

**Evaluation
der Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen
von Bebauungsplänen**

im Auftrag der

**Landtagsfraktion Bündnis90 / Die Grünen
Baden-Württemberg**

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| 1. Anlass und Zielsetzung..... | 3 |
| 2. Fragestellungen..... | 3 |
| 3. Untersuchungsumfang | 4 |
| 4. Ergebnisse | 6 |
| 4.1 Eingriffs-/ Ausgleichsbilanz | 6 |
| 4.2 Methodik der Eingriffsbewertung..... | 7 |
| 4.3 Ausgleichsmaßnahmen innerhalb von Baugebieten | 8 |
| 4.4 Ausgleichsmaßnahmen außerhalb von Baugebieten | 9 |
| 4.5 Funktioneller Ausgleich..... | 10 |
| 4.6 Ausgleichmaßnahmen im Rahmen eines Ökokontos..... | 11 |
| 4.7 Umweltbericht | 11 |
| 4.8 Monitoring..... | 12 |
| 4.9 Erfassung planungsrelevanter Arten und Lebensräume | 12 |
| 4.10 Artenschutzrechtliche Prüfung | 13 |
| 4.11 Vorgezogene funktionserhaltende Maßnahmen (CEF-Maßnahmen) | 14 |
| 4.12 FFH-Verträglichkeitsprüfung | 14 |
| 4.13 Umweltschäden | 15 |
| 5. Konsequenzen..... | 16 |
| 5.1 Starker Rückgang bei der Aufstellung von Bebauungsplänen | 16 |
| 5.2 Zunahme der Bebauung im bestehenden Siedlungsbereich (Innenentwicklung) | 16 |
| 5.3 Fehlerhafte Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen | 17 |
| 5.4 Methodik der Eingriffsbewertung..... | 18 |
| 5.5 Ökokonto | 18 |
| 5.6 Fehler beim Vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB | 19 |
| 5.7 Fehler bei Vorhaben in geltenden Bebauungsplänen nach § 30 BauGB..... | 20 |
| 5.8 Fehlendes Monitoring | 20 |
| 5.9 Fehlende bzw. unzureichende Erfassung von Arten und Lebensräumen..... | 20 |
| 5.10 Fehlerhafte Bebauungspläne | 21 |
| 5.11 Vollzugsunfähige Bebauungspläne | 22 |
| 5.12 Vollzugsunfähige Baugenehmigungen..... | 22 |
| 5.13 Haftung bei verbleibenden Umweltschäden | 22 |
| 5.14 Zusammenfassung des Handlungsbedarfes..... | 23 |
| 6 Zusammenfassung | 24 |

Anlage: Erfassungsbögen zu den Baugebieten

1. Anlass und Zielsetzung

Seit vielen Jahren werden Defizite bei der Umsetzung der Eingriffsregelung nach BauGB beklagt. Die Kritik bezieht sich insbesondere auf unvollständige Bestandsaufnahmen, Mängel bei der Bilanzierung des Ausgleichsbedarfs, Fehler bei der Abwägung (z.B. unvollständige Einstellung der Belange, sachfremde oder inhaltlich falsche oder rein finanzielle Argumentationen) sowie mangelhafte Ausgleichsmaßnahmen. Auf gravierende Umsetzungs- und Kontrolldefizite wird ebenfalls immer wieder hingewiesen.

Zugleich hat sich die Rechtslage seit dem Jahr 2006 mit der Einführung von EU-rechtskonformen Vorschriften zum Schutz von Natura2000-Gebieten, zum Artenschutz und zu Umweltschäden sehr stark geändert. Es stellt sich damit die Frage, inwieweit diese neuen gesetzlichen Regelungen in der Praxis der Bauleitplanung Eingang gefunden haben.

Ziel der vorliegenden Studie ist es daher, anhand von 20 Bebauungsplänen aus vier Regionen Baden-Württembergs exemplarisch zu überprüfen, ob bei der Bauleitplanung in der Praxis Defizite bei der Umsetzung der Eingriffsregelung sowie der Anwendung der neuen gesetzlichen Regelungen zum Naturschutz bestehen und gegebenenfalls, worauf diese Defizite zurückzuführen sind. Dazu wurden bei einem Teil der Bebauungspläne die Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen vor Ort überprüft.

2. Fragestellungen

Im Rahmen der vorliegenden Studie werden die folgenden Fragestellungen bearbeitet:

- wurde eine Eingriffs-/ Ausgleichsbilanz durchgeführt ?
- nach welcher Methodik wurden die Eingriffe bilanziert ?
- wurden Ausgleichsmaßnahmen festgesetzt ?
- war das festgesetzte Ausmaß der Ausgleichsmaßnahmen sachgerecht ?
- wurden die Ausgleichsmaßnahmen in der Realität auch umgesetzt ?
- ist ein funktioneller Ausgleich vorgesehen ?
- wurden Ausgleichmaßnahmen im Rahmen eines Ökokontos festgesetzt ?
- wurde ein Umweltbericht gemäß § 2a BauGB erstellt ?
- ist ein Monitoring gemäß § 4c BauGB vorgesehen ?
- wurden planungsrelevante Arten und Lebensräume sachgerecht erfasst ?
- bestand die Notwendigkeit einer artenschutzrechtlichen Prüfung und wurde diese auch durchgeführt ?
- sind im Rahmen der Bauleitplanung vorgezogene funktionserhaltende Maßnahmen (CEF-Maßnahmen) vorgesehen ?
- bestand die Notwendigkeit einer FFH-Verträglichkeitsprüfung und wurde diese auch durchgeführt ?
- verbleiben aufgrund fehlender Maßnahmen zu bestimmten Lebensräumen und Arten Umweltschäden im Sinne des § 21a BNatSchG (bisherige Fassung) ?

3. Untersuchungsumfang

Um ein möglichst repräsentatives Bild von der Situation in Baden-Württemberg zu erlangen, wurden die in dieser Studie evaluierten Bebauungspläne aus vier Regionen des Landes untersucht:

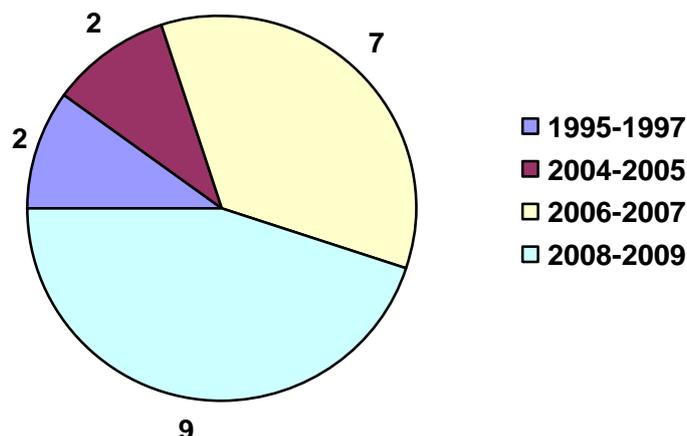
- Region Karlsruhe (1 Kommune, 2 Bebauungspläne)
- Region Freiburg (3 Kommunen, 10 Bebauungspläne)
- Region Donau/ Oberschwaben (2 Kommunen, 7 Bebauungspläne)
- Region Bodensee (1 Kommune, 1 Bebauungsplan)

Insgesamt wurden im Rahmen der Studie 20 Bebauungspläne aus 7 Kommunen untersucht.

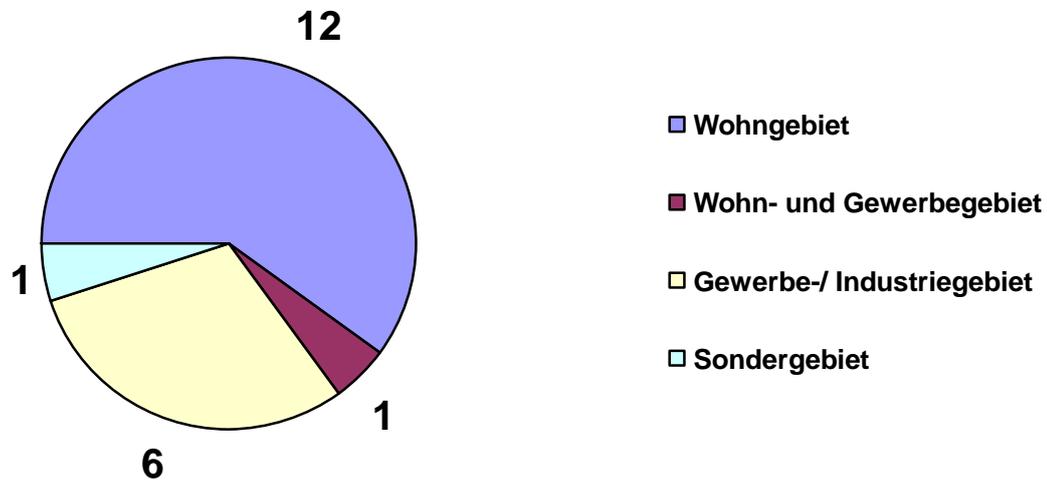
Zugleich wurde darauf geachtet, dass die Größe der untersuchten Kommunen in etwa die Gemeindestruktur in Baden-Württemberg widerspiegelt. So weisen die untersuchten Kommunen folgende Größen auf:

- 1 Großstadt (mit 7 Bebauungsplänen)
- 2 Mittelzentren (mit 4 Bebauungsplänen)
- 1 Kleinstadt (mit 4 Bebauungsplänen)
- 3 Gemeinden (mit insgesamt 5 Bebauungsplänen)

Bei der Auswahl der untersuchten Bebauungspläne wurde zudem darauf Wert gelegt, dass die meisten Pläne innerhalb der letzten 5 Jahre erstellt wurden und Rechtskraft erlangt haben. Denn bei den älteren Bebauungsplänen gab es weder die Pflicht zur Erstellung eines Umweltberichtes noch galten die einschlägigen europäischen Schutzvorschriften des Naturschutzrechtes. Trotzdem wurden jedoch beispielhaft auch 2 ältere Bebauungspläne mit in die Studie aufgenommen, um die Problematik der Rechtmäßigkeit von aktuellen Baugenehmigungen bei einem nach altem Recht aufgestellt Bebauungsplan zu beleuchten. Insgesamt stammen die in dieser Studie untersuchten Bebauungspläne aus folgenden Jahren (maßgeblich ist Zeitpunkt der Offenlage und/ oder der Rechtskraft; angegeben ist die Anzahl der erfassten Bebauungspläne):



Weiterhin wurde bei der Auswahl der Bebauungspläne Wert darauf gelegt, dass die Art der Bebauungspläne ebenfalls einen repräsentativen Querschnitt der landesweit erstellten Bauleitplänen bilden. Es ergibt sich hierbei folgendes Bild (angegeben ist die Anzahl der erfassten Bebauungspläne):



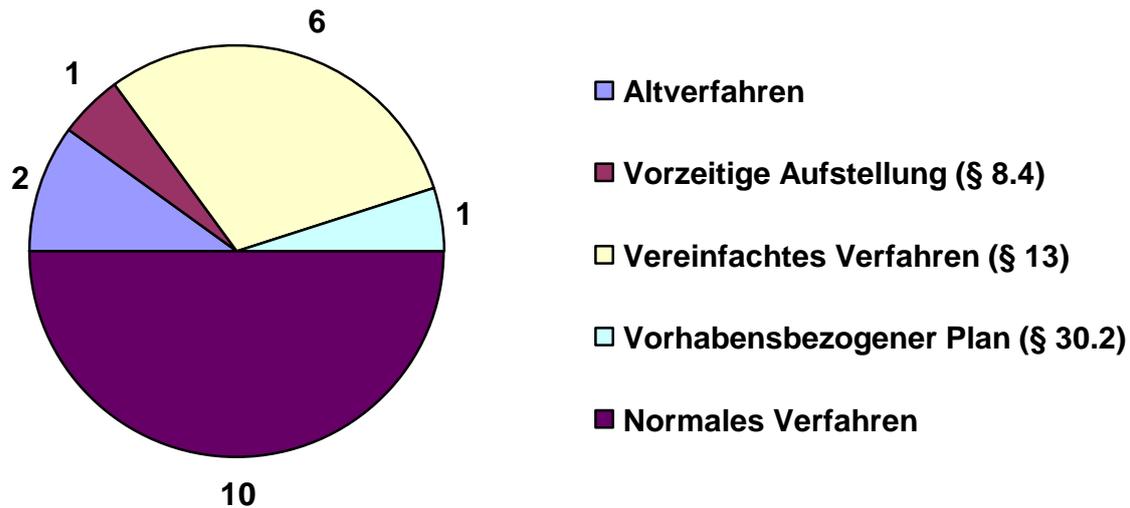
Hinsichtlich ihrer Größe weisen die untersuchten Bebauungspläne folgende Größenordnungen auf:

| | |
|---------------|-------------------|
| kleiner 1 ha: | 1 Bebauungsplan |
| 1 bis 3 ha: | 10 Bebauungspläne |
| 3 bis 10 ha | 6 Bebauungspläne |
| größer 10 ha | 3 Bebauungspläne |

Auch diese Verteilung der Größenordnung der Bebauungspläne dürfte in etwa repräsentativ sein.

Im Zuge der Datenauswertung stellte es sich ferner heraus, dass sich einige der im Baugesetzbuch als Sonderfälle vorgesehenen Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplanes ganz erheblich auf die Umsetzung der Eingriffsregelung sowie die Beachtung weiterer naturschutzrechtlicher Vorschriften auswirken. Daher soll an dieser Stelle vorab der Einfluss dieser Verfahren auf die folgenden Ergebnisse verdeutlicht werden.

In dem folgenden Diagramm werden die verschiedenen Aufstellungsverfahren gemäß den einschlägigen Paragraphen des Baugesetzbuches dargestellt (angegeben ist die Anzahl der erfassten Bebauungspläne):



Nur die Hälfte aller untersuchten Bebauungspläne (10 von 20) wurde in einem „normalen“ Verfahren aufgestellt. Der Rest bestand aus Altverfahren (Rechtskraft vor dem Jahr 2000) sowie einigen im Baugesetzbuch vorgesehenen Sonder-Verfahren. Besonders weitreichend sind die Auswirkungen des Vereinfachten Verfahrens nach § 13 BauGB, das von den Kommunen in den letzten Jahren offenbar in großem und zunehmenden Umfang angewendet wird. Auf die daraus resultierenden Auswirkungen wird unten noch ausführlich eingegangen.

Im Rahmen dieser Studie wurden stichprobenartig in etwa der Hälfte der Fälle (11 von 20 Bebauungsplänen) die Umsetzung oder fachliche Notwendigkeit von Ausgleichsmaßnahmen vor Ort kontrolliert.

Bei 3 weiteren Bebauungsplänen war aufgrund der Aktenlage eine solche Kontrolle nicht notwendig bzw. nicht möglich (Sprengstoff-Depot).

4. Ergebnisse

Im folgenden werden die Ergebnisse zu den oben angeführten Fragestellungen vorgestellt.

4.1 Eingriffs-/ Ausgleichsbilanz

Bei den untersuchten Bebauungsplänen wurde in 60 % (12 von 20) der Fälle eine Eingriffs- und Ausgleichsbilanzierung durchgeführt. Diese Bilanzierung war anhand der vorliegenden Planunterlagen in allen Fällen plausibel und nachvollziehbar.

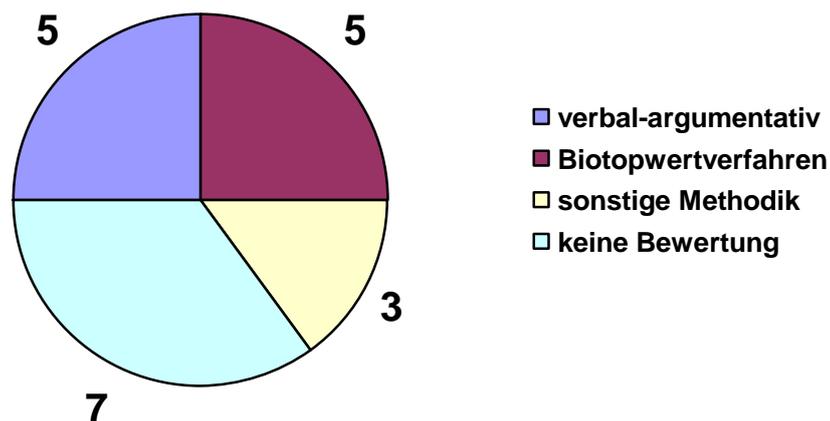
Bei den Verfahren, in denen eine solche Bilanz nicht erstellt wurde, handelt es sich zum größten Teil (5 der 8 Verfahren) um Vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB.

§ 13 BauGB in Verbindung mit § 13a (Innenentwicklung) befreit die Kommunen bei Vorliegen der Freistellungsvoraussetzungen des Absatzes 1 von der Erstellung einer Umweltprüfung gemäß § 2 (4) BauGB und damit in Verbindung mit § 1a BauGB zur Durchführung einer Bilanzierung von Eingriffen. Da in diesen Fällen von Vorne herein gar keine Erhebung von Biotopen, Lebensräumen oder Arten stattgefunden hatte, ist auf den ersten Blick gar nicht abzuschätzen, ob in diesen Fällen ein solches vereinfachtes Verfahren überhaupt zulässig war. Die im Rahmen dieser Studie vorgenommenen Nachprüfungen vor Ort sowie eine eingehende Prüfung der Planunterlagen ergaben, dass in 3 der 6 Vereinfachten Verfahren eine FFH-Prüfung zwingend notwendig gewesen wäre. Wenn eine solche Prüfung notwendig ist, greift jedoch § 13 (1) Nr. 2 BauGB, so dass in diesen Fällen die Anwendung des Vereinfachten Verfahrens rechtswidrig war. Diese Bebauungspläne und die darauf aufbauenden Baugenehmigungen sind daher wahrscheinlich rechtlich angreifbar.

Die übrigen drei Verfahren bestehen aus zwei Altverfahren aus den Jahren 1995 bis 1997 sowie einem vorzeitig aufgestelltem Bebauungsplan nach § 8(4) BauGB. Bei dem vorzeitig aufgestellten Bebauungsplan ist das Fehlen einer Eingriffs- und Ausgleichsbilanzierung aufgrund der vorhabensspezifischen Gegebenheiten plausibel und nicht zu beanstanden. Bei den beiden Altverfahren liegt jedoch ein erheblicher Verfahrensmangel vor, dessen rechtliche Auswirkung hier nicht beurteilt werden kann.

4.2 Methodik der Eingriffsbewertung

Bei 13 der 20 untersuchten Bebauungsplänen wurden die zu erwartenden Eingriffe bewertet. Dabei wurden mehrere Verfahren angewandt (angegeben ist die Anzahl der erfassten Bebauungspläne):



In einem Viertel der untersuchten Pläne (5 von 20) wurden die Eingriffe verbal-argumentativ bewertet. Dies ist nicht zu beanstanden.

Bei einem weiteren Viertel der Bebauungspläne (5 von 20) wurde die Bewertung nach dem Biotopwertverfahren des Landes Baden-Württemberg vorgenommen. Da dieses Verfahren weder rechtskonform noch sachgerecht ist (siehe unten), liefern die damit erstellten Bewertungen mit einer Ausnahme naturschutzfachlich ungenügende Ergebnisse.

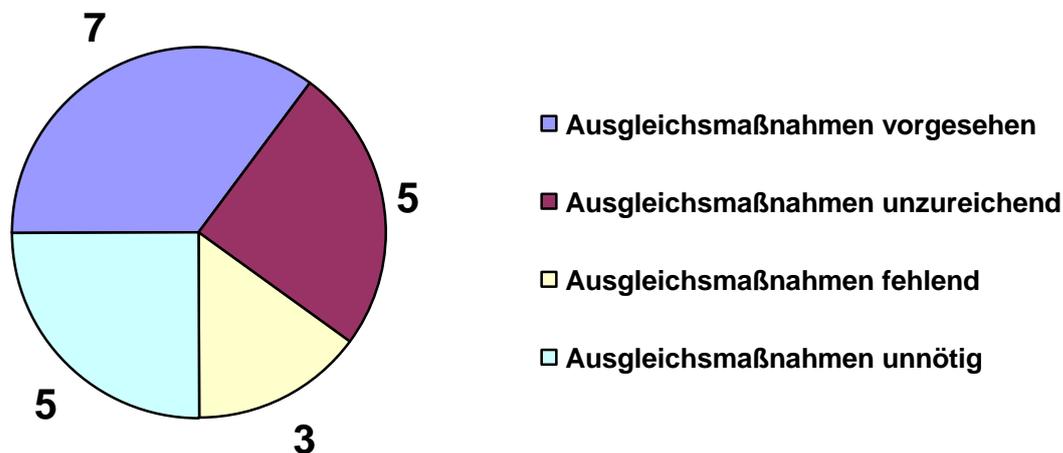
Bei drei weiteren Plänen wurde eine Methodik angewandt, bei der in erster Linie die Flächengrößen der Biotope bzw. Lebensräume bilanziert wurden. Dies ist nicht zu beanstanden.

Bei sieben Bebauungsplänen sind keine Angaben zur Methodik der Eingriffsbewertung möglich, da die Eingriffe gar nicht erfasst wurden. Diese Bebauungspläne wurden entweder im Vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB erstellt oder es handelt sich um Altverfahren aus den Jahren 1995 und 1997.

4.3 Ausgleichsmaßnahmen innerhalb von Baugebieten

Im größten Teil der untersuchten Bebauungspläne wurden Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen, vielfach auch außerhalb des eigentlichen Plangebietes.

Hinsichtlich der im jeweiligen Baugebiet festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen ergibt sich dabei folgendes Bild (angegeben ist die Anzahl der erfassten Bebauungspläne):



Etwa in etwa einem Drittel der untersuchten Bebauungspläne (7 von 20) sind Ausgleichsmaßnahmen im jeweiligen Baugebiet vorgesehen und anhand der eingesehenen Planungsunterlagen auch im Umfang und in der Zielrichtung plausibel. Eine Nachprüfung vor Ort bei drei dieser Bebauungspläne ergab, dass die vorgesehenen Maßnahmen wie geplant umgesetzt waren bzw. voraussichtlich im nächsten Jahr sein werden.

Bei einem Viertel der Bebauungspläne (5 von 20) sind die im Planungsgebiet vorgesehenen Maßnahmen entweder von vorne herein erkennbar unzureichend oder falsch konzipiert worden oder sie wurden entgegen der Planung in der Praxis nicht realisiert. So ergab eine Nachprüfung vor Ort bei drei dieser Bebauungspläne, dass die vorgesehenen Maßnahmen nicht bzw. zum größten Teil nicht umgesetzt worden waren.

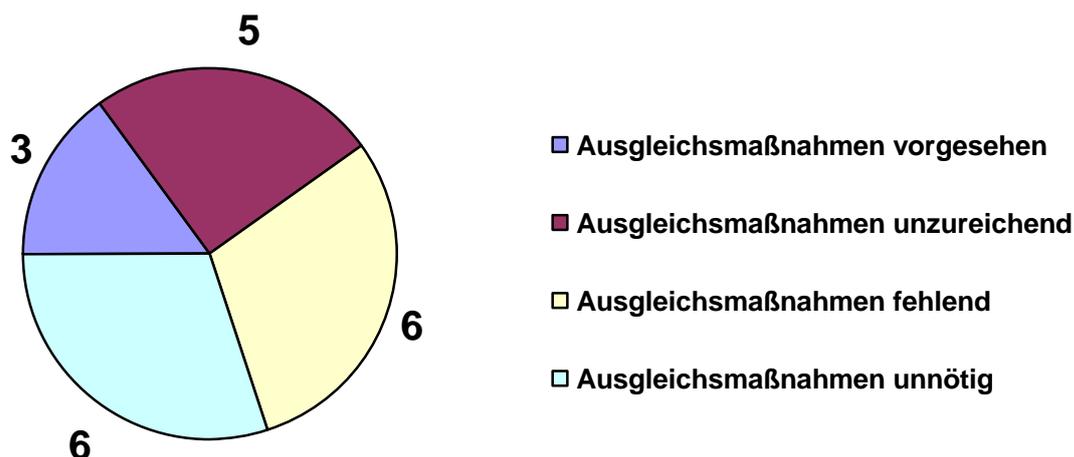
Bei 15 % der Bebauungspläne (3 von 20) wurden erst gar keine Ausgleichsmaßnahmen im Baugebiet festgesetzt, obwohl dort ein Ausgleich möglich und naturschutzfachlich angebracht gewesen wäre. Hierbei handelt sich alles um Vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB.

Bei dem übrigen Viertel der Pläne sind Ausgleichsmaßnahmen im Baugebiet aufgrund der vorliegenden Planungsunterlagen bzw. den Gegebenheiten vor Ort nicht notwendig bzw. nicht sinnvoll. Insgesamt ist daher zu konstatieren, dass bei 40 % der untersuchten Bebauungspläne Ausgleichsmaßnahmen im Baugebiet entweder entgegen den Feststellungen nicht umgesetzt worden sind, falsch konzipiert sind oder trotz Notwendigkeit gar nicht erst vorgesehen sind. In diesen Fällen hat die Bauleitplanung bzw. ihre Umsetzung hinsichtlich der Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes (§ 1 BNatSchG) versagt.

4.4 Ausgleichsmaßnahmen außerhalb von Baugebieten

Bei vielen der Bebauungspläne sind jedoch auch Ausgleichsmaßnahmen außerhalb des eigentlichen Baugebiets vorgesehen.

Hinsichtlich dieser Ausgleichsmaßnahmen ergibt sich dabei folgendes Bild (angegeben ist die Anzahl der erfassten Bebauungspläne):



Nur bei 15 % der untersuchten Bebauungspläne (3 von 20) sind Ausgleichsmaßnahmen außerhalb des jeweiligen Baugebiet vorgesehen und anhand der eingesehenen Planungsunterlagen auch im Umfang und in der Zielrichtung plausibel. Eine Nachprüfung vor Ort bei zwei dieser Bebauungspläne ergab, dass die vorgesehenen Maßnahmen vom Grundsatz her wie geplant realisiert worden sind. Allerdings waren bei einer dieser Maßnahmen die Flächen anders gelegen und zugeschnitten, als im Bebauungsplan vorgesehen, und bei einer zweiten Maßnahme stimmte die aktuelle Pflege nicht mit den Pflegevorgaben überein.

Bei 25 % der Bebauungspläne (5 von 20) sind die außerhalb des jeweiligen Planungsgebietes vorgesehenen Maßnahmen entweder von vorne herein mangelhaft konzipiert worden oder sie wurden entgegen der Planung in der Praxis mangelhaft realisiert. So ergab eine Nachprüfung vor Ort bei zwei dieser Bebauungspläne, dass in einem Fall die vorgesehenen Maßnahme überhaupt keine Ausgleichswirkung entfalten konnte und dass im anderen Fall zwingend auszugleichende Außenwirkungen des Baugebietes in der Planung nicht berücksichtigt worden sind. In zwei anderen

Fällen wurde die Ausgleichsfläche nicht konkret benannt, sondern lediglich eine Absichtserklärung zur Anlage einer solchen Fläche ausgesprochen.

Im fünften Fall wurden Maßnahmen innerhalb eines FFH-Gebietes geplant, die dort jedoch schon allein aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung zur Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes notwendig waren. Mit den geplanten Maßnahmen wurde daher kein über die anderweitigen gesetzlichen Anforderungen hinaus gehender Ausgleich geschaffen.

Bei etwa einem Drittel der Bebauungspläne (6 von 20) wurden erst gar keine Ausgleichsmaßnahmen außerhalb der Baugebiete festgesetzt, obwohl dort ein Ausgleich möglich und naturschutzfachlich angebracht gewesen wäre. Hierbei handelt sich um zwei Vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB, zwei Altverfahren sowie zwei aktuelle, aber in großen Bereichen mangelhafte Bebauungspläne.

Bei dem übrigen Drittel der Pläne sind Ausgleichsmaßnahmen außerhalb der Baugebiete aufgrund der vorliegenden Planungsunterlagen bzw. den Gegebenheiten vor Ort nicht notwendig bzw. nicht sinnvoll.

Insgesamt ist daher zu konstatieren, dass bei mehr als der Hälfte der untersuchten Bebauungspläne Ausgleichsmaßnahmen außerhalb der Baugebiete entweder fehlerhaft bzw. abweichend von der Planung umgesetzt worden sind, falsch oder nur unverbindlich konzipiert waren oder trotz Notwendigkeit gar nicht erst vorgesehen sind.

Auch in diesen Fällen hat die Bauleitplanung bzw. ihre Umsetzung hinsichtlich der Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes (§ 1 BNatSchG) versagt.

In Zusammenschau mit den Ausgleichsmaßnahmen innerhalb der Baugebiet beläuft sich der Anteil der Bebauungspläne, bei denen zumindest ein Teil der Ausgleichsmaßnahmen fehlt oder mangelhaft umgesetzt worden ist, auf 70 % (14 von 20) aller untersuchten Bebauungspläne.

4.5 Funktioneller Ausgleich

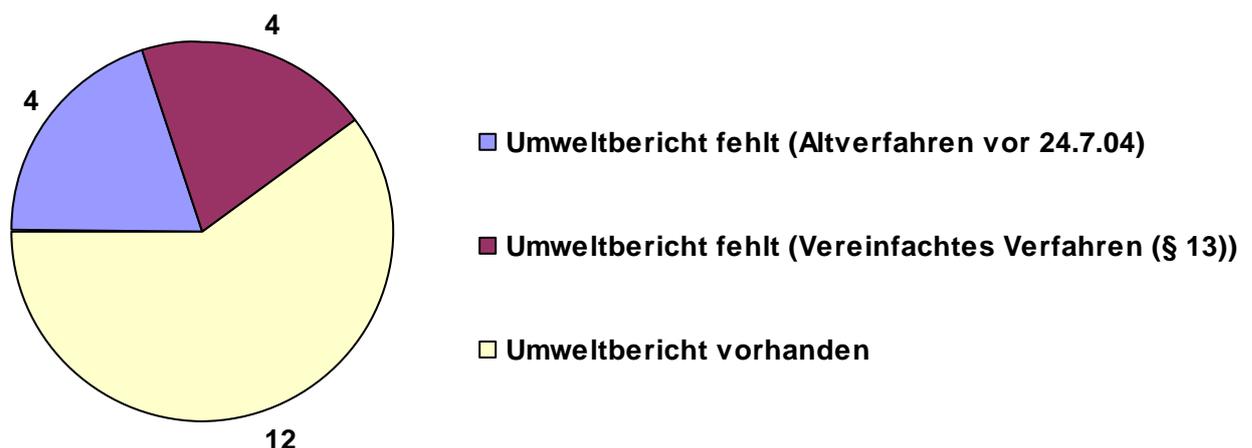
Bei insgesamt 13 Bebauungsplänen dieser Studie sind Ausgleichsmaßnahmen zur Kompensation von Eingriffen vorgesehen. Mit diesen Maßnahmen wird jedoch nur bei 3 Bebauungsplänen ein funktionaler Ausgleich sichergestellt. Dies entspricht ca. 15 % aller untersuchten Bebauungspläne. Dabei ist auch noch bemerkenswert, dass diese 3 Bebauungspläne alle von derselben Kommune aufgestellt worden sind, während bei den übrigen 6 untersuchten Kommunen kein einziger Bebauungsplan einen funktionalen Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe vorsieht bzw. in der Realität erreicht.

4.6 Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen eines Ökokontos

Wider Erwarten wurde im Rahmen der Stichprobe der vorliegenden Studie kein einziger Bebauungsplan erfasst, bei dem Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen eines kommunalen Ökokontos festgesetzt worden sind.

4.7 Umweltbericht

Mit der Novellierung des Baugesetzbuches im Jahr 2004 ist seit dem 20. Juli 2004 auch für nicht UVP-pflichtige Bebauungspläne ein Umweltbericht zu erstellen. Für Bebauungspläne, die im Vereinfachten Verfahren gemäß § 13 BauGB aufgestellt werden, entfällt diese Pflicht jedoch wiederum. In der Zusammenschau mit dem Zeitpunkt der Offenlage bzw. der Rechtskraft der in dieser Studie untersuchten Bebauungspläne ergibt sich folgendes Bild (angegeben ist die Anzahl der erfassten Bebauungspläne):



Aus diesem Diagramm ergibt sich, dass nur bei 60 % der erfassten Bebauungsplänen (12 von 20) ein Umweltbericht erstellt wurde. Das Fehlen eines solchen Berichtes bei Altverfahren vor Inkrafttreten des novellierten BauBG im Jahr 2004 sowie bei Bebauungsplänen, die im Vereinfachten Verfahren aufgestellt wurden, ist jedoch plausibel.

Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass in zwei Fällen ein Umweltbericht erstellt wurde, obwohl der Bebauungsplan im Vereinfachten Verfahren aufgestellt wurde, bei dem kein Umweltbericht erstellt werden muss. Allerdings sind diese Umweltberichte vom Umfang und Inhalt her auch nur als fragmentarisch zu bezeichnen.

Das Gleiche gilt auch hinsichtlich der meisten der übrigen vorgelegten Umweltberichte, bei denen die „erheblichen negativen Umweltauswirkungen“ größtenteils weder erfasst noch im Umweltbericht abgearbeitet worden sind (siehe folgende Kapitel 4.9 bis 4.12).

4.8 Monitoring

Mit der Umsetzung der europäischen Plan-UP-Richtlinie in deutsches Recht im Jahr 2004, sind seit der damaligen Novellierung des BauGB die erheblichen planungsbedingten Umweltauswirkungen im Rahmen eines Monitoring zu überwachen (§ 4c BauGB). Ausgenommen von dieser Pflicht sind wiederum Bebauungsplänen, die im Vereinfachten Verfahren aufgestellt wurden.

Obwohl von den in dieser Studie untersuchten Bebauungsplänen für 12 Pläne (keine Altverfahren vor Mitte 2004 und keine vereinfachten Verfahren) dieses Monitoring verpflichtend war, ist in weniger als der Hälfte dieser Bebauungspläne (5 von 12) ein Monitoring von Arten und/ oder Lebensräumen vorgesehen. Bei zwei dieser Pläne, aus derselben Kommune, ist das vorgesehene Monitoring jedoch völlig fragmentarisch und unzureichend. Bei den übrigen 7 Plänen fehlt eine solche rechtlich vorgeschriebene Überwachung der Umweltauswirkungen völlig.

4.9 Erfassung planungsrelevanter Arten und Lebensräume

Um die umweltrelevanten Planungsauswirkungen auf die Tier- und Pflanzenwelt überhaupt bewerten zu können und dann gegebenenfalls Ausgleichsmaßnahmen vorzusehen, ist es notwendig, dass im ersten Schritt die planungsrelevanten Arten und Lebensräume zunächst einmal zu erfassen.

In Bezug auf die Tierarten sind solche Erfassungen jedoch nur in 5 (von 20) Fällen erfolgt. Und auch die Tiererfassungen bei diesen Bebauungsplänen waren vom Umfang und der Methodik her grob mangelhaft.

Das Gleiche gilt in Bezug auf die notwendige Erfassung von FFH-Lebensräumen (Vorgabe des Umweltschadensgesetzes), die nur in einem einzigen Fall überhaupt angesprochen worden sind. Aber auch in diesem Fall ist keine sachgerechte Kartierung und Erfassung erfolgt.

Die größtenteils fehlende und wenn, dann mangelhafte, Erfassung planungsrelevanter Tierarten und FFH-Lebensräumen schlägt wie nachfolgend gezeigt voll auf die Rechtfehlerhaftigkeit zahlreicher Bebauungspläne durch.

4.10 Artenschutzrechtliche Prüfung

Spätestens seit der Umsetzung des Artenschutzes der europäischen FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie in deutsches Recht zum Jahresende 2007, ergibt sich seit der damaligen Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes in der Praxis für fast alle Bebauungspläne die zwingende rechtliche Pflicht, eine artenschutzrechtliche Prüfung durchzuführen. Da die Bundesrepublik Deutschland diesbezüglich zunächst vom EuGH rechtskräftig zur Umsetzung verurteilt worden ist, gilt diese Verpflichtung in sogar strengere Maße schon seit dem Frühjahr 2006 (Urteilsverkündung am 10. Januar 2006).

Die Notwendigkeit, bei entsprechenden Anhaltspunkten eine artenschutzrechtliche Prüfung durchzuführen, ist dabei unabhängig von der Verfahrensart der Aufstellung des Bebauungsplanes. Dies bedeutet, dass auch bei allen Vereinfachten Verfahren seit Januar 2006 gegebenenfalls eine artenschutzrechtliche Prüfung durchzuführen ist.

Für die 20 untersuchten Bebauungspläne ergibt sich dabei folgendes Bild (angegeben ist die Anzahl der erfassten Bebauungspläne):



Dies bedeutet, dass in über 60 % aller untersuchten Bebauungspläne (13 von 20) keine sachgerechte artenschutzrechtliche Prüfung vorliegt.

In dem einen einzigen Fall, bei dem eine solche Prüfung tatsächlich vorgenommen wurde, beschränkte sich diese Prüfung in unzulässiger Weise jedoch auf eine einzige Art (Mauereidechse) und hat selbst da nicht die methodischen Anforderungen des Bundesnaturschutzgesetzes und der FFH-Richtlinie beachtet.

Die fehlende Prüfung von ca. zwei Drittel der untersuchten Bebauungspläne auf Verträglichkeit mit dem Artenschutz stellt einen sehr schwerwiegenden Planungsmangel dieser Bebauungspläne dar.

Nur in drei Fällen konnten die Planersteller bzw. die Kommune nach der vorliegenden Datenlage nachvollziehbar davon ausgehen, dass keine Anhaltspunkte vorlagen, die die Durchführung einer artenschutzrechtlichen Prüfung erforderlich gemacht hätten.

4.11 Vorgezogene funktionserhaltende Maßnahmen (CEF-Maßnahmen)

Bei dem oben angeführten einzigen Fall, bei dem eine artenschutzrechtliche Prüfung durchgeführt worden ist, sind in diesem Zusammenhang auch vorgezogene funktionserhaltende Maßnahmen (CEF-Maßnahmen) geplant. Die Konzeption dieser Maßnahmen stützt sich dabei auf § 42 (5) BNatSchG (bisherige Fassung).

In Bezug auf die Vermeidung des Zerstörungsverbot von Lebensstätten streng geschützter Tierarten § 42 (1) Nr. 4 BNatSchG (bisherige Fassung) erscheinen die geplanten CEF-Maßnahmen nach den vorliegenden Planungsunterlagen geeignet und angemessen.

Sie entfalten jedoch keine Wirkung in Hinblick auf die übrigen Verbotstatbestände des § 42 (1) BNatSchG (bisherige Fassung) sowie auf andere Arten als die Mauereidechse.

Weitergehende Aussagen zu dieser Thematik sind aufgrund fehlender Fallbeispiele nicht möglich.

4.12 FFH-Verträglichkeitsprüfung

Seit der Umsetzung des Gebietsschutzes der europäischen FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie in deutsches Recht im Jahr 2002 ergibt sich seit der damaligen Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes für alle Bebauungspläne die zwingende rechtliche Pflicht, zu prüfen, ob die Notwendigkeit eine FFH-Verträglichkeitsprüfung vorliegt. Die Notwendigkeit der Beachtung der Betroffenheit von Natura 2000-Gebieten hat mit der Novellierung des BauGB im Jahr 2004 auch dort seinen Niederschlag gefunden (in § 1 (6) Nr. 7 b BauGB).

Die Notwendigkeit, bei entsprechenden Anhaltspunkten eine FFH-Prüfung durchzuführen, ist dabei unabhängig von der Verfahrensart der Aufstellung des Bebauungsplanes. Dies bedeutet, dass gemäß der Zulassungsvoraussetzung des § 13 (1) Nr. 2 BauGB auch bei allen Vereinfachten Verfahren gegebenenfalls eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

Für die 20 untersuchten Bebauungspläne ergibt sich dabei folgendes Bild (angegeben ist die Anzahl der erfassten Bebauungspläne):



In 40 % der untersuchten Bebauungsplänen (8 von 20) sind in den vorliegenden Planungsunterlagen bzw. in Zusammenschau mit der Lage von räumlich eng benachbarten Natura 2000-Gebieten Anhaltspunkte gegeben, die die Erstellung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung notwendig gemacht hätten. In vier Fällen sind die betreffenden FFH-Gebiete sogar textlich aufgeführt bzw. in der Karte des Baugebietes dargestellt. In zwei dieser Fälle wurde der Bebauungsplan im Vereinfachten Verfahren gemäß § 13 BauGB erstellt, obwohl dies bei Betroffenheit eines FFH-Gebietes gemäß § 13 (1) BauGB überhaupt nicht zulässig war.

Die fehlende Prüfung der vorgenannten Bebauungspläne auf Verträglichkeit mit dem Schutz von Natura 2000-Gebietes stellt einen sehr schwerwiegenden Planungsmangel dieser Bebauungspläne dar.

In 8 Fällen konnten die Planersteller bzw. die Kommune nach der vorliegenden Datenlage nachvollziehbar davon ausgehen, dass keine Anhaltspunkte vorlagen, die die Durchführung einer FFH-Prüfung erforderlich gemacht hätten.

4.13 Umweltschäden

Seit der Umsetzung der europäischen Umwelthaftungsrichtlinie in deutsches Recht im Jahr 2007 mit dem damals erlassenen Umweltschadensgesetz stellen erhebliche Schädigungen von nach europäischem Recht geschützten Arten und Lebensräumen einen Umweltschaden dar, sofern diese Schädigungen nicht im Rahmen der Bauleitplanung sachgerecht abgearbeitet worden sind. Auch hierbei ist das Aufstellungsverfahren eines Bebauungsplanes unerheblich.

Für die 20 untersuchten Bebauungspläne ergibt sich dabei folgendes Bild (angegeben ist die Anzahl der erfassten Bebauungspläne):



Nach der vorliegenden Datenlage zu beurteilen ist es daher in 40 % der untersuchten Bebauungsplanverfahren möglich bzw. wahrscheinlich (8 von 20), dass Umweltschäden in fehlerhafter Weise unbeachtet geblieben worden sind. Hieraus lassen sich gegebenenfalls Haftungsansprüche gegenüber den betreffenden Kommunen bzw. die Planersteller der Bebauungspläne ableiten.

5. Konsequenzen

Basierend auf den vorgenannten Ergebnissen sowie Erkenntnissen bei der Erhebung der Daten soll in diesem Kapitel der daraus resultierende Handlungsbedarf aufgezeigt werden.

5.1 Starker Rückgang bei der Aufstellung von Bebauungsplänen

Bei Durchführung der Recherche bei den Kommunen hat es sich herausgestellt, dass in den letzten drei Jahren (2007 bis 2009) nur noch in verhältnismäßig geringem Maße neue Bebauungspläne angegangen und zur Rechtskraft gebracht worden sind. So wurde bei zwei der sechs untersuchten Kommunen in den vergangenen Jahren kein einziges Wohnbaugebiet mehr ausgewiesen. Dieses Bild wird durch eine Internet-Recherche im Raum Karlsruhe noch weiter untermauert. Hier macht sich inzwischen offensichtlich die Überalterung unserer Gesellschaft bemerkbar. Verstärkt wird dieser Effekt sicherlich auch noch durch den Bau- und Planungsboom der 90er Jahre, aufgrund dessen auch heute noch stellenweise Überkapazitäten an Baugebieten vorhanden sind.

Lediglich in Ballungsräumen, wie in der untersuchten Großstadt, ist eine generelle Abnahme der Anzahl der realisierten Bebauungspläne (noch) nicht festzustellen.

Insofern zeichnet es sich im Rahmen dieser Studie ab, dass eventuell schon in der nahen Zukunft die Konflikte zwischen Siedlungsbedarf und Natur- und Umweltschutz nicht mehr so gravierend sein werden wie in den vergangenen Jahrzehnten.

Daraus ist abzuleiten, dass hinsichtlich des Spannungsfeldes Siedlungsbau versus Natur- und Umweltschutz ein kurzfristiges Handeln sinnvoll ist, da sich der Konflikt in weiterer Zukunft voraussichtlich von selbst erledigt.

5.2 Zunahme der Bebauung im bestehenden Siedlungsbereich (Innenentwicklung)

Unabhängig von der Anzahl der realisierten Bebauungsplänen ist im Rahmen dieser Untersuchung ein starker Trend zur Bebauung im schon besiedelten Stadt- bzw. Gemeindebereich festzustellen. So führte die Hälfte der untersuchten Kommunen in den letzten Jahren den größten Teil ihrer Bebauungspläne im „Innenbereich“ der Siedlungsflächen durch. Diese Entwicklung ist an sich aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes sehr zu begrüßen. Sie hat aber in der Praxis auch einige „Pferdefüße“.

- die Bebauungspläne im besiedelten Bereich werden fast alle im Vereinfachten Verfahren gemäß § 13 BauGB aufgestellt. Hierzu wird der neu eingeführte § 13a BauGB (Bebauungspläne der Innenentwicklung) weidlich ausgenutzt. Das hat die Konsequenz, dass es in den Gebieten qua Baugesetzbuch keine Eingriffe in den Naturhaushalt gibt und damit auch mögliche starke Eingriffe a priori nicht erfasst werden, geschweige denn ausgeglichen werden
- da das Vereinfachte Verfahren für die Kommunen sehr praktisch und kostengünstig ist, wird es zum Teil auch dazu missbraucht, Flächen am Ortsrand oder auch Inselflächen in der freien Landschaft, die wichtige Funktionen für den Naturhaushalt haben, mit Hilfe von

Flächennutzungsplänen oder sogar lediglich einer kurzen verbalen Begründung als „Innenbereich“ zu definieren und dann § 13a BauGB anzuwenden.

- oftmals werden auch alte, bestandeskräftige Flächennutzungspläne, bei deren Aufstellung weder der Arten- noch der Gebietsschutz berücksichtigt worden sind, benutzt, um das Planungsgebiet als „Innenbereich“ zu definieren und dann anschließend ein Vereinfachtes Verfahren durchzuführen.

- In zunehmendem Maße werden auch ehemaligen Industrie- und Militärflächen in Wohn- oder Gewerbeflächen umgewandelt (4 der 20 untersuchten Bebauungspläne) und damit einer neuen Nutzung zugeführt. Das ist in den meisten Fällen jedoch sehr problematisch, da die bisher meist ungenutzt brachliegenden Flächen in der Regel von einer Vielzahl an gefährdeten und artenschutzrechtlich geschützten Tierarten besiedelt sind. Diese Tiere haben dort bisher ein Refugium, das durch die Wiederaufnahme der Nutzung zerstört wird.

So wäre bei allen vier Fällen der vorliegenden Studie aufgrund der örtlichen Gegebenheiten eine artenschutzrechtliche Prüfung und in drei Fällen auch eine FFH-Verträglichkeitsprüfung notwendig gewesen.

Statt dessen wurde beim größten Teil dieser Bebauungspläne ein vereinfachtes Verfahren zur Aufstellung der Bebauungspläne angewandt, bei dem die Belange des Naturschutzes überhaupt keine Berücksichtigung gefunden haben.

Diese Beispiele sind mit Sicherheit exemplarisch für die gesamte Situation in Baden-Württemberg bei diesem Thema.

Hieraus ergibt sich als erster, vordringlichster Handlungsbedarf, die Anwendung des schon vielfach angesprochenen Vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB in Verbindung mit § 13a BauGB zu reglementieren und insbesondere die Beachtung des Arten- und Gebietsschutzes als striktes Recht einzufordern (siehe unten bei 5.6).

Daneben sollte generell bei der Konversion von brachliegenden oder wenig genutzten Industrie- und Militärflächen die Vorgabe gemacht werden, dass im Rahmen eines vorzulegenden Umweltberichtes, einer artenschutzrechtlichen Prüfung und gegebenenfalls einer FFH-Verträglichkeitsprüfung die Auswirkungen des Vorhabens auf die Tier- und Pflanzenwelt erfasst, minimiert und gegebenenfalls kompensiert wird.

5.3 Fehlerhafte Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen

Eines der Ergebnisse der Evaluation besteht wie vorstehend gezeigt darin, dass bei ca. zwei Drittel der Bebauungsplänen entweder die festgelegten Ausgleichsmaßnahmen in der Realität nicht durchgeführt worden, trotz sachlicher Notwendigkeit solche Maßnahmen gar nicht erst vorgesehen waren oder die geplanten Maßnahmen fachlich unzureichend sind.

Man könnte nun vermuten, dass diese hohe Fehlerquote vor allem auf die älteren Bebauungsplänen zurückzuführen ist. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Denn auch wenn man nur alle ab 2007 rechtskräftigen Bebauungspläne betrachtet, bei denen Ausgleichsmaßnahmen festgesetzt wurden, so wurden in der Realität bei einem Drittel (3 von 9) dieser Bebauungspläne die Ausgleichsmaßnahmen entweder nicht wie geplant durchgeführt (2) oder

es gab nur eine nicht kontrollierbare unverbindliche Absichtserklärung zur Durchführung der Maßnahme (1 Fall).

Dies zeigt, dass die Defizite bei der Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen in der Bauleitplanung weiterhin andauern und nach wie vor aktuell sind.

5.4 Methodik der Eingriffsbewertung

Bei der Evaluation der Methodik der angewandten Bewertungsverfahren hat sich herausgestellt, dass kein einheitliches Verfahren angewandt wird. Zahlenmäßig dominiert die verbal-argumentative Bewertung, wobei bei den jüngeren Bebauungsplänen zunehmend das Biotopwertverfahren der LUBW angewandt wird.

In diesem Zusammenhang ist nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass eine Vereinheitlichung der Bewertungsverfahren nicht a priori im Sinne eines Schutzes von Natur und Umwelt ist, da auch grob mangelhafte Verfahren leicht zum „Standard“ werden können.

Dies trifft in Baden-Württemberg für das Biotopwertverfahren der LUBW zu. Dieses Bewertungsverfahren ist zum einen nicht rechtskonform mit den Vorgaben des § 18 BNatSchG (bisherige Fassung) zur Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, da das Vorkommen und die ökologischen Ansprüche aller im Vorhabensgebiet sowie seiner Umgebung vorkommenden Arten komplett ausgeblendet werden.

Zum anderen werden bei diesem Verfahren, wie bei allen Biotopbewertungen, die planungsrechtlich höchst relevanten Anforderungen des Arten- und Gebietsschutzes völlig ausgeblendet.

In der Praxis bedeutet dies, dass in den meisten Fällen die Planersteller der Bebauungspläne ebenso wie die Gemeinden in irriger Weise davon ausgehen, dass mit einer Eingriffsbilanzierung nach dem Biotopwertverfahren keine naturschutzrechtlichen Konflikte mehr vorhanden wären.

Es würde hier jedoch zu weit führen, auf alle Fallkonstellationen einzugehen.

Es besteht daher ein dringender Handlungsbedarf zum einen darin, dass das vorliegende Biotopwertverfahren der LUBW wieder abgeschafft wird und - eventuell auch von der LUBW - ein rechtskonformes und möglichst umfassendes Bewertungsverfahren vorgestellt und den Kommunen zur Anwendung empfohlen wird.

Zum anderen sollten die Kommunen dringend darüber aufgeklärt werden, dass eine Abarbeitung von Eingriffen nach einem Biotopwertverfahren nicht alle naturschutzrechtlichen und in der Bauleitplanung abzuarbeitenden Konflikte lösen kann.

5.5 Ökokonto

Obwohl im Auftragsumfang vorgesehen, können zur Anwendung des Ökokontos in der Bauleitplanung keine Aussagen und daraus abzuleitende Empfehlungen getroffen werden, da bei den exemplarisch ausgesuchten Bebauungsplanverfahren keine Ökokonto-Maßnahmen vorgesehen sind.

5.6 Fehler beim Vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB

Sowohl im Rahmen der Darstellung der Ergebnisse wie auch oben in Kapitel 5.2 wurde schon mehrfach auf die schwerwiegenden Mängel des Vereinfachten Verfahrens nach § 13 BauGB hingewiesen. Ergänzend sowie zusammenfassend ist bei Anwendung dieses Verfahrens in vielen Fällen zu kritisieren:

- das Vereinfachte Verfahren ist nach der Systematik des Baugesetzbuches als Ausnahme bzw. Sonderfall für die Aufstellung eines Bebauungsplanes vorgesehen. Statt dessen läuft die aktuelle Praxis in den Kommunen darauf hinaus, dass dieses Verfahren (meist in Verbindung mit § 13a) die Regel bzw. der Normalfall wird
- es werden zum Teil sachwidrige Bauverfahren in offener Landschaft bzw. auf landwirtschaftlich genutzten Flächen mit Hilfe von Flächennutzungsplänen durchgeführt; in diesen Fällen wird die Systematik der Bauleitplanung missbraucht, um die Kompensation von Eingriffen in den Naturhaushalt bzw. Artenschutzkonflikte zu umgehen
- da beim Vereinfachten Verfahren keine Umweltprüfung durchgeführt und kein Umweltbericht erstellt werden muss, bleiben vorhabensbedingte Zerstörungen von Biotopen und Lebensstätten sowie die Tötung von Tieren vielfach völlig unbeachtet und werden nicht kompensiert
- bei fast allen untersuchten Vereinfachten Verfahren wurde die rechtliche Notwendigkeit der Durchführung einer artenschutzrechtlichen Prüfung ignoriert bzw. verkannt
- obwohl in § 13 (1) Nr. BauGB als Voraussetzung für die Durchführung eines solchen Verfahrens die Abprüfung der Notwendigkeit einer FFH-Verträglichkeitsprüfung ausdrücklich gesetzlich vorgeschrieben ist, wird dies in der Praxis fast vollständig ignoriert (3 Fälle von 6 Vereinfachten Verfahren)

Zu dieser Thematik besteht ein sehr großer und vordringlicher Handlungsbedarf.

So besteht zum ersten ein dringender Fortbildungsbedarf bei den Kommunen, um diese über die Verpflichtung zu einer Artenschutzrechtlichen Prüfung sowie zur ungenügenden Beachtung der Notwendigkeit von FFH-Prüfungen zu informieren. Dasselbe gilt auch für die Aufsichtsbehörden der Landkreise bzw. der Regierungspräsidien, sofern diese überhaupt noch mit der Aufsicht der kommunalen Planung betraut sind.

Zum zweiten wird angeregt, mit geeigneten Instrumenten auf Landesebene sicherzustellen, dass das Planungsinstrument des Flächennutzungsplanes nicht missbraucht wird, um daraus entwickelte Bebauungspläne im Vereinfachten Verfahren aufzustellen.

Zum dritten wird angeregt, mit geeigneten Rechtsinstrumenten auf Landesebene sicherzustellen, dass bei allen Bebauungsplänen, auch bei denen im Vereinfachten Verfahren, die Durchführung einer qualifizierten artenschutzrechtlichen Prüfung zwingend vorgeschrieben wird.

Dies sollte in jedem Fall auch für die Konversion von brachliegenden Industrie- oder Militärflächen gelten. Die fachliche Notwendigkeit einer solchen artenschutzrechtlichen Prüfung ist beispielsweise

immer schon dann gegeben, wenn im Planungsgebiet alte Bäume (Brut- und Niststätten von Vögeln und Fledermäusen) vorhanden sind. In den relativ wenigen Fällen, in denen keine artenschutzrechtlichen Konflikte zu erwarten sind, ist es für die Kommunen durchaus zumutbar, trotzdem eine, wenn auch dann nur sehr kurz ausfallende Prüfung mit vorzulegen.

Zum vierten wird angeregt, mit geeigneten Rechtsinstrumenten auf Landesebene sicherzustellen, dass in all den Fällen bei Aufstellung eines Bebauungsplanes zwingend eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt wird, wenn sich in 500 m Umkreis um das geplante Baugebiet ein Natura 2000-Gebiet befindet bzw. wenn ein Gewässer betroffen ist, das im Unterlauf in bis zu 5 km Entfernung zum geplanten Baugebiet als FFH-Gebiet ausgewiesen ist.

5.7 Fehler bei Vorhaben in geltenden Bebauungsplänen nach § 30 BauGB

Für Vorhaben im Bereich von geltenden Bebauungsplänen gilt vollumfänglich das oben Ausgeführte zum Vereinfachten Verfahren. Die Ausnahmeregelung des § 30 BauGB sollte daher bei den oben aufgelisteten Anregungen mit aufgeführt werden.

5.8 Fehlendes Monitoring

Wie oben aufgezeigt, bestehen bei der Planung eines Monitoring gemäß § 4c BauGB sehr erhebliche Planungs- und wahrscheinlich auch Vollzugsdefizite.

Diese Defizite beruhen wahrscheinlich in erster Linie darauf, dass die mit der Erstellung der Bebauungspläne und Umweltberichte beauftragten Architekten und Landschaftsplaner mit einer Planung eines Monitoring für Arten oder FFH-Lebensräume fachlich hoffnungslos überfordert sind.

Abhilfe kann hier wahrscheinlich nur eine landesweit verbindliche Vorgabe schaffen, dass die betreffenden Planungsbüros bei Bebauungsplänen, die einen Umweltbericht erfordern, die Mitarbeit eines(r) qualifizierten Biologe(in) gegenüber der Kommune nachweisen müssen.

5.9 Fehlende bzw. unzureichende Erfassung von Arten und Lebensräumen

Generell wurden, wie oben aufgezeigt, bei allen untersuchten Bebauungsplänen entweder von vorne herein gar keine Arten und Lebensräume erfasst oder aber die Erfassungen waren grob mangelhaft. In Verbindung mit weitergehenden eigenen Erfahrungen lässt sich dieses Ergebnis ohne Abstriche auf ganz Baden-Württemberg übertragen.

In der Konsequenz entstehen aufgrund dieser fehlenden bzw. fehlerhaften Untersuchungen fehlerhafte, nicht rechtkonforme bzw. vollzugsunfähige Bebauungspläne (siehe folgende Kapitel).

Ein Grund dafür - abgesehen von dem mangelnden Willen der Kommunen solche Untersuchungen zu bezahlen - liegt mit Sicherheit ebenfalls darin, dass die mit der Erstellung der Bebauungspläne bzw. der Umweltberichte beauftragten Stadtplaner und Architekten und Landschaftsplaner mit einer

Erfassung und Konfliktbewertung von Arten oder FFH-Lebensräume fachlich hoffnungslos überfordert sind.

Abhilfe kann hier ebenfalls wahrscheinlich nur eine landesweit verbindliche Vorgabe schaffen, dass die betreffenden Planungsbüros bei Bebauungsplänen, die einen Umweltbericht erfordern, die Mitarbeit eines(r) qualifizierten Biologe(in) gegenüber der Kommune bzw. der Kommunalaufsicht nachweisen müssen.

5.10 Fehlerhafte Bebauungspläne

Die vorliegende Studie belegt, dass bei einem Großteil der Bebauungspläne ein(e) zugehörige(r)

- Artenschutzrechtliche Prüfung
- FFH-Verträglichkeitsprüfung

einzelnen oder gemeinsam fehlen. Diese Bebauungspläne sind daher in erheblichem Umfang fehlerhaft.

Im Rahmen der vorliegenden Studie zeigte es sich, dass diese Fehler zum Teil so weit gehen, dass

- dass selbst bei direkt an das Baugebiet angrenzenden FFH-Gebieten keine FFH-Verträglichkeitsprüfung vorgenommen worden ist
- dass in keinem einzigen Fall eine sachgerechte artenschutzrechtliche Prüfung erfolgt ist.

Inwieweit diese Fehler die Rechtswirksamkeit solcher Bebauungspläne in Frage stellen bzw. ob sich daraus eine Klagemöglichkeit gegen die Pläne als Ganzes oder gegen die nachfolgenden Baugenehmigungen ergibt, muss hier offen bleiben. Diese Fragestellungen sind von einem Juristen zu klären. Aus einer solchen juristischen Betrachtung würden sich natürlich gegebenenfalls weitreichende Handlungsmöglichkeiten ergeben.

Unabhängig davon soll an dieser Stelle noch einmal auf den hohen Fortbildungsbedarf bei den Kommunen hingewiesen werden. Diese sind sich nicht über die Verfahrens unabhängige Verpflichtung zur Durchführung einer Artenschutzrechtlichen Prüfung bzw. gegebenenfalls einer FFH-Verträglichkeitsprüfung im Klaren. Insbesondere über die Außenwirkung von Natura 2000-Gebieten herrscht bisher praktisch völlige Unkenntnis.

Darüber hinaus wird verkannt, dass es, weil aktuell fast alle Lebensräume und Arten der FFH-Gebiete einen ungünstigen Erhaltungszustand aufweisen, in fast allen Fällen unzulässig ist, Ausgleichsmaßnahmen gemäß Baugesetzbuch innerhalb von Natura 2000-Gebieten zu platzieren.

5.11 Vollzugsunfähige Bebauungspläne

Sofern bei einem Bebauungsplanverfahren Anhaltspunkte unbeachtet geblieben sind, nach denen eine artenschutzrechtliche Prüfung oder eine FFH-Verträglichkeitsprüfung geboten gewesen wären, stellt sich darüber hinaus die Frage, ob der Bebauungsplan damit nicht „vollzugsunfähig“ ist. Auf diese Thematik weist GELLERMANN (2007)¹ in Bezug auf den Artenschutz eingehend hin.

5.12 Vollzugsunfähige Baugenehmigungen

Ähnliches gilt in Hinblick auf die Baugenehmigungen, die auf den vorbereitenden Bebauungsplan aufbauend erteilt werden bzw. werden sollen. Es stellt sich auch hier die Frage, ob die Fehler des Bebauungsplanes, der den vielfach erst nach der Baugenehmigung eintretenden Eingriff bzw. Schaden vorbereitet, nicht voll auf die Baugenehmigung durchschlagen.

Inwieweit dies der Fall ist und ob dadurch die Rechtswirksamkeit von Baugenehmigungen in Frage zu stellen sind bzw. ob sich daraus eine Klagemöglichkeit gegen die Baugenehmigungen ergibt, muss hier offen bleiben. Diese Fragestellungen sind von einem Juristen zu klären. Aus einer solchen juristischen Betrachtung würden sich natürlich gegebenenfalls weitreichende Handlungsmöglichkeiten ergeben.

Von ganz besonderer Bedeutung sind diese Fragen hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von Baugenehmigungen bei „alten“ Bebauungsplänen, die noch vor Inkrafttreten der gesetzlichen Vorschriften zum Umweltbericht, zum Artenschutz und zum Gebietsschutz Rechtskraft erlangt haben. Müssen, wenn heutzutage für noch freie Bauplätze solcher „alten“ Bebauungspläne eine Baugenehmigung erteilt wird, ein Umweltbericht, eine artenschutzrechtliche Prüfung bzw. ggf. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung nachgereicht werden? Und wenn ja, von wem? Vom Bauherren oder der Kommune?

5.13 Haftung bei verbleibenden Umweltschäden

Letztendlich stellt sich auch bei allen fehlerhaft unterbeachteten Schädigungen von europarechtlich geschützten Arten und Lebensräumen (Schutz gemäß § 21a BNatSchG, bisherige Fassung) im Geltungsbereich von Bebauungsplänen die Frage der Haftung bei verbleibenden Umweltschäden. Hierzu sei auf einen erst vor kurzem erschienenen Artikel von Dr. Gassner (2009)² verwiesen.

¹ Gellermann, M & Schreiber, M. (2007): Schutz wildlebender Tiere und Pflanzen in staatlichen Planungs- und Zulassungsverfahren; 503 S., Springer Verlag.

² Gassner, Dr. E. (2009): Aktuelle Aspekte des Umweltschadengesetzes; UPR (9)2009, 333-335.

5.14 Zusammenfassung des Handlungsbedarfes

Aus den oben beschriebenen Konsequenzen wird im Folgenden zusammenfassend ein Handlungsbedarf dargestellt, der vordringlich angegangen werden sollte:

- (1) Bei der Anwendung des Vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB in Verbindung mit § 13a BauGB sollte die Beachtung des Arten- und Gebietsschutzes als striktes Recht eingefordert werden (siehe Kap. 5.2 und 5.6).
Dies könnte eventuell im Rahmen eines landesweiten Erlasses erfolgen. Am effektivsten wäre aber wahrscheinlich die Durchführung entsprechender Musterklagen über das Umweltschadens- und das Rechtsbehelfsgesetz.
- (2) Das aktuelle Biotopwertverfahren der LUBW sollte aufgrund seiner schwerwiegenden Mängel wieder abgeschafft werden und - eventuell auch von der LUBW - durch ein rechtskonformes Eingriffs-Bewertungsverfahren ersetzt werden, dass auch das strikte Recht des Artenschutzes und des FFH-Gebietsschutzes umfasst (siehe Kap. 5.4).
- (3) Zum Abbau der krassen Defizite bei der Erfassung von Tierarten und Lebensräumen sollte eine landesweit verbindliche Vorgabe erlassen werden, dass die Kommunen bzw. Planungsbüros bei Bebauungsplänen, die einen Umweltbericht erfordern, die Mitarbeit eines(r) qualifizierten Biologe(in) gegenüber der Kommune bzw. der Kommunalaufsicht nachweisen müssen (siehe Kap. 5.9).
- (4) Es bestehen bei den Kommunen eklatante Fortbildungsdefizite bezüglich dem Naturschutzrecht: Die Kommunen sollten darüber aufgeklärt werden, dass
 - eine Abarbeitung von Eingriffen nach einem Biotopwertverfahren (wie dem der LUBW) grundsätzlich nicht alle in der Bauleitplanung abzuarbeitenden naturschutzrechtlichen Konflikte lösen kann. Abhilfe kann nur ein bisher noch nicht vorliegendes, integratives Bewertungsverfahren liefern (siehe Kap. 5.4).
 - eine vom jeweiligen Verfahren des BauGB unabhängige Verpflichtung zur Durchführung einer Artenschutzrechtlichen Prüfung bzw. gegebenenfalls einer FFH-Verträglichkeitsprüfung besteht (siehe Kap. 5.10);
 - Natura 2000-Gebiete eine strikt zu beachtende Außenwirkung entfalten, die in bis zu mehreren Kilometer Entfernung über die Grenzen des jeweiligen Natura 2000-Gebietes hinaus reichen kann;
 - in der Regel keine Ausgleichsmaßnahmen von Baugebieten innerhalb von Natura 2000-Gebieten zulässig sind (siehe Kap. 5.10).
- (5) Die Vollzugsunfähigkeit bzw. Rechtswidrigkeit von Bebauungsplänen und Baugenehmigungen, bei denen eine Artenschutzrechtliche Prüfung oder eine FFH-Verträglichkeitsprüfung fehlt, sollte von einem(r) einschlägig versierten Verwaltungsrechtler(in) grundsätzlich überprüft werden. Diese Überprüfung umfasst zahlreiche einzelne Fragestellungen (siehe Kap. 5.10 bis 5.13). Falls sich daraus Klagemöglichkeiten ergeben sollten, sollten diese anhand von Musterverfahren durchgeführt werden.

6 Zusammenfassung

In der vorliegenden Studie wird anhand von 20 Bebauungsplänen aus vier Regionen Baden-Württembergs exemplarisch überprüft, ob in der Praxis der Bauleitplanung Defizite bei der Umsetzung der Eingriffsregelung sowie der Anwendung der neuen, auf EU-Recht basierenden gesetzlichen Regelungen zum Naturschutz bestehen.

Hierzu wurde bei insgesamt 7 repräsentativ ausgewählten Kommunen Einsicht in Bebauungspläne genommen, die zum größten Teil in den letzten 4 Jahren aufgestellt worden sind. Bei circa der Hälfte der erfassten Bebauungspläne wurde die Umsetzung der in den Plänen festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen vor Ort in Hinblick auf Realisierung, Erfolg und Plausibilität nachgeprüft.

Dabei stellte es sich als ein Ergebnis heraus, dass bei über zwei Drittel der untersuchten Bebauungspläne entweder notwendige Ausgleichsmaßnahmen von vorneherein fehlten oder dass sich bei der Kontrolle der Ausgleichsmaßnahmen diese entweder als nicht oder nur mangelhaft durchgeführt herausstellten.

Obwohl bei allen neueren Bebauungsplänen ein Umweltbericht formal vorlag, wies dieser in fast allen untersuchten Fällen mehr oder weniger schwerwiegende Mängel auf. So wurden nur in 5 von 20 untersuchten Bebauungsplänen die Tierarten im Planungsgebiet untersucht, obwohl dies seit der Novellierung des Artenschutzrechtes seit Anfang 2006 in den meisten Fällen notwendig ist. Bei acht Bebauungsplänen fehlte eine notwendige Erfassung von Tierarten komplett.

Mit einer Ausnahme fehlte in allen neueren Bebauungsplänen eine Artenschutzrechtliche Prüfung. Gleichfalls fehlte in allen Bebauungsplänen eine FFH-Verträglichkeitsprüfung, obwohl diese in 8 Verfahren zwingend notwendig gewesen wäre.

Insgesamt sind daher in ca. zwei Drittel aller untersuchten Fälle (13 von 20 Plänen) die Bebauungspläne so mangelhaft, dass ihre Rechtskraft in Frage gestellt werden kann. Das Gleiche gilt darüber hinaus für zwei weitere Bebauungspläne in Hinblick auf die in ihrem Geltungsbereich in Zukunft oder auch in den letzten Jahren bereits erteilten einzelnen Baugenehmigungen.

Aus diesen Ergebnissen wird ein umfänglicher Handlungsbedarf abgeleitet, um die aufgezeigten Mängel in Zukunft einzudämmen. Ein ganz wesentlicher Handlungsbedarf besteht in der Aufklärung und Fortbildung der Kommunen, die offensichtlich mit der Anwendung der verschiedenen Rechtsvorschriften im Bereich Naturschutz überfordert sind. Daneben sind jedoch auch die Anforderungen an die fachliche Qualifikation von Planungsbüros zu erhöhen, die vielfach im Auftrag der Kommunen die Bauleitpläne erstellen.

Weiteres Handeln ist auf administrativer Ebene in Baden-Württemberg notwendig. So fehlen klarstellende Verwaltungsvorschriften sowohl in Bezug auf die Durchführung von Vereinfachten Bauverfahren im Innenbereich von Kommunen als auch in Bezug auf die Anwendung und Gültigkeit von Bewertungsverfahren von Eingriffen.

Letztendlich sollte juristisch geprüft werden, inwieweit in Hinblick auf striktes Recht mangelhafte Bebauungspläne bzw. die darauf aufbauenden Baugenehmigungen vollzugsunfähig sind sowie inwieweit gegen solche Verfahren Musterklagen möglich sind.