

Schriften zum Umweltrecht

Band 196

Prozessschutz und Wildnisentwicklung

Von

Leonard-Roman Rüdtenklau



Duncker & Humblot · Berlin

LEONARD-ROMAN RÜDDENKLAU

Prozessschutz und Wildnisentwicklung

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 196

Prozessschutz und Wildnisentwicklung

Von

Leonard-Roman Rüdtenklau



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Friedrich-Schiller-Universität Jena hat diese Arbeit im Jahre 2020
als Dissertation angenommen.

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.

Alle Rechte vorbehalten
© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-18214-5 (Print)

ISBN 978-3-428-58214-3 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena im Sommersemester 2020 als Dissertation angenommen. Sie befindet sich im Wesentlichen auf dem Stand von Frühjahr 2020, einzelne Entwicklungen bis Herbst 2020 – wie die Erweiterung des Nationalparks Kellerwald-Edersee – konnten aber für die Drucklegung noch Berücksichtigung finden.

Meinem geschätzten Doktorvater Herrn Prof. Dr. Christoph Ohler, LL.M. danke ich für die hervorragende Betreuung dieser Arbeit, welche während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl entstanden ist. Für das mir entgegengebrachte Vertrauen, sein stets offenes Ohr und die mir gewährten akademischen Freiräume bin ich außerordentlich dankbar.

Frau Prof. Dr. Anika Klafki bin ich für die rasche Anfertigung des Zweitgutachtens und wertvolle Hinweise zu Dank verpflichtet. Herrn Prof. em. Dr. Michael Kloepfer gilt mein Dank für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Schriften zum Umweltrecht“.

Ferner möchte ich mich bei Herrn Andreas Henkel von der Nationalparkverwaltung Hainich für zahlreiche Stunden des fruchtbaren Austauschs und die informative Führung durch den Nationalpark Hainich bedanken. Wiederholt hat er wichtige Denkanstöße für weitere Nachforschungen meinerseits gegeben.

Mein herzlicher Dank gilt weiterhin all denjenigen, die mich im Schaffensprozess auf ganz unterschiedliche Weise begleitet und unterstützt haben, allen voran meiner Familie, meinen Freunden und meinen Kollegen. Dazu gehört auch meine Kollegin Maria Schlönvoigt, die den Prozess von Anfang bis Ende miterlebt, mir in eindrucksvoll geduldiger Weise mit Rat und Tat zur Seite gestanden und überdies auch noch für gelungene Abwechslung im Büroalltag gesorgt hat. Xin He bin ich für seine grenzenlose Geduld, seine vielfältige Unterstützung und seinen steten Rückhalt von ganzem Herzen dankbar.

Besonderer Dank gebührt schließlich meinen Eltern. Dass die Arbeit in dieser Form zur Entstehung gelangen konnte, ist auch ihr Verdienst. Meiner Mutter Isolde Rüddenklau möchte ich insoweit für die mehrfache, außerordentlich sorgfältige Durchsicht des Manuskripts danken. Ihr steter Zuspruch im Verlauf der Manuskripterstellung hat mich darin bestärkt, die Arbeit auch

tatsächlich abzuschließen. Meinem Vater Reinhard Rüdtenklaus danke ich für unzählige gemeinsame Naturexkursionen von Kindesbeinen an, durch die er seine Begeisterung für die Natur ein ganzes Stück weit an mich weitergegeben und damit entschieden zu meiner Wahl dieses überaus spannenden Promotionsthemas beigetragen hat. Der fachliche Austausch mit ihm hat zudem meinen Blick für Zusammenhänge geschärft.

Meinen Eltern widme ich diese Arbeit in liebevoller Dankbarkeit.

Jena/Berlin, im Herbst 2020

Leonard-Roman Rüdtenklaus

Inhaltsübersicht

Kapitel 1

Einführung 23

- A. Grundbegriffe 25
- B. Begründungsansätze 34
- C. Wildnisziele 41
- D. Konzeptionelle Ausgestaltung der Arbeit 45

Kapitel 2

Rechtsgrundlagen 47

- A. Völkerrecht 47
- B. Nationales Recht 55

Kapitel 3

Wechselwirkungen mit anderen Zielen und Konzepten des Naturschutzes und der Raumentwicklung 66

- A. Vogelschutzrichtlinie und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie: Erhaltung natürlicher Lebensräume und wildlebender Arten 66
- B. Wasserrahmenrichtlinie: Erhaltung und Verbesserung der aquatischen Umwelt 70
- C. Hochwasserrichtlinie: Schutz vor Hochwasser 73
- D. Naturnahe Waldbewirtschaftung und Gemeinwohlverpflichtungen im Staatswald 75
- E. Biotopverbund 81
- F. Gesetzlicher Biotopschutz 83

Kapitel 4

Rahmenbedingungen der Umsetzung 88

- A. Planerische Flächensicherung 88
- B. Flächenerwerb 98
- C. Abbau von Nutzungen 119
- D. Finanzierung 138

*Kapitel 5***Instrumente der Umsetzung** 142

A. Gebietsschutz	142
B. Vertragsnaturschutz	186
C. Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	188
D. Nationales Naturerbe	195
E. Eigenbindung	200

*Kapitel 6***Folgefragen** 203

A. Natürliche Störungen	203
B. Wildtiermanagement	208
C. Betretungsrechte	236
D. Verkehrssicherungspflichten	245
E. Biotop- und Artenschutz	260

*Kapitel 7***Rechtliche Umsetzung von Prozessschutz und Wildnisentwicklung
in den Nationalparks der Bundesrepublik Deutschland** 297

A. Überblick	297
B. Rechtsgrundlagen	304
C. Schutzzweck	308
D. Zonierung	311
E. Verbote	328
F. Zulässige Handlungen	331

*Kapitel 8***Schlussbetrachtung und Zusammenfassung** 349

A. Schlussbetrachtung	349
B. Zusammenfassung	353

Literaturverzeichnis	367
-----------------------------------	-----

Stichwortverzeichnis	390
-----------------------------------	-----

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einführung	23
A. Grundbegriffe	25
I. Prozessschutz	26
II. Wildnis	30
III. Schlussfolgerungen	33
B. Begründungsansätze	34
I. Biodiversitätsschutz	34
II. Forschung	35
III. Klima- und Hochwasserschutz	36
IV. Bildung, Erholung und Erlebnis	37
V. Ökonomie	38
VI. Intergenerationelle Gerechtigkeit	39
VII. Globale Fairness und Vorbildfunktion	40
VIII. Eigenwert der Natur	40
C. Wildnisziele	41
I. Nationale Ziele	41
II. Europäische Ziele	44
D. Konzeptionelle Ausgestaltung der Arbeit	45

Kapitel 2

Rechtsgrundlagen	47
A. Völkerrecht	47
I. Biodiversitätskonvention	47
II. Schutzgebietskategorisierungen der IUCN	50
B. Nationales Recht	55
I. Verfassungsrechtliche Bezüge: Art. 20a GG	56
II. Naturschutzrecht	58
1. Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege	58
a) § 1 Abs. 2 Nr. 3 Hs. 2 BNatSchG	59
b) § 1 Abs. 3 Nr. 6 BNatSchG	59

2. Primärer Schutzzweck im Nationalpark: § 24 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG	60
III. Waldrecht	62
IV. Sonstiges Landesrecht	64

Kapitel 3

Wechselwirkungen mit anderen Zielen und Konzepten des Naturschutzes und der Raumentwicklung 66

A. Vogelschutzrichtlinie und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie: Erhaltung natürlicher Lebensräume und wildlebender Arten	66
B. Wasserrahmenrichtlinie: Erhaltung und Verbesserung der aquatischen Umwelt	70
C. Hochwasserrichtlinie: Schutz vor Hochwasser	73
D. Naturnahe Waldbewirtschaftung und Gemeinwohlverpflichtungen im Staatswald	75
I. Naturnahe Waldbewirtschaftung	75
II. Gemeinwohlverpflichtungen im Staatswald	78
E. Biotopverbund	81
F. Gesetzlicher Biotopschutz	83

Kapitel 4

Rahmenbedingungen der Umsetzung 88

A. Planerische Flächensicherung	88
I. Raumordnung	88
1. Grundlagen	88
2. Inhalte von Raumordnungsplänen	90
a) Ziele der Raumordnung	90
b) Grundsätze der Raumordnung	91
c) Festlegungen zur Raumstruktur	93
II. Landschaftsplanung	95
1. Grundlagen	95
2. Aufgaben und Inhalte der Landschaftsplanung	96
3. Verhältnis zur Raumordnung	98
B. Flächenerwerb	98
I. Konsensuale Instrumente	99
II. Hoheitliche Instrumente	100
1. Naturschutzrechtliches Vorkaufsrecht	100
2. Flurbereinigung	105
a) Grundlagen	105

b)	Flurbereinigungsverfahren	105
aa)	Regelflurbereinigung	106
bb)	Freiwilliger Landtausch	108
cc)	Beschleunigte Zusammenlegung	109
dd)	Vereinfachte Flurbereinigung	110
ee)	Unternehmensflurbereinigung	111
c)	Schranke: Erfordernis der Privatnützigkeit	112
d)	Schlussfolgerungen	114
3.	Enteignung	114
a)	Grundlagen	114
b)	Enteignungsermächtigungen	116
c)	Schlussfolgerungen	119
C.	Abbau von Nutzungen	119
I.	Konsensuale Instrumente	120
II.	Hoheitliche Instrumente	122
1.	Grundlagen	122
2.	Abgrenzung: Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung ..	124
3.	Verfassungsrechtliche Anforderungen an Nutzungsbeschränkungen	126
4.	Naturschutzrechtlicher Ausgleich von Nutzungsbeschränkungen ..	129
a)	Ausnahmen	130
b)	Befreiungen	130
c)	Entschädigung	131
aa)	Anspruchsvoraussetzungen	131
bb)	Anspruchsinhalt	133
cc)	Verfahrensrechtliche Besonderheiten	134
d)	Erschwernisausgleich	135
5.	Schlussfolgerungen	135
D.	Finanzierung	138

Kapitel 5

Instrumente der Umsetzung 142

A.	Gebietsschutz	142
I.	Naturschutzrecht	142
1.	Grundlagen	142
2.	Schutzkategorien	144
a)	Naturschutzgebiete	144
b)	Nationalparks	147
c)	Nationale Naturmonumente	152
d)	Biosphärenreservate	155
e)	Landschaftsschutzgebiete	159

f) Naturparks	161
g) Naturdenkmäler und geschützte Landschaftsbestandteile	163
3. Schlussfolgerungen	164
II. Waldrecht	166
1. Grundlagen	166
2. Schutzkategorien	167
a) Schutzwälder	167
b) Erholungswälder	168
c) Naturwälder	168
3. Schlussfolgerungen	172
III. Wildnisentwicklungsgebiete (§ 40 LNatSchG NRW) und Waldgebiete ohne forstliche Nutzung (§ 9a ThürWaldG)	172
IV. Exkurs: Gesetzgebungskompetenzen	174
1. Kompetenzen auf unionaler Ebene	175
2. Kompetenzverteilung auf nationaler Ebene	177
a) Grundlagen	177
aa) Allgemeine Grundsätze des Naturschutzes	178
bb) Bestimmungsrecht des Bundesgesetzgebers	180
b) Gesetzgebungskompetenzen beim Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft	182
aa) § 20 BNatSchG als allgemeiner Grundsatz des Naturschutzes	182
bb) Verbleibende Regelungsspielräume der Länder	182
cc) § 40 LNatSchG NRW als eigenständige und damit verfassungswidrige Schutzkategorie?	183
B. Vertragsnaturschutz	186
C. Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	188
D. Nationales Naturerbe	195
I. Managementkonzept	195
II. Hintergrund und Entwicklung	197
III. Anhang: Wildnisentwicklung auf Stiftungsflächen	199
E. Eigenbindung	200
 <i>Kapitel 6</i> Folgefragen	
A. Natürliche Störungen	203
I. Schutz der umliegenden Kulturlandschaft	203
II. Natürliche Störungen im Prozessschutzgebiet	206
B. Wildtiermanagement	208
I. Spannungsfeld: Jagdrecht und Prozessschutz	210

II.	Schutz der Naturverjüngung im Prozessschutzgebiet	213
III.	Schutz der umliegenden Kulturlandschaft	215
	1. Grundzüge der Wildschadensverhütung	215
	2. Grundzüge der Wildschadenshaftung	217
	a) §§ 29 ff. BJagdG	217
	b) Ergänzende zivilrechtliche Ersatzansprüche	220
	aa) § 823 Abs. 1 BGB	220
	bb) § 823 Abs. 2 BGB	221
	c) Ergänzende öffentlich-rechtliche Entschädigungs- und Ersatzansprüche	222
	aa) Haftung aus enteignungsgleichem Eingriff	222
	bb) Amtshaftung	224
	3. Strategien zur Lösung bestehender Konflikte im Kontext der Wildschadensverhütung und Wildschadenshaftung	225
IV.	Tierseuchenbekämpfung	230
V.	Exkurs: Wiederansiedlung von Prädatoren	232
C.	Betretungsrechte	236
I.	Ausgangspunkt: Betretungsrecht der freien Landschaft	237
	1. Bundesrechtliche Gewährleistung des Betretungsrechts	237
	a) Naturschutzrecht	237
	b) Waldrecht	238
	c) Verhältnis und Anwendbarkeit	238
	2. Landesrechtliche Ausgestaltung des Betretungsrechts	239
II.	Einschränkung des Betretungsrechts	240
	1. Grundlagen	240
	2. Besonderheiten in Bezug auf bestimmte Schutzgebiete	241
	a) Naturschutzgebiete	241
	b) Nationalparks	243
	c) Landschaftsschutzgebiete und Naturparks	244
D.	Verkehrssicherungspflichten	245
I.	Grundlagen	245
II.	Fallgruppen	246
	1. Öffentliche Straßen und Wege	246
	2. Frei zugängliche Flur- und Waldwege	250
	a) Grundlagen	250
	b) Reichweite der Verkehrssicherungspflichten	251
	c) Exkurs: Megagefahren	254
	d) Exkurs: Zertifizierte Wanderwege	258
	3. Abseits von Wegen liegende Areale	259
	4. Erholungs- und Freizeiteinrichtungen	259
E.	Biotop- und Artenschutz	260
I.	Zielkonflikt: Biotop- und Artenschutz versus Prozessschutz	260

II.	Natura 2000	261
1.	Ausgangspunkt: Erhaltung wildlebender Tier- und Pflanzenarten und ihrer natürlichen Lebensräume	262
2.	Verträglichkeitsprüfung: Wildnisentwicklung in Natura 2000- Gebieten	265
a)	Plan oder Projekt	266
b)	Prüfung	268
aa)	Nicht prüfungspflichtige Pläne und Projekte	269
bb)	Vorprüfung	270
cc)	Verträglichkeitsprüfung	271
c)	Abweichungen	279
III.	Gebietsfremde Arten	282
IV.	Exkurs: Wiederansiedlung von Megaherbivoren	287

Kapitel 7

Rechtliche Umsetzung von Prozessschutz und Wildnisentwicklung in den Nationalparks der Bundesrepublik Deutschland 297

A.	Überblick	297
B.	Rechtsgrundlagen	304
C.	Schutzzweck	308
D.	Zonierung	311
E.	Verbote	328
F.	Zulässige Handlungen	331
I.	Nutzungen von Naturgütern	333
II.	Jagd	340
III.	Freizeit- und Erholungsnutzungen	343
IV.	Sonstige Handlungen	346

Kapitel 8

Schlussbetrachtung und Zusammenfassung 349

A.	Schlussbetrachtung	349
B.	Zusammenfassung	353
	Literaturverzeichnis	367
	Stichwortverzeichnis	390

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Schutzgebietskategorien der IUCN	51
Tabelle 2:	Schutzgebietskategorien der IUCN und deren Entsprechungen im Bundesnaturschutzgesetz	52
Tabelle 3:	Definitionen der Schutzgebietskategorien Ia, Ib und II der IUCN	53
Tabelle 4:	Rechtsgrundlagen für die Ausweisung von Naturwäldern	63
Tabelle 5:	Rechtsgrundlagen für die Ausweisung von Naturwäldern	169
Tabelle 6:	Wildnisentwicklung auf Stiftungsflächen	199
Tabelle 7:	Übersicht über die Nationalparks	298
Tabelle 8:	Rechtsgrundlagen der Nationalparks	304
Tabelle 9:	Zonierung der Nationalparks	312

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
Abk.	Abkürzung
abl.	ablehnend
ABl.	Amtsblatt
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AFZ-DerWald	Allgemeine Forstzeitschrift für Waldwirtschaft und Umweltvorsorge
AG	Amtsgericht
AgrarR	Agrarrecht (Zeitschrift)
AllMBL	Allgemeines Ministerialblatt
Alt.	Alternative
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
arg. e contr.	argumentum e contrario (im Umkehrschluss aus)
Art.	Artikel
aufgeh.	aufgehoben
Aufl.	Auflage
AUR	Agrar- und Umweltrecht (Zeitschrift)
BAnz	Bundesanzeiger
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Bd.	Band
BeckOGK	beck-online.GROSSKOMMENTAR
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Begr.	Begründung
ber.	berichtigt
Beschl.	Beschluss
best.	bestätigt

betr.	betreffend
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drucks.	Drucksache des Bundesrats
bspw.	beispielsweise
BT-Drucks.	Drucksache des Bundestags
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVVG	Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH
BWaldG	Bundeswaldgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CBD	Convention on Biological Diversity (Biodiversitätskonvention)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
d.	den/des
DBU	Deutsche Bundesstiftung Umwelt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBt.	Deutsches Verwaltungsblatt
eBAnz	elektronischer Bundesanzeiger
ebd.	ebenda
eingef.	eingefügt
Einl.	Einleitung
endg.	endgültig
Entsch.	Entscheidung
Erltg.	Erläuterung
etc.	et cetera

EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e. V.	eingetragener Verein
f./ff.	folgende/fortfolgende
FDP	Freie Demokratische Partei
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (RL 92/43/EWG)
FLL	Forschungsgesellschaft Landschaftsentwicklung Landschaftsbau e. V.
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
GA	Generalanwalt/Generalanwältin
GBI.	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GK	Gemeinschaftskommentar
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
ha	Hektar
Hervorh.	Hervorhebung
HK	Handkommentar
h. M.	herrschende Meinung
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HWRL	Hochwasserrichtlinie (RL 2007/60/EG)
i. d. R.	in der Regel
i. Erg.	im Ergebnis
i. e. S.	im engeren Sinne
i. H. v.	in Höhe von
i. S.	im Sinne
i. S. d.	im Sinne des/der
i. S. v.	im Sinne von
IUCN	International Union for Conservation of Nature
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)

jew.	jeweils
JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
km	Kilometer
Krit.	Kriterium
Kz.	Kennzahl
leg. cit.	legis citate (die zitierte Gesetzesstelle)
LG	Landgericht
lit.	litera (Buchstabe)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LMBV	Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH
LNatSchG	Landesnaturenschutzgesetz
Ls.	Leitsatz
LT-Drucks.	Drucksache des Landtags
LWaldG	Landeswaldgesetz
m	Meter
m. a. W.	mit anderen Worten
MBL	Ministerialblatt
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MittBayNot	Mitteilungen des Bayerischen Notarvereins, der Notarkasse und der Landesnotarkammer Bayern (Zeitschrift)
MünchKomm	Münchener Kommentar
m. w. Nachw.	mit weiteren Nachweisen
m. W. v.	mit Wirkung vom
Nachw.	Nachweise
n. F.	neue Fassung
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungs-Report
No.	Number
Nr.	Nummer
NuL	Natur und Landschaft (Zeitschrift)
NuLp	Naturschutz und Landschaftsplanung (Zeitschrift)
NuM	Natur und Museum (Zeitschrift)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht

NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RdErl.	Runderlass
RdL	Recht der Landwirtschaft (Zeitschrift)
Rdnr.	Randnummer
Reg.	Regierung
Reg.-Bez.	Regierungsbezirk
RL	Richtlinie der Europäischen Union
ROG	Raumordnungsgesetz
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite(n)
SDr.	Sonderdruck
sog.	sogenannte/n/r/s
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StAnz.	Staatsanzeiger
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
Tab.	Tabelle
teilw.	teilweise
TierGesG	Tiergesundheitsgesetz
TierSchG	Tierschutzgesetz
Tz.	Textziffer
u. a.	und andere
UAbs.	Unterabsatz
UNTS	United Nations Treaty Series (Vertragsserie der Vereinten Nationen)
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
u. U.	unter Umständen
v.	vom
Var.	Variante
Verf.	Verfasser(s)
VersR	Versicherungsrecht (Zeitschrift)
Verw.	Verweis
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche

VO	Verordnung
Vol.	Volume
VSRL	Vogelschutzrichtlinie (RL 2009/147/EG)
WF	Wertermittlungsforum (Zeitschrift)
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60/EG)
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
zul.	zuletzt
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
zust.	zustimmend

Kapitel 1

Einführung

Eine Bestandsaufnahme unserer Umwelt hierzulande ergibt, dass diese ganz überwiegend von anthropogenen Einflüssen überprägt ist. Siedlungsflächen und menschliche Infrastrukturen bestimmen maßgeblich das Landschaftsbild. Und auch diejenigen Areale, die wir gemeinhin als „Natur“ bezeichnen, unterliegen im heutigen Zeitalter weiträumig land-, forst- und fischereiwirtschaftlicher Nutzung. In der Konsequenz finden natürliche Prozesse in Raum und Zeit kaum mehr frei von menschlicher Einflussnahme statt. Vielmehr formt der Mensch durch gezielte Interventionen die Natur nach seinen Idealen und hemmt auf diese Weise zugleich die von ihr ausgehenden natürlichen Dynamiken.

Diese Bestandsaufnahme korrespondiert mit dem vorherrschenden Verständnis von Naturschutz, wie es auch umfassend in den einschlägigen rechtlichen Bestimmungen Niederschlag gefunden hat: Nach § 1 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)¹ sind Natur und Landschaft so zu schützen, dass die biologische Vielfalt, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit und der Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sind. Der Schutz umfasst dabei insbesondere die Pflege, die Entwicklung und erforderlichenfalls die Wiederherstellung von Natur und Landschaft. Die vorrangige Handlungsform zur Erreichung der vorgenannten Naturschutzziele ist demnach das Schützen, d. h. die Abwehr von Gefahren und Beseitigung von Störungen.² Natur und Landschaft sollen dabei auch vor natürlichen Abläufen wie Überschwemmungen und Schädlingskalamitäten bewahrt werden.³ Auch die übrigen Handlungsformen der Pflege, Entwicklung und Wiederherstellung verlangen menschliches Tun: Im Wege der Pflege soll der Charakter eines Gebiets durch punktuelle Maßnahmen langfristig bewahrt werden.⁴ Entwicklung meint die aktive Herbeiführung eines anvisierten Zustands, der seiner-

¹ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege v. 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), zul. geändert am 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328).

² R. Brinktrine, in: BeckOK Umweltrecht, BNatSchG, § 1 Rdnr. 37 m. w. Nachw.; J. Kerkmann, in: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, § 1 Rdnr. 9.

³ U. Marzik/T. Wilrich, BNatSchG, § 1 Rdnr. 22.

⁴ S. Lütkes, in: Lütkes/Ewer (Hrsg.), BNatSchG, § 1 Rdnr. 22.

seits durch entsprechende Pflegemaßnahmen aufrechtzuerhalten oder der dynamischen Entwicklung zu überlassen ist.⁵ Der Begriff der Wiederherstellung schließlich knüpft an einen früheren, nicht mehr existenten Zustand an,⁶ der durch entsprechende Maßnahmen von neuem herbeigeführt werden soll.

Kaum eine andere Beurteilung ergibt sich für das Naturschutzrecht auf Ebene der Europäischen Union:⁷ Die Vogelschutzrichtlinie (VSRL)⁸ und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL)⁹, welche die zentralen unionsrechtlichen Vorgaben auf dem Gebiet des Naturschutzes bereitstellen, haben die Erhaltung der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Arten im Unionsgebiet zum Ziel. Erhaltung kulminiert nicht selten im aktiven Tun, als es in vielen Fällen das Ergreifen konkreter Maßnahmen erfordert.¹⁰ Erhaltungsmaßnahmen stellen insbesondere Schutz, Nutzung und Pflege und damit gleichermaßen Formen der gezielten menschlichen Einflussnahme dar.

Abseits dessen hat der Naturschutz in den vergangenen Jahrzehnten jedoch einen bedeutsamen Wandel vollzogen, der sich bis heute fortsetzt: Während der Naturschutz bis ins späte 20. Jahrhundert hinein weit überwiegend von den vorgenannten Schutzmaßnahmen geprägt war, also ein statischer bzw. konservierender Ansatz verfolgt wurde, steht mittlerweile mancherorts ein gegensätzliches Paradigma im Raum. Bestimmte Teile der Landschaft sollen ihrer natürlichen Dynamik überlassen bleiben und sich so weit wie möglich ohne menschliche Einflussnahme ergebnisoffen entwickeln. Der von der Erhaltung des *Status quo* geprägte statische Ansatz tritt nunmehr bisweilen zugunsten eines dynamischen Ansatzes in den Hintergrund. *Bibelriether* hat diese konzeptionelle Neuausrichtung einst mit den Worten „Natur Natur sein lassen“ plakativ beschrieben.¹¹

⁵ A. Schumacher/J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle (Hrsg.), BNatSchG, § 1 Rdnr. 25 f.

⁶ BT-Drucks. 14/6378, S. 34.

⁷ Siehe dazu Kapitel 3, A. und Kapitel 6, E. II.

⁸ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 2010 L 20, S. 7).

⁹ Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 1992 L 206, S. 7).

¹⁰ Vgl. nur die Definition des Begriffs „Erhaltung“ in Art. 1 lit. a FFH-RL: „alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um die natürlichen Lebensräume und die Populationen wildlebender Tier- und Pflanzenarten in einem günstigen Erhaltungszustand [...] zu erhalten oder diesen wiederherzustellen“.

¹¹ H. *Bibelriether*, Natur Natur sein lassen, in: Prokosch (Hrsg.), Ungestörte Natur – Was haben wir davon?, 1992, S. 85; siehe unterdessen auch *ders.*, Natur Natur sein lassen – Die Entstehung des ersten Nationalparks Deutschlands: Der Nationalpark Bayerischer Wald, 2017.

A. Grundbegriffe

Der dynamische Ansatz im Naturschutz ist vergleichsweise jung und hat sich erst in den vergangenen Jahrzehnten in der Naturschutzfachliteratur durchgesetzt, nachdem das bis dato vorherrschende Verständnis von einem ökologischen Gleichgewicht und stabilen Endzuständen in der Entwicklung von Ökosystemen zunehmend infrage gestellt wurde.¹² Stattdessen setzte sich allmählich die Erkenntnis durch, dass sich Ökosysteme nicht zielgerichtet und linear entwickeln, sondern vielmehr systemimmanenten Störungsereignissen ausgesetzt sind, die rasch auftreten und bisweilen einschneidenden Charakter annehmen können.¹³ Störungsereignisse können dabei sowohl biotischer Natur (z. B. Krankheits- oder Schädlingsbefall) als auch abiotischer Natur (z. B. Feuer, Wind, Lawinen) sein.¹⁴

Ein Naturschutzverständnis, das die Unbeständigkeit und Dynamik der Natur in den Blick nimmt, rückte in den Folgejahren immer mehr in den Fokus wissenschaftlicher Auseinandersetzung. So forderte *Remmert* 1988, den Schutz natürlicher Prozesse fortan als Leitidee des Naturschutzes zu begreifen: „Würden wir die Möglichkeit zum Ablauf der natürlichen ökologischen Prozesse in allen Schutzgebieten schaffen können, würden wir die Naturschutzsorgen los sein: Wir könnten sogar einiges an Reinigungskraft für Luft, Wasser und Boden von den Schutzgebieten erwarten. Das eigentliche Ziel des Naturschutzes muß also heute sein, die natürlichen ökologischen Prozesse zu schützen und sie wieder in Gang zu bringen. Besondere Pflanzen und Tiere können dabei Indikatoren für das Fehlen oder das Funktionieren solcher Prozesse sein.“¹⁵ Nur ein Jahr später setzten sich *Remmert* und weitere Biologen auf einem Symposium ausführlich mit dem sog. Mosaik-Zyklus-Konzept auseinander.¹⁶ Dem Konzept liegt die Annahme zu-

¹² *T. Potthast*, in: Ott/Dierks/Voget-Kleschin (Hrsg.), Handbuch Umweltethik, 2016, S. 34.

¹³ *A. Bönsel/J. Matthes*, NuL 2007, 323 (325); *T. Potthast*, in: Ott/Dierks/Voget-Kleschin (Hrsg.), Handbuch Umweltethik, 2016, S. 34; zur Störungsökologie siehe ausführlich *T. Wohlgemuth/A. Jentsch/R. Seidl* (Hrsg.), Störungsökologie, 2019. *T. Potthast*, Die wahre Natur ist Veränderung – Zur Ikonoklastik des ökologischen Gleichgewichts, in: Fischer (Hrsg.), Projektionsfläche Natur – Zum Zusammenhang von Naturbildern und gesellschaftlichen Verhältnissen, 2004, S. 193 (203) spricht davon, dass „der Mythos ‚Balance der Natur‘ vom Mythos ‚Dynamik und Veränderlichkeit der Natur‘ abgelöst“ worden ist.

¹⁴ Zu abiotischen Störungen siehe *T. Wohlgemuth/A. Jentsch/R. Seidl* (Hrsg.), Störungsökologie, 2019, S. 129 ff.; zu biotischen Störungen siehe ebd., S. 189 ff.

¹⁵ *H. Remmert*, Naturschutz, S. 152.

¹⁶ Zu den Ergebnissen dieses Symposiums siehe im Einzelnen *H. Remmert*, Das Mosaik-Zyklus-Konzept und seine Bedeutung für den Naturschutz: Eine Übersicht, in: Laufener Seminarbeiträge 5/91, S. 5 ff.; *W. Schmidt*, Die Bodenvegetation im Wald