

# Systematik und Grundstrukturen des Naturschutzrechts

Von Dr. iur. Maximilian Wormit, Freiberg\*

*Als bedeutendes Referenzgebiet des Umweltrechts gehört das Naturschutzrecht zum Kerncurriculum vieler Ausbildungsprogramme der universitären Schwerpunktbereiche. Dieser Beitrag vermittelt einen prägnanten Überblick über seine wesentlichen Regelungsstrukturen und richtet dabei ein besonderes Augenmerk auf die prüfungsrelevanten Fragestellungen.*

## I. Einführung

Zentralanliegen des Naturschutzrechts ist der Erhalt der verschiedenen Tier- und Pflanzenarten einschließlich ihrer jeweiligen Lebensräume („Biodiversität“). Daneben geht es um den von ästhetischen Vorstellungen geprägten Schutz des Landschaftsbildes („Naturschönheit“).<sup>1</sup> Insoweit lässt sich das Naturschutzrecht definieren als die Summe derjenigen Rechtsvorschriften, die dem Naturschutz und der Landschaftspflege dienen. Wie das Umweltrecht insgesamt, hat auch das Naturschutzrecht in den vergangenen Jahren einen kontinuierlichen Bedeutungszuwachs erfahren und zwar sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene. Sein Bedeutungsgewinn beruht vor allem darauf, dass sich die Natur und Landschaft nach wie vor und im steigenden Maße einer Vielzahl von Belastungsfaktoren ausgesetzt sehen (Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr, Intensivierung der Landwirtschaft, Klimawandel etc.), die insbesondere mit einem weltweit zu verzeichnenden Rückgang der Artenvielfalt und einem ungebremsten Verlust der Biodiversität verbunden sind.<sup>2</sup> Daneben mag auch ein in der Bevölkerung gewachsenes Bewusstsein über die Schutzbedürftigkeit der natürlichen Lebensgrundlage zum Bedeutungsgewinn des Naturschutzrechts beigetragen haben. Mit welchen Regelungsmechanismen das Naturschutzrecht auf das vorskizzierte „Belastungs Panorama“ reagiert, ist Gegenstand der nachfolgenden Erörterung.

## II. Völker- und unionsrechtliche Rahmenbedingungen

Obgleich das deutsche Naturschutzrecht in rechtstechnischer Hinsicht ganz überwiegend (nationales) Verwaltungsrecht darstellt, werden seine Regelungsinhalte – wie auch die Regelungsinhalte des nationalen Umweltrechts insgesamt –

vielfach und in zunehmendem Maße durch Regelungssätze des Völker- und Unionsrechts beeinflusst.<sup>3</sup>

### 1. Völkerrecht

Auf internationaler Ebene bildet der Naturschutz den Gegenstand verschiedener zwischenstaatlicher Übereinkommen. Die Gründe für den Abschluss solcher völkerrechtlichen Verträge sind mannigfaltig. Nicht nur im Regelungskontext des Naturschutzes geht es häufig um eine rechtsförmliche Einhegung von Sachverhalten, die nur eingeschränkt oder überhaupt nicht dem Zugriff des nationalen Rechts unterfallen. So liegt beispielsweise die Begrenzung des internationalen Handels mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten außerhalb der Reichweite der nationalen Rechtsordnungen.<sup>4</sup> In Reaktion darauf unterzeichneten viele Staaten bereits im Jahr 1973 das sog. „Washingtoner Artenschutzabkommen“<sup>5</sup>, das als „Quantensprung“ des naturschutzbezogenen Umweltvölkerrechts<sup>6</sup> gilt und den internationalen Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten einschränkt.

Daneben kann der Abschluss naturschutzbezogener Übereinkommen aus der Überzeugung sprießen, dass dem Naturschutz in vielen Bereichen nicht nur eine nationale, sondern zugleich globale Bedeutung zukommt, weil etwa prägende Elemente der Natur als „verpflichtendes Erbe der gesamten Menschheit“<sup>7</sup> angesehen werden. Hierzu zählt aus Sicht der meisten Staaten dieser Erde auch die sog. Biodiversität, d.h. die Vielfalt innerhalb der Arten, zwischen den Arten und die Vielfalt der Ökosysteme.<sup>8</sup> Deshalb unterzeichnete im Jahr 1992 ein Großteil der globalen Staatengemeinschaft die sog. „Biodiversitätskonvention“<sup>9</sup>, die auf den weltweiten Schutz und Erhalt der biologischen Vielfalt einschließlich der nachhaltigen Nutzung ihrer Bestandteile abzielt.<sup>10</sup>

Zu den Eigenarten solcher völkerrechtlichen Verträge zählt unterdessen, dass ihre Regelungsinhalte in den jeweiligen Vertragsstaaten üblicherweise nicht schon mit Abschluss

\* Der Autor ist Vertreter der Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Technik- und Umweltrecht an der Technischen Universität Bergakademie Freiberg.

<sup>1</sup> Die Begriffe „Natur“ und „Landschaft“ werden mittlerweile als einheitliches Begriffspaar aufgefasst, so dass es keiner näheren Differenzierung bedarf, vgl. nur Müller-Walter, in: Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, 3. Aufl. 2013, § 1 BNatschG Rn. 33.

<sup>2</sup> Vgl. Bundesamt für Naturschutz, Daten zur Natur 2016, 2016, S. 9 ff.; Europäische Umweltagentur, Die Umwelt in Europa – Zustand und Ausblick 2020, 2019, S. 3 ff.; Maaß/Schütte, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 7 Rn. 1 ff. m.w.N.

<sup>3</sup> Vgl. Eifert, in: Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 2018, Kap. 5 Rn. 11 ff.; Rossi, in: Möllers/Voßkuhle/Walter, Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 165 ff.; Koch/Mielke, ZUR 2009, 403 ff.

<sup>4</sup> Wolf, ZUR 2017, 3 (3).

<sup>5</sup> Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen v. 3.3.1973; der Vertragstext ist abrufbar unter <https://www.cites.org/eng/disc/text.php> (11.11.2020); näher zum Übereinkommen Wolf, ZUR 2017, 3 (6 f.).

<sup>6</sup> Dazu instruktiv Epiney, JuS 2003, 1066 ff.

<sup>7</sup> Wolf, ZUR 2017, 3 (4).

<sup>8</sup> Vgl. Art. 2 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (siehe hierzu die nächste Fn.).

<sup>9</sup> Übereinkommen über die biologische Vielfalt v. 5.6.1992; der Vertragstext ist abrufbar unter <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> (11.11.2020); eingehend dazu Friedland/Prall, ZUR 2004, 193 ff.

<sup>10</sup> Vgl. Maaß/Schütte (Fn. 2), § 7 Rn. 21.

(Unterzeichnung) des betreffenden Vertragswerkes Rechtsverbindlichkeit entfalten. Insoweit bestimmt Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG für völkerrechtliche Verträge, „welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen“, dass diese der „Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes“ bedürfen. Die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen im Sinne von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG – und damit gleichsam die innerstaatliche Inkraftsetzung<sup>11</sup> ihrer Inhalte – erfolgt hierzulande also mit der Verabschiedung eines Bundesgesetzes.<sup>12</sup> Als „für die Bundesgesetzgebung zuständige Körperschaft“ (Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG) obliegt die Verabschiedung eines derartigen – auch als „Zustimmungsgesetz“ oder „Vertragsgesetz“ bezeichneten<sup>13</sup> – Gesetzes dem Deutschen Bundestag, ggf. unter Mitwirkung des Bundesrates.<sup>14</sup> Mit diesem parlamentarischen Zustimmungsvorbehalt wird die für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge verantwortlich zeichnende Regierung (vgl. Art. 59 Abs. 1 GG) einer demokratischen Kontrolle unterworfen und der innerstaatliche Vollzug des betreffenden Vertrages gesichert.<sup>15</sup> Nach der Verabschiedung des entsprechenden Zustimmungsgesetzes, mit dem im Übrigen Bundestag und (ggf.) Bundesrat ihre Zustimmung zu dem jeweiligen Völkervertrag nur als Ganzem erteilen können,<sup>16</sup> genießen völkerrechtliche Verträge den Rang einfacher formeller Bundesgesetze.<sup>17</sup> Da sich die beiden vorgenannten, auf dem Gebiet des Naturschutzrechtes abgeschlossenen Übereinkommen auf „Gegenstände der Bundesgesetzgebung“ beziehen, mithin dem Anwendungsbereich des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG unterfallen, wurden auch diese Vertragswerke durch entsprechende Zustimmungsgesetze in die deutsche (Naturschutz-) Rechtsordnung „transformiert“.<sup>18</sup>

<sup>11</sup> In rechtstechnischer Hinsicht geht man mittlerweile ganz überwiegend davon aus, dass ein Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG keine Transformation der Inhalte des völkerrechtlichen Vertrags bewirkt, sondern die Transformation lediglich dessen Vollzug anordnet, vgl. *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, 90. Lfg., Stand: Februar 2020, Art. 59 Rn. 96; *Will*, Jura 2015, 1164 (1171 f.); BVerfG NJW 1994, 2207 (2213); *Will*, Jura 2015, 1164 (1171 f.).

<sup>12</sup> Grundlegend BVerfG NJW 1952, 1209 (1209).

<sup>13</sup> Vgl. *Nettesheim* (Fn. 11), Art. 59 Rn. 90.

<sup>14</sup> *Pieper*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 43. Edition, Stand: Mai 2020, Art. 59 GG Rn. 27.

<sup>15</sup> *Schmahl*, JuS 2013, 961 (964); *Will*, Jura 2015, 1164 (1171).

<sup>16</sup> *Will*, Jura 2015, 1164 (1172).

<sup>17</sup> *Pieper* (Fn. 14), Art. 59 GG Rn. 41; *Herdegen*, Völkerrecht, 19. Aufl. 2020, § 22 Rn. 19; BVerfG NJW 1952, 970 (971).

<sup>18</sup> Vgl. das „Gesetz zu dem Übereinkommen vom 5. Juni 1992 über die biologische Vielfalt“ v. 30.8.1993 (BGBl. II 1993, S. 1742) und das „Gesetz zu dem Übereinkommen vom 3. März 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten und freilebenden Tiere und Pflanzen“ (BGBl. II 1975, S. 773).

Die Wirksamkeit eines Zustimmungsgesetzes ist im Übrigen nicht an die Voraussetzung geknüpft, dass die Vertragsinhalte im Einklang mit der deutschen Rechtsordnung stehen.<sup>19</sup> Soweit ein durch formelles Bundesgesetz „transformierter“ völkerrechtlicher Vertrag mit einem anderen formellen einfachen Bundesgesetz inhaltlich kollidiert, gelten deshalb die allgemeinen Kollisionsregeln für Normen, die auf derselben Stufe in der Normenhierarchie stehen.<sup>20</sup> Insbesondere verdrängt nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori“ die jüngere Norm die ältere und nach der Regel „lex specialis derogat legi generali“ die speziellere die allgemeinere Norm.<sup>21</sup> Die Verabschiedung eines Zustimmungsgesetzes ist für die Erlangung der innerstaatlichen Rechtsverbindlichkeit des geschlossenen völkerrechtlichen Vertrages schließlich konstitutiv.<sup>22</sup> Ohne diesen Transformationsakt bekleidet ein völkerrechtlicher Vertrag im Sinne von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG also keinerlei Rang in der deutschen Rechtsordnung.

## 2. Unionsrecht

Gemäß Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV hat die Europäische Union auf ein „hohes Maß an Umweltschutz“ – und damit gleichsam auf ein hohes Maß an Naturschutz – hinzuwirken. Dem entspricht es, wenn nach Art. 191 Abs. 1 AEUV die Umweltpolitik der Union zur Verfolgung der Erhaltung und des Schutzes der Umwelt beiträgt. Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung wird die Union in Art. 192 Abs. 1 AEUV ermächtigt, umwelt- bzw. naturschutzbezogene Rechtsakte zu erlassen.<sup>23</sup> Diese Norm trägt dem – das Tätigwerden der EU in kompetenzieller Hinsicht maßgeblich prägenden – Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung Rechnung, wonach die EU nur über diejenigen Kompetenzen verfügt, welche ihr die Mitgliedstaaten durch die Gründungsverträge übertragen haben (Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 2 S. 2 EUV).<sup>24</sup> Des Näheren handelt es sich bei der Kompetenz zum Erlass umwelt- bzw. naturschutzbezogener Rechtsakte ausweislich des Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 lit. e AEUV um eine zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zweigeteilte Zuständigkeit. Das bedeutet, dass die Regelungskompetenz in diesem Bereich sowohl den Mitgliedstaaten als auch der Union zufällt, wobei nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 AEUV ein mitgliedstaatlicher Kompetenzverlust eintritt, sofern und soweit die EU regelnd tätig wird.<sup>25</sup>

Von ihrer so eingeräumten Rechtssetzungskompetenz hat die EU mit dem Erlass einer ganzen Reihe von naturschutz-

<sup>19</sup> Vgl. BVerfG NJW 2016, 1295 (Rn. 33 ff.).

<sup>20</sup> *Will*, Jura 2015, 1164 (1173).

<sup>21</sup> Vgl. *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2020, § 3 Rn. 120; *Herdegen* (Fn. 17), § 22 Rn. 19; *Pieper* (Fn. 14), Art. 59 GG Rn. 43; *Will*, Jura 2015, 1164 (1173); BVerfG NJW 2016, 1295 (1295 Rn. 34).

<sup>22</sup> *Pieper* (Fn. 14), Art. 59 GG Rn. 28.

<sup>23</sup> *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, Kommentar EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 192 AEUV Rn. 14; *Glaser*, JuS 2010, 209 (210).

<sup>24</sup> Vgl. *Herdegen*, Europarecht, 21. Aufl. 2019, § 8 Rn. 69; *Schroeder*, Grundkurs Europarecht, 6. Aufl. 2019, § 7 Rn. 5 ff.

<sup>25</sup> Vgl. *Calliess* (Fn. 23), Art. 4 AEUV Rn. 1.

bezogenen Sekundärrechtsakten Gebrauch gemacht.<sup>26</sup> Hervorhebung verdienen insbesondere die im Jahr 1992 erlassene sog. „Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie“<sup>27</sup> und die bereits einige Jahre zuvor 1979 erlassene und im Jahr 2009 neukodifizierte sog. „Vogelschutzrichtlinie“<sup>28</sup>. Beide Richtlinien enthalten wichtige Vorgaben für die Ausweisung bestimmter Schutzgebiete (dazu sogleich) in den Mitgliedstaaten. Diese richtlinienförmigen Vorgaben adressieren entsprechend ihrer Rechtsnatur die Mitgliedstaaten selbst und nicht etwa unmittelbar deren Bürger. Insoweit heißt es in Art. 288 Abs. 3 AEUV: „Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“. Richtlinien verpflichten also die Mitgliedstaaten die jeweiligen Richtlinieninhalte in innerstaatliches Recht umzusetzen, wobei ihnen dabei ein Umsetzungsspielraum zugebilligt wird; dieser bezieht sich vorrangig auf die Form und die Mittel der Umsetzung des Richtlinieninhalts in nationales Recht.<sup>29</sup> Nach Maßgabe dieses Adaptionsmechanismus wurden auch die Inhalte der beiden vorgenannten Naturschutz-Richtlinien in die deutsche (Naturschutz-)Rechtsordnung überführt. So findet sich vor allem im – sogleich näher zu besprechenden – Bundesnaturschutzgesetz eine Vielzahl von Regelungen, mit denen die entsprechenden Richtlinieninhalte umgesetzt wurden.<sup>30</sup>

### III. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

#### 1. Legislativkompetenzen

Auf nationaler Ebene unterfällt die Regelungsbefugnis für den Naturschutz und die Landschaftspflege seit der sog. Föderalismusreform I (2006) gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes.<sup>31</sup> Dementsprechend können die Länder in diesen Sachbereichen nach

Maßgabe von Art. 72 Abs. 1 GG nur tätig werden, „solange“ (zeitliche Sperrwirkung) und „soweit“ (sachliche Sperrwirkung) „der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“.<sup>32</sup> Die Inanspruchnahme des Erstzugriffsrechts durch den Bund steht dabei nicht unter dem (einschränkenden) Vorbehalt der kompetenzrechtlichen Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG („Bedarfskompetenz“), da der Naturschutz und die Landschaftspflege dort nicht als einschlägige Sachbereiche aufgezählt werden. Von seiner Rechtssetzungskompetenz hat der Bund mit dem Erlass des 2010 in Kraft getretenen Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG)<sup>33</sup> Gebrauch gemacht. Dies hindert die Länder freilich nicht daran auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege überhaupt nicht legislatorisch tätig zu werden: Erstens bleibt es ihnen unbenommen, den bundesrechtlichen Normbestand inhaltlich zu ergänzen und auszufüllen – eben „soweit“ und „solange“ nach Maßgabe von Art. 72 Abs. 1 GG der Bund zum jeweiligen Regelungsgegenstand keine Regelung getroffen hat. Zweitens können die Länder im Sinne einer Regelungsoption dem Grunde nach unter Inanspruchnahme der ihnen für die Materie des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG zuerkannten Abweichungskompetenz vom Bundesnaturschutzrecht abweichende Regelungen treffen und damit den landestypischen Besonderheiten Rechnung zu tragen.<sup>34</sup>

Im Einzelnen unterliegt das „Zweitzugriffsrecht“ der Länder allerdings Schranken. So müssen die abweichenden Landesregelungen im Einklang mit höherrangigem Recht stehen. Kommt es insoweit zu einer Kollision – im Sinne sich widersprechender Inhalte – zwischen einer landesrechtlichen (Naturschutz-)Norm mit einer Regelung des Bundes- oder Landesverfassungsrechts, so ist die landesrechtliche Norm als rangniedrigeres Recht ungültig.<sup>35</sup> Kollidiert eine landesrechtliche (Naturschutz-)Norm hingegen mit unionsrechtlichen Vorgaben, so ist sie nach Maßgabe des Prinzips des Anwendungsvorrangs bei einem Sachverhalt mit unionsrechtlicher Dimension (bloß) außer Anwendung zu lassen.<sup>36</sup> Eine weitere Schranke des „Zweitzugriffsrechts“ der Länder findet sich in Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG. Danach erstreckt sich die Abweichungsbefugnis der Länder nicht auf die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, des Rechts des Artenschutzes und des Meeresschutzes.<sup>37</sup> Zu diesen „abweichungsfesten“ (Kern-)Bereichen des Bundesnaturschutzrechts zählen – jedenfalls aus Sicht des Bundesgesetzgebers – in concreto die Vorschriften der §§ 1 Abs. 1, 6 Abs. 1, 8, 13, 20, 30 Abs. 1 und

<sup>26</sup> Siehe insoweit den Überblick bei *Calliess* (Fn. 23), Art. 192 AEUV Rn. 14.

<sup>27</sup> RL 92/43/EG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen v. 21.5.1992 (ABl. 1992 L 206, S. 7).

<sup>28</sup> RL 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten v. 30.11.2009 – Neukodifikation – (ABl. 2010 L 20, S. 7).

<sup>29</sup> Eingehend dazu *Böhm*, JA 2008, 838 (844); *Hakenberg*, *Europarecht*, 8. Aufl. 2018, Rn. 220; *Herdegen* (Fn. 24), § 8 Rn. 45; *Ruffert/Schramm*, JuS 2020, 413 (415).

<sup>30</sup> Zu verweisen ist insbesondere auf die Vorschriften der §§ 31 ff. BNatSchG, mit denen der Gesetzgeber sowohl die Inhalte der „Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie“ als auch die Vorgaben der „Vogelschutzrichtlinie“ umgesetzt hat, vgl. *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer*, *Umweltrecht*, 72. Lfg., Stand: Februar 2020, Vorb. §§ 31–36 Rn. 1; siehe allerdings zu den Umsetzungsschwierigkeiten der FFH-Richtlinie: *EuGH NVwZ* 1998, 721 ff. (verspätete Umsetzung der FFH-Richtlinie durch die BRD) und *EuGH ZUR* 2006, 134 ff. (rechtswidrige Umsetzung der FFH-Richtlinie durch die BRD).

<sup>31</sup> Allg. zur Neuregelung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform *Thiele*, JA 2006, 714 ff.

<sup>32</sup> *Voßkuhle/Wischmeyer*, JuS 2020, 315 (316); zum Ganzen auch *Hebeler*, JA 2010, 688 ff.

<sup>33</sup> BNatSchG v. 29.7.2009 (BGBl. I 2009, S. 2542), zuletzt geändert durch Gesetz v. 4.3.2020 (BGBl. I 2020, S. 440).

<sup>34</sup> Hierzu vertiefend *Erbguth*, ZUR 2019, 195 (196 ff.).

<sup>35</sup> *Detterbeck* (Fn. 21), § 3 Rn. 120.

<sup>36</sup> Vgl. *Fromberger/Schmidt*, ZJS 2018, 29 (30 ff.); *Sodan/Ziekow*, *Grundkurs Öffentliches Recht*, 8. Aufl. 2018 § 5 Rn. 12; eingehend mit Bezug zum Naturschutzrecht dazu *Franzius*, NVwZ 2008, 492 (496).

<sup>37</sup> Dazu m.w.N. etwa *Franzius*, NVwZ 2008, 492 (496).

59 BNatSchG.<sup>38</sup> Regelt insoweit eine Vorschrift des BNatSchG eine Materie abschließend, die nicht der Abweichungskompetenz der Länder unterliegt, ist der Zugriff der Länder auf diesen Regelungsbereich gesperrt; die mit Bundesrecht kollidierende Landesregelung mithin nach Art. 72 Abs. 1 GG nichtig. Ergeben sich widersprüchliche Normbefehle in solchen Regelungsbereichen, die der Abweichungskompetenz der Länder unterfallen, genießt ausweislich der lex-posterior-Bestimmung des Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG das jeweils später erlassene Gesetz Anwendungsvorrang; die früher erlassene Regelung ist also nicht nichtig, sondern wird lediglich in ihrer Anwendung verdrängt und entfaltet wieder Rechtswirkung, sobald die spätere Regelung wegfällt.

Unabhängig davon, ob die landesrechtlichen Bestimmungen auf der Basis der Kompetenznorm des Art. 72 Abs. 1 GG (Bund hat von seiner Gesetzgebungsbefugnis keinen Gebrauch gemacht) oder des Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG (Abweichungskompetenz) zustande gekommen sind, prägen sich diese Naturschutzregelungen ganz überwiegend in den jeweiligen Naturschutz- und Landschaftspflegegesetzen der Länder aus.<sup>39</sup>

## 2. Exekutivkompetenzen

Was den Vollzug des naturschutzbezogenen Normbestandes anbelangt, so führen die Länder neben ihren eigenen Naturschutzgesetzen typischerweise auch das Naturschutzrecht des Bundes auf der Grundlage von Art. 83 GG als „eigene Angelegenheiten“ aus.<sup>40</sup> Die Exekutivkompetenz der Länder umfasst dabei insbesondere die Organisationsgewalt, also die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG). Nur ganz vereinzelt werden naturschutzrechtliche Vorschriften durch Bundesbehörden vollzogen. Ein (seltenes) Beispiel dafür liefert das Bundesamt für Naturschutz<sup>41</sup>, dem – gestützt auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG – in § 3 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG Vollzugsrechte für bestimmte Regelungen (siehe etwa § 40 Abs. 2 BNatSchG) eingeräumt werden.

## 3. Materielles Verfassungsrecht – Art. 20a GG

In materiell-verfassungsrechtlicher Hinsicht wird das deutsche Naturschutzrecht vor allem durch Art. 20a GG geprägt, der (seit 1994) den Staat – genauer: die Träger staatlicher

Gewalt in all ihren Erscheinungsformen (Legislative, Exekutive, Judikative) –<sup>42</sup> auf den Schutz der „natürlichen Lebensgrundlagen“ verpflichtet. Der Begriff der natürlichen Lebensgrundlagen adressiert dabei die natürliche Umwelt, d.h. alle natürlichen Voraussetzungen, von denen das Leben des Menschen, aber auch das der Tiere und Pflanzen abhängt; hierzu zählen insbesondere die Naturgüter Boden, Wasser, Luft, Tier- und Pflanzenwelt.<sup>43</sup> Entsprechend ihrem Charakter als Staatszielbestimmung,<sup>44</sup> gibt die Verfassungsnorm den drei Staatsgewalten mit dem Schutz der „natürlichen Lebensgrundlagen“ ein grundlegendes Ziel vor, überlässt ihnen aber die Wahl der (konkreten) Mittel und Wege zur Umsetzung und Erreichung dieses Ziels.<sup>45</sup> Obgleich der Konkretisierungsauftrag vordringlich den Gesetzgeber im Sinne eines Rechtsetzungsauftrages adressiert, erfährt der Schutzauftrag ebenso seine Konkretisierung bei der Entscheidungsfindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung; insoweit bildet der „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ einen gewichtigen Abwägungs- und Auslegungsmaßstab bei der administrativen und judikativen Entscheidungsfindung.<sup>46</sup> Verwaltungsbehörden und Gerichte werden hiermit sowohl bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe als auch bei der Ermessensausübung dazu verpflichtet, die Belange des Naturschutzes hinreichend zu berücksichtigen.<sup>47</sup> Daneben erlangt Art. 20a GG Bedeutung in seiner Funktion als verfassungsimmanente Grundrechtsschranke. Auf den „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ kann deshalb als kollidierendes Verfassungsrecht rekurriert werden, um Eingriffe in vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte zu rechtfertigen.<sup>48</sup> In diesem Sinne wurde Art. 20a GG in der bundesverwaltungsgerichtlichen Judikatur beispielsweise herangezogen, um einen Eingriff in die Kunstfreiheit (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG) zu legitimieren.<sup>49</sup> Schließlich bleibt anzumerken, dass Art. 20a GG keine eigenständigen subjektiv-öffentlichen Rechte begründet.<sup>50</sup> In der Folge bleibt es dem Einzelnen oder Umweltverbänden verwehrt, auf der Grundlage von Art. 20a GG bestimmte Naturschutzmaßnahmen einzuklagen, Naturbelastungen abzuwehren oder bestimmte ökologische Leistungsansprüche gerichtlich geltend zu machen.<sup>51</sup>

<sup>38</sup> Vgl. Glaser, JuS 2010, 209 (210).

<sup>39</sup> Siehe etwa das SächsNatSchG v. 6.6.2013 (SächsGVBl. 2013, S. 451), zuletzt geändert durch Gesetz v. 14.12.2018 (SächsGVBl. 2018, S. 782) oder das LNatSchG NRW (GVNRW. 2000, S. 487), zuletzt geändert durch Gesetz v. 6.3.2019 (GVNRW 2019, S. 193, ber. 214).

<sup>40</sup> Näher hierzu Schlacke, Umweltrecht, 7. Aufl. 2019, § 4 Rn. 52 ff.

<sup>41</sup> Das Bundesamt für Naturschutz ist gemäß Art. 87 Abs. 3 GG als Bundesoberbehörde gegründet worden, und zwar auf Grundlage des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesamtes für Naturschutz v. 6.8.1993 (BGBl. I 1993, S. 1458), zuletzt geändert durch VO v. 31.8.2015 (BGBl. I 2015, S. 1474).

<sup>42</sup> Vgl. Murswiek, NVwZ 1996, 222 (223); Kloepfer, DVBl. 1996, 73 (74); Steinberg, NJW 1996, 1985 (1991 f.).

<sup>43</sup> Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, ZUR 2012, 523 (525) m.w.N.

<sup>44</sup> Grundlegend zu dieser Rechtsfigur Scholz (Fn. 11), Art. 20a Rn. 52 ff.

<sup>45</sup> Vgl. Westphal, JuS 2000, 339 (339); Murswiek, NVwZ 1996, 222 (223).

<sup>46</sup> Vgl. Appel (Fn. 2), § 2 Rn. 113; Scholz (Fn. 11), Art. 20a Rn. 53 ff.

<sup>47</sup> Huster/Rux (Fn. 14), Art. 20a GG Rn. 32.

<sup>48</sup> Gärditz (Fn. 30), Art. 20a GG Rn. 69.

<sup>49</sup> BVerwG NJW 1996, 1163.

<sup>50</sup> BVerwG NVwZ 1998, 398 (399); BVerwG NVwZ 1998, 1080 (1081); Steinberg, NJW 1996, 1985 (1992).

<sup>51</sup> Schlacke (Fn. 40), § 10 Rn. 6.

**IV. Zielausrichtung des Naturschutzes**

Eine leitbildartige Konkretisierung erfährt das Staatsziel „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ auf einfachgesetzlicher Ebene in § 1 BNatSchG („Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege“). Nach dessen Absatz 1 sind Natur und Landschaft aufgrund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich nach Maßgabe der nachfolgenden Absätze so zu schützen, dass die biologische Vielfalt (§ 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 BNatSchG), die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter (§ 1 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 BNatSchG) sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft (§ 1 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 4 BNatSchG) auf Dauer gesichert sind.

Damit wird deutlich, dass der Naturschutz einen ganzheitlichen Ansatz verfolgt: Natur und Landschaft sollen als „geschlossene Einheit“<sup>52</sup> im Interesse des Menschen einschließlich künftiger Generationen insbesondere auch vor dem Menschen geschützt werden. Neben seiner anthropozentrischen Grundausrichtung bringt § 1 BNatSchG daher auch einen ökozentrischen Ansatz des Naturschutzes zum Ausdruck, wonach die Natur gleichermaßen aufgrund ihres eigenen Wertes Schutz erfahren soll.

Was ihren regelungstechnischen Charakter angeht, so sind diese Zielbestimmungen unterdessen als sog. Finalnormen konzipiert. Das bedeutet, sie sind für sich betrachtet – im Gegensatz zu den „klassischen“ Konditionalnormen („wenn ... dann“) – mit keinen vollziehbaren Rechtsfolgenanordnungen verknüpft.<sup>53</sup> Ihren praktischen Wert beziehen sie daher vor allem im Zusammenspiel mit konkret-vollziehbaren Handlungsermächtigungen des BNatSchG sowie anderen fachrechtlichen Vorschriften, insbesondere solchen des Bauplanungs- und Fachplanungsrechts, wo sie als Auslegungshilfen und Abwägungsdirektiven operabilisiert werden.<sup>54</sup>

**V. Naturschutzrechtliche Instrumentarien**

Zur rechtsförmigen Umsetzung und Konkretisierung der Ziele des Naturschutzes (vgl. § 1 BNatSchG) bedient sich das Naturschutzrecht einer Reihe von Instrumentarien. Der naturschutzrechtliche „Instrumentenkasten“ enthält neben klassischen Mitteln des Ordnungsrechts (Ge- und Verbote) insbesondere auch solche, die der naturschutzbezogenen Planung dienen. Unter ihnen stehen – gerade im Hinblick auf ihre (fall-)praktische Relevanz – die Landschaftsplanung, die Eingriffsregelung, die Schutzgebietsausweisung sowie der Artenschutz hervor; sie bilden die Gegenstände der nachfolgenden Erörterung.

*1. Landschaftsplanung*

Die Zentralaufgabe der Landschaftsplanung (§§ 8–12 BNatSchG) besteht in der planerischen und damit vorsorgeorientierten Umsetzung der Zieltrias des § 1 Abs. 1 BNatSchG (sog. vorsorgender Steuerungsansatz). Im Konkreten geht es um die Ermittlung, Bewertung und Darstellung der naturschutzbezogenen „Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele“ (§ 9 Abs. 1 BNatSchG), und zwar sowohl auf überörtlicher als auch örtlicher Ebene.<sup>55</sup>

Auf überörtlicher Ebene erfolgt die Landschaftsplanung gem. § 10 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 BNatSchG für den Bereich eines Bundeslandes in Gestalt von (fakultativ aufzustellenden) Landschaftsprogrammen oder – für Teilbereiche eines Bundeslandes, sprich „Regionen“ – in Form von (obligatorisch aufzustellenden) Landschaftsrahmenplänen.<sup>56</sup> Auf der örtlichen Ebene sind hingegen gem. § 11 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 BNatSchG für die Gemeindegebiete Landschaftspläne aufzustellen; für Teile einer Gemeinde können Grünordnungspläne aufgestellt werden. Die Anforderungen an die Inhalte all solcher Pläne formuliert § 9 Abs. 3 BNatSchG. Demgemäß enthält ein Plan – in Bezug auf das jeweilige Plangebiet – im Wesentlichen eine Bestandsaufnahme zum Ist-Zustand von Natur und Landschaft, eine diesbezügliche Zustandsbewertung sowie ein auf dieser Grundlage entworfenes Konzept hinsichtlich der zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes (§ 1 Abs. 1 BNatSchG) gebotenen Maßnahmen.<sup>57</sup>

Ihrer Rechtswirkung nach sind die Inhalte der Landschaftsplanung gemäß § 9 Abs. 5 S. 1 BNatSchG in allen sonstigen Planungen (z.B. in der Landes-, Regional- und Bauleitplanung) und Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen (vgl. etwa § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g BauGB), womit nicht zuletzt die Eigenart der Landschaftsplanung als eine über die (reine) Fachplanung hinausgehende Querschnittsmaterie zum Ausdruck kommt. Über eine (bloße) Berücksichtigungspflicht hinaus können die Inhalte der überörtlichen Landschaftsprogramme und -rahmenpläne eine strikte Bindungswirkung als Ziele der Raumordnung (§§ 3 Abs. 1 Nr. 2, 4 Abs. 1 ROG)<sup>58</sup> entfalten. Die nähere Ausgestaltung bleibt in wesentlichen Teilen den Ländern vorbehalten (§ 10 Abs. 4 BNatSchG).

*2. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung*

Im Rahmen der Vorschriften über den allgemeinen Schutz von Natur und Landschaft (§§ 13–19 BNatSchG) kommt dem Instrument der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung seit jeher eine Schlüsselrolle zu. Die Eingriffsregelung steht im

<sup>52</sup> Müller-Walter (Fn. 1), § 1 BNatSchG Rn. 33.

<sup>53</sup> Brinktrine, in: Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, 53. Edition, Stand: Juli 2019, § 1 BNatSchG Rn. 5 ff.

<sup>54</sup> Vgl. Schlacke (Fn. 40), § 10 Rn. 21.

<sup>55</sup> Vgl. Kleve (Fn. 53), § 8 BNatSchG Rn. 13.

<sup>56</sup> Ein Verzeichnis über die aktuell in den einzelnen Bundesländern in Kraft stehenden Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne findet sich auf der Internetpräsenz des Bundesamtes für Naturschutz, abrufbar unter:

<https://www.bfn.de/themen/planung/landschaftsplanung/aktivitaeten/landschaftsplan-verzeichnis.html> (11.11.2020).

<sup>57</sup> Vgl. Maaß/Schütte (Fn. 2), § 7 Rn. 67.

<sup>58</sup> Hierzu ausführlich Wormit, VR 2018, 367 (370 ff.).

Dienst der Gewährleistung eines flächendeckenden Mindestschutzes von Natur und Landschaft im Sinne der Erhaltung des Status quo.<sup>59</sup> Ihr Grundkonzept erschließt sich aus § 13 BNatSchG: Erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind vom Verursacher vorrangig zu vermeiden, während nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder (nachrangig) durch Geldersatz zu kompensieren sind. Die Eingriffsregelung wurzelt damit erkennbar im – das gesamte Umweltrecht durchformende – Verursacherprinzip<sup>60</sup> („Wer eine negative Umweltfolge hervorruft, hat die rechtliche Verantwortung dafür zu tragen“<sup>61</sup>) und adressiert damit die Frage, wie mit von „Menschenhand“ bewirkten erheblichen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft umzugehen ist. Die Antwort auf diese Frage liefert ein in den §§ 14–16 BNatSchG angelegtes Prüfungsprogramm, das sich in eine Tatbestands- und in eine Rechtsfolgenseite unterteilt. Während auf der Tatbestandsseite die Voraussetzungen zur Annahme eines solchen Eingriffs umschrieben werden, befasst sich die Rechtsfolgenseite mit den daraus für den Verursacher des Eingriffs resultierenden Konsequenzen. Die verfahrensrechtliche „Einkleidung“ der behördlichen Prüfung der Eingriffsregelung behandelt § 17 BNatSchG.

#### a) Tatbestandsseite

Die „Aktivierung“ der Eingriffsregelung setzt zunächst das tatbestandliche Vorliegen eines Eingriffs in die Natur und Landschaft voraus. Insoweit definiert § 14 Abs. 1 BNatSchG solche Eingriffe als „Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können“.<sup>62</sup> Der Eingriff muss dabei stets in einem menschlichen Handeln bestehen; reine Naturereignisse wie Stürme, Lawinen oder Erdbeben stellen keine Eingriffe im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG dar.<sup>63</sup> Eine nähere Konturierung erfährt der Eingriffsbegriff unterdessen vor allem durch das Naturschutzrecht der Länder. In Ergänzung zu § 14 Abs. 1 BNatSchG werden in den jeweiligen Landesnaturschutzgesetzen zahlreiche Regelbeispiele für das Vorliegen eines Eingriffs genannt. Als Eingriff im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG gilt demnach beispielsweise das Herstellen, Erweitern, Ändern oder Beseitigen von baulichen Anlagen (§ 12 Abs. 2 Nr. 1 HessNatSchG), die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen (§ 9 Abs. 1 S. 1 SächsNatSchG) oder etwa die Beseitigung, die Anlage, der Ausbau oder die wesentliche Änderung von Gewässern (§ 14 Abs. 1 S. 3 BWNatSchG). Nicht unter den Eingriffsbegriff fällt hingegen gem. § 14

Abs. 2 S. 1 BNatSchG die – insoweit privilegierte – ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung.<sup>64</sup>

#### b) Rechtsfolgenseite

Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen eines Eingriffs im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG vor, statuiert § 15 BNatSchG auf der Rechtsfolgenseite ein als „Eingriffskaskade“<sup>65</sup> konzipiertes und deshalb stufenweise abzurufendes „Folgenbewältigungsprogramm“<sup>66</sup>.

#### aa) Vermeidungsgebot

Auf der ersten „Folgenbewältigungsstufe“ verpflichtet das in § 15 Abs. 1 S. 1 BNatSchG niedergelegte Vermeidungsverbot den Verursacher eines Eingriffs, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen. Damit wird dem Eingriffsverursacher die Verpflichtung auferlegt, von den mit dem Eingriff verbundenen (oftmals vielfältigen) Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft diejenigen zu unterlassen, die nicht unbedingt erforderlich – und deshalb „vermeidbar“ – sind.<sup>67</sup> Das insoweit trefflich auch als „Minimierungsgebot“ bezeichnete Vermeidungsverbot stellt die Zulässigkeit eines Eingriffs mithin nicht als solche infrage, sondern zielt darauf ab, die Beeinträchtigungen des Eingriffs so weit wie möglich zu minimieren;<sup>68</sup> es geht also nicht um das „Ob“, sondern um das „Wie“ des Eingriffs, was insbesondere zur Auseinandersetzung mit möglichen Ausführungsalternativen des Vorhabens zwingt.<sup>69</sup> Dem entspricht es, wenn § 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG solche Beeinträchtigungen für vermeidbar erklärt, deren Vorhabenzweck sich auf eine andere, zumutbare Art („zumutbare Alternativen“) ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft am gleichen Ort realisieren lassen. Beispiele für solche Vermeidungs- bzw. Minimierungsmaßnahmen bilden die Verwendung alternativer Formen, Farben oder Baumaterialien<sup>70</sup> oder die Errichtung von Brückenbauwerken anstelle von (Bahn-)Dammanlagen in Talräumen<sup>71</sup>. Aus dem in § 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG enthaltenen Tatbestandsmerkmal der Zumutbarkeit der (Ausführungs-)alternative folgt allerdings, dass der Eingriffsverursacher die Vermeidung von Eingriffswirkungen durch das Vorhaben nicht um jeden Preis betreiben muss. Der Mehraufwand für jeweils konkret in Betracht kommende Vermeidungsmaßnahmen und etwaige mit ihnen verbundene Belastungen für die Belange Dritter darf vielmehr nicht außer Verhältnis (Übermaßverbot) zu der mit

<sup>59</sup> Hünnekens, in: Johlen/Oerder, Münchener Anwaltshandbuch Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2017, § 11 Rn. 20.

<sup>60</sup> Dazu eingehend Eifert (Fn. 3), Kap. 5 Rn. 43 ff.

<sup>61</sup> Schrader (Fn. 53), § 13 BNatSchG Rn. 10.

<sup>62</sup> Siehe zu den einzelnen Tatbestandsmerkmalen Maaß/Schütte (Fn. 2), § 7 Rn. 44 ff.

<sup>63</sup> Gellermann (Fn. 30), § 14 BNatSchG Rn. 4; Schrader (Fn. 53), § 14 BNatSchG Rn. 3.

<sup>64</sup> Ausführlich dazu Schlacke (Fn. 40), § 10 Rn. 31.

<sup>65</sup> Hendl/Brockhoff, NVwZ 2010, 733 (734).

<sup>66</sup> Gellermann, NVwZ 2002, 1025 (1030).

<sup>67</sup> BVerwG NVwZ 1997, 914 (914); Maaß/Schütte (Fn. 2), § 7 Rn. 53.

<sup>68</sup> BVerwG NVwZ 1997, 914 (914); Scheidler, UPR 2010, 134 (137).

<sup>69</sup> Gellermann (Fn. 30), § 15 BNatSchG Rn. 4; Schrader (Fn. 53), § 15 BNatSchG Rn. 8.

<sup>70</sup> Schrader (Fn. 53), § 15 BNatSchG Rn. 9.

<sup>71</sup> Gellermann (Fn. 30), § 15 BNatSchG Rn. 4.



ihnen erreichbaren Eingriffsminimierung stehen dürfen.<sup>72</sup> Dabei gilt etwa, dass dem Verursacher für schwerwiegende Belastungen besonders schutzwürdiger Ökosysteme bedeutendere – insbesondere in finanzieller Hinsicht – Vermeidungsanstrengungen abverlangt werden können als für weniger schutzwürdige Ökosysteme.<sup>73</sup>

#### bb) Naturalkompensation

Gelangt man zum Ergebnis, dass eine eingriffsbedingte Beeinträchtigung von Natur und Landschaft nach den vorbehandelten Maßstäben unvermeidbar ist, hat der Verursacher auf der zweiten Stufe die Beeinträchtigung gem. § 15 Abs. 2 S. 1 BNatSchG durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen oder in sonstiger Weise zu ersetzen. Die Kompensationsleistung muss der Eingriffsverursacher also entweder in Gestalt von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen erbringen, wobei ihm hierbei kein Wahlrecht zukommt.<sup>74</sup> Die Entscheidung liegt vielmehr im (pflichtgemäßen) Ermessen der zuständigen Behörde.<sup>75</sup>

Eine Ausgleichsmaßnahme zeichnet sich gemäß § 15 Abs. 2 S. 2 BNatSchG dadurch aus, dass sie die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise wiederherstellt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederherstellt oder neugestaltet. Insoweit zielen Ausgleichsmaßnahmen vor allem auf die Wiederherstellung der (eingriffsbedingt) beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts.<sup>76</sup> Die zu erbringende Ausgleichsmaßnahme muss daher unmittelbar an diejenigen Funktionen des Naturhaushalts anknüpfen, die aufgrund des jeweiligen Eingriffs beeinträchtigt werden (sog. funktionale Identität); es geht also um eine gleichartige Behebung der infolge des Eingriffs gestörten ökologischen Funktionen und zwar möglichst in einem engen räumlichen Zusammenhang zum Ort des Eingriffs. Um es an zwei Beispielen zu verdeutlichen: Die aufgrund eines Straßenausbauvorhabens vorgenommene Versiegelung des Bodens kann nur durch Entsiegelung an anderer Stelle, nicht aber durch Anpflanzung von Bäumen ausgeglichen werden.<sup>77</sup> Gleiches gilt für die Rodung eines Laubwaldes, die gerade nicht durch die Herstellung einer Feuchtwiese mit Teichen und Tümpeln ausgeglichen werden kann, sondern nur durch Aufforstung im räumlichen Zusammenhang zum Ort der Rodung.<sup>78</sup>

Eine Ersatzmaßnahme ist in ihrer Zielsetzung mit einer Ausgleichsmaßnahme vergleichbar. Hier wie dort geht es um die Wiederherstellung der eingriffsbedingt beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts. Ihre Unterschiede liegen im Detail. So gilt die Beeinträchtigung nach § 15 Abs. 2 S. 3 BNatSchG als ersetzt, wenn die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in dem betroffenen Naturraum in gleich-

wertiger Weise hergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht neugestaltet ist. Die Ersatzmaßnahme stellt also im Gegensatz zur Ausgleichsmaßnahme auf eine gleichwertige – anstatt auf eine gleichartige – Herstellung der betroffenen Funktionen des Naturhaushalts ab und zwar in dem betroffenen Naturraum. Damit unterscheidet sich der Ersatz vom Ausgleich im Verhältnis zum Eingriff durch eine Lockerung des räumlich-funktionalen Bezuges.<sup>79</sup> Ausreichend ist die Herstellung ähnlicher Funktionen, die aus dem Eingriff ableitbar sind (Lockerung funktionaler Bezug); zudem kompensiert der Ausgleich am Ort des Eingriffs, der Ersatz in dem betroffenen Naturraum (Lockerung räumlicher Bezug).<sup>80</sup> Beispielgebend für eine Ersatzmaßnahme ist die künstliche Schaffung eines nur vergleichbaren Ökosystems in der weiteren Umgebung anstelle eines vormals aus gleichartigen, nicht wieder herstellbaren Pflanzenformationen bestehenden Ökosystems.<sup>81</sup>

#### cc) Abwägungsgebot

Kommt die Naturalkompensation einer unvermeidbaren Beeinträchtigung von Natur und Landschaft durch die Vornahme weder von Ausgleichs- noch Ersatzmaßnahmen in angemessener Frist – sei es aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen – in Betracht, ist auf der dritten Stufe gem. § 15 Abs. 5 S. 1 BNatSchG im Rahmen einer Abwägungsentscheidung über die Zulassung des Eingriffs zu befinden. Als Abwägungsmatrix sind hierbei neben allen Anforderungen an Natur und Landschaft auch alle sonstigen rechtlich geschützten Belange zu berücksichtigen. Dazu zählen insbesondere die mit dem Vorhaben verfolgten öffentlichen Interessen, so z.B. auch das mit der Aufstellung von Flüchtlingsunterkünften verfolgte öffentliche Interesse.<sup>82</sup> Gleichsam in die Abwägung einzubeziehen sind private Interessen, so typischerweise die Belange der gewerblichen Wirtschaft (Art. 12 Abs. 1 GG) und Eigentümerinteressen (Art. 14 Abs. 1 GG).<sup>83</sup> Letztlich ist unter Betrachtung aller in die Abwägung eingestellten Belange der Frage nachzugehen, ob die nach Abzug aller Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen verbleibenden Beeinträchtigungen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes von solcher Bedeutung und solchem Gewicht sind, dass ihnen der Vorrang vor den Naturschutzinteressen einzuräumen ist.<sup>84</sup> Ergibt die Abwägung einen Vorrang des Naturschutzes, muss der Eingriff nach § 15 Abs. 5 S. 1 BNatSchG behördlicherseits untersagt werden.

#### dd) Ersatzzahlung

Fällt die Abwägungsentscheidung nach § 15 Abs. 5 S. 1 BNatSchG zugunsten des Eingriffsvorhabens aus, hat der Verursacher auf der vierten Stufe nach § 15 Abs. 6 S. 1

<sup>72</sup> BVerwG NVwZ 2003, 1120 (1124).

<sup>73</sup> Vgl. Gellermann (Fn. 30), § 15 BNatSchG Rn. 5.

<sup>74</sup> Schrader (Fn. 53), § 15 BNatSchG Rn. 15.

<sup>75</sup> Hender/Brockhoff, NVwZ 2010, 733 (735); siehe allerdings zum Vorschlagsrecht des Verursachers § 17 Abs. 4 Nr. 2 BNatSchG.

<sup>76</sup> Schrader (Fn. 53), § 15 BNatSchG Rn. 24.

<sup>77</sup> Gellermann (Fn. 30), § 15 BNatSchG Rn. 18.

<sup>78</sup> Gellermann (Fn. 30), § 15 BNatSchG Rn. 18.

<sup>79</sup> BVerwG NVwZ 2017, 627 (Rn. 32).

<sup>80</sup> Schrader (Fn. 53), § 15 BNatSchG Rn. 26.

<sup>81</sup> So Schlacke (Fn. 40), § 10 Rn. 35.

<sup>82</sup> Vgl. Appel/Stark, NuR 2018, 34 (43 f.).

<sup>83</sup> OVG Hamburg NVwZ-RR, 1993, 8 (11); Gellermann (Fn. 30), § 15 BNatSchG Rn. 44.

<sup>84</sup> Gellermann (Fn. 30), § 15 BNatSchG Rn. 43.

BNatSchG eine Ersatzzahlung zu leisten. Deren Höhe bemisst sich nach den durchschnittlichen Kosten der nicht durchführbaren Naturalkompensation. Maßgebend ist insoweit, welchen Geldbetrag ein Eingriffsverursacher typischerweise hätte aufbringen müssen, um die an sich gebotenen Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen vornehmen zu können.<sup>85</sup>

### c) Verfahrensrechtliche Besonderheiten

Über das tatbestandliche Vorliegen eines Eingriffs im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG sowie über die damit verbundenen Konsequenzen nach § 15 BNatSchG (Unterlassung, Naturalkompensation, Ersatzzahlung etc.) wird in aller Regel nicht im Rahmen eines separaten naturschutzrechtlichen Verfahrens entschieden.<sup>86</sup> Vielmehr ist die „Abarbeitung“ im Zuge der Prüfungskaskade auf Anordnung des § 17 Abs. 1 BNatSchG in das Entscheidungsprogramm der „nach anderen Rechtsvorschriften“ für das Zulassungs- oder Anzeigeverfahren des Eingriffsvorhabens entscheidungsbefugte Fachbehörde integriert.<sup>87</sup> Die landläufige Charakterisierung der verfahrensrechtlichen Seite der Eingriffsregelung als „Huckepack-Verfahren“<sup>88</sup> trifft deshalb den Kern der Sache. Entsprechende Zulassungs- oder Anzeigeverfahren finden sich im Bundes- und Landesrecht zuhauf. Die einschlägigen Fachgesetze knüpfen die Realisierbarkeit bestimmter Vorhaben typischerweise (auch) an ihre Vereinbarkeit mit sonstigen öffentlich-rechtlichen Anforderungen, die dann insoweit als normative Einfallstore für die behördliche Prüfung des Vorliegens eines Eingriffs im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG und den damit für den jeweiligen Eingriffsverursacher einhergehenden Rechtsfolgen nach § 15 BNatSchG fungieren. Hingewiesen sei nur auf die immissionsschutzrechtliche Genehmigung (§§ 4, 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG)<sup>89</sup> und die wasserrechtliche Erlaubnis und Bewilligung (§§ 8, 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG).

Vor dem Hintergrund, dass das Gros der Eingriffe in Natur und Landschaft seinen Ursprung in der Errichtung baulicher Anlagen hat, enthält § 18 BNatSchG eine verfahrensbezogene Sonderregelungen betreffend das Verhältnis der Eingriffsregelung zum Bauplanungsrecht.<sup>90</sup> Insbesondere werden nach § 18 Abs. 2 S. 1 BNatSchG Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 Abs. 1 BauGB) sowie Vorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) vom Anwendungsbereich der Eingriffsregelung ausgeklammert. Anwendung finden die Mechanismen der Eingriffsregelung (*mutatis mutandis*) hingegen bei der Aufstellung von Bauleitplänen (vgl. §§ 1 Abs. 3 lit. a, 5 Abs. 2 lit. a, 9 Abs. 1 lit. a, 135 lit. a–c und 200a BauGB).<sup>91</sup>

<sup>85</sup> BVerwG NVwZ 2016, 1338 (1338).

<sup>86</sup> Schrader (Fn. 53), § 17 BNatSchG Rn. 6.

<sup>87</sup> Ausnahmsweise ist die zuständige Naturschutzbehörde unter den Voraussetzungen des § 17 Abs. 3 BNatSchG für die Erteilung einer Eingriffsgenehmigung befugt.

<sup>88</sup> Siehe etwa BVerwG NVwZ-RR, 2018, 178 (179); Hendler/Brockhoff, NVwZ 2010, 733 (737).

<sup>89</sup> Siehe hierzu die klausurmäßige Falllösung bei Stark/Christmann, JuS 2017, 430 (434 ff.).

<sup>90</sup> Glaser, JuS 2010, 209 (212).

<sup>91</sup> Vertiefend Hycckel, ZfBR 2016, 335 (341 ff.).

### 3. Schutzgebiete

Die soeben erörterte Eingriffsregelung gewährleistet aufgrund ihrer Implementierung in zahlreichen Fachgesetzen außerhalb des Naturschutzrechts (im engeren Sinne) einen flächendeckenden Mindestschutz von Natur und Landschaft. Demgegenüber sind die Vorschriften über den Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft (§§ 20–36 BNatSchG) auf die gesteigerte Sicherung und Pflege einzelner, besonders schutzbedürftiger Gebiete angelegt. Das Spektrum von ausweisbaren Schutzgebietskategorien wird in § 20 Abs. 2 Nrn. 1–7 BNatSchG benannt und reicht etwa von Naturschutzgebieten über Nationalparke bis hin zu Landschaftsschutzgebieten. Für sie gelten jeweils spezielle Schutzregime (§§ 23 ff. BNatSchG). So sind beispielsweise gem. § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG im Geltungsbereich eines Naturschutzgebietes alle Handlungen verboten, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können.

Die Unterschutzstellung erfolgt gem. § 22 Abs. 1 BNatSchG durch Erklärung (sog. Schutzzerklärung). Welche Gebiete auf diese Weise konkret unter Schutz gestellt werden, ist ebenso Sache der Länder wie die Ausgestaltung von Form und Verfahren (§ 22 Abs. 2 BNatSchG) der Unterschutzstellung. In der Regel bedienen sich die Länder hierfür der Form einer Rechtsverordnung;<sup>92</sup> seltener nimmt die Schutzzerklärung die Gestalt eines förmlichen Gesetzes, einer Satzung oder eines allgemeinverbindlichen Verwaltungsaktes (Allgemeinverfügung) an.<sup>93</sup>

Unionsrechtliche Verpflichtungen zur Ausweisung von Schutzgebieten treffen unterdessen alle EU-Mitgliedstaaten aufgrund der sekundärrechtlichen Vorgaben des europäischen Habitatschutzrechts. Namentlich die Art. 3 ff. der FFH-Richtlinie sowie die Art. 2 ff. der Vogelschutzrichtlinie machen es den Mitgliedstaaten zur Pflicht, sog. FFH-Gebiete und Vogelschutzgebiete in ihren jeweiligen Hoheitsgebieten auszuweisen.<sup>94</sup> Aus einer unionsweiten Perspektive bilden all diese Gebiete ein europaweites Biotopverbundsystem bzw. Schutzgebietsnetz mit der Bezeichnung „Natura 2000“ (vgl. Art. 3 Abs. 1 FFH-Richtlinie). Die entsprechenden Vorgaben – insbesondere zur Auswahl und zum Schutzstatus solcher Natura 2000-Gebiete – werden dabei durch die §§ 31 ff. BNatSchG in das nationale Naturschutzrecht umgesetzt. Herausragende Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der in § 34 BNatSchG normierten Verträglichkeitsprüfung zu.<sup>95</sup> Danach sind Projekte (z.B. Infrastrukturvorhaben) vor ihrer Zulassung

<sup>92</sup> Siehe m.w.N. nur Schlacke (Fn. 40), § 10 Rn. 50.

<sup>93</sup> Vgl. mit einem Überblick zu den jeweiligen landesrechtlichen Modellen Eifert (Fn. 3), Kap. 5 Rn. 216 und Schlacke (Fn. 40), § 10 Rn. 50.

<sup>94</sup> In Deutschland gibt es derzeit (Stand 2019) rund 5.200 FFH- und Vogelschutzgebiete, die zusammen etwa 15,5 % der terrestrischen Fläche und rund 45 % der marinen Fläche Deutschlands ausmachen, vgl. die aktuellen Angaben des Bundesamts für Naturschutz, abrufbar unter:

<https://www.bfn.de/themen/natura-2000/natura-2000-gebiete.html> (11.11.2020).

<sup>95</sup> Näher dazu Möckel, ZUR 2017, 195 (199 ff.).



oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets zu überprüfen, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen, und nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen.

#### 4. Artenschutz

Eingedenk des fortschreitenden Artenschwundes zielen die – vielfach völker- und unionsrechtlich initiierten<sup>96</sup> – Vorschriften über den Artenschutz (§§ 37–55 BNatSchG) auf den Schutz aller wild lebender Tier- und Pflanzenarten einschließlich ihrer Lebensstätten und Biotope. Regelungssystematisch differenziert das BNatSchG zwischen dem allgemeinen Artenschutz (§§ 39–43 BNatSchG) und dem besonderen Artenschutz (§§ 44–47 BNatSchG). Der allgemeine Artenschutz umfasst solche Bestimmungen, die sich auf alle wild lebenden Tiere und wild wachsenden Pflanzen gleichermaßen beziehen. Das Regelungsregime statuiert insbesondere allgemeine Störungs- und Zugriffsverbote, wie etwa die Verbote, wild lebende Tiere mutwillig zu beunruhigen oder ohne vernünftigen Grund zu fangen, zu verletzen oder zu töten (vgl. § 39 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG). Die Regelungen zum besonderen Artenschutz betreffen hingegen einzelne Pflanzen- und Tierarten, die in ihrem Bestand besonders gefährdet sind und deshalb einen im Vergleich zum allgemeinen Artenschutzregime gesteigerten Schutzstatus genießen. Das BNatSchG kategorisiert sie in „besonders geschützte Arten“ und „streng geschützte Arten“. Nach Maßgabe von § 7 Abs. 2 Nr. 13 und Nr. 14 BNatSchG ist die Zuordnung einer Art zu einer der beiden Schutzkategorien von ihrer namentlichen Aufnahme in eine der dort in Bezug genommenen Artenschutzlisten abhängig. Der besonderen Schutzbedürftigkeit der gelisteten Arten trägt die Bestimmung des § 44 BNatSchG insoweit Rechnung, als sie über die allgemeinen Störungs- und Zugriffsverbote hinausgehende Verbotstatbestände einschließlich spezifizierter Besitz- und Vermarktungsverbote normiert.<sup>97</sup>

Fallpraktische Bedeutung erlangt das artenschutzrelevante Prüfungsprogramm vor allem im Rahmen von Zulassungsentscheidungen von Infrastrukturvorhaben. Namentlich das für besonders geschützte Arten geltende rigide Tötungsverbot des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG steht häufig in einem Spannungsverhältnis zum Bau von Straßen, Trassen oder Windenergieanlagen. Insofern wird der Verbotstatbestand bereits dann aktiviert, wenn nicht auszuschließen ist, dass einzelne Tiere während der Errichtungs- oder Betriebsphase zu Tode kommen, so beispielsweise durch die Kollision mit Fahrzeugen oder Rotorblättern. Dass einzelne Exemplare besonders geschützter Arten während der Realisierung oder des Betriebs eines Infrastrukturprojekts – man denke nur an eine Autobahn – zu Schaden kommen, liegt bei lebensnaher Betrachtung allerdings auf der Hand. De facto käme das Tötungs-

verbot dann einem omnipräsenten Planungs- bzw. Zulassungshindernis gleich, das nur über einzelfallbezogene Ausnahmebewilligungen (vgl. § 45 BNatSchG) überwindbar wäre.<sup>98</sup> Um zu vermeiden, dass damit letztlich die Ausnahmeerteilung zum Regelfall würde, hat die höchstrichterliche Rechtsprechung vor einigen Jahren das „Signifikanz-Kriterium“ entwickelt.<sup>99</sup> Nach dem mittlerweile (seit 2017) in § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 BNatSchG kodifizierten „Signifikanz-Kriterium“ ist bei Eingriffen in Natur und Landschaft der artenschutzrechtliche Tötungstatbestand nicht erfüllt, wenn das Tötungsrisiko der geschützten Art durch das Vorhaben nicht „signifikant erhöht“ wird und im Übrigen die Beeinträchtigung nicht mittels gebotener, fachlich anerkannter Schutzmaßnahmen (z.B. Leitnetze für Fledermäuse, Zäune oder Wildwechselbrücken) vermieden werden kann.<sup>100</sup> Die Signifikanzschwelle wird dabei nicht überschritten, wenn die den geschützten Tieren drohende Gefahr in einem Bereich verbleibt, der mit dem stets bestehenden Risiko vergleichbar ist, dass einzelne Exemplare einer Art im Rahmen des allgemeinen Naturgeschehens Opfer einer anderen Art werden.<sup>101</sup> Zugespitzt formuliert geht es bei der Bewertung der Signifikanz letztlich um die Prognose, ob sich die vorhabenbedingten Tötungen einzelner Individuen im Rahmen ihres jeweiligen „allgemeinen Lebensrisikos“ realisieren (werden).

Bei der Beurteilung der Frage, ob eine signifikante Erhöhung des Tötungsrisikos gegeben ist, wird der jeweils für die Zulassungsentscheidung (des Infrastrukturprojekts) berufenen Behörde unterdessen im Hinblick auf die Bestandserfassung der geschützten Arten und der Bewertung der Gefahren, denen die geschützte Art bei der Realisierung des Vorhabens ausgesetzt sein wird, eine sog. naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative zuerkannt.<sup>102</sup> In der Folge bleibt – soweit die behördliche Entscheidung gerichtlich angegriffen wird – die Kontrolldichte des Gerichts ausnahmsweise auf eine bloße Vertretbarkeitskontrolle beschränkt.<sup>103</sup> Insofern erschöpft sich die Überprüfung des Gerichts in der Feststellung, ob die behördliche Entscheidung auf eine artenschutzrechtliche Untersuchung fußt, die sowohl in ihrem methodischen Vorgehen als auch in ihrer Ermittlungstiefe ausreichend ist, um die Behörde in den Stand zu versetzen, die Voraussetzungen der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände sachgerecht

<sup>96</sup> Artenschutzrelevante Vorgaben finden sich etwa im „Washingtoner Artenschutzabkommen“, in der „EU-Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie“ und der „EU-Vogelschutzrichtlinie“, siehe dazu die Ausführungen oben unter B.

<sup>97</sup> Vgl. *Maaß/Schütte* (Fn. 2), § 7 Rn. 139.

<sup>98</sup> *Köck/Bovet*, ZUR 2018, 579 (581 ff.); *Schlacke* (Fn. 40), § 10 Rn. 60.

<sup>99</sup> Grundlegend BVerwG NVwZ 2009, 302 (Rn. 90 ff.); siehe jüngst etwa BVerwG BeckRS 2020, 1633 (Rn. 5 ff.); instruktiv m.w.N. aus der Rspr. zum sog. „Signifikanz-Kriterium“ *Backes*, ZUR 2018, 587 (589 f.); zur Prüfung in der Fallbearbeitung *Stark/Christmann*, JuS 2017, 430 (434).

<sup>100</sup> *Eichberger*, NVwZ 2019, 1560 (1561); *Eifert* (Fn. 3) Kap. 5 Rn. 219; BVerwG NVwZ 2009, 302 (Rn. 91).

<sup>101</sup> *Köck/Bovet*, ZUR 2018, 579 (581) m.w.N.; siehe zur Operationalisierung des Signifikanzkriteriums im Einzelnen *Bernotat*, ZUR 2018, 594 ff.

<sup>102</sup> Grundlegend BVerwG NVwZ 2009, 302 (Rn. 64 ff.); siehe ferner BVerwG NVwZ 2013, 1411 (Rn. 14 ff.); BVerfG NJW 2019, 141 (Rn. 19 ff.).

<sup>103</sup> *Eichberger*, NVwZ 2019, 1560 (1561).

und vertretbar zu überprüfen;<sup>104</sup> es findet also – wie sonst in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren üblich – keine umfassende Rechtskontrolle der behördlichen Entscheidung statt. Die Zuerkennung dieses naturschutzfachlichen Beurteilungsspielraums ist dem Umstand geschuldet, dass sich die behördliche Beurteilung auf außerrechtliche Fragestellungen – so namentlich naturschutzfachliche Kriterien – richtet, für die weithin allgemein anerkannte fachwissenschaftliche Maßstäbe und standardisierte Erfassungsmethoden fehlen.<sup>105</sup> In Konsequenz dessen „fehlt es den Gerichten an der auf besserer Erkenntnis beruhenden Befugnis, eine naturschutzfachliche Einschätzung der sachverständig beratenden Zulassungsbehörde als „falsch“ und „nichtrechtens“ zu beanstanden“<sup>106</sup>.

### 5. Exkurs: Vertragsnaturschutz

Den vorgeschilderten Instrumentarien liegt der Regelungsansatz zugrunde, durch einseitig-verpflichtende gesetzliche Vorgaben und deren (behördliche) Durchsetzung mit hoheitlichen Mitteln die Ziele des Naturschutzes (§ 1 Abs. 1 BNatSchG) zu verwirklichen. In Ergänzung hierzu eröffnet der sog. Vertragsnaturschutz die Möglichkeit, diese Ziele (teilweise) auch im Wege kooperativen oder konsensualen Verwaltungshandelns zu realisieren.<sup>107</sup> Dem entspricht es, wenn nach § 3 Abs. 3 BNatSchG behördlicherseits vorrangig geprüft werden soll, ob bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege der Zweck mit angemessenem Aufwand auch durch vertragliche Vereinbarungen erreicht werden kann. Der Vertragsnaturschutz wurzelt also im Grundgedanken, die Ziele des Naturschutzes nicht unter Anwendung naturschutzbezogener „Zwangsrechts“, sondern auf freiwilliger Basis durch den Abschluss von zwischen Behörden und Privaten geschlossener Vereinbarungen – regelmäßig in Gestalt von öffentlich-rechtlichen Verträgen im Sinne der §§ 54 ff. VwVfG – zu erreichen.<sup>108</sup> Unter diesem Blickpunkt reflektiert sich im Vertragsnaturschutz das dem allgemeinen Umweltrecht zugrunde liegende Kooperationsprinzip; bei ihm geht es vor allem darum, die Akzeptanz für die Durchführung von Umweltschutzmaßnahmen aufseiten der Betroffenen zu erhöhen und ganz allgemein das Bewusstsein für eine gemeinsame Umweltverantwortung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu schärfen.<sup>109</sup>

Bei alledem normiert § 3 Abs. 3 BNatSchG lediglich eine vorrangige Prüfpflicht der jeweils zuständigen (Naturschutz-) Behörde; sie soll prüfen, ob eine vertragliche Vereinbarung anstelle einseitig-hoheitlichen Handels zielführend erscheint. Ob und inwieweit die Behörde die ihr mit § 3 Abs. 3 BNatSchG (i.V.m. §§ 54 ff. VwVfG) eingeräumte Möglichkeit

tatsächlich in Anspruch nimmt, liegt in ihrem Ermessen.<sup>110</sup> Dabei hat sich die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens primär von der Frage leiten zu lassen, ob die Ziele des Naturschutzes (§ 1 Abs. 1 BNatSchG) in der konkreten Sachverhaltskonstellation mit dem Abschluss eines Vertrages ebenso praktisch wirksam realisiert werden können, wie mit einseitig-hoheitlichen Maßnahmen.<sup>111</sup> Dies ist etwa häufig im Kontext der Umsetzung der Eingriffsregelung der Fall, wenn und soweit namentlich die behördliche Anordnung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (§ 15 BNatSchG) durch den Abschluss einer vertraglichen Vereinbarung zwischen Behörde und dem Verursacher ersetzt werden kann.<sup>112</sup>

### VI. Mitwirkungsrechte anerkannter Naturschutzvereinigungen

Mit den Vorschriften über die Mitwirkung von anerkannten Naturschutzvereinigungen (§§ 63 und 64 BNatSchG) vermittelt das BNatSchG den nach § 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) von Bund oder Ländern anerkannten Naturschutzvereinigungen, die nach ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern, sowohl in verfahrensrechtlicher als auch prozessrechtlicher Hinsicht eine Sonderstellung.

#### 1. Beteiligungsrechte

§ 63 BNatSchG verleiht anerkannten Naturschutzvereinigungen das Recht, im Rahmen bestimmter naturschutzrelevanter Verwaltungsverfahren – gewissermaßen als „Sachwalter“ des Naturschutzes – bei der behördlichen Entscheidungsfindung mitzuwirken. Im Hinblick auf bundesbehördlich durchgeführte Verfahren erschöpft sich das Mitwirkungsrecht gem. § 63 Abs. 1 BNatSchG in der Abgabe von Stellungnahmen und der Einsichtnahme in einschlägige Sachverständigengutachten, so etwa im Zuge von Planfeststellungsverfahren über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind (§ 63 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG). Auf landesgesetzlicher Ebene können gem. § 63 Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG weitergehende Beteiligungsmöglichkeiten vorgesehen werden. Die Zuerkennung der Beteiligungsrechte beruht auf der gesetzgeberischen Intention, die behördliche Entscheidung auf eine möglichst breite und fachkundige Erkenntnisgrundlage zu stellen.<sup>113</sup> Daneben geht es um den Ausgleich behördlicher Vollzugsdefizite, die mitunter auch aus einem mangelnden Problembewusstsein im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege herrühren.<sup>114</sup> Bei den Beteiligungsrechten handelt es sich indes um justiziable, subjektiv-öffentliche Rechtspositionen, die insbesondere im Wege der sog. Partizipationserzwingungsklage gerichtlich durchgesetzt werden können.<sup>115</sup>

<sup>104</sup> BVerwG LKV 2014, 130 (132 Rn. 20).

<sup>105</sup> BVerwG NVwZ 2013, 1411 (1413 Rn. 15).

<sup>106</sup> BVerwG LKV 2014, 130 (132 Rn. 14).

<sup>107</sup> Vgl. BVerwG NVwZ-RR 1998, 225 (226); *Brinktrine* (Fn. 53), § 3 Rn. 34.

<sup>108</sup> Vgl. *Hünnekens* (Fn. 59), § 11 Rn. 77.

<sup>109</sup> Vgl. *Proelß/Blanke-Kießling*, NVwZ 2010, 985 (988); *Ramsauer* (Fn. 2), § 3 Rn. 42; BVerwG NJW 1998, 2346 (2347 f.).

<sup>110</sup> BVerwG NVwZ-RR 1998, 225 (226); *Brinktrine* (Fn. 53), § 3 Rn. 35.

<sup>111</sup> BVerwG NVwZ-RR 1998, 225 (226).

<sup>112</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 12 Rn. 143.

<sup>113</sup> *Schlacke* (Fn. 40), § 10 Rn. 62.

<sup>114</sup> *Siegel*, ZUR 2017, 451 (453 f.).

<sup>115</sup> Siehe etwa VGH Mannheim ZUR 2012, 312 (314).

## 2. Verbandsklagerechte

Über die verfahrensbezogenen Beteiligungsrechte hinaus eröffnet § 64 Abs. 1 BNatSchG anerkannten Naturschutzvereinen – gewissermaßen in ihrer Funktion als „Anwälte der Umwelt“ – die Möglichkeit, die in § 63 Abs. 1 Nrn. 2–4 und Abs. 2 Nr. 4 lit. a–7 BNatSchG abschließend aufgeführten Entscheidungen (z.B. Planfeststellungsbeschlüsse mit naturschutzbezogener Eingriffswirkung oder Befreiungen von Geboten des Gebietsschutzes) einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung zuzuführen, ohne dabei die Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen. Damit statuiert § 64 Abs. 1 BNatSchG – unter Durchbrechung der im deutschen Verwaltungsrecht herrschenden Doktrin der Vermeidung von Popularklagen<sup>116</sup> – ein „altruistisches“ Verbandsklagerecht, aus dem anerkannte Naturschutzvereine eine entsprechende Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 Hs. 1 VwGO i.V.m. § 64 Abs. 1 BNatSchG) für sich ableiten können.<sup>117</sup> Die Inanspruchnahme des Verbandsklagerechts unterliegt allerdings Grenzen. Insbesondere steht das Klage- bzw. Antragsrecht unter dem Vorbehalt, dass die betreffende Vereinigung die Verletzung von Bestimmungen rügt, die zumindest auch den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dienen bestimmt sind (§ 64 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG). Ferner muss die Vereinigung in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt sein (§ 64 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) und von den ihr nach § 63 Abs. 1, 2 BNatSchG eingeräumten Mitwirkungsrechten Gebrauch gemacht haben, soweit ihr diese Möglichkeit ordnungsgemäß eröffnet wurde (§ 64 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG).<sup>118</sup>

## VII. Fazit

In Anknüpfung an das Staatsziel, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen (Art. 20a GG), hat sich mit der in Deutschland geltenden Naturschutzrechtsordnung über die vergangenen Jahrzehnte hinweg ein – vielfach durch völker- und unionsrechtliche Vorgaben beeinflusstes – Normprogramm herausgebildet, das mithilfe unterschiedlicher Regelungsmechanismen und Instrumentarien auf die Vielzahl naturbezogener Belastungsfaktoren reagiert.

Die Ausführungen sollten deutlich gemacht haben, dass die vorgestellten Instrumentarien den Belastungsfaktoren mit jeweils unterschiedlichen Regelungsansätzen begegnen: Die Landschaftsplanung (§§ 8–12 BNatSchG) verfolgt einen aktivgestalterischen Ansatz; entsprechend ihrer Fähigkeit, die Ziele des Naturschutzes sowie – darauf aufbauend – konkrete Naturschutzmaßnahmen flächenbezogen auf den unterschiedlichen Planungsebenen abzubilden, trägt sie dem Bedürfnis nach einem vorsorgeorientierten und raumgreifenden Natur-

schutz Rechnung. Ein ebenso flächendeckender, dafür aber weniger vorsorgeorientiert-gestalterischer Regelungsansatz liegt der Eingriffsregelung (§§ 13–19 BNatSchG) zugrunde; ihre Funktion besteht darin, einen flächendeckenden Mindestschutz von Natur und Landschaft im Sinne der Erhaltung des Status quo zu gewährleisten. Der Regelungsansatz der Vorschriften zum Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft (§§ 20–36 BNatSchG) sowie der Bestimmungen zum Artenschutzrecht (§§ 37–55 BNatSchG) ist hingegen nicht auf einen flächendeckenden Schutz von Natur und Landschaft gerichtet, sondern zielt auf den Schutz einzelner (besonderes schutzwürdiger) Flächen und Lebewesen. Flankiert um wichtige Vorschriften zu den verfahrens- und prozessualen Mitwirkungsbefugnissen anerkannter Naturschutzvereinigungen (§§ 63 und 64 BNatSchG), formen all diese Regelungsmechanismen eine ausdifferenzierte nationale Naturschutzrechtsordnung.

Freilich gilt es beim Naturschutz und seiner rechtsförmlichen Umhegung immer auch den globalen Kontext im Auge zu behalten. Denn abgesehen davon, dass die Schätze der Natur als ein „Erbe der gesamten Menschheit“<sup>119</sup> aufgefasst werden können, machen die Auswirkungen vieler Naturzerstörungen nicht vor Staatsgrenzen halt. Dies zeigt sich gegenwärtig besonders eindrücklich in der voranschreitenden Entwaldung der brasilianischen Regenwaldgebiete.<sup>120</sup> Diese Waldbiotope speichern und absorbieren große Mengen von Kohlenstoffdioxid (CO<sub>2</sub>), dessen zunehmender Gehalt in der Atmosphäre die Erderwärmung weiter vorantreibt.<sup>121</sup> Die Zerstörung der brasilianischen Wälder trägt also letztlich auch zum Klimawandel bei, dessen Auswirkungen (extreme Wetterereignisse, Anstieg des Meeresspiegels, Dürreperioden etc.)<sup>122</sup> zweifellos alle Staaten dieser Erde betreffen. Um der Zerstörung auf der Grundlage des Rechts Einhalt zu gebieten, haben sich völkervertragliche Mechanismen bislang als wenig ergiebig erwiesen. Denn obzwar Brasilien mit der (zumindest geduldeten) Zerstörung der Regenwaldgebiete gegen völkervertraglich begründete Verpflichtungen verstößt,<sup>123</sup> sind diese völkervertraglichen Regelungskonzepte gerade nicht auf die Sanktionierung eines Vertragsbruches durch die anderen Vertragspartner „von außen“ angelegt.<sup>124</sup> Die tatsächliche Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen hängt also maßgeblich von der Bereitschaft der brasilianischen Regierung selbst ab. Angesichts dieses Befundes wird das größte Potential für eine erfolgsversprechende Einflussnahme auf die

<sup>119</sup> Wolf, ZUR 2017, 3 (4).

<sup>120</sup> Siehe hierzu etwa die Kleine Anfrage v. 7.7.2020, BT-Drs. 19/20873, S. 1 ff.

<sup>121</sup> Vgl. Ekardt/Wieding/Garske/Stubenrauch, ZUR 2018, 143 (144 f.); Prall/Ewer (Fn. 2), § 9 Rn. 6 ff. m.w.N.

<sup>122</sup> Prall/Ewer (Fn. 2), § 9 Rn. 6.

<sup>123</sup> Siehe hierzu im Einzelnen Klimke, VerfBlog, 2019/9/02, abrufbar unter:

<https://verfassungsblog.de/koenig-midas-hauptmann-kettensaege-und-die-mittel-des-voelkerrechts-zum-schutz-der-biodiversitaet/> (11.11.2020).

<sup>124</sup> Vgl. Aguila/Viñuales, A Global Pact for the Environment, 2019, S. 16 ff.; Wolf, ZUR 2017, 3 (16).

<sup>116</sup> Hierzu vertiefend im Kontext des Umweltrechtsschutzes Guckelberger, JA 2014, 647 (649 ff.).

<sup>117</sup> Siehe allg. zur naturschutzrechtlichen Verbandsklage Fischer-Hüftle, NuR 2011, 237 ff.; näher zum Verhältnis der naturschutzrechtlichen Verbandsklage zur Verbandsklage nach dem UmwRG Schlacke (Fn. 40), § 6 Rn. 15.

<sup>118</sup> Vgl. Maaß/Schütte (Fn. 2), § 7 Rn. 170.

nationale Umwelt- und Naturschutzpolitik Brasiliens dem im Jahr 2019 zwischen der EU und dem südamerikanischen Handelsbündnis MERCOSUR (Zusammenschluss von Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) abgeschlossenen Freihandelsabkommen<sup>125</sup> zugeschrieben.<sup>126</sup> Denn für Brasilien beinhaltet das – mangels Ratifizierung noch nicht in Kraft getretene – Abkommen insbesondere eine Verpflichtung zur Bekämpfung der Entwaldung.<sup>127</sup> Ob in dieser völkervertraglichen Verknüpfung von wirtschaftlichen mit naturschutzbezogenen Interessen („Regenwald gegen Freihandel“<sup>128</sup>) letztlich der Schlüssel zu einer effektiven Einflussnahme auf die nationale Umwelt- und Naturschutzpolitik Brasiliens liegt, bleibt abzuwarten.

---

<sup>125</sup> New EU-Mercosur trade agreement – The agreement in principle v. 1.7.2019, abrufbar unter: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc\\_157964.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf) (11.11.2020).

<sup>126</sup> *Klimke* (Fn. 123).

<sup>127</sup> Siehe Nr. 14 („Trade and Sustainable Development“) des Abkommens; vgl. hierzu auch die Pressemitteilung der Europäischen Kommission v. 1.7.2019, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/20190701-eu-und-mercosur-staaten-umfassendes-freihandelsabkommen\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20190701-eu-und-mercosur-staaten-umfassendes-freihandelsabkommen_de) (11.11.2020).

<sup>128</sup> *Wernicke*, EuZW 2019, 841 (841).