©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Laufener Seminarbeitr. 1/96, S. 37-48 • Akad.Natursch.Landschaftspfl. (ANL) - Laufen/Salzach 1996

Reformbedarf im Naturschutzrecht - eine kommunale Betrachtung -

Alexander SCHINK

1 Die Position der Kommunen im Naturschutz

Betrachtet man Naturschutz aus kommunaler Sicht, so lassen sich hierzu ganz unterschiedliche Positionen, Einstellungen und Betroffenheiten feststellen: Kommunen gehören zum einen zu den Behörden, die Naturschutzaufgaben wahrnehmen. So ist die örtliche Landschaftsplanung in allen Bundesländern eine kommunale Aufgabe, die meist den Städten und Gemeinden zur Erledigung zugewiesen ist[1], in Nordrhein-Westfalen stellt dies eine Kreisaufgabe dar[2] In einem wichtigen Feld des Naturschutzes, nämlich der planerischen Aufbereitung naturschützerischer Ziele und Grundsätze auf der Ortsebene, tragen die Kommunen deshalb Verantwortung für die amtliche Naturschutzarbeit. Damit nicht genug: In allen Bundesländern ist die Naturschutzverwaltung kommunalisiert: die Aufgaben des Naturschutzes werden dort von den Kreisen und kreisangehörigen Städten wahrgenommen[3] Einschränkend ist dazu allerdings hinzuzufügen, daß es sich beim Vollzug des Naturschutzrechts nicht um eine Selbstverwaltungsangelegenheit der Kommunen, sondern um eine ihnen übertragene staatliche Aufgabe handelt[4] An der kommunalen Verantwortung für den Naturschutz ändert dies freilich nichts. Auch im Selbstverwaltungsbereich sind die Kommunen allerdings im Naturschutz tätig. Viele Gemeinden, Städte und Kreise haben in großem Umfang freiwillig, also ohne gesetzliche Grundlage Leistungen für den Naturschutz erbracht, indem sie beispielsweise Biotope gepflegt, optimiert oder neu geschaffen haben. Erwähnt werden muß in diesem Zusammenhang auch die Leistung der Kommunen für die Erholung der Bevölkerung. Erholungsinfrastruktureinrichtungen, die sich in öffentlicher Hand befinden, werden in der Regel von den Kommunen geschaffen; gleiches gilt für die Erschließung der Natur für Erholungszwecke. Auch dies ist (jedenfalls noch) eine Aufgabe des Naturschutzes, wie aus § 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 Nr. 11 13 BNatschG folgt.

Mit der Wahrnehmung von Aufgaben im Interesse der Erholung ist zugleich auch das Schnittfeld zur anderweitigen Betroffenheit der Kommunen durch den Naturschutz angesprochen: Die Erschließung der Landschaft für die Erholung hat für den Naturschutz bekanntlich nicht nur Vorteile, sondern kann insbesondere für den Biotop- und Artenschutz durchaus nachteilige Wirkungen haben. Das gilt etwa für die Erschließung von Gewässerufern oder anderen Biotopen durch Wanderwege oder das Klettern in Felswänden. Ähnliches läßt sich in noch größerem Umfang für die Wahrnehmung anderer Aufgaben durch die Kommunen sagen: In besonderer Weise gilt dies für die kommunale Bauleitplanung. Bauleitplanung soll zwar auch Umweltschutzaspekte berücksichtigen (vgl. § 1 Abs. 5 Satz 1, Satz 2 Nr. 7, Satz 3 BauGB: § 8a - c BNatSchG)[5], dies ist jedoch nicht die primäre Aufgabe der Bauleitplanung. Hier geht es vielmehr in erster Linie darum, die städtebauliche Entwicklung zu lenken und zu steuern. Durch Bauleitplanung werden Baurechte für Wohn- und Gewerbeflächen, Straßen und andere Infrastruktureinrichtungen geschaffen. Daß sich kommunale Bauleitplanung, die das Baugeschehen vor Ort steuert, nachteilig auf die Sicherung der Belange von Natur und Landschaft auswirken kann, dürfte allgemein bekannt sein. Als ein Indikator mag der Flächenverbrauch angeführt werden, der mit zuletzt 90 ha in den alten Bundesländern immer noch relativ hoch war und seine Ursache nicht zuletzt in der kommunalen Bauleitplanung findet[6]. Die

1 Zur Organisation der Landschaftsplanung: *Ramsauer*, Strukturprobleme der Landschaftsplanung, NuR 1993, 108 ff; *Stich/ Porger & Steinebach*, Örtliche Landschaftsplanung und kommunale Bauleitplanung, 1986, S. 1 ff; *Pfeiffer & Wagner*, Landschaftsplanung - Gesamtplanung - Fachplanung, DVBI 1989, 787, 789; *Pfeiffer*, Landschaftsplanung und Bauleitplanung, 1989, S. 10 ff; *Schütze*, Aufgabe und rechtliche Stellung der Landschaftsplanung im räumlichen Planungssystem, 1994, S. 26 ff, 46 ff; *Hahn*, Das Recht der Landschaftsplanung, 1994, S. 16 ff.

2 Dazu *Schink*, Naturschutz außerhalb von Schutzgebieten, in: Bauer/Schink, Kreisaufgabe Naturschutz, 1995, S. 24, 61 ff.

3 Z.B. Art. 37 Abs. 2 Nr. 3 ByNatschG, § 30 Abs. 4 Satz 1 HeNatschG; § 54 Abs. 1 NNatschG;§ 8 Abs. 1 LG NW; § 30 Abs. 1 Satz 2, 3 LPflGRhPf; § 28 Abs. 1 SNG; § 45 Abs. 1 Nr. 4 LNatschGSchl-H; § 52 Nr. 2 BbNatschG; § 3 NatschZustVM-V; § 40 Abs. 1 Nr. 3 SäschNatschG; § 45 Abs. 3 Nr. 3 NatSchGLSA; § 36 Abs. 4 VorlThürNatG.

4 In NW handelt es sich hier allerdings um eine Selbstverwaltungsangelegenheit. Zwar handelt es sich bei den Naturschutzaufgaben um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Diese sind jedoch den Selbstverwaltungsangelegenheiten zuzurechnen. Dazu *Erichsen*, Kommunalrecht NW 1989, S. 282.

5 Zur Bedeutung des Naturschutzes für die planerische Abwägung in der Bauleitplanung *Hoppe*, in: Hoppe/Grootefels, Öffentliches Baurecht, 1995, § 5 Rdnr. 142 ff.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Bauleitplanung ist aber nicht das einzige Handlungsfeld der Kommunen, das potentiell dem Naturschutz zuwiderläuft. Auch die Anlage von Abfalldeponien, der Bau kommunaler Straßen, der Bau von Kläranlagen und Regenrückhaltebecken beeinflussen Natur und Landschaft und können naturschützerischen Zielen potentiell zuwiderlaufen.

Fragt man nach kommunalen Vorstellungen für die Reform des Naturschutzrechts, so fallen die Antworten naturgemäß unterschiedlich aus, je nachdem ob die Sicht eine naturschutz- oder naturnutzorientierte ist. Stellt man sich auf den zuletzt genannten Standpunkt, mag man geneigt sein, Reformbestrebungen zu unterstützen, die den Naturschutz im Ergebnis schwächen; aus Sicht der für den Naturschutz zuständigen Vollzugsbehörden dürfte eher der gegenteilige Standpunkt einzunehmen sein. Beide Wege dürften nicht weiterführen. Richtig dürfte es sein, in den jeweiligen Sachzusammenhängen danach zu fragen, ob das Naturschutzrecht in seiner Durchsetzungskraft verbessert werden muß, ob es Vollzugshemmnisse bewirkt, die durch eine Änderung des rechtlichen Instrumentariums abgebaut werden sollten, und ob Lücken bestehen, die durch neue rechtliche Instrumente ausgefüllt werden müßten. Dieser Weg soll im folgenden beschritten werden. Dabei soll als erstes auf die Bedeutung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes eingegangen werden (dazu 3.). Sodann werde ich mich mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, einschließlich ihrer Bedeutung für das Baurecht befassen (4, 5). Einen weiteren Schwerpunkt bilden die Landschaftsplanung und der gesetzliche Biotopschutz. Zu Beginn soll jedoch die Frage gestellt werden, ob eine Novelle des BNatSchG überhaupt notwendig ist (2). Artenschutzrechtliche Fragen sollen ebenso wie Aspekte der Umsetzung der FFH-Richtlinie ausgeklammert werden, da sie für den Vollzug des Naturschutzrechts in den Kommunen von eher untergeordneter Bedeutung sind.

2 Notwendigkeit einer Reform des BNatSchG?

Im Naturschutzrecht gibt es, wie ganz allgemein im Umweltschutz, ganz erhebliche Vollzugsdefizite[7] Die Landschaftsplanung, das planerische Instrument des Naturschutzes, hat sich beispielsweise als nicht sonderlich wirksam erwiesen, eine Flächendeckung, wie sie etwa in Nordrhein-Westfalen angestrebt wird[8], ist noch längst nicht erreicht; die Umsetzung der Inhalte der Landschaftspläne erfolgt nur schleppend; das Ziel der Schaffung von Biotopverbundsystemen, eine der Hauptforderungen modernen Naturschutzrechts[9] und eine der Hauptaufgaben der Landschaftsplanung[10] ist nur in Ansätzen verwirklicht. Die Eingriffsregelung, die gemeinhin als eines der wichtigsten Instrumente des modernen Naturschutzrechts apostrophiert wird[11], hat ihr Ziel, den Status quo von Natur und Landschaft zu erhalten[12], ebenfalls nur unvollkommen erreicht. Der hohe Freiflächenverbrauch und der zu verzeichnende Artenrückgang sind dafür ein trauriger Beleg. Für diesen Befund ist in erster Linie der schleppende und unvollkommene Vollzug des Naturschutzrechts verantwortlich. Der beste Landschaftsplan hilft der Natur nur wenig, wenn seine Festsetzungen aus Geld- und Personalmangel nicht vollzogen werden; die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft findet oft nur auf dem Papier statt; eine Kontrolle wird in den seltensten Fällen durchgeführt[13] Diese beiden Beispiele verdeutlichen, daß die Vollzugsschwäche des Naturschutzes ihre Ursache auch in unzureichenden rechtlichen Grundlagen finden mag; vor allem ist dafür jedoch die Schwäche im Vollzug verantwortlich. Hier sind deshalb in erster Linie Verbesserungen notwendig. Die beste Reform hilft dem Naturschutz wenig, wenn es bei der allseits bekannten schwachen Durchsetzungskraft der Naturschutzverwaltung bleibt. Deren finanzielle und personelle Ausstattung muß verbessert werden, soll es gelingen, im Naturschutz wirkliche Fortschritte zu machen. Hier besteht der größte "Reformbedarf".

Zu berücksichtigen ist noch ein weiterer Aspekt: Die Reform des BNatSchG, über die seit zwei Legislaturperioden diskutiert wird, kommt spät[14] Viele Bundesländer haben in dieser Situation eine grundlegende Reform ihres Landesrechts vorgenommen. Das gilt vor allem für die neuen Bundesländer. Der Bund kann, da es sich beim BNatSchG nur um Rahmenrecht handelt, den Ländern nur ein Gerüst

6 Zur Bedeutung der Bauleitplanung für den Bodenschutz *Schink*, Bodenschutz in der Bauleitplanung, ZfBR 1995, 178 ff, 234 ff.

7 Zu den Vollzugsdefiziten im Umweltrecht *Schink*, Vollzugsprobleme im kommunalen Umweltschutz ZUR 1993, 1 ff; *ders.*, Vollzugsprobleme im Umweltschutz, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), 6 (1993), 16 ff; *Lübbe-Wolff*, Vollzugsprobleme in der Umweltverwaltung NuR 1993, 376 ff.

8 Dazu *Schink*, Naturschutz- und Landschaftspflegerecht Nordrhein-Westfalen, 1989, Rdnr. 466; *Bauer/Salewski*, Recht der Landschaft und des Naturschutzes in Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1987, S. 14.

9 Dazu *Jaedicke*, Biotopverbund, 3. Aufl. 1994, S. 46 ff; *Plachter*, Naturschutz 1991, S. 306 ff.

10 Dazu für Nordrhein-Westfalen *Schink*, Naturschutzrecht NW (Fn. 8), Rdnr. 496 f.

11 So etwa *Schmidt-Aßmann*, Eingriffe in Natur und Landschaft, HdUR 1 (1986), SP 401; *Schmidt*, Die Rechtsprechung zum Naturschutzrecht 1990-1992, NVwZ 1993: "Die Eingriffsregelung ist der Dreh- und Angelpunkt aller naturschutzrechtlichen Bemühungen"; *Gassner*, Das Recht der Landschaft, 1995, S. 124.

12 Zu dieser Zielvorgabe: *Kuschnerus*, Eingriffe in Natur und Landschaft und ihre Bewältigung in der Praxis, in: Carlsen, Naturschutz und Bauen, 1995, S. 11, 14 ff; *Schink*, Naturschutzrecht NW (Fn. 8), Rdnr. 238.

13 Zu dieser Problematik: *Matthiesen*, Die Bedeutung der Kreise für Naturschutz- und Landschaftspflege, in: Bauer/Schink, Kreisaufgabe Naturschutz, 1995, 1, 14 ff.

14 Das gilt nicht nur hierfür, sondern auch für die Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie; die Umsetzungsfrist ist inzwischen abgelaufen.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

für ihr Naturschutzrecht vorgeben; das gilt vor allem nach der Reform des Art. 75 Grundgesetz, durch die die Möglichkeiten für den Bund, unmittelbar verbindliche Regelungen zu treffen, deutlich begrenzt worden sind. Rahmenvorschriften dürfen gemäß Art. 75 Abs. 2 Grundgesetz n. F. nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten. Vor diesem Hintergrund ist die Reform des BNatSchG ein schwieriges Unterfangen: Sie macht wenig Sinn, wenn das BNatSchG in seinen Regelungen hinter dem Stand zurückbleibt, den das Landesrecht inzwischen erreicht hat. Gelingt dies nicht, wird das Landesrecht weiter auseinanderdriften. Eine Leitfunktion für die Landesgesetzgebung, die das BNatSchG als das bundesrechtliche Rahmengesetz haben soll, kann ihm dann nicht zukommen.

Eine Reform macht dann wenig Sinn, weil sie dann eigentlich keine ist, sondern möglicherweise wegen der Anpassungspflicht der Länder aus Art. 75 Abs. 3 Grundgesetz eher Rückschritte auf der Landesebene auslöst. Dies wäre für den Naturschutz fatal. Bei der Diskussion um die Reform des Naturschutzrechts sollte diese Problematik nicht außer acht gelassen werden.

3 Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege

3.1 Erholung als Aufgabe des Naturschutzes?

Ein Problem, das sich in den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege verbirgt, ist bereits angesprochen worden: Aufgabe des Naturschutzrechts ist es, Natur und Landschaft u.a. als Voraussetzung für die Erholung des Menschen in Natur und Landschaft zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln.

Erholung, das dürfte allgemein bekannt sein, kann für Natur und Landschaft erhebliche nachteilige Auswirkungen mit sich bringen. Die Frage ist deshalb, ob die Zielbestimmung des Naturschutzrechts weiterhin die Erholung als Naturschutzaufgabe nennen oder ob darauf verzichtet werden sollte.

Erholung in der freien Landschaft ist eine der tragenden Säulen in der Vermittlung der Naturschutzarbeit in die Öffentlichkeit. Das Erlebnis der Landschaft und der Natur macht dem Einzelnen erst den Wert bewußt, den der Schutz des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes darstellt. Von daher ist die Erholungsaufgabe als integraler Bestandteil der Naturschutzaufgabe unverzichtbar. Naturschutz allein mit dem Ziel zu betreiben, Natur um ihrer selbst willen zu schützen, muß scheitern, da den Bürgern bei einer derartigen Aufgabenstellung nicht vermittelt werden kann, welchen Nutzen Naturschutz haben soll. Erholung sollte deshalb auch weiterhin integraler Bestandteil der in § 1 BNatschG definierten Aufgabe des Naturschutzes sein. Allerdings erscheint es notwendig, insoweit die Grundsätze des Naturschutzes zu präzisieren. Das gilt vor allem für die Ziffer 12 des § 2 Abs. 1 BNatschG. Dort heißt es bisher, daß der Zugang zu Landschaftsteilen, die sich nach ihrer Beschaffenheit für die Erholung der Bevölkerung besonders eignen, zu erleichtern ist. Diese Handlungsanleitung wörtlich genommen, kann erheblichen Fehlentwicklungen Vorschub leisten. Sie kann dazu verleiten, auch solche Landschaftsteile für die Erholung der Bevölkerung zu öffnen, die aus ökologischen Gründen von Erholungsnutzung weitgehend frei gehalten werden sollten. Sinnvoller dürfte es sein, im Rahmen der Grundsätze des Naturschutzrechts eine naturverträgliche Erholung zu verankern. Vorbild sein könnte dabei etwa die Regelung in § 1 Abs. 2 Nr. 16, LNatschGSchL-H, wo es heißt:

> "16. Die Natur ist in ihrer Vielfalt, Eigenart und Schönheit auch als Erlebnis- und Erholungsraum für eine naturverträgliche Erholung des Menschen zu sichern. Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sind, wenn sie nicht unterlassen werden können, auszugleichen. Zusätzlich sollen in ausreichendem Maße nach ihrer Größe, Beschaffenheit und Lage geeignete Flächen als Naturerlebnisräume geschaffen und zugänglich gemacht werden."

Der kürzlich unterbreitete Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion für die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes geht in eine ähnliche Richtung[15]

3.2 Präzisierung des Grundsätzekataloges

Wichtiger als die bisher angesprochenen Regelungen dürfte eine grundlegende Überarbeitung des Grundsätzekataloges des § 2 Abs. 1 BNatschG sein. Die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege stellen bekanntlich Handlungsanleitungen nicht nur für die Naturschutzbehörden, sondern auch für alle anderen Behörden dar; sie richten sich vor allem an die planende Verwaltung und sind bei allen Planungen, gleichviel ob es sich um Gesamt- oder Fachplanungen handelt, als Handlungsanleitungen und Abwägungsgrundsätze zu beachten[16] Ihre Funktion, nicht nur bei Maßnahmen der Naturschutzbehörden, sondern auch bei Planungen anderer Behörden eine naturverträgliche Planung zu gewährleisten, können die Grundsätze des Naturschutzrechts nur dann ausüben, wenn sie hinreichend konkret sind. Insoweit bestehen heute erheb-

15 BT-Drs. 13/1930, vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 15, 16 des Entwurfs.

16 Zur Bedeutung des Ziel- und Grundsätzekataloges *Schmidt-Aßmann*, Die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege - Ihre Bedeutung nach § 2 BNatSchG und nach den sogenannten Naturschutzklauseln in Fachgesetzen, NuR 1979, 1 ff; *Schink*, Naturschutzrecht NW (Fn. 8), Rdnr. 200 ff; *ders.*, in: Bauer/Schink, Kreisaufgabe Naturschutz, (Fn. 2), 36 ff.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

liche Defizite. Dies sei an einem Bereich, nämlich dem Bodenschutz, verdeutlicht: In Ziffer 4 des § 2 Abs. 1 BNatschG heißt es insoweit lediglich: Boden ist zu erhalten; ein Verlust seiner natürlichen Fruchtbarkeit ist zu vermeiden[17]. Die Aspekte des Bodenschutzes sind damit nur unvollkommen erfaßt. Der Landverbrauch, einer der wesentlichen Ursachen für eine Zerschneidung und Versiegelung der Landschaft und damit des Rückgangs der Biotope und Lebensräume vieler Pflanzen und Tiere[18], ist hierin z.B. offen überhaupt nicht angesprochen. Konkrete Handlungsanleitungen an die "planende" Verwaltung lassen sich der Ziffer 4 des § 2 Abs. 1 BNatschG kaum entnehmen.

Sollen die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu größerer Wirksamkeit gelangen, ist es notwendig, konkrete Handlungsziele in den Grundsätzen des Naturschutzrechts vorzugeben. Das gilt insbesondere für den Bodenschutz, aber auch, um weitere Beispiele zu nennen, für Gewässerufer, den Biotopschutz einschließlich der Bildung von Biotopverbundsystemen oder die Waldbewirtschaftung. Einen Katalog, der die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege stärker konkretisiert als dies heute in § 2 Abs. 1 BNatschG der Fall ist, enthält das Naturschutzrecht des Landes Schleswig-Holstein. Hier sind eingehende Vorgaben für den Bodenschutz oder den Biotopschutz für alle Verwaltungen enthalten. Auch dieser Katalog könnte Vorbild für eine Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes sein.

Eine Forderung, die in § 1 Abs. 2 Ziff. 13 LNatschG-Schl-H enthalten ist, ist dabei aus kommunaler Sicht allerdings kritisch zu beurteilen. Dort heißt es, daß auf mindestens 15% der Landesfläche ein Vorrang für den Naturschutz zu begründen ist (vorrangige Flächen für den Naturschutz). Es ist sicher richtig, daß zur dauerhaften Erhaltung des Artenbestandes eine Verwirklichung dieser Zielvorstellung notwendig ist. Problematisch daran ist allerdings aus Sicht der Kommunen, daß die 15% der Landesfläche, auf der Vorrang für den Naturschutz begründet werden soll, nicht gleichmäßig über das gesamte Land verteilt ist, sondern daß, wie die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen mit der Festlegung von Vorranggebieten für die Natur kürzlich gezeigt hat, hiervon vor allem die Landschaftsräume betroffen sind, die in einem naturnahen Zustand erhalten sind. Die Kommunen, die in diesen Bereichen liegen, sehen sich häufig durch derartige Festlegungen in ihren Entwicklungsmöglichkeiten stärker als andere Kommunen gehemmt und befürchten, um es überspitzt zu sagen, daß ihr Gebiet zu einem Naturschutzpark entwickelt wird und daß wirtschaftliche Fortentwicklung dort nicht oder kaum mehr stattfinden wird. Solchen Befürchtungen ist zu begegnen, indem auch den Gemeinden, die in Vorrangbereichen für den Naturschutz gelegen sind, eine (naturverträgliche) wirtschaftliche Fortentwicklung zugestanden wird. Dieses Ziel muß nicht unbedingt im Naturschutzrecht selbst gesichert sein; es genügt, wenn die Landesplanung, die planerisch die Aufgabe hat, die Landesfläche, in denen die vorrangigen Flächen für den Naturschutz gelegen sein sollen, zu sichern, weitere Entwicklungsmöglichkeiten offen läßt.

3.3 Beibehaltung der Abwägungsklausel?

Die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes bergen abgesehen von ihrer anthropozentrischen Ausrichtung noch ein Problem, über das in der Vergangenheit häufig diskutiert worden ist, nämlich die Abwägungsklausel[19]

Der Entwurf der SPD-Fraktion zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes[20] enthält eine solche Abwägungsklausel nicht mehr. Zur Begründung heißt es, daß für die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege ein Gebot zur Abwägung widerstrebender Interessen unerheblich und sogar schädlich sei; der verfassungsmäßig begründete Grundsatz der Abwägung widerstreitender Interessen betreffe nur die Zielverwirklichung, nicht die Zielsetzung. Richtig daran ist, daß in der Tat die Abwägung nur Fragen der Zielverwirklichung, nicht aber der Zielsetzung betrifft. Insoweit ist es sicher richtig, im Rahmen des § 1 Abs. 2 BNatschG auf die Abwägungsklausel zu verzichten.

Ob dies allerdings auch für die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege gelten soll, wie es im Entwurf der SPD-Fraktion vorgesehen ist, erscheint zweifelhaft. Die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege zielen gerade auf eine Abwägungsentscheidung ab. Sie sollen diese steuern und durch Abwägung verwirklicht werden. Dabei kann es durchaus vorkommen, daß einzelne der Grundsätze einander entgegenlaufen.

Von ihrer Zielsetzung her sind sie auch nicht auf eine unbedingte Verwirklichung, sondern auf eine Verwirklichung im Rahmen des Möglichen angelegt. Haben andere Aspekte Vorrang, sollen sie jedenfalls nach bisheriger Auffassung dahinter zurückgestellt werden können. Vor diesem Hintergrund erscheint es wenig sinnvoll, auf eine Abwägungsklausel im Rahmen des § 2 BNatschG zu verzichten. Nach außen hin würde nämlich bei einem Verzicht auf eine Abwägungsklausel mehr versprochen als das

17 Zur Frage, inwieweit diese Regelung geeignet ist, der Bauleitplanung eine bodenschutzorientierte Zielsetzung zu geben: *Schink*, ZfBR 1995 (Fn. 6), 178, 184 ff.

18 Zu dieser Entwicklung und ihren Ursachen: *Plachter*, Naturschutz 1991, S. 306 ff.

19 Dazu etwa *von Mutius*, Grundstrukturen und Reformkonzepte im Naturschutz- und Landschaftspflegerecht, in: Naturschutz- und Landschaftspflegerecht im Wandel, UTR 20, S. 29, 44 f, 47 f.

20 BT-Drs. 13/1930.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Naturschutzrecht einhalten könnte[21] Von daher ist es sinnvoller, durch Aufnahme einer Abwägungsklausel zu verdeutlichen, daß die Grundsätze des Naturschutzrechts sich bei ihrer Verwirklichung einer Abwägung mit anderen, etwa gegenläufigen Zielen stellen müssen und daß manchmal auch eine Abwägung zwischen den einzelnen Zielvorgaben notwendig ist. Aus kommunaler Sicht ist es deshalb sinnvoll, die Abwägungsklausel beizubehalten, damit nicht falsche Erwartungen geweckt werden.

3.4 Beibehaltung der Landwirtschaftsklausel?

Absatz 3 des § 1 BNatschG enthält bislang die Landwirtschaftsklausel. Der Entwurf der SPD-Fraktion sieht vor, die Landwirtschaftsklausel aus § 1 BNatschG zu streichen. Zur Begründung heißt es insoweit, daß es sich hierbei nicht um eine Zielsetzung des Naturschutzes, sondern eine Behauptung handelt, die angesichts der belastenden Einwirkungen der Land- und Forstwirtschaft auf Natur und Landschaft als falsch bezeichnet werden muß. Die Land- und Forstwirtschaft muß daher ihre Einwirkungen auf Natur und Landschaft auch im Rahmen dieses Gesetzes rechtfertigen und kann nicht aus der Verantwortung für die natürliche Umwelt ausgeklammert bleiben.

Dem ist nichts hinzuzufügen[22] Aus kommunaler Sicht ist es notwendig, die Landwirtschaftsklausel des § 1 Abs. 3 BNatschG derzeitiger Fassung zu streichen. Eine Privilegierung der Landwirtschaft vor anderen Berufsgruppen, die durch diese Klausel erreicht werden soll, ist nicht gerechtfertigt. Vor allem in der kommunalen Praxis kann die Landwirtschaftsklausel auch zu einer Fehlsteuerung von Abwägungsprozessen (etwa in der Landschaftsplanung oder in der Bauleitplanung) führen, indem unter Hinweis auf die Landwirtschaftsklausel den Bewirtschaftungsvorstellungen und zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten der Landwirte Vorrang vor einer naturverträglichen Nutzung gegeben wird. Ein solches Ergebnis ist mit den übrigen naturschutzrechtlichen Zielsetzungen nicht vereinbar. Durch die Landwirtschaftsklausel wird bei einer derartigen Anwendung und Interpretation das Naturschutzrecht quasi von innen ausgehöhlt. Dies kann nicht Sinn der Zielsetzung des Naturschutzrechts sein. Von daher spricht alles dafür, die Landwirtschaftsklausel zu streichen. Erwägenswert ist dabei allerdings, die Landwirtschaftsklausel durch Betreiberpflichten zu ersetzen, wie es in der Vergangenheit bei früheren Novellierungsentwürfen der Bundesregierung bereits vorgeschlagen worden ist[23]. Derartige Bewirtschaftungspflichten könnten in Planungen (Landschaftsplanung, Bauleitplanung) konkretisiert werden und würden im übrigen bei der Frage der noch hinzunehmenden Inhaltsbestimmung des Eigentums wertvolle Hilfe leisten können.

3.5 Vorrang freiwilliger Lösungen?

In der Vergangenheit ist weiter vorgeschlagen worden, freiwilligen Lösungen im Naturschutzrecht einen Vorrang vor administrativen Maßnahmen, sei es administrativen Einzelentscheidungen durch Verwaltungsakte oder Verordnungen, zu geben. Frühere Entwürfe der Bundesregierung gingen dahin, daß Maßnahmen der Verwaltung nicht getroffen werden dürfen, wenn eine freiwillige Lösung ähnliche Ergebnisse bringt[24]. Eine solche Regelung ist abzulehnen. Es ist unbestritten, daß kooperativer Naturschutz zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege unabdingbar ist[25] Alle Bundesländer dürften inzwischen Erfahrungen mit Förderprogrammen zugunsten des Naturschutzes und Kooperationsvereinbarungen mit der Landwirtschaft gemacht haben. Derartige vertragliche Lösungen sind notwendig, um die Akzeptanz des Naturschutzes zu erhöhen. Amtliche Schutzmaßnahmen können sie jedoch kaum ersetzen[26]. Dies ist deshalb nicht möglich, weil derartige Lösungen einerseits dazu führen können, daß das Niveau des Naturschutzes letztlich vom Ergebnis der Verhandlungen der Grundstückseigentümer mit der Verwaltung bestimmt wird. Dies kann jedoch nicht das Ziel des Naturschutzes sein. Anzustreben ist insoweit vielmehr durch das Naturschutzrecht ein möglichst hohes Niveau. Ein Vorrang freiwilliger Lösungen trägt dazu gerade nicht bei. Im übrigen ist zu bedenken, daß Naturschutz, soll er wirklich effektiv sein, nicht nur für eine bestimmte Vertragslaufzeit, etwa für fünf Jahre wirken soll, sondern daß eine dauerhafte Sicherung der verbliebenen wertvollen Biotope anzustreben ist. Auch dies ist über freiwillige Lösungen nicht zu gewährleisten. Schließlich ist zu

---

21 Hierdurch würde deshalb symbolische Gesetzgebung betrieben, die im vorliegenden Zusammenhang sicherlich nicht angebracht ist. Zu Problemen symbolischer Gesetzgebung im Umweltbereich: *Schink*, Vollzugsprobleme im kommunalen Umweltschutz, ZuR 1993, 1 ff.

22 Zur Diskussion um die Landwirtschaftsklausel: *von Mutius*, UTR 20 (Fn. 19), 50.

23 Dazu *Schink*, Naturschutzrecht NW (Fn. 8), Rdnr. 820 ff ; *ders.*, Umweltrechtliche Beschränkungen ordnungsgemäßer Landwirtschaft, UPR 1991, 201, 208 f.

24 Dazu *Schink*, Naturschutzrecht NW (Fn. 8), Rdnr. 815.

25 Zur dadurch bedingten Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen bei der Landwirtschaft, z.B. *Rau*, Umweltschutz im Meinungsbild der Landwirte, ZAU 1990, 174, 179.

26 Zu dieser Problematik: *Di Fabio*, Vertrag statt Gesetz - Gesetzesvertretende und gesetzesausfüllende Verwaltungsverträge im Naturschutz- und Landschaftsschutz, DVBI 1990, 338 f; *Gellermann/Middeke*, Der Vertragsnaturschutz, NuR 1991, 457 ff; *Rengeling/Gellermann*, Kooperationsrechtliche Verträge im Naturschutzrecht, Möglichkeiten und Grenzen des Vertragsnaturschutzes, ZG 1991, 317 ff; *Schink*, in: Bauer/Schink, Kreisaufgabe Naturschutz (Fn. 2), S. 127 ff.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

bedenken, daß freiwillige Lösungen immer nur zwischen den Parteien, die an einer solchen Vereinbarung beteiligt sind wirken. Naturschutz muß jedoch auch gegen Dritte und Rechtsnachfolger wirken. Dies ist über vertragliche Regelungen nicht zu gewährleisten. Einen Vorrang freiwilliger Lösungen vor administrativen Maßnahmen und Entscheidungen kann und soll es deshalb im Naturschutz nicht geben.

4 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, eines der wichtigsten Instrumente des modernen Naturschutzrechts, leidet unter erheblichen Vollzugsdefiziten. Die Ursache dafür wird gemeinhin darin gesehen, daß § 8 BNatSchG in seiner derzeitigen Fassung schwer verständlich und anwendbar ist, weil er von unbestimmten Rechtsbegriffen geradezu wimmelt. Wann z.B., so wird gefragt, sind die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigt. Allein der Begriff der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes gibt zu unterschiedlichen Interpretationen Anlaß[27]

4.1 Präzisierung des Eingriffsbegriffs

Eine erste Forderung für die Überarbeitung der Eingriffsregelung besteht aus Sicht der Kommunen darin, angesichts dieses Befundes den Eingriffsbegriff zu präzisieren. Hier bietet es sich an, in das Bundesrecht Positiv- und Negativkataloge zu übernehmen, wie sie sich im Naturschutzrecht der Bundesländer (z.B. in §§ 4 Abs. 2, 3 LGNW) finden.

Eine bundeseinheitliche Regelung der Fälle, die regelmäßig einen Eingriff oder keinen Eingriff darstellen, würde die Handhabung der Eingriffsregelung wesentlich einfacher machen und Handhabungsunterschiede in den einzelnen Bundesländern vermeiden helfen. Aus Sicht der Vollzugsbehörden ist eine derartige Regelung besonders wichtig, da sie dazu beiträgt, dem Verursacher zu verdeutlichen, daß eine Maßnahme, die er beabsichtigt, einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellt. Die Vollzugsfähigkeit der Eingriffsregelung könnte hierdurch erheblich gesteigert werden.

Kommunale Forderungen gehen insoweit allerdings noch weiter. So heißt es etwa in Ziffer 35 der Forderungen des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes an die neue Landesregierung in Nordrhein-Wetsfalen, daß "der Irrsinn, daß auch für Umweltschutzinvestitionen landschaftsrechtliche Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden müssen, aufhören" muß[28] Diese Forderung zielt darauf ab, Umweltschutzinvestitionen, etwa kommunale Investitionen in Abfallbeseitigungsanlagen oder Regenrückhaltebecken aus der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung herauszunehmen. Kommunale Investitionen in diesen Bereichen sollen hierdurch erleichtert und von den Kosten, die für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aufzubringen sind, befreit werden. Diese Forderung ist nicht sachgerecht. Sie ist mit der Systematik der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nicht zu vereinbaren. Diese stellt ab auf die Auswirkungen eines Eingriffs in Natur und Landschaft. Zu welchem Zweck ein solcher Eingriff erfolgt, ist dabei grundsätzlich unbeachtlich. Von diesem Grundsatz eine Ausnahme für Umweltschutzinvestitionen zu machen, hieße, die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung prinzipiell auch davon abhängig zu machen, ob eine Maßnahme für die Umwelt insgesamt Vorteile oder Nachteile bringt[29]. Darum kann es bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, die darauf abzielt, den Status quo von Natur und Landschaft zu erhalten, jedoch nicht gehen. Sie ist ausschließlich bezogen auf den Naturhaushalt. Dabei sollte es auch bleiben.

4.2 Verzicht auf die Landwirtschaftsklausel

Verzichtbar ist im Rahmen der Eingriffsregelung ebenfalls die dort bisher verankerte Landwirtschaftsklausel. Diese sollte gestrichen werden, und zwar vor allem deshalb, weil die Landwirtschaftsklausel in der Eingriffsregelung geeignet ist, bei den Landwirten falsche Erwartungen zu wecken.

Liest man die Landwirtschaftsklausel des § 8 Abs. 7 BNatSchG unbefangen, so könnte man geneigt sein, alle Maßnahmen, die sich im Rahmen der ordnungsgemäßen land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung bewegen, nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen. Wie wir wissen, hat das Bundesverwaltungsgericht zu dieser Regelung entschieden, daß sie sich nur bezieht auf die tägliche Wirtschaftsweise des Landwirts; insbesondere Veränderungen in der Bodenstruktur die dazu dienen sollen, eine bestimmte landwirtschaftliche Nutzung erst zu ermöglichen, werden nicht erfaßt. Das gilt etwa für den landwirtschaftlichen Wegebau, die Errichtung von Stallungen und ähnliche Bereiche[30] Vor diesem Hintergrund wird durch

27 Zu dieser Problematik etwa *von Mutuis*, UTR 20 (Fn. 19), S. 50; *Stich*, Offene Rechts- und Fachfragen der für städtebauliche Planungen geltenden Eingriffsregelungen in § 8a BNatSchG, in: Planung und Plankontrolle, FS für Otto Schlichter, 1995, S. 227, 281 ff.

28 Dazu Städte- und Gemeinderat 1995, 382.

29 Sündenfälle: Herausnahme der Anlage von Lärmschutzwällen und der Errichtung von zwei nahe beieinander liegenden Windenergieanlagen in § 4 As. 3 LG NW.

30 Einzelheiten, auch zu den durch die Landwirtschaftsklausel ausgelösten Mißverständnissen bei *Schink*, UPR 1991 (Fn. 23), 201, 208 f. Zum Reformbedarf im Hinblick auf die auf § 8 Abs. 7 BNatSchG auch *von Mutius*, UTR 20 (Fn. 19), S. 50.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

die Formulierung in § 8 Abs. 7 BNatSchG den Landwirten falscher Wein eingeschenkt. Sie müssen glauben, alle Maßnahmen, die der Land- und Forstwirtschaft dienen, seien von der Eingriffsregelung freigestellt, während im Prinzip das genaue Gegenteil der Fall ist. Vor diesem Hintergrund sollte auch im Rahmen des § 8 BNatSchG die Landwirtschaftsklausel gestrichen werden; die Vollzugsfähigkeit der Eingriffsregelung könnte hierdurch erhöht werden.

4.3 Bundsrechtliche Regelung über Ersatzmaßnahmen

Die bisherige Fassung des § 8 BNatSchG überläßt es den Ländern, ob sie bei nicht vermeidbaren, nicht ausgleichbaren, aber vorrangigen Eingriffen Ersatzmaßnahmen vorsehen. Die meisten Länder sind dieser Regelung zwar gefolgt; in einigen Bundesländern wird allerdings statt Ersatzmaßnahmen vom Verursacher ein Ersatzgeld verlangt. Insoweit wäre eine Vereinheitlichung wünschenswert. Eine Ersatzgeldlösung sollte dabei ausscheiden, da eine solche Lösung sehr leicht dazu führen kann, daß bei den Verursachern der Eindruck entsteht, man könne sich von den Ausgleichspflichten durch Geldleistungen freikaufen; die Natur sei ein handelbares Gut. Die Effizienz des Naturschutzes wird hierdurch nicht gesteigert. Insbesondere kann durch eine solche Lösung kaum erreicht werden, daß im betroffenen Landschaftsraum der Status quo von Natur und Landschaft erhalten bleibt. Von daher ist es sinnvoll, im Bundesrecht vorzusehen, daß bei nicht ausgleichbaren aber vorrangigen Eingriffen Ersatzmaßnahmen zu leisten sind. Dabei sollte im Bundesrecht klargestellt werden, daß es sich hierbei im Unterschied zu Ausgleichsmaßnahmen, die gleichartige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege darstellen, um gleichwertige Maßnahmen handelt. Der Entwurf der SPD-Fraktion zur Änderung des § 8 (§ 8a Abs. 1, 3 BNatSchG-E der SPD) könnte hierfür vorbildhaft sein. Für den Fall allerdings, daß sich ein Eingriff auch nicht ersetzen läßt, sollte eine finanzielle Ausgleichsleistung eingeführt werden, nicht zuletzt deshalb, um die Verursacher solcher, meist besonders schwerwiegender Eingriffe nicht besser als die ausgleichbarer oder ersetzbarer zu stellen.

4.4 Verbesserung des Vollzugs der Eingriffsregelung

Ein besonderes Problem der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung stellt im Vollzug die Sicherung der Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und ihre Erhaltung dar. Die Frage, ob festgesetzte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt werden, wird meist nicht kontrolliert. Aus der Praxis wird auch darüber berichtet, daß manche Flächen mehrfach als Ausgleichs- und Ersatzflächen herhalten mußten[31]. Im Sinne der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ist dies sicherlich nicht. Der Status quo von Natur und Landschaft läßt sich so nicht erhalten. Im Vollzug sind erhebliche Verbesserungen notwendig. Verbesserungen sind beim bisherigen System allerdings schwierig zu realisieren. Das hängt damit zusammen, daß die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht durch die Naturschutzbehörden festgesetzt werden, sondern durch die Genehmigungsbehörde. Diese haben häufig wenig Interesse daran, die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die von ihnen nicht selten wenig geliebt werden, zu kontrollieren und, stellen sie insoweit Mängel fest, durchzusetzen. Die Naturschutzbehörden besitzen insoweit keine Zuständigkeiten und, so ist hinzuzufügen, in der Regel auch nicht das notwendige Personal.

Das Land Nordrhein-Westfalen hatte im Vorfeld der Novelle des Landschaftsgesetzes im letzten Jahr vorgeschlagen, daß die Naturschutzbehörden Kataster über festgesetzte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen führen sollten. Die Realisierung dieses Planes hätte zu Datenfriedhöfen großen Ausmaßes geführt, den Vollzug der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Praxis jedoch nicht verbessert. Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat vor diesem Hintergrund darauf verzichtet, bei der Novelle des Landschaftsgesetzes eine solche Lösung vorzuschlagen. Sie hätte deshalb keinen Erfolg gebracht, weil die Landschaftsbehörden für den Vollzug der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht zuständig sind. Da angesichts der schwierigen Finanzsituation der Kommunen derzeit mit einer Ausweitung des Personals bei den Naturschutzbehörden nicht zu rechnen ist, macht es auch keinen Sinn, die Kontrolle der Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen den Kommunen zu überantworten; weitere Vollzugsdefizite wären, das läßt sich prognostizieren, die Folge.

Ein Weg, das Defizit zu beheben, ist der Einsatz privater Sachverständiger[32] So ist es vorstellbar, daß diejenigen, die bei der Entscheidung über die Zulassung eines Eingriffs zur Durchführung von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen verpflichtet worden sind, sich die Durchführung dieser Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen durch amtlich anerkannt private Sachverständige attestieren lassen müssen und diesen Nachweis der Behörde vorlegen müssen. In gleicher Weise könnten Kontrollen in den nächsten Jahren durchgeführt werden. Durch ein solches Instrument wäre sichergestellt, daß jeder, der zur Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verpflichtet wird, die Durchführung

31 Dazu instruktiv *Matthiesen,* in: Bauer/Schink, Kreisaufgabe Naturschutz (Fn. 13), S. 14 ff.

32 Zu solchen Lösungen *Schink*, Möglichkeiten zur Deregulierung im Umweltschutz aus Sicht der Kommunen, Städtetag 1995, 586 ff.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

dieser Pflicht und die dauerhafte Sicherung auch nachweisen müßte.

5 Überarbeitung des Baurechtskompromisses

Zu den auf der kommunalen Ebene derzeit meist diskutierten Vorschriften gehört der sogenannte Baurechtskompromiß, also die §§ 8a-8 c BNatSchG. Diese Regelungen sind jedenfalls von den planenden Behörden in den Kommunen nicht unbedingt mit großer Freude aufgenommen worden.

Dies war vor allem darin begründet, daß die Belange des Naturschutzes in der Bauleitplanung, vor Einfügung der §§ 8a - c BNatschG allenfalls ein Schattendasein geführt haben[33] und sich die Planungspraxis auf die neuen Anforderungen, die der Baurechtskompromiß für die Planung mit sich bringt, erst einstellen mußte. Das ist inzwischen weitgehend geschehen.

Der Baurechtskompromiß hat für den Naturschutz eine Menge gebracht:

In der Bauleitplanung wird der Naturschutzbelang jetzt in erheblich stärkerem Maße als früher berücksichtigt, ja mehr als das: In den meisten Bebauungsplänen werden Festsetzungen zur Kompensation der durch die Umsetzung des Bebauungsplanes verursachten negativen Auswirkungen auf Natur und Landschaft getroffen. Vor diesem Hintergrund sollte an der in § 8a BNatschG gefundenen Lösung festgehalten werden. Von einer grundlegenden Reform ist vor allem deshalb abzuraten, weil es Jahre dauert, bis neue rechtliche Vorschriften sich in der Planungspraxis der Kommunen durchsetzen. Dem Naturschutz ist dann am meisten gedient, wenn eingefahrene Instrumente effektiv genutzt werden. Der Baurechtskompromiß bietet diese Möglichkeit.

Reformen sollten sich deshalb auf Randkorrekturen beschränken. Dabei sollten die bisher aufgetretenen Probleme aufgegriffen und gelöst werden.

5.1 Problembereiche

In der Diskussion, die es um den Baurechtskompromiß bis jetzt gegeben hat, haben sich aus kommunaler Sicht folgende Kernpunkte herauskristallisiert, auf die in der anstehenden Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes bzw. des Baugesetzbuches im hier beschriebenen Rahmen reagiert werden sollte[34]:

> Sind die Anforderungen, die sich aus dem naturschutzrechtlichen Vermeidungsgebot, der Ausgleichspflicht und dem Ersatzgebot ergeben, einfache abwägungserhebliche Belange oder handelt es sich insoweit zumindest um Optimierungsgebote oder gar um Planungsleitsätze?
>
> Muß die Kompensation immer im Bebauungsplangebiet erfolgen oder ist ein zweigeteilter Bebauungsplan zulässig?
>
> Wie sind Eingriffe in Natur und Landschaft und die hierfür notwendigen Kompensationsmaßnahmen zu bewerten?
>
> Können von der Gemeinde freiwillig durchgeführte Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Rahmen der bei der Umsetzung des Bebauungsplanes notwendigen Kompensationen angerechnet werden (Stichwort "Ökokonto")[35]?
>
> Auf welche Weise kann sich die Gemeinde Grundstücke für die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für den Fall verschaffen, daß diese den Baugrundstücken zugeordnet sind; ist insoweit eine Vorwegausscheidung dieser Flächen in der Umlegung möglich?
>
> Können vertragliche Regelungen zur Durchführung- und Refinanzierung von Kompensationsmaßnahmen eingesetzt werden?

5.2 Verankerung im Baugesetzbuch (BauGB)?

Diskutiert wird derzeit darüber, ob der Baurechtskompromiß bei der anstehenden Novelle des BauGB, die Ende 1997 abgeschlossen sein soll, in das BauGB übernommen werden sollte oder ob die jetzige Lösung, also die Verankerung im BNatSchG beibehalten werden sollte. Für die letztere Lösung mögen naturschutzfachliche Gründe sprechen.

Der Einfluß der Naturschutzbehörden auf den Gesetzgebungsprozeß ist bei einer weiteren Verankerung dieser Regelung im Naturschutzrecht größer. Das allein sollte jedoch nicht entscheidend sein.

Zu berücksichtigen sind noch folgende Gesichtspunkte: Das BNatSchG ist Rahmenrecht. Art. 75 Abs. 2 GG läßt nur in Einzelfällen bis ins einzelne oder unmittelbar verbindliche Regelungen zu.

Vor dem Hintergrund dieser verfassungsrechtlichen Ausgangslage läßt sich mit Recht die Frage stellen, ob der Bundesgesetzgeber bei einer Einbettung des Baurechtskompromisses im Naturschutzrecht überhaupt in der Lage ist, eine unmittelbar verbindliche Regelung für diesen Bereich zu treffen. Dafür mag man zwar gute sachliche Gründe anführen können. So sollte gewährleistet sein, daß die Anforderungen, die in der Bauleitplanung in Bezug auf den Naturschutz gelten, bundeseinheitlich verbindlich sind[36].

---

33 Zur Planungspraxis bis dahin etwa *Stich*, FS Schlichter (Fn. 27), 277 ff; *Blum*, in: Blum/Agena/Franke, Niedersächsisches Naturschutzgesetz, Kommentar, Stand 1995, Anhang § 15a Rdnr. 53 ff; *Schink*, Der Baurechtskompromiß, NuR 1993, 365 f.

34 Forderungskatalog und Auflistung der bisherigen Problemlage bei *Schink*, Der Baurechtskompromiß und seine Folgen, UPR 1995, 281 ff. m.N.

35 Dazu: *Mitschang*, Bauleitplanung, Eingriffsregelung und "Ökokonto", ZfBR 1995, 240 ff.

36 Mit diesem Argument war bei der bisherigen verfassungsrechtlichen Ausgangslage gegen die unmittelbare Geltung nichts

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Ob dies jedoch ausreicht, um nach der neuen verfassungsrechtlichen Ausgangslage eine unmittelbar geltende bundesrechtliche Regelung zu erlassen, mag man bezweifeln. Zulässig ist dies allerdings dann, wenn der Baurechtskompromiß in das BauGB eingebettet wird. Das BauGB ist Bodenrecht; zumindest als Annex können andere Fragen mitgeregelt werden, die bodenrelevante Regelungen beinhalten. Dies ist beim Baurechtskompromiß der Fall, selbst wenn man ihn nicht insgesamt als bodenrechtliche Regelung ansieht. Er hat nämlich Einfluß auf die Bauleitplanung und insbesondere auf die Frage, unter welchen Bedingungen Flächen für bauliche oder sonstige Nutzungen ausgewiesen werden dürfen. Dies bedeutet, daß bei einer Einbettung des Baurechtskompromisses in das BauGB eine unmittelbar verbindliche Regelung über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Bodenrecht getroffen werden darf. Von der kompetentiellen Ausgangslage dürfte deshalb eine Regelung im BauGB zu bevorzugen sein. Hingewiesen werden muß weiter darauf, daß die Naturschutzbehörden den Baurechtskompromiß in keiner Weise vollziehen. Dafür sind ausschließlich die Gemeinden als bauleitplanende Stellen zuständig. Von daher dürfte es sinnvoller sein, die Regelungen im BauGB als dem Gesetz unterzubringen, das für die gemeindliche Bauleitplanung auch ansonsten maßgebend ist. Die Akzeptanz einer solchen Bestimmung kann hierdurch möglicherweise erheblich gefördert werden.

5.3 Klarstellungsbedarf zur Abwägungsproblematik

Es ist bekannt, daß über viele der zuvor angeschnittenen Fragen heftig gestritten wird. So spielt in der juristischen, aber auch der planungspraktischen Diskussion die Frage des Stellenwertes der Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung eine große Rolle. Teilweise werden diese Anforderungen als strikt verbindliches Recht (Planungsleitsatz) angesehen mit der Folge, daß stets eine Vollkompensation erfolgen muß[37]

Diese Lösung wird dem Verfahren der Bauleitplanung nicht gerecht. Bauleitplanung ist dadurch gekennzeichnet, daß zur Verwirklichung einer bestimmten planerischen Konzeption verschiedene Belange gegeneinander und untereinander abgewogen werden müssen. In diese Abwägung sind auch die Belange des Naturschutzes einzustellen. Haben diese Belange einen herausgehobenen Stellenwert, dürfte es in vielen Fällen kaum möglich sein, die städtebauliche Konzeption, die der Planung zugrunde liegt, umzusetzen[38]. Dies kann weitere erhebliche Folgewirkungen insbesondere für einen vermehrten Flächenverbrauch haben.

Wirkt die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung als strikt verbindliches Recht, dürfte es kaum möglich sein, die Innenentwicklung in den Städten so voranzubringen, wie dies zur Verringerung des Flächenverbrauchs durch die Bauleitplanung notwendig erscheint. Folge davon wäre nämlich, daß in vielen Innenstadtbereichen erhebliche Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bereitgestellt werden müßten mit der Folge, daß dort die vorhandene Infrastruktur, die an sich zu einer verdichteten Bauweise zwingt, nicht so genutzt werden kann, wie dies notwendig erscheint. Weiterer Freiflächenverbrauch wäre die Folge. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, bei einer Überarbeitung des § 8a BNatSchG klarzustellen, daß es sich bei den Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung um in der Abwägung überwindbare Belange handelt[39]. Klarzustellen ist dabei allerdings, daß die Gemeinden hierdurch nicht eingeladen werden, sich über diese Belange hinwegzusetzen und diese wegzuwägen. Es gelten vielmehr insoweit die Anforderungen des Abwägungsgebotes, die es den Gemeinden in der Regel nur ermöglichen, von einer Vollkompensation Abstriche zu machen; auf eine Kompensation völlig verzichten können sie jedoch nicht. Immerhin erwägenswert ist im übrigen, die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege als Optimierungsgebot auszugestalten[40] Dieses würde ihren rechtlichen Stellenwert erhöhen mit der Folge, daß die Gemeinden sich über die Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen nur dann hinwegsetzen könnten, wenn andere Belange von erheblichem Gewicht den Belangen des Naturschutzes entgegenstehen.

Notwendig erscheint eine solche Regelung allerdings dann nicht, wenn den Gemeinden die Mög-

---

einzuwenden. Vgl. *Schink*, Der Baurechtskompromiß, NuR 193, 365, 368.

37 In diesem Sinne: *Blume*, Das Verhältnis von Baurecht und Naturschutzrecht nach dem Inveitionserleichertungs- und Wohnbaulandgesetz, NVwZ 1993, 941, 942; *Gassner*, Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Bauleitplanungsrecht, NuR 1993, 252, 253; *Peine*, Die Bedeutung des § 8a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG für die Bauleitplanung, in: Ramsauer (Hrsg.), Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, 1993, 39 ff; *Berkemann*, Die Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie die Zuordnung zu bestimmten Flächen (§ 8a Abs. 1 Sätze 2, 4 BNatSchG), in: Ramsauer (Hrsg.), Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, 1994, S. 65, 82 ff.

38 In diesem Sinne etwa *Meßerschmidt*, Bundesnaturschutzgesetz, §§ 8a Rdnr. 36; *Louis*, Bundesnaturschutzrecht, Kommentar, 1993, § 8a Rdnr. 46 ff; *ders.*, Die Abwägung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleitplanung auf der Grundlage des § 1 Abs. 5 Nr. 7 BauGB und des § 8a Abs. 1 BNatSchG, DÖV 1994, 903 ff; *ders.*, Naturschutz- und Baurecht, ZUR 1993, 147 ff; *Schink*, UPR 1995 (Fn. 34), 284 ff.

39 So schon *Schink*, UPR 1995 (Fn. 34), 289 f.

40 In diesem Sinne bereits für die geltende Rechtslage: *Felder*, Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Bauleitplanungsrecht gemäß § 8a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, NuR 1994, 53 ff; *Müller*, Die Eingriffsregelung des § 8a BNatSchG als elementarer Planungsgrundsatz städtebaulicher Planung, NVwZ 1994, 850 ff.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

lichkeit eröffnet wird, Kompensationsmaßnahmen außerhalb des Bebauungsplangebietes vorzusehen. Bekanntlich ist auch diese Frage umstritten; in der Diskussion ist insbesondere der sogenannte zweigeteilte Bebauungsplan[41] Zumindest diese Lösung sollte den Gemeinden ausdrücklich eröffnet werden, damit sie die Möglichkeit haben, dort, wo es sinnvoll erscheint, eine verdichtete Bebauung zu planen und die notwendigen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen an anderer Stelle im Gemeindegebiet vorzunehmen. Dem Naturschutz wäre damit gedient. Zusammenhängende Ausgleichsflächen sind ökologisch viel wirksamer als Maßnahmen eher naturkosmetischer Art, die auf den Baugrundstücken selbst durchgeführt werden[42] Außerdem ist es bei der vorgeschlagenen Lösung leichter, einen möglichst vollständigen Ersatz der Beeinträchtigungen der Natur anzustreben, die durch den Vollzug eines Bebauungsplanes verursacht werden. Die Möglichkeiten des "Wegwägens" werden hierdurch erheblich reduziert.

5.4 Verbesserung des Vollzuges

Weiterhin ist es sinnvoll, die Regelungen über die Beschaffung von Grundstücken für die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch die Gemeinden zu verbessern[43] Dazu würde vor allem gehören, daß klargestellt wird, daß die Flächen, auf denen den Grundstücken zugeordnete Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt werden sollen, in der Umlegung zu den vorab auszuscheidenden Flächen gehören[44] Dies würde es einerseits den Gemeinden erleichtern, in den Besitz solcher Flächen zu kommen; die Umsetzung von festgesetzten Sammelausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kann dadurch verbessert, vor allem beschleunigt werden. Zum anderen werden die Kosten, die für Kompensationsmaßnahmen entstehen, deutlich reduziert. Für die Gemeinden entsteht hierdurch ein Anreiz, Sammelausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festzusetzen, denn insoweit ist für die Motivation der Gemeinden die Finanzierung der Kompensationsverpflichtung ganz entscheidend. Entstehen durch den Grunderwerb hohe Kosten, steigt die Abgabenlast der Bauwilligen; das wiederum erhöht deren Bereitschaft, die Kostenerstattungsbescheide anzufechten. Angesichts ihrer prekären Finanzlage benötigen die Gemeinden eine Regelung, die sie in die Lage versetzt, Sammelausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auch zu (re-)finanzieren. Die jetzige Lösung gewährleistet das nicht.

Weiterhin ist zumindest erwägenswert, für die Gemeinden die Möglichkeit eines sogenannten Ökokontos zu eröffnen[45] Die jetzige Lösung, die es nicht gestattet, von den Gemeinden auf freiwilliger Basis im Vorgriff auf Festsetzungen eines Bebauungsplanes erbrachte Verbesserungen im Naturschutzbereich als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Ansatz zu bringen, kann nämlich dazu führen, daß viele Gemeinden davon abgehalten werden, solche Maßnahmen durchzuführen. Eine solche Entwicklung wäre für den Naturschutz alles andere als gut. Von daher ist es sinnvoll, über die Möglichkeit der Einräumung eines Ökokontos nachzudenken.

Klargestellt werden sollte im übrigen, daß es den Gemeinden gestattet ist, im Rahmen der Umsetzung von Bebauungsplänen die Realisierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf vertraglicher Ebene sicherzustellen[46] Für die Gemeinden wäre dies insoweit von Vorteil, als sie dann nicht immer darauf verwiesen wären, das komplizierte und rechtsmittelanfällige Verfahren der Abrechnung von Kompensationsmaßnahmen durchzufahren.

5.5 Unbeplanter Innenbereich

Von manchen, so etwa dem Städte- und Gemeindebund, wird weiter gefordert, daß das Planen im Innenbereich nicht schlechter gestellt werden soll, als Vorhaben im Innenbereich, die nach § 8a Abs. 6 BNatSchG ausdrücklich von der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung freigestellt worden sind. Der Städte- und Gemeindebund verlangt deshalb, § 8a Abs. 1 nur dort zur Anwendung zu bringen, wo es nicht um die Überplanung des unbeplanten Innenbereichs geht. Eine solche Lösung ist abzulehnen. Abgesehen davon, daß es zumindest problematisch erscheint, den unbeplanten Innenbereich völlig aus der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung herauszunehmen, ist kein Grund dafür ersichtlich, Überplanungen des unbeplanten Innenbereichs anders zu behandeln als neue Bebauungspläne auf der grünen

41 Befürwortend: *Gassner*, NuR 1993 (Fn. 38), 253; *Blume*, NVwZ 1993 (Fn. 38), 942; *Kuchler*, Der Bebauungsplan mit geteiltem Geltungsbereich, LKV 1994, 101 ff; *Schink*, UPR 1995 (Fn. 34), 286 ff; einschränkend auch *Bunzel*, Wohin mit den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei der verbindlichen Bauleitplanung?, DÖV 1994, 964. Ablehnend: *Runkel*, Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, NVwZ 1993, 1136, 1140; *Löhr*, Der geteilte Himmel über Städtebauern und Naturschützern: nochmals zum Bebauungsplan mit geteiltem Geltungsbereich, LKV 1994, 324 ff.

42 Vgl. *Schink*, UPR 1985 (Fn. 34), 287 f.

43 Zu dieser Problematik *Schink*, Die Durchführung von Ersatzmaßnahmen nach § 8a Abs. 3 BNatSchG und die Kostenverteilung nach Abs. 4, in: Ramsauer (Hrsg.), Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung 1994, S. 124 ff; *Steinfort*, Die Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, VerwArch 86 (1995), 107 ff; *ders.*, Die Erhebung von Kostenerstattungsbeträgen nach dem BNatSchG, KStZ 1995, 81 ff.

44 Dazu *Schink* und *Steinfort*, jeweils ebd. (Fn. 43).

45 Vgl. *Mitschang*, ZfBR 1995 (Fn. 35), 240 ff.

46 Kritisch dazu *Meßerschmidt*, BNatSchG (Fn. 38), § 8c Rdnr. 2; *Stollmann*, Zur Neuregelung des Verhältnisses von naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung und Bauleitplanung, VR 1993, 339, 342; *Schink*, UPR 1995 (Fn. 34), 284.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Wiese. Gerade hier kommt es darauf an, die verbliebenen Restbestandteile von Natur und Landschaft zu sichern oder zumindest zu kompensieren. Naturschutz soll nach der Zielvorgabe des § 1 BNatschG nicht nur im Außenbereich, sondern - gerade auch - im Innenbereich stattfinden. Daran hat sich auch die Bauleitplanung zu orientieren. Im übrigen ist zu bedenken, daß die vom Städte- und Gemeindebund vorgeschlagene Lösung zu erheblichen Abgrenzungsproblemen führen könnte. Häufig genug werden nämlich in Planbereiche auf der grünen Wiese auch bisher unbeplante Innenbereichsflächen einbezogen. Soll hier eine Kompensation ganz oder nur teilweise oder überhaupt nicht stattfinden?

Diese und andere Abgrenzungsfragen lassen es nicht geraten erscheinen, bei Überplanungen des unbeplanten Innenbereichs auf die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu verzichten.

5.6 Streichung des § 8b Abs. 1 BNatSchG

Gestrichen werden sollte schließlich die Regelung in § 8 b Abs. 1 BNatschG, die es den Ländern ermöglicht, temporär die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung völlig oder teilweise auszusetzen. Diese Regelung, führt zu einer Zersplitterung nicht nur des Naturschutzrechts, sondern auch des Bauplanungsrechts und ist von daher abzulehnen. Auch unter Hinweis auf die Notwendigkeiten einer schnellen Investition insbesondere in den neuen Bundesländern läßt sich diese Regelung nicht rechtfertigen. Gerade bei schnellen Investitionen können wertvolle Bestandteile des Naturhaushaltes zerstört werden, irreparable Schäden können die Folge sein. § 8b Abs. 1 BNatschG sollte deshalb zeitlich nicht verlängert werden.

6 Landschaftsplanung

Eine Stellungnahme aus kommunaler Sicht zur Landschaftsplanung ist schwierig. Das hängt damit zusammen, daß es ganz unterschiedliche Modelle der Landschaftsplanung gibt[47] und daß die planenden Kommunen sich in den einzelnen Bundesländern mit "ihrem" Modell der Landschaftsplanung arrangiert haben. Angesichts der unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern mit einer eingespielten Planungspraxis dürfte es kaum angebracht sein, eine bundeseinheitliche Lösung der Landschaftsplanung anzustreben. Insbesondere die Option der Länder, die Landschaftsplanung als Vorläuferplanung zur Bauleitplanung auszugestalten oder dieser unmittelbare Außenverbindlichkeit beizulegen, sollte - dies ist aus nordrhein-westfälischer Sicht sehr wichtig - erhalten bleiben. Beide Modelle haben bekanntlich Vor- und Nachteile. Die unmittelbare außenverbindliche Landschaftsplanung, wie sie in Nordrhein-Westfalen und den Stadtstaaten von den Ländern eingeführt wurde, bietet insbesondere bei der Landschaftsentwicklung, etwa der Herstellung von Biotopverbundsystemen Vorteile und sollte schon deshalb weiterhin möglich sein[48]. Darüber hinaus gibt es, was dieses Modell angeht, inzwischen eine Planungspraxis, die nicht ohne Not mit dem Ziel einer bundesweiten Vereinheitlichung der Landschaftsplanung aufgegeben werden sollte.

6.1 Verdeutlichung der Inhalte der Landschaftsplanung

Korrekturen erscheinen allerdings in zwei Punkten sinnvoll: Zum einen sollten die bundesrechtlichen Vorgaben für die Inhalte der Landschaftsplanung gegenüber dem jetzigen Recht verdeutlicht werden. Klargestellt werden sollte dabei, daß die Landschaftsplanung eine Bestandsaufnahme von Natur und Landschaft und eine Beurteilung von Natur und Landschaft unter Berücksichtigung der Ziele des Naturschutzes einschließlich der vorhandenen oder zukünftig zu erwartenden Konflikte einschließt.

Geregelt werden sollte weiter, daß die Landschaftspläne Festsetzungen über die notwendigen Erfordernisse und Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft, Maßnahmen aus Gründen des Biotopschutzes, insbesondere auch von § 20 c BNatSchG erfaßten Biotopen, Vorschläge zur Sicherung und Schaffung von Biotopverbundsystemen sowie Vorschläge zur Umsetzung der Eingriffsregelung enthalten müssen.

6.2 Zweistufigkeit der Landschaftsplanung

Zum anderen dürfte es sinnvoll sein, die Landschaftsplanung generell als zweistufige Planung auszugestalten. Die Möglichkeit der Primärintegration, die von vielen Ländern heute sowohl auf der Ebene der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne als auch bei der örtlichen Landschaftsplanung genutzt wird, sollte bundesrechtlich nicht mehr eröffnet sein. Eine solche Lösung führt nämlich zu einer erheblichen Schwächung des Instruments der Landschaftsplanung, da bei einer Primärintegration in den Plänen nur das dargestellt wird, was durch das Nadelöhr der Abwägung geht. Eine eigenständige naturschutzrechtliche Fachplanung kann die Landschaftsplanung bei einer solchen Konzeption nicht sein. Auch besteht die Gefahr, daß bestimmte Aspekte, die, wie etwa die des Biotopschutzes, in Plänen der Raumordnung oder der Bauleitplanung nicht dargestellt werden können, von vornherein unberücksichtigt bleiben. Eine Ge-

47 Nachweise dazu schon oben.

48 Näheres bei *Schink*, in: Bauer/Schink, Kreisaufgabe Naturschutz (Fn. 2), S. 48 ff.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

samtkonzeption für den Schutz der Landschaft oder bestimmter Landschaftsteile, wie sie die Landschaftsplanung darstellen soll, kann eine Primärintegration nicht leisten[49]. Die Länder sollten deshalb durch Bundesrecht dazu veranlaßt werden, künftig nur noch den Weg der Sekundärintegration zu beschreiten.

7 Gesetzlicher Biotopschutz

Abschließend noch einige Vorschläge zum gesetzlichen Biotopschutz. Der gesetzliche Biotopschutz nach § 20 c BNatSchG steht bekanntlich auf tönernen Füßen. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NW) hat jedenfalls erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen den gesetzlichen Biotopschutz erhoben. Diese gehen dahin, daß die Regelung des gesetzlichen Biotopschutzes in räumlicher Hinsicht sowie im Hinblick auf die Beschreibung mancher Tatbestandsmerkmale unbestimmt ist, daß sie mit der Eigentumsgarantie schwer vereinbar sei und im übrigen manche landesrechtliche Erweiterung des gesetzlichen Biotopschutzes gegen das Übermaßverbot verstößt[50]. Diese Entscheidung, die sicherlich nicht in allen Punkten zutreffend ist, gibt Anlaß dazu, die Regelung in § 20 c BNatSchG, die aus Gründen des Arten- und Biotopschutzes unabdingbar ist, zu überarbeiten.

Dabei sollte der Bundesgesetzgeber, in ähnlicher Weise wie dies Baden-Württemberg getan hat[51], in einen Anhang zu § 20 c BNatSchG Definitionen der im Tatbestand des § 20 c Abs. 1 BNatSchG angeführten Biotoptypen aufnehmen. Bedenken im Hinblick auf die tatbestandliche Bestimmtheit der Umschreibungen der gesetzlich geschützten Biotope wäre somit der Boden entzogen[52]. Im übrigen könnte in diesem Rahmen klargestellt werden, daß bestimmte Biotope nur von einer bestimmten Größe an dem gesetzlichen Biotopschutz unterfallen. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit könnte so besser als bislang Rechnung getragen werden[53] Auch insoweit könnte die baden-württembergische Regelung vorbildhaft sein.

Was die räumliche Bestimmtheit angeht, dürfte es sich empfehlen, schon in das Bundesrecht aufzunehmen, daß die Eigentümer über Lage, Größe und Schutzwirkung der gesetzlich geschützten Biotope zu unterrichten sind. Im übrigen dürfte es notwendig sein, vorzusehen, daß die gesetzlich geschützten Biotope nach Abgrenzung öffentlich bekannt gemacht werden oder in Pläne der Raumordnung und Landesplanung oder Flächennutzungs- und Bebauungspläne nachrichtlich übernommen werden[54]

Die übrigen Bedenken, die das OVG NW gegen die Verfassungskonformität des gesetzlichen Biotopschutzes erhoben hat, betreffen eher das Landesrecht. Soweit es um eine Entschädigungsregelung für unverhältnismäßige Inhaltsbestimmungen des Eigentums geht, gehört eine solche Bestimmung in das Landesrecht; das Bundesrecht jedenfalls hat bisher solche Fragen keiner Regelung zugeführt. Für landesrechtliche Erweiterungen des gesetzlichen Biotopschutzes, gegen die manchmal Bedenken aus dem Übermaßverbot erhoben werden, sind ebenfalls ausschließlich die Länder zuständig.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Alexander Schink
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Liliencronstraße 14
D-40472 Düsseldorf

49 Kritisch zur Primärintegration *Hahn*, Landschaftsplanung (Fn. 1), 102 ff; *Pfeiffer/Wagner*, DVBI 1981 (Fn. 1), 791; *Erbguth*, Das rechtssystematische Verhältnis von überörtlicher Landschaftsplanung und Landesplanung, UPR 1983, 137, 141; *Schink*, in Bauer/Schink, Kreisaufgabe Naturschutz (Fn. 2), S. 58 ff.

50 OVG NW, Urt. V. 15.08.1994 - 7 A 2883/92-, NuR 1995, 301. Dazu *Gellermann*, Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Biotopschutzes in Nordrhein-Westfalen?, NuR 1995, 227 ff; *Schink*, Wertvolle Biotope - ohne gesetzlichen Schutz?, VerwArch 1995, 398 ff.

51 Zu den einzelnen landesrechtlichen Regelungen vgl. den Überblick bei *Schink*, VerwArch 1995 (Fn. 50), 410 ff.

52 Näheres dazu *Schink*, VerwArch 1995 (Fn. 50), 417 ff.

53 Zu dahingehenden Problemen *Schink*, VerwArch 1995 (Fn. 50), 434 ff.

54 Dazu *Schink*, ebd. (Fn. 53), 421 ff.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

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

Jahr/Year: 1996

Band/Volume: 1_1996

Autor(en)/Author(s): Schink Alexander

Artikel/Article: Reformbedarf im Naturschutzrecht - eine kommunale Betrachtung 37-48