

Erläuterungen zum Satzungsmuster zur Erhebung von Kostenerstattungsbeträgen nach §§ 135 a – 135 c BauGB ¹

0. Vorbemerkung

Die im Jahre 1993 erstmalig vorgelegte Mustersatzung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Erhebung von Kostenerstattungsbeträgen nebst Erläuterung zur Mustersatzung basierte auf dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 23. April 1993, das unter anderem in den §§ 8a bis 8c des BNatSchG Regelungen zur Berücksichtigung von Eingriffen in Natur und Landschaft im Rahmen der Bauleitplanung, den sogenannten Baurechtskompromiss enthielt. Diese Regelungen sind bereits durch das Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG) zum 1. Januar 1998 weiterentwickelt und weitgehend in das BauGB integriert worden. Zudem wurde das Bundesnaturschutzgesetz im Jahre 2002 grundlegend novelliert und neu gefasst. Die Rechtsentwicklung macht eine Überarbeitung der Mustersatzung und der hierzu verfassten Erläuterungen erforderlich.

Die Neufassung der Mustersatzung dient dabei nicht nur der redaktionellen Anpassung an die veränderte Rechtslage. In der Neufassung der Mustersatzung wird auf die in der Vorfassung noch enthaltene Anlage verzichtet. Die Anlage hat sich als nicht sachgerecht erwiesen, da sie die regionalen Besonderheiten der naturräumlichen Gegebenheiten unzureichend berücksichtigte. Deshalb sind auch die dort empfohlenen Fristen für die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege nicht mehr gerechtfertigt.

Bei der Neufassung der Erläuterungen wird davon ausgegangen, dass die Grundstruktur der gesetzlichen Anforderungen an die Berücksichtigung von Eingriffen in Natur und Landschaft bekannt und ihre Umsetzung bereits weitgehend eingespielt ist. Auf grundlegende Ausführungen hierzu wird deshalb verzichtet.

I. Anwendungsbereich

Die Satzung konkretisiert den Vollzug bei der Erhebung von Kostenerstattungsbeträgen zur Refinanzierung von Aufwendungen, die der Gemeinde für Maßnahmen zum Ausgleich entstehen, die sie anstelle des Vorhabenträgers und des Grundstückseigentümers durchführt. Sie regelt die Umlage dieser Aufwendungen auf die Verursacher der mit der Bauleitplanung ermöglichten Eingriffe in Natur und Landschaft durch Erlass von Kostenerstattungsbescheiden.

¹ Verfasst von einer Arbeitsgruppe beim Deutschen Städtetag unter Leitung von Frau Eva Maria Niemeyer, bestehend aus jeweils einem/r Vertreter/in aus den Hauptgeschäftsstellen der drei kommunalen Spitzenverbände, aus dem Leiter des Arbeitskreis „Landschaftsplanung und Grünordnung“ der GALK, einem Vertreter des Instituts für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover sowie aus zwei Vertretern der „Fachkommission Baurecht“ des Deutschen Städtetages.

1. Keine Anwendung bei städtebaulichen Verträgen

Soweit die Refinanzierung auf der Grundlage eines städtebaulichen Vertrags erfolgt, ist die Kostenerstattungsbeitragssatzung nicht anwendbar. Sie kann als Orientierung für den Inhalt des Vertrages herangezogen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB durch städtebaulichen Vertrag vereinbart werden kann, dass sämtliche Aufwendungen, die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind, von dem Vorhabenträger oder dem begünstigten Grundstückseigentümer übernommen werden. Vertraglich kann deshalb auch die Übernahme solcher Kosten vereinbart werden, die nach den gesetzlichen Bestimmungen auf der Grundlage der Kostenerstattungsbeitragssatzung durch Kostenerstattungsbescheid nicht umgelegt werden können. Hierzu gehören insbesondere die Kosten für dauerhafte Unterhaltung von Ausgleichsflächen nach Abschluss der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege, soweit diese zur Aufrechterhaltung der Ausgleichswirkung erforderlich ist. Solche Unterhaltungsmaßnahmen sind notwendige Folgemaßnahmen des Vorhabens und machen Aufwendungen erforderlich, die der Gemeinde ohne das Vorhaben nicht entstanden wären.

Generell ist zu empfehlen, die Möglichkeiten einer vertraglichen Regelung zur Finanzierung von Ausgleichsmaßnahmen aktiv zu suchen und zu nutzen. Vertragliche Regelungen bieten sich insbesondere dann an, wenn die Entwicklung eines Gebietes durch Bau- oder Erschließungsträger erfolgt. Die Abwicklung der Refinanzierung auf vertraglicher Grundlage ist wesentlich unaufwendiger und in der Regel weniger streitanfällig als die Erhebung durch Erlass von Kostenerstattungsbescheiden.

2. Keine Anwendung bei Maßnahmen zum Ausgleich der durch die Erschließungsanlagen bedingten Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft

Nicht anzuwenden ist die Kostenerstattungsbeitragssatzung bei solchen Ausgleichsmaßnahmen, die zum Ausgleich der durch die Erschließungsanlagen bedingten Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft bestimmt sind. Die Kosten hierfür werden als Teil der Erschließungskosten über das Erschließungsbeitragsrecht abgerechnet, sofern der Ausgleich im Bebauungsplan durch Festsetzung der Erschließungsflächen zugeordnet ist. Kosten für festgesetzte Ausgleichsmaßnahmen sind beitragsfähiger Erschließungsaufwand (vgl. § 128 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Dieser wird auf die nach § 131 Abs. 1 BauGB erschlossenen Grundstücke verteilt. Hierzu bedarf es keiner zeichnerischen oder textlichen Zuordnung im Plan. Diese Unterscheidung ist vor allem deshalb wichtig, weil sich die Kostenverteilung nach unterschiedlichen Kriterien vollzieht.

3. Keine Anwendung im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet

Im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet, in dem die Sanierung nicht im vereinfachten Verfahren durchgeführt wird (§ 152 BauGB), sind die Vorschriften über die Kostenerstattungsbeträge nicht anzuwenden, § 154 Abs. 1 Satz 3 BauGB. Von Grundstücken in diesen Gebieten können keine Kostenerstattungsbeträge erhoben werden. Das sollte schon bei der Festsetzung des Ausgleichs und bei der Zuordnung bedacht werden. Gleiches gilt nach § 169 Abs. 1 Nr. 7 BauGB für den städtebaulichen Entwicklungsbereich.

II. Voraussetzungen für die Erhebung von Kostenerstattungsbeträgen

Die Kostenerstattungsbeträge können erst bei Vorliegen folgenden Voraussetzungen erhoben werden:

- Die Ausgleichsmaßnahmen müssen den Grundstücken nach § 9 Abs. 1a BauGB zugeordnet sein (§ 135a Abs. 2 Satz 1 BauGB). Hinweise hierzu finden sich bei den Erläuterungen zu § 2 Abs. 1.
- Die Grundstücke, auf denen Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes zu erwarten sind, dürfen baulich oder gewerblich genutzt werden (§ 135a Abs. 3 Satz 1 BauGB).
- Die Herstellung der Maßnahmen zum Ausgleich muss abgeschlossen sein (§ 135a Abs. 3 Satz 3 BauGB).
- Das Vorliegen einer wirksamen Kostenerstattungsbetragsatzung (§ 135c BauGB).

Die Maßnahme zum Ausgleich ist im Sinne des Gesetzes hergestellt, wenn sie technisch realisiert ist, d.h. die Baumaßnahmen und Anpflanzungen abgeschlossen sind. Hierzu gehört auch, dass die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege abgeschlossen ist (vgl. dazu Erläuterung zu § 2 Abs. 2). Liegt keine wirksame Kostenerstattungsbetragsatzung vor, müssen die entsprechenden Regelungen in der Bebauungsplansatzung enthalten sein.

III. Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen

1. Zu § 1 (Erhebung von Kostenerstattungsbeträgen):

Der Begriff Kostenerstattungsbeträge ist zu unterscheiden von dem Beitragsbegriff des Erschließungsbeitragsrechts. Das BauGB verwendet in § 135a Abs. 3 Satz 2 BauGB ausdrücklich den Begriff "Kostenerstattungsbetrag". Damit soll die inhaltliche Abgrenzung zum Erschließungsbeitragsrecht verdeutlicht werden.

2. Zu § 2 (Umfang der erstattungsfähigen Kosten):

Zu § 2 Abs. 1:

Die Maßnahmen zum Ausgleich müssen gemäß §135a Abs. 2 Satz 1 BauGB an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs vorgesehen und den Grundstücken, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, zugeordnet worden sein. Die Zuordnung erfolgt als förmliche Festsetzung im Bebauungsplan. Sie ist konstitutive Voraussetzung für einen Kostenerstattungsanspruch. Rechtsgrundlage ist § 9 Abs. 1 a Satz 2 BauGB: Danach können die Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich an anderer Stelle den Grundstücken, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, ganz oder teilweise zugeordnet werden. Fehlt es an dieser allein durch Bebauungsplanfestsetzung vorzunehmenden rechtlichen Verknüpfung, kann der Kostenerstattungsanspruch nicht entstehen.

Die Zuordnung erfolgt praktisch durch eine textliche Festsetzung. Dabei sind vor allem die Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes zu beachten. Die Zuordnung ist nur dann ausreichend bestimmt, wenn eindeutig ist, welche Flächen und Maßnahmen den

Grundstücken zugeordnet werden sollen. Zu unterscheiden sind wiederum drei Fallkonstellationen:

- Zuordnung von im Eingriffsbebauungsplan festgesetzten Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich,
- Zuordnung von in einem anderen Bebauungsplan festgesetzten Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich sowie
- Zuordnung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen.

Werden Ausgleichsmaßnahmen zugeordnet, die im „Eingriffsbebauungsplan“ selbst festgesetzt sind, genügt die Bezugnahme auf diese Festsetzung. Soweit die Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich in einem anderen Bebauungsplan festgesetzt wurden, genügt die Bezugnahme auf diesen Plan und die dort getroffenen Festsetzungen. Am schwierigsten ist der Fall, in dem die Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich nicht festgesetzt wurden (Fall des Ausgleichs auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen). In diesem Fall müssen die Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich im Eingriffsbebauungsplan selbst bestimmt werden. Zur Bestimmung der Flächen wird in der Regel eine Nebenzeichnung im Bebauungsplan zweckmäßig sein. Die Maßnahmen zum Ausgleich sollten durch Text im Rahmen der Zuordnungsfestsetzung im Einzelnen bestimmt werden.

Die Zuordnung kann ganz oder teilweise erfolgen. In der Regel wird die Gemeinde die Maßnahmen zum Ausgleich als Gesamtmaßnahme ausführen und abrechnen, so dass eine Einzelzuordnung von Teilmaßnahmen zu einzelnen Grundstücken nicht möglich ist. Die Flächen und Maßnahmen sind in diesem Fall den Grundstücken, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, anteilig zuzuordnen. Dies erfolgt nach Maßgabe des in der Kostenerstattungsbetragsatzung festgelegten Verteilungsschlüssels. Hinsichtlich des Verteilungsmaßstabs sollte auf die Satzung nach § 135 c BauGB hingewiesen werden.

Die Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich können auch als Pool für mehrere Bebauungspläne konzipiert sein. Auf einem entsprechenden Modell basiert das sogenannte „Ökokonto“. In diesem Fall muss auch geregelt werden, welcher Anteil der Ausgleichsmaßnahme auf den einzelnen Bebauungsplan entfallen und den Grundstücken, auf denen Eingriffe erwartet werden, zugeordnet werden soll. Diese Regelung hat in der Zuordnungsfestsetzung zu erfolgen.

In entsprechender Weise ist zu Verfahren, wenn eine zusammenhängende Ausgleichsmaßnahmen anteilig zum Ausgleich der auf den Baugrundstücken möglichen Eingriffe und zum Ausgleich der durch Erschließungsanlagen bedingten Eingriffe dient. Auch hier ist eine den Anteil bestimmende Zuordnungsfestsetzung erforderlich.

Zu § 2 Abs. 2:

Zur Durchführung (dieser Begriff ist mit dem Begriff der Herstellung oder Erstinstandsetzung identisch) der Ausgleichsmaßnahmen zählen alle technischen, baulichen und landschaftsbaulichen Maßnahmen zur Erstellung der vorgesehenen Anlagen und Biotope sowie die notwendigen Maßnahmen zur Vorbereitung der Flächen, des Bodens und ggf. erforderliche Maßnahmen zur Herstellung bestimmter abiotischer Verhältnisse.

Zum Grunderwerb gehören alle Aufwendungen, die erforderlich sind, um in den Besitz der für den Ausgleich notwendigen Grundstücke zu gelangen. Auf den Erwerbgrund kommt es nicht an; es kann sich um Kauf, Tausch usw. handeln. Auch die Grunderwerbsnebenkosten (z.B. Notarkosten) werden erfasst. Stellt die Gemeinde ein eigenes

Grundstück für den Ausgleich bereit, so kann dieses kostenmäßig zum Ansatz gebracht werden.

Freilegung sind sämtliche Maßnahmen zur Beseitigung von tatsächlichen Hindernissen, die der Nutzung des Grundstückes als Ausgleichsfläche entgegenstehen (z.B. Abbruch von Gebäuden, aber auch die Beseitigung dinglicher oder obligatorischer Rechte).

Zu den umlagefähigen Kosten zählt auch der Wert der von den Gemeinden aus ihrem Vermögen bereitgestellten Flächen. Dies wird immer dann relevant, wenn die Gemeinden bei der Auswahl der Flächen zum Ausgleich auf ihr eigenes Liegenschaftsvermögen zurückgreifen. Die rechtliche Grundlage zur Erhebung basiert auf der Satzungsermächtigung in § 135c Nr. 2 BauGB, der die Regelung in § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 sowie Satz 2 BauGB für entsprechend anwendbar erklärt. Beim Vollzug dieser Regelung kann deshalb auf die umfangreichen Erfahrungen und die Kommentarliteratur zu § 128 Abs. 1 Satz 2 BauGB zurückgegriffen werden.

Die Herstellung des Ausgleichs besteht in Ausstattung, Behandlung und Aufbereitung der Fläche, die erforderlich ist, dass diese die Ausgleichsfunktion erfüllen kann. Zu den erstattungsfähigen Kosten gehören neben den Planungskosten auch die für die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege.

Die Fertigstellungspflege (als Synonym wird auch der Begriff „Anwuchspflege“ verwendet) umfasst alle Leistungen, die jeweils zur Erzielung eines abnahmefähigen Zustands erforderlich sind. Dieser abnahmefähige Zustand soll die gesicherte Weiterentwicklung der hergestellten Anlagen bzw. Biotope ermöglichen. Der Normenausschuss Bauwesen (NA-Bau), Arbeitsausschuss 01.13.00 „Landschaftsbau“ hat zur Vegetationstechnik im Landschaftsbau diverse Normen erarbeitet (u.a. DIN 18916, 18917, 18916:2002-8 und 18918), die weitere Verweisungen enthalten. Ein abnahmefähiger Zustand ist erreicht, wenn „Sicherheit über den Anwuchserfolg besteht“ (DIN 18916:2002-8). Ein exakter bzw. pauschaler Zeitraum bzw. -punkt wird durch die DIN nicht bestimmt. Im Regelfall dauert die Fertigstellungspflege bis zur Abnahme am Ende der ersten Vegetationsperiode, sie kann aber auch – bspw. durch eine trockene Vegetationsperiode, in der der Anwuchserfolg nicht nachgewiesen werden konnte – bis zu drei Jahre dauern

Die Entwicklungspflege schließt an die Fertigstellungspflege an. Sie dient der Erzielung eines funktionsfähigen Zustandes der Vegetation. Sie umfasst z.B. landschaftsbauliche und gärtnerische Pflegemaßnahmen an Einsaaten und Gehölzen, Pflegenutzung, Pflege bzw. Unterhaltung von Bauwerken, die die Voraussetzungen für die Maßnahmenentwicklung schaffen. Der Zeitraum für die Entwicklungspflege ergibt sich aus den festgelegten Kompensationsmaßnahmen, insbesondere aus den Entwicklungszeiten und den Pflegeanforderungen der zu entwickelnden Biotope. Angaben zur Pflegedauer sind der Fachliteratur zu entnehmen, wobei z.T. aber große Spannen für die Entwicklungszeiten angegeben werden. Diese Spannen ergeben sich u.a. aus der Tatsache, dass die Entwicklungsgeschwindigkeit der Biotoptypen im Einzelfall von den jeweils konkreten Standortbedingungen abhängig ist. Die Dauer der Entwicklungspflege variiert zwischen den Vegetationstypen erheblich. Die in der ersten Fassung der Mustersatzung im Anhang aufgeführten Zeiträume für die Entwicklungspflege finden sich in der aktuellen Fassung nicht mehr. Eine entsprechende satzungsrechtliche Vorgabe ist aber auch verzichtbar, da die Dauer der notwendigen Entwicklungspflege örtlich unterschiedlich ist und deshalb aufgrund von garten- und landschaftsbaulichen Empfehlungen und Standards festgelegt werden muss.

Bei der Bemessung der für die Entwicklungspflege notwendigen Frist ist zu beachten, dass die Entwicklungspflege nicht die nach Erreichen eines funktionsgerechten Zustands (laufende) Unterhaltungspflege umfassen darf. Aufgrund der Vorgaben des § 135c Nr. 2 in Verbindung mit § 128 Abs. 1 Nr. 1 und 2 und Satz 2 BauGB können Aufwendungen für die nach Abschluss der Entwicklungspflege dem Erhalt der Ausgleichswirkungen dienenden Maßnahmen im Rahmen der satzungsmäßigen Kostenerstattung nicht umgelegt werden. Vorhabenträger oder Grundstückseigentümer können diese Aufwendungen aber durch vertragliche Vereinbarung nach § 11 Abs. 1 Satz 3 BauGB übernehmen.

Ferner sollte auch berücksichtigt werden, dass die Ausgleichsmaßnahmen erst nach Abschluss der Entwicklungspflege endgültig abgerechnet werden können. Insbesondere bei einer langwierigen Entwicklungspflege sollten die Möglichkeiten zur Ablösung gesucht werden. Kann die Ablösung nicht erreicht werden, besteht die Möglichkeit zum Erlass von Vorauszahlungsbescheiden, um auf diese Weise die Vorfinanzierungslast der Gemeinde zu reduzieren. Nach Abschluss der Entwicklungspflege muss dann allerdings unter Berücksichtigung der Vorauszahlungen eine Schlussrechnung erstellt werden.

Nicht erstattungsfähig sind die Kosten für Maßnahmen

1. für gemeindliche Erschließungsanlagen, die mit Eingriffen verbunden sind (s. dazu I. 2),
2. auf "Eingriffsgrundstücken" (dies sind keine Ausgleichsmaßnahmen an anderer Stelle i. S. v. § 135 Abs. 2 Satz 1 BauGB, sondern vom Eigentümer selbst vorzunehmende Maßnahmen, für die der Gemeinde keine Kosten entstehen),
3. für Eingriffe auf gemeindeeigenen Flächen (hier ist die Gemeinde selbst Verursacher des Eingriffs und hat die Kosten wie jeder andere Eigentümer zu tragen).

Zu § 2 Abs. 3:

Das Erfordernis zur Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen, ihr Umfang und ihre konkrete Ausgestaltung müssen für jeden Einzelfall nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten und Erfordernisse im Rahmen der planerischen Abwägung im Bebauungsplan bestimmt werden. Die Festsetzungen müssen den Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot genügen. Auch wegen der Komplexität und Diversität von Biotoptypen im Bundesgebiet wird hier keine Standardisierung von Biotoptypen für sinnvoll gehalten. Das Ergebnis der planerischen Abwägung muss seinen Niederschlag in den Festsetzungen der Plansatzung finden. Dabei sollte eine Gleichartigkeit oder zumindest eine Gleichwertigkeit der Kompensationsmaßnahme erreicht werden.

3. Zu § 3 (Ermittlung der erstattungsfähigen Kosten):

Die Ermittlung nach tatsächlich entstandenen Kosten entspricht in vollem Umfang dem Kostenerstattungsprinzip. Erstattungsfähig sind die Kosten, die der Gemeinde entstanden sind. Diese sind durch Rechnungen zu belegen. Feststellbar ist der Umfang der Kosten mit Eingang der letzten Unternehmerrechnung. Dient der Ausgleich auch beitragsfähigen Erschließungsanlagen ist der hierfür vorgesehene Anteil vorab auszusondern und nach Erschließungsbeitragsrecht abzurechnen.

Die nach § 135 c Nr. 3 in Verbindung mit § 130 Abs. 1 Satz 2 BauGB auch zulässige Ermittlung nach Einheitssätzen wird in aller Regel nicht möglich sein. Einheitssätze benennen die Kosten, die in der Gemeinde üblicherweise für vergleichbare Anlagen aufzuwenden sind. Sie müssen nach dem Kostendeckungsprinzip ermittelt werden, d.h. sie können pauschalierend zwar in Kauf nehmen, dass im Einzelfall gewisse Über- oder Unterschreitungen der tatsächlich entstandenen Kosten eintreten. Gleichwohl müssen Einheitssätze den tatsächlich entstandenen Kosten möglichst nahe kommen, sie dürfen sich von letzteren nicht weiter entfernen, als dies durch Gesichtspunkte der Praktikabilität gerechtfertigt ist. Die Kostenermittlung nach Einheitssätzen setzt deshalb voraus, dass bestimmte Typen von Ausgleichsmaßnahmen gebildet werden müssen, von denen erwartet werden kann, dass sie mehrfach festgesetzt werden.

Einheitssätze müssen wegen ihrer Bindung an das Kostendeckungsprinzip neu festgesetzt werden, wenn sich die für ihre Ermittlung maßgebenden Preisverhältnisse nicht nur unwesentlich geändert haben. Die Verwendung von Einheitssätzen hätte deshalb den praktischen Nachteil, dass die Satzung regelmäßig, ggf. alle zwei Jahre, überarbeitet werden müsste.

Auch Pflegekosten während der Anwachsphase sind tatsächliche Kosten i. S. d. Satzung, da sie in der Regel zum Umfang der ausgeschriebenen Leistung gehören und dementsprechend in der Rechnung aufgeführt werden. Es bedarf daher auch aus diesem Grund keiner Verwendung pauschaler Kostensätze.

4. Zu § 4 (Verteilung der erstattungsfähigen Kosten):

§ 135 b BauGB lässt vier Verteilungsmaßstäbe zu, die auch in Kombination auftreten können:

1. die überbaubare Grundstücksfläche (§ 30 Abs. 1 BauGB i. V. m. § 23 BauNVO),
2. die zulässige Grundfläche (§ 19 BauNVO),
3. die zu erwartende Versiegelung oder
4. die Schwere der zu erwartenden Eingriffe.

Die Mustersatzung greift aus Gründen der Praktikabilität lediglich drei dieser vier Verteilungsmaßstäbe auf und bestimmt deren Anwendungsvoraussetzungen in abgestufter Reihenfolge.

Verteilung nach der zulässigen Grundfläche:

Grundsätzlich sind die erstattungsfähigen Kosten nach der rechnerisch zu ermittelnden zulässigen Grundfläche i. S. v. § 19 Abs. 2 BauNVO 1990 zu verteilen. Hiernach ist zulässige Grundfläche der nach § 19 Abs. 1 BauNVO 1990 errechnete Anteil des Baugrundstücks, der von baulichen Anlagen überdeckt werden darf. Dieser Anteil wird gemäß § 16 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO entweder als Grundflächenzahl (GRZ) oder als Grundfläche in Quadratmetern im Bebauungsplan festgesetzt. Wegen § 16 Abs. 3 BauNVO

1990 ist bei Festsetzungen des Maßes der baulichen Nutzung im Bebauungsplan stets die Grundflächenzahl oder die Größe der Grundflächen der baulichen Anlagen festzusetzen. Die Relation von „zulässiger Grundfläche“ und Versiegelungsgrad ist auch deshalb realistisch, weil bei der Ermittlung der Grundfläche die in § 19 Abs. 4 Nr. 1-3 BauNVO 1990 genannten Anlagen mitzurechnen sind.

Die Wahl des Schlüssels "zulässige Grundfläche" erlaubt ein einfaches Abrechnungsverfahren ohne konkrete Prüfung, ob die zulässige Nutzung auf einem ganz speziellen Grundstück wegen der Festlegung von Baugrenzen auch tatsächlich realisierbar ist. Dies wäre grundsätzlich auch erst bei der tatsächlichen Bebauung der Grundstücke überprüfbar, da Grundstücksgrenzen nicht vom Bebauungsplan festgesetzt werden und somit variabel in Bezug auf die Baugrenzen sind. Es kommt auch nicht darauf an, ob der Zulässigkeitsrahmen tatsächlich ausgeschöpft wird. Unberücksichtigt bleiben muss auch, wenn der Bauherr diese Baurechte mit seinem Vorhaben nicht voll ausschöpft (Fall der Unterschreitung) oder z.B. im Wege einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB überschreitet (Fall der Überschreitung). Diese vom Gesetzgeber bewusst vorgenommene Vereinfachung des Abrechnungsverfahrens zu Lasten einer stärkeren Einzelfallgerechtigkeit soll dazu beitragen, die Verwaltungskosten und die Prozessanfälligkeit der Verteilung nicht zusätzlich zu erhöhen.

Verteilung nach der überbaubaren Grundstücksfläche:

Für Flächen, für die keine zulässige Grundfläche festgelegt wurde, ist mit der überbaubaren Fläche eine ebenfalls ohne großen Aufwand aus dem Bebauungsplan zu entnehmende Maßzahl eingeführt. Festsetzungen bezüglich der überbaubaren Grundstücksflächen können gemäß § 23 Abs. 1 Satz 1 BauNVO im Bebauungsplan durch Baulinien, Baugrenzen oder Bebauungstiefen getroffen werden. Auch hier ist allein auf den durch die Festsetzung vorgegebenen Zulässigkeitsrahmen abzustellen. Es kommt nicht darauf an, ob der Bauherr diesen tatsächlich ausschöpft.

Bei den Verteilungsmaßstäben der überbaubaren Grundstücksfläche und der zulässigen Grundfläche ist allein auf die Festsetzungen im Bebauungsplan, oder - in Fällen einer Satzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB - auf das sich aus dem angrenzenden Bereich ergebende Maß der Nutzung abzustellen.

Verteilung nach der versiegelbaren Fläche:

Nicht bei allen Grundstücken wird die zulässige Grundfläche oder die überbaubare Grundstücksfläche festgesetzt. Die vorgenannten Verteilungsschlüssel müssen für solche Fälle durch einen dritten, den der versiegelbaren Fläche ergänzt werden. Selbständige Flächen i. S. v. § 4 Satz 3 sind solche mit der Festsetzung einer eigenständigen Nutzungsart. Beispiele: Sammelstellflächen i. S. v. § 9 Abs. 1 Nr. 4, 22 BauGB oder Flächen für die Kleintierhaltung i. S. v. § 9 Abs. 1 Nr. 19 BauGB.

Keine Verteilung nach der Schwere der zu erwartenden Eingriffe:

„Überbaubare Grundstücksfläche“, „zulässige Grundfläche“ oder hilfsweise „die zu erwartende Versiegelung“ sind Maßstäbe, die in pauschalierender Weise auch die Schwere des zu erwartenden Eingriffs berücksichtigen. Soweit das Baugebiet durch Natur und Landschaft relativ einheitlich geprägt ist, kann davon ausgegangen werden, dass das Maß der Überbauung und Versiegelung im Wesentlichen die Schwere der zu erwartenden Eingriffe auf den Baugrundstücken in ihrem Verhältnis zueinander realistisch widerspiegelt. Wenn allerdings die Qualität der Eingriffsgrundstücke hinsichtlich

des Naturhaushaltes erhebliche Unterschiede aufweist (z.B. Feuchtwiese neben Maisacker), bilden die genannten Maßstäbe die Schwere des Eingriffs nur unzureichend ab.

Das auf den Gleichheitssatz zurückgehende Gebot der „Kostenverteilungsgerechtigkeit“ könnte in diesem Fall eine exakte Differenzierung nach der Schwere der zu erwartenden Eingriffe gem. § 135 b Satz 2 Nr. 4 BauGB nahe legen. Rechtlich zwingend ist die Anwendung dieses Verteilungsmaßstabs aber auch hier nicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Nutzungsmöglichkeiten in den verschiedenen Teilen eines Plangebiets in vielfältiger Weise wechselseitig von einander abhängen und der Bebauungsplan sich städtebaulich als eine einheitliche Maßnahme darstellt. Die in dem Plangebiet betroffenen Grundstückseigentümer stellen aus diesem Grund gewissermaßen eine Schicksalsgemeinschaft dar. Das im Recht der Bodenordnung geltende Prinzip der Solidaritätsgemeinschaft kann auch hier herangezogen werden. Anders als beim Erschließungsbeitragsrecht besteht kein Anhaltspunkt, nach unterschiedlichen Erschließungsvorteilen zu differenzieren. Im Rahmen der Abwägung ist über die Frage zu entscheiden, durch welche Maßnahmen und in welchem Umfang die durch den Bebauungsplan ermöglichten Eingriffe in Natur und Landschaft ausgeglichen werden sollen. Dabei wird nicht zwischen einzelnen Teilen des Plangebiets differenziert. Das Gebot der Kostengerechtigkeit kann und sollte deshalb dem Prinzip der Solidaritätsgemeinschaft untergeordnet werden.

Gegen die Anwendung dieses Verteilungsmaßstabs „Schwere der zu erwartenden Eingriffe“ spricht daneben auch, dass es bislang keinen methodischen Vorschlag für eine im Verwaltungsvollzug praktikable Differenzierung nach der Schwere der zu erwartenden Eingriffe gibt. Es ist nämlich außerordentlich schwierig, den unbestimmten Rechtsbegriff der „Schwere des zu erwartenden Eingriffs“ sachgerecht im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz auszufüllen. Um diese Schwierigkeiten zumindest zu mildern, müssten in die Satzung Regelungen über eine Pauschalierung der Schwere der zu erwartenden Eingriffe nach Biotop- und Nutzungstypen aufgenommen werden.

Noch gravierender schlägt zu Buche, dass bei einer Verteilung nach der Schwere des zu erwartenden Eingriffs unberücksichtigt bleibt, dass die erforderlichen Aufwendungen zum Ausgleich in keinem konstant proportionalen Verhältnis zur Schwere des Eingriffs stehen. So kann der Ausgleich der besonders schwerwiegenden Beeinträchtigung gerade durch eine vergleichsweise kostengünstige Maßnahme möglich sein. Der durch die ökologische Höherwertigkeit einer Teilfläche des Baugebiets ausgelöste zusätzliche Ausgleichsbedarf kann zu verhältnismäßig geringfügigen zusätzlichen Aufwendungen Anlass geben. Die Schwere des Eingriffs ist deshalb keinesfalls ein geeigneter Indikator dafür, dass sich die Kosten des Ausgleichs proportional erhöhen. Vorzugswürdig sind deshalb die Verteilungsmaßstäbe, die die Nutzbarkeit und damit den Nutzungsvorteil berücksichtigen.

Soweit dennoch im Einzelfall eine Differenzierung nach der Schwere des zu erwartenden Eingriffs für erforderlich gehalten wird, kann diese durch Zuordnung unterschiedlicher Ausgleichsmaßnahmen oder bestimmter die Schwere des Eingriffs berücksichtigender Anteile einer Sammelausgleichsmaßnahme für die sich in ihrer ökologischen Wertigkeit unterscheidenden Teilflächen erfolgen, ohne dass die Kostenerstattungsbeitragssatzung dies in ihrem Verteilungsmaßstab berücksichtigen müsste.

5. Zu § 5 (Fälligkeit des Kostenerstattungsbetrags):

Die Vorschrift regelt, wann der durch Bescheid geltend gemachte Kostenerstattungsbetrag fällig wird. Die Frist von einem Monat entspricht der des Erschließungsbeitrags (vgl.

§ 135 Abs. 1 BauGB). Die Monatsfrist ist auch im Kommunalabgabenrecht üblich. Zu beachten ist allerdings § 135a Abs. 4 BauGB: wenn das KAG des Landes eine andere Fälligkeitsfrist vorsieht, ist diese in die Satzung aufzunehmen.

Es bedarf keiner Regelung über den frühestmöglichen Zeitpunkt, wann erstattungsfähige Kosten angefordert werden können. § 135 a Abs. 3 Satz 1 BauGB sieht vor, dass die Kosten geltend gemacht werden können, „sobald die Grundstücke, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, baulich oder gewerblich genutzt werden dürfen.“. Dies bedeutet in der Regel, dass ein Bebauungsplan in Kraft getreten und die Erschließung gesichert sein muss. Ausnahme: Genehmigungen nach § 33 BauGB.

Die Kostenerstattungspflicht entsteht gem. § 135 a Abs. 3 Satz 3 BauGB mit der Herstellung der Maßnahme zum Ausgleich durch die Gemeinde. Die Herstellung schließt die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege mit ein. Erst mit deren Abschluss ist der Ausgleich endgültig hergestellt und abrechnungsfähig. Je nach Herstellungsdauer der Ausgleichsmaßnahme kann es sinnvoll sein, Vorauszahlungen zu fordern (siehe zu § 6). Dies ist unabhängig davon, ob eine Kostenerstattungspflicht ganz oder teilweise entstanden ist.

Die Möglichkeit einer Kostenspaltung, wie sie für den Erschließungsbeitrag in § 127 Abs. 3 BauGB vorgesehen ist, besteht nicht. Eine entsprechende Verweisung fehlt in den §§ 135 a-c BauGB. Außerdem dürfte es bei naturschützerischen Ausgleichsmaßnahmen nur sehr schwer möglich sein, konkrete „Teileinrichtungen“ sachlich und kostenmäßig exakt abzugrenzen. Eine Abrechnung lediglich von Grunderwerb und Freilegung (§ 2 Abs. 2 Nr. 1) scheitert an § 135 a Abs. 3 Satz 3 BauGB, weil beide Maßnahmen noch keine Herstellung des Ausgleichs sind und deshalb noch keine Erstattungspflicht entstanden ist.

6. Zu § 6 (Anforderung von Vorauszahlungen):

Vorauszahlungen sind Zahlungen im Vorgriff auf den künftigen Kostenerstattungsbetrag. Sie müssen nach sachgerechten Kosten entsprechend dem Verteilungsmaßstab ermittelt werden. Sie sind zweckgebunden für die Ausgleichsmaßnahme einzusetzen. Auf den endgültigen Kostenerstattungsbetrag sind die Vorauszahlungen anzurechnen. Unter dem Begriff "Anforderung" ist der Leistungsbescheid der Gemeinde zu verstehen, mit dem der Kostenerstattungsbetrag oder die Vorauszahlung angefordert (erhoben) werden. Die Regelung über die Fälligkeit des Kostenerstattungsbetrages gilt entsprechend für Vorauszahlungen. Vorauszahlungen können – wie Kostenerstattungsbeträge – frühestens angefordert werden, wenn die Grundstücke, auf denen die Eingriffe zu erwarten sind, baulich oder gewerblich genutzt werden dürfen. Vorauszahlungen können bis zur Höhe des voraussichtlichen Kostenerstattungsbetrages verlangt werden.

Eine zeitliche Grenze, bis zu der die Maßnahmen durchgeführt sein müssen, ist im Gesetz nicht geregelt. Eine dem § 133 Abs. 3 Satz 1 BauGB entsprechende Vier-Jahres-Frist fehlt. Dasselbe gilt für die Sechs-Jahres-Frist in § 133 Abs. 3 Satz 3 BauGB. Gleichwohl wird man die den vorgenannten Regelungen zugrunde liegenden Erwägungen auch hier Beachtung schenken müssen, da sie Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgebots sind.

Nach § 133 Abs. 3 Satz 1 BauGB muss bei Erlass des Vorauszahlungsbescheids mit der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlage innerhalb von vier Jahren zu rechnen sein. Nach § 133 Abs. 3 Satz 3 BauGB kann die Vorausleistung zurückverlangt werden, wenn die Beitragspflicht sechs Jahre nach Erlass des Vorausleistungsbe-

scheids noch nicht entstanden ist. Beide Fristen sind bei Ausgleichsmaßnahmen, die einer Entwicklungspflege über einen längeren Zeitraum bedürfen, nicht einzuhalten. Der Vertrauensschutz stellt sich deshalb hier völlig anders dar, als bei der Herstellung von Erschließungsanlagen. Der Adressat des Vorauszahlungsbescheids kann von vornherein damit rechnen, dass der abschließende Kostenerstattungsbescheid erst nach Abschluss der Entwicklungspflege erfolgen kann. Aus Gründen des Verhältnismäßigkeitsgebots wird man aber verlangen müssen, dass die Anlage der Ausgleichsmaßnahmen einschließlich der Herstellungspflege innerhalb angemessener Frist nach Erlass des Vorausleistungsbescheides abgeschlossen ist. Als Orientierung kann dabei die Vier-Jahres-Frist des § 133 Abs. 3 BauGB dienen. Die Entwicklungspflege kann und muss zeitlich allerdings nicht entsprechend begrenzt werden.

7. Zu § 7 (Ablösung):

Zwar sieht das Gesetz eine Ablösung des Kostenerstattungsbetrags nicht ausdrücklich vor. Doch ergibt sich die Zulässigkeit einer solchen Ablösungsvereinbarung unmittelbar aus § 11 BauGB (Städtebaulicher Vertrag), der keine abschließende Aufzählung der in Betracht kommenden Regelungsmöglichkeiten enthält. Diese Möglichkeit ist besonders zu empfehlen, stellt sie doch für die Verwaltung einen einfachen Weg der Kostenerstattung dar. Der Vorteil für den Beitragspflichtigen liegt darin, dass er zu einem frühen Zeitpunkt schon rechtsverbindlich Klarheit über den von ihm zu entrichtenden Beitrag hat. Eine spätere Abrechnung nach Beendigung der Entwicklungspflege mit eventuell weiter entstehenden Kosten ist dann nicht mehr erforderlich. Eine Ablösung ist nur möglich, wenn die zu erwartenden Kosten mit hinreichender Genauigkeit zu ermitteln sind.