

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	13
Einführung	19
A. Problemstellung	19
B. Methoden	24
C. Begriffliche Vorklärungen	27
I. Umweltrecht	27
II. Natur und Landschaft	27
III. Vollzugsdefizit	28
IV. Kontrolle	29
V. Aufsicht	30
D. Gang der Untersuchung	31
Ester Teil: Der Schutz von Natur und Landschaft in der kommunalen Bauleitplanung	32
A. Baugesetzbuchsinterne Anforderungen	34
I. Die Bodenschutzklausel	35
II. Die städtebauliche Eingriffsregelung	40
1. Der Begriff des Eingriffs	42
a) Veränderungen der Gestalt oder Nutzung	43
b) Begriff der Grundfläche	43
c) Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts	44
d) Landschaftsbild	45
e) Erheblichkeit	45
f) Naturschützende Maßnahmen	46
g) Zwischenfazit	46
2. Rechtsfolgen	47
a) Das Vermeidungsgebot	47
b) Die Kompensationspflicht	48
aa) Funktionaler Zusammenhang	49
bb) Zeitlicher Zusammenhang	52
	7

cc)	Sonstige an die Kompensation gestellte Anforderungen	53
dd)	Stellenrang in der Abwägung	56
ee)	Besonderheiten für kleinräumige Bebauungspläne der Innenentwicklung	56
3.	Vorgaben auf der Arbeitsebene	63
a)	Bestandserfassung	64
b)	Konfliktanalyse	64
c)	Maßnahmenplanung	67
aa)	Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten	68
bb)	Sonstige Umsetzungsmöglichkeiten	70
cc)	Vollzugssicherung	72
dd)	Rechtsstaatliche Anforderungen	74
ee)	Finanzierung	75
ff)	Flächenpool und „Ökokonto“	78
4.	Rechtshistorischer Abriss	80
5.	Fazit	82
III.	Der europäische Gebietsschutz	83
1.	Anforderungen des § 34 I, II BNatSchG	85
2.	Ausnahmemöglichkeit	92
a)	Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses	93
b)	Alternativenprüfung	95
c)	Kohärenzsicherung	97
3.	Betroffenheit prioritärer Lebensraumtypen und Arten	100
4.	Fazit	101
IV.	(Sonstige) naturschutzrelevante Abwägungsdirektiven	102
1.	Einfluss der Umweltprüfung	102
2.	Schutz von Natura 2000-Gebieten	104
3.	Darstellungen von Landschaftsplänen	105
4.	Vorgaben der Art. 3 II lit. b), Art. 4 IV 2 VRL	109
B.	Baugesetzbuchsexterne Anforderungen	111
I.	Schutzausweisungen	111
II.	Gesetzlich geschützte Biotope	113
III.	Faktische Vogelschutzgebiete und potenzielle FFH-Gebiete	114
1.	Faktische Vogelschutzgebiete	114
2.	Potenzielle FFH-Gebiete	115
a)	Bereits gemeldete potenzielle FFH-Gebiete	116
b)	Nicht gemeldete potenzielle FFH-Gebiete	117
IV.	Artenschutz	119
C.	Schlussfolgerung für die Kontrolle	127

Zweiter Teil:	Kontrollmechanismen hinsichtlich des Schutzes von Natur und Landschaft in der kommunalen Bauleitplanung	129
A.	Allgemeine Wirkungsweise von Kontrolle	129
B.	Die einzelnen Kontrollmechanismen	130
I.	Verwaltungsinterne Kontrolle	131
1.	Die Kommunalaufsicht	131
a)	Aufsichtszuständigkeit	132
b)	Aufsichtsmittel	135
aa)	Das Informationsrecht	136
bb)	Die Beratung	137
cc)	Die repressiven Aufsichtsmittel	138
c)	Kontrollmaßstab	140
d)	Pflicht zum Einschreiten	145
2.	Die überörtliche Rechnungsprüfung	147
3.	Inzidentverwerfung von Bauleitplänen	148
4.	Fazit	150
II.	Gerichtliche Kontrolle	152
1.	Allgemeine Beschränkungen gerichtlicher Kontrolle	153
a)	Gegenstand gerichtlicher Kontrolle	153
b)	Fristen und Präklusionsmöglichkeiten	154
aa)	Klage- und Antragsfristen	155
bb)	Präklusionsmöglichkeiten	156
c)	Eingeschränkter Prüfungsumfang	157
aa)	Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern – § 214 I BauGB	157
bb)	Unbeachtlichkeit von Fehlern bezüglich des Entwicklungsgebots – § 214 II BauGB	159
cc)	Unbeachtlichkeit von Fehlern bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung – § 214 IIa BauGB	160
dd)	Mängel im Abwägungsvorgang – § 214 III BauGB	161
ee)	Heilung von Fehlern – § 214 IV BauGB	162
ff)	Verfristung der Rügbarkeit von Fehlern – § 215 I BauGB	163
gg)	Zwischenfazit	165
2.	Kontrolle durch Individualklage	165
3.	Kontrolle durch Behördenklage	166
4.	Kontrolle durch Verbandsklage	168
a)	Die naturschutzrechtliche Verbandsklage	170
b)	Klagemöglichkeiten nach dem Umweltrechtsbehelfs- gesetz	175
5.	Unionsrechtliche Aufweitung gerichtlichen Rechtsschutzes	180
a)	Unionsrechtlicher Einfluss auf die Individualklage	181
aa)	Die „betroffene Öffentlichkeit“	183

bb) Der „weite Zugang zu Gerichten“	183
cc) Zwischenfazit	184
b) Unionsrechtlicher Einfluss auf die Verbandsklage	186
c) Unionsrechtlicher Einfluss auf die allgemeinen Beschränkungen gerichtlicher Kontrolle	190
aa) Fristenregelungen	192
bb) Präklusionsvorschriften	192
cc) Unbeachtlichkeits- und Heilungsvorschriften	194
dd) Sonstiges	196
ee) Direkte Anwendbarkeit der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie	198
6. Völkerrechtliche Aufweitung gerichtlicher Kontrolle	201
7. Fazit	202
III. Kontrolle durch die Europäische Kommission	202
1. Vertragsverletzungsverfahren	202
2. Beihilfekontrollverfahren	203
IV. Kontrolle im Wege des Umweltschadens- und Umwelthaftungs- rechts	205
1. Umweltschadensgesetz	205
2. Umwelthaftungsrecht	210
V. Kontrolle durch das Bauleitplanverfahren selbst	210
VI. Fazit	211

Dritter Teil	Praxis der Kommunalaufsicht hinsichtlich des Schutzes von Natur und Landschaft in der Bauleitplanung – Versuch einer Empirie	213
--------------	--	-----

A.	Angewandte Methode	213
B.	Operationalisierung des Untersuchungsgegenstands	216
I.	Zu untersuchende Aspekte eines etwaigen Kontrolldefizits	217
II.	Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	218
III.	Definition der Grundgesamtheit	220
C.	Durchführung der empirischen Untersuchung	220
I.	Entstehung, Aufbau und Inhalt der verwendeten Fragebögen	221
II.	Verlauf der Befragung	227
D.	Auswertung der Ergebnisse	229
I.	Befragung der unteren Kommunalaufsichtsbehörden	230
1.	Häufigkeiten	230
a)	Personelle Ausstattung	231
b)	Beratungstätigkeit	237
c)	Kontrolltätigkeit	248
d)	Eingriffsregelung	266
2.	Zusammenhänge	272

a)	Zusammenhang zwischen Bundesland und Kontrolltätigkeit	277
aa)	Bundesland und Personalausstattung	277
bb)	Bundesland und Beratungspraxis	280
cc)	Bundesland und Kontrolltätigkeit	284
dd)	Bundesland und Überprüfung von Kompensationsmaßnahmen	288
b)	Zusammenhang zwischen Personalausstattung und Kontrolltätigkeit	291
aa)	Kontrolle und Mitarbeiteranzahl	292
bb)	Kontrolle und Mitarbeiterqualifikation	294
c)	Einfluss der Genehmigungspflichtigkeit	295
d)	Einfluss von Anzeigepflichten	297
f)	Einfluss des Verwaltungsaufbaus	298
II.	Befragung der oberen Kommunalaufsichtsbehörden	303
1.	Personelle Ausstattung	304
2.	Beratungstätigkeit	308
3.	Kontrolltätigkeit	316
4.	Eingriffsregelung	326
5.	Verwaltungspraxis der unteren Aufsichtsbehörden	329
III.	Fazit	335
Vierter Teil	Verbesserungsperspektiven	341
A.	Verbesserung der Kontrollierbarkeit	342
I.	Anwenderfreundlichere Normausgestaltung	342
II.	Stärkung der Landschaftsplanung	344
III.	Qualitätssicherung bei den Planungsbüros	346
IV.	Neugestaltung von Abwägungsprogramm und -methodik	347
1.	Entfrachtung des Abwägungsprogramms	347
2.	Umgestaltung der Abwägungsmethodik	350
B.	Verbesserung der Kontrolle selbst	355
I.	Verbesserung der (Kommunal-)Aufsicht	355
1.	(Wieder-)Einführung von Anzeige- bzw. Genehmigungsverfahren	355
2.	Stärkung der aufsichtlichen Kontrollfunktion	357
II.	Verbesserung der gerichtlichen Kontrolle	359
C.	Fazit	363
Zusammenfassung		365
A.	Ergebnisse der rechtlichen Analyse	365

B. Ergebnisse der empirischen Analyse	366
C. Aufgezeigte Verbesserungsperspektiven	367
Anhang A	369
Anhang B	370
Anhang C	377
Anhang D	385
Literaturverzeichnis	387