

Schriften zum Umweltrecht

Band 153

Ökokonten und Flächenpools

**Die rechtlichen Grundlagen, Möglichkeiten
und Grenzen der Flächen- und Maßnahmenbevorratung
als Ausgleichsmethoden im Rahmen der Eingriffsregelung
im Städtebaurecht**

Von

Simon Wagner



Duncker & Humblot · Berlin

SIMON WAGNER

Ökokonten und Flächenpools

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 153

Ökokonten und Flächenpools

Die rechtlichen Grundlagen, Möglichkeiten
und Grenzen der Flächen- und Maßnahmenbevorratung
als Ausgleichsmethoden im Rahmen der Eingriffsregelung
im Städtebaurecht

Von

Simon Wagner



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Konstanz
hat diese Arbeit im Jahre 2006 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2007 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-12402-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist von der Universität Konstanz, Fachbereich Rechtswissenschaft, als Dissertation angenommen worden. Das Erstgutachten hat Prof. Dr. Dieter Lorenz übernommen, das Zweitgutachten Prof. Dr. Jörg Ennuschat. Die mündliche Doktorprüfung fand am 6. November 2006 statt.

Die Arbeit wurde im März 2006 abgeschlossen und befindet sich inhaltlich weitestgehend auf diesem zeitlichen Stand. Eine gründliche inhaltliche Auseinandersetzung mit danach ergangener Rechtsprechung und später publiziertem Schrifttum konnte nur eingeschränkt stattfinden. Spätere Gesetzesänderungen (insbesondere die Novellierung des Landesnaturschutzgesetzes Baden-Württembergs), Urteile und Aufsätze habe ich vor der Drucklegung lediglich nachrichtlich einarbeiten können; die Arbeit befindet sich insoweit auf dem Stand vom Oktober 2006.

Zu großen Dank verpflichtet bin ich meinem Doktorvater, Prof. Dr. Dieter Lorenz, nicht nur für die Aufgeschlossenheit und Neugier, mit der er meinem gewählten Thema begegnet ist, und unsere zahlreichen fruchtbaren Diskussionen. Meine langjährige Zeit an seinem Lehrstuhl, zuerst als wissenschaftliche Hilfskraft und dann als wissenschaftlicher Mitarbeiter, hat mich sowohl fachlich-akademisch als auch menschlich ungemein geprägt und bereichert. Prof. Dr. Ennuschat danke ich für die sehr zügige Erstellung des Zweitgutachtens und seine wertvollen Hinweise. Prof. Dr. Martin Ibler danke ich für seine langjährige akademische Förderung.

Meinen Freunden Björn Jesse und Ursel Reich möchte ich für viele konstruktive Diskussionen, ihre Unterstützung und ihre Hilfe bei den Korrekturarbeiten danken. Der größte Dank gebührt aber Charlotte Marx, die mir in der nicht immer einfachen Studiums-, Examens- und Promotionszeit ein großartiger Rückhalt war und ist.

Gewidmet ist die Arbeit in großer Liebe und Dankbarkeit meinen Eltern Doris und Christoph.

Konstanz, im November 2006

Simon Wagner

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einleitung	25
A. Anlass der Arbeit	25
B. Untersuchte Fragestellung und Ziel der Untersuchung	26
C. Gang der Untersuchung	27
§ 2 Begriff, Konzept und rechtstatsächliche Nutzung des Ökokontos und Flächenpools	29
A. Flächenpools	32
I. Flächenpools als moderne Form des Ausgleichs	32
1. Begriff und Funktionsprinzip eines Flächenpools	32
a) Reine Flächenbevorratung im Hinblick auf konkrete Projekte	33
b) Abstrakte, reine Flächenbevorratung unabhängig von konkreten Projekten	34
c) Flächen- und Maßnahmenbevorratung im Hinblick auf konkrete Projekte	34
2. Die Entwicklung des Flächenpools als modernes Kompensationsmodell	36
3. Die Akzeptanz und tatsächliche Nutzung des Flächenpools in der Planungspraxis	37
II. Vorteile dieses Kompensationsmodells	39
1. Vorteile für den Naturschutz	39
2. Vorteile für die Planungsträger	41
3. Vorteile für die Investoren	43
4. Vorteile für die Landwirtschaft	44
III. Nachteile dieses Kompensationsmodells	45
B. Ökokonten	47
I. Ökokonten als moderne Form des Ausgleichs	47
1. Der Begriff des Ökokontos und das Konzept dieser Ausgleichsmethode	47
2. Entwicklung und gesetzliche Regelungen	49
a) Brandenburg	50
b) Sachsen-Anhalt	51
c) Hessen	52
d) Baden-Württemberg	54
e) Die Rechtslage im Bund und den übrigen Ländern	54

3. Akzeptanz in der Planungspraxis – bereits existierende Modelle	55
II. Vorteile dieses Kompensationsmodells	57
III. Nachteile dieses Kompensationsmodells	59
§ 3 Naturschutzrechtliche Grundsätze und Prinzipien der Eingriffsregelung – Eingriff und Ausgleich im Naturschutzrecht	64
A. Entwicklung und Tendenzen der Eingriffsregelung	64
I. Die Entwicklung vom statischen zum dynamischen Naturschutz	64
II. Gesetzgeberische Änderungen des Regimes der Eingriffsregelung	66
B. Die gesetssystematische Struktur der Eingriffsregelung	67
I. Der Normenbestand	67
1. Der Grundsatz: BNatSchG als Rahmenrecht	67
2. Der Normenbestand	68
II. Normstruktur	69
1. Tatbestand der Eingriffsregelung	70
a) Formeller Tatbestand	70
b) Materieller Tatbestand	70
aa) Die erste Stufe: der Verletzungstatbestand	71
bb) Die zweite Stufe: der Sachfolgentatbestand	71
cc) Die dritte Stufe: die Erheblichkeitsschwelle	74
2. Rechtsfolgen eines Eingriffs	76
a) Erste Stufe: Vermeidengebot, § 19 Abs. 1 BNatSchG	77
b) Zweite Stufe: Kompensationsgebot, § 19 Abs. 2 BNatSchG	80
aa) Ausgleichsmaßnahmen	81
bb) Ersatzmaßnahmen	85
cc) Der Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich bzw. Ersatz im Naturschutzrecht	88
(1) Der funktionale Zusammenhang	88
(2) Der räumliche Zusammenhang	91
(3) Der zeitliche Zusammenhang	93
dd) Gemeinsame Anforderungen an Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	96
c) Dritte Stufe: Abwägung und Unterlassungsgebot, § 19 Abs. 3 BNatSchG	98
C. Leitprinzipien der Eingriffsregelung	100
I. Der Projektbezug	100
II. Das Verursacherprinzip	101
1. Das Verursacherprinzip im Umweltrecht	101
2. Die Umsetzung des Verursacherprinzips in den § 18 ff. BNatSchG	101
III. Das Vorsorgeprinzip	103

IV.	Das Bestandsschutzprinzip	104
1.	Grundsätze des Bestandsschutzprinzips	104
2.	Die Umsetzung des Bestandsschutzprinzips in der Eingriffsregelung	104
V.	Das Querschnittsprinzip	105
VI.	Das Verhältnismäßigkeitsprinzip	106
VII.	Das „Huckepack“-Prinzip	108
VIII.	Der Flächenbezug	111
IX.	Das Kompensationsprinzip	111
D.	Das Verhältnis der Eingriffsregelung zum Baurecht	112
§ 4	Eingriff und Ausgleich im Bauplanungsrecht – die städtebauliche Eingriffsregelung	114
A.	Die Entwicklung der Eingriffsregelung im Baurecht	114
I.	Der Weg zum Baurechtskompromiss 1993	114
II.	Das BauROG 1998 und die Entwicklung der städtebaulichen Eingriffsregelung	115
III.	Die BauGB-Novelle 2001 und das EAG Bau 2004	118
IV.	Zusammenfassung: Entwicklung der Eingriffsregelung im Bauplanungsrecht	119
B.	Die systematische Konstruktion der Eingriffsregelung im Bauplanungsrecht	120
I.	Die Konstruktion der Bauleitplanung als Instrument des Umweltschutzes	120
II.	Die Konstruktion der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung ..	121
C.	Tatbestand, Rechtsfolgen und Ausgleichsbegriff der städtebaulichen Eingriffsregelung	123
I.	Eingriffe auf Grund der Bauleitplanung	123
1.	Aufstellung von Bauleitplänen	124
a)	Flächennutzungspläne	124
b)	Bebauungspläne	124
2.	Änderung und Ergänzung von Bauleitplänen	126
3.	Aufhebung von Bauleitplänen	126
a)	Bebauungspläne	126
b)	Flächennutzungspläne	127
4.	Die Überplanung von Gebieten nach § 1a Abs. 3 S. 5 BauGB	128
5.	Planfeststellungsersetzende Bebauungspläne	129
6.	Die Methodik der Eingriffsprognose – Ermittlung und Bewertung	130
a)	Die Rechtslage vor dem EAG Bau nach dem BauGB 1998	130
aa)	Bestandsaufnahme des Zustands von Natur und Landschaft vor der städtebaulichen Planung	131

	bb) Bewertung des Zustands von Natur und Landschaft vor der städtebaulichen Planung	132
	cc) Landschaftsplanung als Hilfsmittel bei Ermittlung und Bewertung	133
	dd) Ermittlung und Bewertung der voraussichtlichen Beeinträchtigungen durch die städtebauliche Planung	135
	b) Die Methodik der Eingriffsprognose in der Umweltprüfung nach dem durch das EAG Bau novellierten BauGB 2004	137
	aa) Die Einbettung der Eingriffsregelung in die Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 S. 1 BauGB	137
	bb) Die Struktur der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB	138
	c) Vergleich der bisherigen Vorgehensweise mit der neu eingeführten Umweltprüfung	140
II.	Rechtsfolgen bei Eingriffen durch Bauleitplanung	141
	1. Vermeidungsgebot	142
	2. Kompensationsgebot	144
	3. Die Ermittlung der jeweiligen Rechtsfolge	145
	4. Entscheidung über die Rechtsfolge in der Abwägung	147
	a) Das Integritätsinteresse von Natur und Landschaft	147
	b) Der Rang der Belange von Natur und Landschaft in der Abwägung	148
	c) Kompensationsplanung: Die Entwicklung eines Kompensationskonzepts in der Abwägung	152
	5. Ein Unterlassungsgebot in der Bauleitplanung?	153
III.	Der städtebauliche Ausgleich	154
	1. Die spezielle Problematik des Ausgleichs im Bauplanungsrecht	155
	2. Der städtebaurechtliche Ausgleichsbegriff	156
	a) Die Entwicklung eines eigenständigen, vom Naturschutzrecht unabhängigen Ausgleichsbegriffs im Städtebaurecht	156
	aa) Ausgleich und Ersatz nach dem herkömmlichen, naturschutzrechtlichen Verständnis	158
	bb) Der eigenständige Gehalt des städtebaulichen Ausgleichs	159
	b) Die Lockerung des Zusammenhanges zwischen Ausgleich und Eingriff	166
	aa) Örtliche Entkoppelung	167
	bb) Zeitliche Entkoppelung	170
	cc) Funktionale Entkoppelung	173
	dd) Entkoppelung der Verantwortlichkeit des Eingriffsverursachers von der Durchführung der Kompensationsmaßnahmen	179

ee) Grenzen der Entkoppelung von Ausgleich und Eingriff	185
(1) Grenzen der räumlichen Entkoppelung	185
(2) Grenzen der zeitlichen Entkoppelung	198
(3) Grenzen der funktionalen Entkoppelung	200
(4) Grenzen der Entkoppelung der Verursacher- verantwortlichkeit	202
3. Die Bedeutung der Landschaftsplanung für den Ausgleich ...	203
a) Der Einfluss der Landschaftsplanung auf die städtebau- liche Eingriffsregelung	204
b) Konsequenzen für die bauleitplanerische Abwägung	207
4. Die Bedeutung der Flächennutzungsplanung für den Ausgleich	209
a) Der Flächennutzungsplan im System der Bauleitplanung ..	209
b) Die Flächennutzungsplanung in der Ausgleichsregelung ..	210
c) Konsequenzen für die bauplanerische Abwägung der Gemeinde im Flächennutzungsplanverfahren	213
5. Zusammenfassung: Die Einbettung der städtebaulichen Ein- griffsregelung in ein Netz von Planungen („Planifizierung“)	214
D. Die Umsetzung der städtebaulichen Eingriffsregelung – Instrumente und Maßnahmen	215
I. Darstellungen im Flächennutzungsplan	215
1. Vermeidung im Flächennutzungsplan	215
2. Der Ausgleich im Flächennutzungsplan	216
a) Darstellungsmöglichkeiten	220
aa) Darstellungen nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB	220
bb) Darstellungen nach § 5 Abs. 2 Nr. 6 BauGB	221
cc) Darstellungen nach § 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB	222
dd) Darstellungen nach § 5 Abs. 2 Nr. 8 BauGB	223
ee) Darstellungen nach § 5 Abs. 2 Nr. 9 BauGB	223
ff) Darstellungen nach § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB	225
gg) Überlagernde Darstellungen	226
b) Die Zuordnung von Flächen als Ausgleichsflächen nach § 5 Abs. 2a BauGB	229
II. Festsetzungen im Bebauungsplan	230
1. Festsetzungsmöglichkeiten zur Umsetzung des Vermeide- gebotes	230
a) Vermeidung baubedingter Naturbeeinträchtigungen	231
b) Vermeidung anlagebedingter Naturbeeinträchtigungen	231
c) Vermeidung betriebsbedingter Naturbeeinträchtigungen ...	232

2. Festsetzungsmöglichkeiten zum Ausgleich im Bebauungsplan	233
a) Allgemeine städtebauliche Anforderungen an Ausgleichs- festsetzungen	233
aa) Bestimmtheit von Ausgleichsfestsetzungen und der Grundsatz der planerischen Zurückhaltung	233
bb) Städtebauliche Erforderlichkeit der Ausgleichs- festsetzungen	235
b) Festsetzungsmöglichkeiten	238
aa) Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB	239
bb) Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB	239
cc) Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 16	240
dd) Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 18 BauGB	242
ee) Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB	243
ff) Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB	246
gg) Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB	246
hh) Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB	246
ii) Vorschriften des Landesrechts	248
jj) Überlagernde Festsetzungen	248
3. Die räumliche Umsetzung der bebauungsplanerischen Ausgleichsfestsetzungen	249
a) Ausgleichsfestsetzungen auf den Eingriffsgrundstücken selbst, §§ 1a Abs. 3 S. 2; 9 Abs. 1a S. 1 Hs. 1 BauGB ...	250
b) Die Zuordnung von Ausgleichsflächen zum Eingriff nach § 9 Abs. 1a S. 2 Hs. 1 BauGB	251
aa) Funktion und Vorgehensweise	252
bb) Konsequenzen der erfolgten Zuordnung	254
c) Ausgleichsfestsetzungen in einem einheitlichen Bebauungsplan an einem anderen Ort als an der Stelle des Eingriffs, §§ 1a Abs. 3 S. 3; 9 Abs. 1a S. 1 Hs. 2 1. Alt. BauGB	255
d) Ausgleichsfestsetzungen in einem Bebauungsplan mit geteiltem räumlichen Geltungsbereich, § 1a Abs. 3 S. 3 BauGB	257
e) Ausgleichsfestsetzungen in einem anderen, selbständigen Bebauungsplan, § 9 Abs. 1a S. 1 Hs. 1 2. Alt. BauGB ...	259
III. Vertragliche Ausgleichsmaßnahmen nach § 1a Abs. 3 S. 4 BauGB	260
1. Geeignete Vertragsarten	260
2. Spezifische Anforderungen der Eingriffsregelung an städte- bauliche Verträge zur Durchführung des Ausgleichs	263
3. Allgemeine Anforderungen an die Rechtmäßigkeit von Verträ- gen zur Durchführung des Ausgleichs	266

IV.	Sonstige Ausgleichsmaßnahmen nach § 1a Abs. 3 S. 4 2. Alt. BauGB	268
1.	Was sind „sonstige geeignete Maßnahmen zum Ausgleich“?	268
2.	Spezifische Anforderungen der Eingriffsregelung	270
3.	Die Umsetzung dieser Ausgleichsvariante	270
§ 5	Die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung von Flächenpools und Ökokonten im Rahmen der städtebaulichen Eingriffsregelung	272
A.	Systematisierung der Nutzung von Flächenpools und Ökokonten zur Erfüllung der Kompensationsverpflichtung	272
I.	Kriterien der Systematisierung	273
1.	Organisationsstruktur (Trägerschaft und Handlungsform) der Modelle	274
a)	Trägerschaft	274
b)	Handlungsform	275
2.	Art des Eingriffs	276
3.	Nutzer der Modelle beziehungsweise Eingriffsverursacher ...	276
II.	Die Trägerschaft eines Ökokontos/Flächenpools	277
1.	Die Aufgaben des Trägers eines Ökokontos/Flächenpools ...	277
2.	Öffentlich-rechtliche Träger	279
a)	Die Länder als Träger	279
b)	Der Bund als Träger	282
c)	Die Gemeinden als Träger	282
d)	Die Landkreise als Träger	285
e)	Stiftungen des öffentlichen Rechts als Träger	286
f)	Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts als Träger	287
3.	Staatsunabhängige Privatpersonen als Träger	288
a)	Natürliche Personen, Personengesellschaften	288
b)	Kapitalgesellschaften: GmbH, AG	289
c)	Betrieb durch Stiftungen des Privatrechts	289
d)	Betrieb durch Vereine	290
III.	Handlungsformen bei der Wahrnehmung der Aufgaben des Trägers	290
1.	Hoheitliche Handlungsformen	291
2.	Privatrechtliche Handlungsformen: Schuldrecht, Gesell- schaftsrecht	291
IV.	Die Gemeinde als Trägerin eines Flächenpools/Ökokontos	294
1.	Vor- und Nachteile der verschiedenen gemeindlichen Handlungsformen	294
2.	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlung	298

V.	Möglichkeiten interkommunaler und überregionaler Kooperation	299
1.	Begriff der interkommunalen und überregionalen Kooperation	300
2.	Gründe, Vor- und Nachteile einer Kooperation	300
3.	Rechtliche Handlungsformen einer interkommunalen und überregionalen Kooperation	303
a)	Informelle Absprachen	304
b)	Kommunale Arbeitsgemeinschaften	306
c)	Öffentlich-rechtliche Verträge	306
d)	Zweckverbände	308
e)	Planungsverbände und Planungszweckverbände nach § 205 BauGB	311
f)	Aufgabenübertragung auf eine öffentlich-rechtliche Körperschaft	315
g)	Interkommunale GmbHs	316
h)	Interkommunale Stiftungen und Vereine	317
4.	Die Akzeptanz interkommunaler Zusammenarbeit in der Planungspraxis	318
5.	Zusammenfassung und Empfehlung	318
B.	Die Realisierung der modernen Kompensationsmodelle Ökokonto und Flächenpool im Bauplanungsrecht	319
I.	Rechtliche Anforderungen an städtebauliche Ausgleichsmaßnahmen	320
1.	Die gesetzlichen Anforderungen an Ausgleichsmaßnahmen in den §§ 1a Abs. 3; 9 Abs. 1a; 135a; 200a BauGB	320
2.	Konsequenzen für die Einrichtung und Nutzung von Ökokonten und Flächenpools	322
a)	Konsequenzen für die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen	322
aa)	Steuerung der Auswahl der Ausgleichsflächen – räumlicher Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich	323
(1)	Steuerung durch die Raumordnungsplanung	323
(2)	Steuerung durch die Flächennutzungsplanung	327
(3)	Steuerung durch die Landschaftsplanung	328
bb)	Steuerung der Auswahl der Aufwertungsmaßnahmen – funktionaler Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich	329
cc)	Der notwendige Projektbezug	332
dd)	Verursacherprinzip	333
b)	Zusammenfassung: Bedingungen für die Nutzung der Bevorratung – materielle Anforderungen an die Abwägung des Eingriffsbauleitplanes	333

II.	Die planerische Umsetzung der Flächen- und Maßnahmenbevor-	
	ratung („Einzahlung/Einbuchung“) in Flächenpools/Ökokonten ..	334
1.	Die Auswahl der zu bevorratenden Flächen	335
2.	Die Beschaffung der Flächen	336
a)	Nicht-hoheitliche Instrumente der Beschaffung	337
aa)	Bereitstellung der Flächen aus dem eigenen	
	Vermögen des Poolbetreibers	337
bb)	Ankauf	338
cc)	Tausch	339
dd)	Vertragliche Bewirtschaftungsbindungen	
	ohne Eigentumserwerb	340
ee)	Dingliche Bewirtschaftungsbindungen	
	ohne Eigentumserwerb	341
	(1) Grunddienstbarkeit, § 1018 BGB	342
	(2) Beschränkt persönliche Dienstbarkeit, § 1090	
	BGB	343
	(3) Reallast, § 1105 BGB	344
	(4) Baulast	344
b)	Hoheitliche Instrumente der Beschaffung	348
aa)	Das gemeindliche Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB ..	348
bb)	Flurbereinigungsverfahren	352
	(1) Das allgemeine Flurbereinigungsverfahren,	
	§§ 1, 37 FlurBerG	353
	(2) Die Unternehmensflurbereinigung,	
	§ 87 FlurBerG	355
	(3) Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren,	
	§ 86 FlurBerG	357
	(4) Das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren,	
	§§ 91 ff. FlurBerG	358
	(5) Die städtebauliche Flurbereinigung nach	
	§ 190 BauGB	360
	(6) Zusammenfassende Bewertung der Flur-	
	bereinigung als Flächenbeschaffungsmaßnahme –	
	Vorteile und Nachteile	365
cc)	Die Baulandumlegung nach §§ 45 ff. BauGB	366
	(1) Verfassungsrechtliche Anforderungen	
	an die Baulandumlegung	368
	(2) Konsequenzen für die Eignung als Beschaffungs-	
	instrument für Ausgleichsflächen	369
	(3) Die Vorwegausscheidung nach § 55 Abs. 2	
	BauGB	372
	(4) Die Vorwegausscheidung nach § 55 Abs. 5	
	BauGB	374
	(5) Die Zuteilung nach § 59 Abs. 1 BauGB	376

(6) Die Zuteilung als Gemeinschaftsanlage nach § 61 BauGB	377
(7) Zusammenfassung	378
dd) Enteignung nach §§ 85 ff. BauGB	379
(1) Die Enteignung als Instrument der städtebaulichen Bodenordnung	379
(2) Die allgemeinen Enteignungsvoraussetzungen	383
(3) Die Verwendung der Enteignung als Instrument zur Beschaffung ausgleichsgerechter Flächen ...	384
(4) Bewertung der Praktikabilität einer Enteignung als Instrument der Flächenbeschaffung	390
c) Zusammenfassung und Empfehlungen zu den Beschaf- fungsinstrumenten	392
3. Die planerische Absicherung der bevorrateten Flächen und Maßnahmen gegen konkurrierende Nutzungen	392
a) Die „Widmung“ der Ausgleichsflächen	393
aa) Der Begriff der „Widmung“	393
bb) Möglichkeiten einer „Widmung“ vorgezogener Naturaufwertungsmaßnahmen	394
b) Die planerische Sicherung der Ausgleichsmaßnahmen	395
aa) Sicherung durch den Flächennutzungsplan	396
bb) Sicherung durch einen Bebauungsplan: Der Ausgleichsbauungsplan	397
III. Die Integration von Flächenpools und Ökokonten in den Vollzug der städtebaulichen Eingriffsregelung im Aufstellungsverfahren des Eingriffsbebauungsplans („Abbuchung“ von Flächenpools/Ökokonten)	401
1. Die Ausgangslage beim Vollzug der städtebaulichen Eingriffsregelung	402
2. Der herkömmliche Vollzug der Eingriffsregelung im Plan- aufstellungsverfahren ohne Einsatz von Flächenpools und Ökokonten	402
3. Der Einsatz von Flächenpools beim Vollzug der Eingriffs- regelung im Planaufstellungsverfahren des Eingriffs- bebauungsplans	403
4. Der Einsatz von Ökokonten beim Vollzug im Plan- aufstellungsverfahren – „Abbuchung“ vom Ökokonto im Eingriffsbebauungsplan	406
IV. Besonderheiten interkommunaler Flächenpools und Ökokonten ..	410
V. Die Rechtsbeziehungen zwischen Betreiber, Eingriffsverursacher und Gemeinde	411

C.	Die Finanzierung von Ökokonten und Flächenpools	413
I.	Die gesetzliche Konstruktion der Finanzierung des städtebaulichen Ausgleichs	414
1.	Anwendungsbereich und Rechtsnatur des gesetzlichen Kostenerstattungsanspruches	415
2.	Voraussetzungen und Zeitpunkt der Entstehung einer Kostentragungspflicht	417
3.	Inhalt und Umfang der Kostentragungspflicht	418
4.	Die Verteilung der Kosten auf die Bauherren/Vorhabenträger	419
5.	Die Rolle der Satzung nach § 135c BauGB	420
II.	Anwendung der §§ 135a–135c BauGB auf die Ausgleichsmethoden Ökokonto und Flächenpool	421
1.	Umfang und Inhalt des Kostenerstattungsanspruches	421
2.	Das Problem der Kostenverteilung – Die Gleichbehandlung der das Ökokonto oder den Flächenpool nutzenden Eingriffsverursacher	425
a)	Ein einziger Eingriffsverursacher im Eingriffsbebauungsplan	426
b)	Mehrere Eingriffsverursacher im Eingriffsbebauungsplan	427
III.	Bewertung und Finanzierungsalternativen	429
D.	Möglichkeiten der rechtlichen Kontrolle eines mit Hilfe eines Ökokontos oder Flächenpools durchgeführten städtebaulichen Ausgleichs	432
I.	Der Maßstab einer rechtlichen Kontrolle	433
1.	Materielle Anforderungen an den Ausgleich	433
2.	Das Verfahren der Eingriffsprüfung in der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB	434
3.	Von § 1a BauGB unabhängige Aspekte des Eingriffsbebauungsplans	434
II.	Ansatzpunkte und Ebenen der Kontrolle	434
1.	Eingriffsbebauungsplan	435
2.	Flächennutzungsplan mit Aussagen zum Ausgleich, § 1a Abs. 3 S. 2 BauGB	435
3.	Bebauungsplan mit Aussagen zum Ausgleich, § 1a Abs. 3 S. 2 BauGB	436
4.	Vertragliche Ausgleichsmaßnahmen, § 1a Abs. 3 S. 4 Alt. 1 BauGB	437
5.	Sonstige Ausgleichsmaßnahmen nach § 1a Abs. 3 S. 4 Alt. 2 BauGB	438
6.	Zusammenfassung: Ansatzpunkte der Kontrolle der Ausgleichstätigkeit	438
III.	Zur Kontrolle des Ausgleichs Berechtigte	439
1.	Behördliche Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden	440
a)	Aufsichtsbehördliche Kontrolle des Flächennutzungsplans	440

b) Aufsichtsbehördliche Kontrolle eines selbständigen Ausgleichsbebauungsplans	440
c) Aufsichtsbehördliche Kontrolle des Eingriffsbebauungsplans	441
2. Gerichtliche Kontrolle	442
a) Die Grundsätze der gerichtlichen Angreifbarkeit von Bebauungsplänen bei einer prinzipalen Normenkontrolle	443
b) Kontrolle der Ausgleichstätigkeit durch prinzipale Normenkontrolle auf Antrag des Eingriffsverursachers	445
c) Prinzipale Normenkontrolle auf Antrag eines anderen, nicht betroffenen Bürgers	446
d) Prinzipale Normenkontrolle auf Antrag von Naturschutzverbänden	447
e) Kontrolle der Ausgleichstätigkeit durch eine inzidente Normenkontrolle	448
3. Sonstige Rechtsbehelfe	449
4. Zusammenfassung: Rechtsschutz gegen die Ausgleichstätigkeit der Gemeinde	450
IV. Planerhaltung bei rechtswidrigem Ausgleich	450
1. Mögliche Fehler bei der Nutzung von Ökokonten und Flächenpools	450
a) Fehler im Aufstellungsverfahren und Mängel der Abwägung des Eingriffsbebauungsplans	451
b) Fehlerhafte Beachtung der materiellen Anforderungen an den Ausgleich	451
2. Wirksamkeit des Eingriffsbebauungsplans trotz dieser Fehler?	452
§ 6 Zusammenfassung in Thesen	456
Literaturverzeichnis	464
Stichwortverzeichnis	489

Abkürzungsverzeichnis

Im Folgenden nicht genannte Abkürzungen folgen den üblichen Abkürzungen des Kirchner/Butz'schen Abkürzungslexikon (Hildebert Kirchner/Cornelie Butz, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 5. Auflage, Berlin 2003)

a. A.	anderer Ansicht
AcP	Archiv für die civilistische Praxis (Zeitschrift)
a. E.	am Ende
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz 1998
BayGKZ	Bayerisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
BayGO	Bayerische Gemeindeordnung
bayStiftungsG	bayerisches Stiftungsgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BbgNatSchG	Brandenburgisches Naturschutzgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BrandGKG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
BrandGO	Brandenburgische Gemeindeordnung
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
B.-W.	Baden-Württemberg
BWGZ	Die Gemeinde. Zeitschrift für die Städte und Gemeinden für Stadträte, Gemeinderäte und Ortschaftsräte – Organ des Gemeindetags Baden-Württemberg
Ders.	Derselbe
Dies.	Dieselbe/dieselben

DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DV	Die Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EAG Bau	Europarechts-Anpassungsgesetz zum Baugesetzbuch 2004
ESVGH	Amtliche Sammlung der Entscheidungen der Verwaltungsgerichtshöfe von Hessen (Kassel) und Baden-Württemberg (Mannheim)
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FlurBerG	Flurbereinigungsgesetz
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
G	Gesetz
GBI.	Gesetzblatt
GemO B.-W	Gemeindeordnung Baden-Württemberg
GemO Rh.-Pf.	Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz
GemO S.-A.	Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt
GemOHVO	Haushaltsverordnung zur Gemeindeordnung
GKG N.-W.	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen
GKG S.-A.	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit des Landes Sachsen-Anhalt
GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GKZ S.-H.	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit Schleswig-Holstein
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GuL	Garten und Landschaft (Zeitschrift)
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
ha	Hektar
HessGKG	Hessisches Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
HessGO	Hessische Gemeindeordnung
HessNatSchG	Hessisches Naturschutzgesetz
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i. V. m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KStZ	Kommunale Steuerzeitschrift
LBO	Landesbauordnung
lit.	Buchstabe; Literatur
LKrO	Landkreisordnung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)

LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LVG	Landesverwaltungsgesetz
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NatSchG	Naturschutzgesetz
NdsGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NdsKomZG	Niedersächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
NJW	Neue juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NuL	Naturschutz und Landschaftsplanung (Zeitschrift)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht: Rechtsprechungs-Report (Zeitschrift)
NWVB1	Verwaltungsblätter für Nordrhein-Westfalen (Zeitschrift)
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht (Zeitschrift)
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
RGZ	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
ROG	Raumordnungsgesetz
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
S.-A.	Sachsen-Anhalt
SaarlGKG	Saarländisches Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
SaarlKSG	Saarländisches Kommunal selbstverwaltungsgesetz
SächsGKZ	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
SächsGO	Sächsische Gemeindeordnung
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
S.-H.	Schleswig-Holstein
StiftungsG	Stiftungsgesetz
ThürGKG	Thüringisches Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
U.	Urteil
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
v.	vom
VB1BW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)

z. B.	Zum Beispiel
ZfAUR	Zeitschrift für Agrar- und Umweltrecht
ZfBR	Zeitschrift für Baurecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZVG	Gesetz über die Zwangsversteigerung und -verwaltung
ZweckVerbG	Zweckverbandsgesetz Rheinland-Pfalz
R.-P.	

§ 1 Einleitung

A. Anlass der Arbeit

In der Bundesrepublik Deutschland wächst die Zahl der Siedlungs- und Verkehrsflächen beständig. Zwischen 1950 und 1997 haben sich diese Flächen im Gebiet der alten Bundesländer auf nunmehr fast 12% der Gesamtfläche der BRD mehr als verdoppelt. Bis Ende 2002 wurden 4,48 Millionen Hektar Fläche auf diese Weise genutzt. Dies entspricht einem Zuwachs seit 1993 um 11%. Pro Tag nehmen die Siedlungs- und Verkehrsflächen um 100 bis 130 Hektar zu, mit steigender Tendenz. Plastisch ausgedrückt, entspricht dies einer Zunahme in der Größenordnung von etwa 400 Fußballfeldern.¹ Etwa die Hälfte dieser Flächen ist versiegelt;² die Versiegelung erfolgt in der Größenordnung von etwa 130 Fußballfeldern täglich.³

Die Folgen dieser Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen sind gravierend. Die Umwelt wird zerschnitten, wodurch Lebensräume für Tiere und Pflanzen fragmentiert werden. Das steigende Verkehrsaufkommen bringt Lärm- und Schadstoffbelastungen; der Energieverbrauch steigt und mit ihm der Ausstoß des klimatisch höchst problematischen Kohlendioxids. Versiegelte Flächen gefährden den Wasserhaushalt und das Grundwasser; sie stellen bei Hochwasser ein Überschwemmungsrisiko dar.⁴ Die Auswirkungen dieser Flächenumwidmung auf den Menschen sind durch erhebliche Qualitätsverluste für den Freizeit- und Erholungswert der Landschaft ebenfalls schwerwiegend.⁵

90 Prozent dieser zusätzlichen Flächeninanspruchnahme sind alleine auf das ständige Wachstum der Siedlungsgebiete zurückzuführen.⁶ Hier liegt eine große Herausforderung für den Städtebau und die Stadtentwicklung.

¹ Pressemitteilung des Bundesamts für Naturschutz vom 4.6.2002.

² Quelle: Hintergrundpapier „Flächenverbrauch – ein Problem mit wirtschaftlichen Folgen“ des Bundesamts für Naturschutz, abrufbar unter www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/hintergrund/.

³ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2000, Tz. 453.

⁴ Ausführlich zu den Folgen der Bericht der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg unter <http://www2.lfu.baden-wuerttemberg.de/lfu/abt5/landschaftszer-schneidung/pdf/bericht.pdf>.

⁵ Vgl. insgesamt den Bericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestags in BT-Drs. 13/11200, insb. S. 264.

B. Untersuchte Fragestellung und Ziel der Untersuchung

Die Fachdisziplinen der Ökologie, Landschaftsplanung und Landschaftsarchitektur haben sich mit dieser Problematik befasst und in den letzten zehn Jahren verschiedene Modelle zur Bewältigung der Problematik des Flächenverbrauchs entwickelt. In der Praxis haben sich die Modelle des Flächenpools und des Ökokontos durchgesetzt (vgl. dazu rechtstatsächlich in § 2). Sie wurden als Hilfsmittel entwickelt, um die Beeinträchtigungen der Natur abzumildern und auszugleichen, welche die Realisierung von Infrastrukturmaßnahmen nach sich zieht.

Zahlreiche Gemeinden setzen diese Ausgleichsmodelle ein, um die Beeinträchtigungen der Natur, die durch die Bebauung der Gemeindegemarkung entstehen, auszugleichen. Der Einsatz dieser Modelle ist indes insofern problematisch, als die Konzepte des Ökokontos und des Flächenpools aus der landschaftsplanerischen Praxis heraus entstanden sind. Sie sind nicht in Hinblick auf bestimmte Rechtsinstitute entwickelt worden, orientieren sich also weniger an einer leichten rechtlichen Vollziehbarkeit, sondern vielmehr an ökologisch-faktischen Notwendigkeiten. Daher ist der rechtliche Rahmen, in dem der Einsatz dieser Modelle erfolgt, ungeklärt. Klar ist nur, dass die städtebauliche Eingriffsregelung die Gemeinde dazu verpflichtet, einen Ausgleich für diejenigen Naturbeeinträchtigungen zu schaffen, die durch die Realisierung von Aussagen (Festsetzungen, Darstellungen) eines Bauleitplanes auftreten werden. Wenn die Gemeinde – wie in der Praxis zunehmend zu beobachten – hierzu die Ausgleichsmodelle Ökokonto oder Flächenpool nutzen will, so muss sie die rechtlichen Vorgaben der naturschutzrechtlichen und städtebaulichen Eingriffsregelung beachten. Dies ist aber schwierig, weil das Baugesetzbuch keine direkten Aussagen zu den Modellen Ökokonto und Flächenpool macht. Beide Modelle sind zwar vom Gesetzgeber im Prinzip anerkannt und gewollt; dennoch sind sie gesetzlich nur rudimentär und fragmentarisch geregelt. Um ihre Einrichtung, ihren Betrieb und vor allem um ihre konkrete Handhabung im Planaufstellungsverfahren ranken sich viele bisher ungeklärte Probleme.

Es ist daher zunächst notwendig, sowohl die naturschutzrechtliche als auch die auf ihr basierende, sie aber weiterentwickelnde städtebauliche Eingriffsregelung zu analysieren und ihre jeweiligen Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Ausgleich herauszuarbeiten sowie die Möglichkeiten ihres Vollzugs aufzuzeigen. Diese hier noch abstrakten, allgemeinen Anforderungen an einen rechtmäßigen Ausgleich von Naturbeeinträchtigungen, die für

⁶ Quelle: Hintergrundpapier „Flächenverbrauch – ein Problem mit wirtschaftlichen Folgen“ des Bundesamts für Naturschutz, abrufbar unter www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/hintergrund/, S. 2.

alle möglichen Arten des Ausgleichs gelten, müssen dann auf die speziellen Ausgleichsmodelle des Ökokontos und Flächenpools angewendet werden. Mit dem gesetzlich vorgesehenen Ausgleichsinstrumentarium des BauGB muss ein Weg gefunden werden, die landschaftsplanerischen Konzepte eines Ökokontos oder eines Flächenpools rechtmäßig zu realisieren. In dieser fehlenden normativen Durchdringung besteht die Forschungslücke, welche die vorliegende Arbeit schließen möchte.

Ziel der Untersuchung ist es, aus der Systematik und den Rechtmäßigkeitsanforderungen, die BNatSchG und BauGB für die städtebaulichen Eingriffsregelung formulieren, die bauplanungsrechtlichen Grundlagen, aber auch die gesetzlichen Grenzen der Anwendung der Ausgleichsmodelle Ökokonto und Flächenpool zu entwickeln. Diese von Landschaftsplanern und -architekten entwickelten Konzepte sollen so gleichsam in das Instrumentarium und die Dogmatik des Bauplanungsrechts übersetzt und eingeordnet werden. Weiter sollen die verschiedenen planungsrechtlichen Möglichkeiten einer solchen Übersetzung aufgezeigt und auf ihre rechtliche und praktische Tauglichkeit hin überprüft werden. Neben der Problematik der Integration dieser Modelle in den Vollzug der städtebaulichen Eingriffsregelung werden auch die (Rechts-)Fragen der praktischen Einrichtung und des Betriebs dieser Modelle angesprochen. Beide Modelle, das Ökokonto und der Flächenpool, sollen durch diese Arbeit aus ihrem primär landschaftsplanerischen Hintergrund herausgelöst und durch die breit angelegte Untersuchung der mit diesen Modellen einhergehenden Rechtsfragen umfassend verrechtlicht werden.

Die Arbeit verfolgt neben diesem theoretisch-dogmatischen Anspruch auch ein ganz praktisches Ziel. Sie will einer Gemeinde, die ihre Ausgleichstätigkeit durch die Einrichtung eines Ökokontos oder eines Flächenpools erleichtern will, als konkrete und umfassende Anleitung dazu und dem Praktiker in Bauleitplanung als Wegweiser durch die Vielzahl der damit verbundenen schwierigen Rechtsfragen dienen. Daher finden an manchen Stellen auch Aspekte und Argumente der (kommunal-)politischen und ökonomischen Opportunität Eingang in die Arbeit.

C. Gang der Untersuchung

Die Darstellung ist in sechs große Kapitel (§§ 1–6) gegliedert. Nach der Einleitung (§ 1) stellt § 2 die Konzepte einer Flächen- und Maßnahmenbevorratung in Flächenpools und Ökokonten zum Zwecke der Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft vor. Dieser Abschnitt hat rechtstatsächlichen Charakter, da eine umfassende Bestandsaufnahme der in der Bundesrepublik existierenden Ausgleichsprojekte dieser Art erfolgt. Dane-