©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Rechtsprechung zum naturschutzrechtlichen Inschutznahmeverfahren

York Christian STENSCHKE*

Gliederung:

I. Erarbeitung des Verordnungsentwurfs

1. Grundsatzfragen

a) Schutzwürdigkeit

b) Erforderlichkeit

c) Ermessen des Normgebers

2. Aufbau

a) allgemeine Normsetzungsrichtlinien

b) Ermächtigungsnorm

c) Schutzgegenstand

d) Schutzgebietsgrenzen

e) Schutzzweck

f) Verbote

g) Erlaubnisvorbehalte

h) Befreiung

i) Ausnahmen

j) Ordnungswidrigkeiten

k) Inkrafttreten und Geltungsdauer

II. Durchführung des Verfahrens

1. Vorabklärungen

a) Vorbesprechung mit einigen wesentlichen Fachbehörden

b) Informationsveranstaltung mit Betroffenen

2. Raumordnungsverfahren

3. Anhörung der Träger öffentlicher Belange und Naturschutzverbände

4. Öffentliche Bekanntmachung

a) Fristsetzung

b) Geläufige Gebietsbezeichnung („Anstoßwirkung")

c) Hinweise auf Anregungen, Bedenken und Veränderungssperre

d) Mitteilung des Abwägungsergebnisses

5. Einschaltung des Naturschutzbeirats

6. Abwägung und Beschlußfassung

7. Rechtsaufsichtliche Genehmigung

8. Ausfertigung

9. Bekanntmachung

10. Einstweilige Sicherstellung

III. Abwägung

1. Grundsätze

2. Abwägung mit anderen Belangen

a) Abwägungsprinzip im Naturschutzrecht

b) Abwägungsvorgang

a) Kommunale Rechtspositionen

b) Landwirtschaft

c) Forstwirtschaft

d) Fischereiwirtschaft

e) Jagd

f) Landesverteidigung

g) Fernmeldewesen

h) Straßenbau

i) Wasserwirtschaft

j) Luftverkehr

k) Bergbau

1) Rettungseinsätze

m) Erholungsverkehr

3. Abwägung mit Eigentümerinteressen

a) Eigentumsinhalt und -schranken

b) Sozialbindung im Naturschutzrecht

c) Bestandsschutz

d) Entschädigungspflichtige Enteignung

Aufgrund der Sichtung von Biotop- und Auwaldkartierungen erweisen sich in Bayern etwa 1000 Gebiete als naturschutzgebietswürdig i.S. des Art. 7 BayNatSchG. Dazu kommen zahlreiche Gebiete, die in den Regionalplänen als landschaftliche Vorbehaltsgebiete ausgewiesen wurden und sich deshalb zumindest teilweise zur Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten nach Art. 10 BayNatSchG anbieten. Darüber hinaus liefern die Biotopkartierung sowie das Arten- und Biotopschutzprogramm des Bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen eine Fülle von Vorschlägen zur Festsetzung von Naturdenkmalen gemäß Art. 9 BayNatSchG und von geschützten Landschaftsbestandteilen gemäß Art. 12 BayNatSchG[1]).

Sämtliche Schutzgebiete werden durch Rechtsverordnung von staatlichen Naturschutzbehörden oder Kommunen ausgewiesen. Die bei der Erarbeitung von Verordnungsentwürfen (I), bei der Durchführung des Verfahrens (II) und bei der Abwägung der Naturschutzbelange mit anderen öffentlichen und privaten Belangen (III) häufig auftretenden Fragen sollen nachstehend - teilweise nur stichwortartig- mit besonderen Hinweisen auf die Rechtsprechung abgehandelt werden.

I. Erarbeitung des Verordnungsentwurfs

1. Grundsatzfragen

Damit die Verordnung gemäß Art. 45 LStVG im Rahmen der Ermächtigungsnorm bleibt, müssen die fachlichen Schutzgebietsvorschläge zunächst anhand der Tatbestandsmerkmale der Art. 7 12 BayNatSchG gewertet werden.

a) Schutzwürdigkeit

Dabei sind die Schutzwürdigkeit des gegenwärtig vorhandenen Naturhaushalts, der Eigenart der Landschaft[2]), des Landschaftsbildes oder die Erholungseignung Maßstab. Für den Nachweis der

---

Überarbeitung von „Das Inschutznahmeverfahren im Naturschutzrecht" in BayVBl 1987 S. 644

[1]) Alle weiteren Anmerkungen siehe Anhang!

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Schutzwürdigkeit, aber auch für die verbale Festlegung des Schutzzwecks und die Abwägung mit anderen öffentlichen und privaten Belangen ist eine sorgfältige fachliche Beurteilung mit entsprechender Bestandsaufnahme unerläßlich. Das Gutachten muß von zutreffenden Voraussetzungen ausgehen, besonders schwierige Probleme hinreichend klären, darf keine Mängel oder unlösbare Widersprüche aufweisen und keinen Anlaß zu Zweifeln an der Sachkunde und Unvoreingenommenheit des Gutachters aufkommen lassen[3]). Wie geschützte Biotope entstanden sind, ist für die Inschutznahme ohne Bedeutung[4]).

Die Verbesserung des Ist-Zustandes durch eine Unterschutzstellung ist zulässig[5]). Sie ist aber möglicherweise entschädigungsrechtlich von Bedeutung, weil insoweit eine naturschutzfachliche Situationsgebundenheit und damit eine eigentumsrechtliche Sozialbindung gegenwärtig noch nicht vorliegt.

Naturschutzrechtlich kann jedoch auch die Inschutznahme (noch) nicht schutzwürdiger Natur damit begründet werden, daß § 1 BNatSchG nicht nur das Ziel enthält, Natur und Landschaft zu schützen und zu pflegen, sondern auch „zu entwickeln" und daß ein Landschaftsschutzgebiet gemäß Art. 10 BayNatSchG auch zur „Wiederherstellung" der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter ausgewiesen werden kann. Zumindest dürfte es dort keine Probleme geben, eine sich erst zu einem Biotop entwickelnde Landschaft unter Schutz zu stellen, wo bereits eine rechtliche Vorwidmung mit ökologischen Zielsetzungen gegeben ist, wie z.B. Festsetzungen gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 10 und § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB in der Bauleitplanung oder landschaftspflegerische Begleitpläne in Planfeststellungen, etwa die Bestimmung eines neu entstandenen Stausees für Naturschutzzwecke. In diesem Fall kann - um rechtzeitig einen Riegel vor erst entstehende Freizeit und andere Nutzungen zu schieben - die Inschutznahme schon dann einsetzen, wenn sich die erwartete Flora und Fauna noch nicht eingestellt hat.

b) Erforderlichkeit

Sodann ist die Erforderlichkeit der Inschutznahme zu prüfen, denn eine öffentliche Planung trägt ihre Rechtfertigung nicht bereits in sich selbst, sondern bedarf wegen ihrer Einwirkung auf Rechte Dritter einer an ihrer gesetzlichen Zielbestimmung gemessenen Rechtfertigung[6]). Der Schutzgegenstand muß unter Berücksichtigung der allgemeinen Ziele und Grundsätze des Naturschutzes gemäß § 1 und 2 BNatSchG tatsächlich schutzwürdig und schutzbedürftig sein[7]). In Analogie zur Planungsrechtfertigung bei der Straßen- sowie Bauleitplanung ist die Inschutznahme nicht erst bei natur- und denkgesetzlicher Unausweichlichkeit „erforderlich", sondern schon dann, wenn sie „vernünftigerweise geboten" ist[8]). Die Erforderlichkeit ist allein nach den eigenständigen Voraussetzungen des Naturschutzrechts zu beurteilen. Es bedarf keiner speziellen Rechtfertigung und Begründung dafür, daß und weshalb die den anderen Aufgabenträgern zugewiesenen gesetzlichen Möglichkeiten des Naturschutzes (z.B. auch in der Bauleitplanung) nicht auereichend erscheinen[9]).

Die Erforderlichkeit einer Schutzgebietsausweisung wird nicht dadurch hinfällig, daß Grundstückseigentümer zivilrechtliche Verträge über eine naturschutzfreundliche Bewirtschaftung gegen Entschädigung anbieten[10]). Derartige Verträge bewirken nur einen unzureichenden Schutz, da sie,

keine öffentlich-rechtliche Wirkung entfalten (vgl. § 68 BLG, Art. 34 BayNatSchG, Art. 47 BayWaldG),

nur gegenüber den Vertragspartnern, nicht aber gegenüber Dritten (z.B. Freizeitnutzern) gelten,

wegen der Kündbarkeit mit einer ständigen Unsicherheit behaftet sind,

wegen der Freiwilligkeit von Vertragsabschlüssen nicht gewährleisten, daß auch ein Gebiet mit einer großen Anzahl von Grundstücken vollständig geschützt werden kann.

Zudem würden Privatverträge mit einer Vielzahl von Grundstückseigentümern und Pächtern einen unvertretbar großen Verwaltungsaufwand mit sich bringen, der wegen des Wechsels von Eigentums- und Pachtverhältnissen auch nicht auf eine einmalige Aktion beschränkt werden könnte.

Kein notwendiges Element der Erforderlichkeit ist die akute Gefährdung des Objekts, jedoch kann diese die Dringlichkeit der Schutzmaßnahme erhöhen[11]). Bei konkreter Gefährdung ist eine Verordnung auch als „Maßnahme-Verordnung" zulässig[12]).

c) Ermessen des Normgebers

Das Ermessen des Normgebers erstreckt sich zunächst auf die Frage, ob er überhaupt eine Unterschutzstellung vornimmt. Sein an sich weites Ermessen ist bei entsprechender Schutzwürdigkeit des Gebiets erheblich eingeschränkt durch zwingende Grundsätze des Naturschutzes in Art. 1 Abs. 2 Nr. 5 („sind zu schützen, zu unterhalten ") und Art 14 Abs. 2 BayNatSchG. Auch die Rechtsprechung hat sich in diesem Sinne ausgesprochen[13]).

Einen erheblichen Nachdruck hat der staatliche Handlungsauftrag zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen durch die Staatszielbestimmung in Art. 20a GG, Art. 3 Abs. 2 BV und die Auftragskonkretisierung in Art. 141 Abs. 1 und 2 BV erhalten[14]).

Die gesetzliche Ermächtigung gewährt dem naturschutzrechtlichen Normgeber darüber hinaus eine verhältnismäßig weite Gestaltungsfreiheit[15]). Er muß sich jedoch an die gesetzliche Ermächtigung halten und die Grundsätze der Bestimmtheit, Geeignetheit, Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Gleichbehandlung beachten[16]).

Gemäß Nr. 2.1.3 der Organisationsrichtlinien der Bayer. Staatsregierung vom 26.06.1984 [17]) sollen Regelungen nicht erlassen werden, wenn ihre Einhaltung weder erwartet noch sichergestellt werden kann. Diese allgemeine Soll- (Verwaltungs-) Vorschrift kann der Ausweisung von Schutzgebieten bei der hohen faktischen und verfassungsrechtlichen Bedeutung der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen nicht entgegenstehen, denn durch

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

die Errichtung von Naturschutzwachten soll gerade auf dem Gebiet des Naturschutzes eine höhere Aufklärung und Überwachung erreicht werden als auf anderen Gebieten. Daneben sei auf folgendes hingewiesen:

Das Wesen einer Norm besteht in ihrem Gebot und nicht in ihrer Vollziehbarkeit,

das Menschenbild des Grundgesetzes geht vom gesetzestreuen Bürger aus,

nicht das Rechtsgefühl erzeugt das Recht, sondern das Recht erzeugt das Rechtsgefühl (Rudolf von Ihering).

2. Aufbau

a) Allgemeine Normsetzungsrichtlinien

Grundsätzlich sind bei der Abfassung des Einleitungssatzes und einzelner Vorschriften die IMBek zum LStVG[18]) und die Redaktionsrichtlinien der Bayer. Staataregierung vom 26.06.1984[19]) zu beachten.

b) Einleitungssatz

Der Einleitungssatz zitiert gemäß Art. 45 Abs. 2 LStVG die Ermächtigungsgrundlagen.

c) Schutzgegenstand

Der Schutzgegenstand[20]) ist gemäß § 12 Abs. 2 BNatSchG zu benennen.

d) Schutzgebietsgrenzen

Die Schutzgebietsgrenzen werden gemäß Art. 51 Abs. 3 LStVG festgelegt, wobei die Grobumschreibung verbal oder kartographisch erfolgen kann. Zur Abgrenzung und Schutzwürdigkeit der einzelnen Grundstücke im Schutzgebiet gibt es eine Reihe von obergerichtlichen Entscheidungen[21]). Auch hier hat der Normgeber ein gestalterisches Ermessen[22]).

Beim Vollzug einer Schutzgebietsverordnung ist zu berücksichtigen, daß der Schutz nicht formal an der Außenlinie des Schutzgebiets endet, sondern sich auch auf außerhalb liegende Vorhaben erstreckt, wenn diese in das Schutzgebiet hineinwirken[23].

e) Schutzzweck

Der Schutzzweck muß nach § 12 Abs. 2 BNatSchG angegeben werden und dient u.a. als Entscheidungskriterium bei der Erteilung von Erlaubnissen und Befreiungen. Es ist nicht erforderlich, die zu schützenden Tiere und Pflanzen im einzelnen aufzuzählen. Es genügt aber auch nicht, wenn es etwa heißt, die Unterschutzstellung erfolge zur „Erhaltung des trockenen Südwesthangs mit seiner seltenen Fauna und Flora“ Der wesentliche Schutzzweck muß in der Verordnung genannt werden, weil er Maßstab für ihre Erforderlichkeit und Verbote zur Erreichung dieses Schutzzwecks ist. Eine Konkretisierung durch zusammenfassende Begriffe ist durchaus möglich[24]). Ein besonderes, schutzwürdiges Interesse des einzelnen, unmittelbar aus der Schutzverordnung zu ersehen, um welche Arten von Pflanzen und Vögel es sich handelt, ist nicht ersichtlich[25]).

f) Verbote

Verbote sind ebenfalls nach § 12 Abs. 2 BNatSchG aufzunehmen. Sie haben sich an die Ermächtigungsgrundlage zu halten. Das ermöglicht bei verschiedenen Schutzgebietstypen auch verschiedene Eingriffe in die Handlungsfreiheit:

Naturschutzgebiet nach Art. 7 BayNatSchG: Absolutes Veränderungsverbot, Betretungsverbot, Handlungsverbot,

Naturdenkmal und geschützter Landschaftsbestandteil nach Art. 9 und 12 BayNatSchG: absolutes Veränderungsverbot, aber kein Betretungsverbot,

- Landschaftsschutzgebiet nach Art.10 BayNatSchG: Verbot von Handlungen, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Im Landschaftsschutzgebiet darf also kein Betretungsverbot erlassen werden und kein Verbot von Handlungen (Jagd, Fischerei), es sei denn, solche Handlungen würden den Charakter des Gebiets verändern. Allerdings braucht sich das relative Veränderungsverbot nicht nur allgemein auf Handlungen zu beziehen, die die Natur schädigen, das Landschaftsbild verunstalten oder den Naturgenuß beeinträchtigen, sondern es kann sich auch auf konkrete Maßnahmen beziehen, wie etwa Verbote von bestimmten Gebäuden oder Bootsanlegestellen[26]).

g) Erlaubnisvorbehalte

Bei der Abfassung der Verbote und Erlaubnisvorbehalte sind wiederum die Grundsätze der Bestimmtheit, Geeignetheit, Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Gleichheit zu beachten[16]). Das rechtsstaatliche Gebot hinreichender Bestimmtheit der Normen zwingt nicht dazu, Tatbestände stets mit genau erfaßbaren Maßstäben zu umschreiben. Generalklauseln und unbestimmte, der Ausfüllung bedürftige Begriffe sind grundsätzlich zulässig, jedoch ist der Normgeber gehalten, seine Regeln so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normenzweckmöglich ist[27]). Daß hinsichtlich der Rechtsanwendung im einzelnen Fall ein Rest von Unsicherheit verbleibt, folgt aus der Funktion von Rechtsbegriffen dieser Art als Einschätzungsermessen[28]).

Ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt stellt ein rechtsstaatlich unbedenkliches Mittel des Verwaltungshandelns dar[29]). Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse müssen aber vom geregelten Sachbereich her geboten und in ihrer Ausgestaltung selbst sachgerecht sein; sie dürfen nicht weiter gehen als der Schutzzweck der Regelung reicht[30]). Dabei genügt die allgemeine Erfahrung, ob eine Gefährdung gegeben ist oder nicht.

Die Beschränkung, bestimmte Vorhaben von einer vorherigen behördlichen Unbedenklichkeitsprüfung abhängig zu machen, hält sich noch im Rahmen der zulässigen Inhaltsbestimmung des Eigentums[31]). Unangemessene Verzögerungen bei der Bearbeitung von Erlaubnisanträgen stellen sich als - mit Rechtsbehelfen angreifbare - Mängel im Vollzug dar; durch sie kann die Gültigkeit der Verordnung selbst nicht in Frage gestellt werden[32]).

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Auf die Erteilung der Erlaubnis besteht in einem Landschaftsschutzgebiet bei Erfüllung aller Voraussetzungen ein Rechtsanspruch[33]). Soweit eine Verordnung bei entsprechender Schutzwürdigkeit etwa in einem Naturschutzgebiet einen Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung ausschließt, entzieht sie nicht eine Befugnis, die wesensmäßig den Kern des verfassungemäßig garantierten Eigentums ausmachen würde[34]).

h) Befreiung

Die gesetzlichen Voraussetzungen der Befreiung ergeben sich aus Art. 49 BayNatSchG[35 + 54]).

i) Ausnahmen

Ausnahmen stellen als Ergebnis der Abwägung den möglichen Interessensausgleich dar (dazu unten III).

j) Ordnungswidrigkeiten

Ordnungewidrigkeiten haben ihre Rechtsgrundlage in Art. 52 BayNatSchG. Gemäß Art. 4 LStVG müssen die Tatbestände für die Ordnungswidrigkeit in der Verordnung genannt werden, so daß eine Verweisung auf Art. 52 BayNatSchG nicht genügt[36]). Es ist mit dem Wesen eines Ordnungswidrigkeitstatbestandes vereinbar, wenn er unbestimmte, ausfüllungsbedürftige Rechtsbegriffe enthält[37]).

k) Inkrafttreten, Geltungsdauer

Inkrafttreten und Geltungsdauer richten sich nach Art. 50 LStVG. Eine Befristung ist nicht angezeigt[38]).

II. Durchführung des Verfahrens

1. Vorabklärungen

Vor Einleitung des formellen Anhörungsverfahrens gemäß Art. 46 BayNatSchG kann sich eine

a) Vorbesprechung

mit den wichtigsten Fachbehörden als Trägern öffentlicher Belange und den beteiligten Kommunen und (nicht nur anerkannten) Naturschutz-Verbänden sowie

b) Informationsversammlung

mit Eigentümern und sonstigen Berechtigten empfehlen, um berechtigte Interessen rechtzeitig zu berücksichtigen.

2. Raumordnungsverfahren

Die Durchtührung eines Raumordnungsverfahrens gemäß Art. 23 LP1G ist nur dann notwendig, wenn wegen der Größe des Schutzgebiets überörtliche Auswirkungen zu erwarten sind.

3. Anhörung der Träger öffentlicher Belange und Naturschutzverbände

Bei der Anhörung der Träger öffentlicher Belange gemäß Art. 46 Abs. 1 BayNatSchG bestehen keine gesetzlichen Fristen und kein Anspruch der Beteiligten auf Beantwortung ihrer Einwendungen (Argument aus Art. 46 Abs. 1, 2 und 4 BayNatSchG). Das gleiche gilt für die Anhörung der anerkannten Naturschutzverbände gem. § 29 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG. Im vereinfachten Verfahren nach Art. 46 Abs. 3 BayNatSchG sind nicht nur die von Beschränkungen Betroffenen, sondern auch die in ihrem Aufgabenbereich möglicherweise berührten Stellen zu beteiligen, insbesondere die Fachbehörden und auch die anerkannten Verbände[39 + 64]).

4. Öffentliche Bekanntmachung

Die öffentliche Bekanntmachung richtet sich nach Art. 46 Abs. 2 BayNatSchG i.V.m. Art. 27 Abs. 2 GO[40]).

a) Fristsetzung

Großzügige Fristsetzung für die Auslegung und die vorherige Bekanntmachung ist zweckmäßig zur Vermeidung von Formfehlern, welche die Nichtigkeit der Verordnung zur Folge hätten[4]).

b) Gebietsbezeichnung

Die Bekanntmachung muß eine geläufige geographische Bezeichnung oder eine Karte des Gebiets enthalten, um beim betroffenen Bürger „Anstoßwirkung" zu einer möglichen Verfahrensbeteiligung zu entfalten[42]).

c) Hinweis auf Anregungen, Bedenken und Veränderungssperre

Hinweis auf Anregungen und Bedenken während der Auslegungsfrist von einem Monat und bei Naturschutzgebieten auch Hinweis auf die Veränderungssperre gemäß Art. 48 Abs. 3 BayNatSchG.

Enthält eine Verordnung gegenüber dem Entwurf, zu dem der betroffene Grundtückseigentümer angehört worden war, keine wesentlichen Änderungen, ist eine erneute Anhörung entbehrlich[43]).

d) Mitteilung des Abwägungsergebnisses

Später bei diesem Einwenderkreis Mitteilung des Abwägungsergebnisses nach Art. 46 Abs. 4 BayNatSchG. Die Mitteilung ist nicht fristgebunden[44]) und kein Verwaltungsakt. Eine Begründung ist nicht nötig.

5. Einschaltung des Naturschutzbeirats

Einschaltung des Naturschutzbeirats gemäß Art. 41 BayNatSchG

6. Abwägung und Beschlußfassung

7. Rechtaufsichtliche Genehmigung

Kommunale Verordnungen der Gemeinden und Landkreise bedürfen der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde nach Art. 47 LStVG. Dasselbe gilt für Verordnungen des Landratsamts als Staatsbehörde. Die Genehmigung ist in erster Linie Teil des Rechtssetzungsverfahrens und kann nur begrenzt angefochten werden[45]).

8. Ausfertigung

Die Ausfertigung hat die Aufgabe, eine Originalurkunde zu schaffen, die mit öffentlicher Wirkung

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

bezeugt, daß der textliche und der zeichnerische Inhalt der Verordnung mit dem Willen des Normengebers übereinstimmt und die für die Rechtswirksamkeit maßgebenden Umstände beachtet sind. Authentizität des Normeninhalts und Legalität des Verfahrens sollen von einer zuständigen Person bestätigt werden[46]). Bis zur Ausfertigung müssen spätestens alle Verfahrensmängel behoben sein[47]). Sind archivmäßig hinterlegte Karten Bestandteile einer Verordnung, so sind auch sie auszufertigen[48]). Der Aufbewahrungsort der archivmäßig verwahrten Karten muß so genau bezeichnet sein, daß der Betroffene ihn ohne weiteres aufsuchen kann, und muß nach Raum und Zeit ohne unzumutbare Schwierigkeiten zugänglich sein; die Aufbewahrung muß wenigstens derartig archivmäßig gesichert sein, daß die fragliche Karte nicht zugleich als laufende Arbeitsunterlage dient und dadurch unscharf (abgegriffen) oder durch nachträgliche Eintragungen verändert werden kann[49]).

9. Bekanntmachung

Beachtung von Art. 51 LStVG[50]).

10. Einstweilige Sicherstellung

Die einstweilige Sicherstellung nach Art. 48 Abs. 2 BayNatSchG befreit nur vorläufig von der Durchführung des Verfahrens, bei kommunalen Verordnungen aber nicht von der Bechlußfassung durch das zuständige Gremium (z.B. Kreistag). Ist aufgrund der akuten Gefährdung zur Einschaltung dieses Gremiums keine Zeit, so muß die einstweilige Sicherstellung in Form einer dringlichen Verordnung nach Art. 42 Abs. 2 LStVG ergehen [51]).

III. Abwägung

1. Grundsätzlich

a) Abwägungsprinzip im Naturschutzrecht

Die Abwägung ist grundlegendes Prinzip des Naturschutzrechts (vgl. §§ 1 Abs. 2 und 2 Abs. 1 BNatSchG).

b) Abwägungsvorgang

Die Abwägungsgrundsätze können der Rechtsprechung[52]) zum Bau- und Straßenplanungrecht entnommen werden:

- Es muß eine Abwägung überhaupt stattfinden,

  es wird in die Abwägung an Belangen eingebracht, was sich nach Lage der Dinge dazu anbietet,

- es muß das Gewicht der betroffenen öffentlichen und privaten Belange erkannt und der Ausgleich zwischen ihnen so vorgenommen werden, daß er die einzelnen Belange in einem ausgewogenen Verhältnis entsprechend ihrer objektiven Gewichtigkeit darstellt.

Eine dem Naturschutz entgegenstehende Planung kann nur in die Abwägung einbezogen werden, wenn sie ein gewisses Maß an Verfestigung erlangt hat[53]). Die Abwägung muß aus dem Vorgang erkennbar sein. Wenn die Unterschutzstellung Probleme mit konkret geplanten Projekten aufwirft, ist die Abwägung fehlerhaft, wenn die Verordnung sich einfach darüber ausschweigt. Der Verordnungsgeber muß selbst Regelungen treffen und darf nicht auf Befreiungen verweisen. Das Rechtsinstitut der Befreiung ist für solche Fälle vorgesehen, von denen der Normengeber überrascht wird. Das sind solche atypischen Ausnahmefälle, die bei Erlaß der Verordnung noch nicht erkenabar waren[54]). Eine allgemeine Begründungspflicht für Verordnungen besteht allerdings nicht[55]).

c) Rang und Gewicht der Belange

Alle öffentlichen Belange sind grundsätzlich gleichrangig[56]), bei der gegenüberstellenden Wertung im konkreten Fall aber regelmäßig nicht gleich gewichtig[57]).

2. Abwägung mit anderen Belangen

a) Kommunale Rechtspositionen

Die Gemeinde kann nur ihre eigenen Rechte geltend machen. Sie hat kein Recht, für die Gesamtheit der betroffenen Bürger zu handeln. Es ist vielmehr deren Sache, ihre Rechte zu vertreten[58]).

Die Gemeinde kann sich zwar auf ihr Eigentum, in der Regel aber nicht auf dessen Grundrechtsschutz berufen[59]). Die Gemeinde kann keine eigenen „Naturschutzbefugnisse“ geltend machen, denn Sachwalter des Naturschutzes sind die Naturschutzbehörden[60]). Der BayVGH[61]) hat auch nach der Novellierung des Art. 141 Abs. 1 und 2 BV festgestellt, daß Gemeinden zwar die Belange des Orts- und Landschaftsbildes bei eigenen Planungen zu beachten haben, daß sie diese jedoch nicht als eigene Rechte den Planungen anderer Planungsträger entgegenhalten können. Der Naturschutzverordnungsgeber kann daher weitergehende Naturschutznormen erlassen als die Gemeinde auf baurechtlicher Grundlage[62]).

Die Planungshoheit der Gemeinde umfaßt das ihr als Selbstverwaltungskörperschaft zustehende Recht auf Planung und Regelung der Bodennutzung in ihrem Gebiet. Dieses Recht wird jedoch durch eine überörtliche Fachplanung nicht etwa schon deswegen beeinträchtigt, weil diese das Gemeindegebiet berührt und damit notwendigerweise die Ausgangslage für künftige Planungen der Gemeinde beeinflußt. Vielmehr kann die Gemeinde bei Inanspruchnahme ihres Gebiets durch überörtliche Fachplanung eine Rechtsbeeinträchtigung nur unter zwei Voraussetzungen geltend machen: Einmal muß für das betroffene Gebiet bereits eine hinreichend bestimmte gemeindliche Planung vorliegen, die allerdings noch nicht verbindlich zu sein braucht. Zum anderen muß die Störung dieser Planung durch den überörtlichen Fachplan „nachhaltig“ sein, d.h. unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die Planung haben[63]).

Selbst wenn die Gemeinde konkrete und gewichtige Planungsabsichten hat, müßte sie dabei die Grundentscheidungen von Art. 141 Abs. 1 BV und Art. 2 BayNatSchG beachten, so daß ihre Pla-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

nungsabsichten evtl. schon aus diesem Grunde nicht realisierbar sein können und dann dem Schutzvorhaben nicht entgegenstehen würden. Allerdings gilt auch für den Normengeber im Naturschutzrecht die Anpassungspflicht nach § 7 BauBG[64]).

b) Landwirtschaft

Die Landwirtschaftsklausel gemäß Art. 6 Abs. 2 BavNatSchG ist Bestandteil der Eingriffsregelung und gilt in Schutzgebieten nur insoweit, wie der Normengeber das zuläßt (vgl. Art. 10 Abs. 2 Satz 4 BayNatSchG). In der Verordnung kommt regelmäßig eine Festschreibung der bisherigen Nutzung in Frage, so daß künftige Nutzungsintensivierungen, etwa durch Anlegung neuer Drainagen, ausgeschlossen sind. In Naturschutzgebieten ist auch die zeitliche Beschränkung bestimmter Bewirtschaftungsmaßnahmen zum Schutz von Bodenbrütern oder ein Düngungsverbot und ein Beweidungsverbot - evtl. auf bestimmte Zonen im Schutzgebiet beschränkt denkbar[65]). Die Unterhaltung von Drainagen zur Aufrechterhaltung der bestehenden Grünlandnutzung kann jedoch aus Gründen des Bestandsschutzes nicht untersagt werden. In einem Landschaftsschutzgebiet kann auch die Umwandlung von ackerfähigem Grünland in Acker in der Regel nicht verboten oder von einem Erlaubnisvorbehalt abhängig gemacht werden[66]).

Naß- und Feuchtgebiete, insbesondere Niedermoore und Streuwiesen, haben angesichts einer überwiegend in Monokultur betriebenen Land- und Forstwirtschaft eine wichtige ökologische Funktion. An ihrer Erhaltung besteht ein Interesse der Allgemeinheit. Wenn der Verordnungsgeber diese Interessen höher bewertet als das Interesse des Eigentümers an einer Aufforstung, so erscheint das nicht unverhältnismäßig. Selbst wenn die landwirtschaftliche Nutzung der Streuwiesen an sich unrentabel wäre, ist zu berücksichtigen, daß Feuchtgebiete wegen ihrer Bedeutung für den Naturhaushalt und damit auch für die dauerhafte Sicherung der Land- und Forstwirtschaft gerade für einen größeren zusammenhängenden land- und forstwirtschaftlichen Besitz nicht nutzlos sind; das hat bei der eigentumsrechtlichen Zumutbarkeit eines Aufforstungsverbot für solche Feuchtgebiete mit ins Gewicht zu fallen[67]).

c) Forstwirtschaft

Das forsteigene Schutzinstrumentarium in der Waldfunktionsplanung mit ihren Biotopdarstellungen und die Naturwaldreservate nach Art. 18 Abs. 3 BayWaldG werden gewiß begrüßt, entfalten jedoch mangels Bürgerverbindlichkeit keine öffentlichrechtliche Abwehrfunktion gegenüber Dritten. Waldrecht ist auch kein Spezialrecht gegenüber dem Naturschutzrecht, beide Rechtsgebiete schließen einander nicht aus, sondern ergänzen sich. Je nach Schutzwürdigkeit und Rechtsgrundlage der Schutzverordnung können die forstwirtschaftliche Nutzung und der Wegebau eingeschränkt werden[68]).

Soweit in einer Landschaftsschutzgebietsverordnung keine Einschränkung festgelegt wird, gilt die Forstwirtschaftsklausel gemäß Art. 10 Abs. 2 Satz 3 und 4 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 und 4 BayNatSchG. Erlaubnisvorbehalte sind wie folgt möglich:

Die Baumartenwahl fällt unter die Forstwirtschaftsklausel. Im Hinblick auf die bestehende Nutzung kann in einem Landschaftsschutzgebiet nicht verlangt werden, einen Nadelholzreinbestand in einen dem Standort angepaßten Mischwald umzuwandeln, jedoch kann für den umgekehrten Fall ein Erlaubnisvorbehalt vorgesehen werden. Es kann nicht verlangt werden, einen großen degenerierten Auwald mit einigen Bereichen hochwertiger Vegetationsbestände insgesamt unter eine Landschaftsschutzverordnung zu stellen, die rechtlich nur auf den Schutz der hochwertigen Bestände abzielt und damit die übrigen Bereiche mit übermäßig strengen Geboten überzieht, jedoch sind unterschiedliche Zonierungen mit verschiedenen Regelungen möglich.

Auch für den Waldwegebau ist es unter Beachtung von § 1 Abs. 3 BNatSchG zulässig, einen Erlaubnisvorbehalt festzusetzen, denn der Wegebau ist als Maßnahme des Tiefbaus und der Infrastruktur keine forstwirtschaftliche Bodennutzung[69]).

Für die Erstaufforstung ist ebenfalls ein Erlaubnisvorbehalt zulässig, denn Art. 16 BayWaldG berücksichtigt den Naturschutz erst auf einer sehr hohen Ebene, nämlich erst dann, wenn wesentliche Belange des Naturschutzes gefährdet sind. Liegt der naturschutzfachliche Wert unterhalb dieser Ebene, kann er nur berücksichtigt werden, wenn ihn die Landschaftsschutzverordnung durch einen Erlaubnisvorbehalt absichert.

Auch für die Rodung ist nach Art. 9 BayWaldG schon eine Erlaubnis vorgesehen, wobei gemäß Abs. 4 auch „andere Rechtsvorschriften" zu berücksichtigen sind. Als „andere Rechtsvorschrift" genügt aber noch nicht das relative Veränderungsverbot der Landschaftsschutzverordnung. Nach Auffassung des BayVGH[70]) erscheint es nämlich fraglich, ob es mit den rechtsstaatlichen Geboten der Normenklarheit und Normenbestimmtheit vereinbar wäre, allein das relative Veränderungsverbot einer behördlichen Überprüfung zugrundezulegen. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist es deshalb erforderlich, die generelle Verbotsnorm durch die Aufzählung erlaubnispflichtiger Tatbestände, also auch der Rodung, zu ergänzen und zu konkretisieren. Das gilt eine Schutzwürdigkeit immer vorausgesetzt - analog auch für Kahlschläge.

Detaillierte Regelungen sind leider unumgänglich, um die bisherige Nutzung genau abzugrenzen, Mißtrauen abzubauen, den Rechtsfrieden zu fördern und Schwierigkeiten nicht in den Vollzug zu verlagern. In einer Naturschutzgebietsverordnung sind auch Bewirtschaftungsbeschränkungen zulässig, z.B. für Kahlschläge, Waldsäume, Baumartenwahl, Altholz.

d) Fischereiwirtschaft

Aus Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Fischereiwirtschaftsklausel in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG wird deutlich, daß sie sich nicht auf die gesamte Fischerei bezieht, sondern nur auf die Fischereiwirtschaft, also die gewerblich betriebene Teichwirtschaft und Flußfischerei, nicht jedoch auf die Angel- und Hobbyfischerei[71]). Wenn sich eine Teichfläche wegen Vernachlässigung der Unterhaltung zu einem ökologisch wertvollen Gebiet

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

entwickelt, wird das Eigentum von der Sozialbindung überlagert, so daß auch keine Berufung auf die Fischereiwirtschaftsklausel mehr möglich ist[72]). Die Fläche kann also entschädigungslos unter Schutz gestellt werden. Das Uferbetretungsrecht nach Art. 70 Fischereigesetz betrifft nur die Rechtsbeziehungen des Fischereiausübungsberechtigten zu dem (personenverschiedenen) Eigentümer der Ufergrundstücke. Diese den Inhalt des Privateigentums bestimmende Regelung betrifft nicht die Frage, was nach Naturschutzrecht erlaubt oder verboten ist[73]). Soweit nicht schon die Feuchtgebietsregelung gemäß Art. 6 d Abs. 1 BayNatSchG Einschränkungen intensiven Betretens rechtfertigt, können in einer Naturschutzgebietsverordnung bestimmte Ufer- und Gewässerbereiche, evtl. zeitlich befristet, für das Fischen gesperrt werden[74]).

e) Jagd

Der Artenschutz ist zum Teil schon im Jagdrecht selbst geregelt (Jagdbeschränkungen). Aus der Gegenüberstellung von § 1 RNatG (Schutz der nicht jagdbaren Tiere) zu § 1 BNatSchG (Schutz der Tierwelt insgesamt) ergibt sich, daß Einschränkungen auch durch Naturschutzrecht möglich sind. Dies gilt jedoch wie in allen anderen Fällen nur, wenn die Erforderlichkeit der Regelung von seiten des fachlichen Naturschutzes belegt ist[75]). Bei Mangel an wissenschaftlichen Nachweisen müssen auch Erfahrungewerte genügen, insbesondere in der Auseinandersetzung mit Jagdverbänden, die auch den Naturschutz auf ihre Fahne geschrieben haben. Das Naturschutzrecht läßt nur Verbote zu, fordert also den Berechtigten nur zu einem Unterlassen auf, etwa zu einem Jagdverbot auf Federwild in vogelreichen Moorgebieten oder an Altwassern mit reichem Schilfbestand. Im Hinblick auf eine mögliche Gewässereutrophierung, die Massierung von Vögeln und dadurch die Verdrängung empfindlicher Arten ist auch ein Verbot der Lockfütterung von Federwild im und am Wasser möglich. Wo jedoch ein aktives Handeln notwendig ist, etwa zur Reduzierung der Wilddichte in den Alpen, ist Rechtsgrundlage für die Naturschutzgebietsverordnung Art. 31 BayJagdG. Wenn durch die Jagdeinschränkung Jagdfreuden verlorengehen, dann ist es ein immaterieller Schaden, der keinen Anspruch auf Ersatz nach sich zieht[76]).

f) Landesverteidigung

Bei Inschutznahmen ist auf § 38 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG zu achten, im übrigen gilt für bestimmte Schutzgebiete die Spezialregelung von § 68 Abs. 2 Nr. 3 BLG.

g) Fernmeldewesen

Die Bundespost kann nicht geltend machen, daß ein landesrechtliches Veränderungsverbot in einer Naturschutzgebietsverordnung keinen Einfluß auf die Neueinrichtung von Fernmeldeleitungen entfalten könne, da das TWG als Bundesrecht vorgehe.

Daß das TWG keine abschließende Regelung vorsieht, ergibt sich schon aus § 38 Abs. 1 Nr. 7 BNatSchG, der nur Altanlagen privilegiert[77]). Neueinrichtungen können also beschränkt werden.

Auch der Bund ist im Rahmen seiner hoheitlichen Tätigkeit grundsätzlich sowohl an das formelle als auch an das materielle Landesrecht gebunden. Diese Bindung steht allerdings unter dem Vorbehalt, daß im Einzelfall kollidierende Interessen gegeneinander abzuwägen sind[78]). Die Abwägung ist im Planfeststellungsverfahren gemäß § 7 TWG möglich. Die an sich notwendige Befreiung vom Veränderungsverbot einer Naturschutzgebietsverordnung gemäß Art. 49 BayNatSchG (§ 31 BNatSchG) wird zwar formell-rechtlich durch die Konzentrationswirkung der Planfeststellung hinfällig, jedoch sind die materiellen Voraussetzungen der Befreiung von der Bundespost als Planfeststellungsbehörde zu beachten (entsprechend ist die Argumentation gegenüber den Belangen der Deutschen Bahn AG).

h) Straßenbau

Gewisse Einschränkungen des Verkehrs sind bei unwichtigen öffentlichen Verkehrswegen, etwa Feld- oder Waldwegen, gemäß § 38 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG möglich, z.B. die Einschränkung des Gemeingebrauchs für Nichtanlieger. Auch sind Unterhaltungsbeschränkungen denkbar.

i) Wasserwirtschaft

Da Gewässerausbauten ohnehin einer Gestattung bedürfen und somit eine Einzelfallprüfung möglich ist, ist nur die Regelung der Gewässerunterhaltung problematisch. Sie ist vom Veränderungsverbot nicht schon deshalb auszunehmen, weil sie gemäß Art. 42 BayWG eine öffentlichrechtliche Verpflichtung darstellt. Auch der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist gemäß § 2 Abs. 1 BNatSchG eine öffentlichrechtliche Verpflichtung, gemäß Art. 3 BV sogar ein Staatsziel. Im übrigen gelten für die Wasserwirtschaft die Verpflichtungen gemäß § 3 Abs. 2 BNatSchG und Art. 1 Abs. 1 Nr. 4 BayNatSchG. Zweckmäßigerweise wird in den Ausnahmebestimmungen die Gewässerunterhaltung naturnaher Gewässer vom Einvernehmen der Naturschutzbehörde abhängig gemacht, für sicherheitsrelevante Sofortmaßnahmen wird ein Benehmen genügen[79]).

j) Luftverkehr

Naturschutzrechtliche Einschränkungen von Luftverkehrsbewegungen in Naturschutzgebietsverordnungen müssen angesichts der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Luftverkehr in Art. 73 Nr. 6 GG differenziert betrachtet werden. In die in § 1 LuftVG garantierte Freiheit des Luftraums darf nur aufgrund bestimmter luftverkehrsrechtlicher Vorschriften des Bundes eingegriffen werden. Deshalb erscheint es nicht möglich, in Schutzgebieten etwa die Mindesthöhe von Luftfahrzeugen abweichend von § 6 LuftVO (in der freien Natur 150 m über Grund oder Wasser) festzulegen, obwohl etwa Ultraleichtflugzeuge eine schützenswerte Vogelwelt empfindlich stören können. Soweit der Verkehr von Luftfahrzeugen nicht in der Luft, sondern am Boden beginnt oder endet, ist er aber naturschutzrechtlich regelbar. So ist es zulässig, in einer Landschaftsschutzverordnung einen Erlaubnisvorbehalt für einen Flugplatz zu normieren[80]) und

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

in Naturschutzgebietsverordnungen darüber hinaus das Verbot des Startens und Landens bestimmter Luftfahrzeuge wie Hängegleiter oder Modellflugzeuge festzulegen[81]).

k) Bergbau

Wenn sich der Bergbau wegen der Standortgebundenheit von Bodenschätzen auf die besondere Privilegierung durch § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG beruft, dann ist dem ebenso die besondere Standortgebundenheit des noch vorhandenen Restes ökologisch oder landschaftsästhetisch schutzwürdiger Flächen entgegenzuhalten, die nach den Grundsätzen des Naturschutzrechts zu schützen sind. Der „Rohstoffsicherungsklausel" steht also eine „Natursicherungsklausel" gleichrangig gegenüber, so daß nicht von vornherein ein Vorrang des Bergbaus gegeben ist[82]).

l) Rettungeinsätze

Der Einsatz von Hubschraubern und Fahrzeugen zu Rettungszwecken und zur Feuerbekämpfung bedarf keiner ausdrücklichen Ausnahme, da Nothilfeeinsätze schon aus übergesetzlichen Prinzipien zulässig sind.

m) Erholungsverkehr

Das Grundrecht des Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV ist nur in den Schranken der Gemeinverträglichkeit ausübbar (vgl. Art. 21 ff. BayNatSchG und Art. 21 ff. BayWG), bei der Ausübung des Naturgenusses und des Betretens ist „mit Natur und Landschaft pfleglich umzugehen." Einschränkungen des Gemeingebrauchs sind möglich nach Art. 26 BayNatSchG und Art. 22 BayWG, jedoch kann dieselbe Regelung gemäß Art. 7 Abs. 3 BayNatSchG auch in einem Naturschutzgebiet getroffen werden. Art. 10 BayNatSchG gibt dagegen keine Rechtsgrundlage, Betretungsverbote auch in einem Landschaftsschutzgebiet festzusetzen. Es bestehen jedoch keine rechtlichen Bedenken, in einer Mischverordnung des Landkreises einerseits und des Landratsamts als Staatsbehörde andererseits, gestützt auf die Ermächtigungsgrundlagen des Art. 10 und des Art. 26 BayNatSchG eine Landschaftsschutzverordnung zu erlassen, in der auch Einschränkungen des Gemeingebrauchs vorgenommen werden[83]). Freizeitbetätigungen stellen keine unabdingbaren Interessen gegenüber dem Naturschutz dar[84]). So ist die Sperrung eines Gewässers für den Erholungsbootverkehr während der Brutzeit bedrohter Tierarten zulässig[85]). Auch sind in Schutzgebieten Reitverbote und -beschränkungen zulässig, soweit sie erforderlich, geeignet und verhältnismäßig sind und den Wesensgehalt des Grundrechts aus Art. 141 Abs. 3 BV nicht antasten[86]). Eine Naturschutzgebietsverordnung kann zulässigerweise das Schlittschuhlaufen in einem Altwasserbereich wegen der Beeinträchtigung von Schilfrhizomen und Fischen verbieten, zumal für die Freizeitaktivität keine wirtschaftliche Notwendigkeit besteht. Den Erholungeinteressen der Allgemeinheit als Teil der Lebensgrundlagen des Menschen i.S. des § 1 Abs. 1 BNatSchG dienen nur Handlungen, bei denen es um die Erholung durch Natur und Landschaft geht, nicht aber um die Natur und Landschaft beeinträchtigende Erholungsaktivitäten[87]).

3. Abwägung mit Eigentümerinteressen

Die Abwägung verlangt nicht nur eine Gegenüberstellung der Naturschutzinteressen mit den sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft. Über den gesetzlichen Wortlaut des § 1 Abs. 2 BNatSchG hinaus erstreckt sich das Abwägungsgebot aus allgemein rechtsstaatlichen Grundsätzen auch auf die von der Inschutznahme berührten privaten Belange, insbesondere die Eigentümerpositionen[88]). Zu den Eigentümerpositionen gehören auch diejenigen des Jagd- und Fischereiberechtigten, nicht aber diejenigen der Pächter und Mieter [89]).

a) Eigentumsinhalt und -schranken

Das Eigentum wird in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG garantiert. Inhalt und Schranken werden gemäß Satz 2 durch Gesetze bestimmt. Allerdings unterliegt das Eigentum einer Sozialpflicht, sein Gebrauch soll gemäß Abs. 2 zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Die Voraussetzungen einer Enteignung sind in Abs. 3 geregelt. Das BVerfG hat in den letzten Jahren grundsätzliche Ausführungen zu dem darin liegenden Problemkreis gemacht, die das BVerwG in einer Entscheidung vom 15.02.1990[90]) zusammengefaßt hat. Danach handelt es sich bei der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums einerseits und der Enteignung andererseits um unterschiedliche, schon nach formalen Kriterien (und nicht - wie jahrzehntelang durch die höchstrichterliche Rechtsprechung vorgegeben - nur nach der Intensität der Auswirkungen auf das Eigentum) unterscheidbare Instrumente:

- Die Inhalts- und Schrankenbestimmung wird als abstrakt-generelle Festlegung des Eigentumsinhalts und der Eigentümerbefugnisse samt ihrer Schranken durch den Normengeber verstanden.

  Die Enteignung ist hingegen der konkrete, vollständige oder partielle Entzug einzelner als Eigentum geschützter Rechtspositionen durch einen hoheitlichen Eingriff in Form eines Einzelakts oder einer Rechtsnorm zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Sie liegt auch dann vor, wenn eine Regelung gänzlich die Privatnützigkeit des Grundeigentums aufhebt, in dem sie dem Eigentümer keine rechtlich zulässige private Verwendungsart mehr beläßt. Dabei muß aber berücksichtigt werden, daß praktisch jede Naturschutzgebietsausweisung zu einschneidenden Nutzungsbeschränkungen führt, weil anders der Zweck derartiger Unterschutzstellungen - die Erhaltung (und Verbesserung) des bisherigen Zustands von Natur und Landschaft nicht erreichbar wäre. Wollte man in solchen Maßnahmen regelmäßig eine Aufhebung der Privatnützigkeit des Eigentums sehen, dann würde dies die Durchsetzung naturschutzrechtlicher Ziele unangemessen behindern.

Während die inhalts- und schrankenbestimmenden Rechtsnormen festlegen, was überhaupt Eigentum ist und wie weit es reicht, greift die Enteignung im Einzelfall auf ein derartiges als Eigentum geschütztes Recht zu. Diese dogmatische Sicht hat den Vorteil, daß sie die unterschiedlichen rechtlichen Instrumente in ihrer Typizität besser verdeutlicht. Wenn man die beiden Instrumente in dieser Weise

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

mehr rechtsformal abgrenzt und nicht wie nach der alten Auffassung auf die Schwere der Eigentumsbeeinträchtigung abstellt, ist es jedoch ein Nachteil, daß man innerhalb der Inhalts- und Schrankenbestimmung differenzieren muß zwischen

- einer solchen, die wegen Konkretisierung der verfassungsmäßig vorgegebenen Sozialpflicht entschädigungslos hingenommen werden muß und einer solchen, die in so hohem Maße belastet, daß sie auch unter Berücksichtigung der sozialen Gebundenheit des Eigentums vom Betroffenen nicht mehr hingenommen werden muß und deswegen - in bestimmten Fällen - mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur dann in Einklang gebracht werden kann, wenn ein Ausgleichsanspruch eine Abmilderung der Belastung ermöglicht. Hierbei ist aber zu beachten, daß viele Verordnungen normative Konfliktbewältigungen durch Ausnahmen, Befreiungemöglichkeiten und Übergangsregelungen enthalten, die die Verbote abmildern und damit aus dem Ausgleichsbereich holen.

Bei der Ausweisung eines Schutzgebiets handelt es sich um Regelungen, welche die Nutzung eines Grundstücks aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes begrenzen; diese sind nach ständiger Rechtsprechung grundsätzlich Inhalts und Schrankenbestimmungen des Eigentums i.S. von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG[91]).

Die in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.02.1990 aufgeworfene Frage nach einer entsprechenden salvatorischen Klausel gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG für den Enteignungsfall wird also kaum relevant werden. Für eine schwerwiegende (weil den Eigentümer unverhältnismäßig oder im Verhältnis zu anderen ungleich und damit unzumutbar belastend) und deshalb ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung kann Art. 36 BayNatSchG immer noch analog herangezogen werden, zumal er konkreter gefaßt ist als die in jenem Verfahren streitbefangene Norm und das Bundesverwaltungsgericht selbst dort eine Übergangszeit zugestanden hat.

Wo schon ein Gesetz bestimmte Handlungen des Eigentümers von einer Erlaubnis abhängig macht, kann der Verordnungsgeber diese Beschränkungen bei entsprehender Schutzwürdigkeit auch materiellrechtlich festschreiben, wenn der Eigentümer keinen Anspruch auf diese Gestattung hat[92]). Der Eigentümer hat insofern keine „eigentumskräftig verfestigte Anspruchsposition“ Diese würde nicht nur voraussetzen, daß im Zeitpunkt der Inschutznahme ein Anspruch auf Zulassung der Nutzung bestanden hat, sondern auch, daß zu diesem Zeitpunkt die Nutzung in der Situation des Grundstücks in einer Weise angelegt war, daß sie sich der Verkehrsauffassung als angemessen aufdrängte, daß die Verkehrsauffassung sie geradezu vermißte[93]). Ein Verbot kann deshalb in Frage kommen bei der Herstellung eines Gewässers nach § 31 WHG oder beim Schutz qualifizierter Feuchtgebiete gemäß Art. 6 d Abs. 1 BayNatSchG[94]).

b) Sozialbindung im Naturschutzrecht

Dazu hat der BGH[95]) folgende Grundsätze entwickelt: Jedes Grundstück wird durch seine Lage und Beschaffenheit sowie seine Einbettung in die Landschaft und Natur, also seine „Situation“ geprägt. Darauf muß der Eigentümer bei der Ausübung seiner Befugnisse im Hinblick auf die Sozialbindung des Eigentums Rücksicht nehmen. Deshalb lastet auf jedem Grundstück gleichsam eine aus seiner Situationsgebundenheit abzuleitende immanente Beschränkung der Rechte des Eigentümers, aus der sich Schranken seiner Nutzungs- und Verfügungsmacht, vor allem in Bezug auf die Erfordernisse des Natur- und Denkmalschutzes ergeben. Wie diese Grenzen im Einzelfall zu ziehen sind, ist jeweils aufgrund einer wertenden Beurteilung der Kollision zwischen den berührten Belangen des Allgemeinwohls und den betroffenen Eigentümerinteressen festzustellen. Eine situationsbedingte Belastung des Grundstücks kann angenommen werden, wenn ein - als Leitbild gedachter - „vernünftiger und einsichtiger Eigentümer“, der auch das Gemeinwohl nicht aus dem Auge verliert, von sich aus im Hinblick auf die Lage und die Umweltverhältnisse seines Geländes von bestimmten Formen der Nutzung absehen würde. Hierfür sind in der Regel die bisherige Nutzung und der Umstand von Bedeutung, ob die Benutzungsart in der Vergangenheit schon verwirklicht worden war. Diese Rechtsprechung wird bestätigt vom BVerfG[96]) und vom BayVGH[97]).

Daß die Gewährleistung der bisherigen Nutzung verbunden mit dem Verbot der Nutzungsintensivierung im Regelfall eine entschädigungslos hinzunehmende Sozialbindung des Eigentums ist, ist unbestritten. Wertverlust beim Verkauf muß hingenommen werden[98]).

c) Bestandsschutz

Zur bisherigen Nutzung gehört auch der aus Art. 14 Abs. 1 GG hergeleitete Bestandsschutz, der seine Rechtfertigung in der verfassungsrechtlich gebotenen Sicherung des durch die Eigentumsausübung Geschaffenen findet. Er besteht darin, daß eine rechtmäßig errichtete bauliche Anlage oder eine ursprünglich rechtmäßige nicht bauliche Grundstücksnutzung auch dann rechtmäßig bleiben, wenn das maßgebliche Recht sich später ändert und die Anlage oder Nutzung dem geänderten Recht nicht mehr entspricht. Ein übergreifender Bestandsschutz kommt nur in Betracht, wenn zwischen dem vorhandenen Bestand und dem seinem Schutz dienenden betrieblichen Vorhaben ein „untrennbarer Funktionszusammenhang“ besteht und infolgedessen der Schutz des vorhandenen Bestandes ohne die Gestattung der Änderungs- oder Erweiterungsmaßnahmen „schlechterdings gegenstandslos“ wird. Dieser übergreifende Bestandsschutz gestattet allenfalls untergeordnete Erweiterungen oder unwesentliche Veränderungen des Bestandes[99]). Der Bestandsschutz endet, sobald die geschützte Anlage nicht mehr oder nur noch aus nicht mehr nutzbaren Teilen besteht. Er deckt weder die Ersetzung noch den Wiederaufbau der Anlage[100]), noch die Erweiterung auf andere Grundstücke[101]).

Unter Berufung auf den Bestandsschutz in einem Landschaftsschutzgebiet führt deshalb der VGH Mannheim[102]) aus: Bei der Bewertung der Schutzwürdigkeit eines Landschaftsteils ist nicht ohne Bedeutung, daß die bei Erlaß der Landschafts-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

schutzverordnung vorhandenen, unter naturschutzrechtlichen Gesichtspunkten unerwünschten (oder dem Schutz entgegenstehenden) Anlagen nach den Grundsätzen über den Bestandsschutz nur in ihrem Bestand erhalten werden dürfen, daß einer Erneuerung aber in der Regel das relative Veränderungsverbot entgegensteht. Die Unterschutzstellung trägt daher lagfristig auch zu einer Reduzierung von in ihrem Bestand geschützten Anlagen bei und ermöglicht es so, den naturschutzrechtlichen Belangen gerade auch für die Zukunft starke Geltung zu verschaffen.

Der **Bestandsschutz kann** auch dadurch **untergehen,** daß eine rechtlich mögliche Nutzung über lange Zeit nicht vorgenommen wird oder wenn Gewässerunterhaltungsmaßnahmen jahrzehntelang nicht durchgeführt werden und dadurch Fischteichanlagen in ihrem Uferbereich verlanden und eine ökologisch wertvolle Zone mit zahlreichen schützenswerten Tier- und Pflanzenarten bilden[103]). Dann ist entschädigungslos eine Inschutznahme möglich, weil dem Grundstück wieder eine Sozialbindung anhaftet.

SIEDER/ZEITLER/DAHME[104]) gehen davon aus, daß bereits nach 30 Jahren unterlassener Unterhaltungsarbeiten diese nicht mehr ohne eine wasserrechtliche Gestattung durchgeführt werden dürfen. Wer durch Bodenveränderungen die Voraussetzung für die Entstehung von Sekundärbiotopen schafft, kann sich bei Unterschutzstellungen nicht auf Unzumutbarkeit berufen[105]). Wer durch langjährige Nichtnutzung zu einer wirtschaftlichen Entwertung und ökologischen Aufwertung und damit zu einer naturschutzfachlichen Situationsgebundenheit beiträgt, kann das Grundstück dann nicht mehr nach Belieben gestalten. Die Aufnahme einer landwirtschaftlichen Nutzung auf einer Brachfläche wäre dann ein Eingriff, wenn sich auf der jahrelang der natürlichen Entwicklung überlassenen Fläche eine standorttypische natürliche Vegetation entwickeln kann, die aus ökologischer Sicht wesentlich 106 wertvoller ist als die landwirtschaftliche Vegetation[106]).

Problematisch ist, wenn eine Nutzung (etwa die Kiesausbeute) noch nicht vorgenommen wurde, sich aber nach Lage und Beschaffenheit des Grundstücks objektiv anbietet und nun durch eine Schutzgebietsverordnung untersagt oder wesentlich eingeschränkt wird. Auch in diesem Fall stellt der BGH[107]) auf die Handlungsweise eines „vernünftigen und einsichtigen Eigentümers" ab. Bei der beabsichtigten Kiesausbeute in einem als ökologisch wichtigen Biotop bewerteten Auwald, dessen Erhaltung aus Gründen des pflanzlichen und tierischen Artenschutzes dringend geboten war, kam er zu der Schlußfolgerung, daß ein vernünftiger und einsichtiger Eigentümer, der auch das Gemeinwohl nicht aus dem Auge verliert, von sich aus von einer Kiesausbeute absehen würde. Er würde sich nicht der Erkenntnis verschließen, daß ganz überragende Interessen des Landschaftsschutzes eine Erhaltung des Auwaldrestes gebieten und ihn veranlassen, von einer sonst wirtschaftlich vernünftigen, in seinem privaten Interesse liegenden Ausbeutung des Kiesvorkommens abzusehen.

Wenn eine Sozialbindung vorliegt, dann ist ihre Festschreibung nur deklaratorisch. Der Eigentümer hat insofern keine Rechtsposition. Selbst wenn er sich in dieser Lage auf Existenzgefährdung durch die Schutzmaßnahme beriefe, kann sein Vorbringen rechtlich nicht durchdringen.

d) Entschädigungspflichtige Enteignung

Hält die die Schutzgebietsausweisung vornehmende Naturschutzbehörde oder Körperschaft aus ökologischen Gründen eine Begrenzung der bisherigen Nutzung gegen den Willen des Eigentümers für erforderlich, dann ist grundsätzlich eine Entschädigung zu leisten. Dies gilt aber nicht schon bei jeder Art der Beeinträchtigung. Der BGH[108]) hat in Fällen von sog. Gebietserklärungen wiederholt ausgesprochen, daß der Eigentümer wegen der Beschränkungen, denen er infolge der Gebietserklärung unterliegt, eine Entschädigung nur verlangen kann, wenn ihm dadurch eine fühlbare („spürbare") wirtschaftliche Beeinträchtigung auferlegt worden ist. So beschränkt auch Art. 36 Abs. 1 BayNatSchG das Recht auf Entschädigung auf eine „wesentliche Nutzungsbeschränkung"[109]).

In Ausführung des Verfassungsauftrags zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen wird die Ausweisung einer Vielzahl von Schutzgebieten in den kommenden Jahren zu den Hauptaufgaben der Naturschutzbehörden gehören. Damit soll ebenso wie mit der Landschaftsplanung, dem Ankauf von schutzwürdigen Flächen und den verschiedenen Artenschutzprogrammen ein Netz naturnaher Strukturen gesichert werden, das sich bewahrend und wiederbelebend auf eine zumeist intensiv genutzte und ökologisch ausgezehrte Umwelt auswirkt.

Anhang

1) vgl. auch FISCHER-HÜFTLE, Biotopschutz nach geltendem Recht und Möglichkeiten seiner Verbesserung in DÖV 1990, 1011 (u.a. VG Regensburg zu § 20 c BNatSchG), KEHL, Grundzüge des Umweltplanungsrechts in DÖV 1988, 56: Gebietsfestsetzungen nach dem BNatSchG sind ebenso wie Entsorgungsplanungen nach §§ 7 und 8 AbfG Instrumente raumbezogener Fachplanung.

2) OVG Münster in Natur + Recht 1992, 346

3) VGH Baden-Württemberg in Natur + Recht 1988, 191; VG Freiburg in Natur + Recht 1993, 242: Für die Annahme, daß Handlungen zu einer Veränderung oder Zerstörung eines Naturschutzgebietes führen (können), bedarf es keines naturwissenschaftlich gesicherten Beweises. Vielmehr reicht eine mit wissenschaftlichen Methoden (z.B. durch hinreichend häufige und langfristige Verhaltensbeobachtung von Tieren) gewonnene überwiegende Wahrscheinlichkeit aus, insbesondere wenn diese mit allgemeinen wissenschaftichen Erkenntnissen und der allgemeinen Lebenserfahrung übereinstimmt.

4) VG Schleswig in Natur + Recht 1990, 231, BGH in NJW 1993, 925. VGH Kassel in: Natur + Recht 1994, 395; VGH Mannheim in: Natur + Recht 1993, 140

5) Bejahend OVG Koblenz in Natur + Landschaft 1982, 322: Der Naturschutz in seiner Ausprägung durch das BNatSchG beschränkt sich nicht mehr darauf, Vorhandenes konservierend zu erhalten. Aus der Bestimmung des § 1 BNatSchG, die als Ziel des Naturschutzes eine nachhaltige Sicherung der Tier- und Pflanzenwelt angibt, folgt vielmehr, daß Maßnahmen des Naturschutzes auf Dauer Gewähr für ein größtmögliches Maß von Natur-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

schutz nach Qualität und Quantität bieten müssen. Angesichts dessen sind zur Verwirklichung des Naturschutzes nicht lediglich solche Maßnahmen als erforderlich anzusehen, die unumgänglich notwendig sind, um einen bestehenden Zustand zu erhalten, sondern auch solche, die diesen Zustand verbessern. Bejahend auch VGH Mannheim in Natur + Recht 1983, 315: Daraus, daß der Eisvogel seit einiger Zeit in dem geschützten Gebiet nicht mehr gebrütet hat, kann in einem bislang bevorzugten Brutgebiet nicht der Schluß gezogen werden, daß der Eisvogel diesen Lebensraum aufgegeben hat. Eine Örtlichkeit verliert nicht dadurch ihre Eigenschaft als Lebensstätte einer bestimmten Vogelart, daß sie von dieser kurzzeitig oder vorübergehend - vielleicht gerade infolge der Störungen, denen die Maßnahme entgegentreten soll - nicht benutzt wird.

6) BVerwG in NJW 1986, 80

7) VGH Mannheim, Natur + Recht 1984, 149 sowie 1993, 134

8) BVerwGE 56, 110/119 = BayVBl 1978, 674 und DVBl 1985, 900 sowie BayVGH in BayVBl 1988, 339, mit anderen Worten CARLSON/FISCHER-HÜFTLE, Rechtsfragen und An-wendungsmöglichkeiten des Landschaftsschutzes in Natur + Recht 1993, 311: wenn es ratsam ist, die Entwicklung auf einer schutzwürdigen Fläche durch eine Verordnung zu steuern, anstatt nur mit Hilfe der Eingriffsregelung auf Nutzungsiniativen reagieren zu können, liegt die Erforderlichkeit vor. -

BVerwG in NVwZ 1988, 1020: Planung und Festsetzung von Landschaftsschutzgebieten setzen Schutzwürdigkeit der Landschaft und zudem Anhaltspunkte dafür voraus, daß die gesetzlichen Schutzgüter ohne die vorgesehene Maßnahme abstrakt gefährdet wären.

BVerwG in Natur + Landschaft 1989, 68: Auf alle Fälle können nicht nur unberührte Naturlandschaften, sondern auch land- und forstwirtschaftlich genutzte Gebiete des besonderen Schutzes bedürfen. Schutzbedürftigkeit ist zwar Voraussetzung für Sicherungsmaßnahmen. Erforderlich sind sie aber nur, wenn in der gegebenen Situation eine Gefahr für die Schutzgüter des Naturschutzrechts besteht.

OVG Lüneburg in Natur + Recht 1990, 281 zu Erforderlichkeit, Gefährdung und Abgrenzung. Bei der Abgrenzung eines NSG besteht ein weites Ermessen, auch in den Randzonen. Ein Nachweis, daß bestimmte Handlungen konkret zu einer Gefährdung oder nachhaltigen Störung führen müssen, ist nicht erforderlich; es reicht auch, daß Gefährdungen oder nachhaltige Störungen möglich sind. Für diese Annahme hat der Verordnungsgeber einen erheblichen Einschätzungsund Beurteilungsspielraum. VGH Mannheim in Natur + Recht 1992, 190: Unterschutzstellungen können auch dann erforderlich sein, wenn bisher noch keine wesentlichen Eingriffe in Natur und Landschaft erfolgt sind oder noch nicht konkret zu befürchten sind. Erforderlichkeit in diesem Sinne heißt daher, daß die Maßnahme vernünftigerweise geboten sein muß, zugleich bedeutet sie aber auch, daß in der gegebenen Situation eine abstrakte Gefahr für die Schutzgüter des Naturschutzrechts bestehen muß.

9) VGH Mannheim, Natur + Recht 1984, 274; 1985, 278 sowie 1992, 190: Die Erforderlichkeit einer Landschaftsschutzverordnung entfällt nicht deshalb, weil Teile des geschützten Gebietes als eingetragenes Kulturdenkmal bereits geschützt sind. Die unterschiedlichen Ziel- und Zweckbestimmungen von Natur- und Denkmalschutzgesetz rechtfertigen eine Unterschutzstellung nach beiden Gesetzen. vgl. auch BayVGH in BayVBl 1988, 339 und BVerwG in Natur + Recht 1991, 72

10) VGH Kassel in Natur + Recht 1986, 176

Zum Vertragenaturschutz vgl. Gellermann und Middeke in Natur + Recht 1991, 157

OVG Münster in Natur + Recht 1989, 188: Flankierende Fördermaßnahmen sind nicht erforderlich, soweit die Norm im Rahmen der Sozialbindung bleibt. VGH Mannheim in Natur + Recht 1992, 186: Die Erforderlichkeit ist auch dann gegeben, wenn der derzeitige Eigentümer von sich aus bereit ist, die Landschaft nicht zu verändern, da keine Gewähr besteht, daß es künftig so bleibt. Ein Wertverlust bei Verkauf ist zumutbar.

11) BayVGH in Natur + Recht 1984, 53: Landschaftsräume, die einen besonderen Schutz i.S. des Art. 10 BayNatSchG erfordern, können nicht nur unberührte Naturlandschaften, sondern auch land- und forstwirtschaftlich genutzte Gebiete (sog. Kulturlandschaften) sein, wenn sie mindestens eine der genannten Schutzvoraussetzungen erfüllen. Für Landschafteräume in der Nähe einer Großstadt besteht wegen der durch den Siedlungedruck erhöhten Gefährdung auch ein erhöhtes Schutzbedürfnis. Die Eigenümter bisher land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke bieten erfahrungsgemäß keine Gewähr dafür, daß diese Nutzung erhalten bleibt. Der Anreiz, solche Grundstücke gewinnbringend zu verwerten, ist groß und es fehlt nicht an Interessenten. Auch die Gemeinden und überörtliche Planungsträger (z.B. für Verkehrs- und - Entsorgungsanlagen) zeigen ein gesteigertes Interesse, stadtnahe Grundstücke ihren besonderen Zwecken dienstbar zu machen. All diesen landschaftsschädlichen Bestrebungen soll durch die Ausweisung eines Landschaftsschutzgebiets entgegengewirkt werden. Die Möglichkeit, daß sich überörtliche Fachplanungen letztlich doch gegenüber dem Landschaftsschutz durchsetzen, läßt sich zwar nicht ausschließen; das muß aber nicht dazu führen, von vornherein vom Erlaß einer Landschaftsschutzverordnung abzusehen.

12) BayVerfGH in BayVB1 1986, 648 = NVwZ 1986, 464

13) BayVGH in LUMBl 1975, 26: Landachaftsschutz in eine Aufgabe, die, soweit irgend möglich, noch der jetzt lebenden Generation zugute kommen muß und nicht auf lange Zeit aufgeschoben werden darf.

BayVGH in BayVB1 1981, 399: In dem Maß, in dem in der dicht besiedelten und hoch industrialisierten Bundesrepublik Deutschland der Landschaftsverbrauch immer mehr voranschreitet, gewinnt die Erhaltung der verbleibenden Naturräume und mit ihnen die Erhaltung gewachsener Landschaften, ökologischer Ausgleichsräume und Erholungsgebiete ein immer größeres Gewicht.

BVerwG in Natur + Recht 1983, 151: Die Allgemeinheit hat ein überragendes Interesse daran, daß die Tierwelt in ihrer durch Zivilisationseinflüsse ohnehin gefährdeten Vielfalt nicht nur in der Gegenwart, sondern auch für kommende Generationen erhalten bleibt. Dies gilt verstärkt für solche Arten, deren Bestand bedroht ist.

14) BUCHNER, Umweltschutz in der Bayer. Verfassung, BayVB1 1984, 385; zu den Rechtspflichten aus europäischem Gemeinschafterecht vgl. SOELL, Schutzgebiete in Natur + Recht 1993, 301 B IV

15) OVG Lüneburg, Natur + Recht 1983, 34

16) BayVGH in BayVB1 1980, 496 und 590; VGH Mannheim, Natur + Recht 1983, 315 und OVG Koblenz, Natur + Recht 1984, 194

17) Bayer. Staatsanzeiger 1984 Nr. 26, Beilage

18) MAB1 1986, 361

19) Bayer. Staatsanzeiger 1984 Nr. 26, Beilage

20) BayVGH in BayVB1 1988, 339: Es ist kein zwingender Grund dafür ersichtlich, daß nicht Landschaften oder Landschaftsteile unterschiedlicher Prägung in einer Verordnung gemeinsam unter Schutz gestellt werden können. Es ist auch unschädlich, wenn sich der räumliche Geltungsbereich einer Landschaftsschutzgebietsverordnung mit dem einer Naturschutzgebietsverordnung deckt. Eine Streusiedlung hindert nicht die Unterschutzstellung als Landschaftsschutzgebiet, soweit der Charakter der Landschaft, nicht der der Ortschaft überwiegt. OVG Lüneburg in Natur + Recht 1987, 327: Naturschutzrechtlicher Gebietsschutz und Objektschutz können sich decken, aber gemäß OVG Lüneburg in:

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Natur + Recht 1995, 96: kein Objektschutz für Gebiet mit räumlicher Ausdehnung.

BayVGH in Natur + Recht 1989, 182: Selbst wenn das unter Schutz gestellte Gebiet naturschutzgebietswürdig i.S. des Art. 7 BayNatSchG sein sollte, so liegt es doch im gestalterischen Ermessen des Normgebers, sich mit dem minderen Schutz von Art. 10 zu begnügen, wenn dadurch die Erhaltung oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter hinreichend gesichert ist. Gehören Größe und Geschlossenheit eines Gebiets zu dessen schützenswerten Elementen, so ist auch die Ein-beziehung minderschutzwürdiger Grundstücke recht-mäßig. BayVerfGH in Natur + Recht 1993, 155: Die Möglichkeit der Einschränkung des wasserrechtlichen Gemeingebrauchs wird nicht durch eine Naturschutzgebietsverordnung beseitigt.

21) OVG Münster in Natur + Recht 1981, 148: Die Unterschutzstellung setzt nicht voraus, daß jedes Grundstück im Landschaftsschutzgebiet für sich betrachtet selbst zur Zierde und zur Belebung des Landschaftsbildes beiträgt. Ein Landschaftsschutzgebiet bildet in der Regel vielmehr eine optische Einheit. In einer flächenmäßig zu schützenden Landschaft befinden sich im Zweifel immer Grundstücke, die, für sich betrachtet, nicht schutzwürdig sind.

OVG Münster in Natur + Recht 1981, 148: Für Flächen, die in der Grenzzone zwischen bebauten Grundstücken und unbebauten, in ihrem natürlichen Zustand verbliebenen Landschaft liegen, besteht der Zweck der Einbeziehung in den Landschaftsschutz in erster Linie darin, dem zu schützenden Gebiet ein gewisses Vorfeld beizugeben, um es vor den mannigfaltigen Einwirkungen bereits vorhandener Bebauung abzuschirmen.

VGH Mannheim in Natur + Recht 1992, 190: Für den Eindruck freier Landschaft im Ballungsgebiet genügt der optische Eindruck.

BayVGH in BayVB1 1986, 651/652: Die Naturschutzbehörde kann im Rahmen ihres gestalterischen Ermessens gewisse Flächen minderer Schutzwürdigkeit in ein Schutzgebiet einbeziehen, um dieses insbesondere durch sog. Pufferzonen gegenüber den von umliegenden Flächen ausgehenden Immissionen abzuschirmen. Angesichts des unverhältnismäßigen zeitlichen und finanziellen Aufwands, den eine eindeutige Klärung der Folgen einer Verringerung der Schutzfläche verursachen würde, erscheint es durchaus vertretbar, sich mit einer aus der Erfahrung abgeleiteten hohen Wahrscheinlichkeit zu begnügen, daß eine solche Verringerung der Randzonen den ökologischen Wert der Kernzone erheblich mindern würde. Es ist deshalb jedenfalls nicht sachwidrig und unvertretbar, eine vorwiegend landwirtschaftlich genutzte Randzone mit in den Schutzbereich einzubeziehen. Zu Pufferzonen auch VGH Mannheim in Natur + Recht 1989, 307 und 1992, 190, sowie OVG Schleswig in Natur + Recht 1993, 344

VGH Mannheim, Natur + Recht 1983, 315: Richtig ist zwar, daß der Eisvogel in der Regel an Steilufern nistet. Ein isolierter Schutz der Nist- und Brutstätten ginge jedoch für sich genommen ins Leere, wenn zugleich der diese umgebende Lebensraum, insbesondere das Nahrungsrevier, störenden Einwirkungen ungehindert offenstünde. Der Schutz der Lebenestätten ist deshalb, wie sich schon aus dem Gesetzeswortlaut ergibt, nicht auf die Nist- und Brutstätte im engeren Sinne beschränkt, sondern kann einen weiteren Bereich umfassen, der dementsprechend auch unter Schutz gestellt werden muß.

VGH Mannheim, Natur + Recht 1985, 113: Die Schutzwürdigkeit eines an der Grenze der Schutzzone liegenden Grundstücks richtet sich regelmäßig nach dem Gesamtcharakter der Landschaft, als deren Bestandteil es anzusehen ist und geschützt werden soll, und nicht danach, was jenseits der Grenze des Schutzgebiets liegt.

BayVGH in BayVB1 1984, 366 = Natur + Recht 1984, 53: Unschädlich ist, daß sich die genannte landschaftsprägende Vegetation nicht gleichmäßig über den Geltungsbereich der Verordnung verteilt, sondern vermehrt in den Randzonen vorkommt, während im Inneren des Schutzgebiets größere Äcker und Wiesen vorhanden sind. Auch die Unterbrechung des Gebiets durch die vom Geltungsbereich der Verordnung ausgenommenen Siedlungsbänder der Ortsteile, sowie durch die vorhandenen Kleingartensiedlungen tut aber dem Gesamteindruck eines wegen der Eigenart des Landschaftsbildes besonders schützenswerten Lebensraumes keinen Abbruch.

22) VGH Mannheim Natur + Recht 1986, 340: Einschränkend für nicht schutzwürdige Grundstücke, derselbe in Natur + Recht 1988, 191

BayVerfGH in Natur + Recht 1992, 227: Die zivilrechtliche Grenze der Grundstücke nach Flurnummern spielt unter naturschutzrechtlichen Gesichtspunkten keine Rolle.

BayVGH in BayVB1 1989, 661: Ein Plan M 1 25.000 reicht bei ansonsten genauer Grenzbestimmung. Bei Teilgrundstücken genügt er aber nicht, weil ein 1 mm-Strich 2,5 m in der Natur darstellt.

BayVGH in Natur + Recht 1990, 415: Das Rechtsstaatsprinzip erfordert, daß bei Inkrafttreten der Norm feststeht, auf welche Karte die VO zur Bestimmung des räumlichen Geltungsbereichs Bezug nimmt.

OVG Münster in Natur + Recht 1990, 37: Die Unbestimmtheit der Grenze in einem Teil des Landschaftsschutzgebiets berührt nicht Vorhaben in einem anderen Teil.

23) Z.B. Flugbewegungen, VG Sigmaringen, Natur + Recht 1985, 33, Absenkungstrichter eines Trinkwasserbrunnens

24) VGH Mannheim in Natur + Recht 1993, 139, CARLSON/FISCHER-HÜFTLE a.a.O. C IV

OVG Koblenz in Natur + Recht 1984, 194 und OVG Münster in Natur + Recht 1989, 188: Wildlebende Tiere sind Bestandteil des Naturhaushalts, der durch mannigfaltige Faktoren zunehmend gefährdet ist und dessen Erhaltung in hohem Maße - auch im Interesse künftiger Generationen - dem Gemeinwohl dient, so auch BVerwG in Natur + Recht 1983, 151.

25) VGH Mannheim in Natur + Recht 1983, 315 und OVG Koblenz in Natur + Recht 1987, 271

26) BVerwGE 4, 57: Es kommt daher entscheidend auf die Eigenart der zu schützenden Landschaft an. Es gibt Landschaftsteile, die so beschaffen sind, daß jedweder Bau, gleichviel welcher Zweckbestimmung, welchen Umfangs, welcher Gestaltung, das Landschaftsbild verunstaltet, die Natur schädigt oder den Naturgenuß beeinträchtigt (z.B. eine Dünenlandschaft am Meeresstrand). In solchen Fällen, aber auch nur dann, ist ein absolutes Bauverbot zulässig. Es kann andererseits Landschaftsteile geben, deren Eigenart in jedem Falle die Freihaltung von Bauten bestimmter Art (z.B. von gewerblichen Bauten, Wochenendhäusern) verlangt. In diesem Fall ist ein absolutes Bauverbot mit den entsprechenden gegenständlichen Beschränkungen gerechtfertigt. Im allgemeinen aber sind bei der weitgehenden Einbeziehung der deutschen Landschaft in den Dienst der menschlichen Zivilisation nicht schlechthin jedwede Bauten verunstaltend in dem bezeichneten Sinne, sondern nur die der Eigenart des Landschaftsbildes nicht angepaßten, vielmehr auch nach ihrer Art gar nicht anpaßbaren. In diesen Fällen kann zwar die Landschaftsschutzverordnung ein förmliches Bauverbot einführen derart, daß die Errichtung einer jeden baulichen Anlage ohne vorherige Prüfung und Genehmigung nach den Gesichtspunkten des Reichenaturschutzgesetzes unstatthaft ist, doch muß dann ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung bestehen, wenn die durch das Naturschutzgesetz geschützten Belange durch den Bau nicht gefährdet werden, mit anderen Worten, das Bauverbot darf materiell nicht weiter reichen als es im Interesse des gesetzlich anerkannten Schutzgutes erforderlich ist.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

BayVGH in Natur + Recht 1989, 182: absolute Verbote für den Schutz von Auwald in einem Landschaftsschutzgebiet, allgemein vgl. CARLSON/FISCHER-HÜFTLE a.a.O. C V

27) BVerwGE 41, 1 und 49, 168/181, OVG Koblenz in Natur + Recht 1987, 271 und BVerwG in Natur + Recht 1989, 180, OVG Münster in Natur + Recht 1993, 342, BVerwG in Natur + Recht 1994, 83: Das Naturschutzrecht kann auf die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, die (auch) eine Wertung nach optisch-ästhetischen Maßstäben verlangen, nicht verzichten. Sie sind hier seit langem gebräuchlich und dadurch objektiviert, daß „der Standpunkt des gebildeten, für den Naturschutz aufgeschlossenen Betrachter" maßgebend ist. Die Notwendigkeit der Auslegung nimmt der Rechtsnorm noch nicht die gebotene Bestimmtheit.

28) BVerfG in Natur + Recht 1986, 291: dem Verordnungsgeber ist ein gewisser Prognose- und Beurteilungsspielraum eingeräumt. BayObLG in Natur + Recht 1993, 348

29) BVerfG in BayVBl 1985, 632 = NVwZ 1986, 206 sowie OVG Koblenz in Natur + Recht 1987, 271

30) BayVerfGH in BayVBl 1986, 648 = Natur + Recht 1986, 292

31) BGH in Natur + Recht 1984, 196 und BayVGH in BayVB1 1988, 339

32) BayVGH in BayVB1 1984, 366 = Natur+Recht 1984, 53

33) BVerwGE 4, 57 und VGH Kassel in Natur+Recht 1989, 85: Es handelt sich um eine gebundene Erlaubnis. Es liegt im Wesen des Begriffs der Gefahr, daß ihre Beurteilung auf einer Prognose künftiger Geschehensabläufe beruht. Es bedarf des Nachweises der Unbedenklichkeit durch den Antragsteller als eines für ihn günstigen Umstandes, auf den er sich beruft, vgl. auch DÖV 85, 163.

34) BVerwG in NVwZ 1985, 42

35) Zur Frage, wann „überwiegende Gründe des allgemeinen Wohls" die Befreiung „erfordern" und wann „eine offenbar nicht beabsichtigte Härte" vorliegt, vgl. BVerwG in Natur + Recht 1979, 151 und 1990, 746 (atypischer Fall). BayVerfGH in Natur + Recht 1993, 155: Wenn die Verordnung einer Behörde die Befugnis einräumt, für verbotene Handlungen Ausnahmen oder Zustimmungen zu erteilen, müssen die Voraussetzungen dazu soweit wie möglich normiert sein. Bei Einräumung von Ermessen müssen dessen Grenzen aus der Verordnung selbst hervorgehen. Zur Befreiung allgemein: Louis, Die naturschutzrechtliche Befreiung, in: Natur+ Recht 1995, 62.

36) BVerfG in Gewerbearchiv 1987, 373

37) BayVerfGH in Natur + Recht 1992, 227

38) VGH Mannheim in Natur + Recht 1984, 274: Eine Landschaftsschutzverordnung ist kein absolut statischer Rechtssatz. Ihre Rechtmäßigkeit muß sich vielmehr immer auch an zukünftig eintretenden tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen messen lassen mit der Folge, daß die Voraussetzungen für ihr Weiterbestehen ganz oder teilweise wegfallen können. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordert deshalb aber keine Befristung, abgesehen von der Frage, ob diese mit der Schutzaufgabe überhaupt zu vereinbaren wäre. Zur Reduzierung eines Landschaftsschutzgebiets durch Änderungsverordnung OVG Lüneburg in Natur + Recht 1991, 87

39) BayVGH in BayVBl 1985, 87; auch bei Entlassung eines Bereichs aus dem Landschaftsschutzgebiet zum Zwecke der Bebauung sind die anerkannten Naturschutzverbände zu hören, BayVGH in Natur + Recht 1986, 77

40) IMBek in AllMBl 1990, 835. Bei Weigerung der Kommune zur Auslegung VGH Kassel in DVBl 90, 170

41) Zur gerichtlichen Überprüfung von Formfehlern vgl. BayVerfGH in BayVBl 1986, 648 = NVwZ 1986, 464. VGH Mannheim in Natur + Recht 1988, 1991: Keine Nichtigkeit der Verordnung als Ganzes bei Nichtigkeit in einem kleinen Randbereich des Schutzgebiets. VGH Mannheim in Natur + Recht 1993, 134: Ist eine Landschaftsschutzverordnung wegen eines Verfahrensfehlers nichtig, so bedarf es keiner Wiederholung des gesamten Normsetzungsverfahrens. Es genügt zur erneuten Inkraftsetzung einer inhaltlich im wesentlichen identischen Verordnung die Behebung des Fehlers und die Wiederholung der nachfolgenden Verfahrensschritte.

42) BVerwG in BayVBl 1985, 23 und OVG Münster in Natur + Recht 1984, 111 sowie VGH Mannheim in Natur + Recht 1992, 236, letzterer auch in Natur +Recht 1993, 28: Der Planer kann nicht alles wissen, er ist auf Hinweise angewiesen, aber über Wesentliches muß er sich selbst ein Bild machen.

43) VGH Kassel in Natur + Recht 1986, 176, OVG Koblenz in Natur + Recht 1987, 271 und OVG Münster in Natur + Recht 1990, 36. Bei wesentlicher Änderung des Schutzzwecks oder des Gebietaumfangs dagegen erneute Auslegung, BayVGH in BayVBl 1989, 661, VGH Mannheim Natur + Recht 1988, 191.

44) BayVGH in BayVBl 1984, 366, OVG Münster Natur + Recht 1990, 36

45) BVerwG in Natur + Recht 1987, 176. Genehmigung unter Vorbehalt ist nicht möglich, VGH Mannheim in Natur + Recht 1992, 332. Zu redaktionellen Änderungen vgl: VGH Kassel in Natur + Recht 1989, 87 und BVerwG in DVBl 1989, 1105.

46) VGH Mannheim in Fundstelle 1990, Rd.Nr. 42, S. 96, BVerwG in DÖV 89, 225 und VGH Mannheim in Natur + Recht 1990, 216, IMBek in AllMBl 1990, 835

47) BayVGH in BayVB1 1986, 81 = Natur + Recht 1986, 77

48) VGH Mannheim in Natur + Recht 1987, 179 und 1988, 191. BVerwG in DVBl 1991, 823: Identität von Norm und Plan müssen gewährleistet sein. BayVGH in BayVBl 1990, 185: Das Rechtsstaatsprinzip erfordert, daß spätestens im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Norm feststeht, auf welche Karte oder welches Verzeichnis die Verordnung zur Bestimmung ihres räumlichen Geltungsbereichs Bezug nimmt. OVG Koblenz in Natur + Recht 1987, 271: Dae Kartenmaterial muß nur die Abgrenzung richtig wiedergeben, nicht aber die tatsächlichen örtlichen Verhältnisse, z.B. Gewässersituation.

49) BVerwGE 26, 129, OVG Berlin in Natur + Recht 1987, 371

50) BayVerfGH in BayVBl 90, 78: Bekanntmachung nur in Gemeinde und Landkreis, vgl. auch Hess. Staatsgerichtshof in DVB1 1989, 656

51) Zur einstweiligen Sicherstellung vgl. im übrigen: VGH Mannheim, Natur + Recht 1984, 147, VG Regensburg in Natur + Recht 1984, 155, BGH in Natur + Recht 1984, 200 und FISCHER-HÜFTLE, die einstweilige Sicherstellung bestimmter Teile von Natur und Landschaft in Natur + Recht 1988, 11 und VGH Kassel in: Natur + Recht 1994, 395

52) BVerwGE 48, 56 = BayVB1 1975, 540

53) BVerwGE 71, 150, BGH in DÖV 1986, 299 und BVerwG in Natur + Recht 1989, 81, BayVGH in BayVBL 1995, 18

54) OVG Berlin, Natur + Recht 1992, 87

55) VerfGH Nordrhein-Westfalen in Natur + Recht 1988, 136

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

56) STEINBERG, Neue Entwicklungen in der Dogmatik des Planfeststellungsrechts II 1 b Fußn. 17 m.w.N. in DVB1 1992, 1501 sowie LANA, Hinweise zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bauleitplanung III in Natur + Recht 1992, 69

57) BVerwG in Natur + Recht 1979, 147: Zum anderen ist für die jeweilige Beurteilung wesentlich, welche öffentlichen Belange berührt werden und welches Gewicht ihnen jeweils zukommt. Der Schutz der Eigenart der Landschaft beispielsweise kann an der einen Stelle von einem Rang sein, daß deswegen selbst privilegierte Vorhaben nicht ausgeführt werden dürfen, während an einer anderen Stelle sein Gewicht so unbedeutend ist, daß daran selbst (gewisse) sonstige Vorhaben gemäß 35 Abs. 2 BauBG nicht scheitern. Angesichts dessen bedarf es jeweils einer „Abwägung", d.h. eines Vergleichs der Gewichtigkeit der sich im Einzelfall gegenüberstehenden „Positionen"

OVG Rheinland-Pfalz in DVBl 1984, 642: Die Wertmaßstäbe für diese Abwägung sind vom Gesetzgeber in ihren Grundsätzen in Nrn. 1 12 des LPflG festgelegt worden. Im übrigen müssen sie im jeweiligen Einzelfall der Sache selbst entnommen werden.

BVerwG in BayVBl 1983, 630 = NVwZ 1985, 42: Es ist eigentumsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Verordnungsgeber bestimmten Naturschutzgesichtspunken bei der Abwägung den Vorrang einräumt und eine Kompensierung mit anderen Gesichtspunkten (Ersatzlandschaft-Rekultivierung) ausschließt.

Vgl. auch Art. 141 Abs. 1 BV: „Es gehört auch zu den vorrangigen Aufgaben von Staat ..., die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts zu erhalten und dauerhaft zu verbessern."

58) BVerwG in BayVBl 1975, 395 und BayVGH in BayVBl 1986, 370

59) BVerfG in DÖV 1982, 816, BayVerfGH in BayVBl 1984, 655

60) VGH Mannheim in Natur + Recht 1979, 131

61) BayVBl 1986, 370 und 1988, 147 (auch keine Berufung auf Regionalplanung, Grundwasser)

62) VGH Mannheim in DÖV 1985, 73

63) BVerwG in NVwZ 1984, 584 = BayVB1 1985, 667; vgl. auch VGH Mannheim in Natur + Recht 1984, 274: Der Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung wird erst dann berührt, wenn die gesetzliche Einschränkung zu einer derartigen Aushöhlung der Selbstverwaltung führt, daß die Gemeinde die Möglichkeit zur kraftvollen Betätigung verliert und nur noch ein Schattendasein führen kann. Durch die Landschaftsschutzgebietsverordnung erfolgt nur eine Einbindung der bestehenbleibenden Planungshoheiten in die überörtlichen Regelungen des Naturschutzes, die an Gemeindegrenzen nicht haltmachen und sich daher einer Erledigung durch die örtliche Gemeinschaft entziehen.
VerfGH Nordrhein-Westfalen in Natur + Recht 1988, 136: Die Ermächtigung und der Erlaß einer Landschaftsschutzverordnung im Bereich eines Stadtgebiets verletzen nicht die Planungshoheit der Gemeinde. BayVGH in Natur + Recht 1993, 328: Ein von den örtlichen Verhältnissen unabhängiges Recht einer Gemeinde auf Wachstum, insbesondere auf Ausdehnung ihrer Siedlungsflächen gibt es nicht. Ebenso wie eine flächenmäßig kleine Gemeinde damit leben muß, daß sie rasch an ihre Grenzen stößt, hat auch eine Gemeinde in landschaftlich reizvoller Lage daraus folgende Beschränkungen hinzunehmen. SOELL, Schutzgebiete in Natur + Recht 1993, 301 B III mit weiteren Hinweisen: die Überplanung des Außenbereichs gehört nicht zum Kernbereich der Planungshoheit, daher kann eine Schutzgebietsausweisung von hohem Interesse auch dann zulässig sein, wenn das gesamte Gemeindegebiet betroffen ist.

64) VGH Mannheim in Natur + Recht 1992, 186; zur Frage der Entlassung eines Teils eines Landschaftsschutzgebiets zum Zwecke der Bebauung auf Grund eines Bebauungsplans vgl. BayVGH in Natur + Recht 1986, 77 und CARLSON/FISCHER-HÜFTLE in Natur + Recht 1993, 311 B IV. BayVGH in BayVBL 1995, 242: Anpassungspflicht nach § 7 Abs. 1 BauGB.

65) OVG Bremen in Natur + Landschaft 1991, 449

66) OVG Münster in Natur + Recht 1989, 188: Verbot der Umwandlung von Grünland in Acker ist in einem Naturschutzgebiet im Rahmen der Sozialbindung möglich.

BayVerfGH in Natur + Recht 1992, 227: Die Entwässerung feuchter Wirtchaftswiesen oder -weiden in einem Landschaftsschutzgebiet kann unter Erlaubnisvorbehalt gestellt werden, selbst wenn es sich um ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung handelt.

67) BVerwGE 67, 93 97/98

68) STENSCHKE, Naturschutz im Wald in BayVBl 1984, 551, BayObLG in BayVBl 1989, 185

69) VGH Ln BayVBl 1981, 275 und Beschluß vom 02.09.1987 Nr. 8 CS 87.00905, OVG Koblenz in Natur + Recht 1992, 97 = Natur + Landschaft 1992, 507

70) BayVBl 1985, 660

71) BRAMER, Interessenausgleich zwischen Fischerei und Naturschutz, Fischerei + Teichwirt 1984, 215, OVG Münster in Natur + Recht 1990, 361: Bei Verpachtung eines Gewässers an Angler liegt keine Fischereiwirtschaft vor, da keine Bodenertragsnutzung vorgenommen wird. OVG Koblenz in Natur + Recht 1987, 271 ... 273.

72) BayVGH in BayVB1 1985, 208 = Natur + Recht 1986, 26

73) BayVGH in Natur + Recht 1984, 192

74) OVG Hamburg in Natur + Recht 1991, 186: Fischereieinschränkung im Naturschutzgebiet zulässig.

OVG Lüneburg in Natur + Recht 1992, 244: Die Regelung eines Betretungsverbots außerhalb der Wege einschließlich der Gewässer in einem Naturschutzgebiet, die zu einer weitgehenden Einschränkung der Hobbyfischerei führt, die Hegeverpflichtung dagegen unberührt läßt, ist rechtmäßig.

VGH Mannheim in Natur + Recht 1992, 236: Einem naturschutzrechtlichen Angel- und Hegeverbot steht nicht die Landwirtschaftsklausel der Naturschutzgesetze entgegen. Die Ermächtigung, schutzwürdige und schutzbedürftige Flächen als Naturschutzgebiet unter Schutz zu stellen, schließt auch die Möglichkeit ein, erforderlichenfalls das fischereirechtlich geregelte Fischereirecht, die Hegeverpflichtung und das Betreten der Ufer zu verbieten. Bei einer störanfälligen Wasservogelwelt ist ein ganziähriges Angelverbot rechtmäßig. Dies gilt vor allem bei einem Gewässer, das eigens zum Ausgleich für einen Eingriff in Natur und Landschaft angelegt worden ist und deshalb vorrangig dem Naturschutz dient.

75) OVG Koblenz in Natur + Recht 1982, 187 und OVG Lüneburg in Natur + Recht 1990, 34. BayVGH in Natur + Recht 1991, 488: Jagd auf Wasservögel vom Boot aus im NSG. VGH Kassel in Natur + Recht 1993, 165: Jagdverbot auf Raubwild und Raubzeug am Altwasser ist im NSG zulässig. VGH Mannheim in Natur + Recht 1993, 135: Die Neuanlage von Fütterungsplätzen, Kirrungen und Wildäckern ist wegen der damit verbundenen Eutrophierung und Belastung im Naturschutzgebiet unzulässig, wenn auf Nährstoffarmut und Flachgründigkeit angewiesene Pflanzenarten entsprechenden Schutz benötigen. Auch Beschränkung von Fallenjagd, sowie Neuanlage von Jagdkanzeln und Hochsitzen möglich.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

76) BGH in Natur + Recht 1991, 295.

77) VGH Kassel, Natur + Recht 1986, 31

78) SALZWEDEL, Bundesbehörden und Naturschutzrecht, Natur + Recht 1984, 165

79) SANDER, Rechtfragen im Verhältnis von Wasserrecht und Naturschutzrecht, Natur + Recht 1986, 317 323

BayVerfGH in Natur + Recht 1992, 227: Art. 141 Abs. 1 und Abs. 3-BV enthält nicht nur allgemeine Richtlinien und Programmsätze, sondern bindendes objektives Verfassungsrecht. Zum Befahren von Bundeswasserstraßen in Naturschutzgebieten Soell in Natur + Recht 1993, 301

80) ECKHARDT, Natur + Recht 1981, 87 und BVerwG in Natur + Recht 1984, 165; 1985, 276; 1987, 29 und 134; 1988, 197 sowie VGH Mannheim in DÖV 1992, 501

81) VG Freiburg in Natur + Recht 1988, 197 und 1989, 52; BVerwG in Natur + Recht 1989, 429 und BayOLG in BayVBl 1991, 506;

VG Freiburg in Natur + Recht 1993, 242: Es kann als hinreichend naturwissenschaftlich gesichert angenommen werden, daß Vögel zumindest während der Brutzeit und im Horstbereich auf das Erscheinen von Hängegleitern mit nachhaltigem Streß, der sie längerfristig zum Verlassen oder künftigem Meiden des Gebiets veranlassen kann, reagieren.

82) FISCHER-HÜFTLE in Natur + Recht 1989, 106 und VGH Mannheim in Natur + Recht 1989, 130

83) MÜNCH, GG, Art. 80 Rd.Nr. 16, MANGOLDT/KLEIN, GG, Art. 80 Rd.Nr. V 5 c, zum Zitiergebot BVerfGE 20, 283 291

84) VG Sigmaringen, Natur + Recht 1985, 33 und VG Stade a.a.O., 35, VGH Kassel in Natur + Recht 1994, 395 (Hobbytätigkeiten)

85) VGH Mannheim, Natur + Recht 1983, 315 und Natur + Landschaft 1989, 68

86) BayVGH in BayVBl 1990, 47 und 219, Natur + Recht 1990, 275

87) VGH Kassel in Natur + Recht 1993, 165. Zur besonderen Bedeutung des Erholungswerts der Landschaft auch VGH Mannheim in Natur + Recht 1992, 190. Zu Motocrossrennen als Traditionsveranstaltungen vgl. auch VGH Kassel in Natur + Recht 1989, 85; BVerwG, DÖV 1993, 1090: Der Zugang zur freien Wasserfläche durch Schilfgebiete gehört nicht zum verfassungsrechtlich geschützten Eigentum, sondern ist nur ein eigentumsrechtlich unbeachtlicher Lagevorteil. Dies gilt dann erst recht für die Ausübung des Gemeingebrauchs.

88) VGH Mannheim, Natur + Recht 1984, 149 und 1987, 179, Sellmann in DVBl 1992, 235

89) VGH Mannheim a.a.O., dagegen a.A. BVerfG in Natur + Recht 1986, 291

90) BVerwGE 84, 361 = Natur + Recht 1990, 369 = NJW 1990, 2572 und BGH in NJW 1993, 2095

91) BVerwG a.a.O., BVerwG in BayVBl 1983, 630 = NVwZ 1985, 42 und VGH Mannheim in Natur + Recht 1989, 307, BGHZ 90, 17 24 und in Natur + Recht 1993, 500

92) Naßauskiesungsurteil des BVerfG, BVerfGE 58, 300

93) BVerwG, BayVBl 1983, 630 = NVwZ 1985, 42, BGH in Natur + Recht 1993, 500

94) BayVerfGH in BayVBl 1986, 648 = NVwZ 1986, 464

95) Natur + Recht 1984, 200 sowie Natur + Recht 1993, 500 503

96) NJW 1982, 745: Aus der verfassungsrechtlichen Garantie des Grundeigentums läßt sich nicht ein Anspruch auf Einräumung gerade derjenigen Nutzungsmöglichkeit herleiten, die dem Eigentümer den größtmöglichen Vorteil verspricht.

Die bisher ausgeübte Nutzung kann dann u.U. entschädigungslos untersagt werden, wenn sie nicht mehr am Gemeinwohl orientiert ist, z.B. weil sie die Artenvielfalt als Gemeinechaftsinteresse von überwiegender Bedeutung entscheidend beeinträchtigt, vgl. SOELL, Schutzgebiete, Natur + Recht 1993, 301 B II mit weiteren Hinweisen auf das BVerfG.

97) BayVBl 1984, 366 = Natur + Recht 1984, 53: Die naturschutzrechtlichen Beschränkungen des situationsgebundenen Grundeigentums fallen grundsätzlich unter den Begriff der Sozialbindung, d.h. sie sind den Betroffenen als im demokratischen und sozialen Rechtsstaat übliche und adäquate Einschränkungen der Eigentümerstellung ohne Entschädigung zuzumuten. Das BverwG definiert die Sozialbindung im Urteil vom 24.06.1993 NJW 1993, 2949, DÖV 1993, 1090, BayVBl 93, 693 und Natur + Recht 1993, 487 ähnlich: Jedes Grundstück ist durch seine Lage, Beschaffenheit und Einbettung in die Landschaft geprägt. Diese „Situationsgebundenheit" kann den Gesetzgeber, der Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen und hierbei den privaten und sozialen Nutzen des Eigentumsgebrauchs in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen hat, zu einer entsprechenden Beschränkung der Eigentümerbefugnisse berechtigen. Seine Gestaltungsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG ist um so größer, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist, hierfür sind dessen Eigenart und soziale Funktion von entscheidener Bedeutung. Wenn die natürlichen oder landschaftsräumlichen Gegebenheiten eines Grundstücks im Interesse der Allgemeinheit erhaltenswert sind und des Schutzes bedürfen, so ergibt sich hieraus eine Art immanenter, d.h. dem Grundstück selbst anhaftender Beschränkung der Eigentümerbefugnisse, die durch natur- und landschaftsschutzrechtliche Regelungen lediglich nachgezeichnet wird. Damit wird eine Bindung aktualisiert, die der Gesetzgeber den Eigentümern derartiger Grundstücke generell zumutet (vgl. auch § 20c BNatSchG). Nutzungsverbote sind auch dann nur Inhaltsbestimmung des Eigentums, wenn sie nicht nur die Nutzbarkeit des Grundstücks anders als bisher regeln, sondern darüber hinaus bei einzelnen Grundstücken in konkrete, durch Art. 14 GG geschützte Rechtspositionen eingreifen und ausgleichspflichtig sind. Der Ausgleich kann dann durch Geldleistungen, technische Vorkehrungen, Befreiung oder Übergangsvorschriften gewährt werden. Die der früheren Abgrenzung zwischen entschädigungelos hinzunehmender Nutzungsbeschränkung und entschädigungspflichtiger Enteignung zugrundeliegenden Kriterien gelten auch für die Unterscheidung von ausgleichspflichtiger und ausgleichsfreier Inhaltsbestimmung, weil auch bisher die rechtliche Beurteilung bestimmt wurde durch die Gesichtspunkte der Zumutbarkeit, des Vertrauensschutzes und der hinreichenden Differenzierung zwischen den Grundstückseigentümern je nach Art und Schwere ihrer Belastung (so auch BGH in Natur + Recht 1993, 500 und 1995, 49). Die Ergebnisse der bisherigen Rechtsprechung sind daher auch vor dem Hintergrund der veränderten Eigentumsdogmatik weiterhin verwendbar.

98) VGH Mannheim in Natur + Recht 1992, 186

99) BGHZ 94, 77 82, BayObLG in Natur + Recht 1989, 95, BVerwG in Natur + Recht 1988, 190, BVerwG, DÖV 1993, 1090: Voraussetzung für die Gewährung des Bestandaschutzes ist, daß der Eigentümer sein Grund stück unter Einsatz von Kapital und/oder Arbeit verändert hat. In solchen Fällen der „Inswerksetzung" prägt die vom Eigentümer schon verwirklichte legale Nutzung ihrerseits die Situation des Grundstücks, so daß diese

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Nutzung nicht die Situations-gebundenheit gegen sich hat, sondern eine Situationsberechtigung für sich hat.

100) BVerwGE 36, 296 = BayVBl 1971, 266, BVerwG in Natur + Recht 1989, 128, BayVGH in BayVBl 1990, 403 und VGH Mannheim in Natur + Recht 1992, 329

101) BVerwG in BayVBl 1983, 630 = NVwZ 1985, 42

102) Natur + Recht 1982, 71

103) BayVGH in BayVB1 1985, 208: Aufgrund dieses naturgegebenen Zustandes und der langen fischereiwirtschaftlichen Vernachlässigung einerseits sowie der durch diese Umstände beqünstigten ökologischen Entwicklung andererseits haftet dem Eigentum eine Sozialbindung an. Ähnlich auch VGH Mannheim in Natur + Recht 1985, 114: Die Grundstücke sind von der in den vergangenen etwa 50 Jahren eingetretenen Entwicklung zu einem wertvollen Feuchtgebiet geprägt (Situationsgebundenheit), während demgegenüber die Möglichkeit zu einer wirtschaftlichen Ausbeutung durch Kies und Sandabbau nicht mehr den Grundstückscharakter bestimmt.

104) Kommentar zu § 28 WHG Rd.Nr. 16 a sowie OVG Lüneburg in Natur + Recht 1989, 186. VG Schleswig in Natur + Recht 1990, 41: Eine echte Gewässerunterhaltung scheidet dann aus, wenn ein Graben seit 8 Jahren so stark verlandet ist, daß er seine Gewässereigenschaft verloren hat und das Wasser wild abfließt, wenn seine Funktion als Wasserlauf nicht mehr erfüllt wird. Zu den zeitlichen Grenzen des Bestandsschutzes BVerwG in BauR 1977, 254.

105) BGH in Natur + Recht 1990, 429

106) VGH Schleswig in Natur + Recht 1990, 138, 139 und 230, VG Hamburg in Natur + Landschaft 1989, 593 und OVG Koblenz in Natur + Recht 1989, 397, VG Regensburg in Natur + Recht 1991, 290: Ein Feuchtgebiet ist auch dann schutzwürdig, wenn es künstlich entstanden ist. Kein Bestandsschutz bei Drainagenverlegung in besserer Technik.

107) BayVB1 1985, 219 = Natür + Recht 1984, 196; SOELL a.a.O. B II, BayObLG bei GÖTZ, Ein Jahrzehnt Naßauskiesungsbeschluß in AgrarR 1994, 1, BGH in: Natur + Landschaft 1994, 566

108) Natur + Recht 1979, 75

109) vgl. auch BayVerfGH in BayVBl 1986, 648 = NVwZ 1986, 464: Bei der Prüfung einer angeblichen Verletzung der Eigentumsgarantie kommt es darauf an, ob die vorhandene Möglichkeit der Nutzung, wie sie nach den Gegebenenheiten der örtlichen Lage und Beschaffenheit des Grundstücks besteht, genommen oder wesentlich beeinträchtigt wird. Die Beurteilung, ob ein Rechtsvorgang enteignende Wirkung hat, setzt einen Vergleich der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse vor dem Eingriff mit denen nach dem Eingriff voraus. Ein Grundstück kann aus der Sicht des Eigentumsgrundrechts sowohl situationsbelastet als auch situationsberechtigt sein.

Anschrift des Verfassers:

Ltd. Regierungsdirektor
York Christian Stenschke
Regierung von Schwaben
Fronhof 10
86152 Augsburg

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Berichte der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Jahr/Year: 1995

Band/Volume: 19_1995

Autor(en)/Author(s): Stenschke York Christian

Artikel/Article: Rechtsprechung zum naturschutzrechtlichen Inschutznahmeverfahren 19-34