

# **Inhaltsverzeichnis**

## *Erster Teil*

### **Einführende Bemerkungen**

<b>A. Einleitung .....</b>	<b>21</b>
<b>B. Problemstellung und Zielsetzung .....</b>	<b>25</b>
<b>C. Zum Gang der Untersuchung .....</b>	<b>30</b>

## *Zweiter Teil*

### **Grundstrukturen einer Abstimmung zwischen gemeindlicher Bauleitplanung und Maßnahmen des naturschutzrechtlichen Flächen- und Objektschutzes mit dem Ziel der Vermeidung von Nutzungskonflikten**

<b>A. Grundlagen der Abstimmung raumbedeutsamer (flächenbeanspruchender) Maßnahmen .....</b>	<b>32</b>
I. Das Abstimmungsgebot des § 14 ROG .....	32
II. Verfahrensrechtlicher Inhalt des Abstimmungsgebots .....	36
1. Unterrichtung der abstimmungsberechtigten Planungs- und Maßnahmeträger durch den jeweiligen Vorhabenträger .....	37
2. Abgabe einer Stellungnahme durch den abstimmungsberechtigten Planungs- und Maßnahmeträger .....	38
3. Erörterung der vorgebrachten Belange und Versuch einer einvernehmlichen Lösung .....	38
4. Abschluß des Abstimmungsverfahrens .....	40

<b>III. Materiellrechtlicher Inhalt des Abstimmungsgebots .....</b>	<b>41</b>
1. Umfassende Abwägung und größtmögliche Rücksichtnahme auf konkurrierende Planungen und Maßnahmen .....	41
2. Möglichst weitgehende inhaltliche Verträglichkeit der Planungen und Maßnahmen aller Beteiligten als Ziel der Abstimmung .....	43
<b>IV. Zwischenbetrachtung .....</b>	<b>44</b>
<b>B. Abstimmung der Bauleitplanung mit naturschutzrechtlichen Flächen- und Objektschutzmaßnahmen im Rahmen des Beteiligungsverfahrens nach § 4 BauGB .....</b>	<b>45</b>
I. Sinn und Zweck der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange am Verfahren der Bauleitplanung .....	45
II. Naturschutzbehörden als am Bauleitplanungsverfahren zu beteiligende Träger öffentlicher Belange .....	46
<b>III. Inhaltliche Aspekte der Beteiligung .....</b>	<b>48</b>
1. Möglichst frühzeitige und umfassende Unterrichtung der Träger öffentlicher Belange .....	48
a) Zeitpunkt der Unterrichtung .....	48
b) Art der Unterrichtung .....	50
2. Anhörung der Träger öffentlicher Belange .....	51
3. Kooperative Strukturen des Beteiligungsverfahrens als Instrumente der Abstimmung der Bauleitplanung mit Maßnahmen anderer öffentlicher Planungsträger .....	52
<b>IV. Die Abstimmungsfunktion des Beteiligungsverfahrens in ihrer praktischen Umsetzung .....</b>	<b>54</b>
<b>C. Die Beteiligung der Gemeinde an Schutzgebietsausweisungsverfahren der Naturschutzbehörden .....</b>	<b>58</b>
I. Unterrichtung und Anhörung der Gemeinde .....	58
II. Kooperatives Zusammenwirken zwischen Naturschutzbehörde und Gemeinde mit dem Ziel der Abstimmung ihrer Planungen und Maßnahmen .....	60

*Dritter Teil***Bewältigung der aus einem räumlichen Auseinandertreffen  
von Bauleitplänen und naturschutzrechtlichen Schutzgebietsverordnungen  
resultierenden Nutzungskonflikte**

A. Einführung in die Problematik .....	63
B. Planerische (einvernehmliche) Konfliktlösungen .....	67
I. Nachrichtliche Übernahme bestehender Natur- und Landschaftsschutzgebiete, Naturdenkmale und geschützter Landschaftsbestandteile in die Bauleitplanung .	67
II. Integration naturschutzrechtlich geschützter Flächen und Objekte in die Bauleit- planung .....	68
1. § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB .....	69
2. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB .....	69
3. § 9 Abs. 1 Nr. 25 Alt. b BauGB .....	74
4. Exkurs: Praktische Grenzen der städtebaulichen Integration naturschutzrecht- lich geschützter Flächen und Objekte .....	75
III. Erteilung einer Befreiung von den Regelungen einer naturschutzrechtlichen Ver- ordnung für Bauleitpläne? .....	76
IV. Vorbehaltregelungen in naturschutzrechtlichen Verordnungen zugunsten einer späteren Bauleitplanung .....	84
1. Vorbehaltregelungen der Praxis und Probleme ihrer Auslegung .....	84
2. Zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit von Vorbehaltregelungen zugunsten einer zeitlich nachfolgenden Bauleitplanung .....	86
V. Aufhebung einer naturschutzrechtlichen Schutzgebietsverordnung bzw. Entlas- tung von Flächen aus ihrem Geltungsbereich zugunsten der Bauleitplanung ei- ner Gemeinde durch die zuständige Naturschutzbehörde .....	89
1. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für die Aufhebung oder Änderung natur- schutzrechtlicher Verordnungen .....	89
2. Probleme der Grenzziehung bei der Entlassung von einzelnen Flächen aus dem Schutzbereich einer naturschutzrechtlichen Verordnung .....	93

C. Rechtliche Grenzen einer abweichenden Beplanung naturschutzrechtlich geschützter Flächen und Objekte im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung .....	94
I. Naturschutzrechtliche Schutzgebietsverordnungen als höherrangiges Recht .....	95
II. Ausweisung eines Baugebiets im Geltungsbereich einer Landschaftsschutzverordnung als Verstoß gegen höherrangiges Recht? .....	97
1. Bauflächenausweisungen in Flächennutzungsplänen .....	97
2. Baugebietsausweisungen in Bebauungsplänen .....	100
III. Exkurs: Überplanung der im Wege gemeindlicher Satzung geschützten Landschaftsbestandteile .....	101
D. Gesetzliche Vorrang- und Kollisionsregelungen im Bereich des Bauplanungs- und Naturschutzrechts .....	103
I. § 38 BauGB .....	103
II. § 7 BauGB .....	105
1. Naturschutzbehörden als öffentliche Planungsträger i. S. v. § 7 BauGB .....	105
2. Sinn und Zweck des § 7 BauGB .....	106
3. Unanwendbarkeit des § 7 BauGB bei bereits rechtsverbindlich abgeschlossenen Planungen der zu beteiligenden öffentlichen Planungsträger .....	107
4. § 7 BauGB und seine Bedeutung bei der Bewältigung von Nutzungskonflikten aus der räumlichen Überlagerung eines bereits rechtsverbindlichen Flächennutzungsplans mit im Verordnungswege ergehenden Flächen- und Objektschutzmaßnahmen .....	109
a) Ausweisung eines Schutzgebiets im Bereich einer Bauflächendarstellung, der die Naturschutzbehörde bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans nicht widersprochen hatte .....	109
b) Ausweisung eines Schutzgebiets im Bereich der Bauflächendarstellung eines Flächennutzungsplans, bei dessen Aufstellung die Naturschutzbehörde der konkreten Darstellung rechtswirksam widersprochen hatte .....	111
aa) Rechtliche Folgen eines Widerspruchs für die Flächennutzungsplanung der Gemeinde .....	111
bb) Rechtliche Folgen des Widerspruchs für eine von den Naturschutzbehörden beabsichtigte Schutzgebietsausweisung .....	113

Inhaltsverzeichnis	13
5. § 7 BauGB und seine Bedeutung bei der Bewältigung von Nutzungskonflikten aus der räumlichen Überlagerung eines Bebauungsplans mit verordnungsrechtlichen Flächen- und Objektschutzmaßnahmen .....	115
a) Meinungsstand .....	115
b) Stellungnahme .....	117
III. § 29 Abs. 2 BauGB als Vorrang- und Kollisionsregelung? .....	119
1. Rechtsprechung .....	121
2. Lehre .....	122
3. Stellungnahme .....	124
IV. Aufgehobene Vorrang- und Kollisionsregelungen .....	126
1. § 5 Abs. 6 BBauG 1960 .....	126
a) Anwendungsbereich .....	127
b) Voraussetzungen .....	127
c) Rechtsfolgen .....	129
d) Gesetzgeberische Beweggründe bei der Aufhebung des § 5 Abs. 6 BBauG 1960 .....	130
e) Zur verbleibenden praktischen Bedeutung des § 5 Abs. 6 BBauG 1960 ...	131
2. § 25 Abs. 7 NatSchG BW a. F. .....	132
V. Exkurs: Art. 31 GG .....	133
E. Nutzungskonflikte zwischen Bebauungsplänen und den auf der Grundlage des Naturschutzrechts erlassenen Schutzgebietsverordnungen in ihrer Behandlung durch Rechtsprechung und Lehre .....	135
I. Verwaltungsgerichtliche Entscheidungen .....	135
1. Bundesverwaltungsgericht, Beschuß v. 18. 12. 1987 – 4 NB 1/87 –, NVwZ 1988, 728 ff. ....	135
2. Bundesverwaltungsgericht, Beschuß v. 28. 11. 1988 – 4 B 212/88 –, NVwZ 1989, 662 f. ....	137

3. Entscheidungen der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Nutzungs-konflikten naturschutzrechtlicher Verordnungen mit in Gesetzesform erlaus-ten Bebauungsplänen .....	140
a) Oberverwaltungsgericht Hamburg, Urteil v. 1. 2. 1990 – OVG Bf II 2 und 12/86 N –, NuR 1991, 239 ff. ....	141
b) Bundesverwaltungsgericht, Beschuß v. 24. 10. 1990 – 4 NB 29.90 –, UPR 1991, 111 f. ....	144
<b>II. Ansichten der Lehre .....</b>	<b>146</b>
1. Vorrang naturschutzrechtlicher Schutzgebietsverordnungen gegenüber Bebauungsplänen .....	146
a) § 29 Abs. 2 BauGB als Vorrang- und Kollisionsregelung .....	146
b) Naturschutzrechtliche Verordnungen als ranghöheres Recht .....	147
aa) Rechtliche Konsequenzen .....	147
bb) Stellungnahme .....	149
2. Vorrang der zeitlich früheren Planung .....	152
a) Rechtliche Konsequenzen .....	152
b) Stellungnahme .....	154
<b>III. Sonstige ungeschriebene Kollisionsgrundsätze und Vorrangregelungen .....</b>	<b>155</b>
1. Vorrang naturschutzrechtlicher Verordnungen als der spezielleren Planung („lex specialis derogat legi generali“)? .....	155
2. Vorrang naturschutzrechtlicher Verordnungen als überörtliche Planung? .....	156
3. Vorrang des späteren gegenüber dem früheren Recht („lex posterior derogat legi priori“)? .....	159
<b>IV. Zusammenfassende Würdigung der bisherigen Lösungsansätze und Ausblick ...</b>	<b>159</b>
<b>F. Eigener Ansatz .....</b>	<b>161</b>
I. Allgemeine Grundlagen des Verhältnisses des Bauplanungsrechts zum Natur-schutz- und Landschaftspflegerecht .....	161
1. Kompetenzrechtliche Einordnung natur- und landschaftsschutzrechtlicher Vorschriften der Länder .....	162

Inhaltsverzeichnis	15
a) Zur (kompetenzrechtlich veranlaßten) Unterscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zwischen funktionellem und optischem Landschaftsschutz .....	162
aa) Die Argumentation des Gerichts .....	162
(1) Rechtliche Konsequenzen der Zuordnung des funktionellen Landschaftsschutzes zum Bodenrecht i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG .....	163
(2) Rechtliche Konsequenzen der Zuordnung des optischen Landschaftsschutzes zum Naturschutz- und Landschaftspflegerecht i. S. d. Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG .....	166
bb) Kritische Stimmen in der Literatur .....	166
b) Stellungnahme: Das Natur- und Landschaftsschutzrecht als nicht-bodenrechtliche und dem Bauplanungsrecht selbständig gegenüberstehende Rechtsmaterie .....	167
 2. Allgemeiner Vorrang des Bauplanungsrechts gegenüber landesrechtlichen Vorschriften des Natur- und Landschaftsschutzes? .....	170
a) Landschaftsschutzrecht als ein dem Planungsrecht gedanklich nachgeordnetes und im Rang unterlegenes Recht? .....	171
aa) Art. 31 GG .....	171
bb) Vorrang des ranghöheren gegenüber dem rangniederen Recht .....	172
cc) § 5 Abs. 6 BBauG 1960 .....	173
b) Das Bauplanungsrecht als eine für die Frage der Zulässigkeit der Bebaubarkeit von Grundstücken abschließende bundesrechtliche Regelung? ....	175
aa) In Rechtsprechung und Literatur vertretene Ansichten .....	175
(1) Außenbereich .....	176
(2) Unbeplanter Innenbereich .....	177
(3) Geltungsbereich eines (qualifizierten) Bebauungsplans .....	180
bb) Stellungnahme .....	181
 3. Vorrangentscheidung auf der Grundlage einer Abwägung der widerstreitenden Belange durch den mit Abwägungskompetenz und Entscheidungsprärogative ausgestatteten Planungs- und Maßnahmeträger .....	186
a) Einführung in die Problematik .....	186
b) Berücksichtigung fachlicher Wertungen und planerischer Zielvorstellungen des anderen Planungs- und Maßnahmeträgers im Rahmen der Abwägung .....	187
c) Das Problem der Entscheidungsprärogative .....	189

<b>II. Ausweisung eines Baugebiets innerhalb des räumlichen Geltungsbereichs einer naturschutzrechtlichen Schutzgebietsverordnung .....</b>	<b>191</b>
1. Einführung .....	191
2. Vorrangentscheidung auf der Grundlage einer von den Naturschutzbehörden durchgeföhrten Abwägung .....	193
a) Entscheidungskompetenz der Naturschutzbehörden .....	193
b) Anspruch der Gemeinde auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung der Naturschutzbehörde über eine Aufhebung oder Änderung der Schutzgebietsverordnung zugunsten der Bebauungsplanung .....	194
c) Abwägungsrelevante Gesichtspunkte .....	198
aa) Berücksichtigung fachlicher Wertungen und planerischer Zielvorstellungen der Gemeinde .....	199
bb) Verhältnismäßigkeitserwägungen .....	200
3. Durchsetzung eines Vorrangs der Bebauungsplanung der Gemeinde .....	202
a) Verwaltungsinterne Lösungen .....	203
aa) Einschaltung der Fachaufsichtsbehörden .....	203
bb) Informelle Einflußnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden .....	204
cc) § 61 Abs. 1 NatSchG BW .....	204
b) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz .....	206
aa) Überprüfung der Entscheidung der Naturschutzbehörde, die Schutzgebietsverordnung nicht zugunsten der Gemeinde zu ändern oder aufzuheben .....	207
bb) Überprüfung der Rechtswirksamkeit der Schutzgebietsverordnung im Wege der abstrakten Normenkontrolle .....	208
4. Ergebnis .....	210
<b>III. Schutzgebietsausweisungen innerhalb des Geltungsbereichs noch nicht (vollständig) vollzogener rechtsverbindlicher Bebauungspläne .....</b>	<b>211</b>
1. Überblick und Einführung in den Gang der Prüfung .....	211
2. Schutzgebietsausweisungen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans und ihre Vereinbarkeit mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und Planungshoheit durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG .....	214
3. Das Problem der Abwägungskompetenz .....	219

Inhaltsverzeichnis	17
<b>4. Der kompetenzerrechtliche Grundsatz der Rücksichtnahme .....</b>	<b>225</b>
a) Sachlicher Gehalt und Anwendungsbereich .....	225
b) Dogmatische Ableitung .....	227
c) Kompetenzerrechtlicher Grundsatz der Rücksichtnahme und Unterschutzstellung von Flächen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans .....	230
aa) Anwendungsfälle .....	231
bb) Lösungsansätze .....	232
(1) Änderung der Schutzgebietsgrenzen .....	232
(2) Änderung der Schutzgebietskategorie .....	232
(3) Änderung des Schutzzwecks einer Schutzgebietsverordnung .....	233
(4) Ausklammerung von Flächen innerhalb des Geltungsbereichs einer Schutzgebietsverordnung .....	233
<b>5. Eigentumsrechtliche Grenzen bei der Unterschutzstellung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans gelegener und dort zur Bebauung vorgesehener Flächen .....</b>	<b>234</b>
a) Durch Bebauungsplan festgelegte Bebaubarkeit eines Grundstücks als konkrete, durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Rechtsposition .....	234
b) Bauverbote und andere bebauungsbeschränkende Anordnungen naturschutzrechtlicher Verordnungen für Flächen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans in ihrer eigentumsrechtlichen Beurteilung .....	238
aa) Zum Meinungsstand in Rechtsprechung und Lehre .....	238
bb) Stellungnahme .....	240
cc) Schlußfolgerungen .....	243
c) Interessenabwägung .....	248
aa) Bewertung der Nutzungsinteressen der Grundstückseigentümer .....	248
bb) Bewertung der Naturschutz- und Landschaftspflegeinteressen .....	249
cc) Grundsätze einer Abwägung bei der Unterschutzstellung von Flächen und Objekten im Geltungsbereich eines Bebauungsplans .....	252
(1) Ausweisung eines Naturschutzgebiets .....	253
(2) Ausweisung eines Naturdenkmals .....	255
(3) Ausweisung eines geschützten Landschaftsbestandteils .....	256
(4) Ausweisung eines Landschaftsschutzgebiets .....	262

d) Verhältnismäßigkeitsausgleich .....	265
aa) Kompensation unverhältnismäßiger Härten durch die Gewährung eines finanziellen Ausgleichs .....	265
bb) Vermeidung unverhältnismäßiger Härten über Ausnahme- und Befreiungsregelungen in Schutzgebietsverordnungen .....	269
(1) Ausnahmen und Befreiungen von Ge- und Verbotsregelungen: Eine begriffliche Klärung .....	269
(2) Ausnahme- und Befreiungsregelungen in Baumschutzverordnungen und -satzungen zugunsten der Bebauungsinteressen der Eigentümer .....	271
e) Zwischenbetrachtung .....	276
<b>6. Durchsetzung eines Vorrangs der Natur- und Landschaftsschutzinteressen ....</b>	<b>276</b>
a) Grundsätzlich denkbare Lösungen .....	277
aa) Derogation des Bebauungsplans .....	278
bb) Beeinträchtigung der Durchführbarkeit der Bebauungsplanung .....	278
cc) Inkrafttreten einer Schutzgebietsverordnung nach erfolgter Anpassung oder Aufhebung des entgegenstehenden Bebauungsplans – Verpflichtung der Gemeinde zur Vornahme gebotener Änderungen .....	283
b) Durchsetzung einer Verpflichtung der Gemeinde zur Anpassung ihrer Bauleitplanung .....	286
aa) Einschaltung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde .....	286
bb) Einstweilige Sicherstellung der für eine Unterschutzstellung vorgesehenen Flächen .....	289
cc) Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes .....	290
c) Ergebnis .....	291
<b>7. Durchsetzung eines Vorrangs individueller Bebauungsinteressen bei der nachträglichen Unterschutzstellung von der Gemeinde bereits beplanter Flächen .....</b>	<b>292</b>
a) Konfliktbewältigung im Rahmen eines der Schutzgebietsausweisung nachgelagerten gesonderten Genehmigungsverfahrens .....	292
b) Zum Rechtsschutz des Eigentümers gegenüber baumschutzrechtlich bedingten Bebauungsbeschränkungen .....	295
c) Ergebnis .....	296

*Vierter Teil***Bauleitplanung und gesetzlicher Biotopschutz**

A. Einführung in die Problematik .....	297
B. Überplanung gesetzlich geschützter Biotope im Zuge einer Bebauungsplanung der Gemeinde .....	301
I. Planerische Integration besonders geschützter Biotope zum Zwecke ihrer Sicherung .....	301
1. Festsetzungen zur Einbeziehung gesetzlich geschützter Biotope .....	302
a) § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB .....	302
b) § 9 Abs. 1 Nr. 25 Alt. b BauGB .....	303
2. Den gesetzlichen Biotopschutz verstärkende Festsetzungen .....	303
II. Baulandausweisungen im Bereich gesetzlich geschützter Biotope .....	305
1. Der gesetzliche Biotopschutz in seinen rechtlichen Auswirkungen auf eine konkurrierende Bebauungsplanung der Gemeinde .....	305
a) Zum Meinungsstand .....	306
b) Stellungnahme .....	307
2. Gesetzlicher Biotopschutz und Bebauungspläne mit unmittelbaren Auswirkungen auf besonders geschützte Biotope .....	310
3. Gesetzlicher Biotopschutz und Bebauungspläne ohne unmittelbare Auswirkungen auf besonders geschützte Biotope .....	311
a) Vorbemerkungen .....	311
b) Lösungen .....	312
aa) In Rechtsprechung und Literatur .....	312
bb) Stellungnahme und eigener Lösungsansatz .....	314
4. Bewertung baulicher Nutzungen im Bereich gesetzlich geschützter Biotope – Zu den Anforderungen des biotopschutzrechtlichen Genehmigungsvorbehalts .....	322
a) Ausgleichbarkeit des zu erwartenden Eingriffs .....	323
b) Legitimation des zu erwartenden Eingriffs durch überwiegende Gemeinwohlinteressen .....	323

5. Unmittelbar wirkender Biotopschutz als gesetzgeberische Wertentscheidung .	326
6. Abschließende Betrachtung .....	327
C. Anwendbarkeit des gesetzlichen Biotopschutzes auf vor seinem Inkrafttreten erlassene Bauleitpläne? .....	328
I. Flächennutzungspläne .....	328
II. Bebauungspläne .....	329
1. Vorrang des gesetzlichen Biotopschutzes .....	329
2. Formen des Verhältnismäßigkeitsausgleichs .....	330
D. Entwicklung besonders geschützter Biotope nach dem Inkrafttreten eines Bebauungsplans auf den für eine Bebauung vorgesehenen Flächen .....	334
I. Vorhabenbezogene Beurteilung .....	335
1. Zur Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern .....	335
2. Zur Rechtslage in den anderen Bundesländern .....	336
II. Planungsrechtliche Beurteilung .....	337
1. Funktionsloswerden des Bebauungsplans? .....	337
2. Pflicht der Gemeinde zur Planänderung? .....	339
3. Ergebnis .....	341
Zusammenfassung der Ergebnisse .....	343
Literaturverzeichnis .....	359