d. Verf.) stelle sicher, dass die notwendigen Flächen und Maßnahmen zur Kompensation des Wertpunktdéfizits vor Satzungsbeschluss gesichert und mit der unteren Naturschutzbehörde abgestimmt würden.“<sup>270</sup> Die Durchführung der außerhalb des Plangebietes durchzuführenden Maßnahmen muss gesichert sein.<sup>271</sup> Außerdem dürfen die **Kompensationsmaßnahmen** nicht zeitlich befristet werden.<sup>272</sup> Dies gilt selbst dann, wenn das mit der Planung bezweckte Vorhaben (z. B. ein Windpark) befristet ist. Dies ist die Kehrseite der zeitlich unbegrenzten Geltungsdauer des Bebauungsplanes, denn auch die zu erwartenden Eingriffe sind von zeitlich unbegrenzter Dauer. Insofern kann für Ausgleich und Ersatz nichts anderes gelten.<sup>273</sup> Die Konfliktbewältigung darf nicht aufgrund der Art der Planung offen bleiben, etwa weil sich

268 Vgl. BVerwG, B.v. 18.11.1997, NuR 1998, 364, OVG Koblenz, U.v. 31.07.1997, NuR 1998, 383; U.v. 14.01.2000, NuR 2000, 384 [386] und U.v. 06.03.2002, NuR 2002, 422; siehe auch OVG Saarlouis, U.v. 29.04.2010, NuR 2010, 743

269 U.v. 21.07.1999, NuR 2000, 343

270 OVG Lüneburg, U.v. 30.05.2001, NVwZ-RR 2002, 98

271 OVG Lüneburg, U.v. 17.12.1998, NuR 1999, 406 [407]

272 Schrödter, in: ders., BauGB, § 1a, Rdnr. 72

273 OVG Lüneburg, U.v. 14.09.2000, NuR 2001, 294 [297]

die Vorstellungen, die der Planung zugrunde lagen, doch nicht realisieren lassen.<sup>274</sup> Die Flächen und Maßnahmen für den Ausgleich müssen zudem spätestens im Bebauungsplan für den Ausgleich festgesetzt werden; eine unverbindliche Erklärung der Gemeinde zur Durchführung der Maßnahmen reicht nicht aus,<sup>275</sup> es sei denn, dass ein städtebaulicher Vertrag geschlossen wurde oder die Maßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen durchgeführt wird.<sup>276</sup> Erfolgt der Ausgleich durch Maßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen, müssen die betreffenden Flächen beim Satzungsbeschluss im Eigentum der Gemeinde stehen oder es muss in sonstiger Weise ein zeitlich unbefristetes Verfügungsrecht der Gemeinde über diese Flächen gesichert sein.<sup>277</sup>

---

274 BVerwG, B.v. 18.11.1997, NuR 1998, 364

275 OVG Lüneburg, U.v. 17.12.1998, NuR 1999, 406 [407], OVG Koblenz, U.v. 31.07.1997, NuR 1998, 383; VGH Mannheim, U.v. 21.01.2002, NuR 2002, 552 [554]

276 Louis/Wolf, NuR 2002, 455 [463]

277 OVG Koblenz, U.v. 06.03.2002, NuR 2002, 422; VGH Mannheim, U.v. 17.05.2001, UPR 2001, 451 sowie U.v. 14.09.2001, NuR 2002, 296; OVG Lüneburg, U.v. 05.04.2001, NuR 2002, 104

## III. Verfahren

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, den Ausgleich des Eingriffs zu regeln. Denkbar sind sowohl planungsrechtliche Instrumente als auch z. B. vertragliche Regelungen.<sup>278</sup> 108

### 1. Darstellungen im Flächennutzungsplan

Geeignete Darstellungen im Flächennutzungsplan sind § 5 II Nr. 5 (Grünflächen, insbesondere Parkanlagen), Nr. 7 (Wasserflächen), Nr. 9 a und b (Flächen für die Landwirtschaft und Wald) sowie insbesondere Nr. 10 (Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft) BauGB.<sup>279</sup>

Damit diese Flächen in einem späteren Ausgleich direkt oder über entsprechende Bebauungspläne einbezogen werden können, sind sie als „Flächen zum Ausgleich i. S. d. § 1a III BauGB“ zu kennzeichnen. Eine **Zuordnung** zu potentiellen Eingriffsflächen kann erfolgen, § 5 IIa BauGB. Kompensationsmaßnahmen sind allein durch die Darstellung im Flächennutzungsplan ausreichend gesichert.<sup>280</sup> Es ist jedoch selten zweckmäßig, diese Zuordnung bereits mit dem Flächennutzungsplan vorzunehmen.<sup>281</sup> Die Zuordnung kann noch rechtzeitig im Eingriffsbebauungsplan erfolgen, anderenfalls ist die Gemeinde an diese Zuordnung gebunden, § 8 II BauGB.

### 2. Festsetzungen im Eingriffsbebauungsplan

Geeignete Festsetzungen im Bebauungsplan enthalten § 9 I Nr. 15 (Grünflächen), Nr. 16 (Wasserflächen, Überschwemmungsflächen und andere Feuchtgebiete,<sup>282</sup> Nr. 18 (Landwirtschaft und Wald), Nr. 25 (Pflanzgebote und Bindungen zur Sicherung vorhandener Bepflanzung und nicht unter die Wassergesetze fallender Gewässer) sowie insbesondere Nr. 20 (Flächen 109

---

278 Fischer-Hüftle, in: Fischer-Hüftle/Schumacher, § 18, Rdnr. 39

279 de Witt, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 782 ff.

280 OVG Lüneburg, U.v. 22.03.2001, NuR 2001, 645

281 Fischer-Hüftle, in: Fischer-Hüftle/Schumacher, § 18, Rdnr. 44

282 Vgl. Berkemann, in: Ramsauer, 65 [102]; VGH München, U.v. 03.03.1998, NuR 2000, 100

für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft sowie subsidiär zu den übrigen Ziffern Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft).<sup>283</sup>

Diese Festsetzungen bedürfen der weiteren Bestimmung als Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich i. S. d. § 1a III BauGB, um sie in die Ausgleichsbilanz und Refinanzierung einzubeziehen. Dabei ist der Ausgleich aus fachlicher Sicht vorrangig auf den Eingriffsgrundstücken und erst dann, soweit dies nicht möglich oder unter Abwägung der widerstreitenden Belange unzulässig ist, an anderer Stelle im Eingriffsbebauungsplan festzusetzen. Der fachliche Ansatz, den Ausgleich möglichst am Ort des Eingriffs vorzunehmen, ist durch das BauGB jedoch erheblich gelockert, denn gemäß § 1a III 3 BauGB kann der Ausgleich „an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen“, soweit dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, den Zielen der Raumordnung und dem Naturschutz und der Landschaftspflege vereinbar ist. Sobald der Ausgleich nicht auf dem Eingriffsgrundstück erfolgt, ist eine Zuordnung gem. § 9 Ia 2, 1. HS BauGB notwendig.

### 3. Festsetzungen in einem anderen Bebauungsplan

110 Der Ausgleich kann in einem anderen, einem Ausgleichsbauungsplan, erfolgen. Hier gibt es verschiedene Varianten:

- Ein zum Eingriff korrespondierender Ausgleichsbauungsplan;
- Ein Ausgleichsbauungsplan, der jeweils in Teilen verschiedenen Eingriffs-Bauungsplänen zugeordnet wird.
- Die rechtliche Aufspaltung von Eingriffs- und Ausgleichsbauungsplänen birgt Konflikte. Um die Kostenpflicht gem. § 135a II BauGB auszulösen, ist eine Zuordnung gem. § 9 Ia 2 BauGB erforderlich.<sup>284</sup>

283 de Witt, in: Hoppenberg/de Witt, Naturschutz, Rdnr. 792; Fischer-Hüftle, in: Fischer-Hüftle/Schumacher, § 18, Rdnr. 32 ff.

284 Eine Zuordnung setzt voraus, dass der andere Bebauungsplan mindestens die Planreife erreicht hat. Die zeitliche Entkopplung lässt einen Vorlauf des Ausgleichs und damit ein „Guthaben“ des Öko-Kontos zu, jedoch keine „Schulden“ (Arg. aus § 135a II 2 BauGB und dem Gebot der Konfliktbewältigung, so auch VGH München, U.v. 07.11.2006, KommunalPraxis BY 2007, 66)

#### 4. Von der Gemeinde bereitgestellte Flächen

Auch ohne Bebauungsplan kann die Gemeinde auf eigenen Flächen im Gemeindegebiet oder im Gebiet einer anderen Gemeinde, entsprechend deren planerischen Ausweisung, Flächen zum Ausgleich bereitstellen.<sup>285</sup> Eine Zuordnung gem. § 9 Ia 2, 2. HS BauGB ist im Eingriffsbebauungsplan möglich und damit auch die Refinanzierung gem. § 135a II BauGB.<sup>286</sup> Durch einen Vertrag zwischen Gemeinde und Naturschutzbehörde unterwirft sich die Gemeinde einem einklagbaren Erfüllungsanspruch, so dass die Umsetzung gewährleistet ist.<sup>287</sup>

111

#### 5. Vom Vorhabensträger oder Dritten gestellte Flächen

Die Gemeinde erhält durch § 1 a III 4 BauGB die Möglichkeit, den Ausgleich statt durch planerische Festsetzungen durch städtebaulichen Vertrag (§ 11 BauGB) oder „sonstige geeignete Maßnahmen“ zu sichern. Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag ist im Hinblick auf § 18 BNatSchG zur Sicherung und Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen ein zulässiges Mittel.<sup>288</sup> Auch im Rahmen eines die Planfeststellung ersetzenden Bebauungsplanes ist es zulässig, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch vertragliche Regelung außerhalb des Plangebietes vorzusehen. Dabei sollte aber auf die Darstellung der erforderlichen Kompensationsmaßnahmen in einem landschaftspflegerischen Begleitplan nicht verzichtet werden, was durch die Darstellung in einem Grünordnungsplan erfolgen kann.<sup>289</sup> Allgemein reicht es aus, wenn bei der Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen ein Mindestmaß an rechtlicher Bindung der Gemeinde gegeben ist.<sup>290</sup>

112

Verträge zur Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen nach § 11 I Nr. 1 und 2 BauGB sind insbesondere Planungs- und Bauvertragsverträge, die die private Durchführung des im Bebauungsplan festgesetzten Ausgleichs anstelle eines hoheitlichen Vollzugs durch Nebenbestimmungen, insbesondere Auflagen, zur Baugenehmigung absichern.

285 Fischer-Hüftle, in: Fischer-Hüftle/Schumacher, § 28, Rdnr. 40; ausführlich: Schrödter, in: ders., BauGB, § 1a, Rdnr. 92

286 Zu den Anforderungen an eine solche Festsetzung: VG Münster, U.v. 07.10.2009, BauR 2010, 255

287 Vgl. BVerwG, B.v. 18.11.1997, NuR 1998, 364 [365], VGH Mannheim, B.v. 18.02.1997, NuR 1998, 323; B.v. 18.07.1997, NuR 1998, 148

288 BVerwG, B.v. 09.05.1997, E 104, 353; Schrödter, in: ders., BauGB, § 1a, Rdnr. 94

289 BVerwG, B.v. 05.01.1999, NVwZ-RR 1999, 426

290 BVerwG, B.v. 18.07.2003, NVwZ 2003, 1515

§ 11 I Nr. 2 BauGB nennt die Durchführung des Ausgleichs ausdrücklich als möglichen Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages. Der öffentlich-rechtliche Vertrag kann dabei sowohl die hoheitliche Verpflichtung eines Vorhabenträgers oder eines Dritten zur Durchführung des Ausgleichs als auch die in § 9 Ia BauGB vorgesehene Zuordnung ersetzen.

113 Zu den städtebaulichen Verträgen nach § 11 I Nr. 1 und 2 BauGB zählen auch solche nach § 135a II 1 BauGB. Soll der Ausgleich durch den Vorhabenträger durchgeführt werden, jedoch auf Flächen, die sich im Eigentum eines Dritten befinden, so kann nur eine Verpflichtung des Dritten gegenüber der Gemeinde als Sicherung „in anderer Weise“ im Sinne des § 135a II 1 BauGB angesehen werden.

Städtebauliche Verträge können durch **Verlagerung auf einen privaten Vorhabenträger** die Gemeinde entlasten. Sie sind aber vor allem dort sinnvoll, wo ein Ziel mit einseitigen hoheitlichen Maßnahmen nicht oder nur ungenügend erreicht werden kann. Praktikabel sind solche vertraglichen Lösungen allerdings zumeist nur bei Bauflächen, die von einem oder wenigen Investoren entwickelt werden, während sich eine vertragliche Lösung dort nur schwer wird verwirklichen lassen, wo die Verwaltung vielen Einzelnen gegenübersteht. Vertraglich muss eine dauerhafte Durchführung gesichert sein; der Private muss über die Flächen mindestens aufgrund einer Grunddienstbarkeit verfügen können.<sup>291</sup> Der Vollzug ist durch Sicherheitsleistung und Ersatzvornahme nach Verzug zu sichern.<sup>292</sup>

Auf den **Vorhaben- und Erschließungsplan** sind u. a. die §§ 9, 135a ff. BauGB nicht anzuwenden, § 12 III 2 BauGB. Der Ausgleich ist deshalb vertraglich zu vereinbaren.

## 6. Sonstige geeignete Maßnahmen

114 Nach § 1a III 4 2. Alt. BauGB kommen auch sonstige geeignete Maßnahmen auf Grundstücken der Gemeinde in Betracht. Möglich ist z. B. eine Selbstverpflichtung des Vorhabenträgers. Eine solche Regelung bedarf der vertraglichen Regelung gem. § 11 I Nr. 2 BauGB.<sup>293</sup> Auch eine zivilrechtliche Sicherung der Maßnahmen und Entscheidungen ist grundsätzlich möglich.<sup>294</sup>

291 Fischer-Hüftle, in: Fischer-Hüftle/Schumacher, § 18, Rdnr. 39

292 Vgl. OVG Koblenz, U.v. 20.01.2003, NuR 2003, 373

293 Siehe dazu auch Mitschang, BauR 2003, 183

294 VGH München, U.v. 24.02.2010, BauR 2010, 2089

Sieht die Gemeinde „sonstige Maßnahmen“ **auf eigenen Grundstücken** vor, ist ein bestimmtes Verfahren der rechtlichen Bindung in § 1a III BauGB nicht vorgeschrieben. Die Maßnahme muss durchführbar und dauerhaft gesichert sein.<sup>295</sup>

## 7. Zuordnung von Ausgleichsflächen und -maßnahmen zu Eingriffsgrundstücken

Im Eingriffs-Bebauungsplan können Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich auf anderen Grundstücken dem Grundstück, auf dem der Eingriff zu erwarten ist, durch **zeichnerische** Festsetzung unter Verwendung eigener Zeichen oder durch **textliche** Festsetzungen ganz oder teilweise zugeordnet werden (§ 9 Ia 2 BauGB). Die Zuordnung ist Voraussetzung für die Kostenerstattung der Gemeinde. Regelfall der Zuordnung ist die Sammelfestsetzung. Dabei wird eine Summe von Ausgleichsmaßnahmen lediglich verbal anteilig auf die beteiligten Eingriffsgrundstücke verteilt. Eine grundstücksbezogene Zuordnung ist nur geboten, wenn die Eingriffe auf den einzelnen Grundstücken von unterschiedlichem Gewicht sind.

115

Nach der Regelung in § 9 Ia 2 BauGB kann die Zuordnung ausdrücklich auch über die Grenze des Eingriffsbebauungsplans hinweg ergehen. Auch Flächen und Maßnahmen, die in einem anderen oder in einem Ausgleichsbebauungsplan zum Ausgleich festgesetzt wurden, können den Eingriffsflächen zugeordnet werden. Auch Maßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen außerhalb eines Bebauungsplans, die beispielsweise im Flächennutzungsplan als Flächen zum Ausgleich dargestellt sind, können zugeordnet werden, § 9 Ia 2, 2. HS BauGB. Dies ermöglicht die Refinanzierung von vorzeitigen Ausgleichsmaßnahmen. Für die Praxis bedeutet dies eine nicht zu unterschätzende Flexibilisierung. Eine Begründung für die Zuordnung erfolgt qualitativ im Rahmen der Eingriffs-Ausgleichs-Bilanzierung.

Auch die **Zuordnung ist Teil der Abwägung**,<sup>296</sup> die zu beachten hat, dass ein Ausgleich dann erreicht ist, wenn keine **erheblichen** Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes verbleiben und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist, § 15 II 2, 3 BNatSchG.

295 BVerwG, U.v. 19.09.2002, NuR 2003, 352; B.v. 11.11.2002, NuR 2003, 290; OVG Lüneburg, U.v. 05.04.2001, NuR 2002, 104; OVG Saarlouis, U.v. 10.03.2003, BauR 2004, 880; a.A. VGH Mannheim, U.v. 21.01.2002, VBIBW 2002, 203

296 Lütkes, in: Lütkes/Ewer, § 18, Rdnr. 21

## 8. Durchführung des Ausgleichs und Refinanzierung

116 Die räumlich getrennte Festsetzung von Baugebieten und Ausgleichsflächen kann zu Konflikten führen, weil die Eigentümer der Ausgleichsflächen die Lasten tragen und dadurch erst den Vorteil der Bebaubarkeit für die Eigentümer der Baugrundstücke schaffen. Deshalb ist stets zu prüfen, ob der Ausgleich auf den **Eingriffsgrundstücken** möglich ist. Er ist dort soweit wie möglich vorzusehen, z. B. Ausgleich für Bodenversiegelung durch Regenwasserversickerung auf dem Grundstück.

Sodann hat die Gemeinde die geeigneten eigenen Grundstücke bereitzustellen und erst nachrangig private Grundstücke mit Ausgleichsfestsetzungen zu überplanen. Nur so wird sie dem Verursacherprinzip und dem Grundsatz der Schonung privaten Eigentums gerecht.

Eine gerechte Lastenverteilung wird durch eine **Umlegung** möglich. Zunächst bestimmt § 57 2 BauGB, dass alle Einwurfgrundstücke mit der Pflicht zur Bereitstellung von Flächen zum Ausgleich belastet sind. Diese Flächen können gem. § 55 II 2 BauGB vorweg ausgeschieden und der Gemeinde zugeteilt werden. Grünflächen i. S. d. § 55 II 1 Nr. 2 BauGB können auch Ausgleichsflächen umfassen, § 55 II 3 BauGB.<sup>297</sup> Im Übrigen ist den Eigentümern auch die Fläche zum Ausgleich zuzuteilen, § 59 I BauGB. Die Umlegung bietet sich an, wenn der Ausgleich im Eingriffsbebauungsplan, auch mit räumlich getrenntem Geltungsbereich, erfolgt. Um der Gemeinde den Erwerb geeigneter Flächen zu erleichtern, sieht § 24 I 1 Nr. 1 BauGB ein Vorkaufsrecht an den im Bebauungsplan als Ausgleichsflächen festgesetzten Grundstücken vor.

117 Eine **Enteignung** von Grundstücken zum Zweck, Eingriffe gem. §§ 18 BNatSchG, 1 a III BauGB auszugleichen, ist nicht möglich, da der Gesetzgeber weder im BNatSchG noch im BauGB einen solchen Enteignungszweck bestimmt hat.

Die Gemeinde muss die geeigneten Grundstücke freihändig erwerben. Das wird in der Regel nicht schwierig sein, da die für den Ausgleich in Betracht zu ziehenden Grundstücke für die Landwirtschaft meist von geringem Interesse sind.

Setzt die Gemeinde Ausgleichsflächen in einem Ausgleichsbebauungsplan oder in einem Bebauungsplan fest, ohne eine Umlegung durchzuführen, werden in der Regel landwirtschaftlich genutzte Grundstücke be-

---

297 Vgl. Steinfort, VerwArch 1995, 107 [129]; Zabel, DÖV 1995, 725 [727]

troffen. Aufgrund der Ausgleichsfestsetzung ist meist die Fortführung der landwirtschaftlichen Nutzung nicht mehr möglich oder unwirtschaftlich, so dass ein Übernahmeanspruch gem. § 40 II BauGB besteht. Die Entschädigung richtet sich nach Enteignungsgrundsätzen, §§ 43 II i. V. m. 93 ff. BauGB. Die Qualität des Grundstücks wird nicht dadurch verändert, dass es als Ausgleich für Eingriffe aufgrund eines Bebauungsplans dient.

Soweit eine Zuordnung nach § 9 Ia 2 BauGB im Eingriffsbebauungsplan stattgefunden hat, kommen die **Durchführungs- und Kostenerstattungsvorschriften** der §§ 135 a–c BauGB zur Anwendung. Der Standort der Regelungen verdeutlicht deren strukturelle Nähe zum Erschließungsbeitragsrecht.

§ 135 a BauGB sieht **drei Wege** der Durchführung vor:

- Grundsätzlich hat der Vorhabenträger die im Bebauungsplan festgesetzten Maßnahmen zum Ausgleich selbst durchzuführen, § 135a I BauGB.<sup>298</sup> Diese Verpflichtung aktualisiert sich dem Charakter des Bebauungsplans als Angebotsplanung entsprechend regelmäßig erst bei Verwirklichung des Bauvorhabens. Die Verpflichtung des Vorhabenträgers geht in eine Nebenbestimmung zur Baugenehmigung ein.
- Für Maßnahmen an anderer Stelle gilt gemäß § 135a II BauGB eine gegenläufige Sollvorschrift. Solche Maßnahmen führt grundsätzlich die Gemeinde durch. Ausnahmen von dieser Regel sind nur in atypischen Fällen zulässig.<sup>299</sup> Sollauftrag und Parallele zum Erschließungsbeitragsrecht sprechen dafür, dass hier eine öffentliche Aufgabe der Gemeinde vorliegt.
- Die Gemeinde ist nicht zur Durchführung verpflichtet, wenn die Durchführung auf andere Weise gesichert ist. „Auf andere Weise“ kann heißen durch den Vorhabenträger, den Grundstückseigentümer oder einen Dritten. Die Gemeinde muss jedoch auf eine hinreichende Sicherung achten. Als geeignetes Instrument erweist sich hier der städtebauliche Vertrag im Sinne des § 11 BauGB. Soll der Ausgleich auf dem Grundstück eines Dritten durchgeführt werden, ist er am Vertrag zu beteiligen.

Die Maßnahme kann nach § 135a II 2 BauGB bereits vor Beginn der Baumaßnahme, vor einer möglichen Zuordnung und vor Aufstellung des Eingriffsbebauungsplans durchgeführt werden. Dies gilt für die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen durch die Gemeinde.

298 Instruktiv diesbezüglich VG Münster, U.v. 18.01.2006, NuR 2006, 530

299 BVerwG, U.v. 25.11.1981, BVerwGE 64, 218 [223]; Aufgabe der bisherigen Rechtsprechung: BVerwG, U.v. 30.01.2013, NVwZ 2013, 876

118 Die Ermöglichung einer Durchführung des Ausgleichs vor der Zuordnung bestätigt die Zulässigkeit von **Öko-Konten** und bedeutet eine begrüßenswerte Flexibilisierung der Durchführung zugunsten der Gemeinde.<sup>300</sup> Hat die Gemeinde z. B. frühzeitig Flächen zum Ausgleich im Flächennutzungsplan dargestellt und der natürlichen Sukzession überlassen, ist die natürliche Entstehung von Biotopen als „Guthaben“ zu berücksichtigen.

In der Regel werden Ausgleichsmaßnahmen mit dem Eingriff, also den Baumaßnahmen, durchgeführt, wenn der Vorhabenträger sie selbst ausführt. Er kann aber auch vorher den Ausgleich, z. B. auf eigenen Grundstücken, erbringen. Im Einzelfall muss dies sogar vorher geschehen, wenn z. B. für im Plangebiet lebende Tiere rechtzeitig vor Beginn des Vorhabens ein Ersatzbiotop geschaffen werden muss (für Amphibien müssen z. B. neue, artgerechte Feuchtgebiete geschaffen werden; bei der Umsiedlung der Tiere sind jahreszeitliche Beschränkungen zu beachten, so dass u. U. ein langer zeitlicher Vorlauf erforderlich ist.<sup>301</sup>

119 Die Gemeinde hat bei eigener Durchführung des Ausgleichs nach § 135 a II BauGB einen **Kostenerstattungsanspruch** gegen den Vorhabenträger *oder* den Grundstückseigentümer.<sup>302</sup> § 135a II BauGB erfordert auf Grund seines Wortlautes und seiner Verweisung auf § 9 Ia BauGB, dass die Zuordnung der Ausgleichsfläche in Form einer Festsetzung im Bebauungsplan stattgefunden hat.<sup>303</sup> Der Gemeinde kann die Übernahme der Kosten nicht untersagt werden.<sup>304</sup> Die Neuregelung durch das BauROG 1998 erfolgte in bewusster Anlehnung an das Erschließungsbeitragsrecht (§ 135a IV BauGB), so dass die hierzu entwickelten Grundsätze zur Auslegung der Kostenerstattungsregelung herangezogen werden können. Die danach erforderliche Abrechnung kann die Gemeinde allerdings durch Regelung in einem städtebaulichen Vertrag umgehen, § 1a III 3 i. V. m. § 11 BauGB. Der Beitrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück, § 135a III 4 BauGB.<sup>305</sup>

120 **Voraussetzung für den Kostenerstattungsanspruch** der Gemeinde ist erstens, dass das Grundstück, auf dem der Eingriff zu erwarten ist, baulich oder gewerblich genutzt werden darf, § 135a III 1 BauGB. Diese Voraus-

300 Siehe zu den Rechtsgrundlagen und Anforderungen an Ökokonten auch Stich, BauR 2003, 1308

301 Siehe weiter Stich, BauR 2003, 1308

302 VG Gießen, U.v. 17.09.2001, NuR 2002, 439

303 VG Münster, U.v. 18.01.2006, NuR 2006, 530; siehe zu den Anforderungen an die Zuordnung: VG Mannheim, B.v. 31.03.2005, NVwZ-RR 2005, 649

304 BVerwG, B.v. 21.02.2000, BauR 2000, 1460

305 Siehe zu anderen in Betracht kommenden Refinanzierungsmöglichkeiten der Gemeinde: Buzel, NuR 2004, 15 [17]

setzung liegt mit Rechtskraft des Bebauungsplans vor bzw. mit Planreife (§ 33 BauGB), die Erteilung einer Baugenehmigung ist nicht erforderlich.<sup>306</sup> Für die Kostenerstattung ist es daher gleichgültig, ob der Eingriff infolge einer Baumaßnahme stattfindet oder diese unterbleibt. Zweitens muss die Gemeinde die Maßnahme zum Ausgleich entweder endgültig hergestellt haben, § 135a III 3, oder durch Satzung einen Vorauszahlungsanspruch begründet haben, dessen satzungsmäßige Voraussetzungen nun vorliegen, § 135c Nr. 5 BauGB. Der frühestmögliche Zeitpunkt, den die Satzung vorsehen kann, ist wie in § 133 III 1 BauGB anzusetzen. Die Gemeinde kann die Erstattungsregelung demnach so gestalten, dass die entstehenden Kosten zeitgleich mit der Durchführung der Ausgleichsmaßnahme erstattet werden. Weitere Voraussetzung ist eine Beitragsatzung nach § 135c BauGB. Wie im Erschließungsbeitragsrecht ergibt sich diese Voraussetzung schon aus der Erwägung der Beitragsgerechtigkeit.

Für die **Verteilung der Kosten** auf die zugeordneten Grundstücke gibt § 135b BauGB abschließend die Maßstäbe vor. Bei der Schwere der zu erwartenden Eingriffe sind allerdings Pauschalierungen nach Biotop- und Nutzungstypen zulässig, § 135c Nr. 4 BauGB. Auch Kombinationen mehrerer Maßstäbe sind möglich. Der gewählte Verteilungsmaßstab kann gemäß § 135c Nr. 4 BauGB in der Satzung festgelegt werden.<sup>307</sup>

121

Die Gemeinde kann nach § 135c BauGB verschiedene Aspekte des Ausgleichs durch **Satzung** regeln. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat hierzu eine Mustersatzung herausgegeben.<sup>308</sup> Werden Einheitssätze gebildet, so ist darin nach den verschiedenen Arten von Biotopen zu unterscheiden.<sup>309</sup> Die Gemeinde kann ihre Kosten aber auch unmittelbar ohne Satzung geltend machen.<sup>310</sup>

Rechtliche Beratung ist nach unserer Erfahrung zweckmäßig, sobald das Konzept des Bebauungsplans feststeht. Frühzeitig ist die Strategie zur Kompensation von Eingriffen zu entwickeln, in enger Zusammenarbeit mit dem Fachgutachter. Spätestens wenn der Entwurf des Plans mit Begründung vorliegt, sollte eine externe Qualitätskontrolle erfolgen.

---

306 Schrödter, in: ders., BauGB, § 1a, Rdnr. 29

307 Vgl. zum geeigneten Verteilungsmaßstab: Schink, in: Ramsauer, 124, 156

308 Abgedruckt u.a. bei: Bunzel, Bauleitplanung und Flächenmanagement bei Eingriffen in Natur und Landschaft, S. 189 ff.; Gassner, Recht der Landschaft, 344; Richarz/Steinfurt, Erschließung in der kommunalen Praxis, 324

309 Vgl. Schink, in: Ramsauer, 124, 153

310 Thum, ZUR 2004, 278 [285] m.w.N.

## IV. Rechtsschutz

### 1. Planerhaltung

- 122 Gem. § 215a I BauGB führen Mängel der Satzung nicht zur Nichtigkeit, wenn sie in einem ergänzenden Verfahren behoben werden können. Mängel bei der Abarbeitung der Eingriffsregelung können in einem ergänzenden Verfahren behoben werden. Ein ergänzendes Verfahren zur Behebung von Mängeln des Bebauungsplanes kann auch bei der Festsetzung von Kompensationsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft erfolgen. Abwägungsfehler in Bezug auf die Eingriffsregelung schlagen sich immer in einem unzureichenden Ausgleich nieder.

### 2. Kostenerstattung

- 123 Rechtsmittel gegen die Geltendmachung des Kostenerstattungsbetrags nach § 135a III BauGB haben keine aufschiebende Wirkung, § 212a II BauGB.

## Anhang I | Vorschriften der Bundesländer

Vorschriften Bundesländer	Eingriffstatbestand	Rechtsfolgen	Kompensationsflächenverzeichnis	Ökokonto	Ersatzzahlungen	Verfahren	Verordnungen
Baden-Württemberg NatSchG BW vom 13.12.2005	Positivliste: § 20 I Negativdefinition: § 20 II, III	§ 21	§ 23 VII	§ 22	§ 21	§ 24	Ausgleichsabgabenverordnung v. 01.12.1977, GVBl. 1977, S. 704, zul. geändert am 01.01.2005
Bayern BayNatSchG vom 23.02.2011	Art. 6 IV, V	Art. 6 II	Art. 9	Art. 8 II	Art. 7	Art. 6 I, III, 8 I, 11	Verordnung über Ausgleichszahlungen v. 18.07.2000, GVBl. 2000, S. 495, zul. geändert am 28.11.2012; Bayrische Kompensationsverordnung v. 07.08.2013, GVBl. Nr. 15/2013, S. 517
Berlin NatSchG Bln vom 29.05.2013	§ 16 I	§ 17	§ 19 IV	§ 18	§ 17 III	§ 19	
Brandenburg BbgNatSchG vom 21.01.2013					§ 6	§ 7	Flächenpoolverordnung v. 24.02.2009, GVBl. Teil II, 2009, S. 111
Bremen BremNatG vom 23.12.2014			§ 8 IV	§ 9	§ 8 V	§ 8 I-III	
Hamburg HmbBNatSchAG vom 11.05.2010	Negativliste: § 6 I, II	§ 6 III		§ 7		§ 8	
Hessen HAGBNatSchG vom 20.12.2010		§ 7		§ 10	§ 9	§ 7 III-V, 9	Kompensationsverordnung v. 01.09.2005, GVBl. Teil I, 2005, S. 624
Mecklenburg- Vorpommern NatSchAG M-V vom 23.02.2010	Positivliste: § 12 I Negativliste: § 12 II	§ 12 V	§ 12 VII	§ 12 V, VII	§ 12 IV	§ 12	Ökokontoverordnung v. 22.05.2014, GVOBL, M V 2014, S. 290

Vorschriften Bundesländer	Eingriffstatbestand	Rechtsfolgen	Kompensationsflächenverzeichnis	Ökokonto	Ersatzzahlungen	Verfahren	Verordnungen
Niedersachsen NABGNatSchG vom 19.02.2010	Negativdefinition: § 5		§ 7 II		§§ 6, 7 IV-VI	§ 7	Niedersächsische Verordnung über das Kompensationsverzeichnis v. 01.02.2013, Nds. GVBl. 2013, S. 42
Nordrhein- Westfalen LG NRW vom 21.07.2000	Positivliste: § 4 I Negativliste: § 4 II	§§ 4 a, 5, 7	§ 4 a	§ 5 a	§ 5	§ 6	Ökokontoverordnung v. 18.04.2008, GV. NRW. 2008, S. 379
Rheinland- Pfalz LNatSchG R-PF vom 28.09.2005	§ 9 I	§ 10	§ 12	§ 11	§ 10 IV, V	§ 13	LVO über die Bestimmung von Eingriffen in Natur und Landschaft v. 19.12.2006, GVBl. S. 447
Saarland SNG vom 28.10.2008	Positivliste: § 27 II Negativliste: § 27 III	§ 28	§ 30 VI	§ 30 I-V		§ 29	Ausgleichsabgabenverordnung v. 09.03.1993, Amtsblatt 1993, S. 1901
Sachsen SächsNatSchG vom 01.05.2014	Positivliste: § 9 I Negativliste: § 9 II	§ 10	§ 11 II, III	§ 11 II, III	§ 10 IV	§ 12	Gesetz vor der BNatSchG-Novelle
Sachsen- Anhalt NatSchG LSA vom 10.12.2010	Negativdefinition: § 6 I, II	§ 7		§ 9	§ 8	§ 10	Ersatzzahlungsverordnung v. 28.02.2006, GVBl. LSA 2006, S. 72; Ökokontoverordnung v. 21.01.2005, GVBl. LSA 2005, S. 24
Schleswig- Holstein LNatSchG Schl-H vom 24.02.2010	Negativliste: § 8	§ 9		§ 10	§ 9 V-VIII	§ 11	Ökokontoverordnung v. 23.05.2008, GVOBl. 2008, S. 276
Thüringen ThüNatSchG vom 30.08.2006	Positivliste: 6 II Negativliste: § 6 III	§§ 7, 10	§ 8 IX		§ 7 VI	§§ 8, 9	VO über die naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe v. 17.03.1999, GVBl. 1999, S. 254

1 Die AAVO war bis zum 01.06.2006 gültig

# Anhang II | Rechtsprechungsübersicht

## Bundesverwaltungsgericht

- B.v. 19.09.2014, NVwZ-RR 2015, 15
- U.v. 21.11.2013 – 7 C 40.11, juris
- U.v. 06.11.2013, NuR 2014, 262
- U.v. 24.10.2013, NVwZ 2014, 515
- U.v. 02.10.2013, NVwZ 2014, 367
- U.v. 30.01.2013, NVwZ 2013, 876
- U.v. 14.11.2012, NVwZ 2013, 803
- U.v. 06.11.2012, BVerwGE 145, 40
- U.v. 10.10.2012, NVwZ 2013, 642
- U.v. 25.01.2012, NVwZ 2012, 567
- U.v. 20.12.2011, BVerwGE 141, 282
- U.v. 24.11.2011, NuR 2013, 184
- U.v. 14.07.2011, BVerwGE 140, 149
- U.v. 24.03.2011, NuR 2011, 501
- U.v. 03.03.2011, BVerwGE 139, 150
- B.v. 07.07.2010, NuR 2010, 646
- B.v. 24. 04.2009, NVwZ 2009, 986
- U.v. 18.03.2009, NuR 2010, 41
- B.v. 28.01.2009, NVwZ 2009, 521
- B.v. 11.11.2008, NVwZ 2009, 182
- U.v. 19.12. 2007, DVBl. 2008, 518
- B.v. 07.11.2007, NVwZ 2008, 216
- U.v. 28.03.2007, NuR 2007, 488
- U.v. 17.01.2007, NVwZ 2007, 581
- B.v. 04.10.2006, NVwZ 2007, 223
- U.v. 21.06.2006, DVBl. 2006, 1309
- B.v. 31.01.2006, NVwZ 2006, 823
- U.v. 26.01.2005, DVBl. 2005, 900
- U.v. 16.12.2004, NVwZ 2005, 589
- U.v. 17.08.2004, NuR 2005, 177
- U.v. 09.06.2004, NVwZ 2004, 1486
- U.v. 15.01.2004, NuR 2004, 366
- B.v. 18.07.2003, NVwZ 2003, 1515
- B.v. 20.05.2003, NVwZ 2003, 1259
- U.v. 19.03.2003, DVBl. 2003, 1120
- B.v. 11.11.2002, NuR 2003, 290
- U.v. 19.09.2002, NuR 2003, 352
- U.v. 13.12.2001, DVBl. 2002, 706
- U.v. 23.11.2001, NuR 2002, 353
- U.v. 09.05.2001, NuR 2002, 40
- U.v. 27.10.2000, BVerwGE 112, 140
- B.v. 21.02.2000, BauR 2000, 1460
- U.v. 28.01.1999, NuR 1999, 510
- B.v. 05.01.1999, NVwZ-RR 1999, 426
- GB.v. 10.09.1998, NuR 1999, 103
- U.v. 19.05.1998, NuR 1998, 649
- B.v. 18.11.1997, NuR 1998, 364
- B.v. 25.08.1997, NuR 1998, 138
- B.v. 09.05.1997, BVerwGE 104, 353
- U.v. 07.03.1997, DVBl. 1997, 838
- B.v. 21.02.1997, DVBl. 1997, 729
- B.v. 31.01.1997, BVerwGE 104, 68
- B.v. 30.12.1996, NuR 1997, 497
- U.v. 12.12.1996, NuR 1997, 348
- U.v. 27.11.1996, NuR 1997, 399
- U.v. 23.08.1996, DVBl. 1997, 72
- U.v. 28.02.1996, NJW 1996, 2113
- B.v. 21.12.1995, NVwZ 1996, 896
- B.v. 22.05.1995, NVwZ-RR 1997, 217
- B.v. 13.03.1995, NVwZ-RR 1995, 631
- B.v. 30.08.1994, NVwZ-RR 1995, 322
- B.v. 30.10.1992, NVwZ 1993, 565

- B.v. 14.09.1992, DVBl. 1993, 167
- B.v. 26.02.1992, NuR 1992, 328
- B.v. 05.10.1990, UPR 1991, 38
- U.v. 27.09.1990, DVBl. 1991, 209
- B.v. 21.08.1990, NVwZ 1991, 69
- U.v. 17.03.1989, DVBl. 1989, 1048
- U.v. 25.02.1988, NVwZ 1989, 152
- U.v. 05.12.1986, BVerwGE 75, 214
- B.v. 29.11.1985, NuR 1986, 251
- B.v. 18.03.1985, NVwZ 1986, 639
- U.v. 13.04.1983, BVerwGE 67, 93
- U.v. 25.11.1981, BVerwGE 64, 218
- U.v. 10.02.1978, BVerwGE 55, 220
- U.v. 01.11.1974, BVerwGE 47, 144
- U.v. 08.02.1974, BVerwGE 44, 351

## VGH Kassel

- U.v. 30.11.2004, NvwZ-RR 2005, 698
- U.v. 25.05.2000, NuR 2001, 278
- U.v. 14.10.1996, NuR 1997, 607
- B.v. 05.12.1994, DVBl. 1995, 524
- B.v. 20.11.1992, NuR 1993, 332

## VGH Mannheim

- U.v. 23.09.2013 – 3 S 284/11, juris
- U.v. 19.07.2010, BeckRS 2010, 50893
- U.v. 02.11.2006, NuR 2007, 420
- B.v. 31.03.2005, NVwZ-RR 2005, 649
- U.v. 11.02.2004, NuR 2004, 735
- U.v. 21.01.2002, NuR 2002, 552
- U.v. 14.09.2001, NuR 2002, 296
- U.v. 17.05.2001, NVwZ-RR 2002, 8
- U.v. 22.07.1997, VBlBW 1998, 177
- B.v. 18.07.1997, NuR 1998, 148
- B.v. 18.02.1997, NuR 1998, 323
- U.v. 15.03.1995, NuR 1995, 464
- U.v. 15.11.1994, NuR 1995, 358
- U.v. 09.12.1994, NuR 1996, 297
- U.v. 03.09.1993, NuR 1994, 234
- B.v. 27.07.1993, NuR 1995, 81
- B.v. 14.11.1991, NuR 1992, 189
- U.v. 28.12.1990, VBlBW 1991, 255
- U.v. 06.08.1985, NVwZ 1986, 53
- U.v. 25.06.1986, NVwZ 1988, 166
- U.v. 30.07.1985, DVBl. 1986, 364
- U.v. 29.01.1979, NuR 1982, 21

## VGH München

- U.v. 19.02.2014 – 8 A 11.40040 u.a., juris
- B.v. 20.01.2014 – 14 Cs 12.1950, juris
- U.v. 24.02.2010, BauR 2010, 2089
- U.v. 07.11.2006, KommunalPraxis BY 2007, 66
- U.v. 21.12.1999, NuR 2000, 582
- U.v. 03.03.1998, NuR 2000, 100
- U.v. 21.06.1995, NuR 1996, 203
- U.v. 22.05.1995, NuR 1995, 554
- U.v. 12.03.1991, NuR 1991, 339
- U.v. 31.05.1990, NuR 1991, 28
- U.v. 06.03.1990, NVwZ-RR 1990, 551
- B.v. 07.06.1977, NuR 1980, 25

## OVG Berlin-Brandenburg

- U.v. 20.11.2009, BauR 2010, 828
- *OVG Berlin*, U.v. 22.04.1983, NVwZ 1983, 416

## OVG Halle

- U.v. 26.10.2010, NVwZ-RR 2011, 187

## OVG Hamburg

- B.v. 17.06.1997, NuR 1998, 213
- B.v. 23.09.1996, NuR 1997, 454
- U.v. 19.05.1992, NuR 1992, 483

## OVG Koblenz

- U.v. 23.02.2011 – 8 C 10696/10, juris
- U.v. 22.12.2010 – 8 C 10600/10, juris
- U.v. 26.10.2010, LKRZ 2011, 33
- U.v. 20.01.2003, NuR 2003, 373
- U.v. 06.03.2002, NuR 2002, 422
- U.v. 28.01.2000, NuR 2000, 339
- U.v. 14.01.2000, NuR 2000, 384
- U.v. 31.07.1997, NuR 1998, 383

## OVG Lüneburg

- U.v. 09.10.2010, DVBl. 2010, 1381
- U.v. 16.12. 2009, NVwZ 2010, 529
- U.v. 08.11.2001, NuR 2002, 563
- U.v. 30.05.2001, NVwZ-RR 2002, 98
- U.v. 05.04.2001, NuR 2002, 104
- U.v. 22.03.2001, NuR 2001, 645
- U.v. 14.09.2000, NuR 2001, 294
- U.v. 21.07.1999, NuR 2000, 343
- U.v. 17.12.1998, NuR 1999, 406
- U.v. 27.08.1997, NuR 1998,497
- U.v. 16.02.1995, NuR 1995, 371
- U.v. 23.08.1990, NuR 1991, 145
- U.v. 14.05.1981, NuR 1982, 112

## OVG Münster

- U.v. 17.02.2011 – 2 D 36/09, juris
- U.v. 18.12.2009, BauR 2010, 1717
- U.v. 30.01.2009, NuR 2009, 421
- U.v. 18.11.2004, NuR 2005, 192
- U.v. 30.06.1999, NuR 2000, 173
- U.v. 12.10.1998, NuR 1999, 409
- B.v. 13.03.1998, NVwZ-RR 1999, 113
- U.v. 28.06.1995, NVwZ 1996, 274
- U.v. 19.01.1994, NuR 1995, 46
- B.v. 17.02.1994, NuR 1994, 453

- U.v. 04.06.1993, NVwZ-RR 1994, 645

## OVG Saarlouis

- U.v. 29.04.2010, NuR 2010, 743
- U.v. 10.03.2003, BauR 2004, 880

## OVG Schleswig

- U.v. 24.06.2008, NuR 2009, 210
- U.v. 09.02.2005, NuR 2005, 549

## Verwaltungsgerichte

- *VG Aachen*, B.v. 30.10.2009 – 5 L 365/09, juris
- *VG Düsseldorf*, U.v. 19.11.2010 – 17 K 8924/08, juris
- *VG Karlsruhe*, U.v. 04.08.2009, DÖV 2010, 529
- *VG Frankfurt (Oder)*, B.v. 30.09.2010 – VG 5 L 95/10, juris
- *VG Freiburg*, U.v. 17.11.1994, NuR 1995, 569
- *VG Gießen*, U.v. 17.09.2001, NuR 2002, 439
- *VG München*, B.v. 21.02.1980, NuR 1980, 173
- *VG Münster*, U.v. 07.10.2009, BauR 2010, 255
- *VG Münster*, U.v. 18.01.2006, NuR 2006, 530
- *VG Stade*, B.v. 25.07.1990, NuR 1992, 37
- *VG Wiesbaden*, U.v. 14.09.2010 – 4 K 499/10.WI, juris

## Zivilgerichte

- *OLG Düsseldorf*, B.v. 14.04.1989, MDR 1989, 1126

## Europäischer Gerichtshof

- *GI v.* 21.03.2014 – C-137/14, juris
- U.v. 12.05.2011 – C 115/09, NJW 2011, 2779
- U.v. 17.06.1998 – C-321/96, DVBl. 1998, 1176

## Anhang III | Literatur (Auswahl)

- Adam, K./ Nohl, W./ Valentin, W.*, Bewertungsgrundlagen für Kompensationsmaßnahmen bei Eingriffen in die Landschaft, 3. Auflage, Düsseldorf 1992
- Bastian, Olaf/ Schreiber, Karl-Friedrich*, Analyse und ökologische Bewertung der Landschaft, 2. Auflage, Heidelberg/ Berlin, 1999
- Battis, Ulrich/ Krautzberger, Michael/ Löhr, Rolf-Peter*, Die Neuregelungen des Baugesetzbuchs zum 01.01.1998, NVwZ 1997, 1145
- Berkemann, Jörg*, Sinn und Funktionsgrenzen des Rechtsschutzes im Umweltrecht, in: FS Kloepfer, Berlin 2014
- Breuer, Rüdiger*, Die Bedeutung des § 8 BNatSchG für Planfeststellungen und qualifizierte Genehmigungen nach anderen Fachgesetzen, NuR 1980, 89
- Bunzel, Arno*, Bauleitplanung und Flächenmanagement bei Eingriffen in Natur und Landschaft, Berlin 1999
- Bunzel, Arno*, Kompensationsverpflichtung und Pflegemaßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft – Empirische Erfahrungen und rechtliche Bewertung, NuR 2004, 15
- Czybulka, Detlef*, Die Eingriffsregelung im Naturschutzgesetz Baden-Württembergs, VBLBW 1991, 85
- Deutscher Rat für Landespflege*, 30 Jahre naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, Bilanz und Ausblick, Heft Nr. 80, Meckenheim 2007
- Deutscher Rat für Landespflege*, Eingriffe in Natur und Landschaft, Heft 55, Meckenheim 1988
- Fischer-Hüftle, Peter/ Schumacher, Jochen*, Bundesnaturschutzgesetz, 2. Auflage, Stuttgart 2010
- Frenz, Walter/ Müggenborg, Hans-Jürgen*, Bundesnaturschutzgesetz, Berlin 2011
- Gassner, Erich/ Bendomir-Kahlo, Gabriele/ Schmidt-Räntsch, Annette/ Schmidt-Räntsch, Jürgen*, Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Auflage, München 2003
- Gassner, Erich*, Eingriffe in Natur und Landschaft – ihre Regelung und ihr Ausgleich nach § 8 BNatSchG, NuR 1984, 81
- Gassner, Erich*, Der Grundsatz der Problembewältigung in der Praxis der landschaftspflegerischen Begleitplanung, DVBl. 1991, 355
- Gassner, Erich*, Aktuelle Fragen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, NuR 1999, 79

- Gassner, Erich*, Das Recht der Landschaft – Gesamtdarstellung für Bund und Länder, Radebeul 1995
- Gellermann, Martin*, Naturschutzrecht nach der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes, NVwZ 2010, 73
- Halama, Günter*, Fachrechtliche Zulässigkeitsprüfung und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung NuR 1998, 633
- Hendler, Reinhard/ Brockhoff, Sven*, Die Eingriffsregelung des neuen Bundesnaturschutzgesetzes, NVwZ 2010, 733
- Hoppenberg/ de Witt [Hrsg.]*, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Naturschutz, 29. EL, München 2010
- Hösch, Ulrich*, Die Überwachung von festgesetzten Kompensationsmaßnahmen, UPR 2015, 81
- Kaule, Michael/ Schober, Giselher*, Ausgleichbarkeit von Eingriffen in Natur und Landschaft, Münster 1985
- Kerkmann, Jochen*, Naturschutzrecht in der Praxis, 2. Auflage, Berlin 2010
- Kiemstedt, Hans u.a.*, Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung: Praxis und Perspektiven, Erding bei München 1996
- Kiemstedt, Hans u.a.*, Methodik der Eingriffsregelung, Teil III, Hannover 1996, (<http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/50038/perw01.pdf?command=downloadContent&filename=perw01.pdf&FIS=200>)
- Koch, Hans-Joachim/ Krohn, Susan*, Umwelt in schlechter Verfassung? Der Umweltschutz nach der Föderalismusreform, NuR 2006, 673
- Köck, Wolfgang/ Wolf, Rainer*, Grenzen der Abweichungsgesetzgebung im Naturschutz - Sind Eingriffsregelung und Landschaftsplanung allgemeine Grundsätze des Naturschutzes?, NVwZ 2008, 353
- Kratsch, Dietrich*, Neuere Rechtsprechung zum Naturschutzrecht - Eingriffsregelung, Schutzgebiete, Biotopschutz, NuR 2009, 398
- Kratsch, Dietrich*, Anforderungen der Naturschutzverwaltung an Bewertungsverfahren, NuR 1996, 561
- Landmann, Robert von/ Rohmer, Gustav*, Umweltrecht, Band II, Umweltrecht Besonderer Teil, Bundesnaturschutzgesetz, 72. Ergänzungslieferung, München 2014
- Lau, Marcus*, Fachliche Beurteilungsspielräume in der FFH-Verträglichkeitsprüfung, UPR 2010, 169
- Lau, Marcus*, Der Naturschutz in der Bauleitplanung, Berlin 2012
- Louis, Hans Walter*, Die Entwicklung der Eingriffsregelung, NuR 2007, 94

- Louis, Hans Walter*, Die Gesetzgebungszuständigkeit für Naturschutz und Landschaftspflege nach dem Gesetzentwurf zur Föderalismusreform, ZUR 2006, 340
- Louis, Hans Walter/ Wolf, Verena*, Naturschutz und Baurecht, NuR 2002, 455
- Lütkes, Stefan/ Ewer, Wolfgang [Hrsg.]*, Bundesnaturschutzgesetz, München 2011
- Mitschang, Stephan*, Die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft durch städtebauliche Verträge, BauR 2003, 183
- Raumsauer, Ulrich [Hrsg.]* Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, Baden-Baden 1995
- Richarz, Hans/ Steinfort, Frank*, Erschließung in der kommunalen Praxis, 2. Auflage, Berlin 2000
- Schink, Alexander*, Die Belange des Naturschutzes in der Bauleitplanung, ZfBR 2001, 155
- Schlacke, Sabine [Hrsg.]*, Großkommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, Köln 2012
- Schrödter, Hans [Hrsg.]*, Baugesetzbuch, 8. Auflage, München 2015
- Sparwasser, Reinhard/ Wöckel, Holger*, Zur Systematik der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, NVwZ 2004, 1189
- Steinfort, Frank*, Die Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, VerwArch 1995, 107
- Stich, Rudolf*, Die Rechtsgrundlagen von sog. Ökokonten bzw. von Ausgleichsmaßnahmen auf Vorrat für die Bauleitplanung der Gemeinde, BauR 2003, 1308
- Szczekalla, Peter*, Vom Beruf unserer Zeit für eine europäisierte Gesetzgebung. – Das Umweltgesetzbuch und seine Einbettung in das Umweltrecht der Europäischen Union, DVBl. 2008, 300
- Thum, Randi*, Rechtsprechungs-Report: Bauplanerische Eingriffsregelung, ZUR 2004, 278
- Wagner, Simon*, Ökokonten und Flächenpools: Die rechtlichen Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen der Flächen- und Maßnahmenbevorratung als Ausgleichsmethoden im Rahmen der Eingriffsregelung im Städtebaurecht, Berlin 2007
- de Witt/ Geismann*, Artenschutzrechtliche Verbote in der Fachplanung, Ein Leitfaden für die Praxis zum neuen Bundesnaturschutzgesetz, Berlin 2010
- Zabel, Hans- Joachim*, Naturschutzrecht und Umlegung, DÖV 1995, 725

# Anhang IV | Überblick über Arbeitshilfen der Bundesländer für die Bewältigung der Eingriffsregelung<sup>1</sup>

## Baden-Württemberg

- Arbeitshilfen, Zugang zu Fachdaten und Karten über:  
<http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/5121/>

## Bayern

- Arbeitshilfen, Zugang zu Fachdaten und Karten:  
<http://www.stmuv.bayern.de/umwelt/naturschutz/index.htm>

## Berlin

- Karten und Fachinformationen; Anleitung zu Kartierungen über:  
[http://www.stadtentwicklung.berlin.de/natur\\_gruen/naturschutz/index.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/natur_gruen/naturschutz/index.shtml)

## Brandenburg:

- Arbeitshilfen und Zugang zu Fachinformationen und Karten unter:  
<http://www.mlul.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.300755.de>
- Siehe auch: <http://www.flaechenagentur.de/>

## Bremen:

- Arbeitshilfen und Zugang zu Fachinformationen und Karten unter:  
<http://www.umwelt.bremen.de/de/detail.php?gsid=bremen179.c.3400.de>

---

<sup>1</sup> Siehe dazu auch Hinweise auf Arbeitshilfen bei Koch, in: Kerkmann, § 4 Rdnr. 107 f.

## Hamburg:

- Informationen: <http://www.hamburg.de/eingriffsregelung/>

## Hessen:

- Arbeitshilfen und Zugang zu Fachinformationen und Karten unter:  
<https://umweltministerium.hessen.de/umwelt-natur/naturschutz/ingriff-kompensation/ingriffsregelung>

## Mecklenburg-Vorpommern:

- Informationen und Karten:  
[http://www.lung.mv-regierung.de/insite/cms/umwelt/natur/ingriffsregelung\\_portal.htm](http://www.lung.mv-regierung.de/insite/cms/umwelt/natur/ingriffsregelung_portal.htm)
- Hinweise und Arbeitshilfen:  
[http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal\\_prod/Regierungsportal/de/lm/Themen/Naturschutz\\_und\\_Landschaftspflege/Eingriffsregelung\\_und\\_Oekokontomassnahmen/index.jsp](http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/lm/Themen/Naturschutz_und_Landschaftspflege/Eingriffsregelung_und_Oekokontomassnahmen/index.jsp)

## Niedersachsen:

- Informationen, Arbeitshilfen, Kompensationsflächenkataster:  
[http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=8057&article\\_id=42496&\\_psmand=26](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=8057&article_id=42496&_psmand=26)

## Nordrhein-Westfalen:

- Arbeitshilfen, Informationen und Karten:  
<http://www.lanuv.nrw.de/natur/ingriff/regelung.htm>

## Rheinland-Pfalz:

- Hinweise und Arbeitshilfen:  
<http://mulewf.rlp.de/natur/eingriffe-in-natur-und-landschaft/?Fsi-ze=p%3A>
- Fachinformaionen und Karten (Landschaftsinformationssystem):  
<http://www.naturschutz.rlp.de/index.php?id=8>

## Saarland:

- Hinweise und Arbeitshilfe:  
<http://www.saarland.de/SID-3E724395-A563DFD1/8880.htm>
- Karten und Daten:  
<http://www.saarland.de/75283.htm>

## Sachsen:

- Hinweise und Arbeitshilfen:  
<http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/natur/8516.htm>

## Sachsen-Anhalt:

- Bewertungsmodell Sachsen-Anhalt:  
[http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/LVWA/LVwA/Dokumente/landwirtschaftumwelt/RiLi-Bewertungsmodell.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/LVWA/LVwA/Dokumente/landwirtschaftumwelt/RiLi-Bewertungsmodell.pdf)

## Schleswig-Holstein:

- Hinweise und Arbeitshilfen:  
[http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/14\\_Eingriffsregelung/01\\_naturschutzrechtl\\_ER/ein\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/14_Eingriffsregelung/01_naturschutzrechtl_ER/ein_node.html)
- Siehe auch: <http://www.ausgleichsagentur.de>

## Thüringen:

- Arbeitshilfen:  
<http://www.thueringen.de/th8/tmuen/naturschutz/recht/eingriff/arbeitsmaterialien/index.aspx>

## Anhang V | Stichwortverzeichnis

Die nachfolgenden Verweise beziehen sich auf die Randnummern

Abwägung		genehmigung, subsidiäre	64
Bauplanungsrechtliche	<b>96 ff.</b>	hoheitlicher	6
Fachplanungsrechtliche	<b>74/76</b>	in Kompensationsflächen	50 f.
Naturschutzrechtliche	<b>52 ff.</b>	möglicher	97 ff.
Abwägungsfehlerlehre	99	privater	6
Abwägungsgebot	76/83/85	Ergänzungssatzung	92 ff./ <b>96</b>
Arten	15 f./20 f./23 f./31/66/94	Erheblichkeit	<b>14 ff./20 ff./74/115</b>
Artenschutzrechtliche		Ermittlung(s)	
Verbotstatbestände	<b>31</b>	methoden	40/ <b>66</b>
Ausgleichsmaß-		Entscheidungsgrundlagen	66
nahmen	<b>42 ff./63/103/106 f./112 ff.</b>	Ersatzzahlungen	<b>57 f./75</b>
Ausgleich(s)- und Ersatz		Ersatzmaßnahmen	38/47 f./68 f./79 f./84 f.
-pflicht	<b>38/42/95</b>	Fachplanungsrecht	<b>70 ff.</b>
in der Fachplanung		Verhältnis zur Eingriffsregelung	71
s. Kompensationsmaßnahmen		FFH-Verträglichkeitsprüfung	30
Außenbereich	94	Flächennutzungsplan	106/108
Baugenehmigung	93/97/120	Flächenpools	59
Bauliche Anlage	12	Föderalismusreform	4
Bauplanungsrecht	<b>92 ff.</b>	Folgenbewältigungssystem	6/9/34/40/71/101
Verhältnis zur Eingriffsregelung	95	Gestalt von Grundflächen	12
Bauleitpläne	<b>96</b>	Gestaltungsfreiheit	
Bebauungsplan	96	planerische	47/54/85
Ausgleichsbebauungsplan	<b>104/110</b>	Grundwasserspiegel	<b>13/97</b>
Eingriffsbebauungsplan	<b>109 ff.</b>	Innenbereich	95
planfeststellungersetzender	79	Kompensation(s)	
vorhabenbezogener	96	modell	2/39/56
zweigeteilter	104	maßnahmen	<b>38 ff./56 ff./85/107</b>
Flächennutzungs-		Zuordnung zum	
plan	96/104/106/108	Eingriffsgrundstück	115
„Benehmen“	7/64/77	Dauer	41
Bevorratung	<b>57 ff.</b>	in der Fachplanung	73
Entscheidungsmaßstäbe	82 f.	in der Bauleitplanung	101 ff./108 ff.
Enteignung	<b>61 ff./84 ff./89/117</b>	Kostenerstattung	119 ff.
Eingriff(s)			
begriff	6/8/ <b>11 ff./28 ff.</b>		
„Funktionsraum“	44		
folgen	35		

Landesrecht	10/48/57 ff./64/75/77	Positiv- und Negativlisten	5
Enteignungsermächtigung	62	Präklusion	91
Landschaftsbild	<b>24 ff.</b>	Prognose	18
Beeinträchtigung	<b>26 ff./38/52/54/86</b>	Rechtsschutz	69/89/122
erhebliche	<b>27</b>	Schutzverordnung	30
durch Veränderung einer		Tier- und Pflanzenarten	20/23/82
Grundfläche	12 f./27	Umlegung	116 f.
Erscheinungsbild	26 f.	Umweltverträglichkeitsprüfung	29
landschaftspflegerischer Begleitplan		Verhältnismäßigkeitsprinzip	37
	63/65/79 f.	Verfahren	65 ff./77 ff./108 ff.
bei Enteignung	63	Vermeidungsgebot	34 ff.
zur Darstellung von		In der Fachplanung	72
Kompensation	112	In der Bauleitplanung	101 f.
zur Festsetzung von		Vermeidbarkeit	34
Kompensation	79	Verursacherprinzip	68
Landwirtschaft	121/28	Vier-Phasen-Modell	10
Naturschutzbehörde	64/77/82/93/107	Vorbelastung	24/95
Naturhaushalt	<b>12 ff./24 f./34/38</b>	Zuständigkeit	64/77
Leistungs- und			
Funktionsfähigkeit	<b>14 f./97</b>		
Beeinträchtigung	<b>15/38/42</b>		
Naturschutzgebiet	63/30		
Öko- Konten	59/106/118		
Ökosysteme			
Funktionelle Beeinträchtigung	15 f.		
Regenerationsfähigkeit	19 f.		
Primäre	<b>21/45</b>		
sekundäre	<b>21/45</b>		

# Über die Autoren

## Siegfried de Witt

Rechtsanwalt Siegfried de Witt hat Rechtswissenschaften, Soziologie und Geschichte in Freiburg im Breisgau studiert, ist seit 1975 als Rechtsanwalt zugelassen und schwerpunktmäßig auf dem Gebiet des Umwelt-, Bau- und Planungsrechts sowie auf dem Gebiet des Staatshaftungs- und Enteignungsrechts tätig. Als Fachanwalt für Verwaltungsrecht verfügt er über langjährige praktische Erfahrung in Planungsverfahren für Straßen, Eisenbahnen und Flughäfen aus der Sicht der Betroffenen, des Vorhabenträgers und der Planfeststellungsbehörde. Er ist Mitherausgeber des Handbuchs des öffentlichen Baurechts, darin: Naturschutzrecht mit Dr. Dreier, Artenschutz sowie Staatshaftung mit Dr. Krohn. Zum Energieleitungsbau ist der Kommentar de Witt/Scheuten, NABEG und EnLAG erschienen. Mit Maria Geismann hat er auch die Broschüre „Artenschutzrechtliche Verbote in der Fachplanung“ verfasst.

[www.dewitt-berlin.de](http://www.dewitt-berlin.de)



# Über die Autoren

## Maria Geismann

Rechtsanwältin und Mediatorin Maria Geismann, LL.M. hat in Augsburg, Berlin und Edinburgh Rechtswissenschaften studiert und ihr Referendariat in Berlin und Brüssel abgeleistet. Während ihrer Studienzeit in Augsburg hat sie drei Jahre am Lehrstuhl von Prof. Dr. Johannes Masing für Staats- und Verwaltungsrecht gearbeitet. Sie ist seit März 2012 als Rechtsanwältin und seit Mai 2014 als Mediatorin bei der DE WITT Rechtsanwalts-gesellschaft tätig, wo sie bereits zuvor als wissenschaftliche Mitarbeiterin beschäftigt war. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen im Planungs- und Umweltrecht sowie im Europarecht. Sie hat im Kommentar de Witt/Scheuten den europarechtlichen Rahmen bearbeitet und wird in der Neuauflage des Kommentars von von der Groeben/Schwarze einige Artikel des AEUV kommentieren. Mit Siegfried de Witt hat sie auch die Broschüre „Artenschutzrechtliche Verbote in der Fachplanung“ verfasst. [www.dewitt-berlin.de](http://www.dewitt-berlin.de)

