

Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Band 61

Gemeindliche Bauleitplanung und naturschutzrechtlicher Flächen- und Objektschutz

Von

Dieter Weiblen



Duncker & Humblot · Berlin

DIETER WEIBLEN

Gemeindliche Bauleitplanung und
naturschutzrechtlicher Flächen- und Objektschutz

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Herausgegeben von

Wolfgang Graf Vitzthum

in Gemeinschaft mit

**Martin Heckel, Karl-Hermann Kästner
Ferdinand Kirchhof, Hans von Mangoldt
Martin Nettesheim, Thomas Oppermann
Günter Püttner, Michael Ronellenfitsch
sämtlich in Tübingen**

Band 61

Gemeindliche Bauleitplanung und naturschutzrechtlicher Flächen- und Objektschutz

Zur Bewältigung der aus einem räumlichen
Aufeinandertreffen von Bauleitplänen und naturschutzrechtlichen
Schutzgebietsverordnungen sowie dem gesetzlichen
Biotopschutz resultierenden Nutzungskonflikte

Von

Dieter Weiblen



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Weiblen, Dieter:

Gemeindliche Bauleitplanung und naturschutzrechtlicher Flächen- und Objektschutz : zur Bewältigung der aus einem räumlichen Aufeinandertreffen von Bauleitplänen und naturschutzrechtlichen Schutzgebietsverordnungen sowie dem gesetzlichen Biotopschutz resultierenden Nutzungskonflikte / von Dieter Weiblen. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht ; Bd. 61)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1997

ISBN 3-428-09301-1

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-09301-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

*In tief empfundener Dankbarkeit
meinen verehrten Eltern gewidmet*

Vorwort

Wer Gelegenheit erhält, in ein vertieftes Gespräch mit Bürgermeistern über Perspektiven und aktuelle Probleme der örtlichen Bauleitplanung einzutreten, dem wird regelmäßig die bei der Gemeinde bestehende Befürchtung begegnen, in der städtebaulichen Entwicklung durch von den Naturschutzbehörden geplante Ausweisungen von Schutzgebieten (noch weiter und insoweit unzumutbar) eingeschränkt zu werden. In der Diskussion mit den zuständigen Stellen der Naturschutzverwaltung wird wiederum die Klage über den unaufhaltsam fortschreitenden Landschaftsverbrauch zu vernehmen sein, der auch besonders schützenswerte Bereiche nicht ausspart und daher die Notwendigkeit offenbare, in kritischer Auseinandersetzung mit den Nutzungsvorstellungen der Gemeinde verstärkt und mit Nachdruck von den Instrumenten des Flächen- und Objektschutzes Gebrauch zu machen. Daraus resultierende Konflikte bedürfen einer angemessenen Lösung, zumal sie neuerdings beginnen, (auch) als rechtliche Problemstellung betrachtet zu werden. Soweit sich derartige Konflikte aus dem Wunsch der Gemeinde ergeben, im Zuge ihrer städtebaulichen Entwicklung neue Baugebiete auszuweisen, war zunächst und nahezu ausschließlich das Verhältnis der Bauleitplanung zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung angesprochen, eine Thematik, zu der in der Vergangenheit eine äußerst lebhaft und kontroverse Diskussion geführt wurde. Bedeutend weniger Aufmerksamkeit fand das Verhältnis der Bauleitplanung zu den Schutzgebietsausweisungen der Naturschutzbehörden, ungeachtet seiner unbestrittenen Praxisrelevanz und der drängenden Fragen, die in diesem Zusammenhang einer Beantwortung bedürfen. Nachdem eine wissenschaftliche Durchdringung dieses Fragenkreises nach wie vor aussteht, möchte die Arbeit einen — kleinen — Beitrag leisten, diesem Defizit zu begegnen und die weitere Diskussion zu befruchten.

Erste Anregungen, dem Thema der Arbeit näherzutreten, empfing der Verfasser als Referendar beim 5. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, wobei die freundliche Unterstützung, die Herr Vorsitzender Richter Dr. Schnebeldt gewährte, besonderer Erwähnung bedarf. Zu allergrößtem Dank ist der Verfasser Herrn Prof. Dr. Günter Püttner verpflichtet, der die Arbeit betreute, sie mit seiner äußerst großzügigen und nie nachlassenden Förderung begleitete und auf diese Weise ihren Abschluß überhaupt erst ermöglichte. Entsprechendes gilt für Herrn Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch, der überaus zeitnah und in kritischer Würdigung das Zweitgutachten fertigte.

Bei der vorgelegten Arbeit handelt es sich um die inhaltlich ergänzte und redaktionell bearbeitete Fassung einer Dissertation, die im Sommersemester 1997 von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen angenommen wurde. In sie fanden Literatur und Rechtsprechung bis zum 1. Januar 2000 Eingang. Spätere Entscheidungen sowie Veröffentlichungen konnten vereinzelt berücksichtigt werden, andererseits war mit Blick auf die z. T. tiefgreifenden jüngsten Gesetzesänderungen und der hierzu noch nicht abgeschlossenen Neukommentierung ein Rückgriff auf noch zur alten Gesetzeslage veröffentlichte Literatur nicht zu vermeiden.

Metzingen/Stuttgart, im Januar 2001

Dieter Weiblen

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Einführende Bemerkungen

A. Einleitung	21
B. Problemstellung und Zielsetzung	25
C. Zum Gang der Untersuchung	30

Zweiter Teil

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

A. Grundlagen der Abstimmung raumbedeutsamer (flächenbeanspruchender) Maßnahmen	32
I. Das Abstimmungsgebot des § 14 ROG	32
II. Verfahrensrechtlicher Inhalt des Abstimmungsgebots	36
1. Unterrichtung der abstimmungsberechtigten Planungs- und Maßnahmeträger durch den jeweiligen Vorhabensträger	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

III. Materiellrechtlicher Inhalt des Abstimmungsgebots	41
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
IV. Zwischenbetrachtung	44
 B. Abstimmung der Bauleitplanung mit naturschutzrechtlichen Flächen- und Objekt-schutzmaßnahmen im Rahmen des Beteiligungsverfahrens nach § 4 BauGB	45
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
III. Inhaltliche Aspekte der Beteiligung	48
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
IV. Die Abstimmungsfunktion des Beteiligungsverfahrens in ihrer praktischen Umsetzung	54
 C. Die Beteiligung der Gemeinde an Schutzgebietsausweisungsverfahren der Naturschutzbehörden	58
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 Aufeinandertreffen
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. Vorbehaltsregelungen in naturschutzrechtlichen Verordnungen zugunsten einer späteren Bauleitplanung	84
1. Vorbehaltsregelungen der Praxis und Probleme ihrer Auslegung	84
2. Zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit von Vorbehaltsregelungen zugunsten einer zeitlich nachfolgenden Bauleitplanung	86
V. Aufhebung einer naturschutzrechtlichen Schutzgebietsverordnung bzw. Entlas- sung 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

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, Beschluß v. 18. 12. 1987 – 4 NB 1/87 –, NVwZ 1988, 728 ff.	135
2. Bundesverwaltungsgericht, Beschluß v. 28. 11. 1988 – 4 B 212/88 –, NVwZ 1989, 662 f.	137

3. Entscheidungen der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Nutzungskonflikten naturschutzrechtlicher Verordnungen mit in Gesetzesform erlassenen 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, Beschluß v. 24. 10. 1990 – 4 NB 29.90 –, UPR 1991, 111 f.	144
II. Ansichten der Lehre	146
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
III. Sonstige ungeschriebene Kollisionsgrundsätze und Vorrangregelungen	155
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
IV. Zusammenfassende Würdigung der bisherigen Lösungsansätze und Ausblick ...	159
F. Eigener Ansatz	161
I. Allgemeine Grundlagen des Verhältnisses des Bauplanungsrechts zum Naturschutz- und Landschaftspflegerecht	161
1. Kompetenzrechtliche Einordnung natur- und landschaftsschutzrechtlicher Vorschriften der Länder	162

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

II. Ausweisung eines Baugebiets innerhalb des räumlichen Geltungsbereichs einer naturschutzrechtlichen Schutzgebietsverordnung	191
1. Einführung	191
2. Vorrangentscheidung auf der Grundlage einer von den Naturschutzbehörden durchgeführten 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
III. Schutzgebietsausweisungen innerhalb des Geltungsbereichs noch nicht (vollständig) vollzogener rechtsverbindlicher Bebauungspläne	211
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
4. Der kompetenzrechtliche Grundsatz der Rücksichtnahme	225
a) Sachlicher Gehalt und Anwendungsbereich	225
b) Dogmatische Ableitung	227
c) Kompetenzrechtlicher 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
5. Eigentumsrechtliche Grenzen bei der Unterschutzstellung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans gelegener und dort zur Bebauung vorgesehener Flächen	234
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
6. Durchsetzung eines Vorrangs der Natur- und Landschaftsschutzinteressen	276
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
7. Durchsetzung eines Vorrangs individueller Bebauungsinteressen bei der nachträglichen Unterschutzstellung von der Gemeinde bereits beplanter Flächen	292
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

Erster Teil

Einführende Bemerkungen

A. Einleitung

Vor noch nicht allzulanger Zeit hatte das Oberverwaltungsgericht Hamburg¹ über die Rechtsgültigkeit eines Bebauungsplans zu entscheiden, der auf einer Fläche von insgesamt 47 ha in unmittelbarer Nachbarschaft zu einem Naturschutzgebiet die Errichtung von 415 Einfamilienhäusern vorsah. Seine eigentliche — und in der hier vorgelegten Untersuchung aufgegriffene — juristische Brisanz bezog dieser Fall allerdings aus dem Umstand, daß der größte Teil des festgesetzten Baugebiets im Geltungsbereich einer Landschaftsschutzverordnung lag. Die Antragsteller im Normenkontrollverfahren nahmen dies zum Anlaß, die Unvereinbarkeit des betreffenden Bebauungsplans mit der Schutzgebietsverordnung zu rügen, da nach ihrer Ansicht die Verordnung vor dem Erlaß des Bauleitplans hätte aufgehoben werden müssen, um diesen rechtswirksam in Kraft treten zu lassen.

Bereits dieser relativ einfach gelagerte Sachverhalt verdeutlicht die Komplexität und erhebliche praktische Relevanz der Aufgabe, Konflikte aus der räumlichen Überlagerung gemeindlicher Bauleitpläne mit Maßnahmen des naturschutzrechtlichen Flächen- und Objektschutzes unter sachlichen, planerischen und juristischen Aspekten einer angemessenen Lösung zuzuführen. Er zeigt zugleich exemplarisch die Art und Weise, in der Planungen (und andere flächenbeanspruchende Maßnahmen) um die zukünftige Nutzung eines räumlichen Bereichs miteinander konkurrieren können. Als sich gegenseitig überlagernde Planungen sehen sie für ein und dieselbe Fläche unterschiedliche Nutzungen vor, als benachbarte Planungen sind sie nicht selten mit nachteiligen Auswirkungen auf den angrenzenden Planbereich verbunden, ohne sich indes räumlich zu überschneiden.

¹ Urteil v. 1.2.1990 — OVG Bf II 2 und 12/86 N —, NuR 1991,239 ff.

Konflikte zwischen Gemeinden und Naturschutzbehörden um die Bebaubarkeit von Flächen ergaben sich bereits unter der Herrschaft des — nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes zunächst als Landesrecht fortgeltenden² — Reichsnaturschutzgesetzes³, wobei in der damaligen Praxis wie auch in der Rechtsprechung die Tendenz bestand, die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes gegenüber den städtebaulichen Belangen weitgehend zurücktreten zu lassen. Als charakteristisches Beispiel möge hierfür die noch im Jahre 1970 durch das Bundesverwaltungsgericht getroffene Feststellung dienen, das Landschaftsschutzrecht sei eine dem (Bau-) Planungsrecht gedanklich nachgeordnete und im Range unterlegene Rechtsmaterie⁴. Das Reichsnaturschutzgesetz beschränkte sich dabei — in Konsequenz seiner vornehmlich konservativ-bewahrenden Grundhaltung⁵ — auf den Flächen- und Objektschutz⁶. Auch waren besiedelte Bereiche weitgehend vom Schutz und Geltungsanspruch des Gesetzes ausgenommen⁷.

Mit der Ablösung des Reichsnaturschutzgesetzes, dessen Inhalte den geänderten Anforderungen nicht mehr genügten⁸, durch das Bundesnaturschutzgesetz⁹ im Jahre 1976 gelang unter diesen Vorzeichen ein bemerkenswerter und wichtiger Schritt auf dem Weg vom rein konservierenden zu einem regenerierenden und auf eine ökologische Stärkung bereits geschwächter Naturräume

² BVerfG, Beschluß v. 14.10.1958 — 2 BvO 2/57 —, BVerfGE 8,186,192 ff.

³ Vom 26.6.1935, RGBI. I, S.821.

⁴ Urteil v. 12.6.1970 — IV C 77.68 —, BVerwGE 35, 256, 260.

⁵ Zur Zielsetzung des RNatSchG *Lorz*, Naturschutz-, Tierschutz- und Jagdrecht, Vorb. RNatSchG 5 D; *Weber / Schoenichen*, RNatSchG, Anm. zu § 1.

⁶ Mit der Ermächtigung zur Ausweisung von Naturdenkmälern, Naturschutzgebieten und sonstigen Landschaftsteilen in der freien Natur sowie dem Schutz bestimmter Pflanzen und Tiere, §§ 2 bis 5 RNatSchG.

⁷ Innerhalb bebauter Bereiche konnten nur Naturdenkmale und Naturschutzgebiete ausgewiesen werden, nicht aber sonstige Landschaftsteile i. S. v. § 5 RNatSchG, hierzu *Weber / Schoenichen*, RNatSchG, § 5 Anm. 2 a. E. Soweit allerdings eine Ortschaft als Ganzes in die sie umgebende Landschaft eingebettet und mit dieser zu einem einheitlichen Bild verwachsen war, konnten auf der Grundlage des § 5 RNatSchG ergangene Schutzanordnungen auch besiedelte Bereiche erfassen, vgl. *Weber / Schoenichen*, § 5 Anm. 3 a. E., *Lorz*, Naturschutz-, Tierschutz- und Jagdrecht, § 5 RNatSchG, Anm. 4 C.

⁸ Zu den Gründen hierfür: Bericht des BT-Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zum Entwurf eines Bundesnaturschutzgesetzes, BT-Drucksache 7/5251, S. 3 f.; *Schink*, Naturschutz- und Landschaftspflegerecht NRW, Rndr. 6; *Henneke*, Landwirtschaft und Naturschutz, S. 165.

⁹ Vom 23.12.1976, BGBl. I, S. 3574, berichtigt BGBl. 1977 I, S. 650. Zur Entstehungsgeschichte dieses Gesetzes *Kolodziejczok / Recken*, Naturschutz, Landschaftspflege, Tz. 1100, Vorb. Rndr. 10 ff.; *Meßerschmidt*, BNatSchG, Einleitung, S. 3 ff.; *Henneke*, S. 164 ff.; *Schink*, Rndr. 6 ff.

ausgerichteten Naturschutz. Die Neuregelung brachte nicht nur die umfassende Einbeziehung bereits besiedelter Gebiete in den räumlichen Anwendungsbereich des Gesetzes und in Verbindung mit der Einführung der sog. naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung¹⁰ den Übergang zum flächendeckenden Naturschutz mit sich¹¹, sondern führte auch zur Anerkennung und rechtsverbindlichen Ausgestaltung der — von der Praxis bis dahin auf der Grundlage des § 5 RNatSchG („Sonstige Landschaftsteile“) entwickelten — Schutzgebietskategorien des Landschaftsschutzgebiets und des geschützten Landschaftsbestandteils¹². Zugleich wurde dem Naturschutz in gewissen Grenzen die Aufgabe zur aktiven Pflege und Gestaltung der Natur und Landschaft übertragen und hierfür das Instrument der Landschaftsplanung zur Verfügung gestellt.¹³

Auf diese Weise zu einem umfassenden Schutz von Natur und Landschaft befähigt und durch den sich immer deutlicher abzeichnenden Wandel in der Einstellung weiter Bevölkerungskreise zu Fragen des Umwelt- und Naturschutzes ermutigt, gingen die Naturschutzbehörden in der Folgezeit verstärkt dazu über, schutzwürdige und schutzbedürftige Flächen bzw. Objekte — auch in unmittelbarer Nachbarschaft zu bereits besiedelten Bereichen sowie in Gebieten, die für die zukünftige Siedlungsentwicklung einer Gemeinde von Bedeutung waren — im Wege der Unterschutzstellung vor deren Zugriff und einer Bebauung zu bewahren. Eine solche Politik ließ die Naturschutzbehörden zwangsläufig in Konflikt mit der Bauleitplanung der betroffenen Gemeinden geraten, wobei eine Lösung nicht selten von Prestigeaspekten erschwert wurde. Der Konflikt zwischen Bauleitplanung und naturschutzrechtlichem Flächen- bzw. Objektschutz erfuhr indes im Fortgang eine weitere Verschärfung, da den Gemeinden angesichts eines kaum zu befriedigenden Bedarfs an Wohnbauland, des Trends zur Errichtung flächenintensiver Einkaufs- und Dienstleistungszentren an der Peripherie des bis dahin besiedelten Bereichs sowie der verstärkten Aussiedlung innerörtlich gelegener Gewerbe- und Industriebetriebe oftmals keine andere Wahl blieb, als unter Abweichung von der bisherigen Siedlungsentwicklung und über die gewachsenen Ortsstrukturen sowie deren nähere Umgebung hinaus Flächen von beträchtlicher Größenordnung für eine bauliche Nutzung auszuweisen. Diese Entwicklung hatte aber zur Folge, daß neben landwirtschaftlich genutzten Flächen des Außenbereichs in zunehmendem Maße auch solche Gebiete in das Blickfeld der Bauleitplanung gerieten, die, mit-

¹⁰ § 8 BNatSchG.

¹¹ Kuchler, Eingriffsregelung, S. 19; Dürr, NVwZ 1992, 833 f.

¹² Kolodziejczok/Recken, Naturschutz, Landschaftspflege, Tz. 1141 und 1147, § 15 und 18 BNatSchG, jeweils Rndr. 1.

¹³ §§ 5 bis 7 BNatSchG.