

# Eingriffsregelungen in Landschaftsschutzgebieten unter besonderer Berücksichtigung der Landwirtschaftsklausel

Peter Fischer-Hüftle

## 1. Einführung in die Problematik

### 1.1 Begriffserklärungen:

Unter „Eingriffen“ in ein Landschaftsschutzgebiet (LSG) versteht man bei unvoreingenommener Betrachtung alle Handlungen, die zu einer Störung oder Schädigung des geschützten Gebietes führen.

Unter diesem weiten Blickwinkel wird nachfolgend die Problematik von „Eingriffsregelungen“ abgehandelt, also mit dem Ziel festzustellen, welche Regelungen menschlichen Verhaltens durch Gebote, Verbote usw. in einem LSG rechtlich möglich sind, um dem Schutzzweck zuwiderlaufende Veränderungen zu verhindern.

Zu dieser Begriffsklärung besteht deshalb Anlaß, weil das BNatSchG (1) den Begriff des „Eingriffs“ in einem bestimmten Sinn verwendet, der nicht mit unserer weiten Definition übereinstimmt. Die in § 8 und den entsprechenden Landesgesetzen getroffene Beschränkung der Eingriffsdefinition auf Handlungen, die zu einer Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen führen, ist jedoch nur in ihrem Kontext rechtlich verbindlich, das heißt bei Prüfung der Frage, wann die Rechtsfolgen des § 8 (Verursacherprinzip im Sinn einer Vermeidungs- und Ausgleichspflicht, Verbotsmöglichkeit usw.) einsetzen. Der Gesetzgeber hat es im Rahmen der „allgemeinen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen“ – 3. Abschnitt des BNatSchG – für ausreichend angesehen, bei der Veränderung von Grundflächen anzusetzen und alle unter dieser Schwelle liegenden Handlungen (2) nicht den Rechtsfolgen des § 8 unterworfen.

Anders verhält es sich innerhalb der besonders geschützten Teile von Natur und Landschaft – 4. Abschnitt des BNatSchG –. Dort hat die Schutzverordnung (SchutzVO) unter anderem die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendigen Gebote und Verbote zu enthalten. Diese sind nicht beschränkt auf die Vornahme von Eingriffen im Sinn von § 8, sondern sie können alle schädigenden Handlungen erfassen, wie sich im einzelnen aus den Vorschriften der § 13 ff. ergibt. Für das LSG bestimmt § 15, daß nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten sind, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Diese Handlungen sind gemeint, wenn nachfolgend von „Eingriffen“ die Rede ist.

### 1.2 Die Entstehung der Schutzkategorie „Landschaftsschutzgebiet“:

Zum besseren Verständnis der in einem LSG möglichen Eingriffsregelungen trägt es bei, die Funktionen des LSG im früheren und im heutigen Recht gegenüberzustellen. Das Reichsnaturschutzgesetz (RNG) kannte keinen allgemeinen Gebietsschutz, wie er heute als Minimalstandard des Naturschutzes in der Eingriffsregelung des § 8 verwirklicht ist. Durch die Ausweisung von LSG (3) auf Grund des RNG konnte in den betroffenen Gebieten ein Schutz gegen nachteilige Veränderungen erreicht

werden. § 19 Abs. 2 RNG ermächtigte zu Anordnungen, um „verunstaltende, die Natur schädigende oder den Naturgenuß beeinträchtigende Änderungen von ihr fernzuhalten“

Heute hat die Eingriffsregelung des § 8 diese Funktion flächendeckend übernommen. Die Schutzgüter des § 8 – Landschaftsbild, Naturhaushalt – entsprechen etwa der „Verunstaltung“ bzw. „Naturschädigung“ des alten Rechts. Der Naturgenuß ist als Schutzgut in den Eingriffsregelungen einiger Landesgesetze hinzugefügt worden (4); im übrigen bildet er nach wie vor einen der Schutzzwecke des LSG („Erholung“, § 15 Abs. 1 Nr. 3).

Ein wichtiges Ziel der alten LSchVOen war es, die Zersiedlung der Landschaft zu verhindern. Die Frage, ob und in welcher Form Bauverbote in einer LSchVO festgelegt werden dürfen, beschäftigte Fachliteratur und Gerichte (5). Nunmehr unterliegen alle Bauvorhaben im Außenbereich bereits der Eingriffsregelung des § 8. Das Bundesbaugesetz stellt außerdem seit 1960 baurechtliche Mittel zur Verfügung, die bei konsequenter Anwendung recht wirksam sein können (6). Doch bleibt die LSchVO eine wichtige Handhabe zur Steuerung der Bautätigkeit im Außenbereich (7).

Die Schutzzwecke des § 15 Abs. 1 ähneln in mancher Hinsicht dem alten Recht (Nr. 2 – Landschaftsästhetik; Nr. 3 – Naturgenuß); doch tritt die ökologische Zielsetzung stärker hervor, und sie ist nicht auf das „Konservieren“ beschränkt (Nr. 1).

Gegenüber dem allgemeinen Schutz des § 8, der in den Tatbestandsmerkmalen dem § 15 Abs. 1 Nr. 1 und 2 etwas angenähert ist, bietet der „besondere“ Schutz des § 15 u. a. den Vorteil, daß er nicht auf die Abwehr von „Eingriffen“ i.S.v. § 8 Abs. 1 beschränkt ist und die SchutzVO selbst durch ihre Regelungen die Entwicklung steuern kann, anstatt nur auf Initiativen von Nutzern zu reagieren, wie es beim Vollzug des § 8 der Fall ist (8). Mit der Tragweite dieser Ermächtigung befassen sich die folgenden Ausführungen. Sie sollen zur Beantwortung der Frage beitragen, ob die rechtlichen Möglichkeiten, die das LSG zur Verwirklichung der Ziele von Naturschutz- und Landschaftspflege (§ 1 Abs. 1) bietet, bisher in der Praxis schon ausgeschöpft werden.

Diese rechtlichen Aspekte bedürfen, wie immer im Naturschutzrecht, einer präzisen, an den Tatbestandsmerkmalen der Rechtsvorschriften orientierten Unterstützung von fachlicher Seite, um bei den erforderlichen Interessenabwägungen (§ 1 Abs. 2) das Gewicht der Naturschutzbelange richtig einschätzen zu können.

## 2. Was kann das LSG in rechtlicher Hinsicht für die Ziele von Naturschutz- und Landschaftspflege leisten?

### 2.1 Funktion des Naturschutzrechts

Ausgangspunkt der Überlegungen soll ein oft im Hintergrund bleibender Aspekt sein: Das Naturschutzrecht schützt wichtige, wenn nicht lebens-

wichtige Gemeinschaftsgüter wie Landschaft, Naturhaushalt, Tier- und Pflanzenwelt usw. durch die Abwehr von Gefahren, die ihnen von Eingriffen drohen, insbesondere Nutzungen und Vorhaben aller Art. Insofern gehört es zum Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im weiteren Sinn (9). Wie jedes Ordnungsrecht wirkt auch das Naturschutzrecht meist in Form von Reglementierungen menschlichen Verhaltens – sei es durch Einzelanordnungen oder Verordnungen – und gerät dadurch regelmäßig in Konflikt mit Rechtspositionen der Betroffenen, häufig auch mit deren verfassungsmäßigen Grundrechten. Da solche Reglementierungen nicht willkürlich erfolgen dürfen, gilt die erste Frage den Gründen bzw. Zwecken, die der Gesetzgeber zu ihrer Rechtfertigung bereithält.

## 2.2 Funktion des LSG

Nach § 15 kann die Ausweisung eines LSG damit gerechtfertigt werden, daß ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft erforderlich ist.

- „1. zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
2. wegen der Vielfalt, Eigenart oder Schönheit des Landschaftsbildes oder
3. wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung.“

Die zum Erlaß der LSchVO zuständige Stelle hat also zunächst festzustellen, ob ein bestimmtes Gebiet unter diesen Gesichtspunkten Schutz verdient; dabei können mehrere oder alle Merkmale zugleich vorliegen oder es dominiert in einem Gebietsteil das eine, in einem anderen Teil das andere Merkmal, wobei vielfältige Überschneidungen möglich sind. Diese Bestandsaufnahme ist als erster Schritt unentbehrlich (10), denn die daraus abzuleitenden Schutzzwecke bilden die Grundlage für die nötigen Regelungen gegen Eingriffe.

Stellt sich heraus, daß Teile der untersuchten Fläche die Kriterien eines Naturschutzgebietes erfüllen, so kommt insofern die Ausweisung dieser Schutzkategorie im Verbund mit dem LSG in Betracht. Entsprechendes gilt für Naturdenkmäler innerhalb des geplanten LSG (11).

## 2.3 Rechtliche Sicherung der Schutzfunktionen

Nach § 12 Abs. 2 muß die Schutzverordnung die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendigen Gebote und Verbote enthalten. Speziell für das LSG bestimmt § 15 Abs. 2, daß „nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten sind, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen“

a) Bei dem Versuch, sich über Zielrichtung und Tragweite dieser Verbote genauere Vorstellungen zu verschaffen, wird häufig ein Vergleich zum NSG gezogen: Der besondere Schutz der LSG gelte vor allem bestimmten Funktionen und Eigenschaften, während er beim NSG darüber hinaus unmittelbar an Natur und Landschaft ausgerichtet sei (12). Im LSG gehe es um die Erhaltung oder Entwicklung des ökologischen, ästhetischen oder erholungsmäßigen Gesamtwertes des betreffenden Gebietes, also nicht um die einzelnen Bestandteile in ihrem Eigenwert, sondern um den Gesamtcharakter. Jedoch seien einzelne Bestandteile insoweit von Bedeutung,

als sie für das Gesamtbild von Bedeutung seien (13). Es ist richtig, daß § 13 Abs. 1 von einem besonderen Schutz der Landschaft „in ihrer Ganzheit oder in einzelnen Teilen“ spricht, während in § 15 Abs. 1 nur von einem besonderen Schutz von Natur und Landschaft die Rede ist. Wegen es um die Frage geht, welche Regelungen in einem konkreten LSG nach Lage der Dinge möglich sind, hat dieser Gesichtspunkt jedoch nur einen recht begrenzten Aussagewert und kann allenfalls eine Tendenz in die eine oder andere Richtung markieren. Ich möchte dennoch der Frage, welcher Unterschied in den Regelungsmöglichkeiten zwischen dem NSG und dem LSG besteht, weiter nachgehen, weil sich daraus Klarheit über das LSG gewinnen läßt, insbesondere darüber, ob mein Eindruck zutrifft, daß das LSG bisher zu Unrecht als wenig wirksame Schutzgebotsform angesehen und vernachlässigt wird.

Der wichtigste Unterschied zwischen LSG und NSG liegt – abgesehen von den unterschiedlichen Schutzzweckformulierungen – in dem Gewicht, das den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege bei der Abwägung gegen die anderen Anforderungen an Natur und Landschaft (§ 1 Abs. 2) beizumessen ist. In beiden Schutzgebieten ist das Gewicht des Naturschutzes höher als beim allgemeinen Schutz nach § 8. Im NSG stehen jedoch die Ziele des Naturschutzes derart im Vordergrund, daß sie anderen Nutzungsansprüchen vorgehen, d. h. diese haben sich am Schutzziel zu orientieren. Im LSG bestehen keine derart starken Vorgaben von der Seite des Naturschutzes her. Zumindest die land- und forstwirtschaftliche Nutzung ist den Schutzzielen nicht generell abträglich; sie hat im Gegenteil die Schutzwürdigkeit in mancher Hinsicht geprägt (14), jedenfalls durch die bis vor wenigen Jahrzehnten übliche Wirtschaftsweise. Die Ziele des Landschaftsschutzes können auch mit sonstigen Nutzungsansprüchen konform gehen (15), z. B. Wasserschutz/Wasserrückhaltung (= Nutzungsfähigkeit der Naturgüter) oder Fremdenverkehr (= Landschaftsbild, Erholung).

Dieses unterschiedliche Gewicht der Naturschutzbelange kommt im Gesetz deutlich zum Ausdruck. Nach der Grundregel des § 12 Abs. 2 bestimmt die SchutzVO den Schutzzweck und die zu seiner Erreichung notwendigen Gebote und Verbote (16), d. h. sie beschreibt, weshalb das Gebiet unter Schutz gestellt wird und enthält anschließend einen auf den Schutzzweck bezogenen Katalog von Regelungen. Damit läßt es das Gesetz nicht bewenden. Es macht bei den einzelnen Schutzgebietstypen zusätzliche Vorgaben über den Inhalt der SchutzVO. Im NSG sind alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Gebiets oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten. Das Gesetz unterstellt also, daß die Schutzziele des § 13 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3 nur durch ein grundsätzliches Veränderungsverbot zu erreichen sind, von denen die Verordnung allenfalls einzelne Ausnahmen machen kann, sofern diese damit vereinbar sind (17).

Für das LSG ist die gesetzliche Vorgabe nicht so strikt. Leitlinie für die Abfassung der SchutzVO ist ein Verbot aller Handlungen, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Mit dem Begriff „Charakter“

wird der Blick weg vom Detail auf die Gesamtheit des Gebiets gerichtet. Der Schutz einzelner Gebietsteile, die ja letztlich den Charakter mehr oder weniger prägen, bleibt dennoch möglich, wenn er mit den besonderen Schutzzwecken gerechtfertigt werden kann (z. B. ökologische Bedeutung, Erholungsfunktion). So braucht zum Schutz des Bestandes an Hecken usw. nicht neben der LSchVO noch eine VO über geschützte Landschaftsbestandteile erlassen zu werden (§ 15 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 decken sich im Ergebnis mit den in § 18 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 aufgeführten Schutzzwecken). Dieses Beispiel verdeutlicht, daß Gesamtcharakter und einzelne Teile schwer zu trennen sind. Es würde daher die Perspektive verzerrten, wollte man den Begriff der Veränderung des Gebietscharakters zur alleinigen Leitlinie der in einem LSG möglichen Reglementierungen erklären. Das gilt um so mehr, als vom Gesetzeswortlaut her unklar bleibt, mit welchem der drei in § 15 Abs. 1 genannten Schutzzwecke dieser „Charakter“ korrespondiert bzw. ob er eine Art obersten Schutzzweck bildet (18).

Festzuhalten bleibt, daß nach den gesetzlichen Vorgaben im LSG die Reglementierungen äußerst variabel sein können. Anders als im NSG, wo das Gesetz ein grundsätzliches Veränderungsverbot für adäquat hält, kommt es im LSG ganz auf die konkreten Verhältnisse an, auf den oder die im Vordergrund stehenden Schutzzwecke und die zu seiner Erreichung erforderlichen Ge- und Verbote. Die Regelungen müssen zur Erreichung des Schutzzwecks „erforderlich, geeignet und verhältnismäßig“ sein (19) und können daher – als Ergebnis der Abwägung – mit unterschiedlicher Tragweite ausgestattet sein.

**b)** An dieser Stelle ist auf das Stichwort „relatives Veränderungsverbot“ einzugehen. Schon unter Geltung des alten RNG war umstritten, ob eine LSchVO Regelungen enthalten dürfe, die auf ein „absolutes“ Veränderungsverbot (insbesondere Bauverbot) hinauslaufen, wie es in NSG die Regel ist – oder ob nur ein „relatives“ Verbot zulässig sei, d. h. ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, wobei die Erlaubnis zu erteilen ist, wenn im konkreten Einzelfall die Schutzzwecke (Verunstaltung usw., § 19 RNG) nicht berührt werden (20). Die Spuren dieser Kontroverse lassen sich bis heute verfolgen. Zwar haben sich die maßgeblichen Rechtsvorschriften geändert. Nach wie vor wird dem unterschiedlichen Wortlaut der §§ 13 und 15 entnommen, daß für das NSG ein absolutes Veränderungsverbot kennzeichnend sei, während im LSG nur eine geringere Schutzzintensität in Form des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt in Betracht komme (21). Diese Unterscheidung trifft nur insofern zu, als sie den Grundtenor der in den beiden Schutzgebieten möglichen Regelungen umschreibt. Als strikte Abgrenzung verstanden ist sie unrichtig und vom Gesetz nicht vorgegeben.

Das Bundesverwaltungsgericht hat schon zum alten Recht festgestellt, daß auch in einer LSchVO absolute Verbote möglich sind, und die Frage einer Abwägung im Einzelfall vorbehalten. Es führt dazu aus (22):

„Während in den Naturschutzgebieten jedwede Änderung verboten ist, können die sog. geschützten Landschaftsteile nur vor verunstaltenden, die Natur schädigenden und den Naturgenuß beeinträchtigenden Änderungen geschützt werden. Es würde

dieser Verschiedenartigkeit widersprechen, wollte man schlechthin allgemein zulassen, daß auch die Unterstellung (von Landschaftsteilen unter dem Naturschutz) mit Rechtswirkungen ausgestattet wird, die praktisch auf ein grundsätzliches Veränderungsgebot hinauskommen und damit der Erklärung zum Naturschutzgebiet gleichstehen.

Das wäre aber der Fall, wenn man in sog. geschützten Landschaftsteilen allgemein jedweden Bau, gleichviel ob er das Landschaftsbild verunstaltet oder nicht, verbietet. Es kommt daher entscheidend auf die Eigenart der zu schützenden Landschaft an. Es gibt Landschaftsteile, die so beschaffen sind, daß jedweder Bau, gleichviel welcher Zweckbestimmung, welchen Umfangs und welcher Gestaltung das Landschaftsbild verunstaltet, die Natur schädigt oder den Naturgenuß beeinträchtigt (z. B. eine Dünenlandschaft am Meeresstrand).

In solchen Fällen, aber auch nur dann, ist ein absolutes Bauverbot nach den §§ 5, 19 RNG zulässig. Es kann andererseits Landschaftsteile geben, deren Eigenart in jedem Falle die Freihaltung von Bauten bestimmter Art (z. B. von gewerblichen Bauten, Wochenendhäusern) verlangt. In diesem Fall ist ein absolutes Bauverbot mit der entsprechenden gegenständlichen Beschränkung gerechtfertigt. Im allgemeinen aber sind bei der weitgehenden Einbeziehung der deutschen Landschaft in den Dienst der menschlichen Zivilisation nicht schlechthin jedwede Bauten verunstaltend in dem bezeichneten Sinne, sondern nur die der Eigenart des Landschaftsbildes nicht angepaßten, vielleicht auch nach ihrer Art gar nicht anpaßbaren. In diesen Fällen kann zwar die Landschaftsschutzverordnung ein förmliches Bauverbot einführen derart, daß die Erreichung einer jeden baulichen Anlage ohne vorherige Prüfung und Genehmigung unstatthaft ist, doch muß dann ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung bestehen, wenn die durch das Naturschutzgesetz geschützten Belange durch den Bau nicht gefährdet werden, mit anderen Worten: das Bauverbot darf materiell nicht weiter reichen, als es im Interesse des gesetzlich anerkannten Schutzgutes erforderlich ist“

Dieser Meinung ist zuzustimmen; sie gilt erst recht für den heutigen § 15: Wenn zur Erreichung des Schutzzwecks ein absolutes Verbot erforderlich, geeignet und verhältnismäßig ist, wird es vom Gesetz gedeckt (23). Letztlich kommt es auf folgendes an: Wenn der Ordnungsgeber nach Abwägung aller Umstände zu der (mit einer gewissen Prognose verbundenen) Erkenntnis gelangt, daß bestimmte Veränderungen praktisch immer dem Gebietscharakter oder den besonderen Schutzzwecken abträglich sind, dann kann es auch unter Berücksichtigung der Erforderlichkeit des Übermaßverbotes zu rechtfertigen sein, insofern ein absolutes Verbot auszusprechen, anstatt die Prüfung der Verträglichkeit in jedem Einzelfall einem Erlaubnisverfahren vorzubehalten. Es bleibt die Möglichkeit der Befreiung (§ 31), wenn eine atypische Fallgestaltung vorliegt. Das Problem liegt in Wirklichkeit darin, daß die früher ausgewiesenen LSG oft zu groß bzw. zu heterogen sind, als daß absolute Verbote im gesamten Schutzgebiet zu rechtfertigen wären (24). Richtig angewandter Landschaftsschutz, orientiert an den Schutzzwecken des § 15 und in Vernetzung mit an-

deren Schutzformen (Naturschutzgebiet, Naturdenkmal, Landschaftsbestandteil) wird aber künftig wohl eher zu einer Ausweisung kleinerer LSG führen. Denkbar ist auch eine Unterteilung des LSG in verschiedene Zonen (25). Die Anwendung des einen oder anderen absoluten Verbots mag dann im Einzelfall durchaus in Betracht kommen. In einem LSG mit besonderer Bedeutung für die Erholung (z. B. in Stadtnähe) könnte etwa ein absolutes Verbot des Modellflugzeugbetriebs und des Betriebs von Ultraleichtflugzeugen gerechtfertigt sein, wenn nach Sachlage kein Fall denkbar ist, wo diese Betätigung dem Schutzzweck (ungestörter Naturgenuss/Erholung) nicht zuwiderlaufen würde. Wenn aus den in § 15 Abs. 1 Nr. 1 und 2 genannten Gründen der Bestand an Hecken usw. im LSG geschützt wird, kann es gerechtfertigt sein, insofern ein absolutes Verbot auszusprechen, wie es auch nach § 18 Abs. 1 und 2 zulässig wäre (26).

c) Probleme hat auch die Frage bereitet, ob es für die Normenklarheit und -bestimmtheit ausreicht, die Erlaubnispflicht „lediglich an eine generelle Verbotsbestimmung zu binden, ohne bestimmte verbotswidrige bzw. erlaubnispflichtige Tatbestände festzulegen“ (27). In der Praxis hat man es vorgezogen, nach der allgemeinen Verbotsnorm (28) einen Katalog der erlaubnispflichtigen Handlungen aufzustellen. Dabei gibt es verschiedene Varianten, die zu unterschiedlichen praktischen Ergebnissen führen können:

aa) Die Kombination allgemeine Verbotsnorm + Katalog ist in der Rechtsprechung dahin ausgelegt worden, daß ein (nicht beispielhafter) Katalog die erlaubnispflichtigen Maßnahmen abschließend aufzähle und sonstige Handlungen nicht (sozusagen subsidiär) von der generellen Verbotsnorm erfaßt würden (29).

bb) Um diese empfindliche Lücke zu schließen, ist es „zulässig, in den Schutzverordnungen die erlaubnispflichtigen Tatbestände nur beispielhaft aufzuführen und gleichzeitig in einem Auffangtatbestand alle Vorhaben, die geeignet sind, gegen das relative Veränderungsverbot zu verstoßen, für erlaubnispflichtig zu erklären“ (30). Bedenken wegen der Bestimmtheit dieses Tatbestandes bestehen nicht. Auch der Eingriffstatbestand des § 8 mit seinen bis zur Untersagung reichenden Rechtsfolgen besitzt allgemein gehaltene, konkretisierungsbedürftige Merkmale (31), die keineswegs präziser sind als das Veränderungsverbot einer LSchVO und ebenfalls erst im Einzelfall genau festgestellt werden müssen. Dies ist bei der Vielgestaltigkeit der Lebenssituationen unvermeidlich und zulässig. Daher verstößt z. B. die in einer LSchVO vorgesehene Pflicht zur Anzeige von „Maßnahmen, die mit Eingriffen in das geschützte Gebiet verbunden sind“, nicht gegen das Gebot der Bestimmtheit von Strafgesetzen nach Art. 103 Abs. 2 GG (32). Die Anforderungen des Verwaltungsrechts an die Bestimmtheit können nicht höher sein als die des Strafrechts.

cc) Denkbar ist auch die Lösung, einen Katalog der erlaubnispflichtigen Handlungen aufzustellen und bezüglich sonstiger gegen das relative Veränderungsverbot verstoßender Handlungen eine Untersagungsmöglichkeit (mit Pflicht zur Wiederherstellung des früheren Zustands) vorzusehen (33).

d) Hier ist nochmals hervorzuheben die Bedeutung einer sorgfältigen Vorarbeit von fachlicher Seite

(34): Bestandsaufnahme und Formulierung der Schutzzwecke sind Ausgangspunkt aller Überlegungen über die in Betracht kommenden Reglementierungen, über eine mögliche Einteilung in verschiedene Schutzzonen usw. Nur aufgrund einer genauen Vorarbeit ist eine Abwägung der widerstreitenden Nutzungsinteressen möglich und deren Ergebnis in Form verschiedener Eingriffsverbote zu rechtfertigen. Ein Beispiel aus der neuesten Rechtsprechung mag dies illustrieren: Das OVG Münster hat mit Urteil vom 31.10.1985 entschieden, daß eine Baumschutzsatzung, die eine Festlegung ihres Zweckes, d. h. der sachlichen Rechtfertigung für Unterschutzstellung der Bäume, nicht enthält, gegen das Prinzip der Bestimmtheit und Normenklarheit verstößt und deshalb nichtig ist (35). Mit Recht weist das Gericht darauf hin, daß die in Ausnahme- und Befreiungsvorschriften enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe („öffentliches Interesse“, „zumutbarer Aufwand“ und „nicht beabsichtigte Härte“) ohne Angabe der Zweckbestimmung der Unterschutzstellung keine zuverlässige Rechtsanwendung erlaubten.

Die generalisierende Zweckangabe „Baumschutz“ konkretisiere angesichts der Mehrzahl gleichgewichtig nebeneinander bestehender Anlässe, Bäume innerhalb des Siedlungsbereichs unter Schutz zu stellen, die Zweckbestimmung nicht in der erforderlichen Weise. Entsprechendes gilt m. E. für alle Arten von Schutzverordnungen.

e) Die bisherigen Überlegungen haben schließlich gezeigt, daß es unergiebig wäre, die verschiedenen Schutzgebietskategorien hauptsächlich nach den dort möglichen Geboten und Verboten abzugrenzen (36), weil damit keine generelle und scharfe Unterscheidung möglich ist. Einerseits kann nach unserem Rechts- und Verfassungsverständnis nicht jedes Ziel des Naturschutzes mit absoluten Reglementierungen durchgesetzt werden; vielmehr kommt es auf eine Optimierung und Abwägung der widerstreitenden Interessen und Beachtung des Übermaßverbotes an (§ 1 II, § 2 I). Andererseits brauchen die Belange des Naturschutzes dabei nicht notwendigerweise Schaden zu erleiden: Ein Baum als Teil eines geschützten Landschaftsbestandteils (§ 18) ist rechtlich im Ergebnis genauso gesichert wie ein Baum innerhalb eines Naturschutzgebietes (§ 13), soweit die Schutzverordnung nicht Ausnahmen zuläßt. Kennzeichnend für das LSG ist die breite Palette der Schutzzwecke, deren Umsetzung in eine konkrete SchutzVO sowohl in fachlicher als auch in juristischer Hinsicht manchmal schwieriger sein kann als die Ausweisung eines – meist kleineren – Naturschutzgebietes, dessen Schutzwürdigkeit jedem einleuchtet. Dabei spielt es auch eine Rolle, daß das LSG angesichts der Vielgestaltigkeit der möglichen Regelungsinhalte gegenüber der Einflußnahme von interessierter Seite empfindlicher ist als das vom Gesetz mit einer starken Tendenz zum absoluten Veränderungsverbot ausgestattete NSG. Eine das gebotene Maß übersteigende Rücksichtnahme des Verordnungsgebers auf die Betroffenen kann zur Entstehung einer ziemlich wertlosen LSchVO führen, wenn die sich bietenden Möglichkeiten nicht genutzt werden. Dies führt unmittelbar zum nächsten Kapitel.

### 3. Einfluß der Landwirtschaftsklausel auf die Schutzvorschriften

1. Landwirtschaftsklauseln enthält das Bundesrecht in § 1 Abs. 3 und § 8 Abs. 7.

Vorweg ist klarzustellen, daß die Klausel des § 8 Abs. 7 nur im Zusammenhang der Eingriffsregelung des § 8 Geltung besitzt, nicht aber innerhalb besonders geschützter Gebiete (37).

2. § 1 Abs. 3 gilt hingegen unmittelbar im gesamten Naturschutzrecht (vgl. § 4) und ist damit für die Auslegung des gesamten Bundes- und Landesrechts von Bedeutung. Er enthält zunächst die Feststellung, daß der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft eine zentrale Bedeutung zukommt. Daran angeknüpft ist die offenbar als Schlußfolgerung des Gesetzgebers zu verstehende Aussage, daß diese Wirtschaftsweise in der Regel den Zielen des Naturschutzrechts dient.

Die Bedeutung dieser Landwirtschaftsklausel liegt darin, daß bei der gebotenen Abwägung (§ 1 Abs. 1) der Naturschutzziele gegen die Nutzungsansprüche der Landwirtschaft davon auszugehen ist, daß die ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft in der Regel den Zielen des Naturschutzrechts dient. Es handelt sich um eine widerlegbare Vermutung dahingehend, daß insoweit kein Zielkonflikt besteht (38).

Unter „ordnungsgemäßer“ Bewirtschaftung versteht man hier nicht etwa nur eine ökologisch richtige Wirtschaftsweise, denn sonst wäre die Vorschrift ohne Sinn und überdies ihre Formulierung als Vermutung unverständlich. Daher bestimmt die ganz herrschende Meinung den Begriff „ordnungsgemäß“ nach den Zielsetzungen der Landwirtschaft (39) und rechnet dazu die herkömmlichen Bewirtschaftungsmethoden sowie allgemein die langfristig ökonomisch richtige Wirtschaftsweise (40).

Ob die Vermutung des § 1 Abs. 3 gerechtfertigt ist, muß sehr bezweifelt werden. Wissenschaftliche Erkenntnisse legen die Annahme nahe, daß die heutige Landwirtschaft eine Hauptursache für den rapiden Artenrückgang ist. Daß sie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft (§ 1 Abs. 1 Nr. 4) verringert, ist augenscheinlich (41). Doch ist § 1 Abs. 3 geltendes Recht.

3. Innerhalb besonders geschützter Gebiete läßt sich die Vermutung des § 1 Abs. 3 allerdings relativ leicht widerlegen, nämlich schon dann, wenn die Bewirtschaftung im Einzelfall den Schutzbestimmungen widerspricht (42). Denn die SchutzVO konkretisiert für ihren Bereich die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege in verbindlicher Form.

Wenn z. B. das Umbrechen von Grünland untersagt ist, um die charakteristische Eigenart einer Talauwe zu erhalten (43), dann bedeutet dies, daß der Umbbruch nicht im Sinne der Regelvermutung des § 1 Abs. 3 den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege (hier: dem konkreten Schutzzweck der LSchVO) dient, mag er auch (agronomisch) ordnungsgemäß sein. Das gilt nicht nur für absolute Verbote, sondern auch für relative Verbote mit Erlaubnisvorbehalt. Denn durch die Aufnahme einer land- oder forstwirtschaftlichen Betätigung in den Katalog der erlaubnisbedürftigen Handlungen wird vom Verordnungsgeber festgestellt, daß sie mit ei-

ner gewissen Wahrscheinlichkeit dem Schutzzweck zuwiderläuft und daher (präventiv) verboten ist. Damit ist die Vermutung des § 1 Abs. 3 neutralisiert; sie entfaltet im Erlaubnisverfahren keine Wirkungen. Daraus erklärt sich die Formulierung in § 15 Abs. 2, wonach „unter besonderer Beachtung des § 1 Abs. 3“ alle Beeinträchtigungen verboten sind. Der Verordnungsgeber soll bei der Abfassung der Schutzbestimmungen („Eingriffsregelungen“) die Vermutung einer Zielkonformität der Land- und Forstwirtschaft im Auge behalten (44). Denn große Teile von LSGen sind land- und forstwirtschaftliche Flächen. Man ging wohl davon aus, daß die Bewirtschaftung oft den schutzwürdigen Charakter eines LSG geprägt hat. Ob dies für alle heutigen Bewirtschaftungsformen noch zutrifft, ist sehr zweifelhaft. § 15 Abs. 2 ist jedoch nicht als Verpflichtung des Verordnungsgebers zu verstehen, etwa in der Richtung, daß Reglementierungen der Land- und Forstwirtschaft zu unterlassen seien. Der Hinweis auf § 15 Abs. 2 ist nur ein „Appell an den Verordnungsgeber“, auf die Belange der Land- und Forstwirtschaft möglichst Rücksicht zu nehmen, und hat keine Auswirkungen auf die Gültigkeit der LSchVO, wenn in diese nach Abwägung aller Umstände auch Verbote zu Lasten der Land- und Forstwirtschaft aufgenommen werden (33). Solche Beschränkungen können nötig sein, um den Schutzzweck zu erreichen (46). Gerade wenn man sich die vielfältigen, u. a. auch ökologisch orientierten Schutzzwecke des heutigen § 15 vergegenwärtigt, und dem die noch immer recht wenig an ökologischen Kriterien interessierte Landwirtschaft gegenüberstellt, wird es nicht bei einer pauschalen Freistellung der Land- und Forstwirtschaft in den LSchVOen bleiben können, wie es bisher weithin der Fall zu sein scheint. Das Eigentumsrecht bildet kein unüberwindliches Hindernis: In vielen Fällen wird es sich um eine entschädigungslose Inhaltsbestimmung (Sozialbindung) handeln (47). Soweit im Einzelfall enteignende Wirkungen eintreten, sehen die Naturschutzgesetze Entschädigungsbestimmungen (z. B. Art. 36 BayNatSchG) vor.

Das schmälert die Effektivität des Landschaftsschutzes, daß das Landesrecht teilweise in der Ermächtigungsgrundlage zu LSchVOen weitgehende Freistellungen der Land- und Forstwirtschaft vorgibt. Nach § 22 Abs. 3 BWNatSchG soll in der LSchVO bestimmt werden, „daß die Nutzung im Rahmen einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung land- und forstwirtschaftliche Grundstücke unberührt bleibt“. Insoweit wird der vom Bundesrecht in § 15 Abs. 2 gezogene Rahmen zu Lasten des Naturschutzes überschritten. Nicht zu beanstanden ist hingegen die Verweisung in Art. 10 Abs. 2 Satz 4 BayNatSchG auf die Klausel des Art. 6 Abs. 2, denn sie steht unter dem Vorbehalt, daß die LSchVO einzelne entgegenstehende Verbote enthält.

### 4. Fazit

Die rechtlichen Möglichkeiten, die eine LSchVO bietet, sind vielfältig und werden bisher vermutlich nicht ausgeschöpft. Es wäre unklug, das Mittel der LSG-Ausweisung nicht voll für die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege einzusetzen, etwa weil man es für zu schwach hält; bei richtiger Handhabung trifft dies nicht zu.

Verfehlt wäre es, unter Vernachlässigung des LSG das Heil in der Ausweisung von NSG zu suchen. Abgesehen von den abweichenden Tatbestandsvoraussetzungen ist das NSG infolge des grundsätzlichen und sehr weitgehenden Vorranges der Naturschutzziele meist mit stärkeren Eingriffen in die Eigentumsposition verbunden. Schon damit sind dieser Schutzform Grenzen gesetzt, ganz zu schweigen von der Zeit, die zur Ausweisung erforderlich ist, um bei der meist geringen Größe des NSG eine befriedigende Gesamtfläche in Schutz zu nehmen. Bei der Wiederbesinnung auf den Wert des LSG müssen auch die vorhandenen Schutzgebiete neu überdacht und einem modernen Konzept unterworfen werden, das auch die Land- und Forstwirtschaft im unvermeidlichen Maß in die Pflicht nimmt. Die rechtlichen Möglichkeiten dazu sind vorhanden.

## 5. Anmerkungen

- 1) §§ ohne Gesetzesangabe beziehen sich auf das BNatSchG
- 2) z. B. Düngung, Anwendung von Chemikalien, Änderung der Fruchtfolge, Wechsel der Baumarten usw.
- 3) Der Begriff „Landschaftsschutzgebiet“ war dem RNG unbekannt; er entwickelte sich bei der Anwendung der §§ 5 und 19 RNG, vgl. ZWANZIG, Die Fortentwicklung des Naturschutzrechts in Deutschland nach 1945, 1962, S. 112 ff, 151 ff; BÖHM, Die rechtlichen Grundlagen und Möglichkeiten des Landschaftsschutzes nach dem Reichsnaturschutzgesetz, DVBl. 1960, 500 ff.
- 4) Art. 6 Abs. 3 Nr. 1 BayNatSchG; ähnlich § 5 Abs 1 HENatG
- 5) Überblick bei STICH, Das Bauverbot in Landschaftsschutzgebieten, DVBl. 1960, 922 ff.
- 6) Vgl. GAENTZSCH, Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, NuR 1986, 90 (93f) und BVerwG U. v. 25.1.1985, NuR 1986, 73.
- 7) Instruktiv die Fallgestaltungen bei BVerwG U. v. 18.3.1983 UPR 1983, 322 (privileg. Vorhaben außerhalb eines LSG) und U. v. 13.4.1983, UPR 1983, 335 (privileg. Vorhaben im LSG).
- 8) Grundlegend ROSENSTOCK, Das Landschaftsschutzgebiet als Steuerungsmittel in der Planung – Zu Nutzungsbeschränkungen in Landschaftsschutzgebieten –, 1981 passim.
- 9) Dazu GASSNER, Naturschutz als Gefahrenabwehr, NuR 1981, 6 ff.
- 10) Mit Recht schon von BÖHM (Fußn. 3), S. 502 hervorgehoben
- 11) Näheres bei ROSENSTOCK, Zur Stellung des Landschaftsschutzgebiets innerhalb eines Naturschutzprogramms, NuL 1983, 65 ff.
- 12) LORZ, Naturschutzrecht, Anm. 2 zu § 13 BNatSchG
- 13) KOLODZIEJCOK/RECKEN, Naturschutz, Landschaftspflege, Rdnr. 12,18,20 zu § 15 BNatSchG
- 14) KOLODZIEJCOK/RECKEN (Fußn. 13) Rdnr. 25 zu § 15 BNatSchG; ENGELHARDT/BRENNER, BayNatSchG, Rdnr. 8 zu Art. 10; ROSENSTOCK, Zur Abgrenzung der Schutzgebiete und Schutzobjekte des Bundesnaturschutzgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen, NuL 1984, 12(14).
- 15) Vgl. ROSENSTOCK (Fußn. 11) S. 67.
- 16) Die Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen können hier außer Betracht bleiben.
- 17) Umgekehrt bedeutet § 13, daß der durch eine NSchVO erreichbare Schutz gekoppelt ist an die dort genannten Zwecke bzw. Merkmale.
- 18) der, weil er als „Dach“ der Nrn. 1-3 des Absatzes 1 zu verstehen ist, nur in Absatz 2 erwähnt wird.
- 19) Nach diesem Maßstab überprüft der VGH Mannheim eine VO zum Schutz brütender Vögel (U. v. 13.10.1982, UPR 1983, 274); weitere Beispiele: VGH München U. v. 5.7.1983, NuR 1984, 53 zu einem LSG im Norden von München; OVG Münster U. v. 5.9.1985, UPR 1986, 232 zu einer LSchVO mit (relativem) Verbot von „Modellsportbetrieb“ – Vgl. auch § 2 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG.
- 20) Zum alten Recht vgl. STICH (Fußn. 5) m. w. Nachw.
- 21) VGH München U. v. 7.6.1984, NuR 1985, 25; ähnlich VGH Kassel B. v. 11.7.1985, AgrarR 1986, 84. – Nach SOELL, Grenzen zwischen Landwirtschaft, Naturschutz und Landschaftsschutz, NuR 1984, 8(10) ist „typisch“ für das LSG „das vorherrschende Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“
- 22) U. v. 12.7.1956 – IC 91,54 – BVerwGE 4,47(58 f)
- 23) Zutreffend BERNATZKY/BÖHM, Bundesnaturschutzrecht, Rdnr. 6 zu § 15 u. Rdnr. 3, 4 zu § 12 BNatSchG.
- 24) Vgl. KOLODZIEJCOK/RECKEN (Fußn. 13) Rdnr. 26 zu § 15.
- 25) Zur Zonierung, insb. im Zusammenhang mit absoluten Verboten, vgl. bereits STICH (Fußn. 5), S. 927, ferner ROSENSTOCK (Fußn. 11), S. 67. Die Zonierung darf aber nicht zu unübersichtlichen Regelungen führen.
- 26) So können die ebenfalls auf § 18 bzw. dem entsprechenden Landesrecht beruhenden Baumschutzverordnungen durchaus als absolute Verbote (mit Befreiungsmöglichkeit) gefaßt werden. Die Rechtsprechung hat das zu Recht nicht beanstandet, vgl. Normenkontroll-U. des BayVGH v. 8.11.1984, BayVBl 1985, 435 (436): „bestimmt, verhältnismäßig und erforderlich“; OVG Bremen U. v. 26.3.1985, NuR 1985, 193
- 27) so die Fragestellung bei VGH München U. v. 7.6.1984, NuR 1985, 25, die aber offengelassen wurde.
- 28) Etwa: „Im Schutzgebiet sind alle Handlungen verboten, die den Charakter dieses Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck (§ X) zuwiderlaufen“
- 29) VGH München (Fußn. 27), S. 26
- 30) LANG, NuR 1985, 27 (Anm. zu VGH München Fußn. 27). Die gegenteilige Ansicht von ENGELHARDT/BRENNER (Fußn. 14) Anm. 7 b zu Art. 10 trifft aus den im folgenden Text genannten Gründen nicht zu.
- 31) Veränderungen, die „die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können“
- 32) BayObLG B. v. 9.5.1977, BayObLGSt 1977, 89 = NuR 1980, 180: „Durch die Anzeigepflicht soll sichergestellt werden, daß die Naturschutzbehörde schon vor der Durchführung beabsichtigter Maßnahmen prüfen kann, ob ein Einschreiten erforderlich ist. Dieses Ziel kann nur durch eine Generalklausel erreicht werden, weil es unmöglich ist, alle denkbaren Maßnahmen, die zur Beeinträchtigung des Landschaftsbildes oder des Naturhaushalts führen können, durch eine kasuistische Aufzählung zu erfassen“
- 33) Vergleichbar dem Art. 6a Abs. 5 BayNatSchG. – Die Untersagungsmöglichkeit kann auch mit einer Anzeigepflicht gekoppelt werden (um deren Bußgeldbewehrung es im Fall des BayObLG Fußn. 32 ging). Ob diese von praktischem Wert ist, mag zweifelhaft sein. Insgesamt effektiver erscheint die Lösung bb).
- 34) BERNATZKY/BÖHM (Fußn. 23) Rdnr. 2 zu § 12, 4 zu § 15
- 35) NuL 1986, 146 = NVwZ 1986 494
- 36) zutr. ROSENSTOCK (Fußn. 14), S. 13. – Auch eine Abgrenzung dahingehend, daß Eigentumsbeeinträchtigungen im LSG sich nur innerhalb der Inhaltsbestimmung (Sozialbindung) bewegen (dürften), während im

- NSG auch enteignende Wirkungen eintreten dürften, wäre unzutreffend. Vgl. die Prüfungsreihenfolge bei BVerwG. v. 13.4.1983, UPR 1983, 338.
- 37) Vgl. im einzelnen FISCHER-HÜFTLE, Die Landwirtschaftsklauseln im Bundesnaturschutzgesetz, NuR 1981, 21(22); ebenso HARTMANN, Naturschutz und Landwirtschaft, NuR 1983, 53(58); HENNEKE, Beschränkungen ordnungsgemäßer Landwirtschaft im Landschaftsschutzgebiet, NuR 1984, 263 (266 f) m. w. Nachw. Unklar die bisherige Rspr. des BVerwG. Im U. v. 13.4.1983, UPR 1983, 338 = DVBl 1983, 897 heißt es ohne Auseinandersetzung mit dieser Frage nur: „Landesrecht, das eine Maßnahme, die nach § 8 Abs. 7 nicht als Eingriff anzusehen ist, zu einem solchen erklären und verbieten würde, wäre nichtig (Art. 31 GG). Derartiges ist jedoch weder im Landesnaturschutzgesetz noch in der Landschaftsschutzverordnung R. geschehen“ – Sollte damit gemeint sein, die LSchVO müsse sich an § 8 Abs. 7 orientieren, so wäre dem nicht zuzustimmen. Unrichtig ist bereits die Vorstellung, § 8 Abs. 7 erlaube etwas, das der Landesgesetzgeber nicht „verbieten“ dürfe, denn mit der Formulierung „im Sinne dieses Gesetzes“ ordnungsgemäß öffnet das BNatSchG selbst ein Einfallstor für die Anforderungen des Naturschutzes an eine ordnungsgemäße Bodennutzung. Diese Anforderungen können auch im Landesrecht niedergelegt sein, weil § 8 Abs. 7 einer Umsetzung in unmittelbar geltendes Landesrecht bedarf.
- 38) Sie ist räumlich beschränkt auf die „Kultur- und Erholungslandschaft“ und greift daher nicht ein bei der Umwandlung unberührter Naturlandschaft in Kulturlandschaft, vgl. v. MUTIUS/HENNEKE, Die Landwirtschaftsklausel im Naturschutzrecht, BayVBl 1983, 545 (547 f); das kann auch im LSG von Bedeutung sein.
- 39) v. MUTIUS/HENNEKE (Fußn. 38), S. 548 m. w. Nachw.
- 40) Vgl. Art. 6 Abs. 2 BayNatSchG, der allerdings der falsche Ort für diese Begriffsbestimmung ist, dazu FISCHER-HÜFTLE, Zur Auslegung des § 8 Abs. 7. BNatSchG und des neu gefaßten Art. 6 BayNatSchG. NuR 1983, 110(112 f).
- 41) v. MUTIUS/HENNEKE (Fußn. 38), S. 548 m. w. Nachw.
- 42) HENNEKE (Fußn. 38), S. 268, der auch die mit Wortlaut und Sinn des Gesetzes schlechterdings unvereinbare Auffassung von SOELL (Fußn. 21, S. 12) über den Inhalt der Vermutung des § 1 Abs. 3 im Rahmen des § 15 Abs. 2 mit zutr. Begründung widerlegt (aaO S. 267).
- 43) oder um die Lebensstätte einer bedrohte Tierart zu erhalten (z. B. des Storches). Dieses Beispiel führt allerdings zu der Frage, ob für den Artenschutz wichtige Flächen nur als NSG (§ 13 Abs. 1 Nr. 1) oder auch als LSG (Arten als Teil des Naturhaushalts (§ 15 Abs. 1 Nr. 1) ausgewiesen werden können, vgl. dazu SOELL (Fußn. 21), S. 9.
- 44) An den „Normanwendenden“ richtet sich § 15 Abs. 2 hingegen nicht; zumindest mißverständlich insoweit HENNEKE (Fußn. 38), S. 268.
- 45) ENGELHARDT/BRENNER (Fußn. 14) Anm. 8 zu Art. 10; KOLODZIEJCOK/RECKEN (Fußn. 13) Rdnr. 25 zu § 15; HENNEKE (Fußn. 38), S. 268.
- 46) KOLODZIEJCOK/RECKEN (Fußn. 13), Rdnr. 25 zu § 15
- 47) Vgl. BVerwG (Fußn. 36) zum Verbot der Aufforstung von Feuchtflächen. Allgemein SOELL, Die Bedeutung der Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums bei der Landschaftspflege und dem Naturschutz, DVBl 1983, 241 ff; KIMMINICH, Die Rechtsprechung zur enteignenden Wirkung natur- und landschaftsschützender Maßnahmen, NuR 1979, 45 ff. Allerdings wäre es unzutreffend, pauschale Aussagen zu machen: Angesichts der stärkeren Durchsetzungsfähigkeit des heutigen Naturschutzrechts gegenüber dem früheren RNG (das z. B. keine dem § 8 BNatSchG entsprechende Vorschrift kannte) kann die Rechtsprechung zur Frage Enteignung/Situationsgebundenheit aus der Vergangenheit nicht ohne weiteres auf den heutigen Zustand übertragen werden, vgl. im einzelnen WEYREUTHER, Die Situationsgebundenheit des Grundeigentums, 1983, S. 1 f, 137 ff, 152 f.

#### **Anschrift des Verfassers**

Peter Fischer-Hüftle  
Richter am Bayer. Verwaltungsgericht  
Haidplatz 1  
Postfach 110165  
8400 Regensburg

**6. Anlage (zu FISCHER-HÜFTLE)****Aufbau einer Landschaftsschutzverordnung**

Es handelt sich um ein „Gerüst“, das je nach Sachlage weiter ausgebaut werden kann.

**§ 1 Schutzgegenstand und Schutzzweck**

- (1) – Beschreibung, Charakterisierung durch kurze Hervorhebung der wesentlichen Merkmale; Festlegung einer Bezeichnung. –
- (2) Schutzzweck(e)  
– sind anhand des § 15 Abs. 1 Nrn. 1-3 bzw. des entspr. Landesrechts herauszuarbeiten. –

**§ 2 Schutzgebietsgrenzen**

– Beschreibung des Grenzverlaufs; Verweisung auf Karte. –

**§ 3 Verbote; Erlaubnisvorbehalt**

- (1) Im Schutzgebiet sind alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets (§ 1 Abs. 1) verändern oder dem besonderen Schutzzweck (§ 1 Abs. 2) zuwiderlaufen. Variante A
- (2) Der vorherigen schriftlichen Erlaubnis (der Behörde) bedarf, wer im Schutzgebiet Handlungen vornehmen will, welche die in Absatz 1 genannten Wirkungen hervorrufen können. Relatives Veränderungsverbot mit Auffangtatbestand (s. Text II 3 c/bb)  
Erlaubnispflichtig ist insbesondere  
– (Katalog)
- (3) Die Erlaubnis ist, unbeschadet anderer Rechtsvorschriften, zu erteilen, wenn das Vorhaben nicht geeignet ist, eine der in Absatz 1 genannten Wirkungen hervorzurufen oder wenn diese Wirkungen durch Nebenbestimmungen ausgeglichen werden können.

oder

**§ 3 Verbote; Erlaubnisvorbehalt**

- (1) – wie Var. A Abs. 1 – Variante B
- (2) Verboten ist insbesondere s. Text II 3 b  
– (abs. Veränderungsverbot, ggf. mit Zusatz „in Zone A“ o. ä.)
- (3) Alle sonstigen Handlungen, welche die in Absatz 1 genannten Wirkungen hervorrufen können, bedürfen der Erlaubnis. rel. Veränderungsverbot mit Auffangtatbestand  
– im einzelnen wie Var. A Abs. 2
- (4) – wie Var. A Abs. 3 –

oder

**§ 3 Verbote; Erlaubnisvorbehalt; Anordnungen**

- (1) – wie Var. A Abs. 1 Variante C
- (2) Der vorherigen schriftlichen Erlaubnis der (Behörde) bedarf, wer beabsichtigt Relatives Veränderungsverbot ohne Auffangtatbestand, aber mit Untersagungsmöglichkeit, s. Text II 3 c/cc.  
– Katalog wie Var. A Abs. 2 Satz 2 –
- (3) – wie Var. A Abs. 3
- (4) Andere als die in Absatz 2 genannten Handlungen kann die (Behörde) untersagen, wenn sie die in Absatz 1 genannten Wirkungen hervorrufen; die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes kann verlangt werden.  
(Hier könnte eine Anzeigepflicht vorgeschaltet werden.)

oder

**§ 3 Verbote; Erlaubnisvorbehalt; Anordnungen**

- (1) – wie Var. A Abs. 1 Variante D
- (2) – wie Var. B Abs. 2 (abs. Veränderungsverbot) (wie Var. C, aber mit abs. Verb.)
- (3) – wie Var. C Abs. 2 (Katalog der relativen Veränderungsverbote)
- (4) – wie Var. A Abs. 3 (Erlaubniserteilung)
- (5) Andere als die in den Absätzen 2 und 3 genannten Handlungen kann die (Behörde) unterlagen usw. wie Var. C Abs. 4.

**§ 4 Ausnahmen**

Von den Beschränkungen dieser Verordnung sind ausgenommen

– Katalog

Wird die ordnungsgemäße Landwirtschaft ausgenommen, so ist darauf zu achten, daß von diesem Vorbehalt die Verbote des § 3 ausgenommen werden, die auch für die Landwirtschaft gelten sollen, z. B. Verbot der Veränderung von Gewässern, der Drainage, der Beseitigung von Gehölzen usw.; entsprechend ist bei der Forst- und Fischereiwirtschaft zu verfahren.

**§ 5 Befreiungen**

– Wiedergabe des § 31 bzw. des entspr. Landesrechts

**§ 6 Ordnungswidrigkeiten**

# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://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): Fischer-Hüftle Peter

Artikel/Article: [Eingriffsregelungen in Landschaftsschutzgebieten unter besonderer Berücksichtigung der Landwirtschaftsklausel 51-58](#)