

### Raumordnerische Ausgleichsregelung - rechtlicher Gehalt und praktische Relevanz von § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG

Janssen, Gerold

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Janssen, G. (2009). Raumordnerische Ausgleichsregelung - rechtlicher Gehalt und praktische Relevanz von § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG. In S. Siedentop, & M. Egermann (Hrsg.), *Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung: Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven* (S. 156-171). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-354090>

#### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

#### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

*Gerold Janssen*

**Raumordnerische Ausgleichsregelung –  
Rechtlicher Gehalt und praktische Relevanz von § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG**

S. 156 bis 171

Aus:

Stefan Siedentop, Markus Egermann (Hrsg.)

**Freiraumschutz und Freiraumentwicklung  
durch Raumordnungsplanung**

Bilanz, aktuelle Herausforderungen  
und methodisch-instrumentelle Perspektiven

Arbeitsmaterial der ARL 349

Hannover 2009

Gerold Janssen

## **Raumordnerische Ausgleichsregelung – Rechtlicher Gehalt und praktische Relevanz von § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG**

### **Gliederung**

- 1 Einleitung
- 2 Hintergrund
- 3 Normgehalt des § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG
  - 3.1 Festlegungen nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ROG
  - 3.2 „...unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes...“
    - 3.2.1 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung
    - 3.2.2 Städtebauliche Ausgleichsregelung
    - 3.2.3 Wasserrechtliche Ausgleichsregelung
  - 3.3 „...an anderer Stelle ausgeglichen...“
  - 3.4 Raumordnerische Gebietskategorien für Ausgleichsmaßnahmen
- 4 Praktische Relevanz der Norm
  - 4.1 Umsetzung auf landesgesetzlicher Ebene
  - 4.2 Umsetzung auf landesplanerischer Ebene
    - 4.2.1 Länder mit gesetzlicher Grundlage
    - 4.2.2 Länder ohne gesetzliche Grundlage
- 5 Schlussfolgerungen

Literatur

### **1 Einleitung**

Vor nunmehr 10 Jahren trat die sog. BauROG-Novelle in Kraft, worin das Raumordnungsgesetz (ROG) neben dem Baugesetzbuch (BauGB) eine grundlegende Novellierung erfahren hat. Es wurden zahlreiche neue Instrumente eingeführt, deren Wirkungen sich vollzugsbedingt erst nach einigen Jahren sinnvoll evaluieren lassen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der neuerlichen Novellierung des ROG, diesmal im Zeichen der Föderalismusreform, stellt sich die Frage der Beibehaltung oder Abschaffung von tradierten Instrumenten. Daher soll im Folgenden der Regelung in § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG<sup>1</sup>, die gemeinhin als raumordnerische Ausgleichsregelung bezeichnet wird, nachgegangen werden (siehe dazu grundlegend: Janssen 2001a: 114-118; Janssen 2001b: 58-64; Istel 2000).

---

<sup>1</sup> § 8 Abs. 5 S. 2 ROG 2009.

Die Norm des § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG enthält folgenden Wortlaut:

„Bei Festlegungen nach Satz 1 Nr. 2 kann zugleich bestimmt werden, dass in diesem Gebiet unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden können.“

Nach der Skizzierung des Hintergrundes (Kap. 2) folgt die rechtliche Würdigung der Norm (Kap. 3). Hierbei ist ausführlich auf die Anwendungsmöglichkeiten einzugehen, die sowohl die Ausgleichsregelung nach Naturschutzrecht (§ 18 BNatSchG), nach Städtebaurecht (§ 1a Abs. 3 BauGB) als auch nach Wasserrecht (§§ 31, 31a WHG) betrifft. Im Anschluss daran erfolgt eine rechtstatsächliche Auswertung im Hinblick auf die Anwendung der Norm bezüglich der Übernahme in Landesrecht sowie in der Planungspraxis, d. h. der Berücksichtigung von Ausgleichsmaßnahmen in Raumordnungsplänen (Kap. 4). Schließlich werden Schlussfolgerungen mit Empfehlungen für die Beibehaltung der Norm gezogen (Kap. 5).

## 2 Hintergrund

Mit dem BauROG 1998<sup>2</sup> wurde das System der Kompensation von Flächeninanspruchnahmen auf raumordnerischer Ebene durch die Einführung der Ausgleichsregelung gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG vervollständigt. Ausgehend von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 18 BNatSchG) über die städtebauliche Eingriffsregelung nach § 21 BNatSchG i. V. m. § 1a BauGB und bis zur Ebene der Regionalplanung, wo die raumordnerische Ausgleichsregelung direkt wirksam wird, sind damit alle Ebenen der Planung (Objektebene – städtische Ebene – regionale Ebene) von diesem Instrument erfasst, welches sich als eines der für die Praxis wichtigsten Instrumente des Freiraumschutzes erwiesen hat. Die wasserrechtliche Ausgleichsregelung (§§ 31, 31a WHG) hat erst in den vergangenen Jahren vor dem Hintergrund der Hochwasserereignisse 1995 (Rhein), 1997 (Oder) und 2002, 2006 (Elbe) an Bedeutung hinzugewonnen, ist aber grundsätzlich mit in Erwägung zu ziehen. Die Ausgleichsregelung unterliegt einem Funktionswandel von einem Institut des Substanzschutzes zu einem Instrument der planerischen Ressourcenvorsorge. Mit einem abgestimmten, interkommunalen Flächenpoolkonzept können beispielsweise naturschutzfachlichen Forderungen nach Biotopverbundkonzepten entsprochen sowie wichtige Beiträge zur Schaffung eines europarechtlich geforderten Verbundsystems (Natura 2000) erbracht werden. Die Pflicht der Gemeinden, gemäß § 135a Abs. 2 BauGB Flächen für städtebaulich veranlasste Ausgleichsmaßnahmen auf Kosten der Vorhabenträger bereitzustellen, zwingt sie gleichsam zur Aufstellung eines kommunalen Flächenpools. Und schließlich lassen sich Vorgaben in Retentionskatastern für den vorbeugenden Hochwasserschutz durch Raumordnungsziele sichern.

Der Sache nach geht es im Kern darum, die bereits im BauGB angelegte räumliche und zeitliche Entkopplung von Eingriff und Ausgleich auf die Ebene der Raumplanung, insbesondere der Regionalplanung auszudehnen (Cholewa et. al. 2006: § 7 Rn. 106). Die Regelung ist Teil der in der Novelle zum BauROG angelegten Fortentwicklung des sog. Baurechtskompromisses zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Seit dem Baurechtskompromiss von 1993 ist anerkannt, dass Bauleitpläne zwar selbst nicht in Natur und Landschaft eingreifen, solche Eingriffe jedoch regelmäßig vorbereiten. Vor diesem Hintergrund hat es der Gesetzgeber als vorzugwürdiger und effizienter angese-

<sup>2</sup> Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechtes der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 - BauROG) vom 18. August 1997 (BGBl. I, 2081).

hen, die naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsproblematik bereits auf der Ebene der (Bauleit-)Planung, d.h. zu einem Zeitpunkt, in dem noch viele Entscheidungsspielräume offenstehen, in den Abwägungsprozess einzubeziehen und dort abzuhandeln, anstatt erst auf der Vorhabensebene mit in der Regel stark eingeschränkten Handlungsoptionen. Die Raumplanung war hiervon bislang nicht betroffen (Cholewa et. al. 2006: § 7 Rn. 106). Mit der Regelung besteht die Möglichkeit, Ausgleich sowohl im regionalen als auch im landesweiten Maßstab zu betreiben, sei es im Rahmen eines Verbundsystems oder der gezielten Lenkung auf Gebiete zur Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. c ROG (Cholewa et. al. 2006: § 7 Rn. 107).

Auf legislativer Ebene steht dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit offen, durch Implementierung des § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG im Landesplanungsgesetz die rechtlichen Voraussetzungen für landes- und regionalplanerische Ausgleichsmaßnahmen zu schaffen.

Im vorliegenden Beitrag sollen der rechtliche Gehalt der Norm (i.V.m. § 7 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ROG) und deren praktische Relevanz (in Gesetzen und Raumordnungsplänen, ggf. Rechtsprechung) untersucht werden. Vor dem Hintergrund der neuen verfassungsrechtlichen Kompetenzregelung gemäß der Föderalismusreform<sup>3</sup> (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) und der daraus resultierenden Novellierung des Raumordnungsgesetzes und der Landesplanungsgesetze soll geprüft werden, ob die Beibehaltung der Vorschrift empfohlen werden kann.

### 3 Normgehalt des § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG

Bei Festlegungen in Raumordnungsplänen nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ROG kann nach § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG „zugleich bestimmt werden, dass in diesem Gebiet unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden können“. Raumordnungsrechtlich gesehen geht es darum, Freiräume als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung in Form von Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebieten festzulegen, die zugleich die Funktion von raumbedeutsamen Ausgleichs- und Ersatzflächen haben. Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen ist jeweils zu prüfen, inwiefern Ausgleichs-, Ersatz- oder Minderungsmaßnahmen aufgenommen werden können.

Zunächst ist zu konstatieren, dass die Regelung bislang keine überragende Rolle in der Diskussion der Anwendung des BauROG gespielt hat. Auch in der Kommentarliteratur wird dieser Norm nur untergeordnete Beachtung geschenkt (siehe nur Cholewa et. al. 2006: § 7 Rdnr. 107; Bielenberg, Runkel, Spannowski 2006: K § 7 Rn. 83). Dies ist möglicherweise auf die schwere Verständlichkeit des Wortlauts zurückzuführen oder schlicht darauf, dass in der Planungspraxis der dieser Norm zugrunde liegende Regelungsgegenstand der Zuweisung von raumbedeutsamen Ausgleichs- und Ersatzflächen zum Teil ohnehin und ohne gesetzliche Grundlage in den Ländern berücksichtigt wurde und wird (siehe dazu unten Kap. 4).

Die Norm wirft verschiedene Fragen auf, die eine nähere Betrachtung erforderlich machen. Es stellt sich zunächst die Frage, was unter die Festlegungen nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ROG zu fassen ist und mit welchen raumordnerischen Instrumenten die Freiraumstruktur grundlegend gesichert werden kann (Kap. 3.1). Des Weiteren ist der Frage nachzugehen, mit welchen gesetzlichen Regelungen (Naturschutzrecht, Städte-

---

<sup>3</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl. I, 2034).

baurecht und Wasserrecht) die Norm korreliert und wie diese zur Anwendung kommen (Kap. 3.2). Insbesondere ist zu klären, ob und wie die wasserrechtliche Ausgleichsregelung zu berücksichtigen ist. Darüber hinaus ist vom Wortlaut her unklar, für welche Beeinträchtigungen Ausgleichsmaßnahmen festgesetzt werden können, insbesondere wo die Beeinträchtigungen entstehen müssen und wo die Ausgleichsmaßnahmen vorgenommen werden sollen (Kap. 3.3). Schließlich ist zu fragen, welche raumordnerischen Gebietsfestlegungen zum Einsatz kommen, die zur Festlegung herangezogen werden können (Kap. 3.4)

Bevor diese Fragen untersucht werden, ist der Anwendungsbereich der Norm zu umschreiben. Dabei gibt es grundsätzlich zwei denkbare Richtungen: Zum einen sind es Festlegungen, die sich aus dem Kontext der übrigen Festlegungen eines Raumordnungsplans selbst ergeben. Zum anderen sind damit Ausgleichsmaßnahmen gemeint, die auf unterstufigen Planungen oder Fachplanungen basierend mit Hilfe der Raumordnungsplanung gesichert werden können (z. B. aus kommunalen oder landschaftsplanerischen Flächenpools oder eben auch wasserrechtlichen Retentionskatastern). Im ersten Anwendungsfall geht es um den Ausgleich von Beeinträchtigungen, die durch die Nutzungen, welche im Raumordnungsplan festgelegt werden, entstehen, und welche im Falle der Inanspruchnahme durch Realisierung eines Vorhabens im Plangebiet ausgeglichen werden müssen. Vorausschauend wird sozusagen im Raumordnungsplan (in der Regel auf der Ebene der Regionalplanung) verfügt, dass bei Inanspruchnahme einer raumordnerischen Festlegung, z. B. zur Nutzung einer Fläche für wirtschaftliche Zwecke der nachfolgende Ausgleich im Plangebiet möglich ist und an den jeweils ausgewiesenen Standorten erfolgen soll (raumordnerische Steuerungsfunktion). Der zweite Anwendungsfall liegt vor, wenn im Gegenstromprinzip die getroffenen Planinhalte untergeordneter Planungsebenen aufgegriffen und einer geordneten regionalen Bündelung von Ausgleichsmaßnahmen zugeführt werden sollen (raumordnerische Koordinierungsfunktion).

### 3.1 Festlegungen nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ROG

Die in Rede stehende Norm bezieht sich unmittelbar auf Festlegungen zur Freiraumstruktur gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ROG („Festlegungen nach Satz 1 Nr. 2“). Es handelt sich hierbei um die Kerninhalte der Raumordnungspläne, die in den Raumordnungsplänen (auf landesweiter und regionaler Ebene) *mindestens* enthalten sein sollen. Geeignete Festlegungen zur Freiraumstruktur nach § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG sind im Gesetz exemplarisch genannt. Dazu zählen

„...“

- a) großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,
- b) Nutzungen im Freiraum, wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen,
- c) Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen,
- d) Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes.“

Mit welchen Instrumenten die anzustrebende Freiraumstruktur erreicht werden soll, ist in § 7 Abs. 2 Nr. 2 ROG im Gegensatz zur anzustrebenden Siedlungsstruktur in § 7 Abs. 2 Nr. 1 ROG, wo „Zentrale Orte“ und „Achsen“ benannt werden, nicht ausgeführt. Es werden daher letztlich nicht mehr als die Inhalte des Grundsatzes in § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG wiederholt (Cholewa et. al. 2006: § 7 Rn. 93). Dabei gibt es bereits Planelemente, die als Instrumente in Betracht gekommen wären, wie z. B. „Grünzüge“ und „Grünzäsu-

ren“<sup>4</sup>. Festlegungen zur Freiraumstruktur dienen dazu, unterschiedliche Freiraumfunktionen räumlich zusammenzufassen und auf diese Weise sowohl größere zusammenhängende Freiräume von Besiedlung freizuhalten als auch größere ökologisch wertvolle Freiräume miteinander zu verbinden (Cholewa et. al. 2006: § 7 Rn. 93). Des Weiteren beschränkt sich der Freiraumschutz nicht auf den Biotopverbund. Auch die Schutzaufgaben wie Trinkwassersicherung, Grundwassersicherung, Klimaschutz usw. können dazu gezählt werden (Cholewa et. al. 2006: § 7 Rn. 97).

Im Zuge der Verabschiedung des Gesetzes zum vorbeugenden Hochwasserschutz 2005<sup>4</sup> wurde gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 lit. d ROG der Anwendungsbereich auf die Freihaltung der Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes erweitert. Vorbeugender Hochwasserschutz wird insbesondere beim Ausbau von Gewässern (§ 31 WGH) sowie durch festgesetzte Überschwemmungsgebiete (§ 31b WHG) und in Kartenform dargestellte überschwemmungsgefährdete Gebiete (§ 31c WHG) praktiziert. Zumindest in diesem Punkt sind somit Instrumente des Freiraumschutzes ableitbar.<sup>5</sup>

### **3.2 „...unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes...“**

Zunächst muss es sich um „unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes“ handeln.

#### **3.2.1 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung**

Die Formulierung in § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG ist offensichtlich an §§ 18 ff. BNatSchG angelehnt und unterstreicht den Anwendungsbereich für Eingriffstatbestände nach dem Bundesnaturschutzgesetz bzw. den Landesnaturschutzgesetzen. Die Ausgleichsregelung des Naturschutzrechts nach § 19 Abs. 2 BNatSchG, die als naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bekannt ist, sieht vor, dass unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorrangig auszugleichen oder in sonstiger Weise zu kompensieren sind. Ausgeglichen ist ein Eingriff, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist (§ 19 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG).

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung gemäß §§ 18 ff. BNatSchG dient dem Integritätsinteresse von Natur und Landschaft. Sie strebt materiell die Erhaltung des Status-quo, d. h. die Sicherung der derzeitigen Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes im Sinne eines Verschlechterungsverbot an. Dabei beruht das Regelungssystem nicht auf Vermeidung, Ausgleich und Ersatz der durch den Eingriff tatsächlich eintretenden, sondern der Vermeidung und Kompensation hinreichend wahrscheinlicher Beeinträchtigungen (Louis 2000: § 19 Rn. 41).

Mithilfe eines regional/interregional vernetzten Systems – auch im Sinne von Natura 2000 – lassen sich naturschutzrechtlich gesicherte Flächen sowie die Gebiete der FFH-Richtlinie sowie der Vogelschutzrichtlinie aus raumordnerischer, d. h. landes- und regionalplanerischer Sicht miteinander vernetzen und – das ist entscheidend – auch nicht naturschutzrechtlich zu sichernde Gebiete einbeziehen, die gleichwohl Bestandteil eines (Öko-)Systems sein können. Gerade solche ökologisch aufwertbaren „Zwischenelemen-

---

<sup>4</sup> Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 03.05.2005 (BGBl. I, 1224).

<sup>5</sup> Ob sich die Ausgleichsregelung auch auf die wasserrechtliche Seite bezieht, ist allerdings eine andere Frage, siehe dazu die Ausführungen unter Kap 3.2.3.

te“ und „Scharniere“ in einem vernetzten System könnten Baustein- und ökologische „Trittstein-Funktionen“ im Sinne von § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 BNatSchG übernehmen oder zu schützende Kernzonen mit ökologisch erforderlichen und aufzuwertenden Puffer- und Randgebieten umgeben. Ziel muss es daher sein, auf gemeindeübergreifender Ebene nach Lösungsmöglichkeiten zur Kompensation der Eingriffsfolgen zu suchen und diese zu entwickeln und Impulse für deren Umsetzung zu geben. Insbesondere wenn mehrere Gemeinden einer Region oder unmittelbar benachbarter Regionen an ökologisch aufwertbaren Flächen Anteil haben, sind interkommunale Flächenpools sinnvoll. Dabei könnte es sich z. B. um ein entwässertes Moorgebiet handeln, das durch Wiedervernässung renaturiert werden soll. Betroffen sind alle raumbedeutsamen Fachplanungen, die Beeinträchtigungen in Natur und Landschaft mit sich bringen und nach § 18 BNatSchG ausgleichs- und ersatzpflichtig sind; insoweit beinhaltet § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG auch keine Einschränkung für das Naturschutzrecht.

### 3.2.2 Städtebauliche Ausgleichsregelung

Das Baugesetzbuch enthält in § 1a BauGB i. V. m. § 21 BNatSchG eine Sonderregelung, die gemeinhin als „städtebauliche“ Eingriffsregelung bezeichnet wird. Sie ist dem Verfahren der Bauleitplanung nicht aufgesattelt, sondern in dieses verfahrensmäßig und inhaltlich integriert. Die Kompensation von Eingriffen richtet sich bei Bauvorhaben somit allein nach dem Städtebaurecht. Hiernach besteht darüber hinaus eine gesetzliche Öko-Konten-Regelung gemäß §§ 1a Abs. 3, 9 Abs. 1a, 135a Abs. 2, 200a BauGB für die aufgrund der Bauleitplanung erfolgenden Natureingriffe. Gemäß § 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB können die Darstellungen und Festsetzungen der Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe aufgrund der planerischen Festsetzungen auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen. Voraussetzung ist, dass dies mit

- einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung,
- den Zielen der Raumordnung (gemäß § 3 Nr. 2 ROG) sowie
- den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege

vereinbar ist. Ausgleichsflächen müssen nicht im Geltungsbereich des Bebauungsplans festgesetzt werden, sondern können auch in einem anderen Bebauungsplan verortet werden (§ 9 Abs. 1a BauGB). In diesem Falle soll die Gemeinde gemäß § 135a Abs. 2 BauGB die Ausgleichsmaßnahmen anstelle und auf Kosten der Vorhabensträger oder der Eigentümer der Grundstücke durchführen und auch die hierfür erforderlichen Flächen bereitstellen. Sie hat also aufgrund dieser Vorschrift zwangsläufig ein Flächenmanagement zu betreiben.

Bei den Zielen der Raumordnung, die es zu beachten gilt, sind vor allem Festlegungen zur anzustrebenden Freiraumstruktur gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ROG zu nennen, die auch Gebiete zum Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen an anderer Stelle enthalten können (§ 7 Abs. 2 Satz 2 ROG). Das bedeutet, dass sich bereits auf regionaler Ebene die Notwendigkeit für Konzepte in Form eines Flächenmanagements mit einem Öko-Konto von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ergibt. Dies betrifft vor allem die Kernstädte in Verdichtungsräumen, aber auch Situationen, in denen mehrere Großvorhaben in einem Raum geplant sind. Häufig sind Großvorhaben in mehrere Planfeststellungsabschnitte zerteilt, sodass in den einzelnen Verfahren die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nur für Teilabschnitte bearbeitet werden. Dabei kann durch die unkoordinierte Suche einzelner Vorhabensträger nach verfügbaren Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kaum aus sich heraus ein räumlich funktional abgestimmtes Gesamtsystem im Sinne eines Verbundsystems entstehen. Auf regionaler Ebe-

ne sind daher gemeindeübergreifende Lösungsmöglichkeiten anzustreben. Die Regelungen des städtebaulichen Öko-Kontos führen schließlich zu einem Bedeutungsgewinn für die Landschaftsplanung, die die fachlichen Beiträge liefert und deren Ziele ebenfalls bei Ausgleichsmaßnahmen zu berücksichtigen sind.

In § 135 a Abs. 2 BauGB ist explizit vorgesehen, dass die Maßnahmen zum Ausgleich eines Bebauungsplans auch bereits vor den Baumaßnahmen und der Zuordnung durchgeführt werden können. Die Gemeinde erhebt zur Deckung ihres Aufwandes für Ausgleichsmaßnahmen einschließlich hierfür erforderlicher Flächen einen Kostenerstattungsbeitrag, der als öffentliche Last auf dem Grundstück liegt (§ 135a Abs. 3 Satz 4 BauGB). Soweit die Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen außerhalb der Baugrundstücke vorgesehen ist, ergibt sich für die Gemeinden das Problem der Flächenbereitstellung. Die unzureichende Verfügbarkeit geeigneter Kompensationsflächen verursacht erhebliche Probleme bei der Umsetzung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung und kann sowohl zu Verfahrensverzögerungen als auch zur Verringerung des angestrebten Kompensationsumfangs führen. Die durch das Baurecht gegebenen Instrumente (wie Vorkaufsrecht, Umlegung und Enteignung) sind zur Bereitstellung von Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nur bedingt geeignet. Somit verbleibt den Städten und Gemeinden insbesondere die Möglichkeit des freihändigen Erwerbs der erforderlichen Flächen. Diese können auch außerhalb, auf dem Gebiet umliegender Gemeinden liegen, sodass ein weiträumiger Ausgleich in einem Flächenpool mehrerer Gemeinden erfolgen kann. Es muss sich dabei um von der Gemeinde bereitgestellte Flächen i. S. d. § 9 Abs. 1a Satz 2 Halbsatz 2 BauGB handeln, d. h. sie müssen im Eigentum der Kommune stehen oder es müssen andere, rechtlich abgesicherte Zugriffsmöglichkeiten bestehen. Eine weitere Alternative zur Durchführung des Ausgleichs für Eingriffe in Natur und Landschaft steht den Gemeinden nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB mit dem städtebaulichen Vertrag zur Verfügung, mit dem ebenfalls ein gemeindeübergreifender Flächenpool geschaffen und rechtlich abgesichert werden kann (Battis, Krautzberger, Löhr 2007: § 9 Rn. 98e).

In diesem Zusammenhang ist grundsätzlich allen Gemeinden, aufbauend auf der Landschaftsplanung, die Entwicklung einer gesamträumlichen Konzeption für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und eine vorausschauende Flächenbevorratung, d. h. der Aufbau eines Flächenpools zu empfehlen. Ohne diesen Flächenpool besteht die Gefahr der nicht sachgerechten Zersplitterung der Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, einer Verzögerung des Bebauungsplanverfahrens sowie erhöhter Kosten für den Flächenankauf. Insbesondere im Hinblick auf die Ausgleichsregelung gemäß dem BauGB erscheint eine interkommunale bis hin zu einer landesweiten Konzeption mit regionalspezifisch ausgeformten Konzepten unerlässlich.

### **3.2.3 Wasserrechtliche Ausgleichsregelung**

Da sich die Ausgleichsregelung in § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG auf unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes bezieht, ist fraglich, ob sie aufgrund des Wortlauts nur für die naturschutzrechtliche und städtebauliche Eingriffsregelung gilt und mithin auf das Wasserrecht nicht anwendbar ist. Insbesondere die Bezugnahme auf das Landschaftsbild deutet auf die naturschutzrechtliche Variante hin, da das Wasserrecht auf den Erhalt von Rückhalteflächen, das Abflussverhalten, die Bewahrung von Lebensgemeinschaften und andere Nachteile abzielt (vgl. §§ 31, 31b WHG) und keinerlei landschaftsästhetischen Schutz verfolgt.

Aus Sicht der Entstehungsgeschichte des § 7 Abs. 2 Satz 1 lit. d ROG ist zunächst zu erwähnen, dass die Ergänzung des Buchstaben d im Zuge des Gesetzes zum vorbeugen-

den Hochwasserschutz 2005<sup>6</sup> erfolgt ist. Eine redaktionelle Anpassung des Satzes 2 auf die Erfordernisse des Hochwasserschutzes ist indessen unterblieben. Zur Klarstellung, dass der Hochwasserschutz einbezogen sein soll, wäre dies sicherlich anzuraten gewesen.

Fraglich ist indes, ob dies auch notwendig war. Dies kann verneint werden, denn die Ergänzung in Satz 1 lit. d erfolgte schlicht, um den Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG zu konkretisieren, in dem klargestellt wurde, dass zur Freiraumstruktur zwingend auch die Freiräume zum Hochwasserschutz gehören.<sup>7</sup> Insofern wurde also keine inhaltliche Erweiterung der Norm vorgenommen, sondern vielmehr eine Klarstellung. Flächen für den vorbeugenden Hochwasserschutz gehörten seit jeher zum Freiraum und waren somit bereits von § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG umfasst.

Auch lässt sich die Norm ohne Weiteres auf wasserwirtschaftliche Aspekte anwenden. Zur Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts gehört auch das Wasserrückhaltevermögen von Flächen. Darauf weist bereits § 1a WHG hin, wonach „Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen zu sichern“ sind. Folgt man dieser Ansicht nicht, kommt zumindest eine analoge Anwendung der Norm auf die wasserrechtlichen Retentionsflächen in Betracht. Lassen sich Retentionsflächen entgegen der hier vertretenen Ansicht nicht dem Naturhaushalt zuordnen, läge eine planwidrige Gesetzeslücke vor, obwohl ein ähnlicher Sachverhalt (Ersatz für Retentionsraumverlust und Funktionsverlust des Naturhaushalts) gegeben ist. Denn es macht keinen Sinn, Rückhalteflächen – oder instrumentell gesprochen: Retentionskataster – nicht durch die Raumordnung sichern zu lassen, während dies bei naturschutzrechtlichen Flächenpools möglich sein soll. Insofern bestehen keine Unterschiede zu einem Flächenpool nach Naturschutzrecht oder Städtebaurecht. Es deuten auch keine Hinweise darauf hin, dass der Gesetzgeber es bewusst unterlassen haben sollte, eine etwaige Regelungslücke zu schließen.

Wie im Naturschutz und Städtebau ist auch im Wasserrecht die systematische Erfassung und Verwaltung von Ausgleichsflächen (Retentionsräumen) bekannt. Hier haben sich in den letzten Jahren ähnliche Entwicklungen vollzogen wie im Bereich der Flächenpools und Öko-Konten nach Naturschutzrecht. Die Rede ist von den sog. Retentionskatastern. In Hessen wird bereits seit dem Jahr 1997 ein derartiges Retentionskataster aufgebaut.<sup>8</sup> Es werden im Retentionskataster vorhandene Hochwasserrückhalteräume und potenziell aktivierbare Rückhalteräume erfasst und die Planungsunterlagen erarbeitet, die für die rechtliche Sicherung der Gebiete erforderlich sind (UBA 2001: 86 ff.). Derartige Kataster sind erweiterungsfähig für die Aufnahme einer Vielzahl von unterschiedlichen Rückhaltemaßnahmen sowohl an Gewässern als auch in der Fläche. Sie können damit grundsätzlich für Ausgleichsmaßnahmen herangezogen werden. Das Kataster kann den Gemeinden bei der Suche nach gleichwertigen Ersatzretentionsräumen helfen, wenn dieser bei Inanspruchnahme von Retentionsraum, z. B. durch Baumaßnahmen, bereitgestellt werden muss (Gieseler 2001: 93). Auch im Freistaat Thüringen entsteht derzeit ein Retentionskataster, das die Flächen ausweisen soll, in denen ein Hochwasserrückhalt erzielbar ist.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 03.05.2005 (BGBl. I, 1224).

<sup>7</sup> BT-Drs. 15/3168, 12.

<sup>8</sup> Auch im Freistaat Sachsen sind vorbereitende Untersuchungen zu einem derartigen Kataster geführt worden; Studie bislang unveröffentlicht.

<sup>9</sup> <http://www.thueringen.de/de/tmlnu/aktuell/presse/11676/uindex.html>.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass auch Retentionsausgleichsflächen gemäß Wasserrecht zum Anwendungsbereich des § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG zählen. Im Folgenden sind die einzelnen Anwendungsfälle darzustellen. Hier ist zu unterscheiden zwischen Ausgleichsflächen im Zuge des Gewässerausbaus (1), für Eingriffe durch Bauleitpläne (2), für bauliche Anlagen (3) und für sonstige Vorhaben (4).

### **(1) Ausbau von Gewässern (§ 31 Abs. 5 WHG)**

Gemäß § 31 Abs. 5 Satz 1 WHG sind beim Ausbau von Gewässern, wozu gemäß § 31 Abs. 2 Satz 2 WHG auch Deich- und Dammbauten für den Hochwasserschutz zählen, natürliche Rückhalteflächen zu erhalten, das natürliche Abflussverhalten nicht wesentlich zu verändern, naturraumtypische Lebensgemeinschaften zu bewahren und sonstige nachteilige Veränderungen des natürlichen oder naturnahen Zustands des Gewässers zu vermeiden. Soweit dies nicht möglich ist, sind die Nachteile *auszugleichen*. Insbesondere bezüglich der beiden erstgenannten Einschränkungen läuft diese Vorgabe u. a. auf die Bereitstellung von Ausgleichsflächen hinaus, wenngleich der Ausgleich im Wasserrecht nicht zwangsläufig flächenbezogen sein muss. Es kommen z. B. auch technische Maßnahmen (Errichtung eines Wasserspeichers u. s. w.) in Betracht.

### **(2) Bauleitpläne in Überschwemmungsgebieten (§ 31a Abs. 4 WHG)**

Durch die Änderungen des Wasserhaushaltsgesetzes aufgrund des Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes haben die Regelungen zum Ausgleich von Rückhalteräumen in Überschwemmungsgebieten Verschärfungen erfahren. Erstmalig wurden die Vorschriften über die Ausgleichspflicht bei der Ausweisung neuer Baugebiete in Überschwemmungsgebieten durch Bauleitpläne (§ 31b Abs. 4 Satz 2 Nr. 5 WHG) sowie beim Errichten und Erweitern von baulichen Anlagen in Überschwemmungsgebieten (§ 31b Abs. 4 Satz 3, 4 Nr. 1 WHG) eingeführt.<sup>10</sup> Die in § 32 Abs. 2 Satz 1 WHG a. F. enthaltene Regelung, in den übrigen Fällen rechtzeitig die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu treffen (Erhaltensgrundsatz), wurde beibehalten und in § 31b Abs. 6 Satz 1 WHG überführt.

Ausgleichszahlungen, wie sie im Naturschutzrecht und im Städtebaurecht vorgesehen sind, genügen für einen Ausgleich nicht, denn sie wirken der Verschlechterung der Hochwassersituation in dem betroffenen Flussabschnitt nicht entgegen (Paul, Pfeil 2006: 507 f.; Sieder, Zeitler et al. 2007: § 31b Rn. 69). Z. B. verstößt ein Bebauungsplan, in dem keine umfangs- und funktionsgleichen Ausgleichsräume nach Wasserrecht verbindlich festgesetzt werden, gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB, weil er den Belangen des Hochwasserschutzes (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB) nicht die nötige Beachtung zukommen lässt.<sup>11</sup>

### **(3) Bauliche Anlagen in Überschwemmungsgebieten (§ 31b Abs. 4 WHG)**

Anders als bei der Aufstellung von Bauleitplänen wird bei der Zulassung eines Bauvorhabens nicht zugleich „ein umfang-, funktions- und zeitgleicher“ Ausgleich von verloren gehendem Retentionsraum gefordert, sondern lediglich ein „zeitgleicher“, obwohl ein solcher Unterschied fachlich nicht begründbar ist (Sieder, Zeitler et. al. 2007: § 31b Rn. 79). Hintergrund ist offensichtlich die Eröffnung der Möglichkeit zu einem flexiblen Umgang mit der Ausgleichspflicht im städtebaulichen Bereich. Da es hierbei in der Regel eher um kleinräumige Eingriffe (z. B. Lückenbebauung) geht, ist es ungleich

<sup>10</sup> § 31b Abs. 4 und 6 WHG ist unmittelbar geltendes Bundesrecht (Czychowski, Reinhardt 2007: § 31b, Rn. 58, 88.

<sup>11</sup> Vgl. VGH München, Urteil vom 25.07.2006 – 25 N 01.410 –, NuR 2007, 425, 427.

schwerer, geeignete Flächen für den Ausgleich zu finden. So wird der „Eingreifer“ des Öfteren zu Ersatzzahlungen herangezogen, um so den Ausgleich des verloren gegangenen Retentionsraums herbeizuführen. *Zeitgleichheit* bedeutet auch hier, dass bereits beim Verlust des Retentionsraums der hierfür erforderliche Ausgleichsraum vorhanden sein muss.

#### **(4) Ausgleich für sonstige Vorhaben (§ 31b Abs. 6 WHG)**

Der Erhaltungsgrundsatz des § 31b Abs. 6 Satz 1 WHG statuiert die Pflicht, Überschwemmungsgebiete nach § 31b Abs. 1, 2 und 5 „in ihrer Funktion als Rückhalteflächen zu erhalten; soweit dem überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit entgegenstehen, sind rechtzeitig die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu treffen.“ Die Norm entspricht fast deckungsgleich dem ehemaligen Wortlaut des § 32 Abs. 2 Satz 1 WHG,<sup>12</sup> mit dem Unterschied, dass das Adjektiv „natürlich“ gestrichen wurde. In den Anwendungsbereich des § 31b Abs. 6 Satz 1 WHG fallen sowohl förmlich festgesetzte als auch faktische Überschwemmungsgebiete sowie diejenigen Gebiete, in denen bei Zugrundelegung eines hundertjährlichen Hochwasserereignisses keine erhebliche Schadensneigung besteht, namentlich die überschwemmungsgefährdeten Gebiete nach § 31c Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 WHG, die keiner Festsetzung nach § 31b Abs. 2 Satz 3 oder 4 bedürfen, nicht jedoch die Gebiete nach § 31c Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 WHG, die lediglich bei Versagen von Hochwasserschutzanlagen überschwemmt werden (Kotulla 2007: § 31b Rn. 141). § 31b Abs. 6 Satz 1 WHG kommt nur zur Anwendung, sofern die spezielleren Vorschriften des § 31b Abs. 4 nicht einschlägig sind (Fendt 2007: 94). Sowohl das Vorliegen überwiegender Gründe des Wohls der Allgemeinheit wie auch die Schaffung von Ausgleichsmaßnahmen sind unabdingbare Voraussetzungen, um vom Erhaltungsgrundsatz abzuweichen (Giesberts, Reinhardt 2008: § 31b Rn. 35). Ausgleichszahlungen genügen für einen Ausgleich nicht, denn Maßstab ist die Funktion als Rückhaltefläche; dies war für § 32 Abs. 2 WHG a.F. noch umstritten (vgl. die Nachweise bei Paul, Pfeif 2006: 507 in Fn. 15). Dabei muss jedoch der Ausgleich nicht zwingend von der Kommune ausgehen, die den Eingriff in den Rückhalteraum vornimmt. Möglich ist etwa eine finanzielle Beteiligung an der Maßnahme einer anderen öffentlichen Körperschaft, die dazu dient, Hochwasser zurückzuhalten (Fendt 2007: 102 f.).

### **3.3 „...an anderer Stelle ausgeglichen...“**

Weitere Voraussetzung von § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG ist, dass die „...unvermeidbare(n) Beeinträchtigungen...an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert...“ werden können. Diese Formulierung ist irreführend, denn sie könnte dahingehend missinterpretiert werden, dass es nur um Beeinträchtigungen „in diesem Gebiet“, also im Gebiet des Freiraumschutzes geht. Diese Interpretation macht indes wenig Sinn. Der Wortlaut der Norm muss um den Zusatz „*die* an anderer Stelle ausgeglichen...werden“, ergänzt werden (Cholewa et. al. 2006: § 7 Rn. 105). Denn es geht gerade um jene Eingriffe an einem anderen Ort, nämlich vornehmlich im Schwerpunkt von Siedlungsstruktur (Nr. 1) oder Infrastruktur (Nr. 3), und nicht um die Eingriffe im Gebiet des Freiraumschutzes selbst.

Das Gesetz knüpft mit dieser Formulierung direkt an die räumliche Entkopplung der Eingriffsregelung an, die im Städtebaurecht generell und im Naturschutzrecht zumindest unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist.

<sup>12</sup> § 32 Abs. 2 S. 1 WHG a.F. „Überschwemmungsgebiete sind in ihrer Funktion als natürliche Rückhalteflächen zu erhalten; soweit dem überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit entgegenstehen, sind rechtzeitig die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu treffen.“

Die tatbestandlichen Voraussetzungen, dass in diesem Gebiet die Beeinträchtigungen „ersetzt“ oder „gemindert“ werden können, beziehen sich auch auf die räumliche Entkopplung. Zu fragen ist nach der Bedeutung dieser Alternativen. Dazu ist ein Blick in die fachgesetzlichen Ausgleichsregelungen angezeigt. Nach Naturschutzrecht gemäß § 19 BNatSchG muss der Verursacher unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorrangig ausgleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder in sonstiger Weise (gleichwertig) kompensieren (Ersatzmaßnahmen). Für nicht ausgleichbare oder nicht in sonstiger Weise zu kompensierende Beeinträchtigungen kann gemäß § 19 Abs. 4 BNatSchG Ersatz in Geld geleistet werden (Ersatzzahlung). Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen beziehen sich jeweils auf die Wiederherstellung der Funktionen des Naturhaushalts. Aus Sicht der städtebaulichen Eingriffsregelung gemäß § 1a Abs. 3 BauGB bezieht sich der Ausgleich u. a. auf die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts in seinen in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB bezeichneten Bestandteilen (Eingriffsregelung nach dem BNatSchG). Dazu gehören u. a. auch die Auswirkungen auf das Wasser und die Landschaft. Nach Wasserrecht ist der verloren gehende Retentionsraum entweder umfang-, funktions- und zeitgleich auszugleichen bzw. es sind rechtzeitig die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu treffen (§ 31b WHG)

Es zeigt sich, dass diese beiden Tatbestandsalternativen mit den Regelungen der zugrunde liegenden Fachgesetze korrelieren und sich damit in das System einfügen.

### 3.4 Raumordnerische Gebietskategorien für Ausgleichsmaßnahmen

Die Festlegung von großräumig übergreifenden Freiräumen und Freiraumschutz gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. a ROG erfolgt in der Regel durch Vorrang- und Vorbehaltsgebiete in Form von Regionalen Grünzügen und Grünzäsuren, wobei die Vorbehaltsgebiete den Kommunen angemessenen Spielraum lassen, da es sich um in der kommunalen Abwägung der Bauleitplanung überwindbare Planaussagen handelt. Zur Festigung könnte eine dem § 5 Abs. 2a BauGB (Zuordnungsdarstellung) vergleichbare regionale „Zuordnungsfestlegung“ beitragen.

Zu denken ist an ein in einem regionalen Grünzug, aber außerhalb von naturschutzrechtlichen Festsetzungen gelegenes Gebiet, das im naturschutzrechtlichen Sinne nicht schützenswert, aber dennoch durch entsprechende Maßnahmen ökologisch aufwertbar ist. Solche Flächen von regionaler Bedeutung können z. B. ein derzeit der Agrarnutzung (Maisanbau) dienendes Niedermoorgebiet sein, das schrittweise der Renaturierung zugeführt wird, oder das Gebiet eines begrädigten oder verrohrten Bach-/Flusslaufes, das dem freien natürlichen Lauf des Wassers (Mäandrierung, Sandbankbildung, Bildung von Retentionsräumen, Biotop- und Auwaldbildung) zurückgegeben werden soll.

Die Flächen, die für den Ausgleich in Form von Vorranggebieten nach § 7 Abs. 4 Nr. 1 ROG oder Vorbehaltsgebieten nach § 7 Abs. 4 Nr. 2 ROG ausgewiesen werden, stellen Festlegungen in Form von Zielen oder Grundsätzen der Raumordnung dar. Vorrang-Ausgleichsgebiete entfalten die Bindungswirkungen des § 4 ROG als zu beachtende Ziele des Regionalplans. Dabei handelt es sich gemäß § 3 Nr. 2 ROG um verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. *Raumbedeutsamkeit* ist gegeben, wenn im betroffenen Raum ein Bedarf besteht, die Ausgleichsflächen der Gemeinden in bestimmten Bereichen zu bündeln. Die raumordnerischen Festlegungen von Gebieten normieren aber nur, dass keine anderen, mit diesen Vorrangnutzungen nicht zu vereinbarenden Nutzungen zugelassen

werden dürfen. Sie gestatten – im Gegensatz zu Eignungsgebieten nach § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ROG – bei interkommunalen Lösungen außerhalb des Gemeindegebietes andere bzw. weitere Ausgleichsflächen darzustellen bzw. festzusetzen. Raumordnerische Eignungsgebiete, die Ausgleich an anderen Stellen verbieten würden, sind ungeeignet, da sie sich nur auf Vorhaben nach § 35 BauGB beziehen.

Die raumplanerischen Vorgaben (der Raumordnungsbehörden) greifen somit erheblich in die Planungshoheit der Gemeinden ein und bedürfen daher einer gründlichen Rechtfertigung, denn bei Festlegung von regionalen Vorrang-Ausgleichsflächen wären die Gemeinden gehalten, ihre Bauleitpläne diesen Zielen der Raumordnung anzupassen.

Zudem müssen die in den Raumordnungsplänen dargestellten Flächen für Maßnahmen zum Ausgleich funktional geeignet sein, die auf den Eingriffsflächen eintretenden Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes zu kompensieren. Anderenfalls sind sie für den Ausgleich und Ersatz ungeeignet und die Darstellungen der Raumordnung nicht bindend. Somit kann die Festsetzung von Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Raumordnungsplänen die Gemeinden zumeist nicht hindern, außerhalb dieser Gebiete in Bauleitplänen entsprechende Regelungen vorzusehen (Schrödter 1992: § 1a Rn. 74).

## 4 Praktische Relevanz der Norm

### 4.1 Umsetzung auf landesgesetzlicher Ebene

§ 7 Abs. 2 Satz 2 ROG bedarf der Umsetzung in Landesrecht.<sup>13</sup> Da die Norm als Kannvorschrift ausgestaltet ist („Bei Festlegungen...kann...bestimmt werden...“), obliegt die Entscheidung der Aufnahme einer entsprechenden gesetzlichen Regelung in den Landesplanungsgesetzen den Ländern. D. h., jedes Bundesland hat zu prüfen, ob und inwieweit es die Möglichkeit des § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG übernehmen will oder nicht. Nach Durchsicht des aktuellen Stands der Landesgesetzgebung in den Bundesländern ist festzustellen, dass eine durchgängige Übernahme des neuen Instruments nicht erfolgt ist. Es zeigt sich vielmehr ein ausgeglichenes Bild derer, die die Regelungen umgesetzt und jener, die keine Übernahme vorgenommen haben.

Zu den Bundesländern<sup>14</sup>, welche die Regelung übernommen haben, gehören Baden-Württemberg, Berlin/Brandenburg<sup>15</sup> (Art. 8 Abs. 2 Satz 4 LPIVvertrag Bbg/Bln;), Rheinland-Pfalz (9 Abs. 1 Nr. 5), das Saarland (§ 2 Abs. 5 Satz 2), der Freistaat Sachsen (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 lit. c – Landesebene, § 4 Abs. 3 Nr. 2 c – regionale Ebene) und Sachsen-Anhalt (§ 3 Abs. 5 Satz 2). Nicht eingeführt wurde die Regelung im Freistaat Bayern,<sup>16</sup> Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen,<sup>17</sup> Schleswig-Holstein und im Freistaat Thüringen.

Am umfangreichsten fand die Norm im Sächsischen Landesplanungsgesetz Beachtung. Hier sind „Bereiche, in denen unvermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen der

<sup>13</sup> Der Streit, ob der 2. Abschnitt des ROG auch unmittelbar geltende Vorschriften enthält (bejahend Cholewa et. al. 2006: § 7 Rn. 2 ff.) kann im konkreten Fall dahinstehen, da von dieser Vorschrift übereinstimmend eine Umsetzungsnotwendigkeit angenommen wird, was durch den Wortlaut „kann“ unterstrichen wird.

<sup>14</sup> In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg gelten hinsichtlich der Aufstellung von Raumordnungsplänen Sondervorschriften (vgl. § 8 Abs. 1 ROG), sodass sie außer Betracht bleiben.

<sup>15</sup> Vertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg (Landesplanungsvertrag) vom 06.04.1995, zuletzt geändert durch Staatsvertrag vom 27.10.2005 (GVBl. I Brandenburg S. 268). Im LPIG Bbg hingegen nicht.

<sup>16</sup> Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 27.12.2004 (GVBl. S. 521).

<sup>17</sup> Es existieren aber Planzeichen für den Freiraum, bisherige Siedlungsbereiche, die zum Ausgleich für die Inanspruchnahme von Freiraum als Freiraum zu sichern sind (Tausch- und Ersatzflächen).

Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden können“, sowohl auf Landesebene im Landesentwicklungsplan (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 lit. c SächsLPIG) als auch auf regionaler Ebene im Regionalplan (§ 4 Abs. 3 Nr. 2 lit. c SächsLPIG) vorgesehen. Die Situation in Brandenburg ist ambivalent. Während die Regelung keinen Eingang in das Brandenburgische Landesplanungsgesetz gefunden hat, wurde sie gemäß Art. 8 Abs. 2 Satz 4 hingegen zum Gegenstand des Landesplanungsvertrages zwischen Berlin und Brandenburg gemacht.

## **4.2 Umsetzung auf landesplanerischer Ebene**

Auf der Ebene der Planung ist die Situation differenziert zu betrachten. Denn in einigen Raumordnungsplänen sind Ziele und Grundsätze zu raumordnerischen Ausgleichsmaßnahmen zu finden, obwohl eine spezielle Ermächtigungsnorm im jeweiligen Landesplanungsgesetz fehlt. Welche Bedeutung dieser Praxis beizumessen ist, wird unten besprochen. Eine stichprobenartige Untersuchung zur Umsetzung in den Raumordnungsplänen (unterteilt in Länder mit gesetzlicher Grundlage und Ländern ohne gesetzliche Grundlage) hat folgendes Bild ergeben:

### **4.2.1 Länder mit gesetzlicher Grundlage**

#### ***Sachsen-Anhalt (Beispiel: Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg)***

Nach Plansatz 5.6.1 des Regionalen Entwicklungsplans Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg 2005, welcher als Ziel der Raumordnung festgelegt ist, ist „in den betreffenden Gebieten (...) das ökologische Gleichgewicht wiederherzustellen bzw. zu stabilisieren. Dazu sind Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gemäß § 20 NatSchG LSA für vermeidbare Beeinträchtigungen der Funktionen des Naturhaushalts vorrangig in diesen Gebieten durchzuführen, um diese Flächen ökologisch aufzuwerten.“

#### ***Baden-Württemberg (Beispiel: Regionalverband Mittlerer Oberrhein)***

Gemäß der Begründung zu Plansatz 3.3.1.1 des Regionalplans Mittlerer Oberrhein 2006 „sollen die Schutzbedürftigen Bereiche für Naturschutz und Landschaftspflege durch Vernetzungsbiotope zu einem System von Ausgleichsflächen miteinander verbunden werden. (...) Lage und Art von Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe sollten so festgelegt werden, dass sie zum Aufbau des Biotopvernetzungssystems beitragen.“ Des Weiteren wurde folgender Plansatz festgelegt: „Zur Vernetzung der Schutzbedürftigen Bereiche sollten zunächst vorhandene linienhafte oder dicht aufeinanderfolgende Biotope benutzt werden. Erweist sich das so entstehende System als lückenhaft, so sind Vernetzungsbiotope aus 2. Hand, das heißt weniger wertvollen Landschaftsteilen, zu entwickeln. Die genaue Abgrenzung der neu anzulegenden Biotope als Schutzbedürftige Bereiche für Naturschutz und Landschaftspflege sowie die Festlegung der sich verbindenden Vernetzungsbiotope sollen im Zusammenwirken der entsprechenden Fachbehörde auf der Grundlage der Ausweisungen des Regionalplans getroffen werden. (...)“

#### ***Rheinland-Pfalz (Beispiel: Planungsgemeinschaft Westpfalz)***

Gemäß Plansatz 3.2 des Regionalen Raumordnungsplans Westpfalz 2004 werden „zum Aufbau eines regionalen Biotopverbundsystems (...) zur Sicherung der Erhaltungsflächen überregional und regional bedeutsame Lebensräume heimischer Pflanzen und freilebender Tierarten als Vorranggebiete für den Arten- und Biotopschutz ausgewiesen. Ebenso erfolgt die Ausweisung als Vorranggebiet für den Schutz der Entwicklungsbereiche als räumliche Voraussetzung für die aktive Sicherung eines kohärenten Netzes in Form

eines regionalen Flächenpools zur Umsetzung naturschutzrechtlicher Anforderungen sowie kommunaler und regionaler Ausgleichserfordernisse“.

***Freistaat Sachsen (Beispiel: Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge)***

Im Sächsischen Landesentwicklungsplan 2003 sind folgende Vorgaben vorzufinden: Plansatz Z 4.1.5 besagt, dass „in den Regionalplänen (...) auf der Grundlage von Flächenpoolkonzeptionen Gebiete festgelegt werden (sollen), in denen unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbilds, insbesondere bei Eingriffen von überörtlicher Bedeutung, an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs ausgeglichen oder ersetzt werden können.“ In der Begründung des Ziels 4.1.5 findet sich dazu ausgeführt: „Gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 2c und § 4 Abs. 3 Nr. 2c SächsLPIG können im LEP und in den Regionalplänen Bereiche festgelegt werden, in denen unvermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbilds an anderer Stelle kompensiert werden können. Da zumindest ein regionaler Zusammenhang zwischen Eingriff und Kompensationsmaßnahme erhalten bleiben soll, wird auf der landesweiten Ebene auf die Ausweisung derartiger Bereiche verzichtet und diese Aufgabe der Regionalplanung übertragen. Die Festlegung derartiger Bereiche durch die Regionalplanung stellt ein Angebot dar, sofern geeignete Kompensationsmaßnahmen nicht in räumlicher Nähe zu den Eingriffen (insbesondere im betroffenen Gemeindegebiet) durchgeführt werden können. Der Ausgleich im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung bleibt also unberührt. Bei der Festlegung von Bereichen für Kompensationsmaßnahmen in den Regionalplänen sollen die für die einzelnen Planungsregionen erarbeiteten Flächenpoolkonzeptionen sowie die Kern- und Verbindungsflächen des Biotopverbunds (vgl. Kapitel Arten- und Biotop-schutz) als Suchräume zugrunde gelegt werden. Insbesondere sollen auch flächenverbrauchende Eingriffe in Natur und Landschaft durch Entsiegelungsmaßnahmen oder Bachoffenlegungen und -renaturierungen ausgeglichen werden. Prioritäre Maßnahmen sollen in den Regional- bzw. Landschaftsrahmenplan aufgenommen werden. Es bietet sich an, die Bereiche für Kompensationsmaßnahmen in den Regionalplänen mit Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für Natur und Landschaft bzw. „Sanierungsbedürftigen Bereichen der Landschaft“ gemäß Ziel 4.1.4 zu koppeln.“

Auf regionalplanerischer Ebene wurde davon wie folgt Gebrauch gemacht: Im Plansatz 7.1.2, der als Ziel der Raumordnung festgelegt wurde, sollen „raumbedeutsame Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie die im Rahmen der Flächennutzungsplanung darzustellenden „Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft“ (...) unter Wahrung des funktionellen Bezugs so vernetzt und konzentriert werden, dass sie in Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für Natur und Landschaft, in Vorranggebieten Waldmehrung, in „Bereichen der Landschaft mit besonderen Nutzungsanforderungen“ oder in „Sanierungsbedürftigen Bereichen der Landschaft“ zur Umsetzung von Entwicklungserfordernissen beitragen.“ In der Begründung heißt es dazu: „Gemäß Z 4.1.5 LEP sollen in den Regionalplänen auf der Grundlage von Flächenpoolkonzeptionen Gebiete festgelegt werden, in denen unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbilds, insbesondere bei Eingriffen von überörtlicher Bedeutung, an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs ausgeglichen oder ersetzt werden können. Dabei bietet es sich gemäß LEP-Plansatzbegründung an, die Bereiche für Kompensationsmaßnahmen in den Regionalplänen mit Vorrang- und Vorbehaltsgebieten Natur und Landschaft bzw. „sanierungsbedürftigen Bereichen der Landschaft“ zu koppeln. Im vorliegenden Plan ist diese Option in Gestalt des Plansatzes 7.1.2 (Z) aufgenommen worden.“

## 4.2.2 Länder ohne gesetzliche Grundlage

### *Mecklenburg-Vorpommern (Beispiel: Planungsregion Westmecklenburg)*

Mecklenburg-Vorpommern, das keine spezielle Ermächtigungsgrundlage im Landesplanungsgesetz aufweist, hat beispielsweise im Entwurf des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Westmecklenburg aus dem Jahre 2007 in Plansatz 5.1.2 (als Grundsatz festgelegt) folgende Festlegung getroffen: „Kompensationsmaßnahmen und Maßnahmen zur Entwicklung von Natur und Landschaft sollen schwerpunktmäßig in den Natura 2000-Gebieten sowie in den verbindenden Landschaftselementen nach Artikel 10 der FFH-Richtlinie umgesetzt werden. Dazu werden in der Karte des RREP WM regional bedeutsame Gebiete als ‚Kompensations- und Entwicklungsgebiete für Naturschutz und Landschaftspflege‘ ausgewiesen.“ Begründet wird der Plansatz wie folgt: „Grundlage für die Ausweisung von regionalen Kompensationsgebieten ist das Gutachten des Planungsbüros Umweltplan Stralsund, in dem Entwicklungsbereiche mit hohem naturschutzfachlichem Aufwertungspotenzial als vorrangige Flächenkulisse für den ökologischen Ausgleich herausgearbeitet und ab 20 ha als regional bedeutend dargestellt wurden.“

### *Freistaat Bayern (Beispiel: Regionaler Planungsverband Oberpfalz-Nord)*

Gemäß Plansatz 6.1 des Regionalplans Oberpfalz-Nord 2007 werden zur Sicherung landschaftsökologischer und landschaftsgestalterisch wertvoller Lebensräume und Strukturelemente Vorranggebiete für Natur und Landschaft ausgewiesen. Gemäß der Begründung zu Ziffer 6.1 „sind Vorranggebiete für Natur und Landschaft (...) natürliche und naturnahe Lebensräume gefährdeter Tier- und Pflanzenarten in einer spezifischen Vergesellschaftung, deren Erhaltung und Sicherung für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und der Artenvielfalt erforderlich ist. (...) Sie umfassen auch Gebiete, die im regionalen Bezugssystem Ausgleichsfunktionen übernehmen zu regionalplanerischen Gebietsfestsetzungen, die Eingriffe, Veränderungen und somit Verluste an Naturraum nach sich ziehen. Ein Ausgleich und eine vorausschauende regionalplanerische Flächensicherung sind daher trotz der bestehenden naturschutzrechtlichen Bestimmungen notwendig, zumal Gebietsfestlegungen nach dem Naturschutzrecht gegenwärtig nicht vorhersehbar sind.“

## 5 Schlussfolgerungen

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Regelung zum raumordnerischen Flächenausgleich gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG überwiegend positiv in den Ländern aufgenommen wurde, einerseits durch die Aufnahme einer entsprechenden Norm in die Landesplanungsgesetze und andererseits mittelbar durch konkrete Festlegungen in den Landesraumordnungsplänen, obgleich teilweise eine konkrete gesetzliche Regelung nicht existiert.

Ein weiterer Befund ist, dass sich die Regelung neben der naturschutzrechtlichen und städtebaulichen auch auf die wasserrechtliche Ausgleichsregelung erstreckt. Dieser Anwendungsbereich wurde bislang, dass hat die Auswertung der Raumordnungspläne der Länder und Regionen ergeben, in der Praxis nicht gesehen bzw. genutzt. Möglicherweise ist dies auf die geringe Verbreitung von Retentionskatastern zurückzuführen. Denn für die raumordnungsrechtliche Sicherung von Ausgleichsflächen im Verbund bedarf es eines fachlichen Konzepts. Dieses wird nicht durch die Raumordnungsbehörden bzw. Planungsstellen erstellt, sondern ist Aufgabe der Fachbehörden. Ohne ein derartiges fachliches Konzept lassen sich die Suchräume für Ausgleichsmaßnahmen nicht

finden. Aus diesem Grund ist die Anwendungsmöglichkeit auf die wasserrechtliche Ausgleichsregelung im ROG deutlich zu machen.

Ob auf der Ebene der Regionalplanung „Zuordnungsfestlegungen“ von Ausgleichs- oder Ersatzgebieten sinnvoll sein können, bedarf der Situationsanalyse vor Ort. Hier sind die Einbindungsmöglichkeiten von kleinräumigen Einheiten zu berücksichtigen, die sich aus den Arten- und Biotopschutzprogrammen und darin fehlenden Vernetzungstrittsteinen ergeben können. Sie könnten als regionale Ausgleichs-Vorrangflächen einzustufen und festzulegen sein. Insofern verbinden sich mit regionalen Flächenpools eine Anzahl von Fragen und möglichen Lösungsvorschlägen.

Nach alledem bleibt festzustellen, dass sich die Regelung bewährt hat und zur Beibehaltung empfohlen werden kann. Insbesondere vor dem Hintergrund der Forderung nach ökologischen Verbundsystemen und effektivem Hochwasserschutz sollte die Kann-Bestimmung des § 7 Abs. 2 S. 2 ROG auch in die Planungsgesetze und Raumordnungspläne der Länder grundsätzlich aufgenommen werden. Folgerichtig ist die Norm auch im Referentenentwurf zu einem neuen ROG übernommen worden, allerdings ohne weitere Begründung. Offensichtlich ist die Sinnhaftigkeit der Norm in Fachkreisen selbsterklärend. Zur besseren Lesbarkeit der Norm sollten allerdings einige redaktionelle Korrekturen vorgenommen werden, damit der Anwendungsbereich unmissverständlich wird.

## Literatur

- Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (2007): Baugesetzbuch, Kommentar. 10. Auflage, München.
- Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowski, W. (2006): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder (Loseblattsammlung). Berlin, Stand 11/2006.
- Cholewa, W.; Dyong, H.; von der Heide, H.-J.; Arenz, W. (2007): Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar. 4. Auflage, Stuttgart, Stand: September 2007.
- Chychowski, M.; Reinhardt, M. (2007): Wasserhaushaltsgesetz: unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze, Kommentar. 9. Auflage, München.
- Fendt, W. (2007): Hochwassergefährdete Siedlungsgebiete. 1. Auflage, Frankfurt.
- Giesberts, L.; Reinhardt, M. (Hrsg.) (2008): Umweltrecht. Beckscher Online-Kommentar WHG. München, Stand: 01.07.2008.
- Istel, W. (2000): Raumordnerischer Ausgleich bei unvermeidbaren Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes (§ 7 Abs. 2 ROG). In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998. Arbeitsmaterial Nr. 266, Hannover.
- Janssen, G. (2001a): Flächenmanagement zur Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf regionaler Ebene. In: Landnutzung und Landentwicklung 42, Dresden, S. 114-118.
- Janssen, G. (2001b): Raumordnerische Ausgleichsregelung zur Sicherung interkommunaler Flächenpools, in: Umsetzung der Bodenschutzgesetze und Flächenressourcen-Management, 2. Marktredwitzer Bodenschutztag vom 15.- 17. Oktober 2001, S. 58-64.
- Kotulla, M. (2007): Wasserhaushaltsgesetz zwischen Hochwasserschutz, Strategischer Umweltprüfung und Föderalismusreform, 1. Auflage, Stuttgart.
- Louis, H. W. (2000): Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar der §§ 1 bis 19 f. 2. Auflage, Braunschweig.
- Paul, M.; Pfeil J. (2006): Hochwasserschutz in der Bauleitplanung (unter besonderer Berücksichtigung des Hochwasserschutzgesetzes 2005). In: NVwZ 2006, 505-512.
- Schrödter, H. (1992): Baugesetzbuch, BauGB-Maßnahmengesetz, Kommentar. 5. Auflage, München.
- Sieder, F.; Zeitler, H.; Dahme, H.; Knopp, G.-M. (2007): Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz, 34. Ergänzungslieferung, Stand: 01.09.2007.
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2001): Vorbeugender Hochwasserschutz auf kommunaler Ebene. Workshop am 13. und 14. Dezember 2000 in Dresden. UBA-Texte 14/01.