

Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort der Landesregierung

Anfrage des Abgeordneten Christian Meyer (GRÜNE)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz namens der Landesregierung

Werden Kompensationsmaßnahmen für Eingriffe in die Natur in Niedersachsen korrekt umgesetzt?

Anfrage des Abgeordneten Christian Meyer (GRÜNE), eingegangen am 14.03.2018 - Drs. 18/501 an die Staatskanzlei übersandt am 16.03.2018

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz namens der Landesregierung vom 16.04.2018,

gezeichnet

Olaf Lies

Vorbemerkung des Abgeordneten

Eingriffe in Natur und Landschaft, z. B. im Zuge von Bauprojekten, müssen durch Naturschutz- oder Landschaftspflegemaßnahmen kompensiert werden, das regelt das Bundesnaturschutzrecht.

Der Landrat des Landkreis Vechta hat die zehn Städte und Gemeinden des Landkreises aufgefordert, Übersichten über ihre gesetzlichen Verpflichtungen für Ausgleichsmaßnahmen für bauliche Eingriffe in die Natur vorzulegen. Landkreis und Kommunen haben vereinbart, den Flächenausgleich bis zurück zum Jahr 2011 offenzulegen. Die Frist lief Ende letzten Jahres ab. Der Landrat reagierte damit auf Berichte, dass der Flächenausgleich im Landkreis Vechta teilweise nicht rechtskonform umgesetzt wurde:

„Auch Bakums Bürgermeister Tobias Averbek legte die Tabelle vor, sandte sie auf Anfrage ebenso dieser Zeitung zu. (...) Der Blick auf Averbeks Liste zeigt aber: 24,5 % aller Kompensationsmaßnahmen seit 2011 (insgesamt 19,28 Hektar) sind noch ‚in Vorbereitung‘. Darunter neun Flurstücke aus Bebauungsplänen vor 2015. Die Frist für eine Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen liegt nach Kreis-Angaben jedoch bei zwei Jahren“ (*Oldenburgische Zeitung* vom 16. September 2017, S. 24).

„Aus den Jahren vor 2011 dürften einige Kommunen zahlreiche Altlasten haben - aufgrund politischer Verdrängung der Öko-Verpflichtung. So heißt es beispielsweise im Bebauungsplan Nr. 36 der Gemeinde Neuenkirchen-Vörden aus dem Jahr 1995: Die kostengünstige Wohnraumbeschaffung habe ‚ein so großes Gewicht (...), dass weitere Kompensationsmaßnahmen nicht erforderlich sind‘“ (*Oldenburgische Zeitung* vom 16. September 2017, S. 1).

Im Landkreis Vechta soll nun ein Kompensationskataster aufgebaut werden, und die Daten sollen in Absprache mit den Städten und Gemeinden öffentlich gemacht werden.

Vorbemerkung der Landesregierung

Bei der Festsetzung von Kompensationsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft ist zwischen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und der städtebaulichen Eingriffsregelung nach dem Baugesetzbuch (BauGB) zu unterscheiden.

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung ist gesetzlich normiert durch die §§ 13 bis 17 BNatSchG sowie die §§ 5 bis 7 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG).

Im Geltungsbereich von Bebauungsplänen nach § 30 BauGB, während der Planaufstellung nach § 33 BauGB sowie im Innenbereich nach § 34 BauGB findet hingegen gemäß § 18 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung keine Anwendung.

Über die Vermeidung, den Ausgleich und den Ersatz wird von den Gemeinden bereits in den Aufstellungsverfahren der Bebauungspläne oder gegebenenfalls der Ergänzungssatzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB nach den Vorschriften des BauGB im Rahmen der Abwägung entschieden. Der Ausgleich erfolgt durch geeignete Festsetzungen, vertragliche Vereinbarungen zwischen planaufstellender Gemeinde und Vorhabenträger oder sonstige Maßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen. Die Umsetzung der festgesetzten oder auf andere Weise festgelegten Ausgleichsmaßnahmen ist an den Vollzug des Bebauungsplans gekoppelt. Soweit es sich um Ausgleichsmaßnahmen auf den Baugrundstücken handelt, werden die Maßnahmen als Nebenbestimmung zur Baugenehmigung aufgenommen bzw. sie sind Bestandteil der Bauvorlagen. Sind die Ausgleichsmaßnahmen außerhalb der Baugrundstücke durchzuführen, erfolgt die Umsetzung durch die Gemeinde im Rahmen des eigenen Wirkungskreises.

1. Welche Anforderungen stellen das Bundesnaturschutzgesetz sowie landesrechtliche Regelungen an naturschutzfachliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bzw. Ersatzzahlungen?

Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Gemäß § 15 Abs. 2 Sätze 1 bis 3 BNatSchG ist der Verursacher verpflichtet, unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder zu ersetzen (Ersatzmaßnahmen).

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind in dem jeweils erforderlichen Zeitraum zu unterhalten und rechtlich zu sichern (§ 15 Abs. 4 Satz 1 BNatSchG).

Wird ein Eingriff zugelassen oder durchgeführt, obwohl die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht in angemessener Frist auszugleichen oder zu ersetzen sind, hat der Verursacher Ersatz in Geld zu leisten (§ 15 Abs. 6 Satz 1 BNatSchG).

Die Ersatzzahlung steht der Naturschutzbehörde zu, in deren Zuständigkeitsbereich der Eingriff vorgenommen wird. Sie ist zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst in dem betroffenen Naturraum zu verwenden, für die nicht bereits nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht.

Städtebauliche Eingriffsregelung

Die Regelungen des BNatSchG sowie landesrechtliche Regelungen finden bei Aufstellung und Vollzug von Bebauungsplänen und Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB keine Anwendung. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

2. Welche Anforderungen stellen das Bundesnaturschutzgesetz sowie landesrechtliche Regelungen an die Dokumentation von naturschutzfachlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen?

Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Gemäß § 17 Abs. 6 BNatSchG werden die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und die dafür in Anspruch genommenen Flächen in einem Kompensationsverzeichnis erfasst. Hierzu haben die Zulassungsbehörden der nach § 7 Abs. 2 NAGBNatSchG für die Führung des Kompensationsverzeichnisses zuständigen unteren Naturschutzbehörde die erforderlichen Angaben zu übermitteln.

Mit Datum vom 16.02.2013 ist die Niedersächsische Verordnung über das Kompensationsverzeichnis (NKompVzVO) in Kraft getreten. Damit ist in Niedersachsen erstmals vorgeschrieben, dass die Naturschutzbehörden ein Verzeichnis der Lage der für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Anspruch genommenen Flächen zu führen haben.

Eine Rechtspflicht zur Erfassung von städtebaulichen Ausgleichsmaßnahmen durch die unteren Naturschutzbehörden besteht nicht.

Städtebauliche Eingriffsregelung

Die Regelungen des BNatSchG sowie landesrechtliche Regelungen finden bei der Aufstellung und dem Vollzug von Bebauungsplänen und Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB keine Anwendung. Soweit Bebauungspläne nicht im vereinfachten oder beschleunigten Verfahren aufgestellt worden sind, haben die Gemeinden gemäß § 4 c BauGB nach Inkrafttreten der Bebauungspläne die erheblichen Umweltauswirkungen, die aufgrund der Durchführung der Planung eintreten, zu überwachen. Seit einer Änderung im Jahr 2017 ist im BauGB klargestellt, dass Gegenstand der Überwachung auch die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen ist. Weitergehende Regelungen - wie etwa die Führung eines eigenen Kompensationsverzeichnisses oder die Aufnahme in das Kompensationsverzeichnis nach BNatSchG - enthält das BauGB nicht. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

3. Welche Fristen gelten für die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen?

Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Die Frist zur Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen wird im Zulassungsbescheid festgesetzt.

Wird ein Eingriff allerdings länger als ein Jahr unterbrochen oder nur unwesentlich weitergeführt, hat die Zulassungsbehörde die Möglichkeit, den Verursacher zu verpflichten, vorläufige Maßnahmen zur Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchzuführen oder, wenn der Abschluss des Eingriffs in angemessener Frist nicht zu erwarten ist, den Eingriff in dem bis dahin vorgenommenen Umfang zu kompensieren. Die Beendigung oder eine länger als ein Jahr dauernde Unterbrechung eines Eingriffs ist der Zulassungsbehörde anzuzeigen (§ 17 Abs. 9 BNatSchG).

Städtebauliche Eingriffsregelung

Das BauGB enthält in § 135 a Abs. 2 lediglich die Regelung, dass die Kompensationsmaßnahmen außerhalb der Baugrundstücke auch bereits vor den Baumaßnahmen durchgeführt werden können. Weitergehende Regelungen enthält das BauGB nicht. Nach dem Zweck der Vorschrift ist davon auszugehen, dass die Durchführung der Maßnahmen unmittelbar an den Vollzug des Bebauungsplans gekoppelt ist. Eine kurzzeitige Verzögerung kann gegebenenfalls jahreszeitlich gerechtfertigt sein. Die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen erst mehrere Jahre nach Umsetzung der Eingriffe wird nicht als rechtskonform angesehen.

4. Wer ist für die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen zuständig?

Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Verantwortlich für die Ausführung, Unterhaltung und Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist der Verursacher oder dessen Rechtsnachfolger (§ 15 Abs. 4 Satz 3 BNatSchG).

Städtebauliche Eingriffsregelung

Für die auf den Baugrundstücken festgesetzten Kompensationsmaßnahmen ist nach § 135 a Abs. 1 BauGB der Vorhabenträger bzw. Bauherr zuständig. Für die außerhalb der Baugrundstücke durchzuführenden Maßnahmen ist nach § 135 a Abs. 2 BauGB die Gemeinde zuständig.

5. Wer ist für die Kontrolle der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen zuständig?Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Gemäß § 17 Abs. 7 BNatSchG hat die den Eingriff zulassende Behörde die frist- und sachgerechte Durchführung der Vermeidungs- sowie der festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einschließlich der erforderlichen Unterhaltungsmaßnahmen zu prüfen. Hierzu kann sie vom Verursacher des Eingriffs die Vorlage eines Berichts verlangen.

Städtebauliche Eingriffsregelung

Für die auf den Baugrundstücken festgesetzten Kompensationsmaßnahmen ist die untere Bauaufsichtsbehörde zuständig. Für die außerhalb der Baugrundstücke durchzuführenden Maßnahmen ist die Gemeinde im Rahmen des eigenen Wirkungskreises selbst zuständig. Sie unterliegt dabei den Vorschriften der Kommunalaufsicht nach dem Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG). Die Kommunalaufsicht wird aufgrund begründeter fachbehördlicher Hinweise tätig.

6. Zu welchen Ergebnissen ist die Überprüfung der Kompensationsmaßnahmen im Landkreis Vechta gekommen?

Im November 2016 wurden die Städte und Gemeinden im Landkreis Vechta vom Landkreis (Kommunalaufsicht) um Mitteilung gebeten, ob die Kompensationsmaßnahmen aus den Baubauungsplänen vollständig umgesetzt wurden bzw. es sollten diejenigen Maßnahmen gemeldet werden, die noch umgesetzt werden müssen. Die Überprüfung der Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen ab 2011 ergab folgendes Ergebnis: Die Städte Damme und Lohne sowie die Gemeinde Holdorf haben die Kompensationsmaßnahmen vollständig umgesetzt. Die Stadt Dinklage und die Gemeinde Neuenkirchen-Vörden haben jeweils eine Maßnahme auf einer Fläche, die Stadt Vechta und die Gemeinde Goldenstedt auf jeweils zwei Flächen nicht umgesetzt. Die Gemeinde Steinfeld hat Kompensationsmaßnahmen auf drei Flächen nicht sowie auf zwei Flächen nur eingeschränkt umgesetzt. Die Gemeinde Bakum hat Kompensationsflächen auf 15 Flächen, die Gemeinde Visbek auf 19 Flächen nicht umgesetzt.

Die fehlenden Kompensationsmaßnahmen sollen von den Städten und Gemeinden bis Ende 2018 abgearbeitet werden. Bezüglich der Kompensationsverpflichtungen aus der Zeit vor 2011 ist eine weitere Abstimmung erforderlich. Seitens des Landkreises ist geplant, die Kompensationsverpflichtungen der letzten zehn Jahre in das Kompensationskataster aufzunehmen.

7. Ab welchem Zeitpunkt gilt die Verpflichtung, Kompensationsmaßnahmen zu erfassen?Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Die Verpflichtung der unteren Naturschutzbehörde, die nach § 1 Abs. 1 NKompVzVO erforderlichen Angaben zu naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in einem Kompensationsverzeichnis zu erfassen, besteht ab dem Zeitpunkt der Übermittlung der erforderlichen Angaben durch die jeweilige Zulassungsbehörde.

Städtebauliche Eingriffsregelung

Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung, die in den Bebauungsplänen festgelegten Kompensationsmaßnahmen in ein Kompensationsverzeichnis aufzunehmen.

8. Welcher Anteil der angeordneten Kompensationsmaßnahmen in Niedersachsen wird nach Einschätzung der Landesregierung sachgerecht umgesetzt?

Hierzu liegen der Landesregierung keine repräsentativen Informationen vor.

9. Wenn die Kompensation von Eingriffen in der Vergangenheit nicht korrekt umgesetzt wurde: Verjährt die Kompensationspflicht und, wenn ja, wann?

Bei der Kompensationspflicht handelt es sich um eine gesetzliche Handlungspflicht, die bereits beim Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen des § 15 BNatSchG dauerhaft entsteht. Die Befugnis und Verpflichtung der zuständigen Behörden, zur Einhaltung öffentlich-rechtlicher Vorschriften belastende Verwaltungsakte zu erlassen und durchzusetzen, besteht auch nach längerem Zeitablauf. Sie kann nicht verjähren oder durch Untätigkeit verwirkt werden.

Die Verpflichtung zur Umsetzung der in den Bebauungsplänen festgelegten Kompensationsmaßnahmen ist an den Fortbestand der durch die Bebauungspläne ermöglichten und umgesetzten Eingriffe gekoppelt.

10. Wie wird die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen auf Kreis- und Landesebene kontrolliert?

Auf die Antwort zu Frage 5 wird verwiesen.

11. Welche Sanktionsmöglichkeiten gelten, wenn der Ausgleichspflicht nicht oder nicht sachgemäß nachgekommen wird?

Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung:

Art und Umfang der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden von der zuständigen Behörde im Zulassungsbescheid festgesetzt. Werden die Festsetzungen im Zulassungsbescheid nicht erfüllt, kann die zuständige Behörde ihre Durchführung mit Mitteln der Verwaltungsvollstreckung (z. B. Ersatzvornahme, Zwangsgeld) durchsetzen.

Unabhängig davon kann die zuständige Behörde ihre Zulassungsentscheidung unter den Voraussetzungen des § 17 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG von der Leistung einer Sicherheit abhängig machen, um die Erfüllung der Pflichten nach § 15 BNatSchG zu gewährleisten. Die Anforderung einer Sicherheit steht im Ermessen der Behörde und kommt insbesondere bei größeren Eingriffsvorhaben in Betracht.

Städtebauliche Eingriffsregelung

Für die auf den Baugrundstücken festgesetzten Kompensationsmaßnahmen kann die untere Bauaufsichtsbehörde Maßnahmen nach § 79 der Niedersächsischen Bauordnung anordnen. Für die außerhalb der Baugrundstücke durchzuführenden Maßnahmen kommen kommunalaufsichtliche Maßnahmen nach den §§ 170 ff. NKomVG in Betracht. Die Vorgehensweise des Landkreises Vechta kann dafür als beispielhaft angesehen werden.

12. Welchem Zweck dienen Kompensationskataster?

Die Erfassung der für Ausgleich und Ersatz in Anspruch genommenen Flächen und der darauf durchgeführten Maßnahmen in einem Kompensationsverzeichnis ist insbesondere zur Vermeidung von Doppelbelegungen der Flächen mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erforderlich (BT-Drs. 16/12274, S. 6).

13. Welche niedersächsischen Landkreise führen ein Kompensationskataster?

Alle unteren Naturschutzbehörden, folglich alle Landkreise, führen ein Kompensationsverzeichnis (Stand 18.05.2017).

14. Welche niedersächsischen Landkreise machen ihr Kompensationskataster online oder auf anderem Wege für die Öffentlichkeit zugänglich?

Im Rahmen einer im Jahr 2016 vom damaligen Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz durchgeführten Umfrage gaben neun untere Naturschutzbehörden (Landkreise Aurich, Cuxhaven, Emsland, Gifhorn, Goslar, Lüneburg, Nienburg und Osnabrück sowie die Stadt Salzgitter) an, ein öffentlich einsehbares Kompensationsverzeichnis zu führen; davon waren vier Verzeichnisse online einsehbar (Landkreise Aurich, Cuxhaven, Lüneburg und Osnabrück).

Eine rechtliche Verpflichtung zur Führung eines öffentlich einsehbaren Kompensationsverzeichnisses besteht nicht.

15. Welche rechtlichen Anforderungen gelten, wenn Kompensationsmaßnahmen nicht in unmittelbarer Nähe zum Ort des Eingriffs vorgenommen werden?

Es gelten dieselben Regelungen wie für Kompensationsmaßnahmen, die eingriffsortsnah umgesetzt werden. Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

16. Können sich Kommunen durch den Kauf von Ökopunkten für Flächenpools in anderen Kommunen von der Ausgleichspflicht „freikaufen“?

Hier wird angenommen, dass sich die Frage lediglich auf die städtebauliche Eingriffsregelung bezieht.

Es bleibt den Gemeinden unbenommen, sich zur Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen anderer Träger von Flächen- oder Maßnahmenpools zu bedienen. Entscheidend ist, dass die vorgenommenen oder geplanten Eingriffe dem Beschluss über den Bebauungsplan entsprechend kompensiert werden. Die jeweilige planaufstellende Gemeinde bleibt in der Pflicht, die Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen zu überwachen und gegebenenfalls über vertragliche Vereinbarungen abzusichern.

17. Vor dem Hintergrund, dass Eingriffe teilweise in anderen Kommunen bzw. Landkreisen kompensiert werden: Wie werden diese Maßnahmen dokumentiert und überprüft?

Es gelten dieselben Dokumentations- und Kontrollpflichten wie für übrige Kompensationsmaßnahmen. Auf die Antworten zu den Fragen 2 und 5 wird verwiesen.

18. Welche niedersächsischen Kommunen bzw. welche anderen Träger führen einen Flächenpool für Kompensationsmaßnahmen?

Ein Flächenpool im oben genannten Sinne dient der bloßen Bevorratung von Flächen, die für die Durchführung künftiger Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Es erfolgt keine Vorabdurchführung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Einschlägige rechtliche Anforderungen an Flächenpools bestehen nicht.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Abfrage der niedersächsischen Kommunen als nicht zielführend.

Im Rahmen einer anlässlich der Änderung des Landes-Raumordnungsprogramms Niedersachsen im Jahr 2017 durch das damalige Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz durchgeführten Umfrage bei den unteren Naturschutzbehörden wurden als Träger von Flächenpools u. a. kommunale Gebietskörperschaften, kommunale Zweckverbände, die Niedersächsischen Landesforsten, Forstbetriebsgemeinschaften und forstwirtschaftliche Vereinigungen, Stiftungen, Naturschutzverbände, Wasser(-versorgungs-)verbände, die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, die Niedersächsische Landesgesellschaft mbH sowie weitere juristische Personen des Privatrechts (z. B. Unternehmen) und natürliche Personen benannt.

19. Führt es nach Einschätzung der Landesregierung zu Verzerrungen im kommunalen Standortwettbewerb, wenn nicht alle Kommunen die Ausgleichspflichten umsetzen?

Verzerrungen im kommunalen Standortwettbewerb aufgrund unterlassener Ausgleichspflichten sind der Landesregierung nicht bekannt.

20. Sieht die Landesregierung Änderungsbedarf bei landesrechtlichen Regelungen, um die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen zu verbessern?

Nein.