

ESV

Landschafts- schutzrecht

Von

Dr. jur. Erich Gassner

Ministerialrat a. D. im Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
[ESV.info/978 3 503 13696 4](http://ESV.info/9783503136964)

Titelfoto: Michael Papenberg

ISBN 978 3 503 13696 4

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2012

www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Nationalbibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US-Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO-Norm 9706

Satz: multitext Berlin

Druck und Bindung: Danuvia Druckhaus, Neuburg/Donau

Vorwort

Der fachbereichsübergreifende Leitfaden will aus der Sicht des Grundgesetzes sowie der zahlreichen Fachgesetze, die Natur und Landschaft in jeweils spezifisch betroffenen Aspekten schützen, aber auch aus der Sicht des gesamtträumlichen und des projektbezogenen Planungsrechts, schließlich des Umweltschadens-, des Ordnungswidrigkeits- und sogar des Strafrechts Instrumente darstellen, die den Schutz der Landschaft gewährleisten sollen und die – weitgehend – durch EG-Recht eingefordert und abgesichert werden.

Die Daten über den Zustand der Landschaft sind amtlich verbürgt und in hohem Maße besorgniserregend. Dessen ungeachtet steht der Landschaftsschutz – darüber hinaus – vor bisher nicht gekannten Herausforderungen, wenn es darum geht, die vielfältigen Konflikte zu bewältigen, die durch die überregional wirksamen Projekte der Energieversorgung hervorgerufen werden.

Landschaft ist nicht nur Erholungslandschaft und Teil der Heimat, sondern auch öffentliches Gut, das wesentlich das ausmacht, was nach Maßgabe der Verfassung als natürliche Lebensgrundlage zu schützen ist. Ihr Schutz wird nur dann effektiv sein, wenn er Anliegen der Öffentlichkeit und damit all derjenigen ist, die Landschaft etwas angeht. Der Leitfaden will dazu beitragen, dass das Landschaftsschutzrecht noch mehr als bisher aus einem „law in the book“ zu einem „law in action“ wird, dass jeder seine Rechte und Pflichten kennt, seien es Bürger, Planer, Behörden, Kommunen, Verbände, Anwälte oder Gerichte.

Was die Erarbeitung des Leitfadens betrifft, so schulde ich für fachliche Hinweise besonderen Dank Herrn Dipl.-Ing. *Wilhelm Breuer* und der Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e.V. (EGE), Bad Münstereifel (www.ege-eulen.de), sowie Herrn Dr.-Ing. *Hans-Joachim Schemel*, München, dessen „Fußabdrücke“ an zahlreichen Stellen des Werkes auszumachen sind. Dem Verlag weiß ich Dank für die sorgfältige Betreuung des Werkes, insbesondere seitens des Lektors *Sven Clever* und des Herstellers *Günther Willert*.

Bonn, im Mai 2012

Dr. Erich Gassner

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	13
A. Begriffliche und tatsächliche Grundlagen	17
I. Landschaft als Alltagsbegriff	19
1. Landschaft als natürliche Szenerie	20
2. Landschaft als Erholungsraum	21
3. Landschaft als Naturerlebnis	21
4. Landschaft als System	22
5. Landschaft als signifikanter Teil von Heimat	23
II. Landschaft als Rechtsbegriff	24
1. Natur und Landschaft (BNatSchG)	24
2. Bereichsspezifischer Schutzgegenstand	26
a) Wald (BWaldG)	26
b) Gewässer (WHG)	26
c) Boden, Wasser, Atmosphäre sowie Pflanzen und Tiere, aber auch Menschen in ihrer Wechselwirkung (BImSchG)	28
d) Freiraum (ROG)	29
3. Landschaft als natürliche Lebensgrundlage (Art. 20a GG) ..	30
III. Zustand der Landschaft	30
1. Generelle Ergebnisse	33
a) Freiflächeninanspruchnahme zuungunsten der Landschaft ..	33
b) Landschaftszerschneidung	34
c) Auswirkungen wirtschaftlicher Nutzungen mit besonderer Relevanz für die Landschaft	36
aa) Landwirtschaft	36
bb) Waldwirtschaft	40
d) Offene Fragen. Beispiel: Windkraftanlagen	41
2. Spezifische Ergebnisse	43
a) Artenvielfalt und Landschaftsqualität	43
b) Gewässer	47
c) Flussauen	49
IV. Kontrastierende Zielvorgaben	49
1. Die Ziele der Gesetze und anderer Normen	49
2. Die Ziele der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt ..	52
B. Landschaftsschutz als Rechtskonkretisierungsprozess	53
I. Herausforderung der Öffentlichkeit	55
1. Landschaft als öffentliches Gut	55
2. Konkretisierung von Elementen der öffentlichen Ordnung im Sinne des Gefahrenabwehrrechts	55
II. Mediation als außergerichtliche Konfliktbeilegung	57
1. Aktuelle Entwicklungen	57
2. Voraussetzungen einer Erfolg versprechenden Mediation ..	58

3. Verhältnis zum Verwaltungsverfahren	58
III. Anforderungen an die Rechtskonkretisierung generell	58
1. Der Schutzauftrag gemäß Art. 20a GG	58
a) Adressaten	58
b) Wertungs- und Steuerungsvorgaben	59
c) Folgenreiche Entscheidungen	59
2. Einschlägige Handlungsformen	60
3. Entscheidungsvorbereitung	60
a) Sachverhalt und Entscheidungshorizont	60
aa) Sachverhalt als prima causa?	60
bb) Maßstäblichkeit der Entscheidung	61
cc) Antizipierte Erfolgskontrolle	61
b) Folgenabschätzung	61
aa) Gesetzesfolgenabschätzung	62
bb) Umweltprüfungen (SUP, UVP)	62
cc) Gegenstand	62
dd) Schutzgüter	63
ee) Verfahren	63
ff) Essenzielle Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung ..	64
c) Spezifische Prüfung nach Maßgabe des Gebietsschutzes (FFH)	65
d) Spezifische Prüfung nach Maßgabe des Artenschutzes ...	67
IV. Folgenbewältigung nach Maßgabe der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung	69
1. Querschnittsregelung zum Schutz von Natur und Landschaft	69
2. Planerische Stufen der Folgenbewältigung	73
a) Zur Pflichtigkeit des Verursachers generell	73
b) Zur vorrangigen Vermeidung	76
c) Zur Realkompensation allgemein	77
d) Der sachliche und räumliche Bezugsrahmen	82
e) Maß und Frist der Realkompensation	83
3. Das strikte Untersagungsgebot	84
a) Allgemeines	84
b) Eigenständigkeit der materiellen Regelung nach § 15 Abs. 5 BNatSchG	86
aa) Schlusspunkt einer spezifischen, in sich geschlossenen Sachprüfung	86
bb) Verhältnis der Untersagung zu der Art des verfahrens- rechtlichen Zugriffs auf das Eingriffsprojekt	87
c) Struktur und Systematik der Norm	89
aa) Die Untersagung als strikte Rechtsfolge	89
bb) Tatbestandsvoraussetzung: Unmöglichkeit der Vollkompensation in angemessener Frist	89
cc) Tatbestandsvoraussetzung: Vorrang des Naturschutzes	90
d) Gegenstand der Abwägung	91

e) Konsequenzen einer Entscheidung pro Eingriff	92
aa) Nötigenfalls Enteignungen zugunsten von Natur und Landschaft	92
bb) Partielle Kompensation	93
4. Ersatzzahlung	93
5. Erfolgssicherung, Risikomanagement	94
V. Informationsansprüche Privater	95
1. Unterschiedliche Funktionen der Information	95
2. Spezifische Informationsansprüche	95
a) Verfahrens unabhängige Ansprüche	95
b) Verfahren abhängige Ansprüche	97
3. Generell aktiv informierende Verwaltung	97
C. Landschaftsschutz nach Maßgabe des fachbereichsübergreifenden Planungsrechts	99
I. Die Landschaftsplanung	101
1. Struktur und Systematik der Landschaftsplanung	101
2. Zu den Inhalten der Planung im Einzelnen	104
a) Zustandserfassung	104
b) Konkretisierte Ziele	106
c) Soll/Ist-Vergleich	106
d) Erfordernisse und Maßnahmen	107
3. Strategische Umweltprüfung (SUP)	107
II. Die gesamtäumliche Planung	108
1. Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne, regionale Flächennutzungspläne	108
a) Ziele, Grundsätze, sonstige Erfordernisse der Raumordnung	108
b) Festlegung von Raumstrukturen	109
c) Eine Naturschutzklausel für Freiräume	109
d) Regionale Flächennutzungspläne	109
e) Verfahren	110
aa) Generelle Anforderungen an die Umweltverträglichkeit	110
bb) Das Raumordnungsverfahren (RoV)	111
cc) Sonderregelungen	111
2. Spezifische Raumordnung auf Bundesebene	111
a) Spezifische Raumordnungspläne	111
b) Umweltprüfung	112
c) Verfahren	112
3. Bauleitpläne	112
a) Unterscheidung zwischen vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung	112
b) Der umfassende Anspruch der Umweltprüfung	113
c) Monitoring und Beteiligungsverfahren	118

D. Landschaftsschutz nach Maßgabe des fachbereichsübergreifenden Planfeststellungsrechts	119
I. Praktische Bedeutung der Planfeststellung	121
II. Das Gebot umfassender Konflikt- und Problembewältigung ...	121
III. Die formelle Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses	126
IV. Die uneingeschränkte Geltung des materiellen Landschaftsschutzrechts	127
V. Die Bestandskraft des Verwaltungsaktes	127
1. Unbeachtlichkeit von Abwägungsmängeln. Planergänzung oder ergänzendes Verfahren	128
2. Ansprüche Betroffener auf Schutzvorkehrungen gegen nachteilige Wirkungen	129
3. Nachträgliche Anordnungen von Amts wegen	130
a) Vorbehaltenes Risikomanagement	130
b) Bereichsspezifisches Fachrecht	131
c) Rücknahme oder Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses	131
VI. Das Anhörungsverfahren	132
1. Planauslegung. Ergänzende Akteneinsichts- und Informationsrechte	132
2. Einwendungen. Materielle Präklusion	133
a) Anforderungen an die Einwendungen	133
b) Verwirkungspräklusion	134
3. Nachträgliche Änderung des Planentwurfs	135
VII. Der Erörterungstermin	135
E. Landschaftsschutz nach Maßgabe des bereichsspezifischen Fachplanungsrechts	137
I. Wasserrecht	139
1. Maßnahmenprogramme	139
2. Bewirtschaftungspläne	139
II. Immissionsschutzrecht	142
1. Luftreinhaltepläne	142
2. Lärmaktionspläne	143
III. Waldrecht	144
1. Forstliche Rahmenplanung	144
2. Forstliche Betriebspläne	145
F. Landschaftsschutz nach Maßgabe bereichsspezifischer Verbote ...	147
I. Normative Unterschutzstellungen von Gebieten	149
1. Geschützte Teile von Natur und Landschaft	149
2. Wasserschutzgebiete	149
3. Geschützte Waldgebiete	150
4. Gemäß § 49 BImSchG geschützte Gebiete	151

II.	Repressive Verbote mit Befreiungsvorbehalt	152
1.	Befreiung von bestimmten Unterschutzstellungen	152
2.	Wasserrechtliche Erlaubnis und Bewilligung	153
III.	Immissionsschutzrechtliche Durchsetzung des spezifischen Gebietsschutzes	154
IV.	Präventive Verbote mit Erlaubnisvorbehalt	154
1.	Baugenehmigungen	154
2.	Immissionsschutzrechtliche Genehmigungen	156
3.	Naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigungen	156
V.	Die Soll-Regelung der Waldumwandlung	157
G.	Das Recht auf Erholung in Natur und Landschaft	161
I.	Spezifische Begriffe	163
1.	Erholung im Sinne des BNatSchG	163
2.	Naturerfahrungsräume	163
II.	Das Recht zum Betreten der freien Landschaft	164
1.	Allgemeiner Grundsatz	166
2.	Betreten des Waldes	167
3.	Haftung für Schädigungen beim Betreten	167
4.	Das Verhältnis zum öffentlichen Straßen- und Wegerecht	168
5.	Die Ausübung des Betretensrechts	168
a)	Das Betreten im engeren Sinne	169
b)	Das Betreten im weiteren Sinne (Reiten etc.)	169
c)	Ungenutzte Grundflächen	170
d)	Das Gemeinverträglichkeitsgebot	171
e)	Die Erholungsbindung	172
6.	Die rechtliche Durchsetzung des Betretensrechts	173
7.	Die Freihaltung von Gewässern und Uferzonen	174
8.	Die Bereitstellung von Grundstücken	175
H.	Gerichtlicher Rechtsschutz	177
I.	Verwaltungsrechtsweg	179
1.	Klagebefugnis generell	179
a)	Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte materieller Natur	179
b)	Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte verfahrensrechtlicher Natur	180
aa)	Noch anhängiges Verfahren (§ 44a VwGO)	181
bb)	Nach getroffener Sachentscheidung (§ 46 VwVfG)	181
2.	Klagebefugnis anerkannter Vereinigungen	182
a)	Durchsetzung der Mitwirkungsrechte in Verwaltungsverfahren nach § 63 BNatSchG	182
b)	Klagebefugnis nach § 64 BNatSchG	183
c)	Klagebefugnis nach § 2 Umwelt-RechtsbehelfsG (UmwRG)	185
II.	Zivilrechtsweg	186
1.	Ansprüche auf Beseitigung und Unterlassung von Störungen der Grundstückbenutzung	186

2. Schadensersatzansprüche	186
a) Verschuldenshaftung	186
b) Gefährdungshaftung	186
c) Verletzungsfolgen	187
3. Ansprüche auf Schutzvorkehrungen nach § 14 BImSchG ...	187
III. Klagebefugnis der EG-Kommission	188
I. Landschaftsschutz nach Maßgabe des Umweltschadengesetzes (USchadG)	191
I. Relevante Schäden	193
1. Schäden an bestimmten Arten und/oder natürlichen Lebensräumen	193
2. Gewässerschäden	194
3. Bodenschäden	194
II. Schädigungstatbestand	194
1. Berufliche Tätigkeit	194
2. Verantwortlichkeit	196
a) Verursachung des Schädigungstatbestandes	196
b) Verschulden	197
c) Legalisierungswirkung einer Genehmigung	197
III. Pflichten des verantwortlichen Schadensverursachers	201
1. Informationspflicht	201
2. Vermeidungs- und Schadensbegrenzungsmaßnahmen	203
3. Sanierungsmaßnahmen	204
4. Abstimmung der Maßnahmen mit der Behörde	206
5. Kostentragung	206
IV. Pflichten und Befugnisse der Behörde	207
1. Einschreiten der Behörde	207
2. Anordnung von Maßnahmen	210
3. Verfahren nach § 8 Abs. 4 USchadG	211
4. Verwaltungsvollstreckung	213
V. Rechtsbehelfe	215
1. Verantwortlicher Schadensverursacher	215
2. Betroffener	215
3. Anerkannte Vereinigungen	215
J. Bußgeld- und Strafvorschriften	217
I. Allgemeines	219
II. Bereichsspezifische Bußgeldvorschriften	220
1. § 69 BNatSchG	220
2. § 62 BImSchG	221
3. § 103 WHG	221
4. § 26 BBodSchG	221
III. Strafvorschriften	221
K. Ausblick	223
Literaturverzeichnis	227
Stichwortverzeichnis	233