

Natur- und Landschafts- schutzrecht

Von

Dr. jur. Erich Gassner

Ministerialrat a.D. im Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit

2., völlig neu bearbeitete Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

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.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
[ESV.info/978 3 503 16797 5](http://ESV.info/978_3_503_16797_5)

Die 1. Auflage ist unter dem Titel „Landschaftsschutzrecht“ erschienen.

1. Auflage 2012
2. Auflage 2016

Gedrucktes Werk: ISBN 978 3 503 16797 5

eBook: ISBN 978 3 503 16798 2

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2016

www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Nationalbibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US-Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO-Norm 9706

Satz: multitext, Berlin

Druck und Bindung: Kösel, Altusried-Krugzell

Vorwort

Der fachbereichsübergreifende Leitfaden will aus der Sicht des Grundgesetzes sowie der zahlreichen Fachgesetze, die Natur und Landschaft in jeweils spezifisch betroffenen Aspekten schützen, aber auch aus der Sicht des gesamt-räumlichen und des projektbezogenen Planungsrechts, schließlich des Umweltschadens-, des Ordnungswidrigkeits- und sogar des Strafrechts Instrumente darstellen, die den Schutz von Natur und Landschaft gewährleisten sollen und die – weitgehend – durch EG- bzw. EU-Recht eingefordert und abgesichert werden.

Die Daten über den Zustand von Natur und Landschaft sind amtlich verbürgt und in hohem Maße besorgniserregend. Dessen ungeachtet steht der Natur- und Landschaftsschutz vor bisher nicht gekannten Herausforderungen, wenn es darum geht, die vielfältigen Konflikte zu bewältigen, die durch die überregional wirksamen Projekte der Energieversorgung hervorgerufen werden.

Natur und Landschaft sind nicht nur Erholungslandschaft und Teil der Heimat, sondern auch öffentliches Gut, das wesentlich das ausmacht, was nach Maßgabe der Verfassung als natürliche Lebensgrundlage zu schützen ist. Ihr Schutz wird nur dann effektiv sein, wenn er Anliegen der Öffentlichkeit und damit all derjenigen ist, die Natur und Landschaft etwas angeht. Der Leitfaden will dazu beitragen, dass das Natur- und Landschaftsschutzrecht noch mehr als bisher aus einem „law in the book“ zu einem „law in action“ wird, dass jeder seine Rechte und Pflichten kennt, seien es Bürger, Planer, Behörden, Kommunen, Verbände, Anwälte oder Gerichte. Dazu sollen insbesondere auch die Beispiele aus der Praxis beitragen.

Um auch der stetig gewachsenen Bedeutung des Artenschutzrechts gerecht zu werden, wurde ein eigenständiges Kapitel zum Artenschutzrecht aufgenommen und der Titel des Buches – gegenüber der Erstauflage – erweitert. Die neue Materie des Meeresumweltschutzes wird in ihrer inter- und supranationalen Einbindung konkretisiert. Der zunehmenden Bedeutung des Umweltschadensgesetzes wird Rechnung getragen.

Was die Erarbeitung des Leitfadens betrifft, so schulde ich für fachliche Hinweise besonderen Dank Herrn Dipl.-Ing. *Wilhelm Breuer* und der Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e.V. (EGE), Bad Münstereifel (www.ege-eulen.de), sowie Herrn Dr.-Ing. *Hans-Joachim Schemel*, München, dessen „Fußabdrücke“ an zahlreichen Stellen des Werkes auszumachen sind.

Dem Verlag weiß ich Dank für die sorgfältige Betreuung des Werkes, insbesondere seitens des Lektors *Torben Bühner* und der Herstellerin *Hanne Ziegler*.

Bonn, im Juni 2016

Dr. Erich Gassner

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XV
A. Begriffliche und tatsächliche Grundlagen	1
I. Landschaft als Alltagsbegriff	3
1. Landschaft als natürliche Szenerie	4
2. Landschaft als Erholungsraum	5
3. Landschaft als Naturerlebnis	5
4. Landschaft als System	6
5. Landschaft als signifikanter Teil von Heimat	7
II. Landschaft als Rechtsbegriff	8
1. Natur und Landschaft (BNatSchG)	8
2. Bereichsspezifischer Schutzgegenstand	10
a) Wald (BWaldG)	10
b) Gewässer (WHG)	10
c) Boden, Wasser, Atmosphäre sowie Pflanzen und Tiere, aber auch Menschen in ihrer Wechselwirkung (BImSchG)	12
d) Freiraum (ROG)	13
3. Landschaft als natürliche Lebensgrundlage (Art. 20a GG) ..	14
III. Zustand von Natur und Landschaft	14
1. Generelle Ergebnisse	17
a) Freiflächeninanspruchnahme zuungunsten der Landschaft	17
b) Landschaftszerschneidung	18
c) Auswirkungen wirtschaftlicher Nutzungen mit besonderer Relevanz für die Landschaft	20
aa) Landwirtschaft	20
bb) Waldwirtschaft	23
d) Offene Fragen. Beispiel: Windkraftanlagen	24
2. Spezifische Ergebnisse	28
a) Artenvielfalt und Landschaftsqualität	28
b) Gewässer	30
c) Flussauen	32
IV. Kontrastierende Zielvorgaben	33
1. Die Ziele der Gesetze und anderer Normen	33
2. Die Ziele der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt	35
B. Natur- und Landschaftsschutz als Rechtskonkretisierungsprozess ..	37
I. Herausforderung der Öffentlichkeit	39
1. Natur und Landschaft als öffentliches Gut	39
2. Konkretisierung von Elementen der öffentlichen Ordnung im Sinne des Gefahrenabwehrrechts	39

II.	Mediation als außergerichtliche Konfliktbeilegung	41
	1. Aktuelle Entwicklungen	41
	2. Voraussetzungen einer Erfolg versprechenden Mediation . .	42
	3. Verhältnis zum Verwaltungsverfahren	42
III.	Anforderungen an die Rechtskonkretisierung generell	42
	1. Der Schutzauftrag des Art. 20a GG	42
	a) Adressaten	43
	b) Wertungs- und Steuerungsvorgaben	43
	c) Folgenreiche Entscheidungen	43
	d) Implizite Maßgaben des Art. 20a GG	44
	e) Erschließung der Sach-Materie	44
	f) Art. 20a GG im Lichte des Vorsorgeprinzips	45
	g) Operative Einzelaspekte	46
	h) Gerichtliche Durchsetzung des Schutzauftrages	48
	i) Verwirklichung des Schutzauftrags durch Private	49
	aa) Jedermannspflichten	49
	bb) Standards der guten fachlichen Praxis	50
	2. Einschlägige Handlungsformen/Zuständige Behörden	51
	3. Entscheidungsvorbereitung	51
	a) Sachverhalt und Entscheidungshorizont	52
	aa) Sachverhalt als prima causa?	52
	bb) Maßstäblichkeit der Entscheidung	52
	cc) Antizipierte Erfolgskontrolle	52
	b) Folgenabschätzung	53
	aa) Gesetzesfolgenabschätzung	53
	bb) Umweltprüfungen (SUP, UVP)	53
	cc) Gegenstand	54
	dd) Schutzgüter	54
	ee) Verfahren	54
	ff) Essenzielle Bedeutung der Öffentlichkeits- beteiligung	55
	c) Spezifische Prüfung nach Maßgabe des FFH-Gebiets- schutzrechts	56
	d) Spezifische Prüfung nach Maßgabe des Artenschutzrechts	58
IV.	Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	60
	1. Querschnittsregelung zum Schutz von Natur und Landschaft	60
	a) Reichweite des Eingriffstatbestandes	60
	b) Erheblichkeit der Eingriffsfolgen	64
	c) Land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung	64
	2. Planerische Stufen der Folgenbewältigung	67
	a) Die erfolgsbezogene Pflichtigkeit des Verursachers	67
	b) Zur vorrangigen Vermeidung	71
	c) Zur Realkompensation allgemein	71

d)	Der sachliche und räumliche Bezugsrahmen	77
e)	Maß und Frist der Realkompensation	78
f)	Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Zweck der Realkompensation	79
g)	Die Eingriffsregelung im Geltungsbereich des BauGB . .	80
3.	Das strikte Untersagungsgebot	80
a)	Allgemeines	80
b)	Eigenständigkeit der materiellen Regelung nach § 15 Abs. 5 BNatSchG	83
aa)	Schlusspunkt einer spezifischen, in sich geschlossenen Sachprüfung	83
bb)	Verhältnis der Untersagung zu der Art des ver- fahrensrechtlichen Zugriffs auf das Eingriffsprojekt	84
c)	Struktur und Systematik der Norm	85
aa)	Die Untersagung als strikte Rechtsfolge	85
bb)	Tatbestandsvoraussetzung: Unmöglichkeit der Vollkompensation in angemessener Frist	86
cc)	Tatbestandsvoraussetzung: Vorrang des Naturschutzes	86
d)	Gegenstand der Abwägung	87
e)	Konsequenzen einer Entscheidung pro Eingriff	88
aa)	Nötigenfalls Enteignungen zugunsten von Natur und Landschaft	88
bb)	Partielle Kompensation	89
4.	Ersatzzahlung	89
5.	Erfolgssicherung, Risikomanagement	90
V.	Informationsansprüche Privater	92
1.	Unterschiedliche Funktionen der Information	92
2.	Spezifische Informationsansprüche	92
a)	Verfahrensunabhängige Ansprüche	92
b)	Verfahrensabhängige Ansprüche	94
3.	Generell aktiv informierende Verwaltung	94
C.	Fachbereichsübergreifendes Planungsrecht	97
I.	Die Landschaftsplanung	99
1.	Struktur und Systematik der Landschaftsplanung	99
2.	Zu den Inhalten der Planung im Einzelnen	102
a)	Zustandserfassung	102
b)	Konkretisierte Ziele	104
c)	Soll/Ist-Vergleich	104
d)	Erfordernisse und Maßnahmen	105
3.	Strategische Umweltprüfung (SUP)	105

II.	Die gesamtäumliche Planung	106
1.	Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne, regionale Flächennutzungspläne	106
a)	Ziele, Grundsätze, sonstige Erfordernisse der Raumordnung	106
b)	Festlegung von Raumstrukturen	107
c)	Eine Naturschutzklausel für Freiräume	107
d)	Regionale Flächennutzungspläne	107
e)	Verfahren	108
aa)	Generelle Anforderungen an die Umwelt- verträglichkeit	108
bb)	Das Raumordnungsverfahren (RoV)	109
cc)	Sonderregelungen	109
2.	Spezifische Raumordnung auf Bundesebene	109
a)	Spezifische Raumordnungspläne	109
b)	Umweltprüfung	110
c)	Verfahren	110
3.	Bauleitpläne	110
a)	Unterscheidung zwischen vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung	110
b)	Schutz von Natur und Landschaft im Außenbereich ...	111
c)	Der umfassende Anspruch der Umweltprüfung	112
d)	Monitoring und Beteiligungsverfahren	117
D.	Fachbereichsübergreifendes Planfeststellungsrecht	119
I.	Die praktische Bedeutung der Planfeststellung	121
II.	Das Gebot umfassender Konflikt- und Problembewältigung ..	121
III.	Die formelle Konzentrationswirkung des Planfeststellungs- beschlusses	126
IV.	Die uneingeschränkte Geltung des materiellen Natur- und Landschaftsschutzrechts	126
V.	Die Bestandskraft des Verwaltungsaktes	127
1.	Unbeachtlichkeit von Abwägungsmängeln. Planergänzung oder ergänzendes Verfahren	127
2.	Ansprüche Betroffener auf Schutzvorkehrungen gegen nachteilige Wirkungen	128
3.	Nachträgliche Anordnungen von Amts wegen	130
a)	Vorbehaltenes Risikomanagement	130
b)	Bereichsspezifisches Fachrecht	131
c)	Rücknahme oder Widerruf des Planfeststellungs- beschlusses	131
VI.	Das Anhörungsverfahren	132
1.	Planauslegung. Ergänzende Akteneinsichts- und Informationsrechte	132

2. Einwendungen. Materielle Präklusion	133
a) Anforderungen an die Einwendungen	133
b) Verwirkungspräklusion	134
3. Nachträgliche Änderung des Planentwurfs	135
VII. Der Erörterungstermin	135
VIII. Beispiel aus der Praxis	136
E. Bereichsspezifisches Fachplanungsrecht	141
I. Wasserrecht	143
1. Maßnahmenprogramme	143
2. Bewirtschaftungspläne	143
II. Immissionsschutzrecht	144
1. Luftreinhaltepläne	144
2. Lärmaktionspläne	145
III. Waldrecht	146
1. Forstliche Rahmenplanung	146
2. Forstliche Betriebspläne	147
F. Flächenschutz	149
I. Normative Unterschutzstellungen von Gebieten	151
1. Geschützte Teile von Natur und Landschaft	151
a) Abweichungsfeste Grundsätze	151
b) Der Biotopverbund	151
c) Die Schutzgebietskategorien	152
aa) Entschließungs- und Auswahlmessen generell	152
bb) Die Gestaltung der Partikularordnung	153
d) Die Unterschutzstellung	154
aa) Allgemeines	154
bb) Spezielles zu Natura 2000-Gebieten	155
cc) Baumschutzsatzungen	156
e) Beispiele aus der Praxis	157
aa) Streitige Fälle	157
bb) Verordnungsbeispiele	158
2. Wasserschutzgebiete	169
3. Geschützte Waldgebiete	169
4. Gemäß § 49 BImSchG geschützte Gebiete	171
II. Zur Struktur eingreifender Verwaltungsakte	172
1. Befreiung von bestimmten Unterschutzstellungen	172
2. Wasserrechtliche Erlaubnis und Bewilligung	172
3. Baugenehmigung	173
4. Immissionsschutzrechtliche Genehmigungen	174
5. Naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigung	175
6. Die Soll-Regelung der Waldumwandlung	175
G. Artenschutzrecht	179
I. Allgemeiner Artenschutz	181

II.	Spezieller Artenschutz	182
1.	Die Verbotstatbestände des § 44 Abs. 1 BNatSchG	182
2.	Landwirtschaftliche Bodennutzung	183
3.	Eingriffe in Natur und Landschaft	183
4.	Bauvorhaben	184
5.	Fachkundige Unterstützung des Artenschutzes	186
6.	Die Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG	186
H.	Meeresnaturschutzrecht	189
I.	Allgemeines	191
1.	Internationales Recht und Unionsrecht	191
2.	Nationales Recht	191
II.	Geltungs- und Anwendungsfragen	191
1.	Generelle Aspekte	191
2.	Spezifische Regelungen	192
III.	Die Ausweisung von Meeresschutzgebieten	192
I.	Das Recht auf Erholung in Natur	
	und Landschaft	195
I.	Spezifische Begriffe	197
1.	Erholung im Sinne des BNatSchG	197
2.	Naturerfahrungsräume	197
II.	Das Recht zum Betreten der freien Landschaft	198
1.	Allgemeiner Grundsatz	200
2.	Betreten des Waldes	201
3.	Haftung für Schädigungen beim Betreten	201
4.	Das Verhältnis zum öffentlichen Straßen- und Wegerecht ..	202
5.	Die Ausübung des Betretensrechts	203
a)	Das Betreten im engeren Sinne	203
b)	Das Betreten im weiteren Sinne (Reiten etc.)	204
c)	Ungenutzte Grundflächen	205
d)	Das Gemeinverträglichkeitsgebot	205
e)	Die Erholungsbindung	207
6.	Die rechtliche Durchsetzung des Betretensrechts	207
7.	Die Freihaltung von Gewässern und Uferzonen	209
8.	Die Bereitstellung von Grundstücken	209
J.	Gerichtlicher Rechtsschutz	211
I.	Verwaltungsrechtsweg	213
1.	Klagebefugnis generell	213
a)	Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte	
materieller Natur	213	
b)	Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte	
verfahrensrechtlicher Natur	214	
aa)	Noch anhängiges gerichtliches Verfahren	
(§ 44a VwGO)	215	

bb) Nach getroffener Sachentscheidung (§ 46 VwVfG)	215
2. Klagebefugnis anerkannter Vereinigungen	216
a) Durchsetzung der Mitwirkungsrechte in Verwaltungs- verfahren nach § 63 BNatSchG	217
b) Klagebefugnis von anerkannten Vereinigungen nach § 64 BNatSchG	218
c) Klagebefugnis anerkannter Vereinigungen nach § 2 Umwelt-RechtsbehelfsG (UmwRG)	219
II. Zivilrechtsweg	221
1. Ansprüche auf Beseitigung und Unterlassung von Störungen der Grundstückbenutzung	221
2. Schadensersatzansprüche	221
a) Verschuldenshaftung	221
b) Gefährdungshaftung	222
c) Verletzungsfolgen	222
3. Ansprüche auf Schutzvorkehrungen nach § 14 BImSchG . .	223
III. Klagebefugnis der Europäischen Kommission	223
K. Verantwortlichkeit nach dem Umweltschadengesetz (USchadG) . .	227
I. Relevante Schäden	229
1. Schäden an bestimmten Arten und/oder natürlichen Lebensräumen	229
2. Gewässerschäden	230
3. Bodenschäden	231
II. Schädigungstatbestand	231
1. Berufliche Tätigkeit	231
2. Verantwortlichkeit	233
a) Verursachung des Schädigungstatbestandes	233
b) Verschulden	235
c) Legalisierungswirkung einer Genehmigung	235
III. Pflichten des verantwortlichen Schadensverursachers	239
1. Informationspflicht	239
2. Vermeidungs- und Schadensbegrenzungspflicht	241
3. Sanierungspflicht	242
4. Abstimmung der Maßnahmen mit der Behörde	244
5. Kostentragung	244
IV. Pflichten und Befugnisse der Behörde	245
1. Einschreiten der Behörde	245
2. Anordnung von Maßnahmen gemäß dem Fachrecht	248
3. Verfahren nach § 8 Abs. 4 USchadG	250
4. Verwaltungsvollstreckung	252
V. Rechtsbehelfe	253
1. Verantwortlicher Schadensverursacher	253
2. Betroffener	254
3. Anerkannte Vereinigungen	254

VI. Grenzen	254
1. Abgrenzung des Anwendungsbereichs des USchadG	254
2. Zeitliche Begrenzung der Pflichtigkeit nach dem USchadG	255
VII. Beispiel aus der Praxis	256
L. Bußgeld- und Strafvorschriften	259
I. Allgemeines	261
II. Bereichsspezifische Bußgeldvorschriften	262
1. § 69 BNatSchG	262
2. § 62 BImSchG	263
3. § 103 WHG	263
4. § 26 BBodSchG	263
III. Strafvorschriften	263
1. Straftaten gegen die Umwelt gemäß StGB.	263
2. § 71 BNatSchG	264
3. Gemeinschädliche Sachbeschädigung.	264
M. Ausblick	265
Literaturverzeichnis	269
Stichwortverzeichnis	277
Abbildungsverzeichnis	295