©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Ber. ANL | 5 | 200-205
Dez. 1981

Rechtliche Grundlagen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Verwaltungspraxis und Rechtsprechung

Vortrag gehalten am 1. April 1981 anläßlich des Fachseminars: Naturschutz, viele Wege - ein Ziel? an der Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege in Freising.

Karl Hofmann

1 Das Spannungsverhältnis zwischen amtlichem und ehrenamtlichem Naturschutz

1.1 Die Zielsetzungen von amtlichem und ehrenamtlichem Naturschutz sind weitgehend identisch. Dies schließt nicht aus, daß zwischen diesen beiden Bereichen der Naturschutztätigkeit ein natürliches Spannungsverhältnis besteht, das durch die unterschiedlichen Möglichkeiten der Betätigung bedingt ist. Während der amtliche Naturschutz überwiegend mit Mitteln der Eingriffsverwaltung wirkt und die Bereiche Aufklärung und Bewußtseinsbildung stärker in den Hintergrund treten läßt, kommt dem ehrenamtlichen Naturschutz vor allem die Aufgabe zu, Zielvorstellungen in den amtlichen Naturschutz einzubringen, Vollzugsdefizite aufzuzeigen, Verstöße gegen Naturschutzvorschriften rechtzeitig an die Verwaltungsbehörden heranzutragen und für die unpopuläre Aufgabe der Naturschutzbehörden den nötigen Rückhalt zu bieten. Ehrenamtlicher und amtlicher Naturschutz bilden so verstanden eine ideale Ergänzung.
Die Mitwirkung der ehrenamtlichen Mitarbeiter des Naturschutzes in amtlichen Verfahren ist durch die Naturschutzbeiräte gesichert, die in den drei Verwaltungsstufen eingerichtet sind und zwischenzeitlich voll in Funktion getreten sein dürften. Nach § 3 Abs. 3 der Verordnung über die Naturschutzbeiräte vom 28.5.1974 BAYERISCHES GESETZ- UND VERORDNUNGSBLATT (BayGVBl S. 250) sollen in den Naturschutzbeiräten die Fachleute der ökologisch bedeutsamen Grundlagendisziplinen vertreten sein (z.B. Naturschutz-Landschaftspflege, Biologie, Vegetationskunde usw. sowie Fachleute aus dem Agrar- und Forstbereich). Die Ausgewogenheit der Besetzung ist durch die Verordnung nicht gesichert und in der Verwaltungspraxis vielfach nicht unproblematisch. Die Verordnung sollte daher die Zahlenverhältnisse festlegen, nach denen die einzelnen Disziplinen vertreten sein sollen, um wenigstens im Rahmen eines gebundenen Verwaltungsermessens Anhaltspunkte zu bieten und einseitige Besetzungen zu vermeiden.

1.2 Ein weiteres Bindeglied zwischen amtlichem und ehrenamtlichem Naturschutz sind die Beteiligungsvorschriften für die Naturschutzverbände. Nach § 29 des Bundesnaturschutzgesetzes sind die Verbände vor allem bei Befreiungen in Naturschutzgebieten und Nationalparks zu beteiligen, wobei die bayerische Regelung nach Art. 42 BAYERISCHES NATURSCHUTZGESETZ (BayNatSchG) auch eine Beteiligung für Befreiungen in den übrigen Schutzgebieten vorsieht. Eine Beteiligung der Verbände in Raumordnungsverfahren ist bisher gesetzlich nicht geregelt. Sie wird jedoch aufgrund einer Bekanntmachung im AMTSBLATT des Bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 24.11.1971 (LUMBl Nr. 1/2) durchgeführt. Demgegenüber sieht § 29 BUNDESNATURSCHUTZGESETZ (BNatSchG) die Beteiligung der Verbände im Planfeststellungsverfahren vor, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 8 verbunden sind. In Bayern sieht weder die Bekanntmachung noch das Bayer. Gesetz eine solche Beteiligung vor, so daß derzeit eine Lücke zwischen Bundesrecht und Landesrecht klafft, die schnellstens geschlossen werden sollte; die Beteiligungsvorschrift des § 29 gilt nach § 4 Satz 3 BNatSchG nämlich unmittelbar. Sie bedarf keiner Umsetzung durch Landesrecht. Die praktischen Hindernisse liegen derzeit in der fehlenden Regelung des Anerkennungsverfahrens. Hierdurch können jedoch gesetzlich verankerte Beteiligungsrechte nicht außer Kraft gesetzt werden.

1.3 Ein verständnisvolles Zusammenwirken zwischen amtlichem und ehrenamtlichem Naturschutz setzt voraus, daß die beiderseitigen Funktionen richtig erkannt und beurteilt werden. In diesem Zusammenhang wichtig ist die Unterscheidung zwischen fachlichen Forderungen des Naturschutzes und den Zuständigkeiten zur Durchsetzung in den Gremien der Verwaltung und Politik. Aufgabe der Exekutive ist es, die fachlichen Belange des Naturschutzes mit den übrigen im Raum stehenden Belangen sachgerecht abzuwägen und ggfs. durchzusetzen. Die Hauptfunktion des ehrenamtlichen Naturschutzes liegt im Bereich der fachlichen Beurteilungen und Zielsetzungen. In diesem Zusammenhang sollten sich weder die Vertreter der Exekutive ständig über die überzogenen fachlichen Forderungen beklagen, noch sollten die amtlichen oder ehrenamtlichen Sachverständigen betreten reagieren, wenn im Rahmen der notwenigen Abwägung nicht alle aufgezeigten Ziele verwirklicht werden können. Freilich verleitet die Erfahrung, daß sich bei der Abwägung die ökonomischen Belange in der Regel stärker durchsetzen als die ökologischen, leicht zur Resignation.
Diese Resignation wird gefördert durch Bestrebungen, die fachliche Beurteilung von Naturschutzbelangen bereits im fachlichen Bereich zu beeinflussen, um diese Aspekte nicht in den Abwägungsvorgang einstellen zu müssen. Aus diesem Grunde ist auch eine Weisungsgebundenheit hauptamtlicher Fachkräfte für Naturschutz weder mit dem Gedanken des Gesetzes noch dessen Auftrag vereinbar. Aus dem gesetzlichen Begriff des Art. 37 Abs. 3 BayNatSchG der »hauptamtlichen *Fach*kraft« ist zu schließen, daß es sich um sachverständige Mitarbeiter handelt, die in fachlicher Hinsicht nach bestem Wissen und Gewissen zu urteilen haben. Dies schließt nicht aus, daß die Entscheidung der Exekutive sich im Einzelfall über fachliche Forderungen hinwegsetzt. Eine andere Beurteilung würde weder dem Wortlaut des Gesetzes noch den bestehenden Grundsätzen, wie sie im Bereich sonstiger amtlicher Sachverständiger gelten, gerecht. So würde niemand ernsthaft daran denken, die fachliche Unabhängigkeit des wasserwirtschaftlichen Sachverständigen oder des Gesundheitsamtes in Frage zu stellen. Dabei kann auch die Tatsache der selbständigen Organisationseinheit (z.B. Wasserwirtschaftsamt, Gesundheitsamt) keine Rolle spie-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

len, da auch die fachliche Unabhängigkeit des Kreisbaumeisters, der keine selbständige Behörde darstellt, unbestritten ist. Niemand würde die fachliche Beurteilung eines Kreisbaumeisters beeinflussen, wenn dieser aufgrund seiner fachlichen Erkenntnis die Überzeugung von der Einsturzgefahr eines Gebäudes gewonnen hat.

2 Die Schwerpunkte der Naturschutzverwaltung

Während in früheren Zeiten die Hauptaufgabe des Naturschutzes im Schutz von Einzelobjekten lag, hat sich die Aufgabe in den letzten Jahren immer mehr zur Sicherung von flächigen Ausschnitten aus der Landschaft im Wege von Schutzbereichen verschoben. Durch die totale Inanspruchnahme der Landschaft durch die zivilisatorischen Anforderungen der unterschiedlichsten Art konnte selbst eine verstärkte Ausweisung von Schutzgebieten die Anforderungen nicht erfüllen. Aus diesem Grunde stellt das Bayer. Naturschutzgesetz auch die übrige, nicht durch gesonderte Schutzbereiche besonders abgesicherte Gesamtlandschaft unter besonderen staatlichen Schutz. Nach Art. 1 Abs. 2 BayNatSchG sind Natur und Landschaft in ihrem Leistungsvermögen zu erhalten; für eine biologisch möglichst vielfältige Landschaft ist zu sorgen. Art. 6 BayNat SchG schützt die Gesamtlandschaft vor gravierenden Beeinträchtigungen, während Art. 14 Abs. 2 Biotope als Lebensbereiche geschützter bzw. schützenswerter Tiere und Pflanzen dem Schutz des Naturschutzgesetzes unterstellt, wobei allerdings die vorgeschriebene Erhaltung »nach Möglichkeit« in der Praxis keinen ausreichenden Schutz bietet.

2.1 Biotopschutz

Die Sicherung des Lebensraumes für schützenswerte Pflanzen und Tiere sowie für Fauna und Flora überhaupt steht im Vordergrund der Bemühungen der Naturschutzverwaltung. Die flächendeckende Biotopkartierung des Bayer. Landesamtes für Umweltschutz aus den Jahren 1973 bis 1978 stellt eine wertvolle Arbeitsgrundlage für die Naturschutzbehörden dar. Allerdings hat eine Überprüfung der erfaßten schützenswerten Objekte ergeben, daß der extensive Schutz des Art. 14 Abs. 2 BayNatSchG die Erwartungen nicht erfüllt. Ein großer Teil der erfaßten Biotope sind nämlich zwischenzeitlich vernichtet oder wesentlich beeinträchtigt. Die Instrumentarien des Baurechts und Wasserrechts sowie des Art. 6 des BayNatSchG sollten verstärkt zum Einsatz gelangen. Die wenigen Prozesse am Verwaltungsgericht, die über solche Fragen geführt werden, stellen ein Alarmzeichen ersten Ranges dar. Sie machen deutlich, daß sich die Aufsichtsbehörden zuwenig für die Erhaltung dieser Biotope verwenden bzw. daß die gesetzlichen Voraussetzungen in manchen Fällen nicht genügen. Angesichts der in der Landwirtschaft herrschenden Überproduktion wird offenbar dem Gesichtspunkt der Landgewinnung gegenüber ökologischen Belangen immer noch ein überhöhter Stellenwert eingeräumt.
Fehlender naturhafter Lebensraum und zivilisatorische Eingriffe in die Landschaft haben zu einem extremen Artenschwund geführt. In Bayern gibt es derzeit etwa 500 gefährdete Pflanzen, davon sind nach dem Naturschutzergänzungsgesetz, das auf die Naturschutzverordnung aus dem Jahre 1936 zurückführt, 32 Arten vollkommen geschützt. Die 5-fache Zahl bedürfte heute des vollkommenen Schutzes. Seinerzeit waren 21 Arten teilweise geschützt, während die 20-fache Zahl den heutigen Verhältnissen entsprechen würde. Außerdem ist der Schutz von Fischen im Naturschutzergänzungsgesetz nicht erfaßt worden, ebensowenig in der Bundesartenschutzverordnung. Auf die vom Bayer. Landesamt für Umweltschutz herausgegebene sog. »ROTE LISTE« darf in diesem Zusammenhang verwiesen werden. Die Belange des Artenschutzes können nur wirksam vertreten werden durch verstärkten Schutz der Biotope, durch Einrichtung von Totalreservaten sowie durch die Ausweisung und Schaffung von ökologischen Ausgleichsräumen sowie die Erstattung von Lohnkosten an die Landwirtschaft zur Erhaltung wertvoller Sekundärbiotope (z.B. Streuwiesen). Es ist zu hoffen, daß der in der Novelle zum Bayer. Naturschutzgesetz vorgesehene Härteausgleich künftig die Durchsetzung solcher Gesichtspunkte erleichtert.

2.2 Der Schutz der Gesamtlandschaft nach Art. 6 BayNatSchG, § 8 BNatSchG

Die immer mehr voranschreitende Inanspruchnahme der Landschaft durch technische Großprojekte aller Art aus dem privaten und staatlichen Bereich, darüberhinaus aber auch die umfangreichen Meliorationsvorhaben im Bereich der Landwirtschaft bewirken, daß die vorgenannten Artikel über den Schutz der Gesamtlandschaft in der Verwaltung immer mehr an Bedeutung gewinnen. Die vorgenannten Vorschriften gewähren einen extensiven Schutz der Gesamtlandschaft ähnlich dem Landschaftsschutzgebiet, nämlich vor Naturschädigung, Verunstaltung und Beeinträchtigung des Naturgenusses. Die genannten Vorschriften geben auch die Möglichkeit für nachträgliche Untersagungen. Die landesrechtliche Regelung wird in absehbarer Zeit an die bundesrechtliche angepaßt. Bemerkenswert ist dabei, daß § 8 BNatSchG nur erhebliche und nachhaltige Beeinträchtigungen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes als Eingriffe definiert. Eine gravierende Verschiebung der bisher landesrechtlich geltenden Maßstäbe dürfte allerdings durch die bundesrechtliche Regelung nicht ausgelöst werden; denn auch nach Art. 6 BayNatSchG wurden bisher in der Praxis nur solche Eingriffe als echte Beeinträchtigung behandelt, die eine nicht unbeachtliche Intensität aufzuweisen hatten. Es ist anzunehmen, daß auch der Bundesgesetzgeber die Bagatellfälle ausschließen wollte. Während die derzeit noch geltende landesrechtliche Regelung für Bedingungen und Auflagen sowie für nachträgliche Untersagung Ermessensvorschriften bietet, schreibt die bundesrechtliche Vorschrift zwingend die Untersagung eines Eingriffs vor, wenn die Beeinträchtigungen die Natur in nicht vertretbarem Maße tangieren (§ 8 Abs. 3). Bei der Neufassung sollte auch die landesrechtliche Regelung von der Ermessensentscheidung auf eine zwingende Regelung umgestellt werden.

2.3 Einschränkung des Gemeingebrauchs nach Art. 26 BayNatSchG

Nach Art. 26 BayNatSchG kann die Naturschutzbehörde durch Rechtsverordnung oder Verwaltungsakt das Betreten der freien Natur im erforderlichen Umfang aus Gründen des Naturschutzes, zur Durchführung landschaftspflegerischer Vorhaben oder zur Regelung des Erholungsverkehrs untersagen oder beschränken. Von dieser Ermächtigung haben die Verwaltungsbehörden lange Zeit keinen

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Gebrauch gemacht, was wohl durch die hohe Einschätzung des Grundrechts auf Betretung der freien Landschaft zurückzuführen ist. An Schwerpunkten des Fremdenverkehrs haben sich jedoch zwischenzeitlich gravierende Mißstände eingestellt, so daß der Schutz der Natur in Einzelfällen höher zu bewerten ist, als das Grundrecht auf Naturgenuß. Schließlich legt bereits die BAYER. VERFASSUNG in Art. 141 Abs. 2 den Verfassungsrang des Tier- und Pflanzenschutzes fest. Das Grundrecht nach Art. 141 Abs. 3 der Bayer. Verfassung steht insofern unter einem Verfassungsvorbehalt. Zwischenzeitlich konnten auch einige Betretungsverbote durchgesetzt werden, beispielsweise am Südufer des Kirchsees im Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen und im Bereich der Osterseen im Landkreis Starnberg.

3 Naturschutz und Rechtsprechung

Zur Auslegung naturschutzrechtlicher Vorschriften gibt es im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten relativ wenig Rechtsprechung. Im allgemeinen sind allenfalls die betroffenen Grundeigentümer berechtigt, Klagen bei Gericht zu erheben. Daher sind fast sämtliche Gerichtsentscheidungen auf Klagen von Naturschutzbetroffenen hin ergangen. Nach der Rechtsprechung des Bayer. Verfassungsgerichtshofes gibt es ein Klagerecht Erholungsuchender nicht. Die ältere Rechtsprechung zum Reichsnaturschutzgesetz ist dargestellt bei ASAL, »Naturschutz und Rechtsprechung« (1958) sowie bei HOFMANN (1967), »Die rechtlichen Grundlagen des Naturschutzes und ihre besonderen Probleme im Bau- und Wasserrecht«. Die Rechtsprechung zu den neueren Naturschutzgesetzen findet sich weitgehend in der Zeitschrift »Natur + Recht«. Nachstehend sollen die wichtigsten Gerichtsentscheidungen aufgezeigt werden, die zu den neueren Naturschutzgesetzen ergangen sind. Bemerkenswert sind dabei vor allem folgende Themenbereiche:

3.1 Ermessen bei Unterschutzstellungen

Der Bayer. Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) hat in seinen Urteilen vom 14.7.1977 und vom 4.11.1977 (NATUR + RECHT 1979, S. 154/155) die Auffassung vertreten, daß bei Unterschutzstellungen nach dem Bayer. Naturschutzgesetz Ermessensüberlegungen anzustellen seien. Im Hinblick darauf, daß es sich bei Unterschutzstellungen regelmäßig um Verordnungen handelt und nur ausnahmsweise um Verwaltungsakte, vertritt der Unterzeichnete die Auffassung, daß Ermessensüberlegungen wie bei Verwaltungsakten, die sich als Ermessensentscheidungen darstellen, nicht am Platze sind. Insoweit wird verwiesen auf die Ausführungen des Unterzeichneten in NATUR + RECHT 1980, S. 65 ff.

3.2 Rechtsprechung zu Art. 6 BayNatSchG und Landwirtschaftsklausel (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 BayNat SchG)

Es wird versucht, die wichtigsten Entscheidungen in Form von zumeist nichtamtlichen Leitsätzen darzustellen. Dabei sind vor allem die Anwendbarkeit des Art. 6 auf Vorhaben aus der Zeit vor Inkrafttreten des Bayer. Naturschutzgesetzes, die Anwendbarkeit des Art. 6 auf bestehende Anlagen von Interesse. Außerdem stellt die Rechtsprechung klar, daß vorbereitende Maßnahmen für eine land- oder forstwirtschaftliche Nutzung, z.B. Entwässerungsmaßnahmen oder Wegebauten, nicht zu der Nutzung, sondern zu der Vorbereitung einer solchen Nutzung zählen.

Verwaltungsgericht (VG) München, Urteil vom 22.5. 1980, Nr. M 179 XI 77

1. Die Beseitigung standortwidriger Pflanzen kann nach Art. 6 Abs. 3 S. 2 und 3 BayNatSchG i.V. m. Art. 4 Abs. 1 des NATURSCHUTZERGÄNZUNGSGESETZes (BayGVBl. 1962.95) nur von der höheren Naturschutzbehörde verfügt werden. Der Zuständigkeitsmangel der unteren Naturschutzbehörde wird durch eine Entscheidung der höheren Naturschutzbehörde in Widerspruchsverfahren nicht geheilt.
2. Eine Anordnung, durch die »die Errichtung von sonstigen Anlagen« untersagt wird, ist wegen Unbestimmtheit rechtswidrig (Art. 37 Abs. 1 BAYERISCHES VERWALTUNGSVERFAHRENSGESETZ (BayVwVfG).
3. Der Begriff des »Vorhabens« in Art. 6 Abs. 3 S. 1 BayNatSchG ist nicht auf bauliche Anlagen beschränkt, umfaßt vielmehr z.B. auch Anpflanzungen, nicht jedoch nur vorübergehend verwendete Gerätschaften. Entsprechendes gilt für den Begriff der »bestehenden Anlagen«.
4. Art. 6 Abs. 3 S. 4 BayNatSchG findet auch Anwendung auf Anlagen, die bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes errichtet wurden.
5. Art. 6 Abs. 3 BayNatSchG und Art. 100 BAYERISCHE BAUORDNUNG (BayBO) (Beseitigung von »Anlagen«) stehen nicht im Verhältnis der Spezialität, sondern können gleichzeitig eine Ermächtigung zum Einschreiten ergeben. Eine Hecke ist beispielsweise zugleich als Anlage i.S. von Art. 100 BayBO anzusehen (Art. 9 Abs. 3 BayBO).
6. Eine kleingärtnerische Nutzung in einer unberührten Mooslandschaft wird als krasser Gegensatz zur Umgebung und damit als Verunstaltung empfunden. Eine Verunstaltung kann sowohl vom einzelnen Objekt als auch vom Gesamteindruck einer Vielzahl von Anlagen ausgehen.

VG München, Beschluß vom 21.2.1980 – M 711 XI 80 – (NATUR + RECHT 1980.173)

1. Die Entwässerung einer naturhaften Moorfläche stellt eine Naturschädigung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 BayNatSchG dar.
2. Art. 6 Abs. 3 BayNatSchG ermöglicht auch die Unterbindung von Entwässerungen, die bereits vor Inkrafttreten des BayNatSchG begonnen wurden.
3. Die Landwirtschaftsklausel rechtfertigt nicht die Umwandlung von ursprünglicher Landschaft in landwirtschaftliche Nutzfläche.

BayVGH, Beschluß vom 9.8.1980 Nr. 9 Cs 80 A. 621 (VG München Nr. M 711 XI 80)

Zur Landwirtschaftsklausel nach Art. 5 Abs. 1 S. 4 BayNatSchG:

Der rechtliche Gehalt dieser Klausel ist schwierig zu bestimmen und daher auch streitig (vgl. etwa STENSCHKE, BAYERISCHE VERWALTUNGSBLÄTTER (BayVBl.) 1977, 725 einerseits und PELHAK und KÖPFER, BayVBl. 1978, 172 andererseits, ferner SENING, BayVBl. 1978, 394 und FISCHER, BayVBl. 1978, 397). Durch sie soll zwar einerseits die Landwirtschaft begünstigt werden, andererseits aber erscheint es bedenklich, daß die Landwirtschaft schlechthin von den Beschränkungen des Naturschutzes ausgenommen sein soll. Nach den Vor-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

stellungen des - zeitlich nach dem Bayer. Naturschutzgesetz erlassenen - Naturschutzgesetzes des Bundes (vgl. dessen § 1 Abs. 3) dient die ordnungsgemäße Landwirtschaft *in der Regel* den Zielen des Naturschutzrechts. In § 8 Abs. 7 sieht es nur die im *Sinne dieses Gesetzes* ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff in Natur und Landschaft i.S. des Abs. 1 dieser Vorschrift an. Diese Zweifelsfragen brauchen indes für dieses Verfahren nicht entschieden zu werden ...
Zweifelhaft ist aber insbesondere, ob die Trockenlegung eines derart großen und daher das Mikroklima, die Flora und Fauna und nicht zuletzt auch das Landschaftsbild bestimmenden Feuchtgebietes noch als eine Maßnahme ordnungsgemäßer Landwirtschaft verstanden werden kann. Nach dem Stand der naturwissenschaftlichen und zunehmend auch der landwirtschaftlichen Erkenntnis (vgl. die Nachw. oben und MOSER, Bayerland 1979, 55) ist jedenfalls - vorbehaltlich einer eingehenderen Überprüfung im Hauptverfahren bei kursorischer Würdigung davon auszugehen, daß die Beseitigung eines größeren und bedeutenden Feuchtbiotops als naturschädigender Eingriff mit Nachteilen auch für die Landwirtschaft zu werten ist. Ihn kann das Landratsamt nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 BayNatSchG unterbinden, und es kann die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes anordnen.

VG Münster, Beschluß vom 13.8.1976 - 2 L 363/76 - (NATUR + RECHT 1979.165)

1. Die Umwandlung von abgetorften Moorflächen in land- oder forstwirtschaftliche Nutzflächen fällt nicht unter die Freistellung land- und forstwirtschaftlicher Bewirtschaftungs-, Nutzungs-, Bodenverbesserungs- und Umwandlungsmaßnahmen von den Verboten einer Landschaftsschutzverordnung.
2. Zur Frage, ob das Tiefpflügen auf abgetorften Moorflächen in einem Landschaftsschutzgebiet die Natur schädigt.

VG Würzburg, Urteil vom 30.4.1980, Nr. W 89 VI 79

Eine auf Art. 6 Abs. 3 BayNatSchG gestützte Anordnung an einem im Landschaftsschutzgebiet gelegenen Bachlauf ohne Genehmigung vorgenommene Veränderungen zu beseitigen und den *ursprünglichen Zustand wiederherzustellen,* bedarf nicht der Angabe des Mittels, um hinreichend bestimmt und damit rechtmäßig zu sein.

VG Würzburg, Urteil vom 22.9.1980, Nr. W 115 V 77

Die *»Landwirtschaftsklausel«* des Art. 5 Abs. 1 Satz 4 BayNatSchG gilt auch für Grundstücke, die in einem Landschaftsschutzgebiet liegen. Eine dort betriebene Beweidung ist dann als »ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung« anzusehen, wenn sie allgemein anerkannten und längere Zeit hindurch bewährten landwirtschaftlichen Regeln entspricht.

Anmerkung: Die Entscheidung begegnet erheblichen Bedenken; denn Art. 5 regelt nur die Rechtslage außerhalb besonders geschützter Bereiche. In Schutzgebieten gelten die örtlichen Sonderbestimmungen, die i.A. auch die land- und forstwirtschaftliche Nutzung regeln.

VG Würzburg, Urteil vom 23.9.1980, Nr. W 4 K 80 A. 0520

Eine längerfristige Trockenlegung von Teichen, die als wesentliches gestalterisches Element zum historischen Stadtbild beitragen, verunstaltet das Landschaftsbild und beeinträchtigt den Naturgenuß i.S.v. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b und c BayNatSchG. Eine Trockenlegung ist nur dann aus Gründen des Naturschutzes nicht zu beanstanden, wenn sie nur kurzfristig - bei Fischteichen etwa über die Winterperiode hinweg - oder sonst im Rahmen einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung erfolgt und sich dabei auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG).

VG München, Urteil vom 2.5.1979, Nr. M 151 IX 77

Art. 6 Abs. 3 Satz 4 BayNatSchG findet auch Anwendung auf Anlagen, die bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes am 1.8.1973 errichtet wurden.

VG München, Urteil vom 27.10.1978, Nr. M 270 I 77

Zur Landwirtschaftsklausel

Der oben beschriebene Eingriff in den Naturhaushalt und den Naturgenuß wird nicht durch Art. 5 Abs. 1 Satz 4 BayNatSchG (sogenannte Landwirtschaftsklausel) dem Anwendungsbereich des Naturschutzrechtes entzogen. Nach dieser Vorschrift ist die ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff in die Natur anzusehen, soweit sie vorhandenen Plänen gemäß Art. 3 nicht widerspricht. Es kann dahinstehen, ob nach der Systematik des Bayer. Naturschutzgesetzes die Landwirtschaftsklausel überhaupt in den Natur- und Landschaftsschutzgebieten, also im Bereich des 3. Abschnitts des Gesetzes Geltung entfalten kann, nachdem diese Vorschrift dem 2. Abschnitt des Gesetzes zu entnehmen ist; denn die Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffes ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung ist anhand der eingangs beschriebenen ökologischen Grundsätze des Naturschutzrechtes zu orientieren (vgl. SENING, Die Landwirtschaftsklausel im Bayerischen Naturschutzgesetz in BayVBl 1978, 394). Der Bundesgesetzgeber hat dies in § 8 Abs. 7 Bundesnaturschutzgesetz klargestellt, als er dort die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung »im Sinne dieses Gesetzes« nicht als Eingriff in Natur und Landschaft angesehen hat. Dies bedeutet, daß die Ziele und Grundsätze in §§ 1 und 2 Bundesnaturschutzgesetz, also eine Beurteilung nach ökologischen Grundsätzen, auch bei Auslegung des Begriffes ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung zu erfolgen hat. Damit ist nach Auffassung der Kammer klargestellt, daß diese Begriffsbildung nicht im Sinne einer ökonomischen oder betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise verstanden werden kann. Eine einseitige, landwirtschaftlichen Zwecken dienende Bodennutzung unter Mißachtung ökologischer Zusammenhänge kann somit nicht zu einer Freistellung aus dem Geltungsbereich des Naturschutzrechtes führen. Dies liegt aber nach Ansicht der Kammer zweifelsfrei im Falle einer Umgestaltung der Bodensubstanz zum Zwecke verbesserter landwirtschaftlicher Nutzung im Bereich eines Feuchtgebietes vor.

BayVGH, Urteil vom 9.7.1979, Nr. 2 XIV 76 (VG Bayreuth)

Das Bayer. Naturschutzgesetz sieht die ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff in die Natur an (Art. 5 Abs. 1 Satz 4). Freilich muß die Landwirtschaft »ordnungsgemäß« betrieben werden und darf der Natur keine

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

unnötigen oder unvertretbar schweren Schäden zufügen.

BayVGH, B. vom 8.8.1980, Nr. 9 Cs - 1868/79 (VG München Nr. M 84 I 78)

Zur Zulässigkeit des Wegebaus in der freien Landschaft

Was die gesetzlichen Voraussetzungen des *Art. 6 Abs. 1 BayNatSchG* betrifft, ist nicht ersichtlich, daß durch die Anlage der beiden drei Meter breiten, nicht befestigten Stichwege auf überwiegend schon bisher von nennenswertem Bewuchs freigehaltenen Trassen der Naturhaushalt geschädigt, das Landschaftsbild verunstaltet, oder der Naturgenuß beeinträchtigt wurde.
Dem Beklagten ist zuzugeben, daß die wegemäßige Erschließung der vom Kläger aus dem Auwaldgrundstück gebildeten Parzellen die Gefahr einer naturschädigenden Grundstücksnutzung durch die Erwerber dieser Parzellen erhöht. Dieser Gesichtspunkt darf jedoch zur Untersagung der geplanten Wegebaumaßnahmen nur unter der Voraussetzung führen, daß die naturschädigenden Folgen unausweichlich sind und insbesondere auch nicht durch zumutbare naturschutzbehördliche Gegenmaßnahmen verhindert werden können. Der Senat verkennt nicht die Schwierigkeiten, eine im bauplanungsrechtlichen Außenbereich unzulässige kleingärtnerische Dauernutzung durch behördliche Überwachungsmaßnahmen wirksam zu verhindern. Anderseits ist es ein anerkannter sicherheitsrechtlicher Grundsatz, daß sich die Behörden die ihnen obliegenden Überwachungsaufgaben nicht ohne weiteres dadurch erleichtern dürfen, daß sie bereits gegen ein rechtlich an sich noch erlaubtes Verhalten des sogenannten Nichtstörers einschreiten.

Anmerkung: Der Beschluß ist vom Grundsätzlichen her zu begrüßen. Die Frage, ob ein Wegebau die Landschaft beeinträchtigt, stellt eine Wertung im Einzelfall dar.

BayVGH, Urteil vom 12.11.1980 Nr. 9.B - 1235/79 (VG Augsburg)

1. Zur Bedeutung der naturschutzrechtlichen Landwirtschaftsklausel.
2. Zum Begriff des notwendigen Wegebaus für eine ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung.

Das Wegebauvorhaben unterliegt nicht den Beschränkungen der Landesverordnung über das Naturschutzgebiet »Bärgründle, Oytal mit Höfats«...
Nach § 5 Abs. 1 Buchst. a der Landesverordnung bleiben von den Verboten der §§ 3 und 4 der Landesverordnung unberührt die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung einschließlich des Anlegens notwendiger Wegebauten und der Gewinnung der dazu benötigten Bodenbestandteile.

Anmerkung: Die konkret geltende Verordnung über das Naturschutzgebiet stellt das Anlegen von Wegen im Rahmen ordnungsgemäßer landwirtschaftlicher Bodennutzung von den Verboten frei. Insoweit betrifft das Urteil einen besonders gelagerten Einzelfall.

VG München, Urteil vom 30.9.1980 Nr. M 117 I 77
(siehe auch NATUR + RECHT 1980. 12/25/39/40)

Die Durchführung eines Modellflugbetriebs kann eine Schädigung des Naturhaushalts i.S. von Art. 6 Abs. 1 S. 1 BayNatSchG darstellen.

BayVGH, B. vom 7.6.1977 Nr. 14 IX 77
(BayVBl. 1977.603)

Der Betrieb eines Modellflugplatzes in einer unberührten Moorlandschaft stellt eine Naturschädigung und eine Beeinträchtigung des Naturgenusses dar, der nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG untersagt werden kann. Zur Auslegung des Begriffs »Naturhaushalt« sind die Erkenntnisse der Fachdisziplin »Ökologie« heranzuziehen.

VG München, Beschluß vom 10.4.1981, Nr. 4346 XI 80

Eine Anordnung, welche verfügt, daß eine »standortwidrige Bepflanzung« zu beseitigen ist, entspricht nicht dem Bestimmtheitserfordernis (Art. 37 Abs. 1 VwVfG). Die zu beseitigenden Pflanzen müssen zumindest nach ihrer Art benannt werden.

VG München, Urteil vom 18.9.1980, Nr. M 1619 XI 79

Auch privilegierte Vorhaben müssen auf das besondere Schutzbedürfnis des Außenbereichs in höchstem Maße Rücksicht nehmen. Dabei sollen möglichst natürliche Baustoffe verwendet werden, die so zusammenzufügen sind, daß sie nicht übermäßig ins Auge fallen und funktionsgerecht erscheinen. Im krassen Gegensatz hierzu steht der vom Kläger geplante Zaun. Die Einfriedung aus Maschendraht an Eisensäulen mit einem vier Meter breiten zweiflügeligen Tor steht im Widerspruch zu der natürlichen Umgebung.

4. Naturschutz und Kommunalpolitik

Zum Erlaß von Schutzanordnungen sind u.a. auch die Landkreise und Gemeinden zuständig. Dies gilt insbesondere für Landschaftsschutzgebiete (Art. 45 Abs. 1 Ziff. 3 BayNatSchG) sowie für Verordnungen zum Schutz vor Verwilderungen und zum Schutz des innerstädtischen Grüns (Art. 45 Abs. 1 Ziff. 5 BayNatSchG). Im Hinblick auf den Popularitätszwang der Kommunalpolitiker wurde die bestehende Regelung wiederholt in Frage gestellt. Andererseits dürfte die Beibehaltung der kommunalen Zuständigkeiten sinnvoll erscheinen. Die bestehende Regelung bringt zwar Schwierigkeiten bei Unterschutzstellungen mit sich, andererseits jedoch eine gewisse Überzeugungskraft, wenn Unterschutzstellungen bewerkstelligt werden konnten. Im übrigen haben die kommunalen Beschlußgremien vielfach stärkere Standfestigkeit bei der Abwehr von Großprojekten bewiesen als manche Naturschutzbehörde.

5. Die Umweltverträglichkeitsprüfung

Wer durch Einwirkung auf ein Grundstück den Naturhaushalt nachhaltig verändert, hat nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG diesen Eingriff in die Landschaft auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken und Landschaftsschäden durch landschaftspflegerische Maßnahmen zu verhindern oder auszugleichen. In dieser gesetzlichen Bestimmung kommt der Grundgedanke der Umweltverträglichkeitsprüfung zum Ausdruck. Gesetzlich ist die Umweltverträglichkeitsprüfung oder Kosten-Nutzenanalyse nur in haushaltsrechtlichen Vorschriften verankert; z.B. in Art. 7 Abs. 2 der BAYER. HAUSHALTSORDNUNG. Nach dieser Bestimmung sind für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung Kosten-Nutzenuntersuchungen anzustellen. Darüber hinaus findet die Umweltver-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

träglichkeitsprüfung ihren Niederschlag in verschiedenen Richtlinien:

a) Grundsätze der Bayer. Staatsregierung für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Freistaates Bayern vom 12.9.1978, eingeführt im Bereich des Bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen durch Bekanntmachung vom 30.10.1978 (LUMBl. 1978. 186 f);

b) Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes (Bekanntmachung des BMI vom 12.9.1975, GMBl. S. 717 = NATUR + RECHT 1979.23).

c) OECD-Empfehlung zur Umweltverträglichkeitsprüfung vom 7./8.5.1979.

Nach § 3 der o.g. Bayer. Grundsätze prüfen die zuständigen Behörden so früh wie möglich bei Vorarbeiten zu öffentlichen Maßnahmen, ob schädliche Umwelteinwirkungen ausgeschlossen sind (Prüfung der Umwelterheblichkeit) und soweit sie nicht ausgeschlossen sind, welche Auswirkungen zu erwarten, wie diese zu bewerten und welche Lösungen möglich sind, um schädliche Umwelteinwirkungen zu vermeiden, auszugleichen oder zu mindern (Umweltverträglichkeitsprüfung). Nach Ziff. 2.2 der Begründung müssen Umweltbelange mit anderen Staatszielen und Staatsaufgaben gleichrangig behandelt werden. Durch angemessene Abwägung aller Belange ist auf einen ausgewogenen Interessenausgleich hinzuwirken. Wegen des ggf. zu beachtenden Vorrangs der Umweltbelange wird auf das Landesentwicklungsprogramm verwiesen. Danach ist den Umweltbelangen der Vorrang einzuräumen, wenn ohne diese Vorrangstellung eine wesentliche Beeinträchtigung der Umweltverhältnisse droht oder die langfristige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen gefährdet ist (LANDESENTWICKLUNGSPROGRAMM (LEP) 1974 Teil BI 1.3.6).

Trotz guter Ansätze spielt die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Praxis noch eine geringe Rolle. Die Grundsätze der Bayer. Staatsregierung sind nämlich noch nicht in allen Ressorts eingeführt worden. Darüber hinaus sind die vorgeschriebenen Prüfungen deshalb nicht effektiv, da alle Behörden ihre eigenen Projekte selbst prüfen. Es wäre dringend erforderlich, die Umweltverträglichkeitsprüfung einer sachverständigen, unabhängigen Behörde zu übertragen, die mit der projektierenden Behörde nicht identisch ist.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Karl Hofmann
Oberlandesanwalt
Landesanwaltschaft München
Postfach 201622
8000 München 2

Literatur

AMTSBLATT DES BAYERISCHEN STAATSMINISTERIUMs FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (LUMBl)
München Nr. 1/2 vom 24.11.1971.

ASAL, K. (1958):
Naturschutz und Rechtsprüfung.
Krefeld: Goecke & Evers.

BAYERISCHE HAUSHALTSORDNUNG (BayHO):
Haushaltsordnung des Freistaates Bayern.
Vom 8.12.1971. GVBl. S. 433.
Zuletzt geändert durch GVBl. vom 12.7.1979, 183.

BAYER. VERFASSUNG – Verfassung des Freistaates Bayern. Vom 2.12.1946. GVBl. Nr. 23, S. 333.
Zuletzt geändert durch 4. G vom 19.7.1973, 389.

BAYERLAND (Zs):
München: Buchgewerbehaus.

BAYERISCHE BAUORDNUNG (BayBO):
in der Fassung vom 1.10.1974 BayGVBl S. 513.

BAYERISCHE VERWALTUNGSBLÄTTER (BayVBl):
Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung.
München: Boorberg.

BAYERISCHES GESETZ- UND VERORDNUNGSBLATT (BayGVBl):
München: Bayerische Staatskanzlei.

BAYERISCHES NATURSCHUTZGESETZ (BayNatSchG):
Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur.
Vom 27.7.1973.

BUNDESNATURSCHUTZGESETZ (BNatSchG):
Gesetz über Naturschutz und Landespflege.
Bonn 20.12.1976.

BAYERISCHES VERWALTUNGSVERFAHRENSGESETZ (BayVwfG):
vom 23.12.1976, BayGVBl S. 544.

HOFMANN, K. (1967):
Die rechtlichen Grundlagen des Naturschutzes und ihre besonderen Probleme im Bau- und Wasserrecht.
Erlangen: Rudolf Merkel.

HOFMANN, K. (1980):
Zum Ermessen bei Festsetzung von Schutzgebieten. Natur und Recht. Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen.
Hamburg: Parey 1980, S. 65.

LANDESENTWICKLUNGSPROGRAMM – LEP – (1976):
München: Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen.

NATUR UND RECHT:
Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen.
Hamburg: Parey.

NATURSCHUTZ-ERGÄNZUNGSGESETZ (NatEG):
Gesetz zum Schutz der wildwachsenden Pflanzen und der nichtjagdbaren wildlebenden Tiere.
Vom 29.6.1962, GVBl. S. 95.

ROTE LISTE
München: Bayerisches Landesamt für Umweltschutz.

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: 1981

Band/Volume: 5_1981

Autor(en)/Author(s): Hofmann Karl

Artikel/Article: Rechtliche Grundlagen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Verwaltungspraxis und Rechtsprechung 200-205