

Christopher Noll

Die vertragliche Sicherung des naturschutz- rechtlichen Ausgleichs in der Bauleitplanung

Tectum

<https://doi.org/10.5771/9783828868816-I>

Generiert durch IP '3.149.241.64', am 04.06.2024, 07:41:31.

Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Christopher Noll

**Die vertragliche
Sicherung
des naturschutz-
rechtlichen Ausgleichs
in der Bauleitplanung**

Christopher Noll

Die vertragliche Sicherung des naturschutzrechtlichen Ausgleichs in der Bauleitplanung

Tectum Verlag

<https://doi.org/10.5771/9783828868816-I>

Generiert durch IP '3.149.241.64', am 04.06.2024, 07:41:31.

Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Christopher Noll

Die vertragliche Sicherung des naturschutzrechtlichen Ausgleichs
in der Bauleitplanung

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017

ISBN: 978-3-8288-6881-6

(Dieses Werk ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN
978-3-8288-4049-2 im Tectum Verlag erschienen.)

Besuchen Sie uns im Internet www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

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

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Sommersemester 2017 als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung wurden bis zum 01.06.2017 berücksichtigt.

Dank gebührt zunächst meinem Doktorvater Prof. Dr. *Jens-Peter Schneider* für die hervorragende Betreuung, einschließlich der Veranstaltung äußerst gewinnbringender Doktorandenseminare, und die überaus rasche Korrektur. Mein Dank gilt zudem Ltd. StRD Prof. Dr. *Rüdiger Engel* für die ebenso rasche Erstellung eines Zweitgutachtens mit wertvollen Anregungen, die ich in die Druckfassung dieser Arbeit habe miteinfließen lassen.

Weiterer Dank gilt Prof. Dr. *Reinhard Sparwasser*, Prof. Dr. *Torsten Heilshorn* und dem übrigen Team der Kanzlei Sparwasser & Heilshorn, die mir promotionsbegleitend eine Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter ermöglicht haben, mir stets mit fachlichem Rat zur Seite standen und über die auch der Kontakt zu meinem Doktorvater hergestellt wurde.

Bedanken möchte ich mich zudem bei *Monika Jantzen*, *Moritz Küllmer*, *Philipp Müller*, *Jasmin Sachse*, *Alexander Wahl*, *Caroline Weller* sowie meinem Bruder *David Noll*, welche jeweils Teile meines Manuskripts Korrektur gelesen haben. Ganz besonderer Dank gilt dabei meiner Freundin *Sabrina Lonek*, die nicht nur fleißig Korrektur gelesen hat, sondern mich seit wir uns kennen in allen Lebenslagen immer wieder aufs Neue unterstützt, aufhängt und anspornt.

Ich widme diese Arbeit meinen Eltern *Bernadette Müller-Noll* und Dr. *Gert Noll*, die mich sowohl bei der Promotion als auch während meiner gesamten Ausbildung stets unermüdlich und aufopferungsbereit unterstützt haben – Danke!

Fellbach, Juli 2017

Christopher J. Noll

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1 – Einführung und systematische Darstellung	1
§ 1 Einleitung	1
A. Problemstellung und Gang der Untersuchung	2
B. Stand der Forschung	4
C. Begriff des Ausgleichs und der Sicherung	6
§ 2 Entwicklung der Eingriffs- und Ausgleichsregelungen	8
A. Der Ausgleich im Bundesnaturschutzgesetz	8
B. Eingliederung in das BauGB.....	11
C. Fazit.....	13
§ 3 Die Regelung im Naturschutzrecht	15
A. Rechtsfolgensystem	16
I. Vermeidung	16
II. Kompensation.....	17
1. Begriff und Inhalt der Kompensation.....	17
2. Zusammenhang mit dem Eingriff	19
a) Räumlich-funktional	19
b) Zeitlich	20
c) Ökokonten.....	21
III. Geldersatz.....	23
IV. Verfahren und Sicherung.....	23
B. Eingriff.....	24
I. Eingriff im Sinne des § 14 Abs. 1 BNatSchG	24
II. Bauleitplanung als Eingriff.....	26
1. Kein tatsächlicher Eingriff.....	26
2. Verweisung auf das BauGB durch § 18 Abs. 1 BNatSchG	27

§ 4 Die Regelung im Bauplanungsrecht.....	30
A. Die Ausgleichsregelung des § 1a Abs. 3 BauGB.....	31
I. Ausgleich in der Abwägung	32
1. Ablauf der Abwägung.....	33
2. Die Berücksichtigung des Naturschutzes gem. § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB.....	34
3. Die Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BauGB.....	35
a) Anforderungen an die Abwägung	35
aa) Inhalt der Abwägung	37
bb) Verhältnismäßigkeit, Erforderlichkeit und Bestimmtheit.....	37
b) Folgenbewältigungsprogramm	38
aa) Folgenbewältigung in der bauleitplanerischen Abwägung	39
bb) Konfliktbewältigung durch spätere Sicherung.....	40
c) Inanspruchnahme privater Flächen	40
aa) Gewicht in der Abwägung.....	40
bb) Bei vertraglicher Lösung	41
4. Verträge und sonstige geeignete Maßnahmen in der Abwägung	42
II. Funktionaler, räumlicher und zeitlicher Zusammenhang.....	43
1. Räumlicher und funktionaler Zusammenhang.....	44
a) Verknüpfung von räumlichem und funktionalem Zusammenhang.....	45
b) Keine Einschränkung der Entkoppelung des räumlichen Zusammenhangs.....	46
c) Auswirkungen auf den vertraglichen Ausgleich	47
2. Zeitlicher Zusammenhang	47
3. Ökokonten in der Bauleitplanung.....	49
III. Ausgleichsverpflichtung	50
IV. Instrumente des § 1a Abs. 3 BauGB	51

B.	Weitere Ausgleichsvorschriften im BauGB	52
C.	Ausnahmen von der Ausgleichspflicht	54
	I. Beschleunigtes Verfahren	54
	II. Innenbereichssatzungen	56
D.	Zusammenfassung	57
§ 5	Die Rolle vertraglicher Lösungen	59
A.	Der Ausgleichsvertrag	60
	I. Begriff des Ausgleichsvertrags	60
	II. Rechtsnatur des Ausgleichsvertrags	61
	1. Rechtsweg	62
	2. Abgrenzung der Rechtsnatur	63
	a) Gegenstand und Zweck des Vertrags	63
	b) Gesetzgebungskompetenzlehre	64
	3. Einordnung des Ausgleichsvertrags	65
	a) Bauleitplanung als „Gegenleistung“	65
	b) Einordnung nach Vertragsgegenstand	66
	c) Einordnung nach dem Vertragszweck	66
	aa) Materielle Ausgleichspflicht und eigenes Interesse am Vertrag	66
	bb) Sicherung durch Flächenbeschaffung	67
	cc) Verfügungsverträge	69
	d) Ergebnis	69
B.	Vor- und Nachteile vertraglicher Lösungen	70
	I. Inhaltliche Ausgestaltung und verfahrensmäßige Einbeziehung	70
	II. Einvernehmlichkeit und rechtliche Wirkung	72
	III. Durchsetzung und Rechtsschutz	74
	IV. Kosten	75
	V. Rechtssicherheit	76
	VI. Zusammenfassung	76
C.	Vorrang	77
	I. Vorrang hoheitlicher Handlungsform	77
	II. Vorrang vertraglicher Handlungsform	79

D. Verhältnis von Bebauungsplan und Ausgleichsvertrag.....	82
I. Rechtsfolgen des fehlerhaften vertraglichen Ausgleichs	83
1. Nichtigkeit und Erhaltung in der Abwägungsfehlerlehre	84
2. Auswirkungen des fehlerhaften Vertrags	85
a) Fehlende Eignung des Vertragsinhalts.....	85
b) Fehlende Bindungswirkung des Vertrags	86
aa) Die fehlende Sicherung als Abwägungsfehler	86
bb) Bereits durchgeführte Ausgleichsmaßnahmen	88
II. Nebeneinander von Vertrag und Festsetzung	88
III. Nachträgliche Änderung des Ausgleichs.....	90
1. Änderung des Bebauungsplans.....	90
2. Änderung des Vertrags.....	92
a) Wertmäßige Änderungen des Ausgleichs	92
b) Änderung von Modalitäten.....	93
c) Rechtsfolgen	94
E. Zusammenfassung	94
Kapitel 2 – Anforderungen an die Sicherung.....	97
§ 6 Ziel der Sicherung	97
A. Begriff und Hintergrund der Sicherung	98
I. Begriff der „Sicherung“.....	98
II. Hintergrund der Sicherung und Sicherungsfall	99
1. Rechtsnachfolge bezüglich des Ausgleichsgrundstücks.....	100
2. Ausfall des Vorhabenträgers.....	101
B. Zielrichtung der Sicherung.....	102
I. Sicherung des Zugriffs.....	103
II. Sicherung der Ausführung.....	103
1. Zwang gegenüber dem Vertragspartner	104
2. Zwang gegenüber der Gemeinde.....	105

III. Verhältnis der Sicherung von Zugriff und Ausführung	106
C. Die Sicherungsebenen	107
I. Doppelte Funktion des § 1a Abs. 3 BauGB	107
II. Weitergehende Sicherung auf zweiter Ebene	108
D. Zusammenfassung	108
§ 7 Der Ausgleich durch Bauleitpläne	110
A. Ausgleich im Flächennutzungsplan	110
I. Darstellungsmöglichkeiten	110
II. Rechtliche Wirkung	112
III. Der Flächennutzungsplan als Vergleichsmaßstab	113
B. Ausgleich im Bebauungsplan	114
I. Inhalt eines ausgleichenden Bebauungsplans	114
1. Ausgleich durch Festsetzungen	115
a) Für den Ausgleich geeignete Festsetzungen ...	115
aa) Flächen oder Maßnahmen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB	115
(1) Bedeutung für den Vergleichsmaßstab	116
(2) Reichweite der „Maßnahmen“	117
bb) Bepflanzungen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB	118
cc) Sonstige Festsetzungsmöglichkeiten	120
dd) Zusammenfassung	121
b) Bestimmtheit	121
2. Reichweite	122
a) Zweigeteilter Bebauungsplan	122
b) Ausgleichsbauungsplan gem. § 9 Abs. 1a BauGB	122
c) Gemeindeexterne Maßnahmen	125
3. Ausgleichsverantwortlichkeit	125
II. Sicherungswirkung des Bebauungsplans	127
1. Die Bindungswirkung von Bebauungsplänen	127
2. Vollzug der bauplanerischen Festsetzungen	128

a)	Baupflicht und Baugebot	128
b)	Anordnungen nach den Landesbauordnungen	129
c)	Nebenbestimmungen	130
d)	Sonderfall des Ausgleichs an einem anderen Ort.....	131
aa)	Verpflichtung des Eigentümers.....	131
bb)	Verpflichtung des Vorhabenträgers.....	131
cc)	Verpflichtung der Gemeinde	132
e)	Verfahren ohne Baugenehmigung.....	133
3.	Kontrolldefizite	133
III.	Der Bauleitplan als Vergleichsmaßstab	134
§ 8	Anforderungen an die vertragliche Sicherung	137
A.	Inhaltlicher Umfang der Sicherung.....	137
I.	Maßstab der Sicherung.....	137
1.	Vollabsicherung.....	137
2.	Der Bebauungsplan im Vergleich.....	138
3.	Effektivität.....	139
II.	Die notwendige Sicherung.....	140
1.	Ausgleichende Defizite	140
2.	Anknüpfung an das Grundstück über dingliche Rechte	141
3.	Inhaber der Sicherheit	142
a)	Zugunsten eines ausgleichspflichtigen Privaten.....	142
b)	Zugunsten eines Hoheitsträgers.....	143
4.	Das Erfordernis der tatsächlichen Realisierung.....	144
B.	Zeitpunkt der Sicherung.....	145
I.	Einschränkung hinsichtlich des endgültigen Vorliegens von Sicherungsmitteln	146
II.	Eingriff durch die Gemeinde.....	148
III.	Ausführung der Ausgleichsmaßnahmen.....	148

C. Sicherungsdauer	148
I. Herstellungs-, Entwicklungs- und Unterhaltungspflege.....	149
II. Notwendigkeit dauerhafter Ausgleichsmaßnahmen.....	150
III. Vertragliche Verpflichtung zur Pflege.....	152
1. Verbot einer dauerhaften Verpflichtung	152
a) Aus § 135a Abs. 3 BauGB	153
b) Aus dem BNatSchG	153
c) Aus dem punktuellen Ausgleichsbegriff	154
d) Abschlussfreiheit der Gemeinde	155
2. Einschränkungen der vertraglichen Pflichten.....	155
a) Im Vergleich: Zivilrechtliches Vertragsrecht	155
b) Angemessenheit	157
aa) Angemessenheit wegen Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen?.....	157
bb) Unzumutbarkeit wegen unüberschaubarer Risiken.....	158
cc) Vergleich mit Festsetzungen.....	159
dd) Kompromisslösung	160
D. Zusammenfassung.....	161
 Kapitel 3 – Vertragliche und sonstige Instrumente zur Sicherung des Ausgleichs.....	 163
 § 9 Städtebauliche Verträge	 163
A. Der Ausgleichsvertrag als städtebaulicher Vertrag	164
I. Qualifikation als städtebaulicher Vertrag.....	164
1. Der Ausgleichsvertrag als städtebaulicher Vertrag.....	165
2. Einordnung innerhalb von § 11 BauGB	167
II. Weitere systematische Einordnung.....	168
1. Vertragsart – Einordnung innerhalb des § 54 VwVfG.....	169
2. Ausgleichsverträge als festsetzungsersetzende Verträge	171

a) Festsetzungsersetzende und -ergänzende Verträge.....	171
b) Vorwegbindung und Konfliktbewältigung.....	172
c) In Bezug auf Ausgleichsverträge.....	173
III. Der nicht städtebauliche Ausgleichsvertrag.....	173
B. Durchführungsvertrag i.S.d. § 12 BauGB	174
C. Sicherung durch Vertrag.....	176
I. Durchsetzung und Vollstreckung.....	176
1. Beim öffentlich-rechtlichen Vertrag.....	177
2. Beim zivilrechtlichen Vertrag.....	179
II. Weitergehende Sicherungsmittel.....	179
§ 10 Sonstige geeignete Maßnahmen.....	181
A. Begriff der sonstigen geeigneten Maßnahmen	182
I. Von der Gemeinde bereitgestellte Flächen.....	182
II. Sonstige Maßnahmen	183
III. Geeignetheit.....	184
B. Anforderungen an sonstige geeignete Maßnahmen	185
I. Ansicht der Rechtsprechung	185
II. Tatsächliche Durchführbarkeit bei realistischer Betrachtung	186
III. Mindestmaß an rechtlicher Bindung.....	187
1. Misstrauen gegenüber der Gemeinde	187
2. Anforderungen an die rechtliche Bindung.....	189
a) Einzelfälle der einseitigen Bindung	189
aa) Textliche Festlegung.....	190
bb) Beschluss und Anordnung.....	191
b) Gemeinsame Anforderungen	192
C. Ausgleichsverträge und sonstige geeignete Maßnahmen	193
I. Kongruenz mit den allgemeinen Sicherungsanforderungen	193
II. Der Vertrag als sonstige geeignete Maßnahme.....	194

§ 11 Inhalt und Ausgestaltung der Ausgleichsverträge.....	197
A. Vertragsinhalte	197
I. Ausgleichsmaßnahmen.....	198
1. Herstellungs-, Pflege- und Vermeidungsmaßnahmen	198
2. Selbstvornahme	199
3. Vergleichsverträge.....	200
4. Ökokonten	201
II. Sicherungsmaßnahmen	204
1. Zugriffssicherung durch Flächenbeschaffung	204
2. Ausführungs- und Kostensicherung.....	204
III. Kostenregelungen	205
B. Gegenleistung und Bedingung.....	206
C. Vertragskonstellationen.....	208
I. Vertrag mit dem Vorhabenträger als Verursacher	208
II. Vertrag mit dem Inhaber der Ausgleichsfläche	208
III. Vertrag mit einer Behörde.....	209
IV. Vertrag mit einer Nachbargemeinde.....	210
V. Mehrparteienkonstellationen	213
D. Sonstige Voraussetzungen	214
I. Formell	214
II. Inhaltlich	215
1. Bestimmtheit	216
2. Angemessenheit.....	216
3. Koppelungsverbot	217
III. Rechtsfolgen fehlerhafter Verträge	218
 § 12 Kosten des Ausgleichs	 220
A. Rechtsgrundlage und Inhalt der Kostenerstattung	220
I. Kostenerstattung nach den §§ 135a bis c BauGB.....	221
II. Abgrenzung zwischen § 135a BauGB und vertraglicher Kostenerstattung.....	222
1. Anwendungsbereich des § 135a BauGB.....	223
2. Dispositionsbefugnis.....	223

a) Formenwahlfreiheit.....	223
b) Verzicht auf Kostenerstattung.....	224
III. Kostenerstattung durch Vertrag	225
1. Inhaltliche Ausgestaltung.....	226
2. Erstattungsfähige Kosten	229
a) Kosten für Pflegemaßnahmen.....	229
b) Planungs-, Beschaffungs- und Personalkosten.....	231
B. Sicherung.....	231
I. Gegenstand der Sicherung	231
II. Notwendigkeit der Sicherung.....	233
C. Zusammenfassung	233
§ 13 Dingliche Sicherungsmittel.....	235
A. Allgemeines.....	235
I. Formelle Voraussetzungen	237
II. Gutgläubiger lastenfreier Erwerb.....	238
III. Praktische Unattraktivität von Belastungen.....	238
B. Eigentum.....	239
I. Erwerb des Grundeigentums.....	239
II. Eigentum des Ausgleichsverpflichteten	240
C. Nutzungsrechte.....	240
I. Dienstbarkeiten.....	240
1. Inhalt.....	241
a) Grunddienstbarkeit und beschränkte persönliche Dienstbarkeit	241
b) Ausgestaltung.....	242
aa) Duldung oder Unterlassen	242
bb) Einschränkungen	243
c) Vorteil und Erlöschen.....	245
2. Sicherungswirkung.....	246
II. Nießbrauch.....	246
III. Erbbaurecht.....	248
D. Vorkaufsrecht.....	249

E. Verwertungsrechte.....	252
I. Reallast	252
1. Inhalt	252
2. Sicherungswirkung.....	254
II. Grundpfandrechte	255
F. Öffentlich-rechtliche Baulast.....	256
I. Inhalt.....	257
II. Sicherungswirkung.....	260
G. Zusammenfassung	261
§ 14 Sonstige Sicherungsmittel	264
A. Pachtvertrag	264
B. Rechtsnachfolgeverpflichtung und Vertragsstrafe	266
C. Gestaltungsrechte.....	267
D. Bürgschaft.....	269
E. Angemessenheit	270
Kapitel 4 – Ergebnisse.....	273
Literaturverzeichnis.....	277

