©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Die Landschaftsschutzverordnung in Theorie und Praxis

Walter Brenner

Wegen des Tagungsorts und der Herkunft des Referenten liegt der Schwerpunkt der Betrachtung auf Bayern. Jedoch wird das einschlägige Bundesrecht mitbehandelt, auch Ausblicke auf andere Bundesländer sollen gewagt werden.

1. Gegenstand des Landschaftsschutzes

Nach der Definition in § 15 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) orientiert sich das Landschaftsschutzgebiet interessanterweise nicht an einer besonderen Naturausstattung, sondern daran, was für einen Landschaftsteil für bestimmte Naturschutzzwecke „erforderlich" ist.
Als Schutzzweck steht im Vordergrund die Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts. Aber auch die Erhaltung der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie die Eigenart des Landschaftsbildes werden genannt. Schutzzweck kann ferner die Erholungsfunktion sein, womit ein Zielkonflikt für die Abfassung bzw. den Vollzug der Landschaftsschutzverordnung vorprogrammiert erscheint.
Als Zweck des Landschaftsschutzes ist ferner auch die Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts denkbar. Dieser Zweck wurde bewußt beim Landschaftsschutzgebiet angesiedelt; der Gesetzgeber wollte zur Vereinfachung auf eine zusätzliche Schutzgebietskategorie (etwa „Landschaftspflegebereich") verzichten.
Verhältnis des Landschaftsschutzgebiets zum Naturschutzgebiet: Wenn die Voraussetzungen des Naturschutzgebiets vorliegen, sind in der Regel auch die Voraussetzungen des Landschaftsschutzgebiets erfüllt. Die Bestimmung über Naturschutzgebiete (§ 13 Bundesnaturschutzgesetz) übt somit keine rechtliche Sperrwirkung aus.

2. Anforderung der Verfassung

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts muß der Geltungsbereich der Landschaftsschutzverordnung hinreichend bestimmt sein. Die Rechtsprechung hat sich in Art. 51 Bayerisches Landesstraf- und Verordnungsgesetz niedergeschlagen. Diese Erfordernisse sind verhältnismäßig arbeitsaufwendig und machen die Verordnung u. U. unübersichtlich (Beispiel: Landschaftsschutzverordnung im Landkreis Regensburg).

3. Die Ermächtigung im Bundes- und Landesrecht

Nach § 15 BNatSchG sind nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Demgegenüber ist das Verbot traditionell in der Regel wie folgt formuliert: „Verboten sind Veränderungen, die geeignet sind, die Natur zu schädigen, den Naturgenuß zu beeinträchtigen oder das Landschaftsbild zu verunstalten" Üblich und zulässig ist in den Verordnungen folgende Systematik: Vorangestellt ist das generelle Verbot; dann folgt ein Katalog der erlaubnispflichtigen Tatbestände (insbesondere: bauliche Anlagen, Erdaufschlüsse, Erstaufforstung, Beseitigung von Gehölzen, Hecken, Pflanzungen, Veränderung der Gewässer, Wegebau, Verlegung von Leitungen, Aufstellen von Zelten und Wohnwagen).

Bei der Abfassung von Verordnungen sind folgende rechtliche Schranken zu beachten:

a) Nach dem Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit kann ein Verbot oder eine Erlaubnispflicht nicht an einen abstrakten Tatbestand geknüpft werden; vielmehr müssen die eventuell verbotenen bzw. erlaubnispflichtigen Tatbestände im einzelnen festgelegt werden. Das bedeutet für die Praxis: Was nicht im Katalog der (verbotenen oder) erlaubnispflichtigen Tatbestände enthalten ist, kann nicht unter die abstrakte Verbotsnorm fallen (vgl. BayVGH vom 7.6.84 Natur und Recht 85, 25; VGH Kassel vom 11.7.85, Agrarrecht 86, 84).
b) Es gilt das sog. relative Veränderungsverbot: Nur solche Handlungen können behördlich untersagt werden, die gerade den Schutzzweck gefährden würden. Dementsprechend besteht bei erlaubnispflichtigen Tatbeständen ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Erlaubnis, wenn diese Voraussetzungen nicht vorliegen; die Behörde hat insoweit keinen Ermessensspielraum.

Umgekehrt besteht nach der üblichen Formulierung der Verordnungen in der Regel die Pflicht, die Erlaubnis zu versagen, wenn die nachteiligen Wirkungen zu erwarten sind. Die Behörde hat insoweit keinen Ermessensspielraum; Abhilfe ist nur möglich durch Befreiung.

Nicht gedeckt von der Ermächtigung sind Betretungsbeschränkungen (vgl. KOLODZIEJCOK/RECKEN, § 15 BNatSchG Anmerkung 27); zugelassen durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof (Urteil vom 29.09.77 BayVBl 1978, 48) ist allerdings die Beschränkung des Reitens. Gleichwohl ist das Betreten von besonders kenntlich gemachten Felsen und Felsgruppen z. B. verboten in der Landschaftsschutzverordnung „Kleinziegenfelder Tal" von 1954.

Umstritten ist, ob Jagd- und Fischereibeschränkungen möglich sind; in der Praxis kommen solche nicht vor. Eine große Rolle spielen in der Praxis die sog. Bereichsausnahmen: In einem auf Verbot und Erlaubnispflicht folgenden Paragraphen werden bestimmte Nutzungsformen von der vorangehenden Erlaubnispflicht im Verordnungstext ausdrücklich wieder ausgenommen. Zu beobachten ist insoweit eine Scherenwirkung: je größer das Landschaftsschutzgebiet, desto mehr Privilegien.

Besondere Bedeutung haben die Ausnahmen für die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Nutzung: Die Verweisung in § 15 Bundesnaturschutzgesetz auf § 1 Abs. 3 bedeutet, daß im Regelfall die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Nutzung in der Kultur- und Erholungslandschaft toleriert werden muß. Art. 10 Abs. 2 BayNatSchG geht noch darüber hinaus: Hiernach gilt die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung grundsätzlich nicht als negative Beeinträchtigung, sie kann daher weder verboten noch erlaubnispflichtig gemacht

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

werden. Als ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung sind z. B. denkbar: die Beseitigung von Hecken und Feldgehölzen; der Grünlandumbruch. Über die gesetzlich vorgesehene Landwirtschaftsklausel hinausgehend wird in den Verordnungen vielfach schlechthin „die Nutzung im Rahmen der Land- und Forstwirtschaft" freigestellt.

An sonstigen Privilegierungen kommen in der Praxis häufig vor: Gewässerunterhaltungsmaßnahmen; Errichtung bestimmter Weide- und Kulturzäune; land- und forstwirtschaftlicher Wegebau (einschließlich der Gewinnung von Bodenbestandteilen); Übungsbetriebe der Bundeswehr; Räumung von Gewässergräben; Nutzung für militärische Zwecke; bauliche Anlagen der Landwirtschaft. Umstritten ist, ob Jagd- und Fischereibeschränkungen möglich sind; in der Praxis kommen solche nicht vor.

Mitunter finden sich in den Bereichsausnahmen sogar folgende Formulierungen:
- „Die wirtschaftliche Nutzung"
- „Die bisherige Bewirtschaftung und die Nutzung in der Landwirtschaft und gewerblichen Wirtschaft, sofern sie dem Zweck dieser Anordnungen nicht widersprechen"
- „Maßnahmen zur Verbesserung der ordnungsgemäßen und herkömmlichen land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung".

4. Zuständigkeit zum Verordnungserlaß

Zuständig sind in Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland staatliche Behörden. Demgegenüber sind in Bayern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen (letzteres über den Landschaftsplan) Kommunalbehörden zuständig.

Als Nachteile der sogenannten Kommunalisierung werden gesehen:
a) Unverhältnismäßig starke Vertretung der wirtschaftlichen und landwirtschaftlichen Interessen in den Kreisparlamenten,
b) Zustandekommen von Zufallsentscheidungen,
c) Landschaftsschutz wird u. U. nur vorgeschoben, um Entwicklungen aus anderen Gründen zu verhindern.

In der Kommunalisierung können aber durchaus auch Vorteile gesehen werden: In den Kreisparlamenten ist gerade in den letzten Jahren ein stärkeres Engagement für den Naturschutz zu erkennen, was sich z. B. auch in der Bereitstellung von Mitteln im Kreishaushalt sowie in der Aufstellung sog. Umweltprogramme dokumentiert; eigene Zuständigkeit schafft außerdem einen höheren Grad an Identifikation der Mandatsträger mit den Naturschutzmaßnahmen.

Die staatliche Aufsichtsbehörde hat nur beschränkte Möglichkeiten, auf den Inhalt der Verordnungen einzuwirken. Sie prüft anläßlich der Genehmigung nur förmliche Verstöße; eine materielle Prüfung findet nicht statt. Allerdings sind die Aufsichtsbehörden – z. T. mit Erfolg – beratend tätig. In Bayern ist die Genehmigungspflicht für Verordnungen der Bezirke (landkreisübergreifend) seit einigen Jahren entfallen.

5. Zuständigkeiten beim Vollzug

Bundesweit sind nur vereinzelt Kommunalbehörden zuständig. Weitgehend ist zum Vollzug die untere staatliche Behörde zuständig, wobei es sich allerdings um den gewählten Landrat handelt. Die Vollzugszuständigkeit der unteren Behörde bewirkt, daß die Betroffenen und die Mandatsträger Landschaftsschutzgebiete gegenüber Naturschutzgebieten u. U. bevorzugen; soweit die untere Staatsbehörde zuständig ist, ist dies allerdings rein rechtlich nicht schlüssig.
Im Zug der Funktionalreform wurden die Vollzugszuständigkeiten in Bayern fast ausnahmslos an die unteren Behörden delegiert; auch Zustimmungsvorbehalte der höheren Naturschutzbehörden in den Verordnungen wurden weitgehend aufgegeben. Zusätzlich sei für Bayern darauf hingewiesen, daß die landschaftsschutzrechtliche Erlaubnis nach Art. 13 a BayNatSchG durch gleichzeitig nach anderem Recht erforderliche Genehmigungen ersetzt wird. Allerdings handelt es sich vielfach um die gleiche Behörde, nämlich das Landratsamt. Die landschaftsschutzrechtliche Erlaubnis wird jedoch nur ersetzt, wenn die Naturschutzbehörde ihr Einvernehmen erklärt. Ein weiteres Einvernehmenserfordernis (mit dem Landwirtschaftsamt bzw. Forstamt) besteht bei der Beurteilung der Frage, ob eine ordnungsgemäße landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Bodennutzung vorliegt.
Vollständigkeitshalber sei darauf hingewiesen, daß in Planfeststellungsverfahren die landschaftsschutzrechtliche Erlaubnis wegen der Konzentrationswirkung der Planfeststellung entfällt.

6. Verhältnis der Landschaftsschutzverordnung zum sonstigen Naturschutzrecht

a) In den meisten landschaftsschutzrechtlich relevanten Fällen greift ohnehin die Eingriffsregelung nach § 8 BNatSchG. Fast alle nach den überlieferten Verordnungen erlaubnispflichtigen Tatbestände bedürfen einer Genehmigung bereits nach anderen Vorschriften. Mitunter bleibt die Landschaftsschutzverordnung sogar hinter dem Standard des § 8 zurück. In diesen Fällen ist § 8 BNatSchG subsidiär anzuwenden, da er einen Mindestschutz von Natur und Landschaft bezweckt.
b) Art. 6d Abs. 1 BayNatSchG (Schutz der Feuchtgebiete bzw. der Mager- und Trockenstandorte) geht als Spezialvorschrift der Landschaftsschutzverordnung vor. Bemerkenswert ist, daß in vielen Landschaftsschutzverordnungen der Schutz der Feuchtgebiete bzw. der Mager- und Trockenstandorte gar nicht verankert ist.

7. Verhältnis der Landschaftsschutzverordnung zu anderen Rechtsbereichen

Insgesamt ist die rechtliche Wirkung gering; allenfalls entfaltet die Landschaftsschutzverordnung eine nicht zu unterschätzende psychologische Wirkung.
a) Bauvorhaben im Außenbereich:
Die Rechtsprechung hat dem Passus „Beeinträchtigung der natürlichen Eigenart der Landschaft" fast die gleiche Bedeutung wie der Landschaftsschutzverordnung zugelegt. Das Landschaftsschutzgebiet

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

verstärkt allenfalls bei der Prüfung nach § 35 Abs. 3, fünfter und siebter Spiegelstrich, Bundesbaugesetz (BBauG) den einer Bebauung entgegenstehenden öffentlichen Belang.

b) In der Planfeststellung (einschließlich Flurbereinigung) gilt die Konzentrationswirkung. Innerhalb des Landschaftsschutzgebietes werden u. U. die Naturschutzbelange im Rahmen der Gesamtabwägung stärker gewichtet.

c) Bauleitplanung:

Nach dem 1976 aufgehobenen § 5 Abs. 6 Bundesbaugesetz traten mit dem Inkrafttreten eines Bebauungsplanes in seinem Geltungsbereich Regelungen, die dem Landschaftsschutz dienen, insoweit außer Kraft, als sie der Durchführung des Bebauungsplanes entgegenstehen. Zahlreiche alte Verordnungen haben diesen Vorrang der Bauleitplanung wörtlich übernommen und beibehalten. Mitunter bestimmt die Landschaftsschutzverordnung sogar, daß sie im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes nicht gilt (vgl. Landschaftsschutzgebiet Ammersee West).

Die Existenz einer Landschaftsschutzverordnung ist relevant für die Genehmigung der Bauleitpläne nach § 6 Abs. 2 bzw. § 11 BBauG. Grundsätzlich müßte vor einer Genehmigung des Bebauungsplanes im Landschaftsschutzgebiet entweder die Landschaftsschutzverordnung geändert oder aber eine Erlaubnis/Befreiung erteilt werden; vor der Genehmigung eines Flächennutzungsplanes müßte die Verordnungsänderung bzw. die Erlaubnis/Befreiung zumindest in Aussicht gestellt werden. Die Landschaftsschutzverordnung verstärkt bei der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit des Bauleitplanes erheblich den öffentlichen Belang Naturschutz. Nach der geplanten Novelle zum Bundesbaugesetz soll allerdings die Genehmigungspflicht für den Bebauungsplan praktisch entfallen; es ist dann – theoretisch – nur noch die rechtsaufsichtliche Beanstandung des Bebauungsplanes möglich.

8. Zusammenfassung

Theoretisch ist die Landschaftsschutzverordnung gut geeignet für Landschaftsbildschutz sowie für die Sicherung der Erholungsfunktion, jedoch nur bedingt geeignet für Arten- und Biotopschutz. In der Praxis wird allerdings von diesen Möglichkeiten viel zu wenig Gebrauch gemacht. Eine bessere Ausnutzung des Instruments Landschaftsschutzverordnung würde insbesondere erfordern:

- ein Umdenken bei den Naturschutzbehörden, bei den Naturschutzverbänden, bei politischen Mandatsträgern und in der Öffentlichkeit schlechthin
- nachvollziehbare Konzepte der Naturschutzbehörden speziell für die Festsetzung von Landschaftsschutzgebieten
- stärkeres Durchsetzungsvermögen der Naturschutzbehörden
- eine räumliche und inhaltliche Korrektur des vorzufindenden Bestands an Landschaftsschutzverordnungen
- Personal und Zeit.

Um die Landschaftsschutzverordnung sinnvoll zur Erreichung von Naturschutzzielen einzusetzen, wäre insgesamt eine Art „Kraftakt" vonnöten, dessen Erfolgschancen gering erscheinen. Soweit Landschaftsschutzverordnungen nur zu einer stärkeren Gewichtung des öffentlichen Belangs Naturschutz führen sollen, würden u. U. Festsetzungen landesplanerischer Art (z. B. im Regionalplan) genügen.

Anschrift des Verfassers:
Min. Rat Walter Brenner
Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
Postfach 810140
8000 München 81

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

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

Jahr/Year: 1986

Band/Volume: 3_1986

Autor(en)/Author(s): Brenner Walter

Artikel/Article: Die Landschaftsschutzverordnung in Theorie und Praxis 7-9