©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Rechts- und Verwaltungsaspekte der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen
Ausgewählte Fragen des Verfahrens- und materiellen Rechts

Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch

I. Einleitung

Für den auswärtigen Betrachter stellt sich Deutschland nicht nur als das Land der Vereine[1], sondern, jedenfalls was die Bundesrepublik angeht, auch als das Land der Verwaltungsverfahren dar. Schon für unbedeutende Vorhaben sind regelmäßig zahlreiche Bewilligungen, Erlaubnisse, Genehmigungen, Zustimmungen und dergleichen vorgeschrieben, die nach Durchführung mehr oder weniger komplizierter Verwaltungsverfahren erteilt werden. Das gilt für den Bau eines Einfamilienhauses[2] wie für die Errichtung einer nuklearen Wiederaufbereitungsanlage[3]. Für den Betreiber des Vorhabens ist hier schon mißlich, daß er sich mit einer Vielzahl von Behörden auseinanderzusetzen hat. Eine Vereinfachung bringen insofern Verfahren mit Konzentrationswirkung, namentlich Planfeststellungsverfahren[4] Die Gesichtspunkte, die an sich in den getrennten Verfahren zu berücksichtigen waren, müssen nunmehr aber in die Planfeststellungsverfahren eingebracht werden. Das führt zu Schwierigkeiten, wenn mehrere Planfeststellungen zusammentreffen[5] und zu einer Erscheinung, die FRIDO WAGENER aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht immer wieder kritisierte; WAGENER sprach von der *vertikalen Fachkumpanei* und behauptete, daß gemeinsame Ressortinteressen über alle Parteigrenzen hinweg den Blick auf das Ganze versperren[6]. Nun läßt sich bisweilen in der Tat beobachten, daß etwa die Straßenplaner von Bund und Ländern »ihre« Interessen gegen andere staatliche Behörden vertreten. In einem auf Ausgleich angewiesenen Bundesstaat[7] ist die sektorale Behördenkoordination aber allemal gegenüber den Konflikten vorzugswürdig, die sich beim Straßenbau und in der Nuklearpolitik bereits andeuten[8]. Hinzu kommt, daß Fachplanungen und Genehmigungsverfahren mit planerischem Einschlag[9] wie alle Planungen dem umfassenden Abwägungsangebot unterworfen sind[10]. Das ändert jedoch nichts daran, daß die Sichtweise bei den Fachplanungs- und Genehmigungsverfahren *sektoral* ist.

In einem anderen Sinn sektoral war früher auch das Naturschutzrecht. Auf der Grundlage des Reichsnaturschutzgesetzes von 1935[11] ging es um den Schutz bestimmter Gebiete und Einzelschöpfungen. Für den damaligen konservierenden Naturschutz hat sich die wohl abwertend gedachte Bezeichnung des Reservatdenkens eingebürgert[12]. Heute sind Natur und Landschaft praktisch überall zu schützen[13]. Dieses Konzept ist im Bundesnaturschutzgesetz[14] und in den den Rahmen ausfüllenden Gesetzen der Länder[15] näher ausgestaltet. Die Abkehr vom Reservatsdenken drückt sich wie folgt aus:

1. Im Vordergrund stehen nicht mehr bestimmte Schutzobjekte, sondern der Schutz der Natur schlechthin. Dies bedeutet eine Akzentverlagerung auf den beeinträchtigten Vorgang, d. h. auf das Verursacherprinzip[16].

Der Naturschutz ist zwar nach wie vor eine Fachaufgabe mit originären Zuständigkeiten der Naturschutzbehörden. § 8 BNatSchG macht aber den Naturschutz zu einer Aufgabe aller Behörden, die mit Eingriffen in Natur und Land-

1) Im Anfang war der Verein; jede anderweitige Übersetzung des Wortes 'Logos' durch Faust beruht auf einem philologischen Irrtum« (TUCHOLSKY, Die Opposition, 1930).

2) Zur Fortentwicklung des Bauordnungsrechts im Interesse der Verfahrensvereinfachung exemplarisch HORNUNG, Die neue Landesbauordnung von Baden-Württemberg, VBlBW 1984, 161 ff.

3) Vgl. MISCHKE, Konzept und Stand der Wiederaufarbeitungsanlage, atw 1984, 434 ff.; SCHEUTEN, Die deutsche Wiederaufarbeitungsanlage, atw 1985, 362 ff.; ferner die Statements in et 1985, 110 ff.

4) Allgemein RONELLENFITSCH, Einführung in das Planungsrecht (im Druck, § 16.

5) Hierzu BLÜMEL, Das Zusammentreffen von Planfeststellungen, DVBl. 1960, 697 ff.; ders. in: Das Zusammentreffen von Planfeststellungen, Forschungsauftrag des Bundesministers für Verkehr, Manuskript v. 1. 10. 1980; KNÖPFLE, Das Zusammentreffen planfeststellungsbedürftiger Vorhaben, in: Festschr. f. Maunz zum 80. Geburtstag, 1981, S. 187 ff.

6) Vgl. z. B. WAGENER, Straßenplanung im Rahmen des übrigen öffentlichen Planungssystems, in: BLÜMEL (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Straßenrechts, 1978, S. 55 ff. (61 f.).

7) Zum »harmonischen« Bundesstaat RONELLENFITSCH, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, 1975, S. 94 ff.

8) Ein Beispiel ist die Kontroverse um die Hannauer Brennelementfabriken. Einerseits enthält der 1985 verfaßte (von der Zielsetzung ausgehende »generell und längerfristig den Ausstieg aus der Nutzung der Atomenergie anzustrebenden«) Bericht der Arbeitsgruppe Hessische Atomenergiepolitik Empfehlungen zur Aufkündigung der Kooperation mit den Bundesbehörden (S. 4 ff.). Andererseits erscheint die Weisung des Bundesministers des Innern v. 18. 5. 1985 gem. Art. 85 Abs. 3 GG, durch die dem Hessischen Minister für Wirtschaft und Technik aufgegeben wurde, eine aufsichtliche Anordnung vom 3. 5. 1985 aufzuheben, verfassungsrechtlich und -politisch nicht unproblematisch.

9) Grundlegend BADURA, Die Standortentscheidung bei der Unternehmergenehmigung mit planungsrechtlichem Einschlag, DVBL. 1976, 515 ff.; DERS., in: v. Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Aufl., 1985, S. 302 ff.

10) Vgl. RONELLENFITSCH, Luftverkehrsrechtliches Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, in: Blümel (Hrsg.), Die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts, 1984, S. 125 ff. (127 m. Anm. 10); kritisch KOCH, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1984, S. 142, 216, 226 f., 230 f.

11) RGBl. I S. 821. Zur Fortgeltung BVerfG v. 14. 10. 1958, BVerfGE 8, 186

12) So z. B. PIELOW, Verursacherhaftung nach dem Bundesnaturschutzgesetz, NuR 1979, 15 ff.

13) § 1 Abs. 1 BNatschG.

14) Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (BNatschG) v. 20. 12. 1976 (BGBl. I S. 3574). Zur Entstehungsgeschichte MÜLLER/OLDENBURG, Das neue Bundesnaturschutzgesetz, NJW 1977, 925; STEIN, Die neue Situation im Naturschutzrecht in Bund und in den Ländern, Jb. Natursch. Landschaftspfl. 25 (1976), 21 ff.; KOLODZIEJZOK, Das neue Naturschutzrecht des Bundes, ebd., S. 10 ff.; EMONDS/KOLODZIEJZOK, Grundzüge des neuen Bundes-Naturschutzgesetzes, Natur und Landschaft, 1977, 35 ff.; GEROLD, Das neue Bundesnaturschutzgesetz, Ber. Ldw. 55 (1977), 353 ff.

15) BW Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (NatSchg) v. 21. 10. 1975 (GBL. S. 654); Bay Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (BayNatSchG) i. d. F. der Bek. v. 10. 10. 1982 (GVBl. S. 874); Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege in Berlin (BlnNatSchG) v. 30. 1. 1979 (GVBl. S. 183); Brem. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (BremNatSchG) v. 17. 9. 1979 (GBl. S 345); Hamburgisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (HmbNatSchG) v. 2. 7. 1981 (GVBl S. 167); Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (HNatSchG) v. 19. 9. 1980 (GVBl. I S. 309); Niedersächsisches Naturschutzgesetz (NdsNatSchG) v. 20. 3. 1981 (GVBl. S 31); NW Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz - LG) i. d. F. der Bek. v. 26. 6. 1980 (GV. NW S. 734); RhPf Landesgesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Landschaftspflegegesetz - LpflG) i. d. F. v. 5. 2. 1979 (GVBl. S. 37); Saarld. Gesetz Nr. 1097 über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft (Saarländisches Naturschutzgesetz - SNG) v. 31. 1. 1979 (Amtsbl. S. 147); SH Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Landschaftspflegegesetz - LPflgG) i. d. F. v. 19. 11. 1982 (GVOBl. S. 256).

16) Hierzu unten mit Anm. 21.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

schaft befaßt sind. Damit ist der Naturschutz zu einer *Querschnittsaufgabe* geworden[17].

Dennoch haben wir es mit zwei Betrachtungsweisen zu tun. So etwas wie einen globalen Naturschutz im verwaltungswissenschaftlichen Sinn gibt es nicht. (Der Unterschied zur Fachplanung ist die umfassende Gesamtplanung[18], also die Landes- und Regionalplanung sowie die Bauleitung mit der Verklammerungsmöglichkeit der Raumordnungsverfahren[19].) Das Verfahren nach § 8 BNatschG hat mit der Gesamtplanung oder dem Raumordnungsverfahren nichts zu tun. Es dient nur der Wahrung des sektoralen Gesichtspunktes des Naturschutzes, allerdings in allen einschlägigen Gestattungsverfahren.

Damit ist zumindest irreführend von *dem* naturschutzrechtlichen Verfahren nach § 8 BNatschG zu sprechen. Die Eingriffsregelung betrifft vielmehr eine Vielzahl von Verwaltungsverfahren und gewinnt erst Konturen, wenn man sie innerhalb dieser Verfahren darstellt[20]. Dementsprechend lassen sich die Problembereiche der Eingriffsregelung allenfalls exemplarisch behandeln. Immerhin ist es möglich, einige allgemeine Erwägungen zur Eingriffsregelung, losgelöst von den jeweiligen Verwaltungsverfahren vor die Klammer zu ziehen.

II. Die Konzeption der Eingriffsregelung

1. Vorbemerkung

§ 8 BNatschG wurde als Ausprägung des Verursacherprinzips konzipiert. Das Verursacherprinzip läßt sich, wenn man nicht nur auf den Teilaspekt der Kostenzurechnung abstellt, dahingehend formulieren, daß der Verursacher eines Eingriffs in Natur und Landschaft verpflichtet ist, unvermeidbare Beeinträchtigungen auszugleichen[21]. Diese an sich banale Forderung ist nicht subsumtionsfähig. Vielmehr kommt es allein auf die Ausgestaltung der Forderung durch § 8 BNatschG und die Landesgesetze an. Unter Berufung auf ein abstraktes Verursacherprinzip darf m. a. W. nicht einer extensiven Auslegung der Eingriffsregelung das Wort geredet werden. Was die Regelung des § 8 BNatschG im einzelnen angeht, so hat die Eingriffsregelung eine verfahrensrechtliche und materiellrechtliche Seite. Das gilt sowohl für ihre Voraussetzungen wie auch für ihre Folgen.

2. Voraussetzungen

a) Materiellrechtlich knüpft § 8 BNatschG an den unbestimmten Rechtsbegriff der Eingriffe in Natur und Landschaft an, welche in Abs. 1 definiert werden (als Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können). Schutzgüter sind also - idealtypisch getrennt - Naturhaushalt und Landschaftsbild[22]. Nicht unmittelbar geschützt ist die Pflanzen- und Tierwelt. Als Eingriffe kommen nur in Frage Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen. Das ist alles ziemlich vage. Daher ermächtigt § 8 Abs. 8 BNatschG die Länder zur Aufstellung von Positiv- und Negativlisten. Von dieser Ermächtigung haben die Länder unterschiedlich Gebrauch gemacht[23]. Beispielhafte Aufzählungen sind grundsätzlich zulässig[24]. Ferner stellt § 8 Abs. 7 BNatschG nur eine Minimalregelung dar, so daß die Länder jede ordnungsgemäße Bodennutzung als Nicht-Eingriff qualifizieren dürfen[25]. Einen totalen Schutz gewährleistet § 8 BNatschG nicht. Mittelbar beeinträchtigende Verhaltensweisen wie etwa die Reduzierung der Artenvielfalt bleiben möglich[26]. Auf die einzelnen Tatbestandsmerkmale des Eingriffs soll im vorliegenden Zusammenhang nicht näher eingegangen werden. Lediglich der Hinweis erscheint angezeigt, daß der Eingriff nicht von einem verfehlten Umweltverständnis her interpretiert werden darf, der den Menschen von vornherein in die Rolle des Störers drängt. Eingriffe sind nur dann relevant, wenn sie die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können. Im Rahmen einer ökologischen Gesamtbilanz kann ein Eingriff durchaus positiv sein, und ein gestaltender Naturschutz fordert solche Eingriffe geradezu. Die Erheblichkeit betrifft die Eingriffsintensität, die *Nachhaltigkeit* und die *Dauer* der Beeinträchtigung[27].

Materiellrechtlich ist insbesondere die *Landwirtschaftsklausel* des § 8 Abs. 7 BNatSchG von größter Bedeutung, an der beinahe das ganze Gesetz gescheitert wäre[28], und die immer noch die Gemüter erregt[29]. Ungereimt ist bereits, daß in § 1 Abs. 3 und § 22 Abs. 3 BNatschG von der »ordnungsgemäßen« Land- und Forstwirtschaft bzw. land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Bodenordnung die Rede ist, während § 8 Abs. 7 BNatschG von der »im Sinne des Gesetzes« ordnungsgemäßen land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung spricht. Die Ungereimtheit läßt sich auflösen, wenn man entweder ordnungsgemäß mit »ökologisch-richtig« gleichsetzt[30] oder § 1 Abs. 3 BNatschG eine allgemeine Aussage entnimmt, die auch für die Eingriffsregelung gilt. Die zuerst genannte Möglichkeit ist evident verfehlt; sie läßt sich weder mit dem

17) GASSNER, Eingriffe in Natur und Landschaft - ihre Regelung und ihr Ausgleich nach § 8 BNatschG, NuR 1984, 81 ff.

18) Zur Terminologie RONELLENFITSCH, Einführung, aaO (Anm. 4), § 1.

19) Vgl auch JARASS, Das Verhältnis des Raumordnungsverfahrens zu Fachgenehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, BayVBl. 1979, 398 ff.; mit Erwiderung HOSCH, BayVBl. 1979, 398 ff.; ERBGUTH, Umweltverträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren, NuR 1982, 161 ff.

20) Zu den einzelnen Fachplanungen RONELLENFITSCH, Einführung, aaO (Anm. 4), §§.

21) Allgemein REHBINDER, Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips, 1973; BULLINGER/RINCKE/OBERHAUS/SCHMIDT, Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, 1974; POPPE, Verursacherprinzip und Umweltschutz, Diss. Marburg, 1975. Zur Verankerung des Verursacherprinzips im Naturschutzrecht BT-Drucks. 7/886, S. 26; KOLODZIEJCOK/RECKEN, Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts, Komm., Losebl. 1977 ff., Tz. 1125; § 8 BNatschG Rdnr. 1; PIELOW, NuR 1979, 15 ff.; HEIDERICH, Die Ausgleichsabgabe im System der Eingriffsregelung des Naturschutzgesetzes von Baden-Württemberg, NuR 1979, 19 ff. (20); SCHROETER, Die Bedeutung des Bundesnaturschutzgesetzes für die fernstrassenrechtliche Planung, DVBl. 1979, 14 ff. (15); BREUER, Die Bedeutung des § 8 BNatschG für Planfeststellungen und qualifizierte Genehmigungen nach anderen Fachgesetzen, NuR 1980, 89 ff. (90 f.); GASSNER, NuR 1984, 81.

22) Zur Differenzierung GASSNER, NuR 1984, 82.

23) Vgl. BT-Drucks. 9/1385, S. 3 f.

24) Berechtigte Bedenken allerdings bei FICKERT, Der Verkehrswegebau im Lichte des neuen Naturschutz- und Landschaftspflegerechts, BayVBl. 1978, 681 ff. (685). In der Tat können die Positivlisten prozessual nur den Charakter einer widerleglichen Vermutung haben.

25) Zur Konkretisierung der Landwirtschaftsklausel § 10 BWNatSchG; Art. 6 Abs. 2 BayNatSchG; § 14 BlnNatSchG; § 11 BremNatSchG; § 9 HmbNatSchG; § 5 Abs. 2 HNatSchG; §§ 7 ff. NdsNatSchG; § 4 RhPfLPflG; § 7 SHLPflegG.

26) GASSNER, NuR 1984, 83.

27) BERNATZKY/BÖHM, Bundesnaturschutzrecht, Komm., Losebl. 1977 ff., § 8 BNatschG, Rdnr. 5.

28) Vgl. die Darstellung bei GALDE, Die Landwirtschaftsklausel im neuen Naturschutzrecht, in: Zum Begriff »ordnungsgemäße Landwirtschaft« im Bundesnaturschutzgesetz, ASG-Reihe, 1981, S. 12 ff. (16 f.).

29) Hierzu FISCHER-HÜFTLE, Die Landwirtschaftsklauseln im Bundesnaturschutzgesetz, NuR 1981, 21 ff.; V. MUTIUS/HENNECKE, Die Landwirtschaftsklausel im Naturschutzrecht, BayVBl. 1983, 545 ff., 582 ff.; BayVGH v. 12. 11. 1980, BayVBL. 1981, 275.

30) So etwa SENING, Nochmals: Die Landwirtschaftsklausel im Bayerischen Naturschutzgesetz, BayVBL. 1978, 394 (395 f.).

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Wortlaut noch mit dem Zweck der gesetzlichen Regelung vereinbaren[31]. Welche Land- und Forstwirtschaft ordnungsgemäß ist, bestimmt der Stand der jeweiligen agrarwissenschaftlichen Erkenntnis und Produktionstechnik[32]. Überwiegend wird auch die zweite Möglichkeit abgelehnt[33]. Aber selbst dann darf im Sinne des Gesetzes »ordnungsgemäß« im § 8 Abs. 7 BNatSchG nicht mit »ökologisch-richtig« umschrieben und damit auf § 1 Abs. 1 BNatSchG bezogen werden. »Im Sinne des Gesetzes« verweist auf § 1 BNatSchG insgesamt. Bei der Abwägung nach § 1 Abs 2 BNatschG ist die Privilegierung der Landwirtschaft ein gewichtiger Abwägungsfaktor. Abgeschwächt wirkt sich die Privilegierung auch auf die Interpretation von § 8 Abs. 7 BNatSchG aus; andernfalls würde die Vorschrift leerlaufen[34]. Konkret bedeutet das, daß bei land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Tätigkeiten, die der Eingriffsregelung überhaupt unterliegen, die Vermutung dafür spricht, daß die Tätigkeit im Sinne des Gesetzes ordnungsgemäß ist[31]. Damit soll selbstverständlich nicht bestritten werden, daß die Landwirtschaft Natur und Landschaft belasten kann. Dennoch sind alle bisherigen Änderungswünsche der Landwirtschaftsklauseln abzulehnen. So schwebt dem Rat von Sachverständigen für Umweltfragen vor, die Landwirtschaftsklauseln zu streichen oder zu denaturieren, indem eben doch »ordnungsgemäß« durch »ökologisch-richtig« bestimmt wird[35]. Die alte Fehlinterpretation erhielt dadurch Gesetzesrang. Hinter dem Vorschlag verbirgt sich ein überzogenes Umweltverständnis. Unsere Verfassungsordnung gebietet einen anthropozentrischen Umweltschutz und namentlich einen anthropozentrischen Naturschutz[36]. Natur und Landschaft sind für, nicht vor Menschen zu schützen. § 1 Abs. 1 BNatSchG bringt dies vorbildlich zum Ausdruck. Darüber hinaus sind Umwelt- und Naturschutz lediglich sektorale Staatsaufgaben. Gegenüber der Umwelt- und Naturverträglichkeit von Maßnahmen ist deren Sozialverträglichkeit vorrangig. In diesem Rahmen gewinnt § 1 Abs. 2 BNatSchG Bedeutung. Die Verbindung beider Aspekte stellt § 1 Abs. 3 BNatSchG her. Dabei sollte man es belassen.

b) Verfahrensrechtlich knüpft § 8 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG an behördliche Entscheidungen oder wenigstens Anzeigepflichten an. Einige Länder schreiben ein eigenständiges naturschutzrechtliches Ausgleichsverfahren vor, bei Eingriffen, die keiner behördlichen Gestaltung oder Anzeige unterliegen[37]. § 8 Abs. 9 BNatSchG erlaubt wohl diese Vorgehensweise, dennoch liegt ein Systembruch vor. Ausgerechnet bei unbedeutenden Maßnahmen bekommt der Naturschutz nunmehr als echte sektorale Fachzuständigkeit[38] ein größeres Gewicht. Einen vergleichbaren Systembruch bei behördlichen Eingriffen in Natur und Landschaft verhindert § 8 Abs. 6 BNatSchG.

31) V MUTIUS/HENNEKE, BayVBl. 1983, 548.
32) FISCHER-HÜFTLE, NuR 1981, 21. Zu eng BVerwG v. 13. 4. 1981, DVBl. 1983, 897.
33) LORZ, Naturschutzrecht, 1985, 1 § 8 Anm. 9 m. w. N.
34) KOLODZIEJCOK/RECKEN, aaO (Anm. 21), § 8 Rdnr. 36.
35) Umweltprobleme der Landwirtschaft, Sondergutachten März 1985, Tz. 1356 ff.
36) Vgl. auch SOELL, Naturschutzrecht, in Salzwedel (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts S. 481 ff. (494), der allerdings eine breitere Legitimationsbasis anstrebt.
37) § 6 a BayNatSchG; § 9 Abs. 4 LPlG Schl.-H.
38) LORZ, aaO (Anm. 33), Anm. 4.

3. Folgen

a) Materielle Folgen des Eingriffs sind Pflichten des Eingreifenden, die behördlich begründet[39] oder regelmäßig - festgesetzt werden. Die Pflichten stehen in einer Stufenordnung.

(1) Unterlassung vermeidbarer Eingriffe

Das durch § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG ausgesprochene Gebot, vermeidbare Eingriffe zu unterlassen, setzt logisch die Zulässigkeit eines Vorhabens voraus und betrifft nur dessen konkrete Ausführung[40]. Daher ist es irreführend, von einem Verbot vermeidbarer Eingriffe zu sprechen[41]. Verboten sind unter bestimmten Voraussetzungen nur unvermeidbare Eingriffe. Bei den vermeidbaren Eingriffen ist demgegenüber der Eingreifende gehalten, den Eingriff so gering wie möglich zu halten. Maßstab - nicht Grund - dieser Verpflichtung ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Die verbreitete Formel: »Nur der umweltschonende Eingriff ist unvermeidbar«[42] greift zu kurz, anders ausgedrückt geht zulasten des Betroffenen zu weit. Eingriffe sind allein dann vermeidbar, wenn umweltschonendere Eingriffe *zumutbar* sind.

(2) Ausgleich unvermeidbarer Eingriffe

Die Verpflichtung des Verursachers eines Eingriffs, unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft innerhalb einer zu bestimmenden Frist durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen, soweit es zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist, führt zum problematischsten Bereich der Eingriffsregelung.

Macht es schon Mühe, den Eingriff zu bestimmen, so ist es noch schwieriger, dem Begriff des Ausgleiches klare Konturen zu verleihen. Auch im vorliegenden Zusammenhang müssen einige Andeutungen genügen.

So etwas ähnliches wie eine Legaldefinition des Ausgleichs enthält § 8 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG. Danach ist ein Eingriff ausgeglichen, wenn nach seiner Beendigung keine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushaltes zurückbleibt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist. Diese Umschreibung trägt den faktischen Gegebenheiten Rechnung. In aller Regel kann der Ausgleich nicht - quasi mit umgekehrten, positiven Vorzeichen identisch sein mit dem Eingriff. Die vollständige Wiederherstellung des status quo ante ist zumeist unmöglich[44]. Dadurch gewinnt der Begriff des Ausgleichs einen normativen Einschlag und wird in seiner Handhabung flexibler. § 8 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG rechtfertigt zwei Schlüsse:

1. Ist ein gleichartiger Ausgleich ausgeschlossen, so genügt auch ein gleichwertiger Ausgleich.

2. Ist ein Vollausgleich ausgeschlossen, so genügt auch ein teilweiser Ausgleich.

Im übrigen handelt es sich beim »Ausgleich« unvermeidbarer Eingriffe nicht nur um einen normativen Begriff, sondern - ebenso wie beim Begriff des Eingriffs - um einen Rechtsbegriff[45], der der Definitionsmacht der Naturwissenschaftler entzogen ist.

Was und wie auszugleichen ist, läßt sich freilich nur unter Hinzuziehung des naturwissenschaftlichen Sachverstands

39) So § 4 Abs. 4 NW LG.
40) Zutreffend BREUER, NuR 1980, 93; GASSNER, NuR 1984, 84.
41) So aber BREUER, NuR 1980, 93.
42) GASSNER, NuR 1984, 84; KOLODZIEJCOK/RECKEN, aaO (Anm. 21), § 8 Rdnr. 18.
43) BERNATZKY/BÖHM, aaO (Anm. 27), § 8 Rdnr. 7.
44) GASSNER, NuR 1984, 84.
45) Ebd.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

klären. Insbesondere muß das Ausgleichsverfahren dem *Stand von Wissenschaft und Technik* entsprechen[46]. Der Verweis auf den Stand von Wissenschaft und Technik deutet auf Parallelen zum technischen Sicherheitsrecht[47]. Anders als dort sind für den Naturschutz und die Landschaftspflege technische Regelwerke nur ansatzweise entwickelt, so daß mit der Figur des antizipierten Sachverständigengutachtens kaum gearbeitet werden kann[48].

Bei einem normativ verstandenen Ausgleichsbegriff genügt ein *funktioneller Zusammenhang* zwischen Eingriff und Ausgleich[49]. Der Ausgleich ist nur an den Funktionsraum des Eingriffs gebunden[50]. Da sich die durch den Eingriff betroffenen Funktionen niemals vollständig erfassen und darstellen lassen[51], reicht es aus, auf die Vorrangfunktionen abzustellen, die ein Ökosystem prägen. Für die räumliche Bestimmung des Ausgleichs bedeutet das, daß der Ausgleich nicht am Ort des Eingriffs erfolgen muß[52]. Aus der Formulierung in § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG: »soweit es zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist« folgt jedoch die Forderung, daß die Restitutionsmaßnahme auf den Ort der Störung funktional zurückwirken kann und daß - selbst wenn Landesrecht nicht entgegenstehen sollte der betroffene Landschaftsraum grundsätzlich nicht verlassen werden darf. Eine Relativierung des Funktionszusammenhangs ergibt sich daraus, daß die Festlegung des Ausgleichs eine Verwaltungsaufgabe ist. Die Verwaltungsgrenzen der jeweils zuständigen Verwaltungsbehörde können daher nicht außer Betracht bleiben. Zumindest die Möglichkeit, bei gemeinnützigen Planfeststellungen Enteignungen für Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen endet an den Grenzen des örtlichen Zuständigkeitsbereichs. Allerdings darf der Träger des Vorhabens nicht Funktionszusammenhänge von sich aus durchtrennen, indem er bei Teilplanfeststellungen unzulänglich abgemessene Planungsabschnitte bildet[53]. Ein derartiges Vorgehen würde zudem gegen das Gebot der Konfliktbewältigung verstossen[54]. Selbst wenn man den Naturschutz flächenübergreifend begreift, bestehen verfassungsrechtliche Bedenken, das dem Träger des Vorhabens zustehende Enteignungsrechte auch auf außerhalb der funktionellen Grenzen gelegene Grundflächen zu erstrecken. Die Enteignung ist ultima ratio und erübrigt sich als solche wegen der Möglichkeit von Ersatzmaßnahmen.

Aus § 8 BNatSchG geht nicht eindeutig hervor, in welchem Zeitraum der Ausgleich hergestellt sein muß. Auf den Zeitpunkt des Eingriffs kommt es jedenfalls nicht an. Vielmehr kommt es darauf an, daß die Ausgleichsmaßnahmen nach Beendigung des Vorhabens innerhalb einer angemessenen Frist getroffen werden[55].

Die Bestimmung von Vorrangfunktionen eines Ökosystems setzt Werturteile voraus. Trotzdem besteht kein Beurteilungsspielraum der Fachbehörde. Der hier allein in Frage kommende Beurteilungsspielraum kraft Sachkunde[56] scheitert daran, daß es jedenfalls der primär zuständigen Behörde an spezifischer Fachkunde gerade mangelt. Anders liegen die Dinge bei der Wahl der zum Ausgleich erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen. Hier müssen Entscheidungsspielräume bestehen, die sich entweder auf die durch § 8 Abs. 3 BNatSchG eröffnete planerische Gestaltungsfreiheit[57] stützen lassen oder auf den alten polizeirechtlichen Gesichtspunkt, wonach ein Störer ein Austauschmittel anbieten kann[58].

(3) Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren oder vorrangigen Eingriffen

§ 8 Abs. 9 BNatSchG ermächtigt die Länder, weitergehende Vorschriften insbesondere über Ersatzmaßnahmen der Verursacher bei nicht ausgleichbaren oder vorrangigen Eingriffen zu erlassen. Was Ersatzmaßnahmen sind, läßt das Gesetz offen. Rein begrifflich geht es aber um Ersatz für Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen. Qualitativ kann damit kein Unterschied zwischen diesen Maßnahmen bestehen. Auch Ersatzmaßnahmen müssen Natur und Landschaft dienen[59]. Im Gegensatz zu den Ausgleichsmaßnahmen ist lediglich der Funktionszusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich aufgehoben. Soweit in einigen Bundesländern Ersatz in der Form von Ausgleichsabgaben zu leisten ist, besteht die Gefahr, daß die Ersatzmaßnahme zur »Ablaßzahlung« verkümmert, oder als Abschreckungs- und Disziplinierungsmittel mißbraucht wird. Daher ist es rechtlich weniger interessant, ob man die Ausgleichsabgabe als verfassungsrechtlich zulässige Sonderabgabe qualifizert[60]. Wichtiger ist die Frage der bundesrahmenrechtlich zulässigen Verwendung und die Bemessung der Abgabe. Dabei sollte gelten, daß die Abgabe den Kostenaufwand nicht überschreiten darf, der für die nicht durchführbaren Ausgleichsmaßnahmen erforderlich gewesen wäre. Keinesfalls akzeptabel sind die Forderungen nach laufenden Ausgleichszahlungen, die bei gemeinnützigen Planfeststellungen nur auf ein Verschieben öffentlicher Mittel bei unnötigem Verwaltungsaufwand hinauslaufen würden.

Insgesamt läßt sich sagen, daß das Hauptaugenmerk auf die Vermeidung des Eingriffs gerichtet sein sollte und daß

46) ERZ, Grundsätzliche Probleme der Ausgleichbarkeit von Eingriffen, in ANL (Hrsg.), Ausgleichbarkeit von Eingriffen in den Naturhaushalt, Laufener Seminarbeiträge 9/83, S. 14 ff. (14); praktische Beispiele bei Knauer, Möglichkeiten des Ausgleichs von Eingriffen nach dem Stand von Wissenschaft und Technik im Rahmen der Landwirtschaft, ebd., S. 43 ff.; KOLB, Möglichkeiten des Ausgleichs von Eingriffen nach dem Stand von Wissenschaft und Technik im Rahmen wasserrechtlicher Verfahren, ebd., S. 52 ff.; HÄRLE, Möglichkeiten des Ausgleichs von Eingriffen nach dem Stand von Wissenschaft und Technik im Verfahren des Straßenbaues, ebd. S. 59 ff.

47) Hierzu RONELLENFITSCH, Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren, 1983, S. 192 ff.; MARBURGER, Atomrechtliche Schadensvorsorge, 1983, S. 28 ff.; NOLTE, Rechtliche Anforderungen an die technische Sicherheit von Kernanlagen, 1984, S 75 ff. jeweils m. w. N.

48) Der Begriff geht zurück auf SCHÄFER, Das Recht der Regeln der Technik, Diss. Köln 1965. Die dogmatische Ausformung erfolgte durch BREUER, Direkte und indirekte Rezeption technischer Regeln durch die Rechtsordnung, AöR 101 (1976), S 46 ff. (82 ff.). Leitentscheidung der Rechtssprechung war das BVerwG v. 17. 2. 1978, BVerwGE 55, 250 = NJW 1978, 1450, 2409 m. Anm. HORN = DVBl. 1978, 591 m. Anm. BREUER = DÖV 1978, 559 m. Anm. VALLENDAR; ferner OVG NW v. 12. 4. 1978, NJW 1979, 772; OVG Lüneburg v. 28. 4. 1978, GewArch. 1979, 236; OVG Berlin v. 17. 7. 1978, DVBl. 1979, 159 m. Anm. PAPIER, Bad.-Württ. VGH v. 2. 9. 1980, VBlBW 1981, 220; VG München v. 26. 3. 1981, UPR 1982, 100; VG Berlin v. 18. 9. 1981, UPR 1982, 102.

49) FICKERT, BayVBl. 1978, 687; ETZ, aaO (Anm. 46), S. 15; GASSNER, NuR 1984, 85.

50) Deutscher Naturschutzring (Hrsg.), Dokumentation Umweltverträglichkeitsprüfung, 1983; ETZ, aaO (Anm. 46), S. 15 f.; GASSNER, NuR 1984, 85 f.; BREUER, NuR 1980, 94.

51) ETZ, ebd.

52) Vgl. die Nachweise in Anm. 50.

53) Hierzu RONELLENFITSCH, Auswirkungen der Teilbarkeit von Planungsentscheidungen auf den vorläufigen Rechtsschutz, in: Blümel (Hrsg.), Die Teilbarkeit von Planungsentscheidungen, 1984, S 37 ff.

54) BayVGH v. 25. 10. 1982, BayVBl. 1983, 51; OVG Berlin v. 22. 3. 1983, NVwZ 1983, 416; v. 29. 8. 1983, DVBL. 1984, 147 m. Anm. GIERKE.

55) Zur zeitlichen Dimension des Eingriffs KAULE, Ökologische Gesichtspunkte bei der Abgrenzung der Reichweite der Eingriffe nach Raum und Zeit, in: ANL (Hrsg.), Ausgleichbarkeit, aaO (Anm. 46), S. 24 ff.; ALBERT, Bewältigung der Eingriffsfolgen in räumlicher und zeitlicher Hinsicht in der Praxis, ebd., S. 26 ff.

56) Vgl. FIEDLER, Beurteilungsspielraum »aus Sachnähe«?, et 1982, 580 ff.

57) Grundlegend HOPPE, Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit, BauR 1970, 15 ff.; BVerwG v. 5. 7. 1974, BVerwGE 45, 309.

58) Vgl. § 21 Satz 2 OBG NW.

59) KOLODZIEJCOK/RECKEN, aaO (Anm. 21), § 8 Rdnr. 47.

60) VGH Bad.-Württ. v. 24. 6. 1983, Recht 1983, 220.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

ein weiterer Begriff des Ausgleichs den Vorteil hat, die mit den Ersatzmaßnahmen verbundenen Schwierigkeiten gar nicht erst aufkommen zu lassen.

b) Nach der sprachlich verunglückten Formulierung des § 8 Abs. 3 BNatSchG ist der Eingriff zu untersagen, wenn die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht im erforderlichen Maße auszugleichen sind und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft im Range vorgehen. Die Vorschrift erweckt den Eindruck einer gebundenen Entscheidung, sprengt aber das klassische Wenn-Dann-Schema, weil der Entscheidung eine Abwägung vorausgeht. Abwägung bedeutet planerische Gestaltungsfreiheit[61]. Die Kontrolldichte ist reduziert. In die Abwägung sind alle privaten und öffentlichen Belange einzustellen, die für den Eingriff sprechen. (Im übrigen läßt sich die planerische Gestaltungsfreiheit bei der Bestimmung von Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen schwer von der Abwägungsentscheidung gemäß § 8 Abs. 3 BNatSchG trennen. Das spricht für die früher vereinzelt vertretene Ansicht, § 8 Abs. 2 BNatSchG enthalte keinen Planungsleitsatz, sondern nur einen abwägungserheblichen Belang[62].

Die Entscheidung über die Folgen des Eingriffs trifft i. d. R. nach § 8 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG die Fachbehörde und nur in Ausnahmefällen die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde. Deshalb schreibt § 8 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG vor, daß im Regelfall das Benehmen mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden herzustellen ist. Wann die Beteiligung zu erfolgen hat, ergibt sich aus dem Zweck der Regelung: Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen sind am wirkungsvollsten, wenn sie möglichst frühzeitig konzipiert werden können. Entsprechend müssen die Naturschutzbehörden schon in die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials für die später zu treffende Entscheidung eingeschaltet werden[63]. Darüber hinaus muß die Beteiligung den Planungsprozeß begleiten[64]. (Da dies bei der Bauleitplanung ohnehin der Fall ist, läßt § 8 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG eine Beteiligung an Entscheidungen, die auf Grund eines Bebauungsplans getroffen werden, entfallen. Gemeint sind wohl nur qualifizierte Bebauungspläne[65].) Zu den Entscheidungen auf Grund eines Bebauungsplans zählen auch Ausnahmegenehmigungen nach § 31 Abs. 1 BBauG, nicht jedoch Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BBauG.

Bei Meinungsverschiedenheiten über Eingriffe in Natur und Landschaft, denen Entscheidungen von Bundesbehörden vorausgehen oder die von Bundesbehörden durchgeführt werden entscheidet nach § 9 BNatSchG die Fachbehörde des Bundes im Benehmen mit der obersten Landesbehörde für Naturschutz und Landschaftspflege. Es genügen somit fachliche Zuständigkeiten der Bundesbehörden, die auch Ingerenzbefugnisse sein können. § 9 BNatSchG beschränkt sich nicht auf die bundeseigene Verwaltung, sondern erfaßt auch Weisungsrechte bei der Bundesauftragsverwaltung oder nach Art. 84 Abs. 5 GG.

III. Ausgewählte Fragen

1. Überblick

Besonders schwerwiegende Eingriffe werden häufig auf Grund öffentlich-rechtlicher Fachpläne vorgenommen. Im Interesse der Transparenz und damit verbundener Kontrollierbarkeit müssen dann die Ausgleichsmaßnahmen dieser Eingriffe in ähnlicher Weise wie die Planung selbst textlich und kartographisch dokumentiert werden. Dies gilt namentlich bei Planfeststellungen. Gerade bei Planfeststellungen, genauer bei gemeinnützigen Planfeststellungen, wird zudem gerne die Neutralität der entscheidenden Behörde in Zweifel gezogen, was wohl mit ein Grund für die ansonsten systemwidrige Einführung der Verbandsbeteiligung war. Die Verbandsbeteiligung wiederum leitet über zur allgemeinen Beteiligungsproblematik, die bei mehrstufigen Verwaltungsverfahren eine wichtige Rolle spielt.

2. Landschaftspflegerischer Begleitplan

Die Funktion der planerischen Ausweisung der Ausgleichsmaßnahmen nach § 8 Abs. 4 BNatSchG wurde bereits angedeutet. Insbesondere der in dieser Vorschrift angesprochene landschaftspflegerische Begleitplan verfolgt eine andere Zweckrichtung als der landschaftspflegerische Begleitplan nach § 41 FlurbG.[66]. Der flurbereinigungsrechtliche Plan geht auf die in der Praxis entwickelten Landschaftskarten zurück, die Pläne über landschaftsgestaltende Maßnahmen enthielten[67]. Im Vordergrund stehen bei ihm Sanierungsmaßnahmen. Der naturschutzrechtliche Begleitplan ist demgegenüber Ausgleichsplan, nicht Ersatzplan. Auch wenn zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kein Wesensunterschied besteht, ließe sich ein Ersatzplan nur auf § 8 Abs. 9 BNatSchG stützen. Die vorzusehenden Ausgleichsmaßnahmen müssen genauso detailliert umschrieben werden wie die sonstigen Festsetzungen des Fachplans[68]. Ausnahmsweise kann ihre nachträgliche Festsetzung im Fachplan vorbehalten bleiben.

3. Neutralität des Entscheiders

Da auch die naturschutzrechtlichen Entscheidungen grundsätzlich von den zuständigen Fachbehörden (mit-) getroffen werden, erhält das Vorurteil Nährboden, ein mit Betriebsblindheit gepaarter Fachegoismus führe zur Unterbewertung der Belange von Natur und Landschaft[69]. Diese Bedenken richten sich im Kern gegen das Rechtsinstitut der Planfeststellung schlechthin. Charakteristikum der Planfeststellung ist damit eine umfassende Gestaltungs-, Ausschluß- und Konzentrationswirkung[70]. Die umfassende Wirkung der Planfeststellung setzt voraus, daß im Planfeststellungsverfahren die vielfältigen berührten Interessen zum Ausgleich gebracht werden. Zu diesem Zweck ist das Planfeststellungsverfahren nach dem Vorbild gerichtsförmiger Verfahren ausgestaltet. Vor allem die Trennung von Anhörungs- und Feststellungsverfahren stellt sicher, daß alle Belange ermittelt und gewichtet werden. Unter diesen Umständen sind Zweifel an der beamtenrechtlich ohnehin gebotenen Neutralität[71] und Unabhängig-

61) Vgl. oben mit Anm. 10. Weitere Nachweise bei PIETZNER/RONELLENFITSCH, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 5. Aufl. 1985, § 7 Rdnr. 67.
62) SCHROETER, DVBl. 1979, 16; a. A. etwa KODAL/KRÄMER, Straßenrecht, 4. Aufl. 1985, Rdnr. 47.3.
63) GASSNER, NuR 1984, 81.
64) FICKERT, BayVBl. 1978, 689.
65) KOLODZIEJCOK/RECKEN, aaO (Anm. 21), § 8 Rdnr. 25; BERNATZKY/BÖHM, aaO (Anm. 27), § 8 Rdnr. 11.
66) Hierzu BLÜMEL/RONELLENFITSCH, Die Planfeststellung in der Flurbereinigung, 1975, S. 37, 44.
67) Vgl. ABB, Die Aufgaben des Vermessungsingenieurs bei der Flurbereinigung, Zeitschrift für Vermessungswesen 1972, 158 ff. (160).
68) Hierzu demnächst KUSCHNERUS, Zur Funktion des landschaftspflegerischen Begleitplans, in: Blümel (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts.
69) § 75 Abs. 1 VwVfG.
70) Hierzu RONELLENFITSCH, Einführung, aaO (Anm. 4), § 16 I.
71) Vgl. BALTES, Die Neutralität des Berufsbeamten, 1973.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

keit[72] selbst dann zunächst schiere Behauptungen, wenn der Staat selbst Planungsträger ist. Wenn sogar die Unterscheidung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde nur funktionelle Bedeutung hat und keine organisatorische Trennung gebietet[73], so ist nicht einzusehen, wieso die Planfeststellungsbehörde über die sektoralen Gesichtspunkte des § 8 BNatSchG nicht unabhängig entscheiden sollte. Im Gegenteil: Die Eingriffsregelung stellt einen Fremdkörper im System des Planfeststellungsrechts dar, der gerade noch tragbar ist, weil nur das Benehmen der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden vorgeschrieben wurde[74]. Gegen jede Erweiterung und Umgestaltung dieser Regelung etwa in Richtung auf die Einsetzung unabhängiger Gremien mit qualifizierten Mitwirkungsrechten bestehen gewichtige rechtliche Bedenken.

4. Verbandsbeteiligung

Gemäß § 29 Abs. 1 BNatSchG ist in Planfeststellungsverfahren über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, anerkannten Naturschutzverbänden, die durch das Vorhaben in ihrem satzungsgemässen Aufgabenbereich berührt werden, Gelegenheit zur Äußerung sowie Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben. Die Tragweite der Bestimmung kann und soll hier nicht näher abgehandelt werden, da sonst zwangsläufig die leidige Kontroverse über die Einführung der Verbandsklage aufgerollt werden müßte. (Hierzu wurde aber schon so viel gesagt und geschrieben, daß man mittlerweile von einer Verbandsplage sprechen kann. Die häufig ideologisch angehauchten Argumente (vor allem der Befürworter der Verbandsklage) enthalten eine deutliche Warnung.) Auch § 29 BNatSchG birgt die Gefahr, als Vehikel eigener Wertvorstellungen mißbraucht zu werden. So ist der von § 29 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG geforderte ideele Vereinszweck geeignet, jedem, der gegenläufige »materielle« Zwecke verfolgt, eine minderwertige Motivation zu unterstellen. § 29 Abs. 2 BNatSchG darf aber nicht dazu dienen, einerseits mißliebige Vereine zu diskriminieren[75], andererseits (anerkannte) Vereine zu bevorzugen. Nüchtern betrachtet hat § 29 BNatSchG in erster Linie die Funktion, die Informationsbasis der zu Entscheidungen berufenen und mitwirkungsbefugten Behörden zu verbreiten[76]. Daraus folgt:

1. Naturschutzverbände haben weder die Aufgabe, noch sind sie in der Lage, Entscheidungen nach § 8 BNatSchG auf eine »demokratischere« Basis zu stellen.

2. Naturschutzverbände sind keine Träger öffentlicher Belange.

3. Naturschutzverbände sind nicht Beteiligte i. S. v. § 13 Abs. 1 VwVfG.

Daß eine Verbandsbeteiligung nicht in Betracht kommt, wo die Planfeststellung und sei es zu Unrecht - unterbleibt, sollte sich von selbst verstehen.

5. Mehrstufige Verfahren

Eingriffe in Natur und Landschaft treten häufig in gestuften Planungen und Genehmigungsverfahren auf. Die stufenförmige Planung dient dazu, die auftretenden Probleme schrittweise abzuarbeiten. Solche Probleme können sich aus der inner- und zwischenbehördlichen Koordination ergeben, aber auch auf das Außenverhältnis ausstrahlen. *Echte* gestufte Verfahren liegen nur vor, wenn auf der jeweiligen Stufe eine rechtlich verbindliche außenwirksame Regelung getroffen werden kann[77]. Häufiger sind die *unechten* gestuften Verfahren, bei denen die Stufenentscheidung nur verwaltungsinterne Bindungswirkung entfalten. Standardbeispiele sind die Flächennutzungspläne[78], die luftrechtliche Genehmigung mit nachfolgender Planfeststellung[79] oder die Planungsentscheidung nach § 16 FStrG[80]. In unechten gestuften Verfahren bleibt es dabei, daß die Beteiligung der Naturschutzbehörde sich auf den gesamten Planungsprozeß erstreckt. Etwas anderes gilt für die echten gestuften Verfahren. Das Konzept der echten gestuften Verfahren beruht auf der Erwägung, daß es bei aufwendigen Gestattungsverfahren für Großvorhaben unzweckmäßig ist, die erforderliche behördliche Genehmigung in einem einzigen Verfahrensschritt zu erteilen. Sinnvoller erscheint es, solche Genehmigungsverfahren in zeitlich und sachlich aufeinanderfolgende Abschnitte zu unterteilen. Durch jede Teilentscheidung muß sich dann die Selbstbindung der Behörde im Hinblick auf Nachfolgeentscheidungen und auf das Gesamtvorhaben zunehmend verdichten. Einwendungen Dritter, über die durch eine Teilentscheidung entschieden worden ist, werden ausgeschlossen (Bestandskraftpräklusion). Das gilt entsprechend für die Beteiligung der Naturschutzverbände und Naturschutzbehörden.

IV. Ausblick

Die Eingriffsregelung stellt in vielfacher Hinsicht einen Kompromiß dar. Sie vermeidet Maximalforderungen aus der Perspektive des Naturschutzes und der Landschaftspflege, und gerade deshalb läßt sich mit ihr leben. Für eine grundlegende Änderung und Umgestaltung besteht kein Anlaß. Auch die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten[81] läßt dem nationalen Gesetzgeber so viel Spielraum, daß im Prinzip die Eingriffsregelung beibehalten werden kann[82]. Ohnehin werden in den Verwaltungsverfahren, auf die sich § 8 BNatSchG bezieht, seit jeher der Sache nach Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt, so daß die Richtlinie die Bundesrepublik Deutschland wohl am wenigsten tangiert. Für den eingangs erwähnten auswärtigen Betrachter dürfte es kurios anmuten, mit welcher Hektik die Umsetzung der Richtlinie diskutiert und betrieben wird. Gerade Regelungen wie die des § 8 BNatSchG erlauben eine größere Gelassenheit.

Anschrift des Verfassers
Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch
Institut für Öffentliches Recht der Universität Bonn
Adenauerallee 24 - 42
5300 Bonn 1

72) Hierzu KIRCHHOF, Die Bedeutung der Unbefangenheit für die Verwaltungsentscheidung, VerwArch. 1975, 370 ff.
73) Vgl. BVerwG v. 25. 8. 1971, BUCHHOLZ 407.4 § 17 FStrG Nr. 15 (S. 15, 16); v. 2. 10. 1979, BVerwGE 58, 344.
74) Zutreffend FICKERT, BayVBl. 1979, 689.
75) Hiergegen VG Berlin v. 18. 3. 1981, UPR 1982, 98.
76) Vgl. RONELLENFITSCH, Genehmigungsverfahren, aaO (Anm. 47), S. 307 f.
77) RONELLENFITSCH, Auswirkungen, aaO (Anm. 33), S. 41.
78) Hierzu LÖHR, Die kommunale Flächennutzungsplanung, 1977; LENZ, Der Flächennutzungsplan, StT 1979, 527 ff.; SCHIMANKE, Funktionen der Flächennutzungsplanung, DVBl. 1979, 616 ff.
79) Hierzu RONELLENFITSCH, DVBl. 1984, 506 f.
80) BVerwGE 62, 342; vgl. auch STEINBERG, Rechtsschutz gegen die Trassenentscheidung nach § 16 FStrG, NVwZ 1983, 209 ff.
81) ABl. Nr. L 175/40; hierzu CUPEI, Umweltverträglichkeitsprüfung, DVBl. 1985, 814 ff.
82) Zur »Umweltverträglichkeitsprüfung im Naturschutz und in der Landschaftspflege« CARLSEN, in: Deutscher Naturschutzring e. V. Bundesverband für Umweltschutz (DNR), Dok. Umweltverträglichkeitsprüfung Chance und Herausforderung für die europäische Umweltpolitik, 1983, S. 90 ff.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge (LSB)

Jahr/Year: 1985

Band/Volume: 1_1985

Autor(en)/Author(s): Ronellenfitsch Michael

Artikel/Article: Rechts- und Verwaltungsaspekte der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen - Ausgewählte Fragen des Verfahrens- und materiellen Rechts 13-18