

Die Aufhebung von Schutzgebieten nach dem Landschafts- und Naturschutzrecht

Dissertation

zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Rechte

des Fachbereichs

Rechts- und Wirtschaftswissenschaften

der Johannes-Gutenberg-Universität

zu Mainz

vorgelegt von

Assessor jur., Dipl.-Verwaltungsw. (FH)

Thomas Pradt

Wiesbaden

2009

Erstberichterstatter:

Zweitberichterstatter:

Tag der mündlichen Prüfung:

10. Februar 2009

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	X
Literaturverzeichnis	XII
Einleitung	1
Teil 1) Möglichkeit und Rechtsnatur der Aufhebung von Schutzgebieten	5
A. Rechtliche und tatsächliche Möglichkeit der Aufhebung	5
B. Rechtsnatur der Aufhebung	7
I. Abgrenzung von anderen Rechtsakten	7
1. Befreiung und Ausnahmeregelung	7
2. Entlassung eines Teilbereichs aus dem Schutzgebiet	8
II. Rechtliche Qualifizierung der Aufhebung eines Schutzgebietes	8
C. Erfordernis einer Ermächtigungs- oder Eingriffsgrundlage	9
D. Zusammenfassung: Möglichkeit und Rechtsnatur der Aufhebung von Schutzgebieten	10
Teil 2) Rechtliche Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten	11
A. Anforderungen aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht	11
I. Primärrecht	12
II. Sekundärrecht	13
1. Schutzgebiete gemäß Vogelschutzrichtlinie	17
a) Schutzgebiete gemäß Art. 3 VRL	17
b) Schutzgebiete gemäß Art. 4 VRL	18
aa) Gemeinschaftsrechtliche Grundlage zur Aufhebung besonderer Vogelschutzgebiete	19
aaa) Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL	19
bbb) Anwendbarkeit von Art. 9 Satz 2 FFH-RL	22
ccc) Zwischenergebnis	24

bb) Materielle Kriterien für die Gebietsauswahl	24
aaa) Ornithologische Gesichtspunkte	24
bbb) Vernetzungsfunktion.....	27
cc) Spielraum bei der Gebietsauswahl?.....	29
aaa) Generelle Berücksichtigung naturschutzexterner Belange?	29
bbb) Ausnahmsweise Berücksichtigung naturschutzexterner Belange bei überwiegenden Gründen des Allgemeinwohls	30
ccc) Zwischenergebnis	31
dd) Zusammenfassung: Aufhebung besonderer Vogelschutzgebiete.....	34
2. Schutzgebiete gemäß FFH-Richtlinie	39
a) Gemeinschaftsrechtliche Grundlage zur Aufhebung von FFH-Gebieten..	39
b) Materielle Anforderungen an die Aufhebung von FFH-Gebieten.....	39
aa) Generelle Berücksichtigung naturschutzexterner Belange?.....	40
bb) Ausnahmsweise Berücksichtigung naturschutzexterner Belange bei ausreichender Schutzgebietsfläche?.....	42
cc) Ausnahmsweise Berücksichtigung naturschutzexterner Belange bei überwiegenden Gründen des Allgemeinwohls	43
c) Formelle Anforderungen an die Aufhebung FFH-Gebieten	44
d) Zusammenfassung: Aufhebung von FFH-Gebieten	45
III. Schlussfolgerung zu den Anforderungen aus dem europäischen Gemein- schaftsrecht.....	45
B. Anforderungen aus dem Bundesverfassungsrecht	46
I. Anforderungen aus Grundrechten.....	46
II. Anforderungen aus Art. 20a GG	47
1. Art. 20a GG als Staatsziel.....	47
2. Stellenwert des Art. 20a GG in der Verfassung	50
a) Grammatikalische Auslegung.....	51
b) Systematische Auslegung	51
c) Teleologische Auslegung	52

d)	Zusammenfassung: Stellenwert des Art. 20a GG in der Verfassung	54
3.	Materieller Regelungsbereich des Art. 20a GG	54
a)	Das Schutzgut: Die natürlichen Lebensgrundlagen.....	55
b)	Der Regelungsadressat: Der Staat	56
c)	Der Regelungsauftrag: Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen	57
d)	Abstrakte Grenzen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers	60
aa)	Umfang der verfassungsgerichtlichen Prüfkompetenz.....	61
aaa)	Grenzen der verfassungsgerichtlichen Prüfkompetenz aus der funktionellen Rollenverteilung	61
bbb)	Grenzen der verfassungsgerichtlichen Prüfkompetenz aus Art. 20a GG	65
ccc)	Zwischenergebnis	66
bb)	Grenzen des Gestaltungsspielraums aus der Rechtsnatur Staatszielbestimmung des Art. 20a GG.....	67
aaa)	Vergleich mit unbestimmten Rechtsbegriffen.....	68
bbb)	Vergleich mit Ermessensentscheidungen der Verwaltung	70
ccc)	Vergleich mit planerischer Gestaltungsfreiheit.....	70
ddd)	Vergleich mit dem Sozialstaatsprinzip.....	79
eee)	Zwischenergebnis	84
cc)	Grenzen des Gestaltungsspielraums aus einem Vergleich mit der Schutzpflicht bei Grundrechten.....	84
aaa)	Das Untermaßverbot.....	87
bbb)	Existenz des Untermaßverbotes	88
ccc)	Inhalt des Untermaßverbotes.....	94
e)	Konkrete Grenzen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers aus dem Schutzniveau des Art. 20a GG	95
aa)	Bestimmung des Schutzniveaus durch Umweltschutzprinzipien.....	96
bb)	Anforderungen an Rechtsprinzipien.....	97
cc)	Rechtsprinzipien des Art. 20a GG.....	102
aaa)	Das Optimierungsgebot	103
bbb)	Das Verschlechterungsverbot	105

ccc) Das Vorsorgeprinzip	108
ddd) Das Nachhaltigkeitsprinzip	113
eee) Das Verursacherprinzip	118
fff) Das Kompensationsprinzip.....	122
ee) Zusammenfassung: konkrete Grenzen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers aus dem Schutzniveau des Art. 20a GG	124
f) Zusammenfassung: materieller Regelungsbereich des Art. 20a GG	126
4. Formelle Anforderungen aus Art. 20a GG	128
a) Erfordernis der Abwägung.....	129
aa) Phase der Informationsgewinnung.....	133
aaa) Pflicht zur Informationsgewinnung	134
bbb) Umfang der Informationsgewinnung.....	134
ccc) Ermittlung zukünftiger Belange	137
ddd) Ermessen bei der Informationsgewinnung?	138
eee) Besonderheiten bei der Erhebung von Umweltdaten.....	140
fff) Besonderheiten bei der Informationsgewinnung vor beab- sichtigter Aufhebung von Schutzgebieten	140
bb) Normative Bewertung	142
cc) Naturschutzfachliche Bewertung.....	148
aaa) Rote Listen.....	150
bbb) Grad der Hemerobie.....	152
ccc) Naturschutzfachliche Bedeutung der Fläche	153
dd) Gewichtung und Abwägungsentscheidung.....	154
aaa) Erforderlichkeit der Aufhebung des Schutzgebietes	155
bbb) Ausgleich der Beeinträchtigung.....	156
ccc) Zurücktreten der Belange des Naturschutzes.....	157
ee) Zusammenfassung: Erfordernis der Abwägung	158
b) Rechtfertigungs- und Begründungserfordernis.....	159
5. Zusammenfassung: Anforderungen aus Art. 20a GG	161

III. Schlussfolgerung zu den Anforderungen aus dem Bundesverfassungsrecht	161
C. Anforderungen aus dem Landesverfassungsrecht	162
D. Anforderungen aus dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)	163
I. Auswirkungen der Föderalismusreform	163
1. Derzeitige Rechtslage	163
2. Mögliche zukünftige Rechtslage	164
a) Begriffsbestimmung „die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes“	165
b) Merkmal „abweichende Regelung“	166
3. Zwischenergebnis	167
II. Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege	168
1. Normtyp	168
2. Materieller Regelungsbereich	169
a) Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§ 1 BNatSchG)	169
aa) Funktion der Ziele	170
bb) Materieller Inhalt der Ziele	171
cc) Die Ziele im Einzelnen	174
b) Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§ 2 BNatSchG)	176
aa) Funktion der Grundsätze	176
bb) Materieller Inhalt der Grundsätze	177
cc) Die Grundsätze im Einzelnen	180
c) Biotopverbund (§ 3 BNatSchG)	181
d) Beachtung der Ziele und Grundsätze (§ 4 BNatSchG)	186
e) Zusammenfassung: Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege	186

III. Schutz, Pflege und Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft (§§ 22 ff. BNatSchG).....	187
1. Materielle Anforderungen aus § 22 BNatSchG.....	187
2. Materielle Anforderungen aus § 23 ff. BNatSchG.....	187
a) Schutzbedürftigkeit des Gebietes.....	188
b) Schutzwürdigkeit des Gebietes.....	189
c) Auswirkungen bei Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten.....	190
d) Pflicht zur Aufrechterhaltung der Unterschutzstellung?.....	192
e) Ermessen bei der Aufhebung von Schutzgebieten?.....	193
aa) Allgemeiner Ermessensspielraum.....	193
bb) Besonderheit Nationalpark (§ 24 BNatSchG).....	195
3. Zwischenergebnis.....	196
IV. Mitwirkung von Vereinen (§§ 58 ff. BNatSchG).....	197
V. Schlussfolgerung zu den Anforderungen aus dem Bundesnaturschutz- gesetz.....	197
E. Anforderungen aus sonstigem Bundesrecht.....	199
I. Anforderungen aus dem Einigungsvertrag (EV).....	199
II. Anforderungen aus dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).....	200
III. Schlussfolgerung zu den Anforderungen aus sonstigem Bundesrecht.....	202
F. Anforderungen aus dem Völkerrecht.....	203
I. Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt.....	203
II. Das Übereinkommen über Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung....	204
III. Das Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel.....	204
IV. Das Europäische Naturschutzübereinkommen.....	205
V. Das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tier- arten.....	205
VI. Sonstige Abkommen.....	206

VII. Schlussfolgerung zu den Anforderungen aus dem Völkerrecht	206
Teil 3) Möglichkeiten zur Überprüfung von Aufhebungsentscheidungen	207
A. Aufhebung durch Gesetz	207
I. Abstrakte Normenkontrolle.....	207
II. Vertragsverletzungsverfahren.....	208
B. Aufhebung durch Satzung	208
I. Prinzipale Normenkontrolle.....	208
II. Staatsaufsicht.....	209
III. Vertragsverletzungsverfahren.....	211
C. Aufhebung durch Rechtsverordnung	211
D. Aufhebung durch Verwaltungsakt	211
I. Anfechtungsklage.....	211
II. Staatsaufsicht.....	214
III. Vertragsverletzungsverfahren.....	214
E. Schlussfolgerung zu den Möglichkeiten zur Überprüfung von Aufhebungsentscheidungen	214
Teil 4) Änderungsvorschläge und Schlussbetrachtung	215
A. Änderungsvorschläge	216
I. Normierung der Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten.....	216
II. Erweiterung der Umweltverträglichkeitsprüfung.....	218
III. Einführung von Rechtsbehelfen.....	218
B. Schlussbetrachtung	221

Abkürzungsverzeichnis

AcP	Archiv für die civilistische Praxis
Abs.	Absatz
AG	Amtsgericht
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BRS	Baurechtssammlung, Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und anderer Gerichte zum Bau- und Bodenrecht
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages (Wahlperiode/Nummer)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DV	Die Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EV	Einigungsvertrag
FFH-Richtlinie	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
GG	Grundgesetz
GVNW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein- Westfalen
HeLT-Drs.	Drucksache des Hessischen Landtags

JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LG	Landgericht
LVerfHe	Landesverfassung Hessen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
sog.	so genannte(r)
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
SuP	Sozialrecht und Praxis (Zeitschrift)
UAbs.	Unterabsatz
Univ.	Universität
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vorb.	Vorbemerkung
VRL	Vogelschutzrichtlinie
VWBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Literaturverzeichnis

- ALEXY, Robert
Theorie der Grundrechte
3. Auflage, Frankfurt am Main 1996
- APFELBACHER, Dieter
in: KOLODZIEJCOK, Karl-Günther /
Recken, Josef / APFELBACHER, Dieter /
IVEN, Klaus (Hrsg.)
Naturschutz, Landschaftspflege und ein-
schlägige Regelungen des Jagd- und Forst-
rechts
Band 1, Loseblatt,
2. Ergänzungslieferung,
Berlin, Stand Dezember 2006
- APFELBACHER, Dieter / ADENAUER,
Ursula / IVEN, Klaus
Das zweite Gesetz zur Änderung des
Bundesnaturschutzgesetzes
NuR 1999, 63 ff.
- BADURA, Peter
Staatsrecht
3. Auflage, München 2003
(zitiert: Staatsrecht)

Arten der Verfassungsrechtssätze
in: ISENSEE, Josef / KIRCHHOF, Paul
(Hrsg.)
Handbuch des Staatsrechts der Bundes-
republik Deutschland
Band VII, Normativität und Schutz der Ver-
fassung - Internationale Beziehungen
Heidelberg 1992
(zitiert: Arten der Verfassungsrechtssätze)
- BEAUCAMP, Guy
Rostocker Umweltrechtstag 1999 zu den
Neuregelungen im Bundesnaturschutz-
gesetz
DVBl. 1999, 1345 ff.
- BECKER, Ulrich
Die Berücksichtigung des Staatsziels Um-
weltschutz beim Gesetzesvollzug
DVBl. 1995, 713 ff.

- BENDA, Ernst
 Der soziale Rechtsstaat
 in: BENDA, Ernst / MAIHOFER, Werner /
 VOGEL, Hans-Jochen (Hrsg.)
 Handbuch des Verfassungsrechts der
 Bundesrepublik Deutschland
 Studienausgabe, Teil 1
 2. Auflage, Berlin u. a. 1995
- BERNSDORFF, Norbert
 Positivierung des Umweltschutzes im
 Grundgesetz (Art. 20a GG)
 NuR 1997, 328 ff.
- BEYERLIN, Ulrich
 Umweltvölkerrecht
 München 2000
- BINOT-HAFKE, Margret / GRUTTKE, Horst /
 LUDWIG, Gerhard / RIECKEN, Uwe /
 KORNECK, Dieter
 Bilanzierung der bundesweiten Roten
 Listen
 in: Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.)
 Bundesweite Rote Listen
 Bilanzen, Konsequenzen, Perspektiven
 Bonn-Bad Godesberg 2000
- BLAB, Josef
 Rote Listen - Etappen und Meilensteine
 einer Erfolgsgeschichte
 in: Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.)
 Rote Listen - Barometer der Biodiversität
 Bonn-Bad Godesberg 2005
- BLECKMANN, Albert
 Staatsrecht I
 Staatsorganisationsrecht
 Köln u. a. 1993
- BOCK, Bettina
 Umweltschutz im Spiegel von Verfassungs-
 recht und Verfassungspolitik
 Berlin 1990
 zugleich: Bayreuth, Univ., Diss., 1989

- BÖNKER, Christian in: HOPPE, Werner / BÖNKER, Christian / GROTEFELS, Susan
Öffentliches Baurecht
3. Auflage, München 2004
- BROHM, Winfried Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in der Verfassung
JZ 1994, 213 ff.
- BUNDESMINISTER DES INNERN /
BUNDESMINISTER DER JUSTIZ (Hrsg.) Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gestzgebungsaufträge“
Bericht der Sachverständigenkommission
Bühl/Baden 1983
- BURGHART, Axel Die Pflicht zum guten Gesetz
Berlin 1996
zugleich: Hamburg, Univ., Diss., 1995
- CANARIS, Claus-Wilhelm Systemdenken und Systembegriff in der
Jurisprudenz entwickelt am Beispiel des
deutschen Privatrechts
Berlin 1969
(zitiert: Systemdenken)

Grundrechte und Privatrecht
AcP 184 (1984), 201 ff.
- CASPAR, Johannes in: KOCH, Hans-Joachim (Hrsg.)
Umweltrecht
Neuwied und Kriftel, 2002
- CASPAR, Johannes /
SCHRÖTER, Michael W. Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG
Bonn, 2003
- COING, Helmut Grundzüge der Rechtsphilosophie
5. Auflage, Berlin u. a. 1993

DEGENHART, Christoph

Staatsrecht I
Staatsorganisationsrecht
21. Auflage
Heidelberg, 2005
(zitiert: Staatsrecht I)

Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform
NVwZ 2006, 1209 ff.

DENNINGER, Erhard

Vom Elend des Gesetzgebers zwischen
Übermaßverbot und Untermaßverbot
in: DÄUBLER-GMELIN, Herta / KINKEL,
Klaus / MEYER, Hans / SIMON, Helmut
(Hrsg.)
Gegenrede
Aufklärung - Kritik - Öffentlichkeit
Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz
Baden-Baden, 1994

DIETLEIN, Johannes

Das Untermaßverbot
ZG 1995, 131 ff.

DI FABIO, Udo

Voraussetzungen und Grenzen des um-
weltrechtlichen Vorsorgeprinzips
in: KLEY, Max Dietrich / SÜNNER,
Eckart / WILLEMSSEN, Arnold (Hrsg.)
Festschrift für Wolfgang Ritter zum
70. Geburtstag
Köln 1997

DREIER, Horst (Hrsg.)

Grundgesetz Kommentar
Band I, Präambel, Artikel 1 - 19
2. Auflage, Tübingen 2004
(zitiert: GG I)

Band II, Artikel 20 - 82
2. Auflage, Tübingen 2006
(zitiert: GG II)

DÜRR, Hansjochen

Die Auswirkungen der §§ 8a-c BNatSchG
auf das öffentliche Baurecht
BauR 1994, 460 ff.

- EICHENBERGER, Kurt
Gesetzgebung im Rechtsstaat
VVDS_tRL 40 (1982), 7 ff.
- EKART, Felix
Praktische Probleme des Art. 20a GG in
Verwaltung, Rechtsprechung und Gesetz-
gebung
SächsVBI. 1998, 49 ff.
- EPINEY, Astrid
in: von MANGOLDT, Hermann / KLEIN,
Friedrich / STARCK, Christian (Hrsg.)
Kommentar zum Grundgesetz
Band 2: Artikel 20 bis 82
5. Auflage, München 2005
(zitiert: vMangoldt/Klein/Starck, GG II)
- Umweltrecht in der Europäischen Union
2. Auflage, Berlin 2005
(zitiert: Umweltrecht)
- Vogel- und Habitatschutz in der EU
UPR 1997, 303 ff.
- ERBGUTH, Wilfried / STOLLMANN, Frank
Die Bindung der Verwaltung an die FFH-
Richtlinie
DVBI. 1997, 453 ff.
- ESSER, Josef
Grundsatz und Norm in der richterlichen
Fortbildung des Privatrechts
Tübingen 1956
- FISAHN, Andreas
Implikationen der naturschutzrechtlichen
Eingriffsregelung
ZUR 1996, 180 ff.
- FISCHER-HÜFTLE, Peter
Rechtliche Bewertung bundesweiter Roter
Listen
in: Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.)
Bundesweite Rote Listen
Bilanzen, Konsequenzen, Perspektiven
Bonn-Bad Godesberg 2000

- FRENZ, Walter
- Sustainable Development durch Raumplanung
Berlin 2000
(zitiert: Sustainable Development)
- Föderalismusreform im Umweltschutz
NVwZ 2006, 742 ff.
- Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht
zur Verteilung von individueller und staatlicher Verantwortung
Berlin 1997
(zitiert: Das Verursacherprinzip)
- FÜßER, Klaus
- Die „zahlen- und flächenmäßig geeigneten Gebiete“ i. S. des Art. 4 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie
NuR 2004, 701 ff.
- GASSNER, Erich
- in: GASSNER, Erich / BENDOMIR-KAHLO, Gabriele / SCHMIDT-RÄNTSCH, Anette und Jürgen
Bundesnaturschutzgesetz
2. Auflage, München 2003
(zitiert: Gassner/Bendomir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz)
- Das Recht der Landschaft Gesamtdarstellung für Bund und Länder
Radebeul 1995
(zitiert: Recht der Landschaft)
- Eingriffe in Natur und Landschaft - ihre Regelung und ihr Ausgleich nach § 8 BNatSchG
NuR 1984, 81 ff.
- GASSNER, Erich / WINKELBRANDT, Arnd / BERNOTAT, Dirk
- UVP
Rechtliche und fachliche Anleitung für die Umweltverträglichkeitsprüfung
4. Auflage, Heidelberg 2005

- GELLERMANN, Martin
 Natura 2000
 Europäisches Habitatschutzrecht und seine
 Durchführung in der Bundesrepublik
 Deutschland
 2. Auflage, Berlin u. a. 2001
 (zitiert: Natura 2000)
- Das FFH-Regime und die sich daraus erge-
 benden Umsetzungsverpflichtungen
 NVwZ 2001, 500 ff.
- GERN, Alfons
 Deutsches Kommunalrecht
 3. Auflage, Baden-Baden 2003
- GUSY, Christoph
 Parlamentarischer Gesetzgeber und Bun-
 desverfassungsgericht
 Berlin 1985
- HABEL, Ekkehard
 Menschenwürde und natürliche Lebens-
 grundlagen
 NuR 1995, 165 ff.
- HAGENAH, Evelyn
 Prozeduraler Umweltschutz
 Baden-Baden 1996
 zugleich: Bielefeld, Univ., Diss., 1995
- HAHN, Martina
 Das Staatsziel Umweltschutz
 - Art. 20 a Grundgesetz -
 „Ausgleich von Defiziten oder umwelt-
 politische Phrase?“
 Dissertation, 1996
- HAIN, Karl-Eberhard
 Der Gesetzgeber in der Klemme zwischen
 Übermaß- und Untermaßverbot?
 DVBl. 1993, 982 ff.
- Das Untermaßverbot in der Kontroverse
 ZG 1996, 75 ff.

- HAIN, Karl-Eberhard / UNRUH, Peter
 Neue Wege in der Grundrechtsdogmatik?
 Anmerkungen zum Schächt-Urteil des
 BVerfG nach Änderung des Art. 20a GG
 DÖV 2003, 147 ff.
- HARATSCH, Andreas / KOENIG, Christian /
 PECHSTEIN, Matthias
 Europarecht
 5. Auflage, Tübingen 2006
- HELBERG, Andreas
 in: KOCH, Hans-Joachim (Hrsg.)
 Umweltrecht
 Neuwied und Kriftel, 2002
- HENDLER, Reinhard
 in: KOCH, Hans-Joachim / HENDLER,
 Reinhard (Hrsg.)
 Baurecht, Raumordnungs- und Landes-
 planungsrecht
 4. Auflage, Stuttgart u. a. 2004
- HENNEKE, Hans-Günter
 Der Schutz der natürlichen Lebensgrund-
 lagen in Art. 20a GG
 NuR 1995, 325 ff.
- HERDEGEN, Matthias
 Europarecht
 9. Auflage, München 2007
- HESSE, Konrad
 Grundzüge des Verfassungsrechts der
 Bundesrepublik Deutschland
 20. Auflage, Heidelberg 1995
 (zitiert: Grundzüge des Verfassungsrechts)
- Bedeutung der Grundrechte
 in: BENDA, Ernst / MAIHOFER, Werner /
 VOGEL, Hans-Jochen (Hrsg.)
 Handbuch des Verfassungsrechts der Bun-
 desrepublik Deutschland
 Studienausgabe, Teil 1
 2. Auflage, Berlin u. a. 1995
 (zitiert: Bedeutung der Grundrechte)

- Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Wahrnehmung grundrechtlicher Schutzpflichten des Gesetzgebers
in: DÄUBLER-GMELIN, Herta / KINKEL, Klaus / MEYER, Hans / SIMON, Helmut (Hrsg.)
Gegenrede
Aufklärung - Kritik - Öffentlichkeit
Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz
Baden-Baden, 1994
(zitiert: Verfassungsgerichtliche Kontrolle)
- HEUN, Werner
Funktionell-rechtliche Schranken der Verfassungsgerichtsbarkeit
Reichweite und Grenzen einer dogmatischen Argumentationsfigur
Baden-Baden 1992
- HIMMELMANN, Steffen
EG-Umweltrecht und nationale Gestaltungsspielräume
Baden-Baden 1997
zugleich: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1997
- HOFFMANN-RIEM, Wolfgang
Vom Staatsziel Umweltschutz zum Gesellschaftsziel Umweltschutz
DV 1995, 425 ff.
- HOPPE, Werner
in: HOPPE, Werner / BÖNKER, Christian / GROTEFELS, Susan (Hrsg.)
Öffentliches Baurecht
3. Auflage, München 2004
- HORN, Norbert
Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie
2. Auflage, Heidelberg 2001
- HUFEN, Friedhelm
Verwaltungsprozessrecht
6. Auflage, München 2005

- ISENSEE, Josef
 Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht
 in: ISENSEE, Josef / KIRCHHOF, Paul (Hrsg.)
 Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
 Band V, Allgemeine Grundrechtslehren
 Heidelberg 1992
- IVEN, Klaus
 in: KOLODZIEJCOK, Karl-Günther / RECKEN, Josef / APFELBACHER, Dieter / IVEN, Klaus (Hrsg.)
 Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts
 Band 1, Loseblatt,
 2. Ergänzungslieferung,
 Berlin, Stand Dezember 2006
 (zitiert: Kolodziejcok/Recken/ Apfelbacher/Iven, Naturschutz, Bd. 1)
 Zur Praxis der Mitgliedstaaten bei der Ausweisung von Vogelschutzgebieten
 NuR 1998, 528 ff.
 Schutz natürlicher Lebensräume und Gemeinschaftsrecht
 NuR 1996, 373 ff.
- JAECKEL, Liv
 Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht
 Baden-Baden 2001
 zugleich: Leipzig, Univ., Diss., 2000
- JAKOBS, Michael Ch.
 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
 DVBl. 1985, 97 ff.
- JANS, Jan H. / VON DER HEIDE, Ann-Katrin
 Europäisches Umweltrecht
 Groningen 2003

- JARASS, Hans D. in: JARASS, Hans D. / PIEROTH, Bodo (Hrsg.)
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Kommentar
8. Auflage, München 2006
(zitiert: Jarass/Pieroth, GG)
- Bundesimmissionsschutzgesetz
7. Auflage, München 2007
(zitiert: BImSchG)
- EG-rechtliche Vorgaben zur Ausweisung
und Änderung von Vogelschutzgebieten
NuR 1999, 481 ff.
- JESSEL, Beate / TOBIAS, Kai Ökologisch orientierte Planung
Stuttgart 2002
- KADELBACH, Stefan Verfassungsrechtliche Grenzen für Deregu-
lierung des Ordnungsverwaltungsrechts
KritV 1997, 263 ff.
- KATZ, Alfred Staatsrecht
Grundkurs im öffentlichen Recht
16. Auflage, Heidelberg 2005
- KETTELER, Gerd Der Begriff der Nachhaltigkeit im Umwelt-
und Planungsrecht
NuR 2002, 513 ff.
- KIESER, Andrea Untersuchungen zu Hemerobie und
Nutzungsstrukturen von Siedlungsflächen
in Nordrhein-Westfalen
Hamburg 1999
- KLEIN, Hans H. Staatsziele im Verfassungsgesetz - Emp-
fiehl es sich, ein Staatsziel Umwelt-schutz
in das Grundgesetz aufzunehmen?
DVBl. 1991, 729 ff.

KLEIN, Oliver / SCHNEIDER, Karsten

Art. 72 GG n. F. im Kompetenzgefüge der
Föderalismusreform
DVBl. 2006, 1549 ff.

KLOEPFER, Michael

in: DOLZER, Rudolf / VOGEL, Klaus /
GRAßHOF, Karin (Hrsg.)
Bonner Kommentar zum Grundgesetz
Band 5, Art. 20 - 37
116. Akt., Heidelberg 2006
(zitiert: BK, GG Bd. 5)

Föderalismusreform und Umweltgesetz-
gebungskompetenzen
ZG 2006, 250 ff.

Umweltrecht
3. Auflage, München 2004
(zitiert: Umweltrecht)

Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum
neuen Art. 20a GG
DVBl. 1996, 73 ff.

Abwägungsregeln bei Satzungsgebung und
Gesetzgebung
DVBl. 1995, 441 ff.

Umweltstaat
Berlin u. a. 1989
(zitiert: Umweltstaat)

KOCH, Hans-Joachim

Die normtheoretische Basis der Abwägung
in: ERBGUTH, Wilfried / OEBBECKE,
Janbernd / RENGELING, Hans-Werner /
SCHULTE, Martin (Hrsg.)
Abwägung im Recht
Symposium und Verabschiedung von Wer-
ner Hoppe
Seite 9 ff.
Berlin u. a., 1996
(zitiert: Basis der Abwägung)

Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht -
ein Missverständnis?
NuR 2001, 541 ff.

- KOCH, Thorsten
Europäisches Habitatschutzrecht und
Rechte von Planungs- sowie Vorhaben-
trägern
Bissendorf, 2000
- KOLODJZIECOK, Karl-Günther
in: KOLODJZIECOK, Karl-Günther /
RECKEN, Josef / APFELBACHER,
Dieter / IVEN, Klaus (Hrsg.)
Naturschutz, Landschaftspflege und ein-
schlägige Regelungen des Jagd- und Forst-
rechts
Band 1, Loseblatt,
2. Ergänzungslieferung,
Berlin, Stand Dezember 2006
- KORIOOTH, Stefan
in: SCHLAICH, Klaus / KORIOOTH, Stefan
(Hrsg.)
Das Bundesverfassungsgericht
Stellung, Verfahren, Entscheidungen
5. Auflage, München 2001
- KOTULLA, Michael
Verfassungsrechtliche Aspekte im Zusam-
menhang mit der Einführung eines Umwelt-
grundrechtes in das Grundgesetz
KJ 2000, 22 ff.
- KRATSCH, Dietrich/
SCHUMACHER, Jochen
Naturschutzrecht
Berlin 2005
- KUHLMANN, Hartmut
Der Mitweltschutz im gesamtdeutschen
Grundgesetz
NuR 1995, 1 ff.
- LARENZ, Karl
Methodenlehre der Rechtswissenschaft
6. Auflage, Berlin u. a. 1991
- LERSNER, Heinrich Freiherr von
Gibt es Eigenrechte der Natur?
NVwZ 1988, 988 ff.

- LORENZ, Dieter
Die Kontrolle von Tatsachenentscheidungen und Prognoseentscheidungen, insbesondere in den Neugliederungsverfahren in: STARCK, Christian / STERN, Klaus (Hrsg.)
Landesverfassungsgerichtsbarkeit
Teilband III, Verfassungsauslegung
Baden-Baden, 1983
- LORZ, Albert / MÜLLER, Markus H. / STÖCKEL, Heinz
Naturschutzrecht
2. Auflage, München 2003
- LOUIS, Hans Walter
Die Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie durch das Bundesnaturschutzgesetz und ihre Rechtsfolgen
DÖV 1999, 374 ff.

Die Vogelschutzrichtlinie
UPR 1997, 301 ff.
- MAAß, Christian A.
Die Identifizierung faktischer Vogelschutzgebiete
NuR 2000, 121 ff.

Anmerkung zum Beschluss des OVG Münster vom 11.05.1999 (20 B 1464/98)
ZUR 2000, 162 ff.

Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 18.03.1999 (Rs C-166/97)
ZUR 1999, 150 ff.
- MAURER, Hartmut
Allgemeines Verwaltungsrecht
16. Auflage, München 2006
(zitiert: Allg. Verwaltungsrecht)

Staatsrecht I
4. Auflage, München 2005
(zitiert: Staatsrecht I)
- MENZEL, Hans-Joachim
Das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ - Herausforderung an Rechtssetzung und Rechtsanwendung
ZRP 2001, 221 ff.

- MERTEN, Detlef
Über Staatsziele
DÖV 1993, 368 ff.
- MEYER, Wolfgang
in: von MÜNCH, Ingo / KUNIG, Philip
(Hrsg.)
Grundgesetz-Kommentar
Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamt-
register)
4./5. Auflage, München 2003
- MEYER-TESCHENDORF, Klaus G.
Verfassungsmäßiger Schutz der natürlichen
Lebensgrundlagen
ZRP 1994, 73 ff.
- MICHAEL, Lothar
Die drei Argumentationsstrukturen des
Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit - Zur
Dogmatik des Über- und Untermaßverbotes
und der Gleichheitssätze
JuS 2001, 148 ff.
- MICHLER, Hans-Peter
Die Rechtsstellung der Gemeinden bei der
Ausweisung Europäischer Vogelschutz-
gebiete
VWBIBW 2006, 449 ff.
- MÖSTL, Markus
Probleme der verfassungsprozessualen
Geltendmachung gesetzgeberischer
Schutzpflichten
DÖV 1998, 1029 ff.
- MÜLLER-BROMLEY, Nicolai
Staatszielbestimmung Umweltschutz im
Grundgesetz?
Berlin, 1990
zugleich: Göttingen, Diss. 1987
- MURSWIEK, Dietrich
in: SACHS, Michael (Hrsg.)
Grundgesetz Kommentar
3. Auflage, München 2003
(zitiert: Sachs, GG)

Ausgewählte Probleme des allgemeinen
Umweltrechts
DV 2005, 243 ff.

„Nachhaltigkeit“ - Probleme der rechtlichen
Umsetzung eines umweltpolitischen Leit-
bildes
NuR 2002, 641 ff.

Das sogenannte Kooperationsprinzip - ein
Prinzip des Umweltschutzes?
ZUR 2001, 7 ff.

Umweltrecht und Grundgesetz
DV 2000, 241 ff.

Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG)
NVwZ 1996, 222 ff.

von MUTIUS, Albert

Kommunalrecht
München 1996

NIPKOW, Markus

Zum Wert Roter Listen für den Artenschutz
und die Naturschutzpolitik
in: Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.)
Rote Listen - Barometer der Biodiversität
Bonn-Bad Godesberg 2005

OSSENBÜHL, Fritz

Abwägung im Verfassungsrecht
in: ERBGUTH, Wilfried / OEBBECKE,
Janbernd / RENGELING, Hans-Werner /
SCHULTE, Martin (Hrsg.)
Abwägung im Recht
Symposium und Verabschiedung von Wer-
ner Hoppe
Seite 25 ff.
Berlin u. a., 1996
(zitiert: Abwägung im Verfassungsrecht)

Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesund-
heits-, Arbeits- und Umweltschutz
NVwZ 1986, 161 ff.

- PAPIER, Hans-Jürgen
 Grundgesetz und Wirtschaftsordnung
 in: BENDA, Ernst / MAIHOFER, Werner /
 VOGEL, Hans-Jochen (Hrsg.)
 Handbuch des Verfassungsrechts der
 Bundesrepublik Deutschland
 Studienausgabe, Teil 1
 2. Auflage, Berlin u. a. 1995
- PESTALOZZA, Christian
 Verfassungsprozeßrecht
 Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes
 und der Länder
 3. Auflage, München 1991
- PETERS, Heinz-Joachim
 Art. 20a GG - Die neue Staatszielbestim-
 mung des Grundgesetzes
 NVwZ 1995, 555 ff.
- PIEROTH, Bodo / SCHLINK, Bernhard
 Grundrechte
 Staatsrecht II
 21. Auflage, Heidelberg 2005
- RASSOW, Reinhard
 Zur Konkretisierung des Untermaßverbotes
 ZG 2005, 262 ff.
- REHBINDER, Eckard
 Prinzipien des Umweltrechts in der Recht-
 sprechung des Bundesverwaltungsgerichts:
 das Vorsorgeprinzip als Beispiel
 in: FRANßEN, Everhardt / REDEKER,
 Konrad / SCHLICHTER, Otto / WILKE, Die-
 ter (Hrsg.)
 Bürger - Richter - Staat
 Festschrift für Horst Sandler
 Seite 269 ff.
 München 1991
 (zitiert: Prinzipien des Umweltrechts)
- Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg
 zur Nachhaltigkeit
 NVwZ 2002, 657 ff.

- REIMER, Franz
Verfassungsprinzipien
ein Normtyp im Grundgesetz
Berlin 2001
zugleich: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss.,
2000
- RENGELING, Hans-Werner
Föderalismusreform und Gesetzgebungs-
kompetenzen
DVBl. 2006, 1537 ff.
- RIEGLER, Hans-Jörg
Konflikte zwischen Grundgesetz und
Länderverfassungen
Zur Bedeutung der Grundrechte und
Staatszielbestimmungen in den Verfas-
sungen der neuen Länder
Dissertation, Würzburg 1996
- RÖHL, Klaus F.
Allgemeine Rechtslehre
2. Auflage, Köln u. a. 2001
- ROßNAGEL, Alexander
Lernfähiges Europarecht - am Beispiel des
europäischen Umweltrechts
NVwZ 1997, 122 ff.
- RÖDIGER-VORWERK, Tania
Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der Eu-
ropäischen Union und ihre Umsetzung in
nationales Recht
Berlin 1998
zugleich: Gießen, Univ., Diss., 1998
- RUNGE, Karsten
Die Umweltverträglichkeitsuntersuchung
Internationale Entwicklungstendenzen und
Planungspraxis
Berlin u. a. 1998
- SANNWALD, Rüdiger
in: SCHMIDT-BLEIBTREU, Bruno / KLEIN,
Franz (Hrsg.)
Kommentar zum Grundgesetz
10. Auflage, München 2004

- SCHINK, Alexander
Umweltschutz als Staatsziel
DÖV 1997, 221 ff.

Die Eingriffsregelung im Naturschutz- und
Landschaftsrecht
DVBl. 1992, 1390 ff.
- SCHLETTE, Volker

Die Verfassungswidrigkeit des „Ozon-
Gesetzes“
JZ 1996, 327 ff.
- SCHMIDT, Reiner

Der Staat der Umweltvorsorge
DÖV 1994, 749 ff.
- SCHLINK, Bernhard

Abwägung im Verfassungsrecht
Berlin 1976
- SCHMIDT-RÄNTSCH, Anette

in: GASSNER, Erich / BENDOMIR-KAHLO,
Gabriele / SCHMIDT-RÄNTSCH, Anette
und Jürgen (Hrsg.)
Bundesnaturschutzgesetz
2. Auflage, München 2003
- SCHMIDT-RÄNTSCH, Jürgen

in: GASSNER, Erich / BENDOMIR-KAHLO,
Gabriele / SCHMIDT-RÄNTSCH, Anette
und Jürgen (Hrsg.)
Bundesnaturschutzgesetz
2. Auflage, München 2003
- SCHNEIDER, Hans

Gesetzgebung
3. Auflage, Heidelberg 2002
- SCHOLZ, Rupert

in: MAUNZ, Theodor / DÜRIG, Günter /
HERZOG, Roman (Hrsg.)
Grundgesetz Kommentar
Band III, Art. 20a - Art. 53
München, Stand 2002

- SCHRÖDER, Meinhard „Nachhaltigkeit“ als Ziel und Maßstab des deutschen Umweltrechts
WiVerw 1995, 65 ff.
- SCHULZE-FIELITZ, Helmuth in: DREIER, Horst (Hrsg.)
Grundgesetz Kommentar
Band II, Artikel 20 - 82
2. Auflage, Tübingen 2006
- SOELL, Hermann Schutzgebiete
NuR 1993, 301 ff.
- SÖHNLEIN, Bernd Landnutzung im Umweltstaat des Grundgesetzes:
eine Dogmatik des Art. 20a GG und ihre praktische Anwendung
Stuttgart u. a. 1999
zugleich: Jena, Univ., Diss., 1999
- SOMMERMANN, Karl-Peter in: von MÜNCH, Ingo / KUNIG, Philip (Hrsg.)
Grundgesetz-Kommentar
Band 2 (Art. 20 bis Art. 69)
5. Auflage, München 2001
(zitiert: vMü/Ku, GG Bd. 2)
- in: von MANGOLDT, Hermann / KLEIN, Friedrich / STARCK, Christian (Hrsg.)
Kommentar zum Grundgesetz
Band 2: Artikel 20 bis 82
5. Auflage, München 2005
(zitiert: vMangoldt/Klein/Starck, GG II)
- SPANNOWSKY, Willy Vorgaben der räumlichen Gesamtplanung für die Ausweisung besonderer Schutzgebiete
UPR 2000, 41 ff.
- SPARWASSER, Reinhard / ENGEL, Rüdiger / VORCKUHLE, Andreas Umweltrecht
Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts
5. Auflage, Heidelberg 2003

SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen)

Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes
Sondergutachten vom 05.08.2002
Deutscher Bundestag, Drs. 14/9852

STARCK, Christian

in: von MANGOLDT, Hermann / KLEIN, Friedrich / STARCK, Christian (Hrsg.)
Kommentar zum Grundgesetz
Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19
5. Auflage, München 2005
(zitiert: vMangoldt/Klein/Starck, GG I)

Praxis der Verfassungsauslegung
Baden-Baden 1994
(zitiert: Praxis der Verfassungsauslegung)

Der verfassungsrechtliche Schutz des ungeborenen Lebens
JZ 1993, 816 ff.

STEINBERG, Rudolf

Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung
NJW 1996, 1985 ff.

STERN, Klaus

Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland
Band I
Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung
2. Auflage, München 1984
(zitiert: Staatsrecht, Bd. I)

Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland
Band III/1
Allgemeine Lehren der Grundrechte
München 1988
(zitiert: Staatsrecht, Bd. III/1)

Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland
Band III/2
Allgemeine Lehren der Grundrechte
München 1994
(zitiert: Staatsrecht, Bd. III/2)

- STOBER, Rolf
 in: WOLFF, Hans J. / BACHOF, Otto /
 STOBER, Rolf / KLUTH, Winfried (Hrsg.)
 Verwaltungsrecht I
 12. Auflage, München 2007
 (zitiert: Verwaltungsrecht I)
- Kommunalrecht in der Bundesrepublik
 Deutschland
 3. Auflage, Stuttgart u. a. 1996
 (zitiert: Kommunalrecht)
- TREMMEL, Jörg / LAUKEMANN, Marc /
 LUX, Christina
 Die Verankerung von Generationengerech-
 tigkeit im Grundgesetz - Vorschlag für einen
 erneuerten Art. 20a GG
 ZRP 1999, 432 ff.
- UHLE, Arnd
 Das Staatsziel „Umweltschutz“ im System
 der grundgesetzlichen Ordnung
 DÖV 1993, 947 ff.
- Das Staatsziel „Umweltschutz“ und das So-
 zialstaatsprinzip im verfassungsrechtlichen
 Vergleich
 JuS 1996, 96 ff.
- Das Staatsziel „Umweltschutz“ und das
 Bundesverwaltungsgericht
 Anmerkungen zu dem Beschluß vom
 13.4.1995 - 4 B 70/95
 UPR 1996, 55 ff.
- UNRUH, Peter / STROHMEYER, Jochen
 Die Pflicht zum Erlaß einer Rechtsverord-
 nung
 NuR 1998, 225 ff.
- VEITH, Andrea
 Die Staatszielbestimmung Umweltschutz
 Art. 20a GG in ihrer Umsetzung in der all-
 gemeinen Rechtsordnung
 Konstanz, Univ., Diss., 2000
- VOGEL, Hans-Jochen
 Die Reform des Grundgesetzes nach der
 deutschen Einheit
 DVBl. 1994, 497 ff.

VOßKUHLE, Andreas

in: von MANGOLDT, Hermann / KLEIN, Friedrich / STARCK, Christian (Hrsg.)
Kommentar zum Grundgesetz
Band 3: Artikel 83 bis 146
5. Auflage, München 2005
(zitiert: vMangoldt/Klein/Starck, GG III)

Das Kooperationsprinzip im Immissions-
schutzrecht
ZUR 2001, 23 ff.

Das Kompensationsprinzip
Tübingen 1999
(zitiert: Das Kompensationsprinzip)

WAECHTER, Kay

Umweltschutz als Staatsziel
NuR 1996, 321 ff.

WELTKOMMISSION FÜR UMWELT UND
ENTWICKLUNG

Unsere gemeinsame Zukunft
Der Brundtland-Bericht der Weltkommission
für Umwelt und Entwicklung
Hauff, Volker (Hrsg.)
Greven 1987

WESTPHAL, Simone

Das Kooperationsprinzip als Rechtsprinzip
DÖV 2000, 996 ff.

WINTER, Gerd

Etappensieg für den Weissen Löffler
Anmerkung zu EuGH, Urteil vom
02.08.1993 Rs C 355/90 (Kommission ./.
Spanien)
ZUR 1994, 308 ff.

Der Säbelschnäbler als Teil fürs Ganze
NuR 1992, 21 ff.

WOLF, Rainer

Gehalt und Perspektiven des Art. 20a GG
KritV 1997, 280 ff.

Einleitung

Das Landschafts- und Naturschutzrecht hat den ganzheitlichen Schutz von Natur und Landschaft zum Gegenstand und zielt auf den Schutz der Tier- und Pflanzenwelt inklusive ihrer Lebensräume, der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie der Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft.¹ Hierzu soll vor allem der Objekt- und Flächenschutz maßgeblich beitragen.

Im Zuge des fortschreitenden Artenrückgangs hat sich nämlich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Artenvielfalt nur durch den Schutz der natürlichen Lebensräume effektiv gewährleistet werden kann.² In Deutschland werden mittlerweile 69% sämtlicher vorkommenden Biotoptypen als gefährdet eingestuft, 15% hiervon sind vom Aussterben bedroht.³ Als Folge der schwindenden Qualität der Lebensräume sind 39% der heimischen Tierarten sowie 28% der heimischen Pflanzenarten in ihrem Bestand gefährdet bzw. bereits ausgestorben.⁴

Deshalb kommt der Ausweisung von Schutzgebieten als dem klassischen Steuerungsinstrument des ökologischen Flächenschutzes entscheidende Bedeutung zu, weil hierdurch naturzerstörende und landschaftsverbrauchende Handlungen wirkungsvoll begrenzt oder verboten werden können.⁵

In letzter Zeit deuten allerdings verschiedene Anzeichen auf eine Trendwende bezüglich der Durchführung des Flächenschutzes hin. So hat etwa der Landtag von Nordrhein-Westfalen mit der Änderung des Landschaftsgesetzes vom 19. Juni 2007⁶ weit reichende Korrekturen vorgenommen, nach denen unter anderem der gesetzliche Biotopschutz auf die bundes- und europarechtlichen Vorgaben reduziert wird. Darüber hinausgehende landesgesetzliche Vorgaben werden als Hemmnis für die städtebauliche und wirtschaftliche Entwicklung erachtet und wurden deshalb aufgehoben.⁷ Das hessische Landesparlament ist mit der Novelle des Hessischen Naturschutzgesetzes vom 21. November 2006 noch

¹ **Jessel/Tobias**, S. 216; **Kratsch/Schumacher**, S. 1; **Runge**, S. 28.

² **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 2; **Soell**, NuR 1993, 301, 301.

³ **SRU**, Sondergutachten 2002, BT-Drs. 14/9852, S. 12 (Tz. 5).

⁴ **SRU**, Sondergutachten 2002, BT-Drs. 14/9852, S. 12 (Tz. 5).

⁵ **Gassner**, Recht der Landschaft, S. 193; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 12, Rn. 52; **SRU**, Sondergutachten 2002, BT-Drs. 14/9852, S. 121 (Tz. 290).

⁶ **GVNW** Nr. 14 vom 04.07.2007, S. 226.

⁷ **LTNW-Drs.** 14/3144, S. 1.

weiter gegangen, indem es die Aufhebung von insgesamt 15 großflächigen Landschaftsschutzgebieten mit einem Umfang von rund 730.000 Hektar beschlossen hat.⁸ Allein durch diese Maßnahme wurde der Anteil der ausgewiesenen Landschaftsschutzgebiete gemessen an der Fläche des Landes Hessen von 43,4% auf 8% reduziert.⁹ Andere Bundesländer könnten diesen Beispielen folgen.

Hintergrund der Aufhebung von Schutzgebieten dürfte zunehmend die Absicht sein, bestimmte Areale (wieder) der wirtschaftlichen Nutzung zuzuführen, wie etwa zu Zwecken der Industrieansiedlung, des Wohnungsbaus, des Tourismus oder der intensiven Land- und Forstwirtschaft. Denn ausgewiesene Schutzgebiete beschränken die Kommunen und anderen Hoheitsträger in ihrer Planungshoheit und -freiheit über diese Gebiete. Da der Staat bei vielen der vorerwähnten Nutzungen sowohl mittelbar als auch unmittelbar Einnahmen erzielen kann, die ihm bei unter Schutz gestellten Gebieten versagt bleiben und die Schutzgebiete vielmehr regelmäßig noch mit Kosten für Erhaltungs- oder Pflegemaßnahmen verbunden sind, ist in Zeiten leerer Haushaltskassen vermehrt mit dem Bestreben nach Aufhebung von Schutzgebieten zu rechnen.

So ist etwa wegen der aktuellen Klimaschutzdebatte sowie der stetig steigenden Preise für importierte Brennstoffe die Nachfrage an nachwachsenden Rohstoffen aus heimischer Region für den Energiemarkt gestiegen. Hieraus resultiert ein erhöhter Bedarf an zusätzlichen Flächen für den Anbau von bioenergetisch nutzbaren Pflanzen ohne die Flächen für den Nahrungsmittelanbau zu reduzieren, da auch die Preise für Lebensmittel in letzter Zeit steigen. Als mögliche Flächen für den Anbau von Pflanzen für die Energiegewinnung werden vermehrt bisher als Schutzgebiet ausgewiesene Areale ins Visier genommen. Eine ähnliche Entwicklung ist auf dem Forstsektor infolge der verstärkten Nachfrage an Holz als Brennstoff zu beobachten.

In Zukunft dürfte die Aufhebung von Schutzgebieten auch aus Gründen der klimatischen Veränderung relevant werden, die dazu führt, dass einige Tier- und Pflanzenarten selbst in derzeit ausgewiesenen Schutzgebieten nicht mehr überleben können.

Nach der derzeitigen Gesetzeslage ist eine solche Aufhebung unter Schutz gestellter Gebiete nicht geregelt. Weder das Bundesnaturschutzgesetz noch die Landesnaturschutzge-

⁸ HeLT-Drs. 16/6190, S. 41 - 43.

⁹ HeLT-Drs. 16/5926, S. 1.

setze sehen eine gesetzliche Regelung bezüglich der Aufhebung der Unterschutzstellung vor.

Die Rechtsprechung hat sich bisher nur sehr selten mit der Aufhebung von Schutzgebieten befassen müssen, was vor allem daran lag, dass der Umwelt- und Naturschutz erst seit den 1990er Jahren von staatlicher Seite ernsthaft betrieben wurde und es deshalb in den vergangenen Jahren eher eine Ausweitung als eine Rücknahme von Schutzgebietsausweisungen gab. Dementsprechend stand die Rechtmäßigkeit der Schutzgebietsausweisung im Vordergrund gerichtlicher Auseinandersetzungen.

Diese Situation könnte sich aus den vorerwähnten Gründen ändern, zumal in der politischen Diskussion die Umwelt- und Naturschutzgesetze zunehmend als Hemmnis wirtschaftlicher Entwicklung angegriffen werden und deren Abbau als Deregulierung angepriesen wird. So hat beispielsweise der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) in einem Positionspapier „Natur schützen - Wirtschaft stärken - Infrastruktur entwickeln“ Änderungen im europäischen Naturschutzrecht gefordert.¹⁰ In diesem Papier werden zahlreiche Forderungen aufgestellt und mit Fallbeispielen ergänzt, die belegen sollen, wie angeblich durch die FFH- und Vogelschutzrichtlinie geschaffene Investitionshemmnisse durch eine Novellierung der beiden Richtlinien abgebaut werden könnten. Die Forderung nach Änderungen und gegebenenfalls Zusammenführung der beiden EG-Richtlinien werden auch von anderen wirtschaftlichen Interessengruppen sowie von einigen Bundesländern erhoben.¹¹

Die bisher fehlende Normierung sowie die künftig vermehrt zu erwartende Aufhebung unter Schutz gestellter Gebiete sollen zum Anlass genommen werden, die Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten näher zu untersuchen. Diesbezüglich ist zwar prinzipiell zwischen der Aufhebung eines Schutzgebietes als Einzelfallmaßnahme und der allgemeinen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch abstrakt-generelles Gesetz zu differenzieren. Doch dürften die Anforderungen an beide Maßnahmen nahezu die gleichen sein.

¹⁰ Positionspapier vom 07.02.2006 und Pressemeldung vom 07.03.2006 unter <<http://www.dihk.de/inhalt/informationen/news/meldungen/meldung008729.main.html>> (zuletzt aufgerufen am 31.01.2008).

¹¹ Vgl. hierzu die Stellungnahme des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 28.04.2006 unter <http://www.bmu.de/naturschutz_biologische_vielfalt/downloads/doc/37092.php> (zuletzt aufgerufen am 31.01.2008).

Im ersten Teil der Untersuchung wird zunächst kurz erläutert, ob die Aufhebung der Unterschutzstellung rechtlich und tatsächlich grundsätzlich möglich ist. Anschließend werden in Teil 2 intensiv die rechtlichen Anforderungen untersucht, die an die Aufhebung von Schutzgebieten zu stellen sind. Hier wird der Frage nachgegangen, welche einzelnen Normen welcher Gesetze bei der Aufhebung eines Schutzgebietes bzw. bei der generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten per Gesetz betroffen werden und zu berücksichtigen sind. In diesem Zusammenhang werden auch allgemeine naturschutzfachliche Bewertungskriterien erörtert, die es erlauben sollen, Maßstäbe zu entwickeln, die bei der Frage der Aufhebung von Schutzgebieten herangezogen werden können, soweit die untersuchten Normen selbst keine speziellen und abschließenden naturschutzfachlichen Bewertungskriterien enthalten. Der dritte Teil der Ausarbeitung ist schließlich den verfahrensrechtlichen Aspekten und der Frage gewidmet, durch wen und auf welche Art und Weise die Rechtmäßigkeit der Aufhebung eines Schutzgebietes letztlich überprüft werden kann. Im vierten Teil werden noch einige Vorschläge unterbreitet, wie die bestehenden Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten durch Gesetzesänderungen deutlicher ausgestaltet und die Einhaltung dieser Anforderungen wirksamer überprüft werden könnten, bevor die Ausarbeitung mit einer Schlussbetrachtung endet.

Teil 1) Möglichkeit und Rechtsnatur der Aufhebung von Schutzgebieten

Zu Beginn der Untersuchung muss kurz erörtert werden, ob die Aufhebung eines nach dem Landschafts- und Naturschutzrecht ausgewiesenen Schutzgebietes grundsätzlich überhaupt möglich ist (**A.**). Anschließend ist auf die Rechtsnatur der Maßnahme einzugehen, um die konkreten Anforderungen bestimmen zu können, die an die Aufhebung von Schutzgebieten zu stellen sind (**B.**). Schließlich ist der Frage nachzugehen, ob es für die Aufhebung von Schutzgebieten einer expliziten Ermächtigungs- oder Eingriffsgrundlage bedarf (**C.**).

A. Rechtliche und tatsächliche Möglichkeit der Aufhebung

Zunächst darf die Aufhebung eines ausgewiesenen Schutzgebietes rechtlich und tatsächlich nicht von vornherein ausgeschlossen sein.

In rechtlicher Hinsicht handelt es sich bei der Ausweisung eines Schutzgebietes nach dem Landschafts- und Naturschutzrecht um eine hoheitliche Maßnahme, die nicht von vornherein unumkehrbar ist. Grundsätzlich kann nämlich jede hoheitliche Maßnahme wieder aufgehoben oder abgeändert werden, soweit dies nicht aus besonderen Gründen ausgeschlossen ist.

Ausgeschlossen ist die Aufhebung oder Änderung einer hoheitlichen Maßnahme dann, wenn die Rechtsordnung dies ausdrücklich bestimmt, wie dies etwa durch die so genannte Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 GG für die darin erwähnten Einrichtungen und Normen des Grundgesetzes der Fall ist. Eine gesetzliche Bestimmung, nach der einmal ausgewiesene Schutzgebiete nicht mehr aufgehoben werden dürfen, existiert in der deutschen Rechtsordnung nicht.

Ohne ausdrückliche gesetzliche Anordnung kann die Aufhebung oder Änderung einer hoheitlichen Maßnahme aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten in besonders gelagerten Fällen dann ausgeschlossen sein, wenn ein besonderes schutzwürdiges Vertrauen am Fortbestand der Maßnahme besteht, weil durch die Maßnahme bereits eine bestimmte gesicherte Rechtsposition erlangt wurde.¹² Da ein derartiges schutzwürdiges Vertrauen regel-

¹² **Badura**, Staatsrecht, F, Rn. 14; **Benda**, Rn. 49; **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 386, 387; **Katz**, Rn. 200; **Maurer**, Staatsrecht I, § 8, Rn. 49, § 17, Rn. 112.

mäßig nur in Bezug auf subjektive Rechtspositionen entstehen kann, scheidet die Anwendung dieses Grundsatzes bezüglich der Aufrechterhaltung einer Schutzgebietsausweisung von vornherein aus, weil die Unterschutzstellung eines Gebietes zu Zwecken des Landschafts- und Naturschutzes und damit ausschließlich zu Gunsten der Allgemeinheit erfolgte.

Somit ist die Aufhebung eines einmal ausgewiesenen Schutzgebietes rechtlich grundsätzlich möglich.

In tatsächlicher Hinsicht erfordert die Aufhebung eines Schutzgebietes dessen vorherige förmliche Ausweisung. Nicht möglich ist deshalb die Aufhebung von so genannten faktischen Vogelschutzgebieten oder potenziellen FFH-Gebieten. Diese können entstehen, wenn die materiellen Voraussetzungen zur Unterschutzstellung nach der jeweiligen europäischen Richtlinie vorliegen, die Richtlinien aber vom Mitgliedsstaat unzureichend umgesetzt wurden. Im Wege der unmittelbaren Anwendung der jeweiligen Richtlinie erhalten die materiell schützenswerten Flächen einen faktischen Schutzstatus, der Veränderungen des Gebietes verhindert, bis über eine förmliche Unterschutzstellung im Zuge der Umsetzung der Richtlinie entschieden ist.¹³ Mithin fehlt es diesen Gebieten an einer förmlichen Unterschutzstellung, die daher auch nicht aufgehoben werden kann.

¹³ Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, § 11, Rn. 177, 186 ff.; siehe hierzu auch unten **Teil 2 A. II.**

B. Rechtsnatur der Aufhebung

Um konkrete rechtliche Anforderungen an die Aufhebung eines Schutzgebietes herausarbeiten zu können, ist es zunächst erforderlich, die Rechtsnatur der Aufhebung eines Schutzgebietes zu bestimmen. Hierzu ist diese Maßnahme zunächst von anderen schutzgebietsbezogenen Rechtsakten zu unterscheiden.

I. Abgrenzung von anderen Rechtsakten

1. Befreiung und Ausnahmeregelung

Abzugrenzen ist die Aufhebung eines Schutzgebietes sowohl von der Befreiung als auch der Ausnahmeregelung von Verboten oder Geboten einer Schutzgebietsverordnung.

Eine Befreiung ist die auf Antrag erteilte Freistellung von Schutzvorschriften in besonders gelagerten, atypischen Einzelfällen.¹⁴ Die Befreiung von Verboten oder Geboten einer Schutzgebietsverordnung ist im Bundesnaturschutzgesetz nicht geregelt,¹⁵ wird aber in § 60 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG vorausgesetzt, indem vor deren Erteilung anerkannten Naturschutzvereinen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist. Die Länder sind berechtigt, Befreiungsregelungen für Verbote und Gebote in Schutzgebietsverordnungen zu erlassen.¹⁶

Eine Ausnahmeregelung ist eine generelle, meistens bereits in der Schutzgebietsverordnung enthaltene Freistellung von Verboten oder Geboten.¹⁷ Auch die Ausnahmeregelung ist in Bezug auf Verbote und Gebote einer Schutzgebietsverordnung im Bundesnaturschutzgesetz nicht geregelt.¹⁸

Beide Maßnahmen unterscheiden sich von der Aufhebung eines Schutzgebietes, weil sie die Schutzgebietsausweisung an sich unberührt lassen. Sie stellen demnach nur partielle Maßnahmen in Bezug auf eine Schutzgebietsausweisung dar.

¹⁴ **Lorz/Müller/Stöckel**, § 62, Rn. 3, 5; **A. Schmidt-Räntsch**, § 60, Rn. 8, § 62, Rn. 3.

¹⁵ Die Befreiungen gemäß § 62 Abs. 1 BNatSchG betreffen nur Verbote bezüglich des Artenschutzes.

¹⁶ **Lorz/Müller/Stöckel**, § 62, Rn. 2, 11.

¹⁷ **Lorz/Müller/Stöckel**, § 62, Rn. 3; **A. Schmidt-Räntsch**, § 62, Rn. 8.

¹⁸ Die Ausnahmen gemäß § 43 BNatSchG betreffen nur Verbote bezüglich des Artenschutzes.

2. Entlassung eines Teilbereichs aus dem Schutzgebiet

Bei der Entlassung eines Teilbereiches aus einem geschützten Gebiet hingegen handelt es sich um eine Aufhebung des Schutzgebietes in einem bestimmten Umfang,¹⁹ weil die Gebietsgrenzen des Schutzgebietes verändert werden und der entlassene Teilbereich seinen Schutzstatus vollumfänglich verliert. Insoweit liegt eine Aufhebung eines Schutzgebietes vor.

II. Rechtliche Qualifizierung der Aufhebung eines Schutzgebietes

Sodann muss festgestellt werden, durch welchen Rechtsakt die Aufhebung eines Schutzgebietes zu erfolgen hat. Solange eine gesetzliche Regelung diesbezüglich nicht existiert, ist davon auszugehen, dass die Aufhebung in derselben Form zu ergehen hat, wie die Unterschutzstellung erfolgt ist (so genannter *actus contrarius*). Hierzu sind die formalen Voraussetzungen der jeweiligen Unterschutzstellung heranzuziehen.

Die Ausweisung eines Schutzgebietes kann nur von der hierfür zuständigen Stelle durch eine förmliche Erklärung erfolgen, die den formalen Anforderungen des § 22 Abs. 2 BNatSchG genügt.²⁰

Die Zuständigkeit für die Ausweisung von Schutzgebieten ist nach § 22 BNatSchG den Ländern übertragen worden. Diese müssen durch Landesgesetz bestimmen, welche Behörde für die Ausweisung eines Schutzgebietes zuständig ist, in welcher Rechtsform und in welchem Verfahren die Ausweisung zu erfolgen hat.²¹ Dabei muss die Erklärung zu einem Schutzgebiet in einem allgemeinverbindlichen Rechtsakt mit Außenwirkung erfolgen.²²

Grundsätzlich möglich ist die Ausweisung durch konkret-generelles Landesgesetz,²³ kommunale Satzung,²⁴ Rechtsverordnung oder Verwaltungsakt in Form der Allgemeinver-

¹⁹ **OVG Frankfurt/Oder**, NuR 1997, 98, 99/100.

²⁰ **Kolodziejcok**, Kennzahl 1168, § 22, Rn. 9, 15.

²¹ **Lorz/Müller/Stöckel**, § 22, Rn. 8, 9; **J. Schmidt-Räntsch**, § 22, Rn. 2, 16.

²² **Kolodziejcok**, Kennzahl 1168, § 22, Rn. 15.

²³ So z. B. für Nationalparke in Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.

²⁴ So teilweise für geschützte Landschaftsbestandteile in Niedersachsen und Sachsen sowie für alle Gebiete in Nordrhein-Westfalen.

fügung.²⁵ In fast allen Bundesländern erfolgt die Ausweisung eines Schutzgebietes vorwiegend durch Rechtsverordnung der zuständigen Verwaltungsbehörde.²⁶

Dementsprechend muss im Wege des actus contrarius auch die Aufhebung eines Schutzgebietes durch die nach Landesrecht für die Ausweisung des Schutzgebietes zuständige Behörde in der für die Schutzkategorie vorgeschriebenen Rechtsform erfolgen. Wurde etwa ein Naturschutzgebiet durch die örtliche Naturschutzbehörde per Rechtsverordnung ausgewiesen, muss auch die Aufhebung dieses Gebietes durch die örtliche Naturschutzbehörde durch Rechtsverordnung vorgenommen werden.

Darüber hinaus kann der Landesgesetzgeber die Aufhebung auch dann durch Gesetz verfügen, wenn er die Befugnis zur Erklärung von Schutzgebieten auf den Ordnungsgeber übertragen hat. Der Gesetzgeber ist nämlich befugt, seine delegierte Kompetenz jederzeit wieder an sich zu ziehen.²⁷

C. Erfordernis einer Ermächtigungs- oder Eingriffsgrundlage

Da eine ausdrückliche Regelung zur Aufhebung unter Schutz gestellter Gebiete bisher nicht existiert, stellt sich die Frage, ob es für diese Maßnahme einer expliziten Ermächtigungs- oder Eingriffsgrundlage bedarf. Dies wäre aber nur dann der Fall, wenn es sich bei der Aufhebung von Schutzgebieten um eine wesentliche Angelegenheit im Sinne der Wesentlichkeitstheorie handelte. Nach dieser muss der parlamentarische Gesetzgeber sämtliche wesentlichen Angelegenheiten selbst regeln.²⁸ Zu diesen wesentlichen Angelegenheiten werden jedoch nur Bereiche gezählt, die zumindest mittelbar das (individuelle) Rechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger regeln. Dies ist bei der Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten aber erkennbar nicht der Fall, da der Schutz von Natur und Landschaft nur im Allgemeininteresse erfolgt.

²⁵ **Kolodziejczok**, Kennzahl 1168, § 22, Rn. 15; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 22, Rn. 8; **J. Schmidt-Räntsch**, § 22, Rn. 16; die Unterschutzstellung im Wege der Allgemeinverfügung ist derzeit in keinem Bundesland vorgesehen.

²⁶ **Kolodziejczok**, Kennzahl 1168, § 22, Rn. 15; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 22, Rn. 25 - 40; **J. Schmidt-Räntsch**, § 22, Rn. 16; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 197.

²⁷ **Maurer**, Allg. Verwaltungsrecht, § 4, Rn. 17.

²⁸ **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 305 ff.; **Katz**, Rn. 195; **Maurer**, Staatsrecht I, § 8, Rn. 21.

Zudem ist in den §§ 22 ff. BNatSchG jedenfalls die Ausweisung von Schutzgebieten geregelt.²⁹ Damit ist die Kompetenz zur Regelung dieser konkreten Sachmaterie gesetzlich einem bestimmten Hoheitsträger, sei es der Gesetzgeber oder eine Behörde, zugewiesen. Steht also die Ausweisung eines Schutzgebietes in der Kompetenz eines Hoheitsträgers, kann dieser im Wege des actus contrarius grundsätzlich auch die Aufhebung des Schutzgebietes verfügen.³⁰

D. Zusammenfassung: Möglichkeit und Rechtsnatur der Aufhebung von Schutzgebieten

In formeller Hinsicht ist die Aufhebung eines förmlich ausgewiesenen Schutzgebietes durch die zuständige Behörde in der jeweils durch Landesrecht vorgeschriebenen Form möglich, nach der auch die Ausweisung des Schutzgebietes erfolgt ist. Immer ist (auch) der Landesgesetzgeber befugt, ein ausgewiesenes Schutzgebiet durch Gesetz wieder aufzuheben.

Eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigungs- oder Eingriffsgrundlage ist für die Maßnahme nicht erforderlich. Sofern eine ausdrückliche gesetzliche Regelung fehlt, muss die Aufhebung eines Schutzgebietes in derselben Form erfolgen, in der auch die Ausweisung erfolgt ist (so genannter actus contrarius).

Im Folgenden wird nur noch allgemein von „Gesetzgeber“ gesprochen, ungeachtet dessen, ob die Aufhebung eines Schutzgebietes vom Gesetz-, Verwaltungs- oder Satzungsgeber erfolgt, da diese sämtlich Gesetzgeber im materiellen Sinne sind.

²⁹ Siehe hierzu im Einzelnen unten **Teil 2) D. III.**

³⁰ In diesem Sinne auch **Stober**, Verwaltungsrecht I, § 25, Rn. 45, demzufolge die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung auch zu deren Änderung oder Aufhebung ermächtigt.

Teil 2) Rechtliche Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten

Nachdem nun die grundsätzliche Möglichkeit der Aufhebung eines ausgewiesenen Schutzgebietes bejaht wurde, müssen die formellen und materiellen Anforderungen herausgearbeitet werden, die an eine solche Aufhebung zu stellen sind.

Da es bisher keine einfachgesetzlichen Normen gibt, die die Aufhebung von Schutzgebieten regeln, ist die Maßnahme an Europarecht, gleich- und höherrangigem Bundesrecht, Landesrecht und internationalen Abkommen zu messen. Dies gilt nicht nur für den Fall der Aufhebung eines einzelnen Schutzgebietes als Einzelfallmaßnahme. Vielmehr gelten die folgenden Ausführungen auch für den Fall, dass der Bundes- oder Landesgesetzgeber in Zukunft die Aufhebung von Schutzgebieten durch Gesetze und damit abstrakt-generell regeln will. Auch dann müssen diese gesetzlichen Regelungen jedenfalls mit dem höherrangigen Recht vereinbar sein.

Nachfolgend werden daher eingehend die Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten untersucht, die sich aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht (**A.**), dem Bundesverfassungsrecht (**B.**), dem Landesverfassungsrecht (**C.**), dem Bundesnaturschutzgesetz (**D.**), sonstigem Bundesrecht (**E.**) sowie dem Völkerrecht (**F.**) ergeben können.

A. Anforderungen aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht

Die Aufhebung von Schutzgebieten muss mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht im Einklang stehen. Das Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft unterteilt sich generell in Rechtsquellen des Primärrechts (**I.**) und des Sekundärrechts (**II.**). Sogleich soll untersucht werden, ob sich aus diesen Rechtsquellen bestimmte rechtliche Anforderungen für die Aufhebung eines Schutzgebietes bzw. die generelle Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch Gesetz ergeben.

I. Primärrecht

Umweltrelevante Bestimmungen des europäischen Primärrechts finden sich vor allem im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV).

So gehört nach Art. 2 EGV unter anderem die Verwirklichung eines hohen Maßes an Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität zu den Aufgaben der Gemeinschaft. Gemäß Art. 3 lit. I) umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft auch die Politik auf dem Gebiet der Umwelt.

Art. 6 EGV verpflichtet als so genannte Querschnittsklausel zur Beachtung des Umweltschutzes bei der Umsetzung der in Art. 3 EGV genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen.

Schließlich enthält der EGV in seinem Titel XIX mit den Art. 174 ff. dem Staatsziel des Art. 20a GG ähnelnde Ziele und Handlungsgrundsätze der gemeinschaftlichen Umweltpolitik.

Allerdings ergibt sich bereits aus dem jeweiligen Wortlaut der genannten Vorschriften, dass sich diese unmittelbar ausschließlich an die Gemeinschaftsorgane und nicht an die Mitgliedstaaten der Europäischen Union richten. Die erwähnten Normen verpflichten damit nur die am Prozess der Rechtsetzung beteiligten Organe der Europäischen Gemeinschaft,³¹ nicht jedoch den deutschen Gesetzgeber.

Eine mittelbare Verpflichtung für die Mitgliedstaaten kann auch nicht aus Art. 10 EGV hergeleitet werden, weil die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Förderung der Ziele und Handlungen der Gemeinschaft an die erstmalige Umsetzung durch die Gemeinschaftsorgane anknüpft und diese Umsetzung somit voraussetzt.³² Diesbezüglich hat der EuGH klargestellt, dass eine nationale Rechtsnorm nicht bereits deshalb gegen Gemeinschaftsrecht verstößt, wenn sie mit den in Art. 174 EGV dargelegten Zielen nicht in Einklang stehe, weil sich diese Vorschrift auf die allgemeinen Zielsetzungen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Umweltpolitik beschränkt.³³

³¹ *Epiney*, Umweltrecht, S. 18/19; *Himmelmann*, S. 38; *Murswiek*, NuR 2002, 641, 644; *Roßnagel*, NVwZ 1997, 122, 123; so auch *Jans/von der Heide*, S. 23; *Rehbinder*, NVwZ 2002, 657, 658 bzgl. Art. 6 EGV.

³² *Epiney*, Umweltrecht, S. 20; *Jans/von der Heide*, S. 23.

³³ **EuGH**, Slg. 1994, I-3453, Ziff. 57 noch zu Art. 130r EGV.

Infolgedessen kann das Primärrecht des EGV nicht als Maßstab für die Rechtmäßigkeit der Aufhebung von Schutzgebieten durch den nationalen Gesetzgeber herangezogen werden.

II. Sekundärrecht

Das sekundäre Gemeinschaftsrecht umfasst alle von den Organen der Europäischen Gemeinschaften erlassenen Rechtsakte, wie etwa Verordnungen und Richtlinien (Art. 249 Abs. 1 EGV). Für das vorliegende Untersuchungsthema kommen die flächen- und habitatschützenden Vorschriften der Vogelschutzrichtlinie (VRL)³⁴ und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, kurz FFH-Richtlinie (FFH-RL),³⁵ in Betracht. Diese beiden Richtlinien bilden das Fundament des von der Europäischen Gemeinschaft unter dem Namen „Natura 2000“ verfolgten Ziels, ein europäisches Biotopverbundsystem zu schaffen, um dem Rückgang der Artenvielfalt entgegenzuwirken.³⁶ Die Mitgliedstaaten werden damit unter anderem verpflichtet, in quantitativer und qualitativer Hinsicht Schutzgebiete für bestimmte erhaltenswerte Lebensraumtypen und schutzbedürftige Arten festzusetzen.³⁷

Die letztendliche Erfüllung der einschlägigen Verpflichtungen aus den Richtlinien obliegt den einzelnen Bundesländern, weil diese nach deutschem Naturschutzrecht für die Ausweisung von Schutzgebieten zuständig sind.³⁸ Dabei werden die Bundesländer über § 32 Satz 2 BNatSchG verpflichtet, die sich aus der Vogelschutzrichtlinie und der FFH-Richtlinie ergebenden Pflichten zu erfüllen. Hinsichtlich der Unterschutzstellung von Gebieten werden mit dieser Vorschrift die inhaltlichen Vorgaben der beiden Richtlinien, die

³⁴ Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. EG Nr. L 103 vom 25.04.1979, S. 1).

³⁵ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG Nr. L 206 vom 22.07.1992, S. 7).

³⁶ **Gellermann**, Natura 2000, S. 11; **Iven**, NuR 1996, 373, 373; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 10, Rn. 118; **Koch, T.**, S. 13.

³⁷ **Iven**, NuR 1996, 373, 373; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 22, 162; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 32, Rn. 7; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 42; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 200.

³⁸ **VG Schleswig**, NuR 2005, 344, 345; **Apfelbacher/Adenauer/Iven**, NuR 1999, 63, 64; **Gassner**, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 32, Rn. 14; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 162; **Koch, T.**, S. 13/14; **Kratsch/Schumacher**, S. 143/144; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 33, Rn. 2; **Michler**, VBIBW 2006, 449, 450; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 42.

sich wegen ihrer Rechtsnatur unmittelbar nur an die Mitgliedstaaten und für Deutschland damit an den Bund richten,³⁹ auf die Bundesländer übertragen.⁴⁰

Die rechtliche Umsetzung der flächen- und habitatschützenden Teile der beiden Richtlinien erfolgt durch das Instrumentarium der in § 22 Abs. 1 BNatSchG aufgeführten Schutzgebiete.⁴¹ Somit werden in Deutschland durch die europarechtlichen Bestimmungen keine neuen Schutzgebietskategorien eingeführt, sondern die bestehenden nationalen Kategorien der §§ 22 - 29 BNatSchG werden über § 33 BNatSchG durch die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben modifiziert.

Die Bundesländer erklären nach Maßgabe der EG-Richtlinien die Gebiete zu Schutzgebieten und bestimmen in den hierzu erlassenen Schutzerklärungen den jeweiligen Schutzzweck sowie die Erhaltungsziele (§ 33 Abs. 2, 3 Satz 1 i. V. m. § 10 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG), sodass sich aus der Schutzerklärung entnehmen lässt, ob ein Schutzgebiet der Verwirklichung der beiden Richtlinien dient oder nur nach nationalen Gesichtspunkten ausgewiesen worden ist.⁴² Dabei ergibt sich die Wahl der nach deutschem Recht möglichen Schutzgebietskategorie aus der Schutzbedürftigkeit des jeweiligen Gebietes gemessen an den durch die Richtlinie vorgegebenen Erhaltungszielen.⁴³

Zwar können die Bundesländer gemäß § 33 Abs. 4 BNatSchG auf die förmliche Unterschutzstellung der Gebiete verzichten, sofern auf anderem Wege ein gleichwertiger Schutz sichergestellt werden kann. Doch dürfte es regelmäßig an dieser Gleichwertigkeit fehlen, weil es den alternativ genannten Verwaltungsvorschriften und vertraglichen Regelungen an der Außen- bzw. Drittwirkung fehlt.⁴⁴

³⁹ Vgl. hierzu *Herdegen*, § 9, Rn. 35 ff..

⁴⁰ *Gassner*, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 32, Rn. 6; *Kratsch/Schumacher*, S. 143.

⁴¹ *Kloepfer*, Umweltrecht, § 11, Rn. 178 *Koch, T.*, S. 18, 20; *Kolodziejczok*, Kennzahl 1168, § 22, Rn. 1; *Kratsch/Schumacher*, S. 144, 147; *Lorz/Müller/Stöckel*, § 32, Rn. 9, § 33, Rn. 6; siehe zu den §§ 22 ff. BNatSchG im Einzelnen unten **D. III.**

⁴² *Gellermann*, *Natura* 2000, S. 61; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 11, Rn. 178; *Kratsch/Schumacher*, S. 147/148; *Lorz/Müller/Stöckel*, § 33, Rn. 6, 8.

⁴³ *Gassner*, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 32, Rn. 4; *Lorz/Müller/Stöckel*, § 33, Rn. 6.

⁴⁴ *Apfelbacher/Adenauer/Iven*, NuR 1999, 63, 66/67; *Gassner*, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 33, Rn. 16; *Gellermann*, *Natura* 2000, S. 61 ff.; *ders.*, NVwZ 2001, 500, 501; *Jarass*, NuR 1999, 481, 484; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 11, Rn. 178; *Kratsch/Schumacher*, S. 147; *Lorz/Müller/Stöckel*, § 33, Rn. 6, 10, 12; *Louis*, DÖV 1999, 374, 376.

Ihrer Rechtsnatur entsprechend sind die Bestimmungen der beiden Richtlinien zwar erst durch die Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen.⁴⁵ Doch entfalten sie für die Mitgliedstaaten vom Zeitpunkt ihres Erlasses an unmittelbare Vorwirkung, sodass deren Nichtbeachtung zu einem Verstoß gegen diese Richtlinien und zur Rechtswidrigkeit der Maßnahme führt.⁴⁶ Deshalb sind die Richtlinien bei allen staatlichen Maßnahmen und damit auch bei der Aufhebung eines Schutzgebietes und der generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch Gesetz zu berücksichtigen.

Dabei ist ein Verstoß gegen die beiden Richtlinien in mehrfacher Hinsicht denkbar.

Zum einen kann die Aufhebung eines als Vogelschutzgebiet bzw. FFH-Gebiet ausgewiesenen Areals gegen die Anforderungen aus diesen Richtlinien verstoßen. Dies gilt auch für die generelle Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch Gesetz, falls dieses gegen die genannten Richtlinien verstößt.

Aber selbst wenn die Ausweisung eines Schutzgebietes nicht ausdrücklich zur Erfüllung dieser beiden Richtlinien erfolgte, können diese der Aufhebung entgegenstehen. Denn die beiden Richtlinien entfalten auch insoweit Wirkung, als eine Aufhebung eines ausgewiesenen Schutzgebietes mit den Richtlinien unvereinbar wäre, falls das entsprechende Gebiet als Vogelschutzgebiet oder FFH-Gebiet in Betracht kommt, hinsichtlich der Gebietsausweisung bisher noch keine genügende Umsetzung der Richtlinien erfolgt ist und die derzeitige Unterschutzstellung die Ziele der Richtlinien zumindest fördert. Diese Schutzwirkung resultiert aus der Pflicht zur effektiven Umsetzung europäischer Rechtssätze gemäß Art. 10 Abs. 2 EGV (*effet utile*). Danach dürfen die Mitgliedstaaten keine Maßnahmen vornehmen, die dem europäischen Recht zuwiderlaufen.⁴⁷ Die Gebiete dürfen demzufolge nicht in einer Weise beeinträchtigt werden, dass sie als Schutzgebiete im Sinne der Richtlinien nicht mehr in Betracht kommen.⁴⁸ Von dem Schutz der Vogelschutzrichtlinie und der FFH-Richtlinie werden dadurch auch die so genannten faktischen Vogelschutzgebiete und die potenziellen FFH-Gebiete erfasst. Unter einem faktischen Vogelschutzgebiet versteht man ein Areal, das die Voraussetzungen der (zwingenden) förmlichen Unterschutzstellung erfüllt, die Ausweisung zum Schutzgebiet aber (noch) nicht er-

⁴⁵ In Deutschland wurden die beiden Richtlinien durch die §§ 32 - 38 BNatSchG und die hierzu ergangenen Vorschriften der Bundesländer in nationales Recht umgesetzt.

⁴⁶ Vgl. *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Rn. 338.

⁴⁷ St. Rspr. seit **EuGH** Slg. 1997, I-7411 (Ziff. 45) noch zu Art. 5 Abs. 2 EGV.

⁴⁸ **BVerwG**, NuR 2001, 216, 216 ff..

folgt ist.⁴⁹ Ein potenzielles FFH-Gebiet liegt vor, wenn sich ein Areal grundsätzlich als FFH-Gebiet eignet, die Gebietsauswahl aber (trotz Ablauf der Umsetzungsfrist) noch nicht abgeschlossen ist und deshalb mit einer Aufnahme in die Gemeinschaftsliste gerechnet werden kann.⁵⁰

Nachfolgend werden die Besonderheiten untersucht, die sich bei der Ausweisung von europäischen Vogelschutz- oder FFH-Gebieten im Vergleich zur Ausweisung herkömmlicher Schutzgebiete ergeben, die lediglich den nationalen Zwecken der §§ 23 - 29 BNatSchG dienen. Daran anschließend soll der Frage nachgegangen werden, ob sich die bei der Schutzgebietsausweisung bestehenden Besonderheiten möglicherweise auch auf die Aufhebung derartiger Schutzgebiete auswirken.

Weil die beiden Richtlinien verfahrensrechtlich und inhaltlich unterschiedliche Anforderungen an die Gebietsausweisung stellen,⁵¹ sind die Schutzgebiete nach der Vogelschutzrichtlinie (1.) und die Schutzgebiete nach der FFH-Richtlinie (2.) im Folgenden getrennt voneinander zu behandeln, da sich daraus auch unterschiedliche Anforderungen an die Aufhebung der Schutzgebiete ergeben könnten.

Vorab anzumerken ist noch, dass sich die Ausweisung eines Vogelschutzgebietes auch weiterhin allein nach der Vogelschutzrichtlinie richtet, während die Ausweisung eines FFH-Gebietes einzig nach der FFH-Richtlinie zu erfolgen hat.⁵² Mit Inkrafttreten der FFH-Richtlinie wurden die Vogelschutzgebiete gemäß Art. 7 FFH-RL zwar in das Netz „Natura 2000“ integriert und gewisse Vorschriften der Vogelschutzrichtlinie durch die FFH-Richtlinie abgelöst. Doch betrifft dies nur bereits ausgewiesene Vogelschutzgebiete und erfasst inhaltlich auch nur die nach der Ausweisung eines Vogelschutzgebietes nach Art. 4 VRL entstehenden Pflichten, sodass sich die Anforderungen für die Ausweisung eines Vogelschutzgebietes auch künftig ausschließlich an der Vogelschutzrichtlinie orientieren.⁵³ Erschwerend kann hinzukommen, dass ein und dasselbe Gebiet zugleich als Vogel-

⁴⁹ **OVG Lüneburg**, NuR 2001, 333, 334; **VG Schleswig**, NuR 2005, 344, 348; **Gellermann**, Natura 2000, S. 111; **Kratsch/Schumacher**, S. 137; **Michler**, VBIBW 2006, 449, 456.

⁵⁰ **Kratsch/Schumacher**, S. 142/143.

⁵¹ **Gellermann**, Natura 2000, S. 17; **Koch, T.**, S. 17, 57; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 42.

⁵² **Epiney**, UPR 1997, 303, 306; **Gassner**, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 33, Rn. 2; **Gellermann**, Natura 2000, S. 17; **Jarass**, NuR 1999, 481, 482; **Louis**, UPR 1997, 301, 303; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 42.

⁵³ **EuGH**, NuR 1997, 36, 37/38 (Ziff. 36 ff.); **VG Schleswig**, NuR 2005, 344, 346; **Epiney**, UPR 1997, 303, 306/307; **Gellermann**, Natura 2000, S. 17; **Jarass**, NuR 1999, 481, 483, 487; **Louis**, UPR 1997, 301, 303; **Maaß**, ZUR 1999, 150, 151; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 42.

schutzgebiet und als FFH-Schutzgebiet ausgewiesen werden kann,⁵⁴ so dass sich auch die Aufhebung dieses Gebietes an den Vorgaben beider Richtlinien bemisst.

1. Schutzgebiete gemäß Vogelschutzrichtlinie

Zunächst ist festzuhalten, dass die Vogelschutzrichtlinie zwei verschiedene Arten von Vogelschutzgebiete unterscheidet. Zum einen gibt es gemäß Art. 3 Abs. 2 lit. a) VRL Schutzgebiete für sämtliche im Gebiet der Europäischen Union wildlebenden Vogelarten. Diese Flächen können als einfache Vogelschutzgebiete bezeichnet werden.⁵⁵ Daneben existieren für die in Anhang I VRL aufgezählten Vogelarten sowie für Zugvögel besondere Schutzgebiete, für die strengere Ausweisungspflichten gelten.

a) Schutzgebiete gemäß Art. 3 VRL

Die Aufhebung von einfachen Vogelschutzgebieten ist in der Vogelschutzrichtlinie nicht explizit geregelt. Da die einfachen Vogelschutzgebiete nicht zu den besonderen Schutzgebieten im Sinne des Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2 FFH-RL gehören, können auch die Normen zur Aufhebung von Schutzgebieten aus der FFH-Richtlinie⁵⁶ keine Anwendung finden, weil sich diese nur auf besondere Schutzgebiete beziehen. Eine analoge Anwendung dieser Vorschriften scheidet mangels Gleichheit der Interessenlage aus, da sich die unterschiedlichen Anforderungen von einfachen und besonderen Schutzgebieten auch bei der Aufhebung niederschlagen müssen. Folglich verbleibt nur die Aufhebung im Wege des *actus contrarius*, sodass sich die Anforderungen für diese aus den Kriterien zur Ausweisung dieser Gebiete ergeben.

Die Vorgaben an die Mitgliedstaaten für die Unterschützstellung einfacher Vogelschutzgebiete sind nicht sehr weit reichend, zumal gemäß Art. 3 Abs. 1 VRL eine Abwägung mit den in Art. 2 VRL aufgeführten wirtschaftlichen und freizeitbedingten Belangen stattfin-

⁵⁴ *Epiney*, UPR 1997, 303, 306; *Gassner*, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 33, Rn. 14; *Gellermann*, *Natura* 2000, S. 60; *Jarass*, NuR 1999, 481, 481/482.

⁵⁵ So *Jarass*, NuR 1999, 481, 481; zustimmend *Spannowsky*, UPR 2000, 41, 43; ähnlich *Gellermann*, *Natura* 2000, S. 18/19.

⁵⁶ Siehe zu diesen Vorschriften sogleich unten **b) aa)**.

det.⁵⁷ Die Berücksichtigung dieser Belange kann dementsprechend auch die spätere Aufhebung eines derartigen Schutzgebietes rechtfertigen.

Darüber hinaus ist der 13. Begründungserwägung des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur Vogelschutzrichtlinie zu entnehmen, dass in Ausnahmefällen die Möglichkeit zur Abweichung von der Richtlinie besteht, sodass bei Vorliegen besonderer Umstände die Aufhebung eines einfachen Vogelschutzgebietes auch zur Verfolgung anderer Interessen möglich ist. Da der Europäische Gerichtshof die Verkleinerung von besonderen Vogelschutzgebieten aber nur ausnahmsweise und zu Zwecken überwiegender Gemeinwohlbelange gestattet,⁵⁸ muss dies auch für einfache Vogelschutzgebiete gelten, sofern deren Aufhebung nicht ohnehin auf die in Art. 2 VRL genannten Abwägungsinteressen abgestellt wird.

Insgesamt sind die inhaltlichen Anforderungen an die Aufhebung einfacher Schutzgebiete im Sinne des Art. 3 VRL mit denen von gewöhnlichen Schutzgebieten nach dem Bundesnaturschutzgesetz vergleichbar, sodass diesbezüglich, abgesehen von den heranzuziehenden Rechtsgrundlagen, keine nennenswerten Besonderheiten bestehen.⁵⁹

b) Schutzgebiete gemäß Art. 4 VRL

Bei den besonderen Schutzgebieten im Sinne des Art. 4 VRL unterliegen die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Gebietsausweisung strikten Vorgaben.⁶⁰ So ergibt sich aus Art. 4 Abs. 1 UAbs. 3 VRL die Pflicht, für die Erhaltung der in Anhang I der VRL genannten Arten die „... zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten ...“ zu erklären. Dieselbe Verpflichtung wird durch Art. 4 Abs. 2 VRL auf Gebiete erstreckt, die für Zugvogelarten, die nicht in Anhang I aufgeführt sind, für den Vogelzug von Bedeutung sind. Hieraus resultiert die allgemeine Pflicht, die für die Verwirklichung der Ziele der Vogel-

⁵⁷ **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 18; **Jarass**, *NuR* 1999, 481, 481; **Kratsch/Schumacher**, S. 136; **Spannowsky**, *UPR* 2000, 41, 43.

⁵⁸ **EuGH**, *NuR* 1991, 249, 250; siehe hierzu eingehend unten **b) cc) bbb)**.

⁵⁹ Siehe zu den Anforderungen aus dem Bundesnaturschutzgesetz unten **D**.

⁶⁰ **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 18/19; **Jarass**, *NuR* 1999, 481, 481; **Kratsch/Schumacher**, S. 134; **Spannowsky**, *UPR* 2000, 41, 43.

schutzrichtlinie am besten geeigneten Gebiete zu Schutzgebieten in ausreichender Anzahl und Fläche auszuweisen.⁶¹

Im Folgenden wird zunächst herausgearbeitet, dass eine gemeinschaftsrechtliche Grundlage existiert, die zur Aufhebung besonderer Vogelschutzgebiete herangezogen werden kann (**aa**). Danach werden die materiellen Kriterien für die Gebietsauswahl dargestellt (**bb**), um hieraus Kriterien auch für die Aufhebung der Schutzgebiete abzuleiten. Hieran anschließend wird untersucht, ob und inwieweit den Mitgliedstaaten ein Spielraum bei der Auswahl der besonderen Vogelschutzgebiete zusteht (**cc**), der sich wiederum auf die Aufhebung der Schutzgebiete auswirken könnte.

aa) Gemeinschaftsrechtliche Grundlage zur Aufhebung besonderer Vogelschutzgebiete

Zuerst muss untersucht werden, ob im Gemeinschaftsrecht möglicherweise eine unmittelbar anwendbare Gesetzesgrundlage existiert, die für die Aufhebung besonderer Vogelschutzgebiete herangezogen werden kann. Zwar enthält die Vogelschutzrichtlinie selbst keine derartige Vorschrift, doch könnte sich eine solche wegen der Integration der Vogelschutzgebiete in das Europäische Netz „Natura 2000“ aus der FFH-Richtlinie ergeben. In Betracht zu ziehen sind Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL (**aaa**) sowie Art. 9 Satz 2 FFH-RL (**bbb**), die sogleich eingehend dargestellt werden.

aaa) Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL

Es wird die Auffassung vertreten, wonach sich die Voraussetzungen der Aufhebung eines ausgewiesenen besonderen Vogelschutzgebietes aus den Kriterien des Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL ergeben.⁶²

Zur Begründung dieser Meinung wird angeführt, dass diese Vorschriften gemäß Art. 7 FFH-RL an die Stelle des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL getreten sind.⁶³ Deshalb könne die

⁶¹ EuGH, NuR 1994, 521, 522; *Gellermann*, Natura 2000, S. 18/19, 20, 23; *Jarass*, NuR 1999, 481, 483; *Kratsch/Schumacher*, S. 134; *Lorz/Müller/Stöckel*, § 32, Rn. 9; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, § 6, Rn. 200.

⁶² So *Gellermann*, Natura 2000, S. 133; *Jarass*, NuR 1999, 481, 488.

Aufhebung eines besonderen Vogelschutzgebietes unter anderem auch mit wirtschaftlichen und sozialen Belangen begründet werden, da diese in Art. 6 Abs. 4 FFH-RL Berücksichtigung fänden.⁶⁴

Dieser Ansicht ist jedoch nicht zuzustimmen. Es ist zwar richtig, dass die Verpflichtungen des Art. 6 Abs. 2 - 4 FFH-RL an die Stelle der Pflichten aus Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL getreten sind. Doch werden die Mitgliedstaaten durch Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL lediglich dazu verpflichtet, für bereits ausgewiesene besondere Schutzgebiete geeignete Maßnahmen zu treffen, „... um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume [...] zu vermeiden.“ Demnach beziehen sich diese Verpflichtungen nur auf Begleitmaßnahmen, die der Ausweisung zeitlich nachgelagert sind, um den hochwertigen naturschutzfachlichen Qualitätszustand in dem Gebiet aufrecht zu halten. Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL bezieht sich lediglich auf den Schutz ausgewiesener besonderer Vogelschutzgebiete.⁶⁵ Derartige Maßnahmen präzisieren also nur die Sicherung eines Erhaltungszustandes in einem Gebiet und betreffen nicht die Ausweisungspflicht als solche. Infolgedessen können die Kriterien, die sich aus Art. 6 Abs. 2 - 4 FFH-RL ergeben, auch nicht maßgebend für die Aufhebung eines ausgewiesenen besonderen Vogelschutzgebietes sein. Denn die Aufhebung stellt den *actus contrarius* zur Ausweisung dar.

Abgesehen davon, wird bei der Ausweisung eines besonderen Vogelschutzgebietes gar nicht auf die Kriterien aus Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL, sondern auf diejenigen Anforderungen abgestellt, die sich aus Art. 4 Abs. 1, 2 VRL ableiten lassen. Diese Kriterien werden aber gerade nicht durch Art. 6 Abs. 2 - 4 FFH-RL ersetzt.

Zöge man also bei der Aufhebung eines besonderen Vogelschutzgebietes Art. 6 Abs. 2 - 4 FFH-RL heran, fänden beim *actus contrarius* Kriterien Berücksichtigung, die bei der Ausweisung nach einhelliger Ansicht nicht berücksichtigt werden dürfen. Dies wäre widersinnig, weil dann ein Mitgliedstaat ein Gebiet, welches aus ornithologischer Sicht gemäß Art. 4 Abs. 1 VRL unter Schutz zu stellen ist, anschließend aus anderen Gründen, die bei der Ausweisung nicht berücksichtigt werden durften, wieder aufheben könnte.⁶⁶ Damit würde den Mitgliedstaaten bei der Aufhebung eines besonderen Vogelschutzgebietes im Vergleich zu dessen Ausweisung ein weiterer Spielraum zugebilligt, obwohl der Europäische

⁶³ **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 133; **Jarass**, NuR 1999, 481, 488.

⁶⁴ **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 133/134; **Jarass**, NuR 1999, 481, 488.

⁶⁵ **Louis**, UPR 1997, 301, 303.

⁶⁶ Diesen Widerspruch sieht auch **Jarass** (NuR 1999, 481, 488).

Gerichtshof ausdrücklich festgestellt hat, dass den Mitgliedstaaten bei der Verkleinerung eines besonderen Vogelschutzgebietes ein noch geringerer Spielraum zusteht.⁶⁷

Dieser Widerspruch wird auch nicht dadurch beseitigt, dass die Mitgliedstaaten zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung, zur Beteiligung der Europäischen Kommission sowie zur Kompensation der durch die Aufhebung hervorgerufenen Beeinträchtigungen verpflichtet würden, wenn man Art. 6 Abs. 4 FFH-RL heranzöge.⁶⁸ Denn diese Anforderungen hätten ebenso bereits bei der Ausweisung eines besonderen Schutzgebietes berücksichtigt werden können, was der Richtliniengeber aber offensichtlich nicht wollte.

Abgesehen davon kann die Frage nach dem Bestehen einer Ermächtigungsgrundlage nicht mit der Existenz von Durchführungsvorschriften begründet werden, die der Umsetzung einer anderen Ermächtigung dienen. Eine Ermächtigungsgrundlage muss nämlich von vornherein existieren und entsteht nicht dadurch, dass Durchführungsvorschriften einer anderen Ermächtigungsgrundlage beachtet werden.

Des Weiteren bezieht sich Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL ausdrücklich nur auf Pläne und Projekte, deren Verwirklichung innerhalb eines ausgewiesenen Schutzgebietes beabsichtigt wird. Diese stellen aber erkennbar nur einen Bruchteil des Schutzgebietes dar, sodass die Kriterien, nach denen die Durchführung von Plänen oder Projekten innerhalb eines Schutzgebietes zulässig sind, nicht auf die Aufhebung des gesamten Gebietes übertragen werden können. Ein Plan oder ein Projekt stellt nämlich im Verhältnis zu dem gesamten Areal eines besonderen Vogelschutzgebietes von der räumlichen Dimension einen eher kleinen Ausschnitt dar. Dementsprechend geringer ist auch die im Vergleich zur Aufhebung des gesamten Gebietes zu erwartende Beeinträchtigung durch Pläne oder Projekte, weshalb diese auch eher aus sonstigen überwiegenden Gründen des öffentlichen Interesses zugelassen werden können.

Diese Interpretation wird durch Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-RL gestützt. Denn nach dieser Vorschrift kann einem Plan oder einem Projekt nach erfolgter Verträglichkeitsprüfung nur zugestimmt werden, wenn „... das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird ...“ Dies setzt aber zwangsläufig den Fortbestand des besonderen Schutzgebietes voraus.⁶⁹ So-

⁶⁷ **EuGH**, NuR 1991, 249, 250; dieser Rechtsprechung zustimmend **Gellermann**, Natura 2000, S. 129; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 32, Rn. 11; **Winter**, ZUR 1994, 308, 309.

⁶⁸ Dieses Argument tragen **Gellermann** (Natura 2000, S. 134) und **Jarass** (NuR 1999, 481, 489) vor.

⁶⁹ Dies erkennt auch **Jarass** (NuR 1999, 481, 489) an.

weit Art. 6 Abs. 4 FFH-RL nämlich die Beeinträchtigung des besonderen Schutzgebietes unter bestimmten Voraussetzungen als zulässig erachtet, ist dies im systematischen Zusammenhang mit Abs. 3 zu sehen. Deswegen kann diese Beeinträchtigung nur im Rahmen eines bestehenden Schutzgebietes erfolgen.

Unter diesem Gesichtspunkt überzeugt der von der Gegenseite⁷⁰ vorgetragene Hinweis auf die angebliche Auffassung des Europäischen Gerichtshofs⁷¹ nicht, weil das Gericht in diesem Urteil die Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL ausdrücklich nur auf Pläne und Projekte bezieht, was nicht den Schluss zulässt, der Europäische Gerichtshof messe die Aufhebung eines besonderen Vogelschutzgebietes generell an dieser Norm.

Somit scheidet eine Anwendung von Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL für die Aufhebung von besonderen Vogelschutzgebieten aus.

Aus denselben Gründen kommt auch die Anwendung von §§ 34, 35 BNatSchG für die Aufhebung von besonderen Vogelschutzgebieten nicht in Betracht, da es sich bei diesen Normen um die nationalen Umsetzungsvorschriften des Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL handelt.

bbb) Anwendbarkeit von Art. 9 Satz 2 FFH-RL

Fraglich ist, ob diese Vorschrift auf die besonderen Vogelschutzgebiete anwendbar ist. Dies wird nach einer Auffassung verneint, weil nach dem Wortlaut des Art. 7 FFH-RL lediglich die Pflichten aus Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 FFH-RL an die Stelle der Pflichten des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL getreten seien, wohingegen auf Art. 9 FFH-RL nicht verwiesen werde.⁷²

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass Art. 7 FFH-RL einzig den Übergang von in der Vogelschutzrichtlinie geregelten Schutzpflichten behandelt, die sich im Anschluss an die Ausweisung eines besonderen Vogelschutzgebietes ergeben.⁷³ Dies geschieht zum Zwecke der Vereinheitlichung des Schutzgebietsmanagements, das sich nach der Ausweisung

⁷⁰ **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 133; **Jarass**, *NuR* 1999, 481, 488.

⁷¹ **EuGH**, *NuR* 1997, 36, 38.

⁷² **VG Schleswig**, *NuR* 2005, 344, 349; **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 131; **Iven**, *NuR* 1996, 373, 377; **Jarass**, *NuR* 1999, 481, 487.

⁷³ **Rödiger-Vorwerk**, S. 143.

eines solchen Gebietes dann nur noch nach der FFH-Richtlinie bemisst. Da die Aufhebung eines ausgewiesenen Vogelschutzgebietes in der Vogelschutzrichtlinie aber nicht geregelt ist, kann diesbezüglich auch keine Regelung zum Übergang dieser Maßnahme auf die FFH-Richtlinie angeordnet werden. Deshalb kann man aus der fehlenden Verweisung in Art. 7 FFH-RL nicht auf die Unanwendbarkeit des Art. 9 Satz 2 FFH-RL hinsichtlich der Aufhebung von besonderen Vogelschutzgebieten schließen.⁷⁴ Schließlich bleibt es dem Richtliniengeber unbenommen, die bisher nicht geregelte Aufhebung besonderer Vogelschutzgebiete im Nachhinein und außerhalb der Vogelschutzrichtlinie zu normieren.

Für die Anwendbarkeit des Art. 9 Satz 2 FFH-RL auch auf die Aufhebung von besonderen Vogelschutzgebieten lässt sich anführen, dass der Wortlaut der Vorschrift allgemein von besonderen Schutzgebieten spricht. Hierunter fallen nach der Begriffsbestimmung in Art. 1 lit. I) FFH-RL Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, zu denen gemäß Art. 1 lit. k) FFH-RL alle Gebiete gehören, die zur Kohärenz des Netzes „Natura 2000“ beitragen. Zu diesen zählen eben auch die besonderen Vogelschutzgebiete.⁷⁵ Gestützt wird diese Auffassung durch Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2 FFH-RL, wonach die ausgewiesenen besonderen Vogelschutzgebiete ausdrücklich zum Netz „Natura 2000“ zu zählen sind. Dies wird auch in der 7. Begründungserwägung des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur FFH-Richtlinie eindeutig zum Ausdruck gebracht.

Hinzu kommt, dass die Aufhebung eines besonderen Schutzgebietes laut Art. 9 Satz 2 FFH-RL erwogen werden kann, wenn die nach Art. 11 FFH-RL beobachtete natürliche Entwicklung eine Aufhebung rechtfertigt. Art. 11 FFH-RL bezieht sich wiederum ausdrücklich auf die in Art. 2 FFH-RL genannten Arten und Lebensräume. Diese beschränken sich aber gerade nicht auf die FFH-Gebiete, sondern umfassen auch die besonderen Vogelschutzgebiete.

⁷⁴ So auch *Rödiger-Vorwerk*, S. 143.

⁷⁵ *Rödiger-Vorwerk*, S. 143/144.

ccc) Zwischenergebnis

Aus alledem ergibt sich, dass sich die Aufhebung von besonderen Vogelschutzgebieten ebenso wie die besonderen Schutzgebiete der FFH-Richtlinie grundsätzlich nach Art. 9 Satz 2 FFH-RL bemisst.⁷⁶

Indem in dieser Vorschrift die Aufhebung eines besonderen Schutzgebietes ausdrücklich nur dann erwogen werden kann, wenn die beobachtete natürliche Entwicklung dies rechtfertigt, hat sich die Aufhebung eines besonderen Vogelschutzgebietes ausschließlich an naturschutzfachlichen Gesichtspunkten zu orientieren. Hierdurch wird die Zulässigkeit der Aufhebung eines besonderen Schutzgebietes im Wege des actus contrarius gesetzlich verankert, sodass dieselben Kriterien heranzuziehen sind, die auch bei der Ausweisung des besonderen Vogelschutzgebietes maßgeblich waren. Daher sind im Folgenden die Kriterien für die Ausweisung besonderer Vogelschutzgebiete zu erörtern, um die Anforderungen für die spätere Aufhebung derartiger Gebiete festlegen zu können.

bb) Materielle Kriterien für die Gebietsauswahl

aaa) Ornithologische Gesichtspunkte

Die Kriterien für die Gebietsauswahl ergeben sich zunächst aus Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1, 2 VRL.⁷⁷ Die Aufzählung der in dieser Norm enthaltenen Kriterien bezieht sich mit der Seltenheit und dem Bedrohungsgrad der Vogelart sowie deren Empfindlichkeit gegenüber Veränderungen des Lebensraumes ausschließlich auf ornithologische Gesichtspunkte.⁷⁸ Je seltener eine Vogelart und je mehr sie vom Aussterben bedroht ist, desto bedeutsamer ist der Lebensraum, in dem sie vorkommt, für die Erhaltung ihrer Population.⁷⁹ Bei der Eigenart des Gebietes kommt es vor allem auf die Flächengröße, die Freiheit von störenden

⁷⁶ So auch *Rödiger-Vorwerk*, S. 144.

⁷⁷ *EuGH*, NuR 1997, 36, 38 (Ziff. 40); *BVerwG*, DVBl. 2002, 990, 992; *OVG Münster*, ZUR 2000, 155, 156; *Epiney*, UPR 1997, 303, 306; *Füßer*, NuR 2004, 701, 702; *Gassner*, in: Gassner/Bendominir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 33, Rn. 4; *Gellermann*, Natura 2000, S. 28; *Iven*, NuR 1996, 373, 373; *ders.*, NuR 1998, 528, 529; *Jarass*, NuR 1999, 481, 483; *Kratsch/Schumacher*, S. 135/136; *Lorz/Müller/Stöckel*, § 32, Rn. 9.

⁷⁸ *EuGH*, NuR 1994, 521, 522, 523; *BVerwG*, DVBl. 2002, 990, 992/993; *OVG Münster*, ZUR 2000, 155, 156; *Gellermann*, Natura 2000, S. 26; *Iven*, NuR 1996, 373, 373; *ders.*, NuR 1998, 528, 529; *Koch, T.*, S. 58/59; *Michler*, VBIBW 2006, 449, 450.

⁷⁹ *EuGH*, NuR 1994, 521, 523; *BVerwG*, DVBl. 2002, 990, 993; *Gellermann*, Natura 2000, S. 28; *Jarass*, NuR 1999, 481, 485; *Maaß*, NuR 2000, 121, 126.

Einflüssen und den Bedürfnissen der jeweiligen Vogelart gerecht werdende Biotop-Merkmale an.⁸⁰

Wie sich aus dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 UAbs. 4 VRL („... zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete ...“) ergibt, sind allerdings nicht alle geeigneten, sondern nur die am besten geeigneten Flächen zu besonderen Vogelschutzgebieten zu erklären.⁸¹ Folglich müssen neben den vorgenannten allgemeinen Lebensraumkriterien gewisse Vergleichsmerkmale herausgearbeitet und herangezogen werden, um die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete unter mehreren geeigneten Gebieten auszuwählen.⁸² Diese Vergleichsmerkmale ergeben sich aus dem Zweck des Art. 4 Abs. 1 VRL, wonach das Gebiet durch Größe, Zustand und Umgebung besonders gute Entwicklungsmöglichkeiten für die geschützten Vögel gewährleisten muss.⁸³

Entscheidend ist neben dem ökologischen Erhaltungszustand des Gebietes die Häufigkeit der dort vorkommenden Individuen der zu schützenden Vogelart.⁸⁴ Dabei sind diese Anforderungen variabel zu handhaben, sodass sie bei seltenen oder vom Aussterben bedrohten Vogelarten entsprechend reduziert und auch weniger gut erhaltene Lebensräume geschützt werden müssen.⁸⁵ Die Bewertung richtet sich also nach der Anzahl der vorkommenden Vögel in Relation zum Gesamtbestand im jeweiligen Vergleichsraum, wobei z. B. eine besonders hohe Dichte an Brutpaaren ein gewichtiges Indiz darstellt, dass dieser Lebensraum von der Vogelart überproportional angenommen wird und deswegen als

⁸⁰ **BVerwG**, DVBl. 2002, 990, 993; **OVG Münster**, ZUR 2000, 155, 156; **Gellermann**, Natura 2000, S. 28, 29; **Jarass**, NuR 1999, 481, 484.

⁸¹ **EuGH**, NuR 1994, 521, 522; **BVerwG**, DVBl. 2002, 990, 992; **Füßer**, NuR 2004, 701, 702; **Gellermann**, Natura 2000, S. 19/20; **Iven**, NuR 1996, 373, 374; **Jarass**, NuR 1999, 481, 484; **Kratsch/Schumacher**, S. 136; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 32, Rn. 9; **Maaß**, NuR 2000, 121, 123, 127; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 44.

⁸² **BVerwG**, DVBl. 2002, 990, 992/993; **Gellermann**, Natura 2000, S. 22; **Iven**, NuR 1996, 373, 374; **Maaß**, NuR 2000, 121, 123, 127.

⁸³ **BVerwG**, DVBl. 2002, 990, 992/993; **OVG Münster**, ZUR 2000, 155, 156; **Epiney**, UPR 1997, 303, 306; **Füßer**, NuR 2004, 701, 702; **Gellermann**, Natura 2000, S. 23, 29; **Jarass**, NuR 1999, 481, 485; **Michler**, VBIBW 2006, 449, 450.

⁸⁴ **BVerwG**, DVBl. 2002, 990, 993; **BVerwGE** 120, 1, (6/7); **OVG Münster**, ZUR 2000, 155, 156; **Füßer**, NuR 2004, 701, 706.

⁸⁵ **Gellermann**, Natura 2000, S. 23, 28; **Jarass**, NuR 1999, 481, 485; **Maaß**, NuR 2000, 121, 127; **Michler**, VBIBW 2006, 449, 450.

besonders geeignet zu qualifizieren ist.⁸⁶ Besonders geeignet sind auch Gebiete, die eine hohe Diversifikation gefährdeter Vogelarten aufweisen.⁸⁷

Als Bewertungsgrundlage für die Eignung eines Gebietes zum besonderen Vogelschutzgebiet ist in erster Linie die so genannte IBA-Studie⁸⁸ heranzuziehen. Bei dieser handelt es sich um ein Verzeichnis von Gebieten, die für die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten innerhalb des Gemeinschaftsgebietes von großer Bedeutung sind. Erstellt wurde dieses Verzeichnis von der Europäischen Gruppe für die Erhaltung der Vögel und der Lebensräume in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Rat für Vogelschutz⁸⁹ und den Sachverständigen der Europäischen Kommission. Es handelt sich also um eine von Fachleuten aus der Wissenschaft und der Kommission anhand von einheitlichen Kriterien europaweit durchgeführte und regelmäßig aktualisierte Vergleichsuntersuchung von Lebensräumen für bedrohte Vogelarten. Die Studie wurde eigens im Auftrag des Richtliniengebers angefertigt, um einheitliche Kriterien für die sich aus der Vogelschutzrichtlinie ergebende Ausweisungspflicht aufzustellen.⁹⁰ Insofern ist die IBA-Studie mit den Roten Listen⁹¹ vergleichbar und kann als amtliches Verzeichnis aufgefasst werden. Mithin stellt diese Liste ein wichtiges Erkenntnismittel hinsichtlich der Geeignetheit einer Fläche als besonderes Vogelschutzgebiet dar, selbst wenn die Studie für die Mitgliedstaaten rechtlich nicht verbindlich ist.⁹²

Obschon der IBA-Studie eine herausgehobene fachliche Bedeutung und indizielle Bewertung beizumessen ist, zumal sie oftmals das einzige wissenschaftliche Bestandsverzeichnis bedrohter Vogelarten und deren Lebensräume darstellt,⁹³ können die Mitgliedstaaten

⁸⁶ **BVerwGE** 120, 1, (7); **Füßer**, NuR 2004, 701, 706; **Gellermann**, Natura 2000, S. 28/29; **Maaß**, NuR 2000, 121, 127; zustimmend **Michler**, VBIBW 2006, 449, 450.

⁸⁷ **BVerwGE** 120, 1, (7); **Füßer**, NuR 2004, 701, 706; **Maaß**, ZUR 2000, 162, 162; **Michler**, VBIBW 2006, 449, 450.

⁸⁸ Ursprüngliche Fassung „IBA 89“ abgedruckt in: **Grimmet/Jones**, Important Bird Areas in Europe, ICBP Techn. Publ. No. 9, Cambridge 1989; aktualisierte Fassungen in: **Heath/Evans**, Important Bird Areas in Europe, Cambridge 2000 sowie in: **Heath/Evans**, Important Bird Areas in Europe, Cambridge 2002.

⁸⁹ Bei diesen handelt es sich um zwei internationale Nichtregierungsorganisationen.

⁹⁰ **Maaß**, NuR 2000, 121, 124/125; **ders.** ZUR 2000, 162, 162.

⁹¹ Siehe zu den Roten Listen ausführlich unten **B. II. 4. a) cc) aaa**.

⁹² **EuGH**, NuR 2001, 210, 211 (Ziff. 25); NuR 1998, 538, 541 (Ziff. 68 - 70); **BVerwG**, DVBl. 2002, 990, 993; **BVerwGE** 120, 1, (8); **OVG Lüneburg**, NuR 2001, 333, 336; **OVG Münster**, ZUR 2000, 155, 156; **Gassner**, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 32, Rn. 8; **Gellermann**, Natura 2000, S. 29/30; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 168; **Maaß**, ZUR 2000, 162, 162; **ders.** NuR 2000, 121, 125; **Michler**, VBIBW 2006, 449, 450; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 44; a.A. **Füßer**, NuR 2004, 701, 705, der die IBA-Listen als „Parteigutachten“ ansieht, weil sie unter Mitwirkung von Naturschutzverbänden erarbeitet worden sind.

⁹³ **OVG Münster**, ZUR 2000, 155, 156; **Maaß**, ZUR 2000, 162, 162;

auch andere Erkenntnismittel für die Beurteilung der Eignung eines Gebietes als besonderes Vogelschutzgebiet heranziehen.⁹⁴ Dabei muss es sich aber um richtlinienkonforme Auswahlkriterien handeln, denen deshalb allein ornithologische Gesichtspunkte zu Grunde liegen dürfen, weil die Mitgliedstaaten an die fachlichen Auswahlkriterien des Art. 4 VRL gebunden sind.⁹⁵ Die Mitgliedstaaten können also von den Kriterien der IBA-Studie abweichen, sofern sie nachweisen, dass sie über eigene richtlinienkonforme Erkenntnismittel verfügen.⁹⁶

bbb) Vernetzungsfunktion

Des Weiteren ist bei der Gebietsauswahl das in Art. 4 Abs. 3 VRL genannte Ziel der Schaffung eines kohärenten Netzes von Schutzgebieten zu berücksichtigen.⁹⁷ Sinn und Zweck der Vernetzung von Schutzgebieten ist es, der fortschreitenden Verinselung der Tierpopulationen entgegenzuwirken und einen Genaustausch zwischen verschiedenen Gebieten und damit den dauerhaften Fortbestand der Tierart zu ermöglichen. Hierfür ist eine räumliche Ausgewogenheit der besonderen Vogelschutzgebiete innerhalb des Gemeinschaftsgebietes erforderlich, damit die Tiere bei Bedarf in benachbarte, gleichfalls geeignete Lebensräume ausweichen können (so genannte Trittsteinfunktion). Nur auf diese Weise wird ein dauerhaftes Überleben der Vogelarten selbst bei etwaigen lokal auftretenden Bestandsschwankungen, die z. B. durch örtlich begrenzte Epidemien oder Umweltbeeinträchtigungen hervorgerufen werden können, gewährleistet.

Ein kohärentes Netz von Schutzgebieten setzt die Einrichtung verbindender Korridore zwischen den einzelnen Schutzgebieten voraus.⁹⁸ Dieses kann nicht mit ausschließlich bestgeeigneten Flächen gelingen, wenn derartige Gebiete in manchen Regionen gar nicht oder nicht in ausreichendem Maße existieren. Demzufolge müssen im Vergleich zu anderen Gebieten auch weniger geeignete Flächen unter Schutz gestellt werden, wenn ihnen auf

⁹⁴ **EuGH**, NuR 1998, 538, 541 (Ziff. 69); **BVerwG**, DVBl. 2002, 990, 993; **Apfelbacher/Adenauer/Iven**, NuR 1999, 63, 72; **Gellermann**, Natura 2000, S. 30; **Iven**, NuR 1998, 528, 529/530; **Kratsch/Schumacher**, S. 136; **Maaß**, NuR 2000, 121, 124, 125; **Michler**, VBIBW 2006, 449, 450.

⁹⁵ **EuGH**, NuR 1998, 538, 541 (Ziff. 65 - 69); **Iven**, NuR 1998, 528, 530.

⁹⁶ **EuGH**, NuR 1998, 538, 541 (Ziff. 65 - 69); **Iven**, NuR 1998, 528, 530.

⁹⁷ **BVerwGE** 120, 1, (7); **OVG Münster**, ZUR 2000, 155, 156; **Gellermann**, Natura 2000, S. 23, 29; **Iven**, NuR 1996, 373, 374; **Jarass**, NuR 1999, 481, 486; **Maaß**, NuR 2000, 121, 127; **Michler**, VBIBW 2006, 449, 450; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 43.

⁹⁸ **Gellermann**, Natura 2000, S. 12, 29.

Grund ihrer geostrategischen Lage besondere Bedeutung im Hinblick auf die Vernetzungsfunktion beizumessen ist.⁹⁹ Deshalb ist ein Gebiet umso eher unter Schutz zu stellen, wenn den Vögeln nicht genügend andere nahe gelegene Ausweichquartiere zur Verfügung stehen.¹⁰⁰ In diesem Zusammenhang kann eine länderübergreifende Abstimmung bei der Gebietsauswahl erforderlich sein,¹⁰¹ wie dies auch beim Biotopverbund gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG der Fall ist.¹⁰²

Für die Kohärenz ist es jedoch nicht notwendig, dass die Gebiete unmittelbar aneinander grenzen. Vielmehr ist es ausreichend, dass sie sich in einer Distanz zueinander befinden, die von der jeweiligen Vogelart bei der gewöhnlichen Suche nach Ausweichhabitaten ohne weiteres überbrückt werden kann.

Unter dem Aspekt der Errichtung eines europaweiten Netzwerkes von besonderen Vogelschutzgebieten kann sich der Vergleichsraum der geeignetsten Gebiete weder auf den der gesamten Europäischen Union¹⁰³ oder der jeweiligen Mitgliedstaaten,¹⁰⁴ sondern sinnvollerweise nur auf die jeweilige Region beziehen.¹⁰⁵ Denn unter der Berücksichtigung der großen Fläche mancher Mitgliedstaaten macht die Errichtung eines kohärenten Netzes wenig Sinn, wenn man lediglich auf die geeignetsten Gebiete in dem Mitgliedstaat abstellt, da diese sehr weit voneinander entfernt liegen können und damit die vorbeschriebenen Funktionen des Netzes nicht mehr erfüllt wären. Vielmehr kommt es auf den Lebensraum der Vogelarten an, der eben regional begrenzt und die Gebietsauswahl daher unter vergleichbaren Gebieten in einer Region vorzunehmen ist.

Unter Zugrundelegung aller vorgenannten Kriterien kommt es entscheidend darauf an, welche Auswirkungen auf den Bestand der schützenswerten Vogelarten zu erwarten sind, falls die Ausweisung der Fläche zum besonderen Schutzgebiet unterbliebe.¹⁰⁶

⁹⁹ **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 23; **Jarass**, *NuR* 1999, 481, 485.

¹⁰⁰ **Maaß**, *NuR* 2000, 121, 127.

¹⁰¹ **Iven**, *NuR* 1996, 373, 374.

¹⁰² Siehe zum Biotopverbund nach § 3 BNatSchG unten **D. II. 2. c)**.

¹⁰³ So aber **Jarass**, *NuR* 1999, 481, 485.

¹⁰⁴ **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 24/25.

¹⁰⁵ **OVG Münster**, *ZUR* 2000, 155, 156; **Kloepfer**, *Umweltrecht*, § 11, Rn. 167; **Maaß**, *NuR* 2000, 121, 128.

¹⁰⁶ **Jarass**, *NuR* 1999, 481, 485.

cc) Spielraum bei der Gebietsauswahl?

Hinsichtlich der Auswahl der Gebiete ist den Mitgliedstaaten ein gewisser Spielraum zuzuerkennen.¹⁰⁷ Diesbezüglich gilt es zu erforschen, welche Gesichtspunkte dabei durch die Mitgliedstaaten berücksichtigt werden dürfen, da sich diese Aspekte auch bei der späteren Aufhebung der Gebiete auswirken können.

aaa) Generelle Berücksichtigung naturschutzexterner Belange?

Abgesehen von besonders gelagerten und von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ausdrücklich anerkannten Ausnahmefällen orientiert sich die Gebietsauswahl einzig an ornithologischen Gesichtspunkten und lässt naturschutzfremde und damit auch wirtschaftliche Belange unberücksichtigt.¹⁰⁸

Dies ergibt sich daraus, dass bei der Pflicht zur Ausweisung besonderer Vogelschutzgebiete in der spezielleren Vorschrift des Art. 4 VRL im Gegensatz zur Ausweisung einfacher Schutzgebiete nach Art. 3 VRL nicht auf Art. 2 VRL verwiesen wird und demzufolge keine Abwägung mit wirtschaftlichen und freizeitbedingten Interessen vorzunehmen ist.¹⁰⁹ Mit der besonderen Schutzverpflichtung nach Art. 4 VRL hat der Gemeinschaftsgesetzgeber bereits selbst eine Abwägung mit anderen Interessen getroffen, die durch die Mitgliedstaaten nicht mehr relativiert werden darf.¹¹⁰ Denn aus dem besonderen Schutzzweck des Art. 4 VRL, in Verantwortung für das gemeinsame Erbe der Europäischen Gemeinschaft die am meisten bedrohten Vogelarten zu schützen, ergibt sich, dass sich die Auswahl der

¹⁰⁷ **EuGH**, NuR 1998, 538, 541 (Ziff. 60); NuR 1994, 521, 523; **Epiney**, UPR 1997, 303, 306; **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 21; **Iven**, NuR 1996, 373, 374; **Jarass**, NuR 1999, 481, 486; **Koch, T.**, S. 59; **Louis**, UPR 1997, 301, 302; **Michler**, VBIBW 2006, 449, 450; **Winter**, ZUR 1994, 308, 308.

¹⁰⁸ **EuGH**, NuR 1998, 538, 541 (Ziff. 59 f.); NuR 1997, 36, 37 (Ziff. 25 f.); NuR 1994, 521, 522, 523; NuR 1991, 249, 250; **BVerwG**, DVBl. 2002, 990, 992/993; **BVerwGE** 120, 1, (7); **Epiney**, UPR 1997, 303, 306; **Gassner**, in: Gassner/Bendominir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 33, Rn. 4; **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 26, 36/37; **Iven**, NuR 1996, 373, 373/374; **ders.**, NuR 1998, 528, 529; **Jarass**, NuR 1999, 481, 486; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 32, Rn. 9; **Louis**, UPR 1997, 301, 302; **Maaß**, NuR 2000, 121, 123, 125; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 43/44, 45; **Winter**, ZUR 1994, 308, 308.

¹⁰⁹ **EuGH**, NuR 1997, 36, 37 (Ziff. 23 ff.); **BVerwG**, DVBl. 2002, 990, 993; **Epiney**, UPR 1997, 303, 306; **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 26/27; **Iven**, NuR 1998, 528, 529; **Jarass**, NuR 1999, 481, 486, 487.

¹¹⁰ **BVerwG**, DVBl. 2002, 990, 993; **BVerwGE** 120, 1, (7/8); **Epiney**, UPR 1997, 303, 306; **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 27; **Iven**, NuR 1996, 373, 373/374; **ders.**, NuR 1998, 528, 529; **Michler**, VBIBW 2006, 449, 452; **Soell**, NuR 1993, 301, 307; **Winter**, NuR 1992, 21, 21/22.

besonderen Vogelschutzgebiete ausschließlich an ornithologischen Gesichtspunkten zu orientieren hat.¹¹¹

Weitere unmittelbare Abwägungskriterien enthalten die Normen der Vogelschutzrichtlinie nicht. Eine Vorschrift wie Art. 6 Abs. 4 FFH-RL, wonach auch wirtschaftliche und soziale Belange unter bestimmten Voraussetzungen beachtet werden können, existiert in der Vogelschutzrichtlinie gerade nicht. Diese Norm der FFH-Richtlinie ist auf die Ausweisung von besonderen Vogelschutzgebieten nicht unmittelbar anwendbar, weil sie nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 7 FFH-RL erst nach der Ausweisung greift.¹¹² Eine analoge Anwendung des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL kommt zum einen wegen des erkennbaren Ausnahmecharakters der Vorschrift und zum anderen mangels planwidriger Regelungslücke nicht in Betracht. Die grundsätzliche Nichtberücksichtigung anderer Belange entspricht nämlich dem in der 9. Begründungserwägung des Rates der Europäischen Union zur Vogelschutzrichtlinie zum Ausdruck gebrachten Unterschied von einfachen und besonderen Vogelschutzgebieten hinsichtlich ihrer Bedeutung.¹¹³

Ebenso wenig kommt eine Abwägung mit der verfassungsrechtlich über Art. 28 Abs. 2 GG garantierten kommunalen Planungshoheit in Betracht, weil diese durch Art. 4 VRL wegen des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts verdrängt wird.¹¹⁴

bbb) Ausnahmsweise Berücksichtigung naturschutzexterner Belange bei überwiegenden Gründen des Allgemeinwohls

Die Einschränkung der Pflicht zur Ausweisung besonderer Vogelschutzgebiete kann demnach nur im Wege der primärrechtskonformen Auslegung der Vogelschutzrichtlinie erfolgen, indem die Pflichten aus der Vogelschutzrichtlinie gegenüber höherwertigen primärrechtlichen Gründen des Gemeinwohls zurückgestellt werden.¹¹⁵ Die prinzipielle Möglichkeit zu dieser Einschränkung ergibt sich auch hier bereits aus der 13. Begründungserwä-

¹¹¹ **EuGH**, NuR 1997, 36, 37 (Ziff. 24 f.); **Michler**, VBIBW 2006, 449, 450.

¹¹² **EuGH**, NuR 1997, 36, 38 (Ziff. 39 - 42); **Epiney**, UPR 1997, 303, 306; **Gellermann**, Natura 2000, S. 17, 32; **Jarass**, NuR 1999, 481, 487; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 42.

¹¹³ **Jarass**, NuR 1999, 481, 486.

¹¹⁴ **Michler**, VBIBW 2006, 449, 452, 453.

¹¹⁵ **Epiney**, UPR 1997, 303, 307; **Gellermann**, Natura 2000, S. 31, 36/37; **Jarass**, NuR 1999, 481, 486/487; **Maaß**, NuR 2000, 121, 125; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 45; **Winter**, ZUR 1994, 308, 308.

gung des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur Vogelschutzrichtlinie, wonach eine Abweichung von der Richtlinie in außergewöhnlichen Einzelfällen möglich ist.

Als außergewöhnliche Gründe wurden vom Europäischen Gerichtshof bisher lediglich der Schutz menschlichen Lebens und der Gesundheit anerkannt.¹¹⁶ Bei diesen handelt es sich um übergeordnete Allgemeinwohlinteressen, zu denen wirtschaftliche Erwägungen jedenfalls nicht zählen,¹¹⁷ selbst wenn diese mittelbar der Erfüllung gewichtiger Ziele wie die Schaffung von Arbeitsplätzen dienen.¹¹⁸

ccc) Zwischenergebnis

Nach alledem liegt eine erhebliche Einschränkung des „Ermessensspielraums“ vor. Denn nach der Vogelschutzrichtlinie reduziert sich das „Ermessen“ auf die Bewertung hinsichtlich der Eignung der Flächen als geeignetste Gebiete unter strenger Berücksichtigung der vorgenannten Kriterien.¹¹⁹ Den Mitgliedstaaten verbleibt infolgedessen nur ein naturschutzfachlicher Bewertungsspielraum.¹²⁰

Mitunter kann sogar eine Rechtspflicht zur Ausweisung eines bestimmten Gebietes bestehen, wenn sich die naturschutzfachliche Eignung des Gebietes aus objektiver Sicht derart verdichtet, dass die Nichtausweisung eine Vertragsverletzung darstellt.¹²¹

Demgegenüber erstreckt sich das Ermessen bei der Ausweisung von Schutzgebieten, die lediglich den Zwecken der §§ 23 - 29 BNatSchG dienen sollen, auch auf die Frage, ob ein

¹¹⁶ **EuGH**, NuR 1991, 249, 250; zustimmend **BVerwGE** 120, 1, (6); 120, 276, (289); **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 37; **Jarass**, NuR 1999, 481, 487; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 45; **Winter**, ZUR 1994, 308, 308; ebenso **Michler**, VBIBW 2006, 449, 457, der jedoch auch den „... Schutz der öffentlichen Sicherheit ...“ als überragenden Gemeinwohlbelang ansieht.

¹¹⁷ **EuGH**, NuR 1997, 36, 37 (Ziff. 30 f.); NuR 1994, 521, 522, 524; **Epiney**, UPR 1997, 303, 304; **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 31, 37; **Maaß**, NuR 2000, 121, 125; **Michler**, VBIBW 2006, 449, 457; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 43, 45; **Winter**, ZUR 1994, 308, 308.

¹¹⁸ **Jarass**, NuR 1999, 481, 487; **Winter**, ZUR 1994, 308, 310.

¹¹⁹ **EuGH**, NuR 1997, 36, 37 (Ziff. 26); NuR 1994, 521, 522, 523; NuR 1991, 249, 250; **Epiney**, UPR 1997, 303, 306, 307; **Kratsch/Schumacher**, S. 135; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 32, Rn. 9; **Maaß**, NuR 2000, 121, 123, 125; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 44; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 200.

¹²⁰ **EuGH**, NuR 1994, 521, 522, 523; **BVerwGE** 120, 1, (6/7); **Erbguth/Stollmann**, DVBl. 1997, 453, 458; **Epiney**, UPR 1997, 303, 307; **Iven**, NuR 1996, 373, 374; **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 27; **Gellermann**, NVwZ 2001, 500, 501; **Jarass**, NuR 1999, 481, 486; **Louis**, UPR 1997, 301, 302; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 32, Rn. 9; **Michler**, VBIBW 2006, 449, 450; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 44; **Winter**, ZUR 1994, 308, 308.

¹²¹ **EuGH**, NuR 1994, 521, 524; **OVG Münster**, ZUR 2000, 155, 156. **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 20, 37; **Iven**, NuR 1996, 373, 374; **Jarass**, NuR 1999, 481, 486; **Louis**, UPR 1997, 301, 302; **Maaß**, NuR 2000, 121, 123; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 200.

Gebiet überhaupt unter Schutz gestellt werden soll, selbst wenn die sachlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen.¹²² Obschon der Europäische Gerichtshof in seinen Entscheidungen hinsichtlich des Spielraums der Mitgliedstaaten bei der Gebietsauswahl für besondere Vogelschutzgebiete oftmals den Begriff des Ermessens verwendet, liegt diesem nicht das gleiche Verständnis wie nach der deutschen Verwaltungsrechtsdogmatik zu Grunde.¹²³ Denn laut Europäischem Gerichtshof bezieht sich „der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Auswahl der Gebiete, die für die Ausweisung als besondere Schutzgebiete am geeignetsten sind, [...] nicht darauf, diejenigen Gebiete zu besonderen Schutzgebieten zu erklären, die nach ornithologischen Kriterien am geeignetsten erscheinen, sondern nur auf die Anwendung dieser Kriterien für die Bestimmung der Gebiete, die für die Erhaltung der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Arten am geeignetsten sind.“¹²⁴ Der Spielraum besteht daher lediglich bezüglich der Einschätzung der ornithologischen Wertigkeit eines Gebietes,¹²⁵ soweit diese auf Grund einer unsicheren Datenlage nicht eindeutig zu bestimmen ist.¹²⁶

Keinesfalls unterliegt die Gebietsauswahl „... einer generellen politischen Abwägungsprerogative der Mitgliedstaaten.“¹²⁷ Die Mitgliedstaaten sind vielmehr verpflichtet, sämtliche Flächen zu besonderen Vogelschutzgebieten zu erklären, die unter ornithologischen Gesichtspunkten am geeignetsten für den Fortbestand der betreffenden Vogelarten sind.¹²⁸

Inhaltlich handelt es sich dementsprechend lediglich um einen Bewertungsspielraum, weil den Mitgliedstaaten im Vergleich zum Ermessen gerade kein substantieller Entscheidungsspielraum eröffnet ist.¹²⁹ Somit kann man durchaus von einem rechtlich gebundenen

¹²² Vgl. hierzu eingehend unten **D. III. 2. d)**.

¹²³ **Gellermann**, Natura 2000, S. 21; **Iven**, NuR 1998, 528, 529 (Fn. 2); **Jarass**, NuR 1999, 481, 486; **Michler**, VBIBW 2006, 449, 450; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 44.

¹²⁴ **EuGH**, NuR 1998, 538, 541 (Ziff. 61); ebenso **EuGH**, NuR 1994, 521, 523; zustimmend **Jarass**, NuR 1999, 481, 486; **Maaß**, NuR 2000, 121, 122; **Michler**, VBIBW 2006, 449, 450; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 44.

¹²⁵ **EuGH**, NuR 1994, 521, 522, 523; **Gellermann**, Natura 2000, S. 27; **ders.**, NVwZ 2001, 500, 501; **Iven**, NuR 1996, 373, 374; **Michler**, VBIBW 2006, 449, 450.

¹²⁶ **Maaß**, NuR 2000, 121, 122.

¹²⁷ **Maaß**, NuR 2000, 121, 122; zustimmend **Gellermann**, Natura 2000, S. 21; **Winter**, ZUR 1994, 308, 308.

¹²⁸ **EuGH**, NuR 1998, 538, 541 (Ziff. 62); NuR 1994, 521, 522, 523; **OVG Lüneburg**, NuR 2001, 333, 335; **Gellermann**, Natura 2000, S. 20, 36/37; **ders.**, NVwZ 2001, 500, 501; **Iven**, NuR 1998, 528, 529; **Jarass**, NuR 1999, 481, 486; **Maaß**, NuR 2000, 121, 123; **ders.**, ZUR 1999, 150, 150.

¹²⁹ **Gellermann**, Natura 2000, S. 21/22; **ders.**, NVwZ 2001, 500, 501; **Iven**, NuR 1998, 528, 529; **Maaß**, ZUR 1999, 150, 150; in diesem Sinne auch **Jarass** (NuR 1999, 481, 486) und **Spannowsky** (UPR 2000, 41, 43) die jedoch irreführender Weise den Begriff „Beurteilungsspielraum“ verwenden, der aber nach der deutschen Verwaltungsrechtsdogmatik noch weiter reicht als der gewöhnliche Ermessensspielraum (vgl. **Maurer**, Allg. Verwaltungsrecht, § 7, Rn 31 ff.).

Auswahlermessen sprechen.¹³⁰ Dass dieser Bewertungsspielraum sehr gering ist, zeigt die Anerkennung faktischer Vogelschutzgebiete durch die Rechtsprechung.¹³¹

Ein faktisches Vogelschutzgebiet liegt vor, wenn ein bestimmtes Areal aus ornithologischer Sicht zu den zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebieten gehört, von dem jeweiligen Mitgliedstaat aber pflichtwidrig nicht als besonderes Vogelschutzgebiet erklärt wurde.¹³² Die Anerkennung faktischer Vogelschutzgebiete basiert auf der unmittelbaren Anwendung der Vogelschutzrichtlinie und setzt demnach deren hinreichende Bestimmbarkeit hinsichtlich der Gebietsanforderungen voraus.¹³³ Folglich müssen die Anforderungen an die geeignetsten Gebiete im Sinne der Vogelschutzrichtlinie dieser selbst bereits derart präzise zu entnehmen sein, dass den Mitgliedstaaten für die letztendliche Gebietsauswahl nur noch ein äußerst geringer Spielraum verbleibt, der unter Umständen sogar ganz entfällt, weil ansonsten keine zu den faktischen Vogelschutzgebieten führende Ausweisungspflicht herleitbar wäre.¹³⁴

Insoweit ist die naturschutzfachliche Bewertung hinsichtlich der Geeignetheit eines Gebietes zur Erfüllung des Schutzzwecks auch gerichtlich nahezu voll nachprüfbar, weil sie auf naturwissenschaftlichen Daten und Erkenntnissen beruhen muss, bei denen die zuständige Behörde den Gerichten gegenüber keinen uneinholbaren Erkenntnisvorsprung besitzt. Auch der Europäische Gerichtshof nimmt eine umfangreiche gerichtliche Kontrolle vor, ob die Vorgaben aus Art. 4 Abs. 1, 2 VRL eingehalten wurden.¹³⁵ Dennoch verbleibt den Mitgliedstaaten ein gewisser, wenn auch sehr begrenzter Spielraum, weil der Bewertungsvorgang auf verschiedenen Faktoren beruht und nicht gänzlich zu rein objektiven Ergebnissen führt.¹³⁶

¹³⁰ **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 44.

¹³¹ vgl. **EuGH**, NuR 2001, 210, 212 (Ziff. 47); NuR 1997, 36, 37; NuR 1994, 521, 522/523; **BVerwGE** 120, 1, (6); **OVG Lüneburg**, NuR 2001, 333, 334/335; **OVG Münster**, ZUR 2000, 155, 156.

¹³² **OVG Lüneburg**, NuR 2001, 333, 334; **VG Schleswig**, NuR 2005, 344, 348; **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 111; **Kratsch/Schumacher**, S. 137; **Michler**, *VBIBW* 2006, 449, 456.

¹³³ **Maaß**, NuR 2000, 121, 122; vgl. zur unmittelbaren Anwendung von europäischen Richtlinien **Herdegen**, *Europarecht*, § 9, Rn. 44 ff..

¹³⁴ So auch **Gellermann**, *NVwZ* 2001, 500, 502.

¹³⁵ **EuGH**, NuR 1998, 538, 540 (Ziff. 56 ff.); zustimmend **Jarass**, NuR 1999, 481, 486.

¹³⁶ **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 27.

dd) Zusammenfassung: Aufhebung besonderer Vogelschutzgebiete

Die Aufhebung eines besonderen Vogelschutzgebietes ist gemäß Art. 9 Satz 2 FFH-RL an denselben Kriterien zu messen, die auch für die Ausweisung des Gebietes maßgeblich waren. Andernfalls würde die strikte Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 1 UAbs. 4 VRL umgangen, die geeignetsten Gebiete zu besonderen Vogelschutzgebieten zu erklären, wenn im Nachhinein auf weniger geeignete Flächen ausgewichen werden dürfte. Die Möglichkeit zur Abweichung von Regelungen nach der Vogelschutzrichtlinie ist gemäß Art. 9 Abs. 1 VRL jedoch nur von den Art. 5, 6, 7 und 8 VRL und damit nicht von Art. 4 VRL gestattet. Mithin muss sich auch die Aufhebung eines besonderen Vogelschutzgebietes nach den Kriterien des Art. 4 Abs. 1, 2 VRL richten.

Dieser Auffassung steht auch nicht die bisherige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes entgegen. Denn dieser zieht in einem Urteil¹³⁷ zur Zulässigkeit der Verkleinerung eines besonderen Vogelschutzgebietes zwar Art. 4 Abs. 4 VRL als Rechtsnorm heran. Doch bezieht er sich zum einen inhaltlich eindeutig auf die Kriterien des Art. 4 Abs. 1 VRL, indem er klarstellt, dass die Verkleinerung eines besonderen Vogelschutzgebietes einzig aus ornithologischen und abgesehen von überragenden Allgemeinwohlinteressen gerade nicht aus naturschutzexternen Gründen erfolgen darf. Zum anderen ging es bei diesem Rechtsstreit um eine innerhalb eines Gebietes durchgeführte Maßnahme (Eindeichung zum Hochwasserschutz), die nach dem Inkrafttreten der FFH-Richtlinie als Projekt zu klassifizieren wäre. Mithin kann aus diesem vor der FFH-Richtlinie ergangenen Urteil nicht der Schluss gezogen werden, der Europäische Gerichtshof ziehe für die Frage der Zulässigkeit der Aufhebung eines besonderen Vogelschutzgebietes die Kriterien des Art. 4 Abs. 4 VRL heran, die nunmehr durch Art. 6 Abs. 2 - 4 FFH-RL ersetzt wurden.¹³⁸

Es müssen sich die Unterschiede bei der Ausweisung eines besonderen Vogelschutzgebietes im Vergleich zur Ausweisung von Schutzgebieten, die lediglich nationalen Landschafts- und Naturschutzzwecken dienen, auch auf die Aufhebung besonderer Vogelschutzgebiete auswirken. Verfügt die für die Ausweisung zuständige Behörde auf Grund europarechtlicher Vorgaben nämlich bereits bei der Unterschutzstellung nur über ein sehr eingeschränktes Ermessen, kann sie auch bei der Aufhebung des Schutzgebietes kein weitergehendes Ermessen besitzen. Sind die Mitgliedstaaten wegen des ornithologischen

¹³⁷ EuGH, NuR 1991, 249, 250.

¹³⁸ So aber **Gellermann**, Natura 2000, S. 133; **Jarass**, NuR 1999, 481, 488.

Befundes zur Ausweisung eines besonderen Vogelschutzgebietes sogar verpflichtet, haben die Mitgliedstaaten keine Befugnis, die Unterschutzstellung eigenmächtig wieder aufzuheben, sofern das Areal weiterhin zu den geeignetsten Gebieten im Sinne der Vogelschutzrichtlinie gehört.

Vor der Aufhebung ist deshalb zwingend der Nachweis zu erbringen, dass die Notwendigkeit der Unterschutzstellung des Gebietes zur Verwirklichung der Ziele der Vogelschutzrichtlinie nicht mehr besteht. Dies ergibt sich auch aus dem Zusammenspiel von Art. 9 Satz 1 und 2 FFH-RL. Denn die Aufhebung des besonderen Schutzgebietes kann nur im Zusammenhang mit der Bewertung des Gebietes erfolgen. Demzufolge muss es gemäß Art. 9 Satz 2 i. V. m. Art. 11 FFH-RL vor der Aufhebung eines besonderen Vogelschutzgebietes zwangsläufig zu einer anlassbezogenen Informationsgewinnung und einer Bewertung hinsichtlich der ornithologischen Eignung des Gebietes kommen. Dabei muss sich die Informationssammlung und anschließende Bewertung bei der Aufhebung eines besonderen Vogelschutzgebietes an den Kriterien der IBA-Studie orientieren, sofern der Mitgliedstaat nicht nachweislich über eigene richtlinienkonforme Erkenntnismittel verfügt.

Ein bloßes Abstellen auf Indikatoren, wie dies bei der Ausweisung eines Schutzgebietes nach nationalen Kriterien erfolgen darf, kommt bei der Aufhebung eines besonderen Schutzgebietes nicht in Betracht. Denn wenn bei der Informationsgewinnung zur Ausweisung eine gefährdete Vogelart festgestellt werden konnte, spricht die Vermutung dafür, dass sich das Gebiet als Lebensraum für diese Art eignet. Dann muss der Nachweis erbracht werden, dass mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit der Lebensraum von der Vogelart nicht mehr besiedelt wird. Denn mit der Unterschutzstellung wurde die Feststellung getroffen, dass es sich bei dem Areal um ein Gebiet handelt, welches für die Erreichung der Ziele der Vogelschutzrichtlinie besonders geeignet ist.¹³⁹ Diese Feststellung kann nur widerlegt werden, wenn sich auf Grund tatsächlicher Gegebenheiten die Wertigkeit des Gebietes nachteilig verändert hat und nicht mehr zu den geeignetsten Gebieten im Sinne der Vogelschutzrichtlinie gehört. Hierbei ist auch die Vernetzungsfunktion zu berücksichtigen. Auf Grund der Bedeutung des Europäischen Netzes „Natura 2000“ sind nämlich Maßnahmen verboten, welche den Zusammenhang des Netzes unterbrechen oder gefährden.¹⁴⁰

¹³⁹ **EuGH**, NuR 1991, 249, 250; **Gellermann**, Natura 2000, S. 129; **Jarass**, NuR 1999, 481, 487; **Winter**, ZUR 1994, 308, 309.

¹⁴⁰ **Louis**, DÖV 1999, 374, 380.

Wurde ein Vogelschutzgebiet einmal ausgewiesen, kann dessen Aufhebung also prinzipiell nur aus ornithologischen Gründen erfolgen,¹⁴¹ etwa wenn die Vögel ihren Lebensraum trotz Unterschutzstellung dauerhaft verlagern.¹⁴² Dann kann der Schutzzweck nicht mehr erreicht werden, wodurch die Unterschutzstellung aus naturschutzfachlichen Gründen nicht mehr erforderlich ist.¹⁴³

Ein kurzfristiges Ausbleiben der geschützten Vogelarten genügt hierfür aber nicht,¹⁴⁴ weil dieses mit gewöhnlichen natürlichen Bestandsschwankungen begründet sein kann.¹⁴⁵ So reicht bereits ein harter Winter aus, um den Bestand einer Vogelart vorübergehend erheblich zu dezimieren. Sofern das Areal weiterhin als Lebensraum für die Vogelarten geeignet ist, muss der Schutzstatus aufrecht erhalten bleiben, damit das Gebiet nach Erholung des Vogelbestandes wieder besiedelt werden kann.¹⁴⁶ Dies ergibt sich bereits aus dem Sinn und Zweck des Art. 4 VRL, der gemäß Abs. 1 UAbs. 1 in der Sicherung des Überlebens und der Vermehrung der Vogelarten in ihrem Verbreitungsgebiet liegt. Denn gerade die geeignetsten Gebiete können zur Vermehrung und damit zu einer raschen Erholung dezimierter Vogelbestände beitragen.

Hierfür spricht auch ein Vergleich zum Artenschutzrecht, welches ebenfalls das Überleben und die Vermehrung von Tieren und Pflanzen zum Zweck hat. Nach § 42 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG dürfen Nistplätze von Vögeln, die jedes Jahr zu ihren Brutplätzen zurückkehren, wie dies etwa bei den verschiedenen Schwalbenarten der Fall ist, erst beseitigt werden, wenn sie ein Nest nach ihrer Rückkehr nicht mehr besetzen.¹⁴⁷ Falls aber bereits ein einzelner Nistplatz erst beseitigt werden darf, nachdem er endgültig aufgegeben worden ist, müssen für ganze Habitate wesentlich strengere Maßstäbe angelegt werden, wenn es um die Aufhebung deren Schutzstatus geht. Deswegen kann man nicht auf die Ungeeignetheit eines Areals schließen, wenn eine Vogelart lediglich über eine Brutsaison nicht mehr in dem Gebiet vorgekommen ist. Denn dies muss insbesondere bei Zugvögeln, die in anderen Gefilden überwintern, seine Ursache nicht im hiesigen Lebensraum haben. Diese Vogelgruppen sind gerade auf ihren Zugstrecken besonderen Gefahren ausgesetzt.

¹⁴¹ **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 130.

¹⁴² **Jarass**, *NuR* 1999, 481, 487.

¹⁴³ **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 132; **Iven**, *NuR* 1996, 373, 376.

¹⁴⁴ So wohl auch **Iven**, *NuR* 1996, 373, 376.

¹⁴⁵ **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 132.

¹⁴⁶ **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 132.

¹⁴⁷ **LG Hechingen**, *NuR* 1995, 494, 495; **Kratsch/Schumacher**, S. 182; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 42, Rn. 6.

Im umgekehrten Fall muss ein besonderes Vogelschutzgebiet aufgehoben werden können, wenn sich die Bestandssituation der Vögel im Gesamten nachhaltig verbessert hat. Dies ergibt sich unmittelbar aus Art. 9 Satz 2 FFH-RL. Denn auch in diesem Fall ist die Unterschutzstellung nicht mehr erforderlich.

Dasselbe muss gelten, wenn in einem Gebiet nur Vogelarten vorkommen, die nicht zu den in Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführten Arten gehören, sei es, dass die darin aufgezählten Vogelarten seit längerer Zeit nicht mehr in dem Gebiet vorkommen oder dass sie zwar weiterhin vorkommen, aber nicht mehr gefährdet sind und aus dem Anhang I der Vogelschutzrichtlinie herausgenommen wurden. In all diesen Fällen ist der Zweck der Unterschutzstellung entfallen.

Möglich sein muss die Aufhebung eines besonderen Vogelschutzgebietes aus ornithologischen Gründen jedoch auch dann, wenn das fragliche Gebiet durch Versäumnisse des Mitgliedstaates auf Grund seines ökologischen Zustandes auf unabsehbare Zeit nicht mehr für die Verwirklichung der Ziele aus der Vogelschutzrichtlinie geeignet ist.

Auch dieser Fall wird unmittelbar von Art. 9 Satz 2 FFH-RL erfasst, weil die beobachtete natürliche Entwicklung in dem Gebiet die Abstandnahme vom ursprünglichen Erhaltungsziel rechtfertigt, sei es auch im negativen Sinne.¹⁴⁸ Denn ungeachtet der Tatsache, dass damit möglicherweise ein Mitgliedstaat gegen europarechtliche Vorgaben verstoßen hat,¹⁴⁹ macht es aus naturschutzfachlicher Sicht keinen Sinn, ein Schutzgebiet aufrecht zu erhalten, obwohl der Schutzzweck nicht mehr verwirklicht werden kann.

Sollte die Verschlechterung des ökologischen Zustands eines besonderen Vogelschutzgebietes tatsächlich infolge eines Verstoßes gegen die Vogelschutzrichtlinie hervorgerufen worden sein, kommt vielmehr eine Kompensationspflicht ähnlich der Folgenbeseitigungslast in Betracht. Ein Festhalten am Schutzstatus des Gebietes ist jedoch aus ornithologischen Gründen nicht mehr gerechtfertigt.

¹⁴⁸ Im Ergebnis ebenso **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 131/132, der diesen Fall jedoch nicht unter Art. 9 Satz 2 FFH-RL subsumiert.

¹⁴⁹ Mit diesem Argument lehnen **Gellermann** (*Natura* 2000, S. 132), **Iven** (*NuR* 1996, 373, 376) und **Jarass** (*NuR* 1999, 481, 489) die Möglichkeit der Aufhebung unter Hinweis auf den Grundsatz des Verbots *venire contra factum proprium* ab.

Dies kann aber nicht gelten, wenn die Fläche durch Wiederherstellungsmaßnahmen in angemessener Zeit wieder zur Verwirklichung des Schutzzwecks beitragen kann.¹⁵⁰ Denn die Wiederherstellung eines Lebensraumes, der besonders geeignet ist, gehört ohnehin zu den Pflichten aus Art. 4 VRL. Diese Erhaltungspflicht wirkt sich ebenfalls auf die einmal erlassenen Vogelschutzgebiete aus¹⁵¹ und schränkt folglich die Befugnis zur Aufhebung dieser Schutzgebiete ein. In einem solchen Fall ist die Aufhebung eines besonderen Vogelschutzgebietes nach Art. 9 Satz 2 FFH-RL gerade nicht gerechtfertigt und somit nicht zulässig.

Ansonsten kann sich die Möglichkeit der Aufhebung eines besonderen Vogelschutzgebietes nur aus Gründen des Allgemeinwohls ergeben, die ihre Grundlage im Primärrecht haben. Ist nämlich bereits die Verkleinerung des Schutzgebietes nur bei Vorliegen außerordentlicher Gründe des Gemeinwohls möglich, wobei wirtschaftliche oder freizeitbedingte Gründe nicht genügen,¹⁵² muss dies erst recht bei der Aufhebung des gesamten Schutzgebietes gelten, weil es sich hierbei um eine besonders krasse Form der Verkleinerung handelt. In Anlehnung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes¹⁵³ muss sich die Aufhebung des Schutzgebietes auf das absolut notwendige Maß beschränken,¹⁵⁴ sodass nur eine Teilaufhebung erfolgen darf, wenn für die Maßnahme nicht das gesamte Gebiet beansprucht werden muss.

¹⁵⁰ Zustimmung *Jarass*, NuR 1999, 481, 489; *Iven* NuR 1996, 373, 376 (FN 31).

¹⁵¹ *Lorz/Müller/Stöckel*, § 32, Rn. 11; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, § 6, Rn. 200.

¹⁵² *EuGH*, NuR 1991, 249, 250; *Epiney*, UPR 1997, 303, 304, 307; *Gellermann*, *Natura* 2000, S. 129; *Lorz/Müller/Stöckel*, § 32, Rn. 11; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, § 6, Rn. 200.

¹⁵³ *EuGH*, NuR 1991, 249, 250.

¹⁵⁴ *Gellermann*, *Natura* 2000, S. 134.

2. Schutzgebiete gemäß FFH-Richtlinie

Nunmehr sind die Besonderheiten der Aufhebung von Schutzgebieten darzustellen, die nach der FFH-Richtlinie ausgewiesen wurden. Hierzu wird zunächst kurz die Ermächtigungsgrundlage zur Aufhebung von FFH-Gebieten erläutert (**a**). Sodann werden die materiellen (**b**) und formellen (**c**) Anforderungen untersucht, die an die Aufhebung dieser Gebiete zu stellen sind.

a) Gemeinschaftsrechtliche Grundlage zur Aufhebung von FFH-Gebieten

Wie zuvor erwähnt, enthält die FFH-Richtlinie mit Art. 9 Satz 2 eine ausdrückliche Regelung zur Aufhebung eines bereits ausgewiesenen besonderen Schutzgebietes.¹⁵⁵ Danach kann diese erfolgen, wenn „... die gemäß Artikel 11 beobachtete natürliche Entwicklung dies rechtfertigt.“

Folglich knüpft die Möglichkeit zur Aufhebung eines besonderen Schutzgebietes an den Erhaltungszustand in dem jeweiligen Gebiet an, der nach Art. 11 FFH-RL durch die Mitgliedstaaten regelmäßig überwacht werden muss. Neben dem natürlichen Erhaltungszustand des Gebietes ist auch dessen Netzwerkfunktion zu berücksichtigen, da diese ebenfalls unmittelbar zur Zielverwirklichung nach Art. 3 Abs. 1, 2 FFH-RL gehört.¹⁵⁶

b) Materielle Anforderungen an die Aufhebung von FFH-Gebieten

Nach Art. 9 Satz 2 FFH-RL kann die Aufhebung eines gemäß Art. 4 Abs. 4 FFH-RL ausgewiesenen besonderen Schutzgebietes erfolgen, soweit der Schutzgrund fortgefallen ist,¹⁵⁷ etwa weil die geschützte Art oder der geschützte Lebensraum den mit der Richtlinie angestrebten günstigen Erhaltungszustand erreicht hat.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Siehe oben **1. b) aa) bbb)**.

¹⁵⁶ **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 53; **Iven**, *NuR* 1996, 373, 376; **Spannowsky**, *UPR* 2000, 41, 47.

¹⁵⁷ **Iven**, *NuR* 1996, 373, 377.

¹⁵⁸ **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 130.

Auf der anderen Seite gilt hier ebenso wie bei besonderen Vogelschutzgebieten,¹⁵⁹ dass die Aufhebung eines besonderen Schutzgebietes möglich sein muss, wenn der angestrebte Erhaltungszustand auf absehbare Zeit nicht mehr verwirklicht werden kann. Denn auch in diesem Falle rechtfertigt die beobachtete natürliche Entwicklung die Abstandnahme vom Erhaltungsziel.¹⁶⁰ Ein Festhalten an einem Erhaltungsziel, das schlichtweg nicht mehr erreicht werden kann, macht unter naturschutzfachlicher Sicht keinen Sinn. Vielmehr ist das Ziel unter Umständen an anderer Stelle zu verfolgen.

aa) Generelle Berücksichtigung naturschutzexterner Belange?

Da sich Art. 9 Satz 2 FFH-RL nach seinem Wortlaut für die Rechtmäßigkeit der Aufhebung eines besonderen Schutzgebietes einzig am natürlichen Erhaltungszustand des Gebietes orientiert, stellt sich auch hier die Frage, ob die Aufhebung aus naturschutzexternen Gründen gar nicht in Betracht kommt.

Daran könnte man zweifeln, weil der Wortlaut des Art. 2 Abs. 3 FFH-RL bestimmt, dass die auf Grund der FFH-Richtlinie „... getroffenen Maßnahmen [...] den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur ...“ Rechnung tragen.¹⁶¹ Ebenso ergibt sich aus der 3. Begründungserwägung des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur FFH-Richtlinie, dass die Erhaltung der biologischen Vielfalt zwar das Hauptziel dieser Richtlinie ist, die wirtschaftlichen, sozialen sowie kulturellen Anforderungen aber ebenfalls berücksichtigt werden sollen.¹⁶²

Hieraus wird vereinzelt abgeleitet, bei Art. 2 Abs. 3 FFH-RL handele es sich um eine allgemeine Vorschrift der FFH-Richtlinie, die den folgenden speziellen Regelungen zum Habitat- und Artenschutz vorangestellt und daher stets zu beachten sei.¹⁶³

Selbst wenn man aber Art. 2 Abs. 3 FFH-RL in dieser Hinsicht als allgemeine Vorschrift verstünde, so wird sie bezüglich der Schutzgebietsausweisung durch die nachfolgenden

¹⁵⁹ Siehe hierzu oben **1. b) dd)**.

¹⁶⁰ Im Ergebnis ebenso **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 131/132, der diesen Fall jedoch nicht unter Art. 9 Satz 2 FFH-RL subsumiert.

¹⁶¹ **Koch, T.**, S. 70; dies erkennt auch **Rödiger-Vorwerk**, S. 29.

¹⁶² **Koch, T.**, S. 70.

¹⁶³ **Koch, T.**, S. 70.

spezielleren Vorschriften des Art. 4 FFH-RL insoweit verdrängt,¹⁶⁴ als die Gebietsauswahl gemäß Art. 4 Abs. 1, 2 FFH-RL einzig nach den Kriterien des Anhang III der FFH-Richtlinie erfolgt. Diese haben somit abschließenden rechtsverbindlichen Charakter und enthalten ausschließlich naturschutzfachliche Kriterien.¹⁶⁵ Ein Spielraum besteht nur, soweit die Kriterien unterschiedliche fachliche Bewertungen zulassen.¹⁶⁶

Da die Aufhebung besonderer Schutzgebiete in Art. 9 Satz 2 FFH-RL als *actus contrarius* zur Ausweisung formuliert ist, unterliegt sie als Gegenstück zur Ausweisung eines besonderen Schutzgebietes auch ein und denselben Kriterien. Zwar belassen einige der in Anhang III der FFH-Richtlinie genannten Kriterien den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum.¹⁶⁷ Allerdings bezieht sich dieser ebenso wie bei der Ausweisung besonderer Vogelschutzgebiete¹⁶⁸ auf einen naturschutzfachlichen Bewertungsspielraum, der die Mitgliedstaaten nicht ermächtigt, naturschutzexterne Belange in die Entscheidung über die Gebietsauswahl einzubeziehen.¹⁶⁹

Des Weiteren enthält Art. 6 Abs. 4 FFH-RL eine spezielle Vorschrift für den Abschnitt des Habitatschutzes, nach der unter besonderen Umständen auch auf Grund sozialer und wirtschaftlicher Interessen von den Pflichten zum Gebietsschutz abgewichen werden kann. Wenngleich sich diese Regelung nur auf Pflegemaßnahmen nach erfolgter Ausweisung und nicht auf diese selbst bezieht,¹⁷⁰ ergibt sich hieraus dennoch, dass die in Art. 2 Abs. 3 FFH-RL genannten Belange gerade nicht bei allen dieser Vorschrift nachgelagerten Normen zu berücksichtigen sind. Denn es bedürfte der Ausnahmevorschrift des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL überhaupt nicht, wenn wirtschaftliche und soziale Belange bereits über Art. 2 Abs. 3 FFH-RL bei allen Maßnahmen einschließlich der Gebietsausweisung und der anschließenden Schutzmaßnahmen abwägend zu berücksichtigen wären.

¹⁶⁴ **Apfelbacher/Adenauer/Iven**, NuR 1999, 63, 65; **Gellermann**, Natura 2000, S. 54, 58; **Rödiger-Vorwerk**, S. 30; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 48.

¹⁶⁵ **Gellermann**, Natura 2000, S. 52/53; **Iven**, NuR 1996, 373, 376; **Rödiger-Vorwerk**, S. 25/26, 27, 28/29.

¹⁶⁶ **BVerwG**, NVwZ 2002, 1103, 1106; NVwZ 2001, 92, 92/93; **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 33, Rn. 3; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 172.

¹⁶⁷ Vor allem die Kriterien der Gesamtbeurteilung (Phase 1, A., d; Phase 1, B., d) und der Einstufung (Phase 1, C.).

¹⁶⁸ Vgl. hierzu oben 1. b) cc).

¹⁶⁹ **EuGH**, NVwZ 2001, 1147; **BVerwG**, DVBl. 2002, 990, 993; NVwZ 2001, 92, 92/93; **Gellermann**, Natura 2000, S. 47, 50, 54/55; **ders.** NVwZ 2001, 500, 502; **Iven**, NuR 1996, 373, 376; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 172; **Kratsch/Schumacher**, S. 139, 146, 147; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 32, Rn. 13, § 33, Rn. 3; **Rödiger-Vorwerk**, S. 28/29, 35; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 48.

¹⁷⁰ Vgl. hierzu oben 1. b) aa) aaa).

Darüber hinaus lässt sich im Wege des Erst-Recht-Schlusses aus Art. 6 Abs. 4 FFH-RL ableiten, dass die in Art. 2 Abs. 3 FFH-RL genannten Belange bei der Aufhebung eines besonderen Schutzgebietes nicht zu berücksichtigen sind. Wenn nämlich bereits bei den weniger einschneidenden Maßnahmen in Form von Plänen und Projekten naturschutzfremde Belange nur zu berücksichtigen sind, sofern sie auf „... zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses ...“ beruhen bzw. bei prioritären Gebieten sogar nur die Rechtsgüter Gesundheit des Menschen oder öffentliche Sicherheit als abwägungsrelevante Belange herangezogen werden dürfen, können bei der weitergehenden Aufhebung eines besonderen Schutzgebietes die grundsätzlicheren Belange des Art. 2 Abs. 3 FFH-RL keine Berücksichtigung finden.

Aus dieser Gesamtbetrachtung ergibt sich, dass die in Art. 2 Abs. 3 FFH-RL genannten naturschutzexternen Belange bei der Gebietsausweisung regelmäßig nicht berücksichtigt werden dürfen,¹⁷¹ weshalb sie aus denselben Gründen wie bei der Aufhebung besonderer Vogelschutzgebiete¹⁷² auch bei der Aufhebung eines besonderen Schutzgebietes nicht heranzuziehen sind.

bb) Ausnahmsweise Berücksichtigung naturschutzexterner Belange bei ausreichender Schutzgebietsfläche?

Fraglich ist, ob in Anlehnung an Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 FFH-RL die Aufhebung von besonderen Schutzgebieten leichter erfolgen kann, wenn nach der Aufhebung eines Gebietes die verbleibenden besonderen Schutzgebiete eine Fläche von mehr als fünf Prozent der Landesfläche ausmachen. Denn nach dieser Vorschrift können auf Antrag des Mitgliedstaates die Kriterien in Anhang III (Phase 2) im Einvernehmen mit der Kommission bei der Ausweisung prioritärer Lebensräume flexibler gehandhabt werden, sodass im umgekehrten Fall auch die Aufhebung derartiger Gebiete leichter erfolgen könnte. Hieran könnte man deswegen denken, weil das entsprechende Gebiet möglicherweise gar nicht hätte ausgewiesen werden müssen.

¹⁷¹ **EuGH**, NVwZ 2001, 1147; im Ergebnis ebenso **Gassner**, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 33, Rn. 3; **Gellermann**, Natura 2000, S. 50, 54/55, 131/132; **Rödiger-Vorwerk**, S. 29, 31; **Spannowsky**, UPR 2000, 41, 48.

¹⁷² Vgl. hierzu oben **1. b) cc) aaa**).

Die flexiblere Handhabung der Kriterien des Anhangs III bedeutet aber nicht, dass in diesem Fall naturschutzexterne Belange berücksichtigt werden dürfen. Denn dann würde es sich nicht lediglich um eine flexiblere Handhabung der Kriterien des Anhangs III handeln, die allesamt naturschutzfachlicher Art sind, sondern um eine Berücksichtigung anderer Belange, was vom Wortlaut des Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 FFH-RL nicht mehr gedeckt und mit dem Sinn und Zweck der Vorschrift nicht vereinbar ist. Letzterer liegt nämlich darin, Mitgliedstaaten zu entlasten, die einen hohen Anteil prioritärer Lebensräume aufweisen.¹⁷³ Die flexiblere Handhabung bezieht sich lediglich auf den quantitativen Umfang der Ausweisung von besonderen Schutzgebieten, weil laut Anhang III, Phase 2, Nr. 1 FFH-RL grundsätzlich alle von den Mitgliedstaaten ermittelten prioritären Gebiete als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung angesehen werden.

**cc) Ausnahmsweise Berücksichtigung naturschutzexterner Belange bei überwie-
genden Gründen des Allgemeinwohls**

Es muss die Aufhebung von besonderen Schutzgebieten nach der FFH-Richtlinie ebenso wie die besonderen Vogelschutzgebiete ausnahmsweise bei überwiegenden Gründen des Allgemeinwohls möglich sein.¹⁷⁴ Denn beide Richtlinien weisen in puncto Ziele und Inhalte erhebliche Parallelen auf, sodass sich die Argumentation zu den besonderen Vogelschutzgebieten auch auf die besonderen Schutzgebiete der FFH-Richtlinie übertragen lässt.¹⁷⁵

Ob die Gründe des Allgemeinwohls das Interesse an der Erhaltung des Lebensraumes überwiegen, hängt hierbei maßgeblich vom Grad dessen Gefährdung ab. Diesbezüglich unterscheidet die FFH-Richtlinie explizit zwischen natürlichen Lebensräumen bzw. Arten von gemeinschaftlichem Interesse (Art. 1 lit. c bzw. g FFH-RL) und prioritären natürlichen Lebensraumtypen bzw. Arten (Art. 1 lit. d bzw. h FFH-RL). An Letztere stellt die FFH-Richtlinie erhöhte Anforderungen, die sich im Falle der Abwägung mit den Gründen des Allgemeinwohls im Gewicht niederschlagen müssen.

¹⁷³ **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 59.

¹⁷⁴ Ebenso **Rödiger-Vorwerk**, *Die FFH-Richtlinie*, S. 44/45; vgl. oben **1. b) cc) aaa)**.

¹⁷⁵ Ebenso **Apfelbacher/Adenauer/Iven**, *NuR* 1999, 63, 65; **Rödiger-Vorwerk**, S. 31, 34; ähnlich **Spannowsky**, *UPR* 2000, 41, 49.

c) Formelle Anforderungen an die Aufhebung von FFH-Gebieten

Abgesehen von den materiellen Voraussetzungen, denen zufolge ein besonderes Schutzgebiet aufgehoben werden kann, sind besondere formale Aspekte zu berücksichtigen. Denn im Vergleich zur Ausweisung von besonderen Vogelschutzgebieten erfolgt die Ausweisung besonderer Schutzgebiete nach der FFH-Richtlinie in einem mehrstufigen Verfahren unter Beteiligung verschiedener Behörden und Organe, was sich auch bei der späteren Aufhebung im Wege des actus contrarius auswirken muss.

Zunächst melden die Mitgliedstaaten im Rahmen einer Vorauswahl das Vorkommen bestimmter Lebensraumtypen, die in den Anhängen zur FFH-RL aufgelistet sind (Art. 4 Abs. 1 FFH-RL). Auf Grund dieser Meldungen wählt die EU-Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten diejenigen Gebiete aus, denen nach Anhang III zur FFH-Richtlinie eine gemeinschaftliche Bedeutung beigemessen wird (Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 FFH-RL). Für das Einvernehmen ist gemäß Art. 23 Abs. 2, 5 Satz 2 GG das Votum des Bundesrates maßgeblich, weil es sich bei der Ausweisung von Schutzgebieten um eine Regelungsmaterie handelt, die schwerpunktmäßig den Bundesländern obliegt. Dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren (Art. 23 Abs. 5 Satz 2 2. Halbsatz GG). Nachdem der Habitatausschuss (Art. 20 FFH-RL) dieser Gebietsauswahl zugestimmt hat, legt die EU-Kommission die unter Schutz zu stellenden Gebiete fest (Art. 4 Abs. 2 UAbs. 3 FFH-RL). Letztlich hat ein Mitgliedstaat gemäß Art. 4 Abs. 4 FFH-RL eine von der EU-Kommission als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung bezeichnete Fläche als besonderes Schutzgebiet auszuweisen. Die förmliche Unterschutzstellung eines FFH-Gebietes erfolgt letztlich nach nationalem Recht¹⁷⁶ und damit gemäß §§ 22 ff. BNatSchG durch die Bundesländer, die diese Kompetenz entsprechend delegiert haben.

Dieses mehrstufige Verfahren muss sich zwangsläufig auch im Falle der Aufhebung eines besonderen Schutzgebietes auswirken. Erfolgt nämlich die förmliche Ausweisung der FFH-Gebiete erst nachdem die EU-Kommission die Gebiete als besonders schutzwürdig anerkannt und deren Ausweisung dementsprechend praktisch angeordnet hat, kann die nach Landesrecht zuständige Behörde ein solches Schutzgebiet nicht eigenmächtig wieder aufheben. Vielmehr müssen auf umgekehrtem Wege alle Stellen beteiligt werden, die auch bei der Ausweisung beteiligt waren. Will die für die Ausweisung eines Schutzgebietes nach nationalem Recht zuständige Behörde oder der Gesetzgeber ein besonderes

¹⁷⁶ *Lorz/Müller/Stöckel*, § 32, Rn. 15.

Schutzgebiet aufheben, muss demnach der Habitatausschuss, die EU-Kommission sowie der Bundesrat in dem zur Ausweisung entsprechenden Umfang beteiligt werden.

d) Zusammenfassung: Aufhebung von FFH-Gebieten

Die Aufhebung von besonderen Schutzgebieten nach der FFH-Richtlinie ist in Art. 9 Satz 2 FFH-RL explizit geregelt. Die Maßnahme orientiert sich an den naturschutzfachlichen Kriterien des Art. 4 Abs. 1, 2 FFH-RL und kann ansonsten nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen mit überwiegenden Gründen des Allgemeinwohls gerechtfertigt sein. In formeller Hinsicht ist das Verfahren in der zur Ausweisung umgekehrten Reihenfolge zu durchlaufen.

III. Schlussfolgerung zu den Anforderungen aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht

Aus dem Primärrecht der europäischen Gemeinschaft lassen sich keine unmittelbaren Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten entnehmen. Demgegenüber enthält das Sekundärrecht der europäischen Gemeinschaft mit der Vogelschutzrichtlinie und der FFH-Richtlinie zwei Vorschriften, die unmittelbare Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten beinhalten und entsprechend berücksichtigt werden müssen, da die Bundesländer über § 32 Satz 2 BNatSchG an die inhaltlichen Vorgaben dieser beiden Richtlinien gebunden sind.

B. Anforderungen aus dem Bundesverfassungsrecht

Die Aufhebung eines Schutzgebietes muss in jedem Falle verfassungskonform sein. Als verfassungsrechtlicher Prüfungsrahmen kommen Grundrechte mit umweltspezifischen Schutzpflichten (I.) sowie das Staatsziel Umweltschutz aus Art. 20a GG (II.) in Betracht.

I. Anforderungen aus Grundrechten

Aus den Grundrechten können sich umweltspezifische Schutzpflichten ergeben, sofern konkrete Umweltgefahren oder -schäden von existenzbedrohendem Ausmaß bestehen oder drohen.¹⁷⁷ So hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) im Hinblick auf die friedliche Nutzung der Kernenergie dem Staat Pflichten auferlegt, die Rechtsgüter der Bürger zu schützen.¹⁷⁸ Dieser Verpflichtung ist der Gesetzgeber mit dem Erlass des Atomgesetzes nachgekommen, indem er in dessen § 1 Nr. 2 den Schutz des Lebens, der Gesundheit und der Sachgüter ausdrücklich zum Zweck des Gesetzes erklärt, woran sich das weitere staatliche Handeln in diesem Bereich, wie etwa bei der Erteilung oder Versagung von Genehmigungen, zu orientieren hat.¹⁷⁹

Da sich im Hinblick auf die Aufhebung von Schutzgebieten nach dem Landschafts- und Naturschutzrecht regelmäßig nur (zeitlich) weit entfernte Folgen für den Menschen ergeben, sind für den einzelnen Rechtsgutträger durch die Aufhebung von Schutzgebieten an sich keine unmittelbaren und konkreten Umweltgefahren oder -schäden von existenzbedrohendem Ausmaß zu erwarten, wie dies bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie durchaus der Fall sein kann. Folgerichtig nimmt § 1 BNatSchG als Zielbestimmung auch nicht Bezug auf grundrechtlich geschützte Rechtsgüter, sondern bezieht sich insoweit nur allgemein auf die Lebensgrundlagen des Menschen. Mithin lassen sich aus den Grundrechten unmittelbar keine Anforderungen an die Aufhebung unter Schutz gestellter Gebiete entnehmen.

¹⁷⁷ **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 3; **Scholz**, Art. 20a, Rn. 8; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 4.

¹⁷⁸ **BVerfGE** 49, 89, (140 ff.).

¹⁷⁹ **Scholz**, Art. 20a, Rn. 9.

II. Anforderungen aus Art. 20a GG

Nach dieser Vorschrift schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

Art. 20a GG weist einen für eine Verfassungsnorm typischen hohen Abstraktionsgrad auf. Deswegen muss die Vorschrift im Folgenden sehr eingehend und detailliert daraufhin untersucht werden, ob und inwieweit sich aus ihr konkrete Anforderungen an die Aufhebung eines einzelnen Schutzgebietes oder an die abstrakt-generelle Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch Gesetz ableiten lassen.

Hierzu soll zuerst kurz erörtert werden, welchem Normtyp Art. 20a GG zuzuordnen ist und welche rechtlichen Bindungswirkungen sich daraus ergeben (1.). Sodann ist der Stellenwert der Vorschrift in der Verfassung zu untersuchen (2.), bevor intensiv der Frage nachgegangen wird, welche materiellen (3.) und formellen (4.) Anforderungen dieser Norm hinsichtlich der Aufhebung von Schutzgebieten zu entnehmen sind.

1. Art. 20a GG als Staatsziel

Nach heute einhelliger Ansicht handelt es sich bei Art. 20a GG um eine so genannte Staatszielbestimmung.¹⁸⁰

Mangels Legaldefinition muss der Begriff der Staatszielbestimmung anhand anderer Kriterien bestimmt werden. Im Zuge der Diskussion um die Grundwerte der Deutschen Verfassung in den 1980er Jahren wurde durch das Bundesinnenministerium und das Bundesjustizministerium eine Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ ins Leben gerufen, die in ihrem Abschlussbericht Staatsziele wie folgt definierte: „Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben - sachlich umschriebener Ziele - vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Pro-

¹⁸⁰ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 32; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rn. 1, 4, 5; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 12; **Peters**, NVwZ 1995, 555; **Sannwald**, Art. 20a, Rn. 4; **Scholz**, Art. 20a, Rn. 17; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 23; **Sommerrmann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 1, 10.

gramm der Staatstätigkeit und sind dadurch Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften.“¹⁸¹ Diese Definition hat inzwischen allgemeine Anerkennung erfahren.¹⁸²

Staatszielbestimmungen beinhalten demzufolge objektive, rechtlich verpflichtende, materielle Grundsätze zur Verwirklichung von Zielen, die bei allen staatlichen Tätigkeiten zu beachten sind.¹⁸³ Die Bedeutung von Staatszielbestimmungen ist darin zu sehen, gegenwärtige und künftige politische Forderungen durch ihre Aufnahme in das Grundgesetz zur verfassungsrechtlichen Pflicht zu erklären.¹⁸⁴ Zusammen mit den Grundrechten stellen sie die wichtigsten und maßgebenden Elemente verfassungsrechtlicher Wertentscheidungen dar.¹⁸⁵ Sie besitzen sowohl institutionell-organisatorische als auch materielle Inhalte,¹⁸⁶ aus denen das Bundesverfassungsgericht zahlreiche Prinzipien entwickelt und für verbindlich erklärt hat.¹⁸⁷

Staatszielbestimmungen sind nicht im konditionalen Sinne mit Tatbestand und Rechtsfolge aufgebaut, sondern weisen eine finale Struktur mit inhaltlich verbindlich vorgegebenem Ziel auf.¹⁸⁸ Sie enthalten rechtlich verbindliche Zielvorgaben, zu deren Erfüllung die Wahl der Mittel den Adressaten der Staatszielbestimmungen überlassen bleibt.¹⁸⁹ Soweit sich den Staatszielbestimmungen jedoch konkrete Inhalte entnehmen lassen, sind diese der politischen Entscheidung entzogen.¹⁹⁰ In diesem Umfang wird dann der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers eingeschränkt.¹⁹¹ Aus der Rechtsverbindlichkeit einer Staatsziel-

¹⁸¹ **Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz**, Rn. 7.

¹⁸² **Maurer**, Staatsrecht I, § 6, Rn. 9; **Peters**, NVwZ 1995, 555; **Riegler**, S. 43; **Sannwald**, Art. 20a, Rn. 5; **Scholz**, Art. 20a, Rn. 18 (Fn. 35).

¹⁸³ **Badura**, Arten der Verfassungsrechtssätze, Rn. 15; **Bock**, S. 247; **Brohm**, JZ 1994, 213, 215; **Degenhart**, Staatsrecht I, vor Rn. 565; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 49; **Hain/Unruh**, DÖV 2003, 147, 154; **Katz**, Rn. 132; **Merten**, DÖV 1993, 368, 370.

¹⁸⁴ **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 208; **ders.**, Bedeutung der Grundrechte, Rn. 34, 35; **Maurer**, Staatsrecht I, § 6, Rn. 14.

¹⁸⁵ **Katz**, Rn. 545.

¹⁸⁶ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 49; **Reimer**, S. 196.

¹⁸⁷ **Katz**, Rn. 132.

¹⁸⁸ **Müller-Bromley**, S. 38.

¹⁸⁹ **Badura**, Arten der Verfassungsrechtssätze, Rn. 15; **ders.**, Staatsrecht, D, Rn. 42; **Bock**, S. 247; **Hain/Unruh**, DÖV 2003, 147, 154; **Hesse**, Bedeutung der Grundrechte, Rn. 34; **Katz**, Rn. 133; **Maurer**, Staatsrecht I, § 6, Rn. 12; **Wolf**, KritV 1997, 280, 284.

¹⁹⁰ **Hesse**, Bedeutung der Grundrechte, Rn. 37; **Wolf**, KritV 1997, 280, 284.

¹⁹¹ **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 208; **ders.**, Bedeutung der Grundrechte, Rn. 34; **Maurer**, Staatsrecht I, § 6, Rn. 16.

bestimmung ergibt sich, dass dieser zuwider laufende Normen des einfachen Rechts verfassungswidrig sind.¹⁹²

Abzugrenzen ist die Staatszielbestimmung insoweit von den Programmsätzen. Bei Programmsätzen handelt es sich um gesetzliche Bestimmungen, die keine unmittelbare Verbindlichkeit beanspruchen, sondern lediglich unverbindliche Empfehlungen,¹⁹³ Absichten, Vorstellungen oder Pläne des Gesetzgebers widerspiegeln.¹⁹⁴ Sie haben insoweit nur richtungweisende Funktion.

Staatszielbestimmungen hingegen entfalten rechtlich bindende Wirkungen gegenüber den Staatsgewalten und gehen damit über die bloß unverbindlichen Programmsätze hinaus.¹⁹⁵ Staatszielbestimmungen verpflichten den Staat definitiv zur Verfolgung der darin genannten Ziele.¹⁹⁶

Aus der Tatsache, dass es sich bei Art. 20a GG um eine Staatszielbestimmung handelt,¹⁹⁷ unterliegen sämtliche Staatsorgane der Pflicht, die durch diese Vorschrift vorgegebenen Ziele zu verfolgen und bei ihren Maßnahmen zu beachten.¹⁹⁸ Infolgedessen muss diese Norm auch bei der Aufhebung von Schutzgebieten berücksichtigt werden, egal ob es sich um eine einzelne konkrete Maßnahme oder um ein allgemeines Gesetz handelt, das die Aufhebung von Schutzgebieten abstrakt und generell regelt. Denn die einzelne hoheitliche Maßnahme wird ebenso wie ein allgemeines Gesetz an der Verfassung und damit auch an dem Staatsziel aus Art. 20a GG gemessen, sobald dessen Regelungsbereich betroffen ist.

¹⁹² **Badura**, Arten der Verfassungsrechtssätze, Rn. 15; **ders.**, Staatsrecht, D, Rn. 42; **Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz**, SVK, Rn. 7; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 50; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 87; **Larenz**, S. 339, 341; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 85.

¹⁹³ **Riegler**, S. 47.

¹⁹⁴ **Katz**, Rn. 570.

¹⁹⁵ **Badura**, Staatsrecht, D, Rn. 44; **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 582; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 32, 36, 43; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 49/50; **Katz**, Rn. 132; **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 20; **Merten**, DÖV 1993, 368, 371; **Sannwald**, Art. 20a, Rn. 5; **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 10.

¹⁹⁶ **Caspar/Schröter**, S. 19; **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 582; **Katz**, Rn. 133; **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 20; **Merten**, DÖV 1993, 368, 370.

¹⁹⁷ **Badura**, Staatsrecht, D, Rn. 44; **Jarass**, in: Jarass/Piero, GG, Art. 20a, Rn. 1; **Kloepfer**, DVBl. 1996, 73, 74; **Scholz**, Art. 20a, Rn. 32; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 24; **Uhle**, JuS 1996, 96, 97; **Wolf**, KritV 1997, 280, 284.

¹⁹⁸ **Badura**, Staatsrecht, D, Rn. 44; **Jarass**, in: Jarass/Piero, GG, Art. 20a, Rn. 14; **Kloepfer**, DVBl. 1996, 73, 74; **Murawiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 12; **Scholz**, Art. 20a, Rn. 18, 35; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 24, 25.

2. Stellenwert des Art. 20a GG in der Verfassung

Mit der Aufhebung eines einzelnen Schutzgebietes oder der Regelung derartiger Maßnahmen durch allgemeines Gesetz verfolgt der Gesetzgeber regelmäßig einen bestimmten Zweck, dem seinerseits mindestens ein bestimmtes Rechtsgut zu Grunde liegt. Deshalb wird es zwangsläufig zu einer Abwägung zwischen diesem Rechtsgut und dem hiermit kollidierenden Verfassungsgut der natürlichen Lebensgrundlagen kommen.¹⁹⁹ Zur Vorbereitung der späteren Auflösung dieser Kollisionslage im Wege der Güterabwägung soll nun versucht werden, den Stellenwert und die Bedeutung des Art. 20a GG in der verfassungsmäßigen Ordnung herauszuarbeiten, da der Verfassungsgeber und der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Aufnahme von Normen in das Grundgesetz regelmäßig materielle Wertentscheidungen trifft, die dann bei der Auslegung der Vorschrift selbst²⁰⁰ und bei der Abwägung zwischen widerstreitenden Interessen ausschlaggebend sein können.²⁰¹ In ähnlicher Weise hat das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen einzelnen Grundrechten im Vergleich zu anderen einen bestimmten Stellenwert in der Wertordnung des Grundgesetzes zuerkannt,²⁰² selbst wenn es eine starre Rangordnung unter den Grundrechten bisher nicht aufgestellt hat.²⁰³

Grundsätzlich sind die Staatsziele und die übrigen Verfassungsprinzipien bei der Abwägung als gleichrangig anzusehen, sofern sich der Verfassung nichts Gegenteiliges entnehmen lässt.²⁰⁴ Nachfolgend soll überprüft werden, ob sich durch Auslegung des Art. 20a GG eine konkretere Gewichtung dieser Vorschrift im Verhältnis zu den anderen Verfassungsnormen ermitteln lässt. Da keine einheitliche Definition des Begriffs des Verfassungsprinzips existiert,²⁰⁵ wird dieser Begriff im Folgenden wertneutral als Oberbegriff der Verfassungsnormen Grundrechte, grundrechtsgleiche Rechte, Staatsziele und Staatsstrukturprinzipien verwendet.

¹⁹⁹ Siehe zur Abwägung im Einzelnen eingehend unten **4. a**).

²⁰⁰ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 43; **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 3, 20; **Katz**, Rn. 574; **Maurer**, Staatsrecht I, § 6, Rn. 1.

²⁰¹ **Hesse**, Verfassungsgerichtliche Kontrolle, S. 546.

²⁰² **Larenz**, S. 341, 412; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 820; **Veith**, S. 143; vgl. **BVerfGE** 7, 198, (215); 27, 1, (6); 30, 173, (193); zum Begriff der Wertordnung des Grundgesetzes siehe **Katz**, Rn. 555 f., 574; **Maurer**, Staatsrecht I, § 1, Rn. 61.

²⁰³ **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 828.

²⁰⁴ **Stern**, Staatsrecht, Bd. I, S. 133; **Veith**, S. 172.

²⁰⁵ Vgl. **Reimer**, S. 36 ff.

a) Grammatikalische Auslegung

Dem Wortlaut des Art. 20a GG ist keine ausdrückliche Vor- oder Nachrangigkeit gegenüber anderen Verfassungsprinzipien zu entnehmen,²⁰⁶ da der während des Gesetzgebungsverfahrens von der SPD-Fraktion geforderte „besondere Schutz“ des Staates für die natürlichen Lebensgrundlagen im Verfassungstext keinen Niederschlag fand²⁰⁷ und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen „... im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung ...“ zu gewährleisten ist.²⁰⁸

b) Systematische Auslegung

Möglicherweise ergibt sich aus der systematischen Stellung des Art. 20a GG in der Verfassung eine Aussage über dessen Wertigkeit im Vergleich mit anderen Verfassungsprinzipien.

Hierzu wird teilweise vertreten, Art. 20a GG unterliege nicht der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG und sei damit von Verfassungs wegen gegenüber den Prinzipien des Art. 20 GG nachrangig,²⁰⁹ weil sich aus der Unterscheidung zwischen veränderbaren und unveränderbaren Verfassungsgrundsätzen eine Einordnung in „... Staatsziele erster und zweiter Klasse“ ergebe.²¹⁰

Allerdings gibt es für eine solche Höherwertigkeit der in Art. 20 GG aufgeführten Verfassungsprinzipien gegenüber dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen keinen sachlichen Grund.²¹¹ Art. 79 Abs. 3 GG kommt nämlich nur die Funktion zu, gewisse Mindestinhalte des Grundgesetzes zu sichern, nicht aber die Abwägung unter einzelnen Verfas-

²⁰⁶ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 55; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 47.

²⁰⁷ **BT-Drs.** 12/6000, S. 66; **Meyer-Teschendorf**, ZRP 1994, 73, 78; **Murawiek**, NVwZ 1996, 222, 228.

²⁰⁸ **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 330; **Brohm**, JZ 1994, 213, 219; **Jarass**, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn. 14; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rn. 9, 23; **Meyer-Teschendorf**, ZRP 1994, 73, 77, 78; **Peters**, NVwZ 1995, 555, 556; **Sannwald**, Art. 20a, Rn. 11; **Scholz**, Art. 20a, Rn. 13, 14, 42; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 23, 41; **Uhle**, UPR 1996, 55, 56.

²⁰⁹ **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 26; **ders.**, Umweltrecht, § 3, Rn. 9 sieht hierin eine Ausnahme von der grundsätzlichen Gleichrangigkeit; **Sannwald**, Art. 20a, Rn. 12.

²¹⁰ **Merten**, DÖV 1993, 368, 371.

²¹¹ **Becker**, DVBl. 1995, 713, 717; **Epiney**, in vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 51.

sungsprinzipien vorzunehmen.²¹² Eine Einstufung der Staatsziele in solche erster und zweiter Klasse widerspricht dem Grundsatz der Einheit der Verfassung.

Ein Vorrang der Grundsätze aus Art. 20 GG gegenüber dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen lässt sich aus der systematischen Stellung beider Normen im Grundgesetz daher nicht ableiten. Durch die Nennung des Staatsziels Umweltschutz im unmittelbaren systematischen Zusammenhang mit den tragenden Grundprinzipien des Staates wird vielmehr der besondere Wert des Art. 20a GG als „verfassungsrechtliche Fundamentalnorm“²¹³ sowie dessen aktueller Regelungsbedarf verdeutlicht.²¹⁴ Die grundsätzliche Gleichrangigkeit von Art. 20a GG zu anderen Verfassungsprinzipien ergibt sich zudem aus den allgemeinen verfassungsdogmatischen Grundsätzen sowie der Bindung des Normgebers an die Gesamtheit der Verfassung.²¹⁵

Somit lässt sich auch im Wege der systematischen Auslegung keine Vor- oder Nachrangigkeit des Staatsziels Umweltschutz gegenüber anderen Verfassungsprinzipien begründen.

c) Teleologische Auslegung

Hingegen könnte man aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift durchaus zu dem Schluss gelangen, dass dem Staatsziel Umweltschutz eine insoweit die anderen Verfassungsprinzipien überragende Wertstellung zukommt, als dieses mit den natürlichen Lebensgrundlagen auch das menschliche Dasein schützt und damit als Grundvoraussetzung für alle anderen Verfassungsprinzipien von elementarer Bedeutung sei.²¹⁶

²¹² **Söhnlein**, S. 74/75.

²¹³ **Wolf**, KritV 1997, 280, 284.

²¹⁴ **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 330; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 50; **Meyer-Teschendorf**, ZRP 1994, 73, 77; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 15; **Schink**, DÖV 1997, 221, 222; **Scholz**, Art. 20a, Rn. 32; **Söhnlein**, S. 75; **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 1; **Uhle**, JuS 1996, 96.

²¹⁵ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 47; **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 24; **Uhle**, JuS 1996, 96, 98.

²¹⁶ **Murswiek**, NVwZ 1996, 222, 228; **Veith**, S. 143.

Dabei ergebe sich die herausragende Bedeutung des Art. 20a GG gerade aus der Besonderheit des Schutzgutes der natürlichen Lebensgrundlagen,²¹⁷ die unabdingbare Voraussetzungen für alle anderen menschlichen Kulturhandlungen seien.²¹⁸ Stünden nämlich die natürlichen Lebensgrundlagen vor einer irreversiblen Zerstörung, müsse dem Staatsziel Umweltschutz Vorrang gegenüber anderen Staatszielen und Verfassungsprinzipien eingeräumt werden.²¹⁹ „Im Wertekanon des Rechts sind die natürlichen Lebensgrundlagen nicht alles, aber ohne eine natürliche Umwelt, in der alle anderen Schutzgüter und Prinzipien des Rechts sich erst entfalten können, bedeuten diese nichts.“²²⁰

Aus alledem lässt sich aber nur entnehmen, dass es sich bei dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen um ein hohes Verfassungsgut handelt. Eine generelle Aussage, welchen Stellenwert das Schutzgut der natürlichen Lebensgrundlagen im Verhältnis zu anderen Rechtsgütern einnimmt, ist jedoch auch durch eine teleologische Auslegung des Art. 20a GG nicht zu gewinnen. Denn die natürlichen Lebensgrundlagen können in so verschiedenartiger Weise und Intensität betroffen sein, dass sich anders als beim Schutzgut Leben (des Menschen) eine einheitliche und allgemein verbindliche Aussage über die Wertigkeit im Vergleich mit anderen Verfassungsgütern nicht von vornherein treffen lässt. Dies gilt insbesondere für die Schutzgüter eines ausgewiesenen Schutzgebietes. Denn jedem einzelnen Schutzgebiet kommt eine individuelle Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit bezüglich der darin vorkommenden meist mannigfaltigen Schutzgüter zu, die einem generellen Urteil über deren Wertigkeit entgegensteht.

Mithin ergibt sich auch aus dem Sinn und Zweck des Art. 20a GG weder eine Vor- noch eine Nachrangigkeit des Staatsziels Umweltschutz gegenüber anderen Verfassungsprinzipien.

²¹⁷ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 55; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 50.

²¹⁸ **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 330; **Murswiek**, NVwZ 1996, 222, 228; **Vogel**, DVBl. 1994, 497, 499.

²¹⁹ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 55; **Wolf**, KritV 1997, 280, 302.

²²⁰ **Wolf**, KritV 1997, 280, 302/303.

d) Zusammenfassung: Stellung des Art. 20a GG in der Verfassung

Sowohl aus der systematischen Stellung als auch aus dem Sinn und Zweck des Art. 20a GG lässt sich entnehmen, dass es sich bei den natürlichen Lebensgrundlagen um ein hohes Verfassungsgut handelt. Dies hat auch der verfassungsändernde Gesetzgeber in seiner Gesetzesbegründung ausdrücklich festgestellt.²²¹ Eine darüber hinausgehende abstrakte Feststellung der Wertigkeit des Art. 20a GG im Verhältnis zu anderen Verfassungsprinzipien lässt sich nicht treffen.²²² Somit kommt es bei der Bewertung der Rechtmäßigkeit der Aufhebung von Schutzgebieten maßgeblich auf die Güterabwägung im konkreten Einzelfall an. Dies gilt sowohl für die Aufhebung eines einzelnen Schutzgebietes als auch für die generelle Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten per Gesetz.

3. Materieller Regelungsbereich des Art. 20a GG

Um feststellen zu können, ob sich überhaupt konkrete inhaltliche Anforderungen aus Art. 20a GG an die Aufhebung von Schutzgebieten ergeben und falls ja, welche Anforderungen dies sind, muss der Regelungsinhalt des Art. 20a GG genauestens untersucht werden. Hierzu bedarf es der eingehenden Erörterung der einzelnen Tatbestandsmerkmale der Norm, damit deren Kerngehalt ermittelt werden kann.

Nach einer kurzen Erläuterung des Schutzgutes (**a**) und der Regelungsadressaten des Art. 20a GG (**b**) ist im Anschluss an den Regelungsauftrag (**c**) ausführlich auf die Grenzen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bei der Umsetzung seines Regelungsauftrages einzugehen (**d**). Schließlich soll eingehend untersucht werden, ob sich aus Art. 20a GG ein konkretes Schutzniveau im Hinblick auf seine Schutzgüter ableiten lässt (**e**), welches die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ebenfalls einschränkt und somit bei der Aufhebung von Schutzgebieten zu beachten ist.

²²¹ **BT-Drs.** 12/6000, S. 65.

²²² **Becker**, DVBl. 1995, 713, 717; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 55; **Murswiek**, NVwZ 1996, 222, 227; **Vogel**, DVBl. 1994, 497, 499.

a) Das Schutzgut: Die natürlichen Lebensgrundlagen

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist begrifflich identisch mit dem Schutz der Umwelt.²²³ Unter die natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG ist die gesamte natürliche Umwelt zu fassen.²²⁴ Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen erfasst nicht einzelne Tiere, Pflanzen oder Biotope, sondern bezieht sich allgemein auf deren Gattungen und Funktionen im Ökosystem,²²⁵ was sich bereits aus dem Wortlaut „Grundlagen“ ableiten lässt.²²⁶ Hinsichtlich der Tierwelt besteht ein grundsätzlicher Bestandsschutz zur Artenerhaltung, wozu auch der Schutz der Lebensräume der wild lebenden Tiere vor Zerstörung gehört.²²⁷ Durch Art. 20a GG wird folglich das komplette Bedingungs- und Wirkungsgefüge des Naturhaushaltes geschützt,²²⁸ also alle Güter, die für das Fortbestehen des Lebens über einen längeren Zeitraum existenznotwendig sind.²²⁹

Demnach sind auch die in den §§ 22 ff. BNatSchG zu Grunde gelegten Schutzgüter Natur und Landschaft vom Regelungsgehalt des Art. 20a GG umfasst,²³⁰ weil sie gerade die natürlichen Lebensgrundlagen in allgemeiner Form repräsentieren. Der Schutz der Landschaft erstreckt sich sogar auf ihr ästhetisches Erscheinungsbild und ihre Funktion als Erholungsraum für den Menschen.²³¹ Dies gilt auch dann, wenn die Umwelt durch menschliches Verhalten bereits erheblich verändert wurde.²³²

²²³ **Caspar**, § 2, Rn. 97; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 51; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 16; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 27; **ders.**, NVwZ 1996, 222, 224; **Scholz**, Art. 20a, Rn. 36; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 32.

²²⁴ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 16; **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn. 3; **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 65; **ders.**, Umweltrecht, § 3, Rn. 13; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 27, 28; **Scholz**, Art. 20a, Rn. 36; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 33; **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 1, 23.

²²⁵ **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn. 3; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 34; **Wolf**, KritV 1997, 280, 288.

²²⁶ **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 21.

²²⁷ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rn. 13; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 34, 43.

²²⁸ **Henneke**, NuR 1995, 325, 329; **Kloepfer**, DVBl. 1996, 73, 76; **Wolf**, KritV 1997, 280, 286, 288.

²²⁹ **Murswiek**, NVwZ 1996, 222, 224; **Peters**, NVwZ 1995, 555; **Schink**, DÖV 1997, 221, 223; **Sannwald**, Art. 20a, Rn. 17.

²³⁰ **BVerfG**, NJW 1998, 367, 368; **BVerwGE** 104, 68, (76); **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 16; **Peters**, NVwZ 1995, 555; **Sannwald**, Art. 20a, Rn. 18; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 32; **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 20; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 1, Rn. 150.

²³¹ **BVerwG**, NJW 1995, 2648, 2649/2650; zustimmend **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 583; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 51; **Murswiek**, NVwZ 1996, 222, 225; insoweit ablehnend **Wolf**, KritV 1997, 280, 286, der diese Funktion nicht unter Art. 20a GG fassen möchte.

²³² **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 51; **Wolf**, KritV 1997, 280, 289.

Letztlich ist auch der Streitstand, ob nur die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt werden, die den Bedürfnissen des Menschen dienen und diesen als Bezugspunkt aufweisen, also eine anthropozentrische Sichtweise maßgebend ist, oder ob die Umwelt um ihrer selbst willen zu schützen, sprich von einer ökozentrischen Sichtweise auszugehen ist, für das vorliegende Untersuchungsthema irrelevant. Die Schutzgüter Landschaft und Natur werden nämlich auch bei anthropozentrischer Auslegung des Art. 20a GG in den Schutzbereich der Norm einbezogen. Denn selbst die Vertreter der Anthropozentrik interpretieren die Lebensgrundlagen des Menschen derart weit, dass auch die übrigen Lebewesen und deren Lebensräume vom Schutzbereich des Art. 20a GG erfasst werden, da deren Bedeutung als Lebensgrundlage für den Menschen heute noch nicht absehbar oder zumindest von mittelbarer Natur ist.²³³ Zudem muss die Umwelt auch in Bereichen geschützt werden, in denen ein konkreter menschlicher Nutzen nicht erkennbar ist.²³⁴ Diesbezüglich wird auf die im Fluss befindliche Wissenschaft verwiesen, die immer neue Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Lebewesen und ihren Lebensräumen aufdeckt.²³⁵ Deshalb sollten Eingriffe in die Natur möglichst unterbleiben, weil über deren ökologische Folgen zu wenig bekannt ist.²³⁶

b) Der Regelungsadressat: Der Staat

Regelungsadressat des Art. 20a GG ist der Staat, also die gesamte Staatsgewalt (Legislative, Exekutive und Judikative) des Bundes und der Länder,²³⁷ da im Wortlaut der Norm weder zwischen den einzelnen Gewalten noch zwischen dem Bund und den Ländern unterschieden wird.²³⁸

²³³ **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 331; **Brohm**, JZ 1994, 213, 219; **Caspar**, § 2, Rn. 99; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 24 verwendet den Begriff „geläuterte“ anthropozentrische Ausrichtung“; **Henneke**, NuR 1995, 325, 329; **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 69; **ders.**, Umweltrecht, § 3, Rn. 14; **Schink**, DÖV 1997, 221, 224; **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 19; **Wolf**, KritV 1997, 280, 291.

²³⁴ **Schink**, DÖV 1997, 221, 224.

²³⁵ **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 19.

²³⁶ **Schink**, DÖV 1997, 221, 224.

²³⁷ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 56, 77; **Henneke**, NuR 1995, 325, 328; **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn. 18, 19, 20; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rn. 18, 19; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 57; **Sannwald**, Art. 20a, Rn. 12; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 63, 64; **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 7.

²³⁸ **Scholz**, Art. 20a, Rn. 44.

c) Der Regelungsauftrag: Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Der Schutzauftrag erstreckt sich auf sämtliche hoheitliche Handlungen²³⁹ und betrifft somit auch die Aufhebung von Schutzgebieten, ungeachtet dessen, ob sie durch Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungsakt oder Satzung erfolgt, da es sich in jedem Falle um eine für den Umweltschutz und damit nach Art. 20a GG relevante staatliche Maßnahme handelt.

Der Wortlaut „schützt“ verweist seinem Sinn entsprechend auf das umweltrechtliche Schutzprinzip, welches sich in einer Schutzpflicht zu Gunsten der natürlichen Lebensgrundlagen in Gestalt eines Gefahrenabwehr- und Schadenbeseitigungsgebotes niederschlägt.²⁴⁰ Was genau zur Verwirklichung des Staatsziels Umweltschutz vom Staat zu veranlassen ist, ergibt sich nicht explizit aus dem Wortlaut der Vorschrift, sondern muss durch Auslegung des Art. 20a GG näher bestimmt werden.²⁴¹

Jedenfalls ist der Wortlaut handlungsbezogen,²⁴² sodass sich der Staat nicht nur auf die Abwehr von Gefahren für die natürlichen Lebensgrundlagen beschränken darf, sondern selbst Maßnahmen zum Schutz ergreifen muss.²⁴³ Unbestritten wird der Normgeber durch den in Art. 20a GG enthaltenen expliziten Gesetzgebungsvorbehalt²⁴⁴ bzw. Konkretisierungsvorbehalt²⁴⁵ verpflichtet, zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen geeignete Rechtsvorschriften zu erlassen.²⁴⁶ Diese dürfen sich nicht nur auf die Abwehr schädigender Handlungen des Staates beschränken, sondern müssen auch ausreichenden Schutz vor Rechtsgutverletzungen durch private Dritte gewährleisten.²⁴⁷

Des Weiteren muss der Staat dem Staatsziel zuwider laufende umweltzerstörende Maßnahmen unterlassen, sofern sie nicht durch übergeordnete Interessen gerechtfertigt

²³⁹ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 57; **Sommerrmann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 8.

²⁴⁰ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 52; **Kloepfer**, DVBl. 1996, 73, 76/77.

²⁴¹ **Meyer-Teschendorf**, ZRP 1994, 73, 77; **Murawiek**, NVwZ 1996, 222, 225, 226; **Veith**, S. 125.

²⁴² **Hoffmann-Riem**, DV 1995, 425, 428.

²⁴³ **BVerwG**, NJW 1995, 907, 909; **Sommerrmann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 11.

²⁴⁴ **Meyer-Teschendorf**, ZRP 1994, 73, 77; **Scholz**, Art. 20a, Rn. 46.

²⁴⁵ **Kuhlmann**, NuR 1995, 1, 2.

²⁴⁶ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 57; **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn. 18; **Murawiek**, NVwZ 1996, 222, 225; **Peters**, NVwZ 1995, 555, 556; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 69; **Veith**, S. 125.

²⁴⁷ **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 332; **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 583; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 57; **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn. 5; **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 73; **Schink**, DÖV 1997, 221, 226; **Veith**, S. 115.

sind.²⁴⁸ Die Schutzpflicht des Staates umfasst zudem Maßnahmen zum Bestandsschutz bestehender Naturgüter,²⁴⁹ sodass sich aus Art. 20a GG auch die Pflicht zur Vornahme von Pflegemaßnahmen ergibt, falls die natürlichen Lebensgrundlagen ohne diese Maßnahmen nicht erhalten blieben.²⁵⁰

In diesem Umfang ist der Schutz der Umwelt als deregulierungsfest anzusehen,²⁵¹ sodass die Aufhebung eines Schutzgebietes ohne verfassungsmäßige Rechtfertigung durch überwiegende Gründe nicht erfolgen darf, wenn dadurch die in diesem Gebiet zu schützenden Naturgüter nicht weiter existieren könnten. Mit der Unterschützstellung ist nämlich die Schutzwürdigkeit und die Schutzbedürftigkeit der in dem Gebiet vorgefundenen Schutzgüter zuvor festgestellt worden. Andernfalls würde der Gesetzgeber mit der Aufhebung von Schutzgebieten der Umwelt schaden, was er privaten Dritten hingegen verbietet.²⁵²

Wenngleich damit im Allgemeinen festgestellt worden ist, welche abstrakten Inhalte sich aus der Schutzpflicht des Art. 20a GG für den Normgeber ableiten lassen, muss nun geklärt werden, wie sich diese Vorgaben inhaltlich auf die Umsetzung dieses Staatsziels, insbesondere hinsichtlich eines gerichtlich überprüfbaren Schutzniveaus konkret auswirken. Denn letzten Endes muss im Streitfalle gerichtlich geklärt werden können, ob der Staat seine Pflichten aus Art. 20a GG durch die Aufhebung eines Schutzgebietes oder durch die konkrete Ausgestaltung der generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch Gesetz verletzt.

Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, dass sich aus der grundsätzlichen Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen noch nicht die Art und Weise zur Verwirklichung der Vorgaben aus dem Staatsziel Umweltschutz ergeben.²⁵³ Insoweit steht dem Gesetzgeber wie bei allen Staatszielen ein weiter Gestaltungsspielraum zu.²⁵⁴ Denn es

²⁴⁸ **BVerwG**, NJW 1995, 907, 909; **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 332; **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 583; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 52; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 57; **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn. 3; **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 31; **ders.**, Umweltrecht, § 3, Rn. 19; **Veith**, S. 125.

²⁴⁹ **Waechter**, NuR 1996, 321, 327.

²⁵⁰ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 57; **Murawiek**, NVwZ 1996, 222, 225; **Schink**, DÖV 1997, 221, 226; **Waechter**, NuR 1996, 321, 327; **Wolf**, KritV 1997, 280, 289.

²⁵¹ **Kadelbach**, KritV 1997, 263, 272.

²⁵² **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 57.

²⁵³ **Badura**, Staatsrecht, D, Rn. 44; **Murawiek**, NVwZ 1996, 222, 223; **Wolf**, KritV 1997, 280, 302.

²⁵⁴ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 45, 58; **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 39; **Peters**, NVwZ 1995, 555, 556; **Sannwald**, Art. 20a, Rn. 14; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 71; **Sommernann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 13, 25; **Wolf**, KritV 1997, 280, 301.

entspricht der parlamentarischen Demokratie, dass die gewählte Volksvertretung über Inhalt und Zeitpunkt von Gesetzen relativ frei bestimmen kann und diese Entscheidung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle entzogen ist.²⁵⁵ Daraus zieht ein Großteil der Lehre den Schluss, dass Art. 20a GG wegen seines weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers kein konkreter Schutzmaßstab zu entnehmen²⁵⁶ und diese Norm daher mit Ausnahme einer Evidenzkontrolle überhaupt nicht justiziabel sei.²⁵⁷ Dies hätte zur Folge, dass die Aufhebung von Schutzgebieten weder im Einzelfall noch als abstrakt-generelle Regelung in Bezug auf Art. 20a GG gerichtlich überprüfbar wäre.

Auf der anderen Seite entspricht es jedoch der aus der Gewaltenteilung gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG herrührenden Pflicht des Verfassungsgerichts, die Maßnahmen aller Staatsgewalten, einschließlich der Gesetzgebung, auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen.²⁵⁸ Dementsprechend müssen auch die Aufhebung eines einzelnen Schutzgebietes sowie die generelle Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten auf seine Vereinbarkeit mit Art. 20a GG gerichtlich überprüft werden können.

Da für das Untersuchungsthema neben der Ableitung eines hinreichend konkreten Schutzniveaus aus Art. 20a GG die gerichtliche Überprüfbarkeit der Einhaltung dieses Schutzniveaus von entscheidender Bedeutung ist, muss die Grenze des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraumes und damit die Reichweite der gerichtlichen Prüfungskompetenz genau bestimmt werden. Um festzustellen, ob und in welchem Umfang Art. 20a GG tatsächlich nur begrenzt justiziabel ist, wie dies von einem Großteil der Literatur behauptet wird, ist es zunächst erforderlich, die Aufgaben und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber der Gesetzgebung zu untersuchen.

²⁵⁵ **Badura**, Staatsrecht, F, Rn. 14; **Bleckmann**, Staatsrecht I, Rn. 2004; **Voßkuhle**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 93, Rn. 43.

²⁵⁶ **Wolf**, KritV 1997, 280, 301/302.

²⁵⁷ **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 330; **Hahn**, S. 152; **Kloepfer**, DVBl. 1996, 73, 75; **Kuhlmann**, NuR 1995, 1, 2.; **Müller-Bromley**, S. 123; **Sannwald**, Art. 20a, Rn. 9; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 85; **Uhle**, DÖV 1993, 947, 951, 952; ähnlich **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 95, die Art. 20a GG jedoch ein bestimmtes Schutzniveau entnimmt.

²⁵⁸ **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 138; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 51; **Hesse**, Verfassungsgerichtliche Kontrolle, S. 553; **Korioth**, Rn. 492; **Veith**, S. 135; **Voßkuhle**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 93, Rn. 35.

d) Abstrakte Grenzen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers

Die Verfassung stellt den Rahmen für jedwedes staatliche Handeln dar, sodass auch der Gesetzgeber bei Erlass eines Gesetzes die normativen Vorgaben des Grundgesetzes beachten muss.²⁵⁹ Dies ergibt sich bereits aus Art. 20 Abs. 3 GG, wonach der Gesetzgeber an die Gesetze und damit auch an die Verfassung gebunden ist.²⁶⁰ Die Verfassung bestimmt und begrenzt die Gesetzgebung, sodass durch die Verfassungsgerichtsbarkeit im Rahmen der Auslegung des Grundgesetzes auch die Einhaltung der Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Normgebers überprüft werden kann.²⁶¹ Indem das Grundgesetz vor allem in Art. 93 selbst eine umfassende verfassungsgerichtliche Kontrolle gewährt, enthält eine verbindliche Verfassungsnorm zwingend die Möglichkeit, dass deren Beachtung verfassungsgerichtlich überprüft werden kann.²⁶² Dies gilt auch bei Verfassungsnormen, die noch durch den Gesetzgeber zu konkretisieren sind, weil die Ausfüllung des Interpretationsfreiraumes von Normen sowohl durch den Gesetzgeber als auch durch die Rechtsprechung zu erfolgen hat. Dabei hat die Rechtsprechung jedoch den Primat des Gesetzgebers zu berücksichtigen und darf nur dann korrigierend eingreifen, wenn dieser eine Auslegung der Verfassungsnorm wählt, die mit dieser nicht mehr vereinbar ist.²⁶³ Denn der Kontrollumfang des Gerichts wird seinerseits wiederum durch den Grundsatz der Gewaltenteilung begrenzt.²⁶⁴ Da es sich bei Art. 20a GG um eine Verfassungsnorm handelt, die noch durch den Gesetzgeber zu konkretisieren ist, ist das Verfassungsgericht grundsätzlich befugt, die Aufhebung von Schutzgebieten auf die Vereinbarkeit mit dieser Norm zu überprüfen, sofern ein zulässiger Klageantrag vorliegt.

Die Reichweite der Kontrollbefugnis des Verfassungsgerichts bei Maßnahmen des Gesetzgebers, wird zunächst durch die Aufgaben von Rechtsprechung und Gesetzgebung bestimmt, welche im Folgenden (**aa**) untersucht werden. Da sich die Reichweite der verfassungsgerichtlichen Prüfkompetenz aber immer auch aus dem Normtyp und dem materiellen Inhalt einer Verfassungsvorschrift ergibt, soll durch einen Vergleich mit verschiedenen Rechtsfiguren sowie dem Sozialstaatsprinzip untersucht werden, ob und in welchem

²⁵⁹ **BVerfGE** 50, 290, (336); **Gusy**, S. 89; **Hain**, ZG 1996, 75, 78; **Söhnlein**, S. 65; **Voßkuhle**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 93, Rn. 43.

²⁶⁰ **Gusy**, S. 89; **Hain**, ZG 1996, 75, 78; **Voßkuhle**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 93, Rn. 43.

²⁶¹ **BVerfGE** 39, 1, (51); 79, 311, (342); 88, 203 (261/262); **Badura**, Staatsrecht, A, Rn. 14; **Bleckmann**, Rn. 554; **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 138; **Gusy**, S. 139, 143; **Meyer**, Art. 93, Rn. 14, 15; **Voßkuhle**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 93, Rn. 35, 43.

²⁶² **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 95.

²⁶³ **Larenz**, S. 341; **Meyer**, Art. 93, Rn. 14.

²⁶⁴ **Burghart**, S. 152.

Umfang der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum bereits aus der Rechtsnatur einer Staatszielbestimmung begrenzt wird (**bb**). Daran anschließend wird der Frage nachgegangen, ob und inwieweit bestimmte Anforderungen an den Gesetzgeber aus einem Vergleich mit der Schutzpflicht bei Grundrechten auf das Staatsziel Umweltschutz übertragen werden können (**cc**). Die so ermittelten Grenzen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers wirken sich unweigerlich auch auf die Frage der Rechtmäßigkeit der Aufhebung von Schutzgebieten aus.

aa) Umfang der verfassungsgerichtlichen Prüfkompetenz

Der Umfang der verfassungsgerichtlichen Prüfkompetenz bestimmt sich zunächst aus den dem Gesetzgeber und dem Verfassungsgericht jeweils zugeteilten Aufgaben und den sich daraus ergebenden Grenzen ihrer Befugnisse. Diese ergeben sich wiederum aus der jeweiligen funktionellen Rollenverteilung (**aaa**) sowie den im konkreten Fall zu überprüfenden Verfassungsnormen (**bbb**).

aaa) Grenzen der verfassungsgerichtlichen Prüfkompetenz aus der funktionellen Rollenverteilung

Der funktionellen Aufgabenverteilung zufolge ist der Gesetzgeber Produzent von Rechtsnormen, das Verfassungsgericht hingegen deren Kontrolleur.²⁶⁵ Obschon dem Demokratieprinzip nach die Regelungsbefugnis einzig dem demokratisch gewählten Gesetzgeber zusteht, so entspricht es demselben Prinzip, dass der Gesetzgeber selbst Schranken aus der Verfassung unterliegt, deren Einhaltung durch das Verfassungsgericht überprüft werden kann.²⁶⁶

Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass das Verfassungsgericht damit möglicherweise in die politische Gestaltung des Gesetzgebers eingreift, die dieser beispielsweise auch mit der Aufhebung von Schutzgebieten zum Ausdruck bringt. Soweit die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auch politische Auswirkungen entfalten, liegt dies in der

²⁶⁵ **Burghart**, S. 152; **Gusy**, S. 119; **Hesse**, Verfassungsgerichtliche Kontrolle, S. 553; **Michael**, JuS 2001, 148, 150.

²⁶⁶ **Bleckmann**, Rn. 2010; **Korioth**, Rn. 502.

Natur des Prüfungsgegenstandes, über den es richtet.²⁶⁷ Die in den USA vom dortigen US-Supreme-Court angewandte Selbstbeschränkung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Fragen mit politischem Inhalt ist auf das Bundesverfassungsgericht nicht übertragbar.²⁶⁸ Die bloße Tatsache, dass eine Rechtsstreitigkeit politische Inhalte zum Gegenstand hat, entbindet das Bundesverfassungsgericht nämlich nicht von seiner Pflicht zur Entscheidung hierüber, sofern sämtliche Prozessvoraussetzungen erfüllt sind.²⁶⁹ Politische Entscheidungen sind dem Recht weder entgegengesetzt noch entzogen, sondern unterliegen einer rechtlichen Ordnung, die der Kontrolle durch das Verfassungsgericht zugänglich ist.²⁷⁰

Grundsätzlich besteht also auch bei Verfassungsnormen eine vollumfängliche Prüfungskompetenz durch das Verfassungsgericht.²⁷¹ Hiervon zu unterscheiden ist jedoch der inhaltliche Prüfungsumfang des Gerichts, der regelmäßig hinter der Gestaltungskompetenz des Gesetzgebers zurück bleibt,²⁷² weil es diesem freisteht, von mehreren möglichen und rechtmäßigen Varianten die nach seinem Dafürhalten und nach seinen Zielen gerechteste und zweckmäßigste auszuwählen. Während der Gesetzgeber unter mehreren Gesetzesalternativen wählen kann, ist es dem Verfassungsgericht lediglich gestattet, das letztlich ausgewählte Gesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen, nicht aber eine seiner Ansicht nach bessere Alternative zu bestimmen.²⁷³ Deshalb darf das Verfassungsgericht die Aufhebung eines einzelnen Schutzgebietes oder die generelle Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch Gesetz lediglich auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz überprüfen, nicht aber eigene Vorschläge zur Umsetzung des Staatsziels Umweltschutz machen. Diese Inkongruenz von gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum und gerichtlichem Prüfungsumfang ergibt sich aus der Tatsache, dass die der gerichtlichen Überprüfung zu Grunde liegende Verfassungsnorm für den Gesetzgeber eine Handlungsvorschrift, für das Verfassungsgericht hingegen nur eine Kontrollvorschrift darstellt.²⁷⁴

²⁶⁷ **Bleckmann**, Rn. 2006; **Hesse**, Verfassungsgerichtliche Kontrolle, S. 554; **Pestalozza**, § 1, Rn. 1.

²⁶⁸ **Heun**, S. 12; **Korioth**, Rn. 493.

²⁶⁹ **Heun**, S. 12; **Korioth**, Rn. 493; **Pestalozza**, § 1, Rn. 2; **Voßkuhle**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 93, Rn. 36.

²⁷⁰ **Gusy**, S. 41.

²⁷¹ **Lorenz**, S. 211.

²⁷² **Burghart**, S. 155; **Kadelbach**, KritV 1997, 263, 274.

²⁷³ **BVerfGE** 39, 210, (225); **Burghart**, S. 155, 156, 158; **Michael**, JuS 2001, 148, 149; **Voßkuhle**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 93, Rn. 43.

²⁷⁴ **Hesse**, Verfassungsgerichtliche Kontrolle, S. 542/543, 557/558; **Isensee**, Rn. 162; **Korioth**, Rn. 504; **Voßkuhle**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 93, Rn. 40.

Insoweit ist aber die Feststellung der für den Erlass des Gesetzes vom Gesetzgeber zu Grunde gelegten Tatsachen vom Verfassungsgericht auf Vollständigkeit und Richtigkeit vollumfänglich zu überprüfen.²⁷⁵ Denn die Ermittlung des Sachverhaltes ist eine vertretbare Handlung und das Gericht verfügt über die gleichen Mittel, die objektiven Gegebenheiten festzustellen, sodass dem Gesetzgeber hierbei kein Spielraum zusteht.²⁷⁶ Dieser Befund wird durch § 26 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG gestützt, demzufolge das Bundesverfassungsgericht zur Erforschung der Wahrheit das Recht und die Pflicht zur vollumfänglichen Beweisermittlung besitzt. Das Gericht darf also die tatsächlichen Gegebenheiten, die vom Gesetzgeber zur Aufhebung eines Schutzgebietes oder zur generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten herangezogen wurden bzw. heranzuziehen waren, selbst ermitteln und ist nicht auf die Darstellungen des Gesetzgebers beschränkt.

Sofern der Erlass eines Gesetzes auf einer Prognose über die künftig zu erwartende Entwicklung basiert, wird regelmäßig darauf verwiesen, der Gesetzgeber verfüge diesbezüglich über eine gerichtlich nur begrenzt überprüfbare Einschätzungsprärogative.²⁷⁷ Aber auch diese führt nicht zu einem vollständigen Ausschluss der verfassungsgerichtlichen Kontrolle.²⁷⁸ Denn auch die Erstellung einer Prognose ist eine vertretbare Handlung, die darauf hin überprüft werden muss, ob sie ordnungsgemäß und sachgerecht zu Stande gekommen ist.²⁷⁹ Prognoseentscheidungen enthalten ein Wahrscheinlichkeitsurteil, welches auf Tatsachenfeststellungen basiert, die ihrerseits wiederum der gerichtlichen Überprüfung zugänglich sind.²⁸⁰ Es bleibt daher bei einer grundsätzlichen Überprüfbarkeit der Prognoseentscheidung, deren Intensität sich nach dem Einzelfall richtet, insbesondere danach, ob es dem Gesetzgeber möglich war, sich ein relativ sicheres Urteil über den zukünftigen Verlauf zu bilden.²⁸¹ Insoweit ist der „Einschätzungsvorrang des Gesetzgebers“ lediglich als zeitliche und nicht als sachliche Vorrangstellung des Gesetzgebers gegenüber dem Gericht zu verstehen.²⁸² Denn das Erstellen einer Prognose basiert auf einem rationalen methodischen Denkvorgang und ist kein Ergebnis demokratischer Legitimation, so-

²⁷⁵ BVerfGE 39, 210, (226); 106, 62, (150).

²⁷⁶ Burghart, S. 158/159; Gusy, S. 165, 167/168.

²⁷⁷ BVerfGE 77, 84, (106); 82, 126, (153); 92, 365, (396); 95, 267, (314); 99, 341, (354); 99, 367, (389f.); 102, 197, (218); 110, 141, (157f.); Heun, S. 36.

²⁷⁸ BVerfGE 50, 290, (332); 88, 203, (262); 106, 62, (151); Voßkuhle, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 93, Rn. 44.

²⁷⁹ Burghart, S. 162; Kadelbach, KritV 1997, 263, 274.

²⁸⁰ BVerfGE 50, 290, (332); 57, 139, (159); 106, 62, (151).

²⁸¹ BVerfGE 50, 290, (332 f.); 77, 170, (214/215); 88, 203, (262); 110, 141, (157); Burghart, S. 162, 164/165; Voßkuhle, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 93, Rn. 44.

²⁸² Heun, S. 40 (Hervorhebung im Original).

dass sie nicht dem Gericht entzogen und nur dem Gesetzgeber vorbehalten ist.²⁸³ In jedem Falle überprüft das Bundesverfassungsgericht, ob die Einschätzungen und Beurteilungen des Gesetzgebers frei von Willkür sowie nachvollziehbar und vertretbar sind.²⁸⁴

Eine unvertretbare Handlung und damit der verfassungsgerichtlichen Prüfung weitgehend entzogen ist jedoch die Gewichtung der Schutzgüter, mit Ausnahme der Frage, ob diese mit der verfassungsmäßigen Ordnung im Einklang steht.²⁸⁵ Die verfassungsgerichtliche Überprüfung beschränkt sich diesbezüglich auf die Frage, ob der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung die widerstreitenden Interessen vollumfänglich ermittelt und sachgerecht miteinander abgewogen hat.²⁸⁶

Im Hinblick auf die funktionelle Rollenverteilung zwischen Rechtsprechung und Gesetzgebung wird die Reichweite der verfassungsgerichtlichen Prüfkompetenz von Maßnahmen des Gesetzgebers also grundsätzlich nur hinsichtlich der abschließenden Gewichtung der widerstreitenden Schutzgüter beschränkt.

Aus der funktionellen Aufgabenverteilung zwischen Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung alleine lassen sich die Grenzen ihrer Befugnisse jedoch nicht abschließend bestimmen. Diese ergeben sich vielmehr auch aus der jeder Einzelfallentscheidung zu Grunde liegenden materiellen Verfassungsnorm, über die entschieden werden soll.²⁸⁷ Zwar sind die Verfassungsnormen zumeist durch eine gewisse Unbestimmtheit gekennzeichnet²⁸⁸ und unterliegen deshalb einem weiten Interpretationsspielraum, doch gehört es gerade zu den Aufgaben des Verfassungsgerichts, diesen durch Auslegung zu füllen und dem Grundgesetz damit seine Effektivität zu sichern.²⁸⁹

Mitunter kann sich eine Beschränkung des gerichtlichen Prüfungsumfangs unmittelbar aus der zu überprüfenden Norm ergeben,²⁹⁰ etwa wenn dem Gesetzgeber in dieser ein ausdrücklicher Gestaltungs- oder Ermessensspielraum zugestanden wird²⁹¹ oder wenn die

²⁸³ **Burghart**, S. 163.

²⁸⁴ **BVerfGE** 76, 1, (52); 79, 311, (343, 344).

²⁸⁵ **Burghart**, S. 167.

²⁸⁶ **BVerfGE** 88, 203, (262); **Hesse**, Verfassungsgerichtliche Kontrolle, S. 557; **Korioth**, Rn. 529.

²⁸⁷ **BVerfGE** 88, 203, (254); **Hesse**, Verfassungsgerichtliche Kontrolle, S. 543; **Heun**, S. 36; **Korioth**, Rn. 494, 515, 525/526; **Lorenz**, S. 206, 211; **Voßkuhle**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 93, Rn. 38.

²⁸⁸ **Pestalozza**, § 1, Rn. 1.

²⁸⁹ **Bleckmann**, Rn. 554, 2001; **Korioth**, Rn. 503.

²⁹⁰ **Hesse**, Verfassungsgerichtliche Kontrolle, S. 542; **Heun**, S. 36; **Lorenz**, S. 211.

²⁹¹ **Korioth**, Rn. 504.

Norm sehr unbestimmt ist.²⁹² Somit ist im Folgenden zu überprüfen, ob sich aus dem Inhalt des Art. 20a GG gewisse Grenzen im Hinblick auf die verfassungsgerichtliche Prüfkompetenz herleiten lassen. Diese Grenzen würden sich auch auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Aufhebung von Schutzgebieten auswirken.

bbb) Grenzen der verfassungsgerichtlichen Prüfkompetenz aus Art. 20a GG

Konkret stellt sich nach alledem die Frage, in welchem Umfang das Verfassungsgericht im Falle einer zulässigen Klage die Entscheidung des Gesetzgebers, ein Schutzgebiet aufzuheben oder die Aufhebung von Schutzgebieten durch Gesetz generell zu regeln, in Bezug auf Art. 20a GG überprüfen darf oder muss.

Aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt sich kein ausdrücklicher Ermessens- oder Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, welcher den Prüfungsumfang des Bundesverfassungsgerichts von vornherein einschränken könnte, wie dies etwa bei zahlreichen anderen Vorschriften des Grundgesetzes der Fall ist. So begründet beispielsweise Art. 24 Abs. 1, 2 und 3 GG explizit ein Ermessen des Gesetzgebers.²⁹³

Infolgedessen ergibt sich die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers lediglich aus der Unbestimmtheit des Art. 20a GG. Zu dessen Auslegung ist der Gesetzgeber befugt, wobei das Verfassungsgericht, das ebenfalls zur Verfassungenauslegung befugt ist, überprüfen kann und muss, ob sich der Gesetzgeber innerhalb der Grenzen vertretbarer Verfassungenauslegung bewegt. Innerhalb dieser Grenzen ist der Gesetzgeber jedoch frei.

Das Verfassungsgericht muss daher vollumfänglich prüfen, ob der mit der Aufhebung eines Schutzgebietes bzw. der mit der generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten mittels Gesetz verfolgte Zweck dem Inhalt des Art. 20a GG widerspricht und ob die Entscheidung des Gesetzgebers auf ordnungsgemäß ermittelte Tatsachen oder Prognosen beruht und damit die Bewertung rechtmäßig zu Stande gekommen ist. Da Art. 20a GG eine verfassungsrechtliche Schutzpflicht zu Gunsten der natürlichen Lebensgrundlagen enthält, muss das Bundesverfassungsgericht auch die vom Gesetzgeber vorgenommene Gewichtung überprüfen, ob das mit der Aufhebung des Schutzgebietes oder mit der ge-

²⁹² BVerfGE 79, 311, (343).

²⁹³ Gleiches gilt für Art. 29 Abs. 1, 7, 8, Art. 32 Abs. 3, Art. 35 Abs. 2, 3 und Art. 37 Abs. 1 GG.

setzlichen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten verfolgte konkrete Interesse die Belange des Umwelt- und Naturschutzes überwiegt.²⁹⁴

ccc) Zwischenergebnis

Aus der vorangegangenen Untersuchung ergibt sich, dass der von Teilen der Literatur geäußerte pauschale Hinweis, Art. 20a GG sei wegen seines weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers kein konkreter Schutzmaßstab zu entnehmen und diese Norm sei folglich mit Ausnahme einer Evidenzkontrolle überhaupt nicht justiziabel, nicht zutreffend ist.

Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers kann diesem nicht im Vorhinein durch das Verfassungsgericht zu- oder aberkannt werden, sondern ist immer das Resultat einer verfassungsrechtlichen Überprüfung.²⁹⁵ Das Verfassungsgericht prüft daher jeweils, ob und inwieweit dem Gesetzgeber eine Gestaltungsfreiheit eingeräumt ist.²⁹⁶ Erst nach dieser Kontrolle kann das Verfassungsgericht zu dem Ergebnis gelangen, dass sich die vom Gesetzgeber gefundene Lösung innerhalb des ihm von Verfassungs wegen zustehenden Gestaltungsspielraums bewegt und daher vom Gericht nicht zu beanstanden sei.

Dementsprechend bedeutet gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit nicht Freiheit vor Kontrolle durch das Verfassungsgericht, sondern lediglich Freiheit vor Eingriffen durch das Verfassungsgericht in den festgestellten Gestaltungsfreiraum nach erfolgter verfassungsrechtlicher Prüfung. Der Gesetzgeber besitzt nämlich keinen Spielraum, nach dem er zur Verletzung von Verfassungsnormen berechtigt ist.²⁹⁷ Würde sich die Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts von vornherein auf eine Evidenzkontrolle (völliges Untätigbleiben oder das Ergreifen untauglicher Maßnahmen) beschränken, liefe das Staatsziel Umweltschutz in Anbetracht der Anzahl bereits erlassener Umweltschutzvorschriften nahezu leer.²⁹⁸

²⁹⁴ Siehe zum Abwägungsvorgang und den einzelnen Abwägungskriterien unten **bb) ccc)** und **4. a)**.

²⁹⁵ **Hesse**, Verfassungsgerichtliche Kontrolle, S. 542.

²⁹⁶ **BVerfGE** 80, 109, (118); 81, 156, (205); **Meyer**, Art. 93, Rn. 15.

²⁹⁷ **Burghart**, S. 153/154.

²⁹⁸ **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 47; **Steinberg**, NJW 1996, 1985, 1988; **Veith**, S. 235/236; allgemein in Bezug auf die Schutzpflichten und die „Perfektion der heutigen Rechtsordnung“ ebenso **Möstl**, DÖV 1998, 1029, 1030.

Mithin kann die Aufhebung eines Schutzgebietes oder der Erlass einer Norm, die die Aufhebung von Schutzgebieten generell regelt, vom Verfassungsgericht auf seine Vereinbarkeit mit Art. 20a GG überprüft werden, sofern der Klageweg hierfür eröffnet ist.

Im Folgenden werden die sich aus der Rechtsnatur einer Staatszielbestimmung ergebenden verfassungsrechtlichen Bindungen des Gesetzgebers (**bb**) sowie die zu den Schutzpflichten bei Grundrechten entwickelten Prinzipien (**cc**) untersucht, um die hieraus gewonnenen Erkenntnisse eventuell auf das Untersuchungsthema übertragen und damit den bestehenden gerichtlichen Prüfungsumfang näher bestimmen zu können.

bb) Grenzen des Gestaltungsspielraums aus der Rechtsnatur Staatszielbestimmung des Art. 20a GG

Nachfolgend soll erforscht werden, ob und inwieweit sich bestimmte Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums bereits aus der Rechtsnatur des Art. 20a GG als Staatszielbestimmung und damit ungeachtet seines konkreten Inhalts²⁹⁹ ableiten lassen. Derartige abstrakte Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums, die einer Staatszielbestimmung an sich möglicherweise immanent sind, müssten sich zwangsläufig bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Aufhebung von Schutzgebieten auswirken.

Auch Staatszielbestimmungen werden als Bestandteil des Grundgesetzes vom Bundesverfassungsgericht als Maßstab zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle staatlicher Handlungen herangezogen,³⁰⁰ weil Staatsziele verfassungsrechtliche Gebote darstellen, die nicht nur politische, sondern auch rechtliche Relevanz besitzen und deshalb von den Staatsorganen zu beachten sind.³⁰¹

Somit ergibt sich bereits aus der rechtsverbindlichen Natur eines Staatsziels, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei Erlass einer das Staatsziel berührenden Rechtsnorm nicht grenzenlos sein kann, weil es sich bei einem Staatsziel andernfalls um einen unverbindlichen Programmsatz handeln würde.³⁰² Vielmehr wird der Gestaltungs-

²⁹⁹ Zum konkreten Inhalt des Art. 20a GG hinsichtlich seines Schutzniveaus siehe eingehend unten **e**).

³⁰⁰ **Veith**, S. 222/223.

³⁰¹ **BVerfGE** 1, 97, (105); 36, 1, (17); siehe hierzu bereits oben 1.

³⁰² **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 58; **Steinberg**, NJW 1996, 1985, 1991; **Wolf**, KritV 1997, 280, 302.

spielraum des Gesetzgebers durch jedes Verfassungsprinzip und durch jede Staatszielbestimmung eingeschränkt.³⁰³ Einem Staatsziel liegt demzufolge immer ein dem einfachen Gesetzgeber entzogener Kernbereich zu Grunde, der sich aus den begriffsimmanenten Vorgaben und dem Gewicht des jeweiligen Staatsziels in der Verfassung ergibt.³⁰⁴

Insoweit gilt es zunächst festzustellen, welche Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums sich bereits aus der Rechtsnatur einer Staatszielbestimmung an sich ergeben. Diesbezüglich werden im Folgenden Vergleiche mit anderen Rechtsfiguren, Normtypen und Staatszielen angestellt, zu denen bereits derartige Grundsätze existieren, die dann gegebenenfalls auf Staatsziele im Allgemeinen und letztlich auf das Staatsziel Umweltschutz im Besonderen übertragbar sind. Soweit bestimmte Grundsätze übertragbar sind, müssen sie auch bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Aufhebung eines einzelnen Schutzgebietes bzw. der generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten herangezogen werden.

aaa) Vergleich mit unbestimmten Rechtsbegriffen

Da Staatszielbestimmungen immer sehr unbestimmt formuliert sind, könnte sich die Grenze des Gestaltungsspielraums des Normadressaten aus Parallelen zu den Grenzen der gerichtlichen Überprüfbarkeit von unbestimmten Rechtsbegriffen herleiten lassen. Bei diesen ist auf der Tatbestandsseite die Bedeutung eines Begriffes nicht ganz eindeutig, so dass dessen konkreter Inhalt durch eine Wertung erfolgen muss.³⁰⁵ Bezüglich dieser wertenden Ausfüllung wird der Verwaltung ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum zugestanden, sofern die Verwaltung dem Gericht gegenüber einen uneinholbaren Erkenntnisvorsprung besitzt. In diesem Fall reduziert sich die gerichtliche Kontrolle auf bloße Verfahrensfehler.³⁰⁶ In den anderen Fällen sind die unbestimmten Rechtsbegriffe gerichtlich regelmäßig voll überprüfbar.³⁰⁷

³⁰³ **Maurer**, Staatsrecht I, § 6, Rn. 16; **Söhnlein**, S. 57.

³⁰⁴ **Caspar/Schröter**, S. 19/20.

³⁰⁵ **Maurer**, Allg. Verwaltungsrecht, § 7, Rn. 26, 29.

³⁰⁶ **Hufen**, § 25, Rn. 47.

³⁰⁷ **Hufen**, § 25, Rn. 27; **Maurer**, Allg. Verwaltungsrecht, § 7, Rn. 35, 36.

Begründet wird das Zugeständnis eines gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraums der Exekutive damit, dass der Gesetzgeber mit der Verwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffes der Verwaltung einen eigenverantwortlichen Entscheidungsbereich zuweist, in dem diese eine größere Sachkunde besitzt und diesbezüglich unterschiedliche Wertungen ebenso möglich wie auch vertretbar sind.³⁰⁸

Hierin liegt aber nun ein gravierender Unterschied zu der Unbestimmtheit von Staatszielbestimmungen. Abgesehen davon, dass der Gesetzgeber bei den wenigen im Grundgesetz geregelten Staatszielbestimmungen dem Gericht gegenüber keine größere Sachkunde besitzt, müssen Staatszielbestimmungen ihrer Natur nach notwendigerweise unbestimmt sein. Die darin postulierten staatlichen Aufgaben unterliegen nämlich ständigen Veränderungen der tatsächlichen Lebensverhältnisse und können demnach nicht zu konkret gefasst werden, da man ansonsten auf diesen Wandel nur mit Verfassungsänderungen reagieren könnte.³⁰⁹ Diese sind wegen ihres aufwendigen Verfahrens sowie der hierzu benötigten Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat sehr schwerfällig und nicht auf die schnelllebige Veränderung der Lebensverhältnisse ausgerichtet, wie dies bei einfachen Gesetzen oder Rechtsverordnungen der Fall ist. Deshalb kommt eine beschränkte Überprüfbarkeit infolge eines Beurteilungsspielraumes bei Staatszielbestimmungen schon aus diesen Gründen nicht in Betracht.

Darüber hinaus besteht zwischen der Überprüfung von unbestimmten Rechtsbegriffen bei der Umsetzung von einfachgesetzlichen Normen im Vergleich zu Staatszielbestimmungen ein struktureller Unterschied. Während Erstere bei Eingriffen durch die Exekutive wegen des Bestimmtheitsgebotes und des Rechtsstaatsprinzips gerichtlich voll überprüfbar sein müssen,³¹⁰ unterliegen Staatszielbestimmungen nicht in der gleichen Weise dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot, weil sie nicht unmittelbar in Rechte Dritter eingreifen, sondern objektive Aufgabennormen darstellen.³¹¹

Auf Grund dieser gravierenden Unterschiede ist ein Vergleich zwischen Staatszielbestimmungen und unbestimmten Rechtsbegriffen nicht möglich.

³⁰⁸ **Maurer**, Allg. Verwaltungsrecht, § 7, Rn. 32.

³⁰⁹ **Katz**, Rn. 132; **Müller-Bromley**, S. 27.

³¹⁰ **Maurer**, Allg. Verwaltungsrecht, § 7, Rn. 59, 62.

³¹¹ **Müller-Bromley**, S. 118.

bbb) Vergleich mit Ermessensentscheidungen der Verwaltung

Sodann käme eine Vergleichbarkeit mit der nur begrenzten gerichtlichen Überprüfbarkeit des Ermessenspielraumes von Verwaltungsentscheidungen nach § 114 Satz 1 VwGO in Betracht. Hiernach beschränkt sich die gerichtliche Prüfungskompetenz auf die reine Rechtskontrolle einschließlich des gesetzesgemäßen Ermessensgebrauchs und lässt die Zweckmäßigkeitserwägungen der Verwaltung außer Betracht.³¹²

Allerdings bezieht sich ein Ermessensspielraum der Verwaltung immer auf die Rechtsfolgende Seite konditional ausgestalteter Vorschriften und muss sich im Einzelfall aus der jeweiligen Norm ergeben.³¹³ Bei Staatszielbestimmungen handelt es sich aber um Normen mit finaler Struktur, sodass diese keine Rechtsfolgende Seite und damit auch keinen hierauf bezogenen Ermessensspielraum aufweisen.³¹⁴

Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers weicht insoweit strukturell erheblich von dem Ermessensspielraum der Verwaltungsbehörde ab, sodass eine Vergleichbarkeit bezüglich der Grenzen des jeweiligen Freiraumes ausscheidet.

ccc) Vergleich mit planerischer Gestaltungsfreiheit

Des Weiteren könnte ein Vergleich mit der planerischen Gestaltungsfreiheit in Betracht zu ziehen sein. Bei der planerischen Gestaltungsfreiheit steht den Planungsbehörden, etwa bei dem Erlass von Bauleitplänen³¹⁵ oder raumbezogenen Fachplänen,³¹⁶ ein so genanntes Planungsermessen zu.³¹⁷

Das die Verwaltung ermächtigende Planungsgesetz legt die Grundsätze, Kriterien und sonstigen Entscheidungsregeln für die Planungsentscheidung der Verwaltung fest, wodurch diese an die Kriterien gebunden und auf ein sachgemäßes Verfahren verpflichtet wird.³¹⁸ Bei der Umsetzung ihres gesetzlichen Auftrages besitzt die Exekutive zwar eine

³¹² **Hufen**, § 25, Rn. 27.

³¹³ **Maurer**, Allg. Verwaltungsrecht, § 7, Rn. 7, 9.

³¹⁴ **Müller-Bromley**, S. 120/121.

³¹⁵ Vgl. § 1 BauGB.

³¹⁶ Vgl. § 17 FStrG.

³¹⁷ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 5, Rn. 13.

³¹⁸ **Badura**, Staatsrecht, G, Rn. 7; **Hoppe**, § 5, Rn. 9.

Gestaltungsfreiheit³¹⁹ im Sinne eines Planungsspielraumes, innerhalb dessen sie ihre eigenen Vorstellungen verwirklichen kann.³²⁰ Sie muss dabei aber die gesetzlichen Bindungen und Grenzen, allem voran das Abwägungsgebot, berücksichtigen³²¹ und den Zielvorgaben des Gesetzgebers angemessen Rechnung tragen.³²²

Dabei kommt der planerischen Abwägung die Aufgabe zu, zwischen den widerstreitenden Interessen, den konfligierenden Zielen und den gegenläufigen Pflichten einen Ausgleich zu schaffen.³²³ Hierdurch gewinnt das Planungsverfahren eine besondere Bedeutung, in dem die jeweiligen Interessen ermittelt und in die Abwägung eingestellt werden.³²⁴ Die Abwägungsentscheidung unterliegt dahingehend der gerichtlichen Überprüfung, ob die unterschiedlichen Belange in einem sachgerechten Verfahren und mit dem richtigen Ergebnis berücksichtigt wurden.³²⁵ Das Gericht nimmt keine eigene Abwägung vor, sondern überprüft lediglich, ob sich die vom Gesetzgeber vorgenommene Abwägung im rechtlich vorgegebenen Rahmen hält.³²⁶

Planungsgesetze sind nicht konditional mit Tatbestand und Rechtsfolge formuliert und daher keine Ermessensvorschriften im eigentlichen Sinne,³²⁷ sondern sie weisen wie Staatszielbestimmungen eine finale Struktur auf.³²⁸ Dabei existieren unterschiedlich weit reichende Regelungstypen von Planungsvorschriften. Zum einen strikte Gebote und Verbote in Form von Planungsleitsätzen (Normtyp Regel), von denen die Exekutive nicht oder nur in ganz besonders gelagerten Fällen abweichen darf, und zum anderen so genannte Planungsdirektiven (Normtyp Prinzip), die die Abwägung nur in eine bestimmte Richtung zum

³¹⁹ **Müller-Bromley**, S. 122; **Ossenbühl**, Abwägung im Verfassungsrecht, S. 25.

³²⁰ **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 184; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 5, Rn. 13; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 4, Rn. 176.

³²¹ **Hoppe**, § 5, Rn. 8, 12; **Hufen**, § 25, Rn. 37; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 5, Rn. 13; **Maurer**, Allg. Verwaltungsrecht, § 7, Rn. 63; **Müller-Bromley**, S. 122; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 4, Rn. 176/177.

³²² **Ossenbühl**, Abwägung im Verfassungsrecht, S. 25; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 4, Rn. 176.

³²³ **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 182; **Hoppe**, § 5, Rn. 9; **Koch, H.-J.**, Basis der Abwägung, S. 11; **Veith**, S. 380.

³²⁴ **Badura**, Staatsrecht, G, Rn. 7; **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 182.

³²⁵ **OVG Schleswig**, NuR 2006, 256, 259; **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 184; **Hufen**, § 25, Rn. 37.

³²⁶ **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 184; insoweit stellen die Abwägungsnormen Kontrollnormen für die Rechtsprechung dar (**Hoppe**, § 5, Rn. 13).

³²⁷ Deshalb ist der Ausdruck Gestaltungs- oder Planungsfreiraum treffender.

³²⁸ **Hoppe**, § 5, Rn. 9, 11; **Hufen**, § 25, Rn. 36, 37; **Maurer**, Allg. Verwaltungsrecht, § 7, Rn. 63; **Müller-Bromley**, S. 121; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 4, Rn. 176; **Veith**, S. 406.

Erreichen eines konkreten Zieles steuern, der Verwaltung aber genügend Spielraum für eigene Überlegungen überlassen.³²⁹

Inhaltlich weist das Planungsermessen dem normalen Verwaltungsermessen gegenüber eine gesteigerte Gestaltungsfreiheit auf.³³⁰ Darüber hinaus sind Planungsentscheidungen zukunftsorientiert, von komplexer Natur und ergehen nach einer Abwägung mit anderen Belangen.³³¹ Grundsätzlich enthalten Pläne Aussagen über einen bestehenden Zustand und die notwendigen Mittel, mit denen ein angestrebter Zustand erreicht werden kann.³³² Die Planung wird durch Ziel- und Interessenkonflikte geprägt, die im Wege einer Gesamtlösung behoben werden müssen.³³³

Vom gedanklichen Aufbau gibt es daher keine Unterschiede zwischen der Abwägung (der Verwaltung) bei Planungsentscheidungen und der des Gesetzgebers,³³⁴ zumal Pläne auch in der Rechtsform von Gesetzen, Satzungen oder Rechtsverordnungen erlassen werden können.³³⁵ Dies zeigt sich etwa bei Bebauungsplänen, die gemäß § 10 Abs. 1 BauGB von der Gemeinde als Satzung und damit als Gesetz im materiellen Sinne beschlossen werden. Auch ist die Interessenvielfalt im Rahmen der Planung nicht notwendigerweise umfangreicher, als bei verfassungsrechtlichen Kollisionslagen.³³⁶

Bei der Abwägung handelt es sich um eine Denkmethode und Entscheidungsweise allgemeiner Art,³³⁷ bei der das Für und Wider einer Entscheidung miteinander und gegeneinander abgewogen wird.³³⁸ Im Allgemeinen hat eine Abwägung immer dann zu erfolgen, wenn mindestens zwei auf die Verwirklichung von Zuständen gerichtete Vorschriften miteinander kollidieren und beide nicht gleichzeitig in vollem Umfang umgesetzt werden können.³³⁹ Demzufolge finden Abwägungen nicht nur bei Planungsentscheidungen statt.

³²⁹ **Hoppe**, § 5, Rn. 12; **Veith**, S. 380, 382/383, 384.

³³⁰ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 5, Rn. 13.

³³¹ **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 182; **Hoppe**, § 5, Rn. 9; **Müller-Bromley**, S. 121; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 4, Rn. 176, 177.

³³² **Kloepfer**, Umweltrecht, § 5, Rn. 13; **Maurer**, Allg. Verwaltungsrecht, § 16, Rn. 14.

³³³ **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 182; **Hoppe**, § 5, Rn. 9; **Koch, H.-J.**, Basis der Abwägung, S. 11.

³³⁴ **Kloepfer**, DVBl. 1995, 441; **Söhnlein**, S. 67.

³³⁵ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 5, Rn. 14; **Maurer**, Allg. Verwaltungsrecht, § 16, Rn. 18.

³³⁶ **Koch, H.-J.**, Basis der Abwägung, S. 12.

³³⁷ **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 182; **Koch, H.-J.**, Basis der Abwägung, S. 10.

³³⁸ **Hoppe**, § 5, Rn. 18; **Kloepfer**, DVBl. 1995, 441, 445.

³³⁹ **Koch, H.-J.**, Basis der Abwägung, S. 20; **Veith**, S. 384.

Trotz der insoweit bestehenden strukturellen und inhaltlichen Übereinstimmung von Planungsentscheidungen und Staatszielbestimmungen wird eine Übertragung der Grenzen der Gestaltungsfreiheit der Exekutive bei Planungsentscheidungen auf die des Normgebers bei Staatszielbestimmungen teilweise abgelehnt, weil sie auf unterschiedlichen Normtypen beruhen.³⁴⁰ Planungsentscheidungen der Verwaltung basierten auf einfachgesetzlichen Vorschriften mit Planungsvorgaben, die durch den Gesetzgeber bereits ausgestaltet und damit sowohl interpretiert als auch gewichtet wurden. Demgegenüber enthalten die Aufgaben in Staatszielbestimmungen notwendigerweise unbestimmte Begriffe, die erst einmal durch den Gesetzgeber ausgestaltet werden müssten. Diese Ausgestaltung dürfe aber nicht durch die Rechtssprechung erfolgen, sondern müsse wegen des Demokratieprinzips dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben. Eine gerichtliche Überprüfung der Ausgestaltung oder Umsetzung einer Staatszielbestimmung hätte aber zwangsläufig eine Interpretation des unbestimmten Staatsziels sowie dessen Gewichtung durch die Rechtsprechung zur Folge, was dieser aber nicht zustehe.

Dieser Argumentation ist jedoch entgegenzuhalten, dass Staatszielbestimmungen wegen ihres Normcharakters zwar offene und damit unbestimmte Begriffe enthalten,³⁴¹ doch lassen sich deren Inhalte zumindest teilweise durch Auslegung der Verfassung selbst entnehmen. Denn auch Verfassungsnormen sind der Auslegung durch die Gerichte zugänglich.³⁴² Es entspricht gerade der verfassungsgerichtlichen Aufgabe, durch Auslegung des Grundgesetzes die daraus resultierenden Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers zu überprüfen.³⁴³ Das Verfassungsgericht nimmt auch keine eigene Ausgestaltung der sich aus dem Staatsziel Umweltschutz ergebenden Prinzipien vor, sondern überprüft lediglich die von dem Gesetzgeber vorgenommene Auslegung darauf hin, ob sie sich im Rahmen vertretbarer Verfassungsinterpretation bewegt.

Staatszielbestimmungen modifizieren als Bestandteil der Verfassung das Demokratieprinzip auch insoweit, als die gewählten Volksvertreter nicht mehr völlig frei bei der Umsetzung ihrer politischen Entscheidungen sind, sondern die durch das Grundgesetz gesetzten

³⁴⁰ **Müller-Bromley**, S. 122.

³⁴¹ **Degenhart**, Staatsrecht I, vor Rn. 565; **Katz**, Rn. 132.

³⁴² **Badura**, Staatsrecht, A, Rn. 14; **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 19; **Katz**, Rn. 110; **Maurer**, Staatsrecht I, § 1, Rn. 47, 49, 57, 59, 60.

³⁴³ **Badura**, Staatsrecht, A, Rn. 14; **Bleckmann**, Rn. 554; **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 138; vgl. hierzu bereits oben aa).

Schwerpunkte zu beachten haben.³⁴⁴ Die Offenheit und damit einhergehende Unbestimmtheit der Staatszielbestimmungen ist dem schnelllebigen Wandel der tatsächlichen Umstände geschuldet³⁴⁵ und somit den Verfassungsnormen wesensimmanent. Diese Unbestimmtheit begründet aber keinen Ausschluss der verfassungsgerichtlichen Prüfungskompetenz, sondern soll vielfache und kurzfristige Verfassungsänderungen vermeiden, die bei detailliert gefassten Staatszielen notwendig wären, um sie den geänderten gesellschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Dementsprechend darf die Rechtsprechung die von dem Normadressaten gewählte Interpretation des Staatsziels daraufhin überprüfen, ob sich die Umsetzung im Rahmen der der Verfassung immanenten Begriffsbestimmung bewegt.

Was die Überprüfung der rechtmäßigen Gewichtung der unterschiedlichen Belange bei der Umsetzung eines Staatsziels betrifft, kann ebenfalls die Verfassung herangezogen werden. Diese ist nämlich nicht nur eine Ansammlung einzelner Vorschriften, sondern stellt eine vom Verfassungsgesetzgeber aufgestellte Wertordnung dar.³⁴⁶ In dieser hat der Verfassungsgesetzgeber bereits eine ausreichende Gewichtung der Verfassungsgüter getroffen,³⁴⁷ auf die die Rechtsprechung bei der Überprüfung der rechtmäßigen Umsetzung von Staatszielen zurückgreifen kann.

Die Tatsache, dass die der Planungsentscheidung der Exekutive zu Grunde liegenden Wertungen vom einfachen Gesetzgeber vorgenommen wurden, spricht ebenfalls nicht gegen die Übertragung der Grenzen der Gestaltungsfreiheit der Planungsbehörde auf die des Gesetzgebers bei Staatszielbestimmungen. Dieser Umstand ergibt sich vielmehr bereits aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Nach diesem in Art. 20 Abs. 3 GG niedergelegten Prinzip bildet das Gesetz sowohl die Grundlage als auch die Grenze der Verwaltungstätigkeit, ohne das die Exekutive überhaupt nicht tätig werden darf.³⁴⁸

Aus diesem Grund muss das Planungsgesetz neben einer Planungsermächtigung auch die diesbezüglichen Zielvorgaben und Wertungen enthalten. Denn die planerische Gestaltungsfreiheit kann vom Normgeber nur in dem Maße gesteuert werden, als von diesem

³⁴⁴ **Hesse**, Bedeutung der Grundrechte, Rn. 35, 37; **ders.**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 208; **Söhnlein**, S. 57.

³⁴⁵ **Katz**, Rn. 132; **Müller-Bromley**, S. 27.

³⁴⁶ **Larenz**, S. 342; **Maurer**, Staatsrecht I, § 6, Rn. 1.

³⁴⁷ **Veith**, S. 130/131.

³⁴⁸ **Badura**, Staatsrecht, D, Rn. 53.

rechtlich plausible Kriterien für die Abwägung aufgestellt wurden.³⁴⁹ Daraus lässt sich aber nicht der Schluss ziehen, nur der einfache Gesetzgeber sei zur Wertung und Gewichtung von Zielbestimmungen befugt. Vielmehr hat der Gesetzgeber im Allgemeinen die Möglichkeit, im Wege positiver Rechtsetzung die Abwägung zu lenken und damit bestimmten Interessen eine höherrangige Bedeutung zukommen zu lassen.³⁵⁰

Infolgedessen besteht auch für den verfassungsändernden Gesetzgeber die Option, die Abwägung der nachfolgenden Normgeber mittels Staatszielen zu steuern. Die Verwaltung ist bei ihrer Planung ja auch nicht nur an die Planungsvorgaben aus dem einfachen Recht gebunden, sondern hat im Rahmen ihrer Gestaltungsfreiheit auch die Vorgaben aus dem Grundgesetz zu beachten, kann also ihren Freiraum nicht entgegen den Wertungen aus der Verfassung ausfüllen.

Sofern eine Wertung und Gewichtung eines hierzu legitimierten Gesetzgebungsorgans vorliegt, kann die Rechtsprechung die Beachtung dieser Vorgaben durch die ausführenden Organe überprüfen. Diese Vorgaben können sich auch aus der Verfassung ergeben und binden somit auch den parlamentarischen Gesetzgeber.

Schließlich zählt die Interessenabwägung seit langer Zeit zum Kernbestand der Methoden zur Rechtsfindung und Rechtsfortbildung unserer Rechtsordnung³⁵¹ und ist damit kein auf die Planung beschränktes Instrument. Vielmehr wird die Abwägung zur Konfliktlösung bei Normenkollisionen in nahezu sämtlichen Rechtsgebieten herangezogen.³⁵² So ist etwa die Abwägung zwischen Grundrechten zur Bestimmung derer Reichweiten fester Bestandteil der verfassungsrechtlichen Methodenlehre und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.³⁵³

Die Rechtsprechung hat bereits „... eine gewisse wesensmäßige Ähnlichkeit ...“ der Bauleitplanung „... mit der Rechtslage bei wirtschaftslenkenden Gesetzen ...“ festgestellt,³⁵⁴ welche zumeist auf dem Staatsziel aus Art. 115 GG beruhen. Deswegen hat auch der Gesetzgeber vor dem Erlass eines Gesetzes eine Abwägung der widerstreitenden Interessen

³⁴⁹ **Hoppe**, § 5, Rn. 10.

³⁵⁰ **Veith**, S. 384/385.

³⁵¹ **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 182; **Hoppe**, § 5, Rn. 17; **Kloepfer**, DVBl. 1995, 441, 445; **Larenz**, S. 413; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 815.

³⁵² **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 815.

³⁵³ **Kloepfer**, DVBl. 1995, 441, 446; **Larenz**, S. 404.

³⁵⁴ **VGH Mannheim**, NJW 1977, 1465, 1468.

vorzunehmen, insbesondere wenn sein Gesetzesvorhaben planerische Elemente beinhaltet.³⁵⁵

Nach alledem können die allgemeinen Grundsätze für die Begrenzung des Gestaltungsspielraums der Verwaltung bei Planungsentscheidungen auf die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei Staatszielbestimmungen sinngemäß übertragen werden. Den Staatszielbestimmungen kommt als Normtyp Prinzip insoweit die gleiche Funktion zu wie den Planungsdirektiven, indem sie die Abwägung nur in eine bestimmte Richtung zum Erreichen eines konkreten Zieles zu lenken vermögen, dem Normgeber aber genügend Spielraum für politische Entscheidungen überlassen. Denn die Staatszielbestimmungen beinhalten objektive, rechtlich verpflichtende materielle Grundsätze zur Verwirklichung von Zielen, überlassen dem Gesetzgeber aber bei der Umsetzung des Staatsziels ausreichenden Freiraum hinsichtlich der Wahl der Mittel. Die in den Planungsgesetzen enthaltenen Planungsdirektiven beinhalten ebenfalls verbindliche richtungweisende Vorgaben, belassen dem Regelungsadressaten innerhalb dieser aber einen Gestaltungsspielraum. Folglich geben sowohl Staatszielbestimmungen als auch Planungsgesetze lediglich das Ziel, nicht aber die konkreten Maßnahmen zu dessen Verwirklichung vor.

Insbesondere beim Staatsziel Umweltschutz ist zu berücksichtigen, dass dieses zu den Planungsaufgaben des Staates gezählt wird.³⁵⁶ Somit gehört auch die Ausweisung eines Schutzgebietes nach §§ 22 ff. BNatSchG zu den Instrumenten der Umweltplanung, weil die Unterschutzstellung nicht punktuell, sondern im Rahmen eines naturschutzfachlichen Gesamtkonzepts unter Berücksichtigung und Einbeziehung anderer Gebiete zu erfolgen hat.³⁵⁷ Eine Landschaftsschutzverordnung wird wegen der auf ein bestimmtes Gebiet bezogenen Regelungen einer raumbedeutenden Fachplanung gleichgesetzt.³⁵⁸ Dementsprechend muss auch die Aufhebung eines Schutzgebietes als planerischer Gestaltungsakt gesehen werden, weshalb diese Maßnahme den gleichen Anforderungen wie die Unterschutzstellung unterliegt.

³⁵⁵ **Kloepfer**, DVBl. 1995, 441, 446.

³⁵⁶ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 5, Rn. 8.

³⁵⁷ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 5, Rn. 22.

³⁵⁸ **OVG Schleswig**, NuR 2006, 256, 257; **VGH München**, NuR 1995, 286, 288/289; **VGH Mannheim**, NuR 1992, 186; **VGH Mannheim**, NuR 1986, 340, 341.

Demzufolge kann hinsichtlich der Grenzen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit und der diesbezüglichen Prüfungskompetenz der Gerichte auch die vom Bundesverwaltungsgericht zum Planungsrecht entwickelte Fehlerlehre entsprechend herangezogen werden.

Danach ist das Gebot gerechter Abwägung verletzt, wenn eine sachgerechte Abwägung vollends unterblieben ist (Abwägungsausfall), wenn bestimmte Interessen in die Abwägung nicht eingestellt wurden, obwohl sie nach Lage der Dinge hätten eingestellt werden müssen (Abwägungsdefizit), wenn die Bedeutung der berührten Belange verkannt wird (Abwägungsfehleinschätzung) oder wenn ein Interessenausgleich vorgenommen wird, der außer Verhältnis zu dem objektiven Gewicht der einzelnen Belange steht (Abwägungsdisproportionalität).³⁵⁹

Nach der im Verwaltungsrecht angewandten Dogmatik gliedert sich die den Planungsentscheidungen zu Grunde liegende Abwägung in die drei Phasen Informationssammlung, Bewertung und abschließende Entscheidung.³⁶⁰ Wenngleich das Bundesverfassungsgericht diese Dogmatik zur Abwägung bisher nicht ausdrücklich auf das Verfassungsrecht übertragen hat, lassen sich die einzelnen Bestandteile dieser Vorgehensweise auch bei verfassungsgerichtlichen Entscheidungen wieder finden.³⁶¹ Bei der Abwägung widerstreitender Interessen verlangt das Bundesverfassungsgericht seit dem Lüth-Urteil³⁶² aus dem Jahre 1957 regelmäßig eine ausreichende Ermittlung des Sachverhaltes, eine darauf aufbauende sachlich nachvollziehbare Einschätzung sowie letztlich einen angemessenen Ausgleich der betroffenen Belange.³⁶³ Infolgedessen muss der Gesetzgeber beim Erlass von Gesetzen seine Einschätzungsprärogative auf ein gerichtlich nachprüfbares Wahrscheinlichkeitsurteil stützen, welches vom Gesetzgeber darzulegen ist und auf methodisch sachgerechten sowie nachvollziehbaren Tatsachen basieren muss.³⁶⁴

³⁵⁹ **BVerwGE** 34, 301, (309); 45, 309, (314 f.); 56, 110, (122 f.); **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 183; **Hendler**, § 17, Rn. 2; **Hufen**, § 25, Rn. 41; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 4, Rn. 187.

³⁶⁰ **Söhnlein**, S. 67/68, der darauf verweist, dass teilweise angenommen wird, die Gliederung falle nur in zwei Phasen, weil die Bewertung mit der Entscheidung letztlich zusammenfalle. Dies ändert aber nichts an den inhaltlichen Anforderungen an die Abwägung.

³⁶¹ **Söhnlein**, S. 68.

³⁶² **BVerfGE** 7, 198, (210).

³⁶³ **BVerfGE** 47, 327, (369 f.); 77, 240, (255); 83, 130, (143); 88, 203, (254); **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 814, 817.

³⁶⁴ **Badura**, Staatsrecht, F, Rn. 10.

Die Heranziehung der in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Kriterien für die Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers zur Umsetzung des Staatsziels Umweltschutz soll daher auch nicht eine bisher im Verfassungsrecht nicht verwandte Methode einführen, sondern lediglich die bereits auch dort geltenden Grundsätze konkretisieren. Da die Abwägungsentscheidung gerade im Planungsrecht „das Herzstück der Entscheidungsfindung“³⁶⁵ darstellt und das Bundesverwaltungsgericht diesbezüglich ein Modell gerechter Abwägung entwickelt³⁶⁶ und in ständiger und vor allem auch zahlreicher Rechtsprechung unter großer Zustimmung der Literatur zur Anwendung gebracht hat, können die dort ausgearbeiteten Anforderungen auf Grund der Strukturgleichheit der Abwägungsentscheidungen auch auf die Gesetzgebung übertragen werden, wenn diese Gesetze erlässt, die Staatszielbestimmungen berühren. Das Bundesverfassungsgericht erachtet diese dreistufige methodische Abwägungsfolge offensichtlich als etwas Selbstverständliches und folgt ihr ohne ausdrückliche Erwähnung dieser Stufen.³⁶⁷

Schließlich soll die Übernahme der Kriterien auch nur sinngemäß erfolgen, das heißt nur so weit, wie die Planungsvorgaben mit dem Staatsziel strukturell vergleichbar sind, sprich Prinzipien in Form von Planungsdirektiven enthalten. Die Kriterien zu den Planungsleitsätzen können nicht übernommen werden, weil sie der Abwägung ohnehin nicht zugänglich sind.

Aus alledem resultiert bereits aus der Rechtsnatur einer Staatszielbestimmung eine Grenze der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, die mit der Grenze der planerischen Gestaltungsfreiheit vergleichbar ist. Die Grenze der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit beim Erlass von Normen, die Staatsziele betreffen, liegt folglich darin, dass der Gesetzgeber eine sachgerechte Abwägung mit anderen Belangen durchzuführen hat, sämtliche Interessen in die Abwägung einstellen muss, die nach Lage der Dinge einzustellen sind, die Bedeutung der berührten Belange erkennt und einen Interessenausgleich vorzunehmen hat, der dem objektiven Gewicht der einzelnen Belange entspricht. Diese sich aus der Rechtsnatur einer Staatszielbestimmung ergebenden Anforderungen muss der Gesetzgeber beachten, wenn er ein einzelnes Schutzgebiet aufhebt oder die Aufhebung von Schutzgebieten allgemein durch Gesetz regelt.

³⁶⁵ **Ossenbühl**, Abwägung im Verfassungsrecht, S. 25; zustimmend **Kloepfer**, DVBl. 1995, 441, 446.

³⁶⁶ **Koch, H.-J.**, Basis der Abwägung, S. 9.

³⁶⁷ **Kloepfer**, DVBl. 1995, 441, 446; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 819.

ddd) Vergleich mit dem Sozialstaatsprinzip

Nachfolgend soll untersucht werden, ob sich aus einem Vergleich mit dem Sozialstaatsprinzip ebenfalls Anhaltspunkte für die Grenzen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit ergeben, die auf das Staatsziel Umweltschutz übertragen und dann wiederum bei der Frage nach der Rechtmäßigkeit der Aufhebung von Schutzgebieten herangezogen werden können.

Das in Art. 20 Abs. 1 GG aufgeführte Sozialstaatsprinzip ist ebenfalls eine Staatszielbestimmung und damit eine rechtlich verbindliche Verfassungsnorm, die den Staat verpflichtet, soziale Gerechtigkeit unter Abhilfe sozialer Bedürftigkeit herbeizuführen und zu gewährleisten.³⁶⁸ Es berechtigt den Gesetzgeber demnach nicht nur zum Erlass von Normen mit sozialrechtlichen Inhalten, sondern verpflichtet ihn auch gestaltend tätig zu werden,³⁶⁹ sodass dem Sozialstaatsprinzip trotz dessen Unbestimmtheit und des dem Gesetzgeber zustehenden weiten Gestaltungsspielraums³⁷⁰ einzelne sozialstaatliche Pflichten zu entnehmen sind.³⁷¹ Wenngleich sich aus dem Sozialstaatsprinzip wegen dessen rein objektiven Normcharakters keine unmittelbaren Rechte des Einzelnen ableiten lassen,³⁷² so können sich aus ihm Anforderungen an die Staatsgewalten ergeben, auf die der Einzelne dann in Verbindung mit anderen subjektiven Rechten, insbesondere aus Art. 1 und 2 GG, einen Anspruch hat.³⁷³ Zudem lassen sich der Vorschrift verfassungsrechtliche Leitlinien entnehmen, die sich im Einzelfall zu konkreten Leistungspflichten verdichten.³⁷⁴ So hat das Bundesverfassungsgericht aus dem strukturell mit Art. 20a GG vergleichbaren und ähnlich unbestimmten Sozialstaatsprinzip,³⁷⁵ diesem immanente Mindestschutzpflichten,

³⁶⁸ **Badura**, Staatsrecht, D, Rn. 35, 36; **Bock**, S. 111; **Degenhart**, Staatsrecht I, vor Rn. 565; **Katz**, Rn. 214, 215; **Maurer**, Staatsrecht I, § 8, Rn. 69; **Müller-Bromley**, S. 68.

³⁶⁹ **Bock**, S. 110; **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 213; **Katz**, Rn. 214, 215; **Maurer**, Staatsrecht I, § 8, Rn. 73.

³⁷⁰ **Badura**, Staatsrecht, D, Rn. 35, 36; **Katz**, Rn. 215a.

³⁷¹ **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 572; **Maurer**, Staatsrecht I, § 8, Rn. 69; **Söhnlein**, S. 55/56.

³⁷² **Katz**, Rn. 215a; **Maurer**, Staatsrecht I, § 8, Rn. 70, 71; **Müller-Bromley**, S. 75.

³⁷³ **Badura**, Staatsrecht, D, Rn. 36; **Brohm**, JZ 1994, 213, 218; **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 573; **Katz**, Rn. 221.

³⁷⁴ **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 574; **Maurer**, Staatsrecht I, § 8, Rn. 72.

³⁷⁵ Die strukturelle Vergleichbarkeit des Sozialstaatsprinzips mit dem Staatsziel Umweltschutz ergibt sich aus der systematischen Stellung beider Normen außerhalb des Grundrechtskataloges und in unmittelbarer Nähe zueinander, ihrem bloß objektiv-rechtlichen Charakter, ihrer normativen Verbindlichkeit, den gleichen Normadressaten und der vorrangigen Verpflichtung des Gesetzgebers, der Konkretisierungsbedürftigkeit sowie dem weiten Gestaltungsspielraum (**Uhle**, JuS 1996, 96, 97, 98; **Veith**, S. 42, 43, 44, 45, 46, 48); ähnlich **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 582; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 44, 45; **Söhnlein**, S. 57/58.

wie etwa das Existenzminimum,³⁷⁶ hergeleitet. Damit sind bestimmte sozialstaatliche Elemente der Disposition des Gesetzgebers entzogen.³⁷⁷

Neben der strukturellen Vergleichbarkeit gibt es auch inhaltliche Übereinstimmungen zwischen dem Sozialstaatsprinzip und dem Staatsziel Umweltschutz hinsichtlich des Zwecks beider Vorschriften. Beide Normen sind Grundvoraussetzung für den Gebrauch der Freiheitsgrundrechte; während das Sozialstaatsprinzip die gesellschaftlichen und finanziellen Grundlagen schaffen soll,³⁷⁸ sind mit Art. 20a GG die natürlichen Voraussetzungen zu gewährleisten.³⁷⁹ Eine freie und autonome Gestaltung des Lebens beschränkt sich nicht mehr nur auf die Abwehr staatlicher Eingriffe, sondern hängt mehr und mehr von der Schaffung günstiger Lebensvoraussetzungen ab, ohne die die grundrechtliche Freiheit wertlos werden kann.³⁸⁰ Mit der Einführung des Sozialstaatsprinzips wurde von Verfassungs wegen ein Wandel vom bloßen Staat der Eingriffsverwaltung zum gleichfalls vorsorgenden und leistenden Staat vollzogen,³⁸¹ der mit der Einführung des Staatsziels Umweltschutz konsequent weiterentwickelt wird.

Auf Grund dieser zahlreichen Parallelen zwischen den beiden Staatszielen können auch die zum Sozialstaatsprinzip entwickelten Grundsätze zur gerichtlichen Prüfungskompetenz auf das Staatsziel Umweltschutz übertragen werden. Mitunter wird sogar ausdrücklich auf den gleichen gerichtlichen Kontrollumfang wie beim Sozialstaatsprinzip verwiesen.³⁸² Folglich muss auch dem Staatsziel Umweltschutz ein der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers entzogener Mindestinhalt innewohnen. Wenn sich aus dem Sozialstaatsprinzip nämlich nicht nur Handlungspflichten des Staates, sondern sogar mittelbare Ansprüche des Bürgers entnehmen lassen, müssen sich aus dem Staatsziel Umweltschutz ebenfalls den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum einschränkende Mindestpflichten ableiten lassen.

³⁷⁶ **Brohm**, JZ 1994, 213, 218; **Degenhart**, Staatsrecht I, vor Rn. 570, 573; **Veith**, S. 158, 162; vgl. etwa **BVerfGE** 99, 246, (259 f.); 87, 153, (169 ff.); 78, 104, (118 f.).

³⁷⁷ **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 567; **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 213; **Söhnlein**, S. 56.

³⁷⁸ **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 566; **Katz**, Rn. 214, 215; **Maurer**, Staatsrecht I, § 8, Rn. 78; **Müller-Bromley**, S. 73.

³⁷⁹ **Söhnlein**, S. 58.

³⁸⁰ **Hesse**, Verfassungsgerichtliche Kontrolle, S. 544.

³⁸¹ **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 211, 212; **Katz**, Rn. 214.

³⁸² **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 330.

Mithin besitzt auch das Staatsziel Umweltschutz einen gewisse Mindestvoraussetzungen umfassenden justiziablen Kerngehalt,³⁸³ der aber entgegen einer Auffassung nicht nur in der Verletzung des ökologischen Existenzminimums liegt und darüber hinaus der gerichtlichen Überprüfung entzogen wäre.³⁸⁴ Die Schutzgewährung beschränkt sich nicht auf die absolut notwendigen Lebensvoraussetzungen in Form eines ökologischen Existenzminimums,³⁸⁵ weil diese Beschränkung einem umweltrechtlichen Rückschritt gleich käme.³⁸⁶ Im Gegensatz zum sozialen Existenzminimum ließe sich ein ökologisches Existenzminimum auch gar nicht bestimmen, weil die Rechtsgüter der natürlichen Lebensgrundlagen weder einwandfrei quantifizierbar noch qualifizierbar sind. Abgesehen davon, ließe sich ein bundeseinheitlicher Mindestbestand von Naturgütern wegen regionaler Unterschiede der ökologischen Bedingungen ohnehin nicht determinieren. Zudem ist das ökologische Existenzminimum des Einzelnen ja bereits durch die Grundrechte geschützt, sodass es der Aufnahme des Art. 20a GG in die Verfassung insoweit gar nicht bedurfte, weshalb dessen justiziabler Kerngehalt weiter gehen muss.

Dieser Auffassung steht auch nicht die vergleichsweise restriktive Auslegung des Sozialstaatsprinzips hinsichtlich des (sozialen) Existenzminimums entgegen, weil dieses von der jeweiligen Verfügbarkeit staatlicher Finanzmittel und vor allem vom variierenden Wohlstandsniveau in der Gesellschaft abhängig ist.³⁸⁷ Wenngleich auch der Schutz der Umwelt nicht losgelöst vom Aspekt der Finanzierbarkeit gesehen werden kann, unterscheidet sich dieses Staatsziel hinsichtlich seiner inhaltlichen Restriktionen erheblich vom Sozialstaatsziel. Denn der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen steht nicht wie das Sozialstaatsziel von vornherein unter einem Vorbehalt des finanziell Möglichen, weil der verfassungsrechtlich verbindliche Gestaltungsauftrag des Art. 20a GG ungeachtet der finanziellen Belastung des Staates besteht.³⁸⁸

Dies ergibt sich zum einen schon aus dem Wortlaut des Art. 20a GG („Der Staat schützt ...“) im Vergleich zum Sozialstaatsprinzip (welches als solches nur adjektivisch im Zu-

³⁸³ **Sommerrmann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 25; **Veith**, S. 162, 163.

³⁸⁴ So aber **Scholz**, Art. 20a, Rn. 49.

³⁸⁵ **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 64; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 27; **ders.**, NVwZ 1996, 222, 224; **Schink**, DÖV 1997, 221, 223; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 44.

³⁸⁶ **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 64;

³⁸⁷ **Badura**, Staatsrecht, D, Rn. 36; **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 570; **Isensee**, § 111, Rn. 132; **Veith**, S. 163.

³⁸⁸ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 44.

sammenhang mit dem Bundesstaatsprinzip erwähnt wird³⁸⁹). Danach unterliegt der Normadressat einer weitaus aktiveren Gestaltungspflicht, für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen einzutreten. Zum anderen gibt die finale Definition des Art. 20a GG eine im Vergleich zum Sozialstaatsprinzip noch deutlichere Zielrichtung vor, die sich ebenfalls einengend auf den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum auswirkt.

Darüber hinaus lassen sich aus dem Schutzgut der natürlichen Lebensgrundlagen an sich sowie dessen Bezug auch auf die künftigen Generationen eine erkennbar weiter reichende Verpflichtung des Staates entnehmen. Denn die Auswirkungen des sozialen Existenzminimums sind grundsätzlich individueller Natur und beziehen sich allenfalls auf einzelne Bevölkerungsteile vergleichbarer Individuen, während der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen die gesamte Bevölkerung unmittelbar betrifft. Das Schutzgut der sozialen Gerechtigkeit steht dem Menschen als eigene verhandelbare Masse zur Verfügung, die natürlichen Lebensgrundlagen hingegen folgen den Gesetzmäßigkeiten der Natur und entziehen sich deswegen in der Regel dem gezielt steuerbaren Einfluss des Menschen.³⁹⁰

Auch aus einem Vergleich mit dem Immissionsschutzrecht lässt sich die vorstehende Ansicht begründen. So kann sich beispielsweise ein Anlagenbetreiber seiner Pflicht zur Vermeidung schädlicher Immissionen nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG nicht ohne weiteres durch den Einwand entziehen, die Schutz- und Vorsorgemaßnahmen seien für ihn zu kostspielig.³⁹¹ Verpflichtet der Staat jedoch schon seine Bürger zu derartigen, nahezu bedingungslosen Schutz- und Vorsorgemaßnahmen für den Fall möglicher Umweltbeeinträchtigungen, kann er sich hinsichtlich seiner eigenen Pflichten nicht mit dem Hinweis auf zu hohe Kosten für den Umweltschutz oder auf eine angespannte Haushaltslage entziehen.

Weiterhin ergibt sich aus der größtenteils finanziellen Komponente des Sozialstaatsprinzips, dass etwaige Fehlentwicklungen auch im Nachhinein grundsätzlich leichter zu kompensieren und zu korrigieren sind. Die in Bezug auf wirtschaftssteuernde Gesetze eingeschränkte inhaltliche Prüfungskompetenz der Gerichte wird dadurch kompensiert, dass der Gesetzgeber bei später auftretenden Fehlentwicklungen zur Korrektur seiner Gesetze verpflichtet ist,³⁹² er andernfalls gegen das Sozialstaatsprinzip verstößt. Die mit dem Sozial-

³⁸⁹ **Maurer**, Staatsrecht I, § 8, Rn. 59.

³⁹⁰ **Söhnlein**, S. 58/59.

³⁹¹ **Jarass**, BImSchG, § 5, Rn. 22.

³⁹² **BVerfGE** 25, 1, (12f.); 50, 290, (335f.); **Badura**, Staatsrecht, F, Rn. 10; **Papier**, § 18, Rn. 82.

staatsprinzip verfolgte soziale Gerechtigkeit kann durch die Rechtsordnung nachträglich wieder hergestellt werden, während verloren gegangene Naturgüter nicht nach Belieben reproduzierbar sind.³⁹³ Versäumter Umweltschutz ist auf Grund der Komplexität der betroffenen Ökosysteme mitunter nur sehr schwer auszugleichen oder zu korrigieren. Die daraus resultierenden Folgekosten für die kommenden Generationen dürften horrend sein.

Auch der mit der Einführung des Sozialstaatsprinzips eingeleitete Wandel vom lediglich hoheitlich handelnden Staat der Eingriffsverwaltung zum gleichfalls vorsorgenden Leistungsstaat wird mit der Einführung des Art. 20a GG in Bezug auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen konsequent fortgesetzt. Der Entwicklung des Sozialstaatsprinzips lag nämlich die Einsicht zu Grunde, dass die sozialen Zustände innerhalb der Gesellschaft in einem modernen Industriestaat nicht ausschließlich den Kräften des freien Marktes überlassen werden dürfen.³⁹⁴

Eine vergleichbare Einsicht bewegte den verfassungsändernden Gesetzgeber zur Einführung des Art. 20a GG. Der Gesetzgeber war hier der Auffassung, dass es sich beim Umweltschutz um ein langfristiges und existenzielles Interesse der Menschen handele und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlage eine mit den anderen Verfassungsprinzipien vergleichbar hochrangige staatliche Aufgabe sei.³⁹⁵

Demzufolge ergeben sich aus dem vorgenommenen Vergleich zwischen dem Sozialstaatsprinzip und dem Staatsziel Umweltschutz weit reichende strukturelle und inhaltliche Übereinstimmungen. Weil das Sozialstaatsprinzip als Staatsziel zu einer Begrenzung der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit führt, sofern soziale Belange betroffen sind, muss auch Art. 20a GG alleine wegen seiner Rechtsnatur als Staatszielbestimmung zu einer Begrenzung des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers führen, sobald die natürlichen Lebensgrundlagen von einer gesetzgeberischen Maßnahme betroffen sind.

³⁹³ **Söhnlein**, S. 58.

³⁹⁴ **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 210, 211; **Katz**, Rn. 216.

³⁹⁵ **BT-Drs.** 12/6000, S. 65.

eee) Zwischenergebnis

Aus der festgestellten strukturellen Vergleichbarkeit des Staatsziels Umweltschutz mit der planerischen Gestaltungsfreiheit und dem Sozialstaatsprinzip lassen sich die zu diesen entwickelten Grundsätze entsprechend auf Art. 20a GG übertragen und sind dementsprechend bei der Aufhebung von Schutzgebieten zu berücksichtigen.

Somit wirkt sich bereits die Tatsache, dass es sich bei Art. 20a GG ungeachtet seines konkreten Inhalts seiner Rechtsnatur nach um eine Staatszielbestimmung handelt, auf die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers aus und schränkt diese ein, sobald der Erlass einer Norm den Regelungsbereich des Staatsziels Umweltschutz berührt. Der Erlass die Schutzgüter dieses Staatsziels betreffender Gesetze steht deshalb schon aus diesem Grunde nicht im Belieben des einfachen Gesetzgebers.

cc) Grenzen des Gestaltungsspielraums aus einem Vergleich mit der Schutzpflicht bei Grundrechten

Im Folgenden soll untersucht werden, ob sich aus einem Vergleich zwischen der Struktur und Funktion von Staatszielbestimmungen und den Schutzpflichten bei Grundrechten bestimmte zu den Schutzpflichten entwickelte Kriterien entsprechend auf Staatszielbestimmungen übertragen lassen, die die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei der Aufhebung von Schutzgebieten einschränken könnten.

Zwar stellen die Grundrechte in erster Linie Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat und damit subjektive Rechte dar, doch sind sie zugleich Teil des objektiven Rechts.³⁹⁶ Sie sind objektive Verfassungsprinzipien, welche eine abstrakte und bestimmte Rechtslage determinieren und enthalten darüber hinaus sogar Direktiven und einen Schutzauftrag an den Gesetzgeber, die beim Erlass von Vorschriften zu beachten sind.³⁹⁷ Infolgedessen

³⁹⁶ **BVerfGE** 50, 290, (337); **Brohm**, JZ 1994, 213, 217; **Canaris**, AcP 184 (1984), 201, 227; **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 279; **ders.**, Bedeutung der Grundrechte, Rn. 14; **Isensee**, § 111, Rn. 95; **Katz**, Rn. 568; **Merten**, DÖV 1993, 368, 370; **Rassow**, ZG 2005, 262, 264.

³⁹⁷ **BVerfGE** 39, 1, (41); 77, 170, (214); **Badura**, Staatsrecht, C, Rn. 2, 17; **Dreier**, GG I, Vorb., Rn. 102; **Kadelbach**, KritV 1997, 263, 273. **Katz**, Rn. 555; **Maurer**, Staatsrecht I, § 9, Rn. 20; **Rassow**, ZG 2005, 262, 264.

erwachsen aus den Grundrechten auch Schutzpflichten für den Gesetzgeber,³⁹⁸ deren Einhaltung verfassungsgerichtlich überprüft werden kann.

Durch diese verfassungsrechtliche Bindungswirkung wird der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers insoweit eingeschränkt, als er den sich aus den Grundrechten ergebenden objektiven Schutzpflichten nachkommen muss.³⁹⁹ Der Staat muss zur Erfüllung der Schutzpflichten tätig werden,⁴⁰⁰ wenngleich ihm die Art und Weise grundsätzlich anheim gestellt bleibt.⁴⁰¹ Der Gesetzgeber darf auch Schutzvorschriften ändern oder aufheben, solange das gebotene Mindestniveau der Schutzpflicht nicht unterschritten wird.⁴⁰² Die Existenz von grundrechtlichen Schutzpflichten wird inzwischen allgemein anerkannt.⁴⁰³

Sofern eine strukturelle Vergleichbarkeit zwischen Grundrechten und Staatszielbestimmungen bestünde, können die zu den Schutzpflichten der Grundrechte entwickelten Kriterien entsprechend auf Staatszielbestimmungen übertragen werden. Wie bereits festgestellt, enthalten sowohl die Grundrechte als auch die Staatsziele objektive Verpflichtungen dem Staat gegenüber. Beide Normtypen beinhalten deswegen objektive, rechtlich verbindliche Staatsaufgaben,⁴⁰⁴ an die auch der Gesetzgeber gebunden ist. Die den grundrechtlichen Schutzpflichten entspringenden Pflichten entsprechen insofern der Funktion von Staatszielen.⁴⁰⁵ Des Weiteren steht dem Gesetzgeber bei der Konkretisierung der in beiden Normtypen enthaltenen Schutzaufträge ein weiter Gestaltungsspielraum zu,⁴⁰⁶ der jedoch nicht grenzenlos ist.

Zwar existieren zwischen beiden Normtypen auch Unterschiede. So beinhalten die Grundrechte auch subjektive Rechte, was bei den Staatszielbestimmungen gerade nicht der Fall ist. Zudem differiert der jeweilige Standort der Normen in der Verfassung.

³⁹⁸ **Badura**, Staatsrecht, C, Rn. 2; **Brohm**, JZ 1994, 213, 218; **Canaris**, AcP 184 (1984), 201, 225/226; **Hain**, ZG 1996, 75, 78; **Hesse**, Bedeutung der Grundrechte, Rn. 50; **Isensee**, § 111, Rn. 90; **Katz**, Rn. 555, 574/575; **Maurer**, Staatsrecht I, § 9, Rn. 21.

³⁹⁹ **Badura**, Staatsrecht, C, Rn. 17; **Hain**, ZG 1996, 75, 78; **Isensee**, § 111, Rn. 90; **Kadelbach**, KritV 1997, 263, 271/272.

⁴⁰⁰ **Kadelbach**, KritV 1997, 263, 272; **Rassow**, ZG 2005, 262, 264.

⁴⁰¹ **Canaris**, AcP 184 (1984), 201, 227; **Dreier**, GG I, Vorb., Rn. 103; **Hesse**, Bedeutung der Grundrechte, Rn. 51; **Isensee**, § 111, Rn. 90; **Schlette**, JZ 1996, 327, 333.

⁴⁰² **Isensee**, § 111, Rn. 160.

⁴⁰³ **Möstl**, DÖV 1998, 1029, 1029; **Rassow**, ZG 2005, 262, 264; **Söhnlein**, S. 102/103; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/1, S. 944.

⁴⁰⁴ **Dreier**, GG I, Vorb., Rn. 102; **Veith**, S. 229, 230; **Wolf**, KritV 1997, 280, 301.

⁴⁰⁵ **Brohm**, JZ 1994, 213, 218; **Klein**, DVBl. 1991, 729, 734.

⁴⁰⁶ **Veith**, S. 229.

Dennoch ändern diese Unterschiede nichts an der überwiegenden strukturellen Vergleichbarkeit, insbesondere inhaltlicher Art. Denn der erste Unterschied betrifft nur den Begünstigten der Norm, wirkt sich aber nicht auf die objektive Verpflichtung des Normadressaten aus, die für die verfassungsgerichtliche Untersuchung der Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums maßgeblich ist. Bei der Schutzfunktion der Grundrechte handelt es sich zudem um eine eigenständige Funktion der Grundrechte, die unabhängig von ihrem auch subjektiven Charakter zu beurteilen ist.⁴⁰⁷ In ihrer objektiv-rechtlichen Dimension dienen die Grundrechte dem allgemeinen öffentlichen Interesse, weshalb sie der Staat „... als Grundlagen des Gemeinwesens und als Element der Rechtsordnung“ zu schützen hat.⁴⁰⁸ Denselben Zweck verfolgt der Verfassungsgesetzgeber mit der Aufnahme von Staatszielen in die Verfassung. Die subjektive Seite der Grundrechte hat zunächst nur formelle Auswirkungen auf die Klageart und -befugnis und steht demnach einer Übertragung der Grundsätze der grundrechtlichen Schutzpflichten auf die Staatsziele nicht entgegen.

Die unterschiedliche systematische Stellung der beiden Normtypen ist ebenfalls nicht gravierend, weil es für die grundsätzliche Frage der gerichtlichen Überprüfung der Einhaltung einer Verfassungsnorm an sich nicht auf deren Standort im Grundgesetz ankommt. Die Verfassungsgerichte überprüfen selbstverständlich auch Verfassungsvorschriften außerhalb des Grundrechtskataloges. Selbst wenn zur Herleitung der grundrechtlichen Schutzpflichten mitunter Art. 1 Abs. 3 GG herangezogen wird,⁴⁰⁹ der die außerhalb des Grundrechtskataloges befindlichen Staatszielbestimmungen nicht erfasst, ändert dies nichts daran, dass der Staat sowohl an die Schutzpflichten als auch an die Staatsziele gleichermaßen gebunden ist, weil sich die Bindung an Letztere aus Art. 20 Abs. 3 GG ergibt.

Demzufolge bestehen weitgehende strukturelle Übereinstimmungen zwischen den Grundrechten und den Staatszielbestimmungen,⁴¹⁰ sodass sich die zu den grundrechtlichen Schutzpflichten entwickelten Grundsätze der verfassungsgerichtlichen Überprüfbarkeit der Grenzen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit entsprechend auf die Umsetzung der Schutzpflichten aus den Staatszielbestimmungen übertragen lassen.⁴¹¹

⁴⁰⁷ **Canaris**, AcP 184 (1984), 201, 227; **Isensee**, § 111, Rn. 116.

⁴⁰⁸ **Isensee**, § 111, Rn. 95.

⁴⁰⁹ **Rassow**, ZG 2005, 262, 277.

⁴¹⁰ **Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz**, SVK, Rn. 133; **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 298; **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 34; **Veith**, S. 234.

⁴¹¹ **Söhnlein**, S. 100, 103; **Veith**, S. 246.

Dies gilt insbesondere für das Staatsziel aus Art. 20a GG,⁴¹² weil dieses ebenso wie die Grundrechte ein bestimmtes Schutzgut zum Regelungsgegenstand hat. Zudem handelt es sich bei den natürlichen Lebensgrundlagen um ein Gemeinschaftsgut, zu dessen Schutz der Staat und damit auch der Gesetzgeber als Hüter der Allgemeingüter besonders verpflichtet ist, weil weder der Allgemeinheit als Gruppe noch dem Einzelnen entsprechende Rechtspositionen zugewiesen sind, die zur Durchsetzung dieser staatlichen Schutzpflichten ermächtigen.⁴¹³ Bestätigt wird diese Annahme auch dadurch, dass die Sachverständigenkommission zum Thema Staatszielbestimmungen die grundrechtlichen Schutzpflichten zum Ausgangspunkt ihrer Untersuchung herangezogen hat.⁴¹⁴

Als Ausfluss der grundrechtlichen Schutzpflichten wurde das Untermaßverbot entwickelt. Im Folgenden muss nun herausgearbeitet werden, ob das Untermaßverbot auf das Staatsziel Umweltschutz entsprechende Anwendung finden kann, da sich aus dem Untermaßverbot möglicherweise ein bestimmtes Schutzniveau für Art. 20a GG ableiten lässt, welches sich wiederum auf die Frage der Rechtmäßigkeit der Aufhebung eines einzelnen Schutzgebietes bzw. der generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten auswirken könnte.

aaa) Das Untermaßverbot

Da nach dem Rechtsstaatsprinzip das gesamte staatliche Handeln unter dem Verhältnismäßigkeitsgebot steht,⁴¹⁵ wird auch die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit in Bezug auf die Grundrechte durch das Über- und, sofern man das Untermaßverbot als eigenständige Figur versteht, auch durch dieses begrenzt.⁴¹⁶

⁴¹² **Sommerrmann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 34.

⁴¹³ **BVerwG**, NVwZ 1995, 907, 909.

⁴¹⁴ **Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz**, Rn. 131 ff.

⁴¹⁵ **BVerfGE** 6, 389, (439); 16, 194, (201/202); 23, 127, (133); **Degenhart**, Staatsrecht I, vor Rn. 396, Rn. 398.

⁴¹⁶ **Badura**, Staatsrecht, F, Rn. 10; **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 398; **Isensee**, § 111, Rn. 165; **Jaeckel**, S. 94; **Veith**, S. 167, 168.

Wenngleich das Untermaßverbot bisher nur in Bezug auf grundrechtliche Schutzpflichten herangezogen wurde,⁴¹⁷ ist die Übertragung der daraus abzuleitenden Grundsätze auf Art. 20a GG nicht von vornherein ausgeschlossen. Denn die Rechtsfigur der grundrechtlichen Schutzpflichten wurde durch die Rechtsprechung in Anlehnung an die Grundrechtsdogmatik entwickelt, um Lücken des Schutzes der Grundrechte zu schließen, welche durch die Funktion als bloßes Abwehrrecht offen geblieben wären.⁴¹⁸ Wenn aber das Untermaßverbot bereits auf die Grundrechte in ihrer objektiv-rechtlichen Dimension Anwendung finden soll, muss dies auch für die Staatsziele gelten, weil diese ohnehin nur einen objektiv-rechtlichen Gehalt besitzen, den zu schützen der Staat verpflichtet ist.

Eine Grenze des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums könnte sich also aus dem zu den grundrechtlichen Schutzpflichten entwickelten Untermaßverbot ergeben, welches dort als Instrument zur Präzisierung staatlicher Schutzpflichten ins Leben gerufen wurde,⁴¹⁹ um dem Normgeber ein unteres Limit hinsichtlich der Erfüllung seiner Schutzpflichten zu setzen.⁴²⁰

Nachfolgend soll zunächst unter Beweis gestellt werden, dass das Untermaßverbot gegenüber dem Übermaßverbot eine selbständige Rechtsfigur ist. Diese Untersuchung ist erforderlich, weil das Untermaßverbot inhaltlich andere Anforderungen an den Gesetzgeber als das Übermaßverbot stellt, was sich zwangsläufig auch auf die Anforderungen auswirkt, die an die Rechtmäßigkeit der Aufhebung eines einzelnen Schutzgebietes bzw. der generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten zu stellen sind. Zudem lässt sich nur aus der Existenz des Untermaßverbotes ein konkretes Schutzniveau zu den staatlichen Schutzpflichten ableiten.

bbb) Existenz des Untermaßverbotes

Teilweise wird die Existenz des Untermaßverbotes schlichtweg abgelehnt,⁴²¹ weil dieses nur das ohnehin geltende Kriterium des aus der Existenz der Schutzpflicht folgenden Ge-

⁴¹⁷ **Maurer**, Staatsrecht I, § 8, Rn. 58; auch die Entscheidung des BVerfG 88, 203 ff. bezieht sich auf den Schutzauftrag aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.

⁴¹⁸ **Isensee**, § 111, Rn. 117.

⁴¹⁹ **Rassow**, ZG 2005, 262, 262.

⁴²⁰ **Denninger**, S. 561, 566; **Isensee**, § 111, Rn. 90; **Maurer**, Staatsrecht I, § 8, Rn. 58.

⁴²¹ Zweifelnd auch **Dreier**, GG I, Vorb., Rn. 103; **Schlette**, JZ 1996, 327, 333.

bots der effektiven Schutzverwirklichung beinhalte.⁴²² Das Untermaßverbot besage nichts anderes als das aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip abgeleitete Übermaßverbot,⁴²³ nur dass sich dieses an den verfassungsrechtlichen Schutzpflichten zu orientieren habe.⁴²⁴ Die aus dem Untermaßverbot abgeleitete Grenze der Schutzpflichtenerfüllung falle mit derjenigen zusammen, die sich aus dem Übermaßverbot bezüglich der von der Maßnahme betroffenen Freiheitsgrundrechte ergebe (sog. Kongruenzthese).⁴²⁵ Die Erforderlichkeit umfasse sowohl das obere wie auch das untere Limit für die Erfüllung der Schutzpflicht.⁴²⁶ Dem Untermaßverbot komme damit keine eigenständige Bedeutung zu, sondern es stelle lediglich eine an verfassungsrechtlichen Schutzpflichten orientierte Variante des Übermaßverbotes dar.⁴²⁷

Diese Auffassung verkennt allerdings, dass das Übermaßverbot einen völlig anderen Prüfungsansatz hat.⁴²⁸ Das Übermaßverbot bezieht sich auf die Rechtmäßigkeit eines einfachen Gesetzes oder einer staatlichen Maßnahme⁴²⁹ und orientiert sich an dem hierzu vom einfachen Gesetzgeber vorgegebenen Zweck, bezüglich dessen die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit überprüft wird.⁴³⁰ Geprüft wird daher lediglich, ob das Gesetz dem vorgegebenen Zweck hinsichtlich dieser Kriterien zuwider läuft.

Das Untermaßverbot dagegen hat die Verfassungsnorm als Bezugspunkt, anhand derer geprüft wird, ob das erlassene einfache Gesetz oder die staatliche Maßnahme den in der Verfassungsnorm enthaltenen Schutzauftrag effektiv und angemessen erfüllt.⁴³¹ Dementsprechend erfolgt die Prüfung des Übermaßverbotes auf einer anderen Normebene als die des Untermaßverbotes, sodass die jeweiligen Zielvorgaben nicht identisch sein müssen und damit das dem Übermaßverbot genügende, weil dem Gesetzeszweck des einfachen

⁴²² **Dietlein**, ZG 1995, 131, 139/140; **Hain**, DVBl. 1993, 982, 983; **ders.**, ZG 1996, 75, 75/76, 82; **Starck**, JZ 1993, 816, 817. Nachdem das Bundesverfassungsgericht den Begriff des Untermaßverbotes in jüngerer Vergangenheit noch des Öfteren verwendet hat (vgl. **BVerfGE** 96, 409, (412); **BVerfG** NJW 1996, 651; NJW 1995, 2343), benutzt es diesen Begriff in neueren Entscheidungen nicht mehr, distanziert sich von diesem aber auch nicht. Vielmehr stellt es inhaltlich weiterhin auf die aus den Grundrechten resultierenden (Mindest-)Pflichten ab (vgl. **BVerfGE** 114, 1, (33 ff.); 114, 73, (88 ff.)).

⁴²³ **Schulze-Fielitz**, Art. 20, Rn. 198.

⁴²⁴ **Starck**, JZ 1993, 816, 817; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 814.

⁴²⁵ **Hain**, ZG 1996, 75, 75, 80.

⁴²⁶ **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 814.

⁴²⁷ **Schulze-Fielitz**, Art. 20, Rn. 198; **Starck**, JZ 1993, 816, 817.

⁴²⁸ **Kadelbach**, KritV 1997, 263, 273; **Michael**, JuS 2001, 148, 151.

⁴²⁹ **Rassow**, ZG 2005, 262, 269.

⁴³⁰ **Dietlein**, ZG 1995, 131, 136, 137, 138.

⁴³¹ **Dietlein**, ZG 1995, 131, 136, 137.

Gesetzgebers entsprechende Gesetz, nicht notwendigerweise auch den Schutzauftrag aus der Verfassung erfüllen muss.⁴³²

Diese fehlende Kongruenz wird auch unter einem anderen Gesichtspunkt deutlich. Weil die Erfüllung der Schutzpflicht in Bezug auf ihre Wirkung hin beurteilt werden muss, stehen dem Staat hierfür zumeist mehrere gleichberechtigte Maßnahmen zur Verfügung.⁴³³ Insoweit handelt es sich um eine äußerst komplexe Frage, mit welchen Maßnahmen der Gesetzgeber seine Schutzpflicht erfüllt,⁴³⁴ die sich nicht mit der verfassungsrechtlichen Überprüfung eines einzigen Gesetzes beantworten lässt. Da der einfache Gesetzgeber den verfassungsrechtlich vorgegebenen Schutzauftrag somit nicht nur mit einem einzigen Gesetz erfüllen muss, sondern sich hierzu einem ganzen Bündel an staatlichen Maßnahmen bedienen kann,⁴³⁵ darf sich auch die Feststellung der zureichenden Erfüllung des Schutzauftrages nicht bloß an einem einzelnen Gesetz orientieren. Vielmehr ist eine Gesamtbetrachtung hinsichtlich aller der Schutzpflicht dienenden Maßnahmen anzustellen,⁴³⁶ die auch solche der abgeleiteten Normgebung durch den Ordnungs- und Satzungsgeber⁴³⁷ sowie der vollziehenden Verwaltung umfasst.

Dadurch aber kann die Feststellung, ein Gesetz verstoße nicht gegen das Übermaßverbot, keine Aussage darüber treffen, ob der Gesetzgeber insgesamt der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht genüge.⁴³⁸ Denn selbst mit einem Gesetz, welches der Schutzpflicht nicht zuwider läuft oder diese fördert, kann noch kein Urteil über die Erfüllung der Schutzpflicht im Gesamten ergehen. Dieses kann nur mittels des vom Übermaßverbot verschiedenen Kriteriums des Untermaßverbotes in Bezug auf die gesamten Maßnahmen erfolgen. So verstößt die Aufhebung eines Schutzgebietes jedenfalls dann nicht gegen das Untermaßverbot, wenn die negativen Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen durch andere Maßnahmen kompensiert werden. Bei isolierter Betrachtung der Maßnahme hingegen könnte man zu einem Verstoß gegen das Untermaßverbot gelangen.

⁴³² *Dietlein*, ZG 1995, 131, 137/138; *Jaeckel*, S. 94.

⁴³³ *Kadelbach*, KritV 1997, 263, 274.

⁴³⁴ *BVerfG*, NJW 1998, 3264, 3265.

⁴³⁵ Zutreffend *Hain*, ZG 1996, 75, 78.

⁴³⁶ *BVerfGE* 56, 54, (82ff.); NJW 1983, 2931, 2932; NJW 1997, 2509; NJW 1998, 3264, 3265 f.; dies erkennt auch *Hain*, ZG 1996, 75, 78/79.

⁴³⁷ *Möstl*, DÖV 1998, 1029, 1036.

⁴³⁸ *Dietlein*, ZG 1995, 131, 137; *Möstl*, DÖV 1998, 1029, 1038.

Des Weiteren stellt das Untermaßverbot das Gegenstück zum Übermaßverbot dar, weil Ersteres den Gesetzgeber zum Handeln verpflichtet, damit die verfassungsrechtlichen Schutzpflichten erfüllt werden, während das Übermaßverbot dem Gesetzgeber eine Grenze seiner Aktivitäten auferlegt und somit einen defensiven Charakter aufweist.⁴³⁹ Das Untermaßverbot statuiert ein Mindestmaß an staatlichem Handeln, das Übermaßverbot hingegen begrenzt staatliche Maßnahmen.⁴⁴⁰ Folglich differieren beide Instrumente auch strukturell. Das Übermaßverbot bezieht sich auf die konditional formulierten Grundrechte als Abwehrrechte, wohingegen sich das Untermaßverbot an einer finalen Schutzpflicht orientiert.⁴⁴¹

Das Übermaßverbot soll gewährleisten, dass nicht mehr als nötig für die Erreichung des angestrebten Zieles in die Rechte eines anderen eingegriffen wird.⁴⁴² Dem Untermaßverbot hingegen kommt die Aufgabe zu, dass nicht weniger als erforderlich für den effektiven Schutz des Rechtsgutes getan wird,⁴⁴³ sprich die staatliche Maßnahme „... verfassungsrechtlich geboten oder gar gefordert ist.“⁴⁴⁴ Während also beim Übermaßverbot die staatliche Maßnahme auf das gerade noch Mögliche überprüft wird, dreht es sich bei der Kontrolle des Untermaßverbotes um das wenigstens Gebotene,⁴⁴⁵ also um die Unerlässlichkeit einer Maßnahme.⁴⁴⁶ Um dem Übermaßverbot zu entsprechen, muss eine Maßnahme geeignet, erforderlich und angemessen sein; das Untermaßverbot richtet sich danach, ob die staatliche Handlung zum Schutz des Rechtsgutes „... unabdingbar notwendig bzw. unerlässlich ist.“⁴⁴⁷

Auch ist es nicht möglich, das Kriterium der Geeignetheit einer Maßnahme bezüglich des Übermaßverbotes unmodifiziert auf das Untermaßverbot zu übertragen und eine staatlich Maßnahme als geeignet zur Erfüllung der Schutzpflicht anzusehen, wenn sie diese fördert.⁴⁴⁸ Da sich die effektive Erfüllung der Schutzpflicht eben nicht nur auf eine einzelne Maßnahme beziehen muss, kommt - wie bereits erwähnt - nur eine Gesamtbetrachtung

⁴³⁹ **Denninger**, S. 561, 566/567; **Hoffmann-Riem**, DV 1995, 425, 426.

⁴⁴⁰ **Jaeckel**, S. 94; **Sommerrmann**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20 Abs. 3, Rn. 319.

⁴⁴¹ **Dietlein**, ZG 1995, 131, 139.

⁴⁴² **Dietlein**, ZG 1995, 131, 136, 138; **Jaeckel**, S. 94.

⁴⁴³ **Jaeckel**, S. 94; **Michael**, JuS 2001, 148, 151; **Möstl**, DÖV 1998, 1029, 1038.

⁴⁴⁴ **Dietlein**, ZG 1995, 131, 138.

⁴⁴⁵ **Michael**, JuS 2001, 148, 151; **Möstl**, DÖV 1998, 1029, 1038/1039.

⁴⁴⁶ **Dietlein**, ZG 1995, 131, 137; **Jaeckel**, S. 94.

⁴⁴⁷ **Jaeckel**, S. 95/96 (Hervorhebung im Original).

⁴⁴⁸ So aber **Rassow**, ZG 2005, 262, 273/274.

des staatlichen Handelns zur Erfüllung der Schutzpflicht in Betracht.⁴⁴⁹ Andernfalls wäre ja die Aufhebung eines Schutzgebietes von vornherein mit dem Untermaßverbot nicht vereinbar, weil diese Maßnahme den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nicht fördert und damit zur Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 20a GG ungeeignet ist. Dies ließe aber außer Betracht, dass die Maßnahme durch überwiegende andere Belange gerechtfertigt sein kann⁴⁵⁰ oder der Schutzpflicht durch andere Maßnahmen im Gesamten genüge getan wird.

Des Weiteren differiert das Übermaßverbot vom Untermaßverbot auch unter dem Aspekt der Erforderlichkeit der staatlichen Maßnahme. Während diese bei Ersterem die Suche nach mildereren, aber gleich geeigneten Alternativen beinhaltet, stellt sich die Frage beim Untermaßverbot nach wirkungsvolleren und zugleich genauso milden Maßnahmen, also eine Effektivitäts- und keine Erforderlichkeitsprüfung.⁴⁵¹ Der Staat ist nämlich zu einem möglichst wirksamen Schutz verpflichtet,⁴⁵² wobei dies nicht im Sinne eines maximalen Schutzes zu verstehen ist, sondern lediglich zur Suche nach effektiveren Alternativen mit gleicher Eingriffsintensität verpflichtet.⁴⁵³

Schließlich besteht auch ein Unterschied zwischen der Angemessenheit des Eingriffs im Sinne des Übermaßverbotes, wonach dieser nicht außer Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen darf,⁴⁵⁴ und der Frage, ob hinsichtlich des Untermaßverbotes der Schutz eines Rechtsgutes hinreichend, sprich ein nicht weiter gehender Schutz zumutbar ist.⁴⁵⁵

Nach alledem lässt sich feststellen, dass die Determinanten des Übermaßverbotes von denen des Untermaßverbotes inhaltlich gravierend abweichen. Dies ist auch deshalb logisch, weil eine die Schutzpflicht erfüllende Maßnahme nicht notwendigerweise zu einem Eingriff in die Rechtsgüter eines Dritten führen muss.⁴⁵⁶ Auf der anderen Seite dient das Unterlassen oder die unzureichende Erfüllung von Schutzpflichten nicht unbedingt der Gewährung eines Rechts eines bestimmten Dritten. Mangels Eingriffskonstellation kommt

⁴⁴⁹ **BVerfGE** 56, 54, (82 ff.); NJW 1983, 2931, 2932; NJW 1997, 2509; NJW 1998, 3264, 3265 f.; **Möstl**, DÖV 1998, 1029, 1031.

⁴⁵⁰ **Michael**, JuS 2001, 148, 151.

⁴⁵¹ **Michael**, JuS 2001, 148, 151; **Möstl**, DÖV 1998, 1029, 1038/1039, **Rassow**, ZG 2005, 262, 274/275.

⁴⁵² **BVerfGE** 88, 203, (254).

⁴⁵³ **Rassow**, ZG 2005, 262, 275.

⁴⁵⁴ **Rassow**, ZG 2005, 262, 275.

⁴⁵⁵ **Jaekel**, S. 96; **Michael**, JuS 2001, 148, 151; **Möstl**, DÖV 1998, 1029, 1039.

⁴⁵⁶ **Dietlein**, ZG 1995, 131, 135; dies erkennt auch **Hain**, ZG 1996, 75, 82.

das Übermaßverbot in einem solchen Fall nicht zur Anwendung und scheidet somit als Maßstab zur Beurteilung zur Schutzpflichtenerfüllung aus.⁴⁵⁷

Auch ist der Gesetzgeber entgegen der Kongruenzthese, nach welcher die Grenzen von Übermaß- und Untermaßverbot zusammentreffen, nicht darauf beschränkt, zur Erfüllung seiner Schutzpflicht exakt das zu tun, was er bezüglich des Rechts, in das er eingreift, gerade noch tun dürfte, da ihm ansonsten sein Gestaltungsspielraum entzogen würde, der ihm zwischen dem Untermaß- und dem Übermaßverbot zusteht.⁴⁵⁸ Nach der Kongruenzthese bestünde ein solcher Gestaltungsspielraum gerade nicht.

Die Kongruenzthese passt auf jeden Fall nicht auf Konstellationen, denen nicht das so genannte Dreiecksverhältnis zu Grunde liegt.⁴⁵⁹ Bei diesem greift der Staat zum Schutz eines Rechtsgutträgers in die Rechtssphäre eines anderen ein. Diese Situation scheidet etwa aus, wenn sich der Adressat einer belastenden staatlichen Maßnahme nicht auf ein Grundrecht berufen könne⁴⁶⁰ oder bei bloßen, an den Staat gerichteten Förderaufträgen.⁴⁶¹ Dasselbe muss gelten, wenn überhaupt kein rechtsfähiger Rechtsgutträger vorhanden ist, weil die staatliche Maßnahme oder das Unterlassen effektiven Schutzes etwa ein Allgemeingut beeinträchtigt.

Gerade diese Konstellationen sind bei der Aufhebung von Schutzgebieten gegeben, weil damit das auf die Allgemeinheit bezogene Rechtsgut der natürlichen Lebensgrundlagen betroffen ist. Insoweit findet die die Existenz des Untermaßverbotes verneinende Kongruenzthese auf diese Konstellation ohnehin keine Anwendung. Des Weiteren zeigt das Untersuchungsthema, dass die Aufhebung von Schutzgebieten den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und damit ein verfassungsrechtliches Schutzgut beeinträchtigen kann, ohne dass damit zugleich Rechte Dritter gefördert werden müssen.

Nach alledem ist von der Existenz einer eigenständigen Figur des Untermaßverbotes auszugehen, dessen Inhalt insbesondere in Bezug auf das Untersuchungsthema nun zu untersuchen ist.

⁴⁵⁷ **Dietlein**, ZG 1995, 131, 135.

⁴⁵⁸ **Jaeckel**, S. 94/95.

⁴⁵⁹ **Dietlein**, ZG 1995, 131, 135; so auch **Hain**, ZG 1996, 75, 80, der jedoch auch außerhalb dieser Konstellationen die eigenständige Figur des Untermaßverbotes ablehnt (**Hain**, ZG 1996, 75, 82, 83).

⁴⁶⁰ **Hain**, ZG 1996, 75, 80.

⁴⁶¹ **Dietlein**, ZG 1995, 131, 135.

ccc) Inhalt des Untermaßverbotes

Dem Untermaßverbot kommt die Aufgabe zu, den Umfang bzw. den Mindestinhalt einer bestehenden staatlichen Schutzpflicht zu bestimmen.⁴⁶² Es bringt zum Ausdruck, dass der Gesetzgeber eine bestimmte Untergrenze nicht unterschreiten darf, wenn er zum Handeln verpflichtet ist.⁴⁶³ Er darf nicht zu wenig tun, sondern muss einen wirkungsvollen Schutz für das betroffene Rechtsgut gewährleisten. Dem Untermaßverbot entspricht nämlich das aus dem Ziel der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit herrührende Gebot der effektiven Erfüllung der Schutzpflicht und setzt dem Gesetzgeber dadurch inhaltliche Grenzen bei der Umsetzung seiner Aufgaben.⁴⁶⁴ Der durch das Untermaßverbot dem Gestaltungsspielraum des Normgebers entzogene Inhalt einer Vorschrift stellt somit die absolute Mindestverpflichtung für den Normadressaten dar und unterliegt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle.⁴⁶⁵ Der Umfang der Einschränkung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums hängt dabei entscheidend von der jeweiligen Eigenart der Regelungsmaterie sowie den zu schützenden Rechtsgütern ab.⁴⁶⁶

Wegen der Übertragbarkeit der Grundsätze zu den grundrechtlichen Schutzpflichten auf das Staatsziel Umweltschutz ist auch das Untermaßverbot auf dieses übertragbar,⁴⁶⁷ weshalb der Gesetzgeber die Rechtsordnung derart ausgestalten muss, dass ein wirksamer Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gewährleistet ist.⁴⁶⁸ Welche aus dem Untermaßverbot resultierenden Mindestverpflichtungen sich aus Art. 20a GG ergeben und damit ein relativ konkretes Schutzniveau determinieren, das im Hinblick auf das Untersuchungsthema bedeutsam ist, soll im Folgenden eingehend untersucht werden.

⁴⁶² **BVerfGE** 88, 203, (254/255); **Canaris**, AcP 184 (1984), 201, 245; **Dietlein**, ZG 1995, 131, 139; **Michael**, JuS 2001, 148, 148; **Möstl**, DÖV 1998, 1029, 1038; **Söhnlein**, S. 105; **Veith**, S. 237.

⁴⁶³ **Hoffmann-Riem**, DV 1995, 425, 426; **Maurer**, Staatsrecht I, § 8, Rn. 58; **Wolf**, KritV 1997, 280, 304.

⁴⁶⁴ **BVerfGE** 88, 203, (254); **Hesse**, Verfassungsgerichtliche Kontrolle, S. 545, 555; **Isensee**, § 111, Rn. 165; ähnlich **Schlette**, JZ 1996, 327, 333; **Steinberg**, NJW 1996, 1985, 1992.

⁴⁶⁵ **BVerfGE** 88, 203, (254/255); **Hesse**, Verfassungsgerichtliche Kontrolle, S. 555; **Isensee**, § 111, Rn. 160; **Veith**, S. 157, 166, 238.

⁴⁶⁶ **BVerfGE** 88, 203, (262); **Canaris**, AcP 184 (1984), 201, 228; **Kadelbach**, KritV 1997, 263, 274; **Rassow**, ZG 2005, 262, 277; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 778.

⁴⁶⁷ **Söhnlein**, S. 105; zustimmend **Hoffmann-Riem**, DV 1995, 425, 426.

⁴⁶⁸ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 76; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 85; **Söhnlein**, S. 107.

e) Konkrete Grenzen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers aus dem Schutzniveau des Art. 20a GG

Wie bereits dargestellt, begründet ein Großteil der Literatur die Beschränkung der Justiziabilität des Art. 20a GG auf evidente Fälle damit, dass dieser Norm kein präzises Schutzniveau zu entnehmen sei.⁴⁶⁹ Dies ist zwar insoweit richtig, als die Vorschrift kein quantitatives Kriterium enthält, nach dem sich Verfehlungen auf einen Blick feststellen lassen. Aber selbst wenn sich aus dem Wortlaut der Vorschrift kein mathematisch präzises Schutzniveau entnehmen lässt,⁴⁷⁰ so ergeben sich aus dem Zweck, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, durchaus Minimalanforderungen an die Normadressaten, die sich zwangsläufig auf das Schutzniveau auswirken.⁴⁷¹

So hat bereits die Sachverständigenkommission zum Thema „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ im Jahre 1983 deutlich zum Ausdruck gebracht, dass der Gesetzgeber die durch eine Staatszielbestimmung auferlegte Pflicht zum Schutz der Umwelt nicht schon dadurch erfüllt, indem er überhaupt tätig wird. Er genügt dieser Verpflichtung vielmehr erst, wenn er bei der Ausgestaltung der Gesetze den Umweltschutz angemessen berücksichtigt.⁴⁷² Ergäbe sich aus Art. 20a GG lediglich die lapidare Aufgabe des Staates, die Umwelt irgendwie zu schützen, ohne aber ein Mindestmaß an Schutzzumfang festzulegen, liefe die rechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers nahezu vollkommen leer⁴⁷³ und es ließe sich jedwede Umweltbelastung mit irgendeiner anderen staatlichen Aufgabe beliebig rechtfertigen.⁴⁷⁴ Damit ginge die gesamte Direktivkraft dieses Staatsziels verloren⁴⁷⁵ und die Verpflichtung des Gesetzgebers zum Umweltschutz wäre praktisch funktionslos.⁴⁷⁶

Dem Normgeber steht deswegen im Hinblick auf Art. 20a GG keine grenzenlose Gestaltungsfreiheit zu, nach der er das Niveau des Umweltschutzes bzw. die Grenzen der Zumutbarkeit an Umweltbelastungen beliebig bestimmen könnte, sondern er ist verpflichtet,

⁴⁶⁹ Siehe oben c).

⁴⁷⁰ **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 39; **Sannwald**, Art. 20a, Rn. 14; **Schink**, DÖV 1997, 221, 226; **Wolf**, KritV 1997, 280, 301/302.

⁴⁷¹ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 54; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 41; **Veith**, S. 138/138.

⁴⁷² **Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz**, SVK, Rn. 161.

⁴⁷³ **Steinberg**, NJW 1996, 1985, 1992; **Veith**, S. 136; **Wolf**, KritV 1997, 280, 302.

⁴⁷⁴ **Murswiek**, NVwZ 1996, 222, 226, 227.

⁴⁷⁵ **Murswiek**, in Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 39.

⁴⁷⁶ **Veith**, S. 138.

für einen effektiven und rechtzeitigen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu sorgen.⁴⁷⁷

Dementsprechend gilt es, den sich aus Art. 20a GG resultierenden Schutzauftrag inhaltlich weiter zu konkretisieren, um das der Norm immanente Schutzniveau zu bestimmen und damit die Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers möglichst genau herauszuarbeiten. Nur dadurch lassen sich Maßstäbe entwickeln, an denen einzelne Maßnahmen und Gesetze, und damit auch die Aufhebung von Schutzgebieten, auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden können.

Da der Gesetzgeber bei dem Erlass von Vorschriften, die sich auf das Rechtsgut der natürlichen Lebensgrundlagen auswirken können, das Untermaßverbot beachten muss,⁴⁷⁸ sind dessen Bezugsgrößen hinsichtlich Art. 20a GG inhaltlich näher zu bestimmen (**aa**). Weil aber nicht jedes beliebige Prinzip geeignet ist, den Gesetzgeber in seiner Gestaltungsfreiheit einzuschränken, muss in diesem Zusammenhang vorab erörtert werden, wann ein bei der Normsetzung zu beachtendes Umweltrechtsprinzip vorliegt und wann nur ein politisches Umweltschutzprinzip gegeben ist (**bb**). Im Anschluss daran sind die für das Untersuchungsthema in Betracht kommenden einzelnen Prinzipien umfassend zu erläutern (**cc**).

aa) Bestimmung des Schutzniveaus durch Umweltschutzprinzipien

Soweit der Lehre vom Untermaßverbot kritisch entgegengehalten wird, sie sei allenfalls dann ein Hilfsmittel zur Bestimmung legislativer Leistungspflichten, wenn sich bereits aus der Norm selbst ein konkreter Regelungsgehalt ableiten lasse,⁴⁷⁹ ist dies doch gerade bei Art. 20a GG insoweit der Fall, als diese Vorschrift den Normadressaten zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet und die Norm zu einem Zeitpunkt entstanden ist, zu der bereits zahlreiche Prinzipien im Bereich des Umweltschutzes existierten. Unter dem Gesichtspunkt einer effektiven Umsetzung des Staatsziels Umweltschutz lassen sich derartige Prinzipien unter Umständen zur Begrenzung des gesetzgeberischen Gestal-

⁴⁷⁷ BVerfG, NVwZ 1998, 952, 952/953; Wolf, KritV 1997, 280, 303.

⁴⁷⁸ Siehe oben d) cc).

⁴⁷⁹ Dietlein, ZG 1995, 131, 139/140; Rassow, ZG 2005, 262, 275.

tungsspielraumes heranziehen⁴⁸⁰ und als Determinanten des Schutzniveaus des Art. 20a GG nutzen. Hieraus lassen sich dann möglicherweise auch Kriterien für die Rechtmäßigkeit der Aufhebung von Schutzgebieten entnehmen.

Dabei muss für jedes in Frage kommende Prinzip gesondert festgestellt werden, ob und mit welchem Inhalt es sich aus Art. 20a GG entnehmen lässt und inwieweit es sich bei diesem um ein echtes zu beachtendes Rechtsprinzip handelt oder ob es lediglich eine rechtspolitische Handlungsvorgabe darstellt.⁴⁸¹ Denn nur echten Rechtsprinzipien kommt eine verbindliche Rechtsgeltung zu. Sie sind in ihrer rechtlichen Wirkung von politischen Prinzipien zu unterscheiden, die lediglich eine Orientierungshilfe für politische Maßnahmen darstellen, ohne rechtliche Verbindlichkeit beanspruchen zu können.⁴⁸²

Aus diesen Gründen ist es für das Untersuchungsthema notwendig, vorab festzustellen, wann ein bei der Normsetzung zu beachtendes Umweltrechtsprinzip und wann lediglich ein politisches Umweltschutzprinzip gegeben ist.

bb) Anforderungen an Rechtsprinzipien

In die eine Richtung sind die Prinzipien zunächst von den Regeln abzugrenzen, indem Erstere einen relativ hohen, die Regeln hingegen einen relativ niedrigen Generalitätsgrad aufweisen.⁴⁸³ In die andere Richtung unterscheiden sich die Rechtsprinzipien von den politischen Prinzipien im Grad ihrer Verbindlichkeit, weshalb man Letztere zutreffender als politische Leitbilder bezeichnen sollte.⁴⁸⁴ Rechtsprinzipien sind auf übergeordneten Normen basierende rechtliche Leitgedanken⁴⁸⁵ bzw. hinter bestimmten Vorschriften stehende allgemeinere Rechtsgedanken,⁴⁸⁶ die durch die Rechtsprechung und die Rechtslehre zur sachlichen Begründung gerechter Entscheidungen herangezogen werden und die sich durch vermehrte Anwendung im Laufe der Zeit entwickeln und zunehmend an Anerken-

⁴⁸⁰ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 72.

⁴⁸¹ **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 9.

⁴⁸² **Esser**, S. 41; **Di Fabio**, S. 813; **Ketteler**, NuR 2002, 513, 521; **Murswiek**, ZUR 2001, 7, 8; **Ossenbühl**, NVwZ 1986, 161, 163/134; **Voßkuhle**, ZUR 2001, 23, 25; vgl. hierzu bereits oben 1.

⁴⁸³ **Alexy**, S. 73.

⁴⁸⁴ **Ketteler**, NuR 2002, 513, 521.

⁴⁸⁵ **Larenz**, S. 479; **Westphal**, DÖV 2000, 996, 997.

⁴⁸⁶ **Röhl**, S. 251.

nung gewinnen.⁴⁸⁷ Zudem formulieren Rechtsprinzipien Handlungsvorgaben, die von der Staatsgewalt bei ihren Maßnahmen zu berücksichtigen sind.⁴⁸⁸

Es handelt sich somit um fundamentale Rechtsgrundsätze, die zumindest einem Teil der Rechtsordnung als Tiefenstruktur zu Grunde liegen und den spezifischen Gerechtigkeitsgehalt dieser Rechtsordnung in konzentrierter Form wiedergeben.⁴⁸⁹ Sie beinhalten allgemeine Wertungsmaßstäbe und Rechtfertigungen für Rechtsideen, die sich noch nicht zu unmittelbar anwendbaren Normen verdichtet haben.⁴⁹⁰ Bei Prinzipien handelt es sich um Optimierungsgebote, die gemessen an den rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten eine höchst mögliche Verwirklichung ihrer Inhalte gebieten.⁴⁹¹ Sie sind gekennzeichnet durch ihren generellen Geltungsanspruch, der jedoch im Rahmen der Abwägung mit anderen Prinzipien in begründeten Fällen modifiziert werden kann,⁴⁹² wobei die Verfassungsprinzipien Vorrang vor den Prinzipien des einfachen Rechts genießen.⁴⁹³

Einem leitenden Rechtsgedanken kommt jedenfalls dann die Funktion eines Rechtsprinzips für das deutsche Recht zu, wenn es seinen Niederschlag in dem einfachen Recht übergeordneten Gesetzen, wie etwa dem Europarecht oder dem deutschen Verfassungsrecht gefunden hat.⁴⁹⁴ Maßgeblich hierfür ist nicht, dass das Rechtsprinzip *expressis verbis* in einer Norm genannt wird, sondern es reicht aus, dass es sich aus der *ratio* einer Norm oder aus der systematischen Gesamtbetrachtung anderer Vorschriften ableiten lässt.⁴⁹⁵

Infolgedessen kann sich der Geltungsgrund für ein Rechtsprinzip unmittelbar aus der zu regelnden Rechtsmaterie, sprich der Natur der Sache ergeben, wenn in dem der Norm zu Grunde liegenden Sachbereich die Allgemeinverbindlichkeit bestimmter Grundsätze und Richtlinien bereits angelegt ist.⁴⁹⁶ Dann enthält die Regelungsmaterie bereits ein normati-

⁴⁸⁷ *Di Fabio*, S. 813, 819; *Larenz*, S. 474.

⁴⁸⁸ *Di Fabio*, S. 818; *Murswiek*, ZUR 2001, 7, 8, 11.

⁴⁸⁹ *Koch, H.-J.*, NuR 2001, 541, 548; *Röhl*, S. 251.

⁴⁹⁰ *Westphal*, DÖV 2000, 996.

⁴⁹¹ *Alexy*, S. 75/76.

⁴⁹² *Alexy*, S. 73, 75/76; *Koch, H.-J.*, NuR 2001, 541, 549; *Murswiek*, ZUR 2001, 7, 11; *Röhl*, S. 254; *Westphal*, DÖV 2000, 996, 997.

⁴⁹³ *Röhl*, S. 253, 256.

⁴⁹⁴ *Di Fabio*, S. 814; *Larenz*, S. 474.

⁴⁹⁵ *Larenz*, S. 474, 480; *Koch, H.-J.*, NuR 2001, 541, 548; *Murswiek*, ZUR 2001, 7, 12; *Röhl*, S. 251; *Westphal*, DÖV 2000, 996, 998.

⁴⁹⁶ *Canaris*, Systemdenken, S. 70; *Larenz*, S. 334; *Westphal*, DÖV 2000, 996, 998.

ves Element,⁴⁹⁷ selbst wenn dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zur Regelung von Einzelheiten zusteht.⁴⁹⁸ Eine solche Konstellation liegt vor, wenn in einer zu regelnden Rechtsmaterie bereits bestimmte Gesetzmäßigkeiten enthalten sind, die der einfache Gesetzgeber bei der Umsetzung zu berücksichtigen hat, weil anders eine sachgemäße Verwirklichung der vorgegebenen Ziele nicht erfolgen kann.⁴⁹⁹ Eine Regelung der Materie kann nämlich nur sachgerecht sein, wenn sie sich angemessen an der vorgegebenen Sachstruktur orientiert.⁵⁰⁰

Diesen Geltungsgrund gewinnen die Rechtsprinzipien insbesondere durch Bezugnahme auf eine konkrete historische Situation.⁵⁰¹ Dabei fußte gerade die Einführung des Staatsziels Umweltschutz auf einer besonderen historischen Situation. Denn dessen Aufnahme in das Grundgesetz erfolgte vor dem geschichtlichen Hintergrund stetig wachsender Umweltprobleme und der Erkenntnis des verfassungsändernden Gesetzgebers, dass der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als existenzielles Interesse der Menschheit eine grundlegende, hochrangige ökologische Herausforderung an den Staat darstellt und die damalige verfassungsrechtliche Situation keinen ausreichenden Schutz für die natürlichen Lebensgrundlagen zu gewährleisten vermochte.⁵⁰² Bis zum Zeitpunkt der Einführung des Art. 20a GG war nämlich eine markante stetige Verschlechterung der Umweltqualität hinsichtlich der Gesamtheit der natürlichen Lebensgrundlagen offenbar geworden.⁵⁰³

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hatte also erkannt, dass ein zufrieden stellender Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen vor Einführung des Art. 20a GG nicht erreicht worden war.⁵⁰⁴ Diesem Umstand wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber abhelfen und durch Art. 20a GG einen effektiven Schutz der Umwelt gewährleisten.⁵⁰⁵ Hinzu trat die Erkenntnis, dass Umwelteinwirkungen derzeitiger Generationen die Lebensbedingungen künftiger Generationen maßgeblich in Mitleidenschaft ziehen können, weshalb die Le-

⁴⁹⁷ **Coing**, S. 184/185.

⁴⁹⁸ **Larenz**, S. 334.

⁴⁹⁹ **Coing**, S. 185; **Horn**, Rn. 424, 425; **Westphal**, DÖV 2000, 996, 998.

⁵⁰⁰ **Larenz**, S. 334.

⁵⁰¹ **Canaris**, Systemdenken, S. 71; **Westphal**, DÖV 2000, 996, 998.

⁵⁰² **BT-Drs.** 12/6000, S. 65; so bereits **Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz**, SVK, Rn. 141, auf deren Abschlussbericht die Gemeinsame Verfassungskommission ausdrücklich verweist.

⁵⁰³ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 1.

⁵⁰⁴ **Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz**, SVK, Rn. 142; **Scholz**, Art. 20a, Rn. 19.

⁵⁰⁵ So auch die Empfehlung durch **Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz**, SVK, Rn. 143.

bensbedingungen künftiger Generationen bereits von der derzeitigen Generation mitberücksichtigt werden müssen.⁵⁰⁶

Inhaltlich bedarf es zur Anerkennung eines Grundsatzes als Rechtsprinzip eines Mindestmaßes an Eindeutigkeit und Homogenität bezüglich des mit den Vorschriften verfolgten Zwecks.⁵⁰⁷ Es genügt nicht, wenn die Norm mit bloß punktueller Wirkung in spezialgesetzlichen Regelungen erscheint, sondern sie muss einen allgemeinverbindlichen Charakter aufweisen.⁵⁰⁸

Unter Berücksichtigung der vorerwähnten Anforderungen wurden in der Vergangenheit etwa die Prinzipien des allgemeinen Verwaltungsrechts generell anerkannt, bevor sie durch den Erlass des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes im Jahre 1976 in konkrete Normen des einfachen Rechts gefasst wurden.⁵⁰⁹ Die gleiche allgemeine rechtliche Anerkennung haben die Prinzipien des Staatshaftungsrechts erfahren,⁵¹⁰ obwohl diese bis heute nur teilweise kodifiziert wurden, während andere weiterhin nur in den Entwürfen zum Staatshaftungsgesetz enthalten sind.⁵¹¹

Wenn jedoch auf dem Gebiet des Staatshaftungsrechts die dort entwickelten Rechtsprinzipien allgemeine Anwendung finden, obwohl sie teilweise nicht kodifiziert bzw. nur in einem Gesetzentwurf enthalten sind, kann auf dem Gebiet des Umweltrechts grundsätzlich nichts anderes gelten. Denn auch dort sind zahlreiche Prinzipien des Umweltrechts in den Entwürfen eines Umweltgesetzes des Bundes enthalten, welche in den Jahren 1990 und 1992 vorgestellt wurden.⁵¹²

Dasselbe gilt für die Prinzipien zum allgemeinen Verwaltungsrecht, die nicht erst mit dem Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes allgemeine Rechtsgeltung erlangt haben. Genauso wenig haben mit dem Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes die-

⁵⁰⁶ *Epiney*, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 1.

⁵⁰⁷ *Murswiek*, ZUR 2001, 7, 12; *Ossenbühl*, NVwZ 1986, 161, 164; *Voßkuhle*, ZUR 2001, 23, 25.

⁵⁰⁸ *Murswiek*, ZUR 2001, 7, 12; *Westphal*, DÖV 2000, 996, 998.

⁵⁰⁹ *Di Fabio*, S. 819.

⁵¹⁰ *Di Fabio*, S. 819; *Maurer*, Allg. Verwaltungsrecht, § 25, Rn. 1.

⁵¹¹ So etwa der Amtshaftungsanspruch aus Art. 34 GG.

⁵¹² *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4, Rn. 72; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, § 1, Rn. 32, 33; vgl. §§ 4 - 6 des Professorenentwurfs eines Umweltgesetzbuches aus dem Jahre 1990 (UGB-ProfE) bzw. §§ 5 - 8 des Entwurfs der Sachverständigenkommission des Bundesumweltministeriums aus dem Jahre 1992 (UGB-KomE). Der Erlass eines Umweltgesetzbuches wird von der derzeitigen Bundesregierung weiter verfolgt.

jenigen anerkannten allgemeinen Rechtsprinzipien ihre Geltungskraft verloren, die nicht kodifiziert wurden, wie dies etwa bei dem Grundsatz der Verwirkung der Fall ist.

Dementsprechend kommt zwar vor allem denjenigen Prinzipien des Umweltrechts die Wirkung von allgemeinen Rechtsprinzipien zu, die sich in den Entwürfen zum Umweltgesetzbuch des Bundes wieder finden, aber eben auch nicht nur diesen. Insoweit darf auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass zahlreiche umweltrechtliche Prinzipien bereits Einzug in die allgemeinen Teile mehrerer umweltrechtlicher Fachgesetze gefunden, diese ihren jeweiligen „... allgemeinen Teil gleichsam um die Rechtsprinzipien herum gebaut“ haben.⁵¹³

Grundsätzlich lassen sich Rechtsprinzipien in die drei Kategorien rechtssatzförmiges Prinzip, Strukturprinzip sowie allgemeines Rechtsprinzip untergliedern,⁵¹⁴ die sich in ihrem jeweiligen Abstraktionsgrad unterscheiden. Bei den in Art. 20a GG möglicherweise enthaltenen Prinzipien kann es sich allenfalls um allgemeine Rechtsprinzipien handeln. Allgemeine Rechtsprinzipien sind auf Teilgebiete des Rechts oder auf dieses im Gesamten bezogene und damit über den unmittelbaren Regelungsbereich einzelner Gesetze hinausgehende, verallgemeinerungsfähige Grundsätze, die die Rechtsanwendung und -fortbildung lenken.⁵¹⁵ Sie weisen daher auch den höchsten Abstraktionsgrad unter den genannten Prinzipien auf.⁵¹⁶

Allerdings stellen sie keine Rechtsregeln in dem Sinne dar, dass sich aus ihnen unmittelbare Maßnahmen für den Einzelfall ableiten lassen.⁵¹⁷ Die allgemeinen Rechtsprinzipien stellen eine Entwicklung von rechtlich verbindlichen Grundsätzen innerhalb des Rechtssystems dar, die anlässlich von Einzelfällen unter Zuhilfenahme leitender Rechtsgedanken gebildet wurden.⁵¹⁸ Zu den allgemeinen Rechtsprinzipien zählen neben den Grundrechten die mit Verfassungsrang ausgestatteten Rechtsgüter, sofern ihnen eine allgemeine Aussage zu entnehmen ist,⁵¹⁹ wie dies etwa bei dem Rechtsstaatsprinzip oder dem Sozialstaatsprinzip der Fall ist.⁵²⁰

⁵¹³ *Di Fabio*, S. 808.

⁵¹⁴ *Rehbinder*, Prinzipien des Umweltrechts, S. 269.

⁵¹⁵ *Rehbinder*, Prinzipien des Umweltrechts, S. 270; *Röhl*, S. 251; *Schmidt*, DÖV 1994, 749, 755; zustimmend *Di Fabio*, S. 815/816; ähnlich *Larenz*, S. 479/480, der diesbezüglich von „offenen“ Prinzipien spricht.

⁵¹⁶ *Larenz*, S. 474.

⁵¹⁷ *Ketteler*, NuR 2002, 513, 521; *Larenz*, S. 474; *Röhl*, S. 253; *Voßkuhle*, ZUR 2001, 23, 25.

⁵¹⁸ *Di Fabio*, S. 819; *Larenz*, S. 479.

⁵¹⁹ *Röhl*, S. 253, 256.

⁵²⁰ *Larenz*, S. 474.

Allen Rechtsprinzipien kommt jedenfalls die Funktion zu, Lücken im normativen Bestand zu füllen und in Zweifelsfällen als Auslegungshilfe herangezogen zu werden.⁵²¹ Wenn- gleich die allgemeinen Rechtsprinzipien keine direkt anwendbaren Vorschriften im konditi- onalen Verständnis mit Tatbestand und Rechtsfolge sind,⁵²² sind sie richtungweisend im Systemzusammenhang mit anderen Normen, vor allem solcher unterer Normebenen, de- ren Konkretisierungen mit den Rechtsprinzipien in Einklang stehen müssen.⁵²³

Den Rechtsprinzipien des Umweltrechts kommt daher die Aufgabe der Harmonisierung dieses aus vielen Fachgesetzen bestehenden Rechtsgebietes zu,⁵²⁴ sodass sie selbst dann gelten, wenn sie in einzelnen Umweltgesetzen nicht förmlich verankert sind.⁵²⁵ Des Weiteren sind allgemeine Rechtsprinzipien bei der Rechtssetzung und der Abwägung wi- derstreitender Interessen zu berücksichtigen.⁵²⁶

cc) Rechtsprinzipien des Art. 20a GG

Die Einführung des Staatsziels Umweltschutz zielte auf eine Verbesserung der Umweltsi- tuation ab, weshalb der Vorschrift aus der Natur der Sache bestimmte Prinzipien imma- nent sind, um dieses Staatsziel zu erreichen, noch dazu, wenn solche Prinzipien bereits zum Zeitpunkt der Einführung des Staatsziels existierten. Denn die Einführung eines Staatsziels zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen, dem jedoch keine dem Schutz dienenden Prinzipien zu entnehmen wären, ist praktisch nutzlos und mit dem We- sen eines Staatsziels nicht vereinbar. Mithin liegen auch den umweltgesetzlichen Vor- schriften gewisse legislatorische Leitgedanken zu Grunde.⁵²⁷ Dem Staatsziel Umwelt- schutz sind aus der Natur der Sache folglich all diejenigen Rechtsprinzipien immanent, die für einen effektiven Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen unerlässlich sind.⁵²⁸

⁵²¹ *Di Fabio*, S. 813; *Horn*, Rn. 458; *Koch*, NuR 2001, 541, 549; *Ketteler*, NuR 2002, 513, 521; *Larenz*, S. 479; *Rehbinder*, Prinzipien des Umweltrechts, S. 270; *Schmidt*, DÖV 1994, 749, 755; *Sparwas- ser/Engel/Voßkuhle*, § 2, Rn. 8; *Westphal*, DÖV 2000, 996, 997.

⁵²² *Esser*, S. 75; *Horn*, Rn. 457; *Röhl*, S. 253.

⁵²³ *Di Fabio*, S. 813/814; *Larenz*, S. 479; *Röhl*, S. 253.

⁵²⁴ *Schmidt*, DÖV 1994, 749, 755.

⁵²⁵ *Di Fabio*, S. 814; *Rehbinder*, Prinzipien des Umweltrechts, S. 270/271.

⁵²⁶ *Di Fabio*, S. 818; *Horn*, Rn. 457; *Koch*, NuR 2001, 541, 549; *Röhl*, S. 253.

⁵²⁷ *Larenz*, S. 478/479; *Westphal*, DÖV 2000, 996, 998.

⁵²⁸ *Murswiek*, ZUR 2001, 7, 12.

Im Folgenden sind die einzelnen für das Untersuchungsthema in Betracht kommenden Prinzipien des Umweltrechts hinsichtlich ihres Inhalts und ihrer rechtlichen Verbindlichkeit zu untersuchen.

aaa) Das Optimierungsgebot

Das Optimierungsgebot gehört als solches zwar nicht unmittelbar zu den ursprünglichen Leitprinzipien des Umweltrechts, wird aber aus der Rechtsnatur des Art. 20a GG als Staatszielbestimmung abgeleitet, weil der Staat in rechtlich verbindlicher Weise fortdauernd die Erfüllung der aus dem Staatsziel resultierenden Aufgaben anzustreben hat.⁵²⁹ Dem Art. 20a GG ist mithin das Gebot der Verbesserung des Umweltschutzes zu entnehmen.⁵³⁰ Bei einem Optimierungsgebot sind die von der Vorschrift umfassten Inhalte möglichst weitgehend zu berücksichtigen und umzusetzen,⁵³¹ sprich die Zielerreichung in best- und größtmöglichem Maße zu gewährleisten.⁵³²

Auf der anderen Seite lässt sich aus der Vorschrift kein absolutes Eingriffsverbot in die derzeit vorhandenen Umweltgüter herleiten,⁵³³ da die Norm in Kenntnis von der Existenz der Industriegesellschaft entstanden ist, die ein gewisses Maß an Umweltbeeinträchtigungen mit sich bringt.⁵³⁴ Aber gerade unter diesem Aspekt müssen geeignete Vorkehrungen getroffen werden, die einen ausreichenden Schutz für die gefährdeten Naturgüter garantieren.⁵³⁵

Demnach ist der Norm das Gebot zu entnehmen, die Rechtsordnung so auszugestalten und unter Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu optimieren, dass jedenfalls im Rahmen etwaiger Abwägungen mit anderen Interessen ein höchst möglicher Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gewährleistet wird.⁵³⁶ Dieser Inhalt lässt

⁵²⁹ **Kuhlmann**, NuR 1995, 1, 2.

⁵³⁰ **Di Fabio**, S. 818; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 49, 54/55.

⁵³¹ **BVerwGE** 71, 163, (165); **Söhnlein**, S. 63.

⁵³² **Alexy**, S. 75; **Hoppe**, § 7, Rn. 32.

⁵³³ **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 584; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 63; **Schink**, DÖV 1997, 221, 226.

⁵³⁴ **Hoffmann-Riem**, DV 1995, 425, 427; **Murswiek**, NVwZ 1996, 222, 226.

⁵³⁵ **Veith**, S. 139.

⁵³⁶ **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 332; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 62; **Hoffmann-Riem**, DV 1995, 425, 426/427; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 53; **ders.**, NVwZ 1996, 222, 226;

sich sowohl aus der Einbeziehung der künftigen Generationen in das Schutzgut als auch aus der Einführung der Vorschrift selbst ableiten, weil hiermit nach den Zielen des Gesetzgebers der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verbessert werden sollte.⁵³⁷

Neben der Optimierung der Rechtsordnung enthält Art. 20a GG auf Grund des Verweises auf die künftigen Generationen auch das Gebot zur Optimierung der Ressourcennutzung, auf die der Staat hinzuwirken hat und unter anderem durch eine möglichst weitgehende Kreislaufwirtschaft umzusetzen ist,⁵³⁸ die sich nicht auf den Bereich des Abfallwesens beschränkt, sondern auch Aspekte der Boden- und Landschaftsnutzung erfasst.

Demzufolge hat dem Verbrauch neuer Landschaftsteile die Nutzung bereits erschlossener Areale grundsätzlich vorzugehen. Denn neben dem quantitativen Aspekt der Summe der versiegelten Flächen ist auch ein qualitativer Aspekt zu berücksichtigen. Die innerhalb besiedelter Gebiete befindlichen Flächen und Böden sind oftmals mit Schadstoffen belastet und in ihrer Zusammensetzung verändert, sodass eine Renaturierung jedenfalls in näherer Zukunft ausscheidet.⁵³⁹ Diese Flächen sind deshalb für den Naturhaushalt als qualitativ geringwertiger anzusehen als bisher unversiegelte Flächen. Auch bisher unversiegelte Flächen im Bereich von Siedlungen weisen regelmäßig eine geringere Bodenqualität für den Naturhaushalt auf, weil der etwa durch Straßenverkehr verursachte Schadstoffeintrag⁵⁴⁰ der angrenzenden Siedlungen regelmäßig erst mit weiterer Entfernung abnimmt. Mithin umfasst das Gebot zur Optimierung auch ein am Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ausgerichtetes Flächenmanagement der öffentlichen Hand, nach dem die Zuweisung von Flächen zu Siedlungszwecken nach dem Grad der Hemerobie⁵⁴¹ zu erfolgen hat.

Schließlich muss untersucht werden, ob es sich bei dem Optimierungsgebot um ein allgemeines Rechtsprinzip handelt.

Schulze-Fielitz, Art. 20a, Rn. 26, 69, 72; **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 27; **Wolf**, KritV 1997, 280, 303.

⁵³⁷ **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 332; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 54; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 61, 64; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 43; **ders.**, NVwZ 1996, 222, 226; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 44.

⁵³⁸ **Waechter**, NuR 1996, 321, 326.

⁵³⁹ **Söhnlein**, S. 206.

⁵⁴⁰ Hierunter fallen nicht nur Luftschadstoffe, sondern auch sonstige Partikel, die im Boden der Umgebung niedergehen, wie etwa der Abrieb von Reifen.

⁵⁴¹ Siehe zum Grad der Hemerobie unten **4. a) cc) bbb)**.

Das Optimierungsgebot wurde bereits in Jahre 1990 durch Art. 16 Abs. 1 des Staatsvertrages zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (SV)⁵⁴² festgeschrieben, indem der Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen als besonderes Anliegen der Vertragsstaaten proklamiert wurde. Unter Bezugnahme dieser Vorschrift wurde der Gesetzgeber im gleichen Jahr durch Art. 34 Abs. 1 des Einigungsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (EV)⁵⁴³ verpflichtet, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auf hohem Niveau zu fördern. Auf Grund ihres Regelungszwecks der Homogenisierung der deutschen Umweltgesetzgebung beanspruchen beide Gesetze allgemeine Gültigkeit, sodass das Optimierungsgebot bereits zur Einführung des Art. 20a GG als allgemeines Rechtsprinzip im deutschen Recht etabliert war.

Hinsichtlich der Aufhebung eines Schutzgebietes ergibt sich somit aus dem Optimierungsgebot die Gewährleistung eines höchstmöglichen Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen unter Berücksichtigung anderer Belange, weshalb die Aufhebung grundsätzlich nur erfolgen darf, wenn das mit der Aufhebung angestrebte Ziel nicht anderweitig, etwa durch die Nutzung bereits erschlossener oder ökologisch weniger wertvoller Gebiete, erreicht werden kann. Diese Anforderungen sind auch bei der generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch Gesetz zu berücksichtigen.

bbb) Das Verschlechterungsverbot

Nach dem Verschlechterungsverbot (teilweise auch Bestandsschutzprinzip genannt⁵⁴⁴) ergibt sich aus der Bezugnahme auf die künftigen Generationen, dass zumindest das vorhandene Umweltqualitätsniveau zu gewährleisten ist.⁵⁴⁵ Denn die Einführung des Art. 20a GG erfolgte auf Grund der Erkenntnis einer sich stetig verschlechternden Umweltsituation mit dem Ziel, diese Entwicklung zu stoppen und umzukehren.⁵⁴⁶

⁵⁴² **BGBI. II**, 1990, S. 518.

⁵⁴³ **BGBI. II**, 1990, S. 885.

⁵⁴⁴ So etwa **Bock**, S. 34; **Waechter**, NuR 1996, 321, 327.

⁵⁴⁵ **Bock**, S. 34; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 65; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 35; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 22.

⁵⁴⁶ **BT-Drs. 12/6000**, S. 65; **Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz**, SVK, Rn. 141; **E-kardt**, SächsVBl. 1998, 49, 54; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 65; **Frenz**, Sustain-

Wenngleich aus diesem Prinzip oftmals abgeleitet wird, bestehende umweltschützende Gesetze dürften in ihrem Niveau nicht herabgesenkt werden,⁵⁴⁷ kann dies nicht so verstanden werden, dass derartige Gesetze per se nicht aufgehoben werden dürfen. Art. 20a GG enthält lediglich ein „ökologisches Rückschrittsverbot“.⁵⁴⁸ Denn das Verschlechterungsverbot bezieht sich auf das Niveau der Umweltgesetzgebung und der Umweltgüter im Gesamten,⁵⁴⁹ nicht auf einzelne Vorschriften und zudem auf den Zeitpunkt der Einführung des Art. 20a GG im Jahre 1994.⁵⁵⁰ Andernfalls könnte durch eine radikal ökologische Gesetzgebung jedweder zukünftige Gesetzgeber in seiner Handlungsfreiheit derart eingeschränkt werden, dass nicht mehr von dem einmal erreichten Niveau im Normenbestand abgewichen werden dürfte, selbst wenn hierfür überragende Gründe sprächen. Diese Interpretation des Verschlechterungsverbotes widerspricht bereits dem allgemeinen Staatsrechtsverständnis, wonach der künftige Gesetzgeber Regelungen vorangegangener Gesetzgeber ändern kann, sofern die formalen Voraussetzungen hierfür vorliegen und keine übergeordneten Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes dagegen sprechen.

Es können Umweltbelange also in begründeten Einzelfällen übergeordneten Interessen zurückgestellt werden,⁵⁵¹ doch ist Art. 20a GG ein Verbot des kompensationslosen Abbaus von Umwelt schützenden Vorschriften im Vergleich zum Referenzzeitpunkt zu entnehmen, sodass die Deregulierung von Ordnungsvorschriften des Umweltrechts nur mit der Stärkung gleich effektiver Instrumente des Umweltschutzes erfolgen darf.⁵⁵²

Darüber hinaus ist zwischen der Umweltsituation in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht zu differenzieren; die Verschlechterung des tatsächlichen Umweltniveaus ist dann kein Verstoß gegen Art. 20a GG, wenn die Gesetzeslage nicht verändert wurde und der Gesetzgeber durch eine Verbesserung der Rechtslage die Absenkung des Umweltniveaus auch nicht hätte effektiv verhindern können.⁵⁵³ Lässt der Gesetzgeber jedoch bei der

able Development, S. 57; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 44; **ders.**, NVwZ 1996, 222, 226; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 44; **Veith**, S. 141.

⁵⁴⁷ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 68.

⁵⁴⁸ **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 332; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 54; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 68; **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 47; **ders.**, Umweltrecht, § 3, Rn. 25; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 71; **Söhnlein**, S. 123.

⁵⁴⁹ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 55; **Veith**, S. 141; **Wolf**, KritV 1997, 280, 295.

⁵⁵⁰ **VG Frankfurt/Main**, NVwZ-RR 1997, 93, 95; **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 332; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 44; **ders.**, NVwZ 1996, 222, 226; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 44; **Söhnlein**, S. 100/101, 122.

⁵⁵¹ **Söhnlein**, S. 122.

⁵⁵² **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 55.

⁵⁵³ **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 44.

Normsetzung umweltrelevante Aspekte erkennbar unberücksichtigt, liegt eine Verletzung des Kerngehalts des Staatsziels Umweltschutz vor.⁵⁵⁴ Dasselbe muss gelten, wenn der Gesetzgeber eine erkennbar umweltfeindliche Umweltgesetzgebung betreibt.⁵⁵⁵

So verstanden schützt Art. 20a GG ausgehend von dem Zeitpunkt seiner Einführung einen Mindestgehalt und -bestand an Umweltschutzvorschriften⁵⁵⁶, sodass der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nicht auf einem nach Belieben des Gesetzgebers niedrigen Niveau betrieben werden darf.⁵⁵⁷ Da der Staat keine Förderung der Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen betreiben darf,⁵⁵⁸ bedeutet dies, dass der Gesetzgeber mit der Änderung von Gesetzen nicht aktiv zu einer Verschlechterung der Umweltsituation beitragen darf. Vielmehr muss der Staat darauf hinwirken, dass weitere Umweltbeeinträchtigungen vermieden und bestehende verringert werden.⁵⁵⁹ Dementsprechend sind Belastungen der Umwelt durch den Staat zu minimieren⁵⁶⁰ und bei fehlender Notwendigkeit sogar zu unterlassen.⁵⁶¹

Eine Verschlechterung der Umweltsituation in tatsächlicher Hinsicht liegt auch bei einzelnen Vorhaben dann nicht vor, wenn für diese Eingriffe ein angemessener Ausgleich geschaffen wurde.⁵⁶² Allerdings ergibt sich aus Art. 20a GG der Vorrang der Vermeidung von Umweltbeeinträchtigungen vor Minimierung der Folgen des Eingriffs.⁵⁶³

Die Anerkennung des Verschlechterungsverbotes als allgemeines Rechtsprinzip ergibt sich unter Berücksichtigung des historischen Hintergrundes bereits aus der Natur der Sache. Denn in Bezug auf die bestehende Umweltsituation, welche zur Einführung des Staatsziels Umweltschutz geführt hat, ist dieses Prinzip für die mit Art. 20a GG angestrebte Verbesserung der Umweltsituation praktisch unerlässlich. Zudem war das Verschlechterungsverbot durch Art. 130r Abs. 1 Spiegelstrich 1 EGV (Art. 174 Abs. 1 Spiegelstrich 1

⁵⁵⁴ **Sommerrmann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 26.

⁵⁵⁵ **Bock**, S. 310; **Wolf**, KritV 1997, 280, 303/304.

⁵⁵⁶ **VG Frankfurt/Main**, NVwZ-RR 1997, 93, 95; **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 47; **ders.**, Umweltrecht, § 3, Rn. 25.

⁵⁵⁷ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 64; **Murswiek**, NVwZ 1996, 222, 226; **Schink**, DÖV 1997, 221, 226; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 71.

⁵⁵⁸ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 53; **Schink**, DÖV 1997, 221, 226.

⁵⁵⁹ **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 73; **ders.**, DVBl. 1996, 73, 77.

⁵⁶⁰ **Wolf**, KritV 1997, 280, 295.

⁵⁶¹ **Kloepfer**, DVBl. 1996, 73, 77; **Sommerrmann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 27.

⁵⁶² **Veith**, S. 141.

⁵⁶³ **Wolf**, KritV 1997, 280, 295.

EGV n. F.) bereits europarechtlich anerkannt sowie in Art. 34 (1) EV enthalten, wonach der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sowie die Förderung der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem Niveau zur Aufgabe der Gesetzgeber erklärt wurden.

Aus dem Verschlechterungsverbot ergibt sich somit, dass die Aufhebung eines Schutzgebietes nur erfolgen darf, wenn dadurch keine Verschlechterung der Umweltsituation im Gesamten herbeigeführt wird oder eine solche durch höherwertige Interessen gerechtfertigt ist.

Möglich ist die Aufhebung eines Schutzgebietes daher, wenn sich diese nicht auf den Bestand der Schutzgüter auswirkt, etwa weil sich die ökologische Situation derart stabilisiert hat, dass infolge der Aufhebung der Unterschutzstellung nicht mit einer Beeinträchtigung der Schutzgüter zu rechnen ist. Zum anderen ist die Aufhebung der Unterschutzstellung möglich, wenn der erwartete Verlust an Naturgütern an anderer Stelle oder durch andere Maßnahmen kompensiert wird.⁵⁶⁴ Als andere Maßnahme kommt etwa der Vertragsnaturschutz in Betracht, sofern dieser im gleichen Maße geeignet ist, den Schutz der Naturgüter zu gewährleisten.⁵⁶⁵ Diese Anforderungen gilt es auch bei der generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten per Gesetz zu berücksichtigen.

ccc) Das Vorsorgeprinzip

Nach dem Vorsorgeprinzip hat der Staat im Wege einer langfristigen Perspektive etwaige Umweltgefahren und -beeinträchtigungen schon im Vorfeld ihrer Entstehung weitestgehend zu vermeiden bzw. ihnen zu begegnen.⁵⁶⁶ Inhaltlich lässt sich das Vorsorgeprinzip in die Gefahrenvorsorge und die Ressourcenvorsorge unterteilen, wobei sich Letztere mit dem Grundsatz der Nachhaltigkeit überschneidet.⁵⁶⁷

⁵⁶⁴ Hierin überschneidet sich das Verschlechterungsgebot mit dem Kompensationsgebot, das unten eingehend erläutert wird (fff).

⁵⁶⁵ Siehe hierzu unten ddd).

⁵⁶⁶ **BT-Drs.** 11/7168, S. 26; **Bock**, S. 33; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 69, 71; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 7, 12, 19; **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 11; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 18.

⁵⁶⁷ **Di Fabio**, S. 812; **Murswiek**, DV 2005, 243, 244; **Rehbinder**, NVwZ 2002, 657, 660; **Söhnlein**, S. 130; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 22.

Nach seinem Wortlaut ist Art. 20a GG auf eine Tätigkeit bezogen und enthält damit nicht nur das Ziel, die natürlichen Lebensgrundlagen passiv zu schützen.⁵⁶⁸ Denn aus dem Verb „schützt“ wird die Pflicht zur Ergreifung aktiver und positiver Maßnahmen deutlich,⁵⁶⁹ so dass sich der Staat nicht nur auf bloße Gefahrenabwehrmaßnahmen beschränken darf.⁵⁷⁰ Deswegen lässt sich das Vorsorgeprinzip bereits aus dem Wortlaut des Art. 20a GG entnehmen.⁵⁷¹

Nach dem Vorsorgeprinzip entsteht die Schutzpflicht nicht erst bei unmittelbar drohender Gefahr für die natürlichen Lebensgrundlagen, sondern verpflichtet bereits mit dem Erkennen möglicher Gefahren im Vorfeld zu erforderlichen Maßnahmen,⁵⁷² da andernfalls ein wirksamer Schutz der existenziellen Anliegen der künftigen Generationen nicht bewerkstelligt werden kann, zumal etwaige Schadenseintritte meist nicht reversibel sind.⁵⁷³ Hierdurch werden auch räumlich und zeitlich entfernte, ungewisse Risiken von der Schutzpflicht mit umfasst.⁵⁷⁴ Zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht muss der Gesetzgeber deshalb bereits bei Vorliegen eines Risikos, sprich bei potenzieller Möglichkeit des Gefahren Eintritts, tätig werden.⁵⁷⁵

Hinzu kommt die Tatsache, dass wegen des komplexen und komplizierten Wirkungsgefüges des Naturhaushaltes der Nachweis einer unabwiesbaren oder höchstwahrscheinlichen Gefährdung zumeist erst dann erbracht werden kann, wenn der Schadenseintritt unmittelbar bevorsteht oder schon erfolgt ist, sodass eine effektive Abwehr der Gefahr nahezu unmöglich ist. Es können sich nämlich auf Grund langer Akkumulationsprozesse zum Zeitpunkt der Vornahme als unschädlich erachtete Handlungen nach einer längeren Zeitspanne als schädigend erweisen.⁵⁷⁶

⁵⁶⁸ **Murawiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 18; **ders.**, NVwZ 1996, 222, 223; **Wolf**, KritV 1997, 280, 293.

⁵⁶⁹ **Kloepfer**, DVBl. 1996, 73, 76.

⁵⁷⁰ **Hoffmann-Riem**, DV 1995, 425, 427; **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 11.

⁵⁷¹ **Di Fabio**, S. 812; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 53; **Murawiek**, NuR 2002, 641, 648; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 18; **Waechter**, NuR 1996, 321, 327.

⁵⁷² **BT-Drs.**, 11/7168, S. 26; **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 332; **Caspar/Schröter**, S. 35; **Di Fabio**, S. 821; **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn. 8; **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 72; **Unruh/Strohmeier**, NuR 1998, 225, 231; **Wolf**, KritV 1997, 280, 294.

⁵⁷³ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 69; **Henneke**, NuR 1995, 325, 329; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 19; **Schink**, DÖV 1997, 221, 226; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 19; **Veith**, S. 126.

⁵⁷⁴ **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 19; **Wolf**, KritV 1997, 280, 294.

⁵⁷⁵ **Isensee**, § 111, Rn. 106.

⁵⁷⁶ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 53; **Rehbinder**, NVwZ 2002, 657, 660, 661.

Zudem besteht im Umweltrecht verglichen mit dem sonstigen Gefahrenabwehrrecht die Besonderheit, dass regelmäßig keine einfache Kausalität zwischen Ursache und Wirkung, sondern fast immer eine durch viele Ursachen überlagerte „Multikausalität“ vorherrscht. Diese ist noch dazu durch lange Latenzzeiten bis zur Erkennbarkeit der Schäden gekennzeichnet.⁵⁷⁷ Auch setzt die Schädigung einzelner Umweltgüter oftmals eine Schadenskette in Gang, die - wenn überhaupt - nur schwer umzukehren ist. Daher stellt die Risikovorsorge einen Teil des garantierten Kerngehalts des Art. 20a GG dar,⁵⁷⁸ dem wegen der fortschreitenden Veränderung und Zerstörung der Umwelt noch dazu ein besonderes Gewicht beizumessen ist.⁵⁷⁹

Übertragen auf die Aufhebung eines Schutzgebietes ergibt sich aus dem Prinzip der Gefahrenvorsorge zunächst die Pflicht zur Erstellung einer genauen Prognose über die zu erwartenden Auswirkungen auf die schutzwürdigen Naturgüter in diesem Gebiet.⁵⁸⁰ Darauf basierend darf die Aufhebung nur erfolgen, wenn erhebliche Beeinträchtigungen dieser Schutzgüter entweder höchstwahrscheinlich ausgeschlossen oder aber durch übergeordnete Belange gerechtfertigt sind. Denn mit der vorangegangenen Unterschutzstellung wurde die Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der Naturgüter festgestellt, deren erhebliche Beeinträchtigung ein Risiko im Sinne des Vorsorgeprinzips darstellt.

Neben der Gefahrenvorsorge enthält das Vorsorgeprinzip gleichermaßen die Ressourcenvorsorge, wonach der Gesetzgeber im Rahmen seines umweltplanerischen Grundkonzepts die Ressourcen zum Zwecke zukünftiger Nutzungen auch im Hinblick auf kommende Generationen zu schonen hat.⁵⁸¹ Dies beinhaltet einen sparsamen Ressourcenverbrauch, sodass ökologische Belastungsschwellen nicht ausgeschöpft werden.⁵⁸² Sinn und Zweck dieses insbesondere im Immissionsschutzrecht mit der so genannten Freiraum-These entwickelten Grundsatzes ist die Erhaltung von unbelasteten Bereichen, damit diese als künftige Lebensräume Verwendung finden können. So wurde in der Begründung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz im Jahre 1973 bereits hervorgehoben, dass

⁵⁷⁷ **Caspar/Schröter**, S. 35; **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 332/333.

⁵⁷⁸ **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 48; **ders.**, Umweltrecht, § 3, Rn. 25.

⁵⁷⁹ **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 48; **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 13.

⁵⁸⁰ Siehe zu den Anforderungen, die an Prognosen zu stellen sind, ausführlich unten **4. a) aa) ccc)**.

⁵⁸¹ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 26; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 22.

⁵⁸² **Rehbinder**, NVwZ 2002, 657, 660; **Söhnlein**, S. 131; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 22; **Waechter**, NuR 1996, 321, 326.

infolge der voranschreitenden Verdichtung der Lebensräume ausreichende Freiräume auch im Interesse künftiger Industrieansiedlungen erhalten bleiben müssten.⁵⁸³

Sofern zum damaligen Zeitpunkt die Erhaltung derartiger Freiräume sogar auch wegen der Ansiedlung von Industrieanlagen als notwendig erachtet wurde, so muss nach dem heutigen Verständnis des Vorsorgeprinzips und unter Zugrundelegung der Zielvorstellung der Umweltvorsorge, nämlich „... die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln und im Sinne eines ökologischen Generationenvertrages zu sichern ...“,⁵⁸⁴ die Ressourcenvorsorge zuvörderst im Sinne einer Schonung von Umweltgütern verstanden werden.⁵⁸⁵

Dementsprechend stellte die Bundesregierung bereits im Jahre 1990 ausdrücklich klar, dass deren Ziel der Umweltpolitik darin liege, „... den Zustand der Umwelt so zu erhalten und zu verbessern, daß [...] Freiräume für die Entwicklung der Vielfalt von wild lebenden Arten und Landschaftsräumen erhalten bleiben und erweitert werden.“⁵⁸⁶ Nur in diesem Verständnis können die Lebensräume und -grundlagen für die kommenden Generationen gewahrt werden.⁵⁸⁷

Dabei müssen im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes Pufferzonen für etwaige Renaturierungen für den Fall von Naturkatastrophen erhalten bleiben bzw. geschaffen werden, damit sich von derartigen Ereignissen betroffene Arten im Bestand wieder erholen und vermehren können.

Zum schonenden Umgang mit Ressourcen gehört auch eine effiziente Nutzung derselben.⁵⁸⁸ Unter dem Aspekt der Ressourcenvorsorge ist dem Art. 20a GG demnach eine konsequente Kreislaufwirtschaft immanent,⁵⁸⁹ wonach die Wiederverwertung in ihrer ursprünglichen Eigenschaft nicht mehr verwendeter Rohstoffe Vorrang vor deren Entsorgung hat. Da auch der Boden als endlicher Rohstoff im Sinne der Ressourcen zu betrachten ist, muss die wirtschaftliche Nutzung bereits erschlossener, aber brach liegender Flä-

⁵⁸³ **BT-Drs.** 7/179, S. 32; **Jarass**, BImSchG, § 5, Rn. 47.

⁵⁸⁴ **BT-Drs.** 11/7168, S. 26.

⁵⁸⁵ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 26; **Schink**, DÖV 1997, 221, 226.

⁵⁸⁶ **BT-Drs.** 11/7168, S. 1.

⁵⁸⁷ **Waechter**, NuR 1996, 321, 326.

⁵⁸⁸ **Söhnlein**, S. 132.

⁵⁸⁹ **Waechter**, NuR 1996, 321, 326.

chen Vorrang vor der Inanspruchnahme neuer Flächen haben.⁵⁹⁰ Dies gilt jedenfalls dann, wenn die brach liegenden Flächen keinen besonderen Funktionswert für den Naturhaushalt besitzen. Gegenüber Flächen, deren wirtschaftliche Nutzung zwar aufgegeben wurde, aber auf denen sich eine selbständige Renaturierung und damit die Bildung eines neuen Biotops vollzogen hat, kann durchaus die Inanspruchnahme neuer Flächen vorrangig sein, wenn Letztere im Einzelfall einen geringeren Funktionswert für den Landschafts- und Naturschutz aufweisen.

In Bezug auf die Aufhebung von Schutzgebieten bedeutet das Prinzip der Ressourcenvorsorge, dass eine Aufhebung nur dann in Betracht kommen kann, wenn hierdurch keine für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen erforderlichen Flächen entzogen werden bzw. dies nicht durch übergeordnete Interessen gerechtfertigt ist.

Beim Vorsorgeprinzip handelt es sich mittlerweile um einen tragenden Grundsatz des deutschen Umweltrechts,⁵⁹¹ der seit den Anfängen der Umweltpolitik als „Leitbild des Umweltschutzes“ anerkannt ist.⁵⁹² Deshalb wird dieses Prinzip durch Art. 20a GG nicht neu eingeführt, sondern es wird als generelle Vorschrift zu einem rechtsverbindlichen Grundsatz auf Verfassungsebene zur umweltrechtlichen Problemlösung etabliert.⁵⁹³ Das Vorsorgeprinzip ist bereits in Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SV sowie in Art. 34 Abs. 1 EV ausdrücklich zum rechtlich verbindlichen Leitprinzip der Umweltpolitik beider Staaten erklärt worden.⁵⁹⁴ Des Weiteren ergibt sich die unmittelbare Rechtsbindung für den Normgeber aus Art. 174 Abs. 2 Satz 2 EGV, weil das Vorsorgeprinzip auch darin explizit erwähnt ist⁵⁹⁵ und zuvor bereits in Art. 130r EGV genannt war. Darüber hinaus findet sich das Vorsorgeprinzip in den Entwürfen zum Umweltgesetzbuch des Bundes wieder (§ 4 UGB-ProfE bzw. § 5 UGB-KomE).⁵⁹⁶ Auch ist es für einen effektiven Schutz der Umwelt schlechthin unerlässlich.⁵⁹⁷ Damit ist das Vorsorgeprinzip als allgemeines Rechtsprinzip⁵⁹⁸ zumindest für staat-

⁵⁹⁰ Siehe oben **aaa**).

⁵⁹¹ **Caspar/Schröter**, S. 35; **Di Fabio**, S. 808; **Frenz**, Sustainable Development, S. 56; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 6; **Murswiek**, DV 2005, 243, 243; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 69; **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 13.

⁵⁹² **Wolf**, KritV 1997, 280, 294; vgl. hierzu bereits das Umweltprogramm der Bundesregierung aus dem Jahre 1970 (**BT-Drs.** 6/2710).

⁵⁹³ **Wolf**, KritV 1997, 280, 294.

⁵⁹⁴ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 6; **Murswiek**, ZUR 2001, 7, 12; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 11, 18.

⁵⁹⁵ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 6; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 18.

⁵⁹⁶ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 73.

⁵⁹⁷ **Murswiek**, ZUR 2001, 7, 12.

⁵⁹⁸ **Murswiek**, DV 2005, 243, 244.

liche Stellen zum unmittelbar geltenden Bundesrecht erwachsen,⁵⁹⁹ sodass es vom Normgeber zu beachten ist. Insoweit hat der Gesetzgeber ein prinzipielles umweltpolitisches Konzept geschaffen, wonach er vom Vorsorgeprinzip nur in sachlich begründeten Fällen abweichen darf, was einer „Selbstverpflichtung“ des Gesetzgebers gleich kommt.⁶⁰⁰

ddd) Das Nachhaltigkeitsprinzip

Zunächst einmal ist der Grundsatz der Nachhaltigkeit vom mittlerweile vielseitig gebrauchten Begriff der nachhaltigen Entwicklung zu unterscheiden. Der Begriff nachhaltige Entwicklung (engl.: sustainable development) wurde im so genannten Brundtland-Bericht im Jahre 1987⁶⁰¹ aufgeworfen, in die internationale Diskussion eingeführt und im Zuge der Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahre 1992 zum Leitbild für die internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik erklärt.⁶⁰² Hiernach beinhaltet der Begriff der nachhaltigen Entwicklung⁶⁰³ eine ökologische, ökonomische und soziale Komponente, weshalb regelmäßig von einem Zieldreieck die Rede ist, es sich also nicht um ein rein ökologisches Konzept handelt.⁶⁰⁴ Nachhaltige Entwicklung ist somit nicht einzig und wohl auch nicht vordergründig auf den Umweltschutz gerichtet, sondern ist von vornherein auf einen Ausgleich mit anderen Zielen ausgelegt.⁶⁰⁵

⁵⁹⁹ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 6; **ders.**, DVBl. 1991, 1, 3/4; **Rehbinder**, Prinzipien des Umweltrechts, S. 272.

⁶⁰⁰ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 6.

⁶⁰¹ Abschlussbericht der von den Vereinten Nationen eingesetzten **Weltkommission für Umwelt und Entwicklung** (engl.: World Commission on Environment and Development (WCED)) zum Thema „Unsere gemeinsame Zukunft“ (engl.: Our Common Future); sog. „Brundtland-Report“, benannt nach der damaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland, die den Vorsitz der Kommission innehatte.

⁶⁰² **Frenz**, Sustainable Development, S. 13/14, 15; **Ketteler**, NuR 2002, 513, 513; **Kloepfer**, DVBl. 1996, 73, 78; **Menzel**, ZRP 2001, 221, 222; **Murswiek**, NuR 2002, 641, 641.

⁶⁰³ Die ursprüngliche Übersetzung „dauerhafte Entwicklung“ wurde korrigiert und in „nachhaltige Entwicklung“ umbenannt (**Frenz**, Sustainable Development, S. 13).

⁶⁰⁴ **Frenz**, Sustainable Development, S. 14, 17; **Murswiek**, NuR 2002, 641, 642; **Söhnlein**, S. 128; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 23, 24.

⁶⁰⁵ **Ketteler**, NuR 2002, 513, 513/514; **Murswiek**, NuR 2002, 641, 641; **Rehbinder**, NVwZ 2002, 657; **Schröder**, WiVerw 1995, 65, 65/66.

Dadurch unterscheidet sich der Begriff der nachhaltigen Entwicklung erheblich von dem wesentlich engeren Grundsatz der Nachhaltigkeit⁶⁰⁶ im Sinne des Art. 20a GG.⁶⁰⁷ Letzterer ist ausschließlich auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bezogen.⁶⁰⁸ Er ist zwar einem möglichen Ausgleich mit wirtschaftlichen und sozialen Zielen nicht entzogen, doch erfolgt dieser erst auf der Ebene der Abwägung mit den widerstreitenden anderen Interessen und nicht schon auf der Ebene des Schutzbereichs des Art. 20a GG.

Durch die Aufnahme des Staatsziels Umweltschutz ist der Nachweltschutz zum unmittelbaren Bestandteil der Verfassung erwachsen.⁶⁰⁹ Mit der ausdrücklichen Bezugnahme des Schutzbereichs des Art. 20a GG auch auf die künftigen Generationen legt der verfassungsändernde Gesetzgeber den Staatsgewalten eine rechtsverbindliche Langzeitverantwortung auf, die durch nachhaltige Maßnahmen umzusetzen ist.⁶¹⁰

Nach dem Gebot der Nachhaltigkeit darf der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen nur in dem Maße nutzen, als sie auch den nachfolgenden Generationen erhalten bleiben.⁶¹¹ Art. 20a GG beinhaltet eine ausdrücklich in die Zukunft gerichtete Dimension⁶¹² und verbietet damit eine Ausrichtung staatlichen Handelns auf bloß kurzfristige Interessen an Nutzung verfügbarer Ressourcen.⁶¹³ Die Zielrichtung hoheitlichen Handelns hat sich vielmehr von Verfassungs wegen zu Gunsten des ökologischen Nachweltschutzes verschoben.⁶¹⁴

⁶⁰⁶ **Frenz**, Sustainable Development, S. 27.

⁶⁰⁷ **Söhnlein**, S. 129.

⁶⁰⁸ **Ketteler**, NuR 2002, 513, 517.

⁶⁰⁹ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 73; **Frenz**, Das Verursacherprinzip, S. 216/217; **Murswiek**, NuR 2002, 641, 645; **Veith**, S. 116, 117.

⁶¹⁰ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 52; **Frenz**, Sustainable Development, S. 56; **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn. 6; **Ketteler**, NuR 2002, 513, 521; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 3, Rn. 15; **ders.**, DVBl. 1996, 73, 78; **Murswiek**, NuR 2002, 641, 644/645; **Rehbinder**, NVwZ 2002, 657, 658; **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 11; **Wolf**, KritV 1997, 280, 292.

⁶¹¹ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 52; **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn. 10; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 31; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 32, 38; **ders.**, NuR 2002, 641, 641, 645; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 31; **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 17; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 28; **Veith**, S. 115, 171; **Waechter**, NuR 1996, 321, 326; **Wolf**, KritV 1997, 280, 290.

⁶¹² **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 30; **Schröder**, WiVerw 1995, 65, 74, 75; **Vogel**, DVBl. 1994, 497, 500.

⁶¹³ **Kloepfer**, DVBl. 1996, 73, 77/78; **Wolf**, KritV 1997, 280, 290.

⁶¹⁴ **Menzel**, ZRP 2001, 221, 225; **Wolf**, KritV 1997, 280, 292/293.

Dem Staat wird durch den Nachhaltigkeitsgrundsatz ein „ressourcenbezogenes Erhaltungsziel“ vorgegeben.⁶¹⁵ Durch Schutz und Erhaltung der Artenvielfalt und Ressourcen ist das Erbe von Natur- und Kulturgütern in dem Maße an die künftigen Generationen weiterzugeben, dass diese in den Genuss der gleichen Vielfalt an diesen Gütern kommen, wie dies bei der jetzigen Generation der Fall ist.⁶¹⁶ Der Staat unterliegt der ergebnisorientierten Verantwortung, dafür zu sorgen, dass die Ressourcen nur in dem Umfang genutzt werden dürfen, als sie auf Dauer nutzbar bleiben.⁶¹⁷

Hierdurch gerät der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen mit dem Streben nach wirtschaftlichem Wachstum in Konflikt, sofern dieses unter stetigem Anstieg des Verbrauchs von Ressourcen verfolgt wird.⁶¹⁸ Der Staat hat demzufolge auf ein Wirtschaftswachstum hinzuwirken, welches von der Zunahme negativer ökologischer Auswirkungen entkoppelt ist.⁶¹⁹ Zudem ist hinsichtlich der Quantität der zu erhaltenden Naturgüter zu berücksichtigen, dass diese dauerhaft für eine zumindest der heutigen Bevölkerung entsprechenden Anzahl von Menschen zum Leben ohne gravierende umweltbedingte Gesundheitsschäden ausreichend sein muss.⁶²⁰

Des Weiteren ist in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Sozialstaatsprinzip, nach der der Staat zur Herstellung erträglicher Lebensbedingungen verpflichtet ist, auch in Bezug auf die Umweltbedingungen eine angemessene soziale Entwicklung der künftigen Generationen zu gewährleisten.⁶²¹ Diese Verpflichtung wird durch die Strukturgleichheit zwischen dem Sozialstaatsprinzip und dem Staatsziel Umweltschutz bekräftigt.⁶²²

Um diesem Anspruch zu genügen, muss auch eine entsprechende Reserve für einen etwaigen Bevölkerungszuwachs mit einkalkuliert werden, weil der Staat nur auf diese vorausschauende Weise dem Nachhaltigkeitsgrundsatz Rechnung tragen kann. Deswegen ist bei der Nutzung der Naturgüter - ähnlich wie bei der Ressourcenvorsorge - deren be-

⁶¹⁵ **Murswiek**, NuR 2002, 641, 646, 647; **Rehbinder**, NVwZ 2002, 657, 660; **Schröder**, WiVerw 1995, 65, 73/74.

⁶¹⁶ **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 38.

⁶¹⁷ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 55; **Murswiek**, NuR 2002, 641, 647; **Rehbinder**, NVwZ 2002, 657, 657; **Schröder**, WiVerw 1995, 65, 74; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 39.

⁶¹⁸ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 31; **Wolf**, KritV 1997, 280, 292.

⁶¹⁹ **Wolf**, KritV 1997, 280, 292.

⁶²⁰ **Veith**, S. 138/139.

⁶²¹ **Wolf**, KritV 1997, 280, 290 unter Verweis auf **BVerfGE** 1, 99, (104).

⁶²² Vgl. oben **d) bb) ddd)**.

grenzte Verfügbarkeit zu berücksichtigen, was sich etwa auf den Verbrauch von Boden auswirkt.⁶²³

Der Staat hat folglich bei seinen Handlungen stets die Regenerationskraft der Ökosysteme zu berücksichtigen⁶²⁴ und Maßnahmen, die diese Erholungsfähigkeit überschreiten, zu unterlassen, da andernfalls die künftige Nutzbarkeit der betroffenen Ressourcen nicht gewährleistet werden kann.⁶²⁵ Hierbei ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass es sich bei geschützten Landschaftsgebieten um nicht erneuerbare Ressourcen handelt. Denn die Einteilung in erneuerbare und nicht erneuerbare Ressourcen hängt nicht davon ab, ob sie sich theoretisch überhaupt wieder regenerieren können, sondern es kommt maßgeblich darauf an, ob dies in nach menschlichem Ermessen überschaubaren Perioden erfolgen kann.⁶²⁶

Da unberührte Natur und Landschaft nicht in derselben Qualität reproduzierbar sind,⁶²⁷ zählen sie zu den nicht erneuerbaren Ressourcen. Demnach führt deren Verbrauch, der infolge der Aufhebung von Schutzgebieten und der anschließenden freien Nutzung zu erwarten ist, zwangsläufig zu einer irreversiblen Verringerung dieser Schutzgüter.

Infolgedessen ist wegen des rechtlich verbindlichen Nachhaltigkeitsprinzips ein sparsamer und schonender Umgang mit nicht erneuerbaren Umweltgütern bei allen staatlichen Maßnahmen verpflichtend,⁶²⁸ damit sie der künftigen Generation nicht von vornherein entzogen werden.⁶²⁹ Maßnahmen mit irreversiblen Umweltbeeinträchtigungen dürfen unter Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes nur noch ausnahmsweise bei überwiegenden Gemeinwohlinteressen vorgenommen werden, wenn keine weniger schädliche Alternative ersichtlich ist.⁶³⁰

⁶²³ **Veith**, S. 118.

⁶²⁴ **Ketteler**, NuR 2002, 513, 517; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 33; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 32, 38; **ders.**, NuR 2002, 641, 645; **Schink**, DÖV 1997, 221, 226.

⁶²⁵ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 66; **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn. 10; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 39; **Söhnlein**, S. 132; **Veith**, S. 121.

⁶²⁶ **Kratsch/Schumacher**, S. 10.

⁶²⁷ **Veith**, S. 118, 119.

⁶²⁸ **Ketteler**, NuR 2002, 513, 517; **Murswiek**, NuR 2002, 641, 644; **Rehbinder**, NVwZ 2002, 657; **Schink**, DÖV 1997, 221, 225; **Waechter**, NuR 1996, 321, 326.

⁶²⁹ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 66; **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 73; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 32, 37; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 39, 40; **Sommermann**, in: vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 18; **Veith**, S. 120, 121, 171; **Waechter**, NuR 1996, 312, 326.

⁶³⁰ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 71.

Die Rechtsverbindlichkeit des Nachhaltigkeitsprinzips ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 20a GG, sodass es keiner Herleitung als allgemeines Rechtsprinzip aus anderen Vorschriften bedarf. Denn für eine effektive Umsetzung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen auch für die künftigen Generationen ist der Grundsatz der Nachhaltigkeit schlichtweg unerlässlich und ergibt sich daher aus der Natur der Sache.

Abgesehen davon wird der Begriff der Nachhaltigkeit in Deutschland bereits seit dem 18. Jahrhundert in Bezug auf die Forstwirtschaft verwendet, wonach bei der Bewirtschaftung des Waldes bezogen auf die Menge und die jeweiligen Baumarten nur so viel Holz entnommen werden sollte, wie wieder nachwächst.⁶³¹ Mithin ist der Begriff der Nachhaltigkeit im deutschen Umweltrecht seit langer Zeit etabliert⁶³² und wird seit 1986 von allen Bundesregierungen als zentrales umweltpolitisches Leitbild akzeptiert.⁶³³

Aus alledem ergibt sich, dass die Aufhebung eines Schutzgebietes grundsätzlich nur erfolgen darf, wenn sich aus dem bisherigen Kenntnisstand der Naturwissenschaften keine nachteiligen Folgen für die natürlichen Lebensgrundlagen ergeben. Ausnahmsweise kann die Aufhebung eines Schutzgebietes auch dann erfolgen, wenn überwiegende Gründe dies rechtfertigen.

Da nicht erneuerbare Ressourcen jedoch nur soweit in Anspruch genommen werden dürfen, als dies zur Verfolgung der angestrebten Ziele unbedingt erforderlich ist,⁶³⁴ muss die Aufhebung eines Schutzgebietes unterbleiben, wenn das damit verfolgte Ziel, etwa die Nutzung von Grund und Boden, in gleichem Umfang und mit dem gleichen Erfolg auch außerhalb eines Schutzgebietes verwirklicht werden kann. Zu denken ist auch an weniger einschneidende Maßnahmen, wie z. B. Befreiungen und Ausnahmegenehmigungen. Maßnahmen mit irreversiblen Umweltbeeinträchtigungen dürfen unter Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes nur noch ausnahmsweise bei überwiegenden Gemeinwohlinteressen vorgenommen werden, wenn keine weniger schädliche Alternative ersichtlich ist.⁶³⁵

⁶³¹ **Frenz**, Sustainable Development, S. 25; **Ketteler**, NuR 2002, 513, 517; **Schröder**, WiVerw 1995, 65, 67; **Söhnlein**, S. 128; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 23 (FN 63); **Tremmel/Laukemann/Lux**, ZRP 1999, 432, 432.

⁶³² **Frenz**, Sustainable Development, S. 25; **Murswiek**, DV 2005, 243, 243; **Schröder**, WiVerw 1995, 65.

⁶³³ **Rehbinder**, NVwZ 2002, 657; vgl. nur **BT-Drs.** 10/6028, S. 6 ff.; 11/7168, S. 1, 26 ff.

⁶³⁴ **Murswiek**, NuR 2002, 641, 644.

⁶³⁵ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 71.

Ein darüber hinaus gehender Verbrauch von Ressourcen ist nur dann zulässig, falls für deren Verlust ein funktional angemessener Ausgleich geschaffen wird,⁶³⁶ sodass es dann grundsätzlich auch nicht auf die Vermeidbarkeit der Umweltbeeinträchtigung ankommen kann.⁶³⁷

eee) Das Verursacherprinzip

Auch bei diesem handelt es sich um einen tragenden Grundsatz des deutschen Umweltrechts.⁶³⁸

Nach dem Verursacherprinzip liegt die sachliche und finanzielle Verantwortung für Umweltgefahren oder -beeinträchtigungen beim Verursacher dieses Zustandes, sodass der Verursacher vorrangig vor der Allgemeinheit für die Vermeidung, Beseitigung oder Kompensation heranzuziehen ist.⁶³⁹

Wenngleich dieser Grundsatz vornehmlich für die Zurechnung von Kosten umweltbelastender Maßnahmen herangezogen wird, soll er wegen seiner wirtschaftlichen Folgen auch zur Vermeidung von Umweltbeeinträchtigungen animieren.⁶⁴⁰ Deswegen reicht die Bedeutung dieses Prinzips weiter als die reine Kostenzurechnung.⁶⁴¹ Es handelt sich vielmehr um einen auf normativen Wertungen beruhenden allgemeinen Zurechnungsgrundsatz, wonach es allgemeinen Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit widerspricht, dass die Allgemeinheit für die Folgen aufzukommen habe, deren Ursachen ein anderer gesetzt hat, der möglicherweise auch noch Vorteile aus seinem Handeln zieht.⁶⁴²

⁶³⁶ **Murawiek**, NuR 2002, 641, 645; **Waechter**, NuR 1996, 321, 326; hierin überschneidet sich der Nachhaltigkeitsgrundsatz mit dem Kompensationsprinzip (siehe zu Letzterem unten **fff**).

⁶³⁷ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 66, 67.

⁶³⁸ **Bock**, S. 34; **Helberg**, § 3, Rn. 11; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 6; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 69.

⁶³⁹ **Bock**, S. 34; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 74; **Helberg**, § 3, Rn. 15; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 41, 42; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 31.

⁶⁴⁰ **Bock**, S. 34/35; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 74; **Frenz**, Das Verursacherprinzip, S. 29/30.

⁶⁴¹ **Helberg**, § 3, Rn. 15; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 42.

⁶⁴² **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 31.

Deshalb greift die Aussage, die Ursache für die Heranziehung des Verursachers im Umweltrecht sei „... im wesentlichen wirtschaftswissenschaftlich begründet ...“⁶⁴³ insoweit zu kurz, als das Umweltrecht als besonderes Gefahrenabwehrrecht auch die allgemeinen Zurechnungsprinzipien der Gefahrenabwehr beinhaltet, nach denen der Verursacher einer Gefahr als Adressat von Gefahrenabwehrmaßnahmen und -beseitigungspflichten herangezogen werden kann. Auch dort ist der Verursacher bereits auf der Primärebene der Gefahrenabwehr als Adressat zur Gefahrenbeseitigung verpflichtet und wird nicht erst auf der Sekundärebene zur Kostentragung in die Pflicht genommen. Dementsprechend kann für das Umweltrecht als besonderes Gefahrenabwehrrecht nichts anderes gelten.

Hinsichtlich der Aufhebung von Schutzgebieten durch den Staat stellt sich die Frage, ob in dieser Maßnahme bereits eine zumindest mittelbare Umweltbeeinträchtigung gesehen werden kann, für deren Folgen andere als der Verursacher aufzukommen haben.

Zunächst ist festzustellen, dass in der Aufhebung eines Schutzgebietes jedenfalls indirekt eine Beeinträchtigung der Umwelt gesehen werden kann. Denn dem zuvor unter Schutz gestellten Gebiet wird damit das Schutzregime entzogen und es werden nunmehr Nutzungen zugelassen, die vorher zum Schutze der Naturgüter untersagt waren, weil sie für diese als Gefährdung erachtet wurden.

Auch wenn die direkte Inanspruchnahme der Umwelt und damit deren unmittelbare Beeinträchtigung erst später und durch Dritte erfolgen werden, liegt in der Aufhebung des Schutzgebietes eine notwendige Bedingung, ohne die die anschließende Beeinträchtigung jedenfalls nicht legal erfolgen kann. Dabei ist es unerheblich, ob nach der Aufhebung des Schutzgebietes tatsächlich eine Umweltbeeinträchtigung erfolgen wird, weil auf Grund des Vorsorgeprinzips die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung ausreicht und sich diese bereits daraus ergibt, dass in dem Gebiet zuvor die Vornahme der mit der Unterschutzstellung untersagten Nutzung als potenzielle Gefährdung der Naturgüter angesehen wurde, welche es eben zu vermeiden galt. Daraus resultiert, dass der Normgeber, welcher die Aufhebung verfügt, als Verursacher einer Umweltbeeinträchtigung anzusehen ist.

⁶⁴³ So aber **Frenz**, Das Verursacherprinzip, S. 29.

Schließlich muss festgestellt werden, ob für die Folgen dieser Umweltbeeinträchtigung andere als der Verursacher aufkommen müssen.

Da das Verursacherprinzip wie bereits erwähnt nicht nur auf Kostenfolgen abstellt, sind auch sonstige nachteilige Auswirkungen zu berücksichtigen. Zu denken wäre etwa an die Einschränkung der Planungs- und Gestaltungsfreiheit anderer Normgeber. Darf nämlich die Gesamtsituation des Umweltniveaus nicht verschlechtert werden,⁶⁴⁴ könnten andere Normgeber wegen der Schutzgebietsaufhebung ihrerseits an einer solchen Maßnahme gehindert sein, wenn erst dadurch das Schutzniveau in seiner Gesamtheit verschlechtert würde. Hebt beispielsweise ein Bundesland durch Gesetz Schutzgebiete auf, führt dies zwangsläufig zu einer Verkürzung des Schutzniveaus bezüglich der davon betroffenen geschützten Naturgüter, sofern diese noch schutzwürdig und schutzbedürftig sind.⁶⁴⁵ Wird dadurch die Grenze des noch verträglichen Schutzniveaus erreicht, dürfen andere Bundesländer ihrerseits keine Schutzgebiete aufheben, die denselben Schutzzweck verfolgen, weil sich dadurch das Schutzniveau in seiner Gesamtheit verschlechtern würde. Denn die Gesamtsituation des Schutzniveaus der Umweltgüter bezieht sich nicht nur auf die räumlichen Grenzen des Normgebers des jeweiligen Bundeslandes, sondern ist im Hinblick auf Art. 20a GG jedenfalls bundesweit zu sehen. Folglich muss das Bundesland, welches die Aufhebung eines Schutzgebietes anstrebt, die Interessen anderer Bundesländer jedenfalls berücksichtigen. Diese Anforderungen müssen auch beachtet werden, wenn die Aufhebung von Schutzgebieten generell durch gesetzliche Regelung erfolgt.

Gestützt wird diese Auslegung durch das Bundesstaatsprinzip, wonach die einzelnen Bundesländer untereinander von Verfassungs wegen zu länderfreundlichem Verhalten verpflichtet sind,⁶⁴⁶ weshalb ein Land auf die Interessen anderer Länder Rücksicht nehmen muss, wenn die Auswirkungen eines Gesetzes sich auch auf andere Länder erstrecken.⁶⁴⁷ Dies kann bei der Aufhebung von Schutzgebieten durchaus der Fall sein. So etwa, wenn ein Bundesland mit einem Gesetz gleichzeitig 15 große Landschaftsschutzgebiete aufhebt und damit die Fläche der Landschaftsschutzgebiete um insgesamt zwei Drit-

⁶⁴⁴ Siehe **bbb**).

⁶⁴⁵ Fehlt zum Zeitpunkt der Aufhebung des Schutzgebietes die Schutzwürdigkeit und -bedürftigkeit der Naturgüter, liegt keine Verkürzung des Schutzniveaus der Naturgüter vor.

⁶⁴⁶ **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 218; **Maurer**, Staatsrecht I, § 10, Rn. 50, 52.

⁶⁴⁷ **Katz**, Rn. 247.

tel verringert.⁶⁴⁸ Dass eine derartige Maßnahme die Gesamtsituation des Schutzniveaus auch für die benachbarten Bundesländer beeinträchtigt, ist offensichtlich.

Dasselbe gilt für die Kommunen auf Grund des interkommunalen Abstimmungsgebotes, weil die nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantierte Planungshoheit der Gemeinden unter dem Vorbehalt wechselseitiger Rücksichtnahme steht.⁶⁴⁹

Unter der Berücksichtigung, dass mit der Aufhebung von Schutzgebieten wirtschaftliche Vorteile für die aufhebende Körperschaft verbunden sind, weil einerseits offensichtlich Kosten wie für etwaige Pflegemaßnahmen zur Verwirklichung des Schutzzwecks entfallen und andererseits die betreffenden Gebiete einer wirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden können, profitiert die aufhebende Körperschaft hiervon, während den anderen Körperschaften diese Vorteile versagt bleiben. Somit haben andere als der Verursacher die Folgen der Umweltinanspruchnahme zu tragen, während der Verursacher sogar noch Vorteile aus der Aufhebung der Schutzgebiete ziehen kann.

Aus dem Verursacherprinzip ergibt sich demnach ein Abstimmungsgebot mit anderen Gebietskörperschaften, wenn eine Gebietskörperschaft die Aufhebung eines Schutzgebietes beabsichtigt und sich diese Maßnahme auf andere Gebietskörperschaften auswirken könnte.

Müsste das Verursacherprinzip im Zusammenhang mit der Aufhebung von Schutzgebieten keine Berücksichtigung finden, könnte ein Wettlauf der Aufhebung von Schutzgebieten entstehen. Denn die verschiedenen Körperschaften könnten verleitet sein, in ihrem Zuständigkeitsbereich Schutzgebiete rasch aufzuheben, solange die Grenze der Verschlechterung der Umwelt in ihrer Gesamtsituation noch nicht erreicht wäre.

Hinsichtlich der unmittelbaren Rechtsverbindlichkeit des Verursacherprinzips gilt das Gleiche wie zum Vorsorgeprinzip,⁶⁵⁰ weil auch das Verursacherprinzip in Art. 16 Abs. 1 SV, Art. 34 Abs. 1 EV und Art. 174 Abs. 2 Satz 2 EGV ausdrücklich erwähnt wird. Darüber hinaus findet sich das Verursacherprinzip in den Entwürfen zum Umweltgesetzbuch des Bundes wieder (§ 5 Abs. 1 UGB-ProfE bzw. § 6 UGB-KomE).⁶⁵¹ Zudem ist es auch im Gefah-

⁶⁴⁸ So geschehen in Hessen (siehe oben **Einleitung**).

⁶⁴⁹ Vgl. **BVerwGE** 117, 25, (35 ff.); **Bönker**, § 3, Rn. 141; **Gern**, Rn. 170; **vMutius**, Rn. 213.

⁶⁵⁰ Siehe **ccc**).

⁶⁵¹ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 74.

renabwehrrecht als allgemeines Rechtsprinzip geläufig. Deswegen ist auch das Verursacherprinzip als allgemeines Rechtsprinzip anerkannt.

fff) Das Kompensationsprinzip

Nach dem Kompensationsprinzip kann eine rechtlich an sich nicht erlaubte Beeinträchtigung von Umweltgütern gestattet werden, sofern die Beeinträchtigung durch andere Maßnahmen in natura ausgeglichen werden kann.⁶⁵² Mit diesem Grundsatz sollen die privaten und wirtschaftlichen Interessen an Nutzung von Naturgütern mit denen des Umweltschutzes in Einklang gebracht werden.⁶⁵³

In Betracht zu ziehen ist ein Ausgleich für Eingriffe in den Naturhaushalt nach diesem Prinzip dann, wenn eine Kompensation möglich ist und sich als milderer Mittel zur vollständigen Untersagung einer Maßnahme anbietet, wobei sich der Umfang des Ausgleichs nach dem Äquivalenzprinzip mit dem Ziel eines vollständigen Schadensausgleichs bestimmt.⁶⁵⁴ Von der Vorgabe eines vollständigen Ausgleichs kann nur in besonders begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden.⁶⁵⁵

Wenngleich das Kompensationsprinzip vornehmlich auf die Nutzung von Umweltgütern durch private Dritte zugeschnitten ist, lässt sich aus diesem Grundsatz im Wege des Erst-Rechts-Schlusses ableiten, dass der Staat bei seinen Handlungen erst recht der Kompensationspflicht unterliegt, wenn er die Beeinträchtigung von Umweltgütern durch private Dritte nur zulässt, sofern ein angemessener Ausgleich geschaffen wird.

Inhaltlich ist das Kompensationsprinzip als Ergänzung zum Nachhaltigkeitsgrundsatz und zum Verschlechterungsverbot zu verstehen, nach dem eine spürbare Verschlechterung der Umweltqualität in ihrer Gesamtheit nicht erfolgen darf.⁶⁵⁶ Die Gesamtbetrachtung der Umweltsituation bedeutet aber nicht, dass die einzelnen Teilbereiche des Umweltschutzes

⁶⁵² **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 36; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 42; **Voßkuhle**, Das Kompensationsprinzip, S. 391.

⁶⁵³ **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 42.

⁶⁵⁴ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 36; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 2, Rn. 42; **Voßkuhle**, Das Kompensationsprinzip, S. 391.

⁶⁵⁵ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 36; **Voßkuhle**, Das Kompensationsprinzip, S. 391.

⁶⁵⁶ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 65; **Frenz**, Sustainable Development, S. 57; **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn. 10; **Murawiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 44; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 44; **Waechter**, NuR 1996, 321, 326; siehe zum Verschlechterungsverbot bereits oben **bbb**).

bilanzierend miteinander verrechnet werden können und damit die Vernachlässigung des einen Teilbereiches durch den verstärkten Umweltschutz in einem anderen Teilbereich kompensiert werden kann. Es kann also eine Vernachlässigung des Landschafts- und Naturschutzes nicht etwa durch verstärkten Klimaschutz kompensiert werden.

Auch wenn das Wirkungsgefüge der Ökosysteme derart kompliziert und miteinander verknüpft ist, existieren insoweit in sich relativ abgeschlossene Teilbereiche, die eine isolierte Betrachtung des jeweiligen Zustandes der Umwelt in diesem Teilbereich erlauben, sodass etwa der Landschafts- und Naturschutz ohne Hinzuziehung anderer Teilbereiche als Gesamtsituation herangezogen werden kann.

Würde also eine Maßnahme zu einer signifikanten Verschlechterung der gesamten Umweltsituation in einem Teilbereich führen, so ist diese Maßnahme nur zulässig, wenn sie durch andere Handlungen gerade in diesem Teilbereich entsprechend ausgeglichen und die Verschlechterung der gesamten Umweltsituation in diesem Teilbereich dadurch verhindert wird.⁶⁵⁷ Dabei besteht die Schwierigkeit, etwaige Risiken und Gefahren wegen der komplexen Wechselwirkungen des Naturhaushaltes und den erst lange Zeit später erkennbaren Folgen auf die natürlichen Lebensgrundlagen sachgerecht zu bewerten und hinsichtlich der heute anstehenden Maßnahmen angemessen zu berücksichtigen. Hierzu bedarf es verlässlicher Prognosen, welche die Jahre lange Akkumulation von Umweltbelastungen, Langzeitrisiken und unumkehrbare Beeinträchtigungen berücksichtigt.⁶⁵⁸

Hinsichtlich der Kompensationsfähigkeit ist zu bedenken, dass der Wegfall von bestimmten Biotopen unter biologischen Aspekten des Öfteren nicht kompensierbar und damit einem ökologischen Ausgleich von vornherein nicht zugänglich ist.⁶⁵⁹ Bei Landschaftsgebieten kommt es also darauf an, ob die Funktion für den Naturhaushalt des in Anspruch genommenen Landschaftsbereichs in der gleichen Relation andernorts ausgeglichen werden kann. Diesbezüglich ist bei der Nutzung von Landschaft zu berücksichtigen, dass nicht ohne weiteres von deren Reproduzierbarkeit an anderer Stelle ausgegangen werden kann. Denn die örtlichen Gegebenheiten, die einem Landschaftsbereich sein Gepräge geben, hängen von derart vielen Faktoren wie etwa regionales Klima, Bodenbeschaffenheit und -zusammensetzung und vielen mehr ab, weshalb nur sehr schwer dieselben Umstände an anderer Stelle vorgefunden oder nachgebildet werden können.

⁶⁵⁷ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 65.

⁶⁵⁸ **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 37.

⁶⁵⁹ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 36;

Dies gilt insbesondere für Landschaftsbereiche, die unter Schutz gestellt sind, weil mit der Unterschutzstellung gerade die Besonderheit des Gebietes in ökologischer oder ästhetischer Hinsicht herausgehoben wurde. Demzufolge handelt es sich jedenfalls bei geschützten Landschaftsgebieten insoweit um nicht erneuerbare Ressourcen.⁶⁶⁰

Da das Kompensationsprinzip in zahlreichen umweltrechtlichen Regelungen enthalten⁶⁶¹ und auch in § 9 Satz 4 UGB-KomE aufgeführt ist,⁶⁶² handelt es sich auch bei diesem Grundsatz um ein allgemeines Rechtsprinzip,⁶⁶³ welches vor allem das Verschlechterungsverbot und das Vorsorgeprinzip sinnvoll ergänzt.

Die Aufhebung von Schutzgebieten ist unter Berücksichtigung des Kompensationsprinzips grundsätzlich nur zulässig, wenn der vollständige Ausgleich des Schutzgebietes an anderer Stelle vorgenommen wird.

ee) Zusammenfassung: konkrete Grenzen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers aus dem Schutzniveau des Art. 20a GG

Aus den vorangegangenen Untersuchungen ergibt sich, dass es sich bei den erwähnten Prinzipien um allgemeine Rechtsprinzipien handelt, die zudem allesamt in Art. 20a GG enthalten sind. Dementsprechend vermitteln sie ein relativ bestimmtes Schutzniveau, das mit dem skizzierten Inhalt von den Staatsgewalten zu beachten ist und in diesem Umfang auch den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei seinen Maßnahmen einschränkt.

Der Gesetzgeber muss sich daher bei der Konkretisierung des Staatsziels Umweltschutz an den diesem immanenten Rechtsprinzipien im Rahmen der ihm zustehenden Gestaltungsfreiheit orientieren.⁶⁶⁴ Selbst wenn die juristische Konkretisierung der in dieser Vorschrift enthaltenen Zielvorgaben aufwendig und schwierig sein mag, so ist sie jedenfalls nicht per se unmöglich.

⁶⁶⁰ Siehe hierzu bereits oben **ddd**).

⁶⁶¹ **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, Umweltrecht, § 2, Rn. 43.

⁶⁶² **Kloepfer**, Umweltrecht, § 4, Rn. 36; **Voßkuhle**, Das Kompensationsprinzip, S. 391.

⁶⁶³ So auch **Voßkuhle**, Das Kompensationsprinzip, S. 108, der dieses allgemeine Rechtsprinzip bereits aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, insbesondere aus dem Grundsatz des mildesten Mittels ableitet.

⁶⁶⁴ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 75.

Die Interpretationsschwierigkeiten ergeben sich dabei zunächst aus der gewöhnlichen Unbestimmtheit einer Verfassungsnorm, welche jedoch durch die vorgenommene Auslegung größtenteils überwunden werden konnte. Des Weiteren ist es den allgemeinen Rechtsprinzipien wesensimmanent, dass sie sich nicht im gleichen Maße konkret fassen lassen und auch nicht sollen, wie dies bei Rechtsregeln der Fall ist.⁶⁶⁵

Insbesondere bei übergeordneten Rechtsprinzipien des Umweltrechts muss berücksichtigt werden, dass es sich bei diesen um von der jeweiligen Sachmaterie unabhängige Grundsätze handeln muss, die bereits deshalb auf Verfassungsebene keinen hohen Konkretisierungsgrad aufweisen können, weil etwa das Vorsorgeprinzip im Fachrecht des Immissionsschutzes auf ganz andere tatsächliche und rechtliche Umstände trifft als dies etwa auf dem Gebiet des Wasserrechts der Fall ist.⁶⁶⁶

Es ist selbst im besonderen Umweltrecht nicht ungewöhnlich, dass sich allgemein gehaltenen und unbestimmten Rechtsbegriffen abstrakte Umweltstandards entnehmen lassen, die ihrerseits bestimmt genug sind, um unmittelbare Pflichten für Privatpersonen zu begründen.⁶⁶⁷ So ergeben sich etwa aus § 5 Abs. 1 BImSchG unmittelbar geltende Rechtspflichten für die Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen.⁶⁶⁸ Es bedarf zur unmittelbaren Anwendung abstrakter Umweltstandards auch nicht notwendigerweise untergesetzlicher Normen.⁶⁶⁹

Hinzu kommt die Tatsache, dass es im Umweltrecht nur selten Normen geben wird, in denen ein quantitatives Schutzniveau festgelegt ist, weil nicht alle Umweltgüter im gleichen Maße messbar und quantifizierbar sind. Zudem sind die naturwissenschaftlichen Grundlagen, die für die Festlegung eines exakten Schutzniveaus für einen gewissen Zeitraum erforderlich sind, noch nicht abschließend erforscht. Auch kommt es von Natur aus ständig zu Veränderungen innerhalb der Ökosysteme, weshalb es überhaupt nicht sinnvoll ist, quantitative Festlegungen in Form eines statischen Schutzniveaus zu treffen.⁶⁷⁰

⁶⁶⁵ *Di Fabio*, S. 810.

⁶⁶⁶ *Ossenbühl*, NVwZ 1986, 161, 164.

⁶⁶⁷ *Murswiek*, NuR 2002, 641, 645.

⁶⁶⁸ *Jarass*, BImSchG, § 5, Rn. 1, 116.

⁶⁶⁹ *Murswiek*, NuR 2002, 641, 645/646.

⁶⁷⁰ *Söhnlein*, S. 121/122.

Dementsprechend nennt selbst das Bundesnaturschutzgesetz als Fachgesetz für den Natur- und Landschaftsschutz in § 1 Abs. 1 nur unbestimmte Qualitätsziele, wie etwa die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder die Vielfalt und Eigenart der Landschaft. Aber auch ohne ein quantitativ konkretes Schutzniveau hat sich auf dem Gebiet des Natur- und Landschaftsschutzes etwa das Merkmal der guten naturschutzfachlichen Praxis herausgebildet, welches in der Rechtsprechung als Richtschnur für die Beurteilung von Eingriffen in Natur und Landschaft herangezogen wird.

f) Zusammenfassung: materieller Regelungsbereich des Art. 20a GG

Nach alledem lässt sich festhalten, dass sich unmittelbar aus Art. 20a GG ein justiziabler umweltrechtlicher Kerngehalt entnehmen lässt, der einen ökologischen Mindeststandard enthält, von dem nur zu dessen Gunsten, nicht jedoch zu dessen Nachteil abgewichen werden darf.⁶⁷¹ Wenngleich sich den dargelegten Prinzipien des Umweltrechts keine festen Größen oder quantitativen Maßstäbe entnehmen lassen, so ändert dies nichts daran, dass diese Vorschrift in Bezug auf das Untersuchungsthema einen auslegungsfähigen Inhalt besitzt, an dem die Aufhebung eines Schutzgebietes bzw. der Erlass eines Gesetzes zur generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten gemessen werden kann. Denn die Zielaussage des Art. 20a GG ist klar und widerspruchsfrei.

Für die gerichtliche Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Aufhebung eines Schutzgebietes oder des Erlasses eines Gesetzes zur generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten muss Art. 20a GG deshalb nicht sämtliche Pflichten des Gesetzgebers in allen Einzelheiten vorschreiben. Bei der Aufhebung eines Schutzgebietes steht dem Gesetzgeber zweifelsfrei ein gewisser Gestaltungsspielraum zu. Er unterliegt bei seiner Maßnahme jedoch der gerichtlichen Kontrolle.

Die Rechtsprechung hat im Streitfall immer die Einhaltung der im Bereich des Art. 20a GG nicht unbeachtlichen Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums zu überprüfen.⁶⁷² Diese Kontrolle wird zunächst auf die Verletzung der Schutzpflicht im Allgemeinen beschränkt, ohne dass der Normadressat zu einer konkreten Maßnahme verpflich-

⁶⁷¹ **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 47.

⁶⁷² **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 50, 51; **Murswiek**, NVwZ 1996, 222, 226, 229.

tet werden darf, wodurch der Gestaltungsspielraum als solcher unberührt bleibt.⁶⁷³ Die Rechtsprechung darf nämlich nicht der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative zuwider ihre eigenen Vorstellungen vom „richtigen“ Schutz der Umwelt an die Stelle des Gesetzgebers setzen.⁶⁷⁴

Auch geht es bei dem vorliegenden Untersuchungsthema nicht darum, dass die Gerichte dem Gesetzgeber detaillierte Handlungsvorgaben machen, wie das Staatsziel Umweltschutz im Einzelnen umzusetzen ist, sondern es geht nur um die Frage, ob die Aufhebung eines einzelnen Schutzgebietes bzw. die abstrakt-generelle Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch Gesetz unter den Vorgaben des Art. 20a GG rechtmäßig ist. Denn mit der Unterschutzstellung hat der Gesetzgeber bereits eine Auswahl des Mittels zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen getroffen, sodass einzig dessen Rücknahme an sich unter Berücksichtigung potenzieller Handlungsalternativen zu bewerten ist. Bei dieser verfassungsrechtlichen Bewertung sind keine derart exakten Vorgaben erforderlich, weshalb der Kontrollmaßstab weniger konkret sein muss als ein Handlungsmaßstab.

Im Übrigen existieren dieselben Probleme auch hinsichtlich der gerichtlichen Kontrolle der Vorgaben aus dem Sozialstaatsprinzip, was das Bundesverfassungsgericht nicht davon abgehalten hat, die Einhaltung der Grenzen dieses Staatsziels in mehreren Entscheidungen zu überprüfen.⁶⁷⁵ Auch das Bundessozialgericht hat diesbezüglich in mehreren Entscheidungen sogar die konkrete Höhe des zur Sicherung des Lebensunterhalts notwendigen Geldbetrages an den Vorgaben aus dem Sozialstaatsprinzip gemessen.⁶⁷⁶ Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch das Bundessozialgericht stellen fest, dass dem Gesetzgeber zwar ein Einschätzungsspielraum hinsichtlich der Höhe der Regelleistung zusteht, das Ergebnis jedoch insbesondere in Bezug auf die Art und Weise der Bedarfsermittlung im Einklang mit dem Sozialstaatsprinzip stehen muss, da sich bereits aus diesem Mindestvoraussetzungen im Hinblick auf die Höhe der Leistung herleiten lassen.⁶⁷⁷ Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers endet nämlich dort, wo die staatlichen Leistungen das Existenzminimum nicht gewährleisten. Da dem Sozialstaatsprinzip im Vergleich zum Staatsziel Umweltschutz nach den vorerwähnten Gründen aber weniger kon-

⁶⁷³ **Veith**, S. 155.

⁶⁷⁴ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 51 (Hervorhebung im Original).

⁶⁷⁵ vgl. nur **BVerfGE** 5, 85; 40, 121; 82, 60; 98, 169.

⁶⁷⁶ vgl. zuletzt **BSG** SuP 2007, 310, 325 ff.

⁶⁷⁷ **BVerfGE** 82, 60, (80).

krete Vorgaben zu entnehmen sind, kann und muss die verfassungsgerichtliche Kontrolle zur Einhaltung des Art. 20a GG entsprechend dichter vorgenommen werden.

Abgesehen davon, gibt Art. 20a GG die Schutzpflicht für die natürlichen Lebensgrundlagen bereits seit seinem Inkrafttreten im Jahre 1994 verbindlich vor. Seither ist der Gesetzgeber dieser Norm verpflichtet und kann die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht aufschieben, bis gesicherte naturwissenschaftliche Methoden zur Verfügung stehen, mit denen sich sämtliche unter die Vorschrift fallende Naturgüter quantifizierbar und qualifizierbar feststellen lassen. Denn einerseits ist es nahezu unmöglich, die Naturgüter alle zahlenmäßig in ihrer Gesamtheit zu erfassen und andererseits wird es immer Streit um deren qualitative Bewertung geben.

Aber auch ohne derart exakte Maßstäbe lässt sich das Ziel aus Art. 20a GG, die natürlichen Lebensgrundlagen auf Dauer zu schützen, verwirklichen und im Rahmen des festgestellten Kernbereiches verfassungsgerichtlich überprüfen. Außerhalb dieses Kernbereichs des Art. 20a GG steht dem Normgeber unbestritten ein Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung seines Gesetzgebungsauftrages zu.⁶⁷⁸

4. Formelle Anforderungen aus Art. 20a GG

Nachdem nun festgestellt wurde, dass sich aus Art. 20a GG ein materieller Kerngehalt entnehmen lässt, soll im Folgenden untersucht werden, welche formellen Anforderungen sich aus diesem Kerngehalt ableiten lassen, die bei der Aufhebung eines einzelnen Schutzgebietes bzw. der generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten zu berücksichtigen sind.

Denn auf Grund der Verpflichtung des Staates zum effektiven Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ergeben sich aus Art. 20a GG auch prozedurale Mindestvoraussetzungen, die eine angemessene Erfüllung des Schutzauftrages gewährleisten.⁶⁷⁹ Staatliche Schutzpflichten erschöpfen sich nämlich nicht nur in materiellen Anforderungen, sondern

⁶⁷⁸ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 72; **Jarass**, in: Jarass/Piero, GG, Art. 20a, Rn. 18; **Peters**, NVwZ 1995, 555, 556; **Sannwald**, GG, Art. 20a, Rn. 9.

⁶⁷⁹ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 50; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 78; **Hoffmann-Riem**, DV 1995, 425, 427; **Kadelbach**, KritV 1997, 263, 277; **Schink**, DÖV 1997, 221, 227; **Veith**, S. 245; **Waechter**, NuR 1996, 321, 321; **Wolf**, KritV 1997, 280, 304.

sichern diese auch durch die Gewährleistung eines effektiven Verfahrens ab.⁶⁸⁰ Diese vom Bundesverfassungsgericht zu den Grundrechten entwickelte Pflicht zur ausreichenden Verfahrensausgestaltung (Grundrechtsschutz durch Verfahren) ist auf die Staatsziele zu übertragen,⁶⁸¹ weil sie sich auf die objektive Schutzpflicht eines Grundrechts bezieht, die mit der objektiven Verpflichtung bei Staatszielen vergleichbar ist.⁶⁸² Da sich die verfahrensrechtliche Absicherung des Schutzes der Grundrechte sowie des Sozialstaatsprinzips nämlich aus dem Rechtsstaatsprinzip ableitet, ergeben sich die gleichen verfahrensrechtlichen Anforderungen auch für Art. 20a GG.⁶⁸³ Denn nur durch die Gewährleistung eines bestimmten Verfahrens kann eine begründete, nachvollziehbare und letztlich auch gerichtlich nachprüfbare Entscheidung ergehen,⁶⁸⁴ aus der sich ersehen lässt, ob die Pflicht zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen erkannt und angemessen beachtet wurde.⁶⁸⁵ Demnach treffen den Gesetzgeber Abwägungs-, Begründungs- und Rechtfertigungspflichten, wenn er durch den Erlass von Rechtsnormen in die Umwelt eingreift,⁶⁸⁶ was auch bei der Aufhebung von Schutzgebieten der Fall ist.

a) Erfordernis der Abwägung

Nunmehr soll der Frage nachgegangen werden, ob der Gesetzgeber dem Erfordernis der Abwägung unterliegt, wenn er ein ausgewiesenes Schutzgebiet aufheben oder die Aufhebung von Schutzgebieten generell per Gesetz regeln will.

⁶⁸⁰ **BVerfGE** 53, 30, (65f.); 46, 325, (334f.); 37, 132, (141); **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 79.

⁶⁸¹ **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 333; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 54; **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 185, 186; **Söhnlein**, S. 111/112; **Steinberg**, NJW 1996, 1985, 1989.

⁶⁸² Siehe oben 3. d) cc).

⁶⁸³ **Söhnlein**, S. 111/112.

⁶⁸⁴ **Steinberg**, NJW 1996, 1985, 1989.

⁶⁸⁵ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 78/79; **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 186; **Schink**, DÖV 1997, 221, 227; **Veith**, S. 245.

⁶⁸⁶ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 50, 54; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 84.

Den Staatszielen wird schon im Allgemeinen die Funktion als Abwägungs- und Auslegungsdirektive beigemessen,⁶⁸⁷ weshalb dem Staatsziel Umweltschutz eine besondere Bedeutung als Abwägungs- und Auslegungsnorm zukommt⁶⁸⁸ und sie von daher vom Gesetzgeber bei seinen Entscheidungen, die sich auf die Umwelt auswirken, heranzuziehen ist.⁶⁸⁹

Wie bereits festgestellt, wird der Normgeber durch Art. 20a GG verpflichtet, eine Rechtsordnung zu gestalten, nach der die natürlichen Lebensgrundlagen unter Berücksichtigung anderer Verfassungsgrundsätze und Staatsziele effektiv und angemessen geschützt werden.⁶⁹⁰ Selbst wenn dem Gesetzgeber bei der Umsetzung der Vorgaben aus dem Staatsziel Umweltschutz ein Gestaltungsspielraum zugestanden wird, unterliegt er dabei umfassenden Ermittlungs-, Bewertungs- und Abwägungspflichten.⁶⁹¹ Denn die vor dem Erlass von Rechtsnormen an das Erkenntnisverfahren zu stellenden Anforderungen sind im Bereich des Umweltschutzes nicht geringer als bei den grundrechtlichen Schutzpflichten.⁶⁹²

Das Gebot der Abwägung ergibt sich ungeachtet einer gesetzlichen Verpflichtung in verschiedenen Gesetzen im Allgemeinen bereits aus dem Wesen des Rechtsstaatsprinzips,⁶⁹³ da es sich bei der Abwägung um einen für alle Rechtsgebiete anwendbaren Entscheidungsmodus handelt, der immer anzuwenden ist, sobald mindestens zwei auf die Verwirklichung von Zielen gerichtete Rechtssätze zusammentreffen, die nicht gleichzeitig im vollen Umfang realisiert werden können.⁶⁹⁴

⁶⁸⁷ **Badura**, Arten der Verfassungsrechtssätze, Rn. 15; **Hesse**, Bedeutung der Grundrechte, Rn. 35; **Larenz**, S. 339; **Veith**, S. 40/41.

⁶⁸⁸ **Badura**, Staatsrecht, D, Rn. 44; **Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz**, SVK, Rn. 162; **Katz**, Rn. 585; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 25; **Uhle**, DÖV 1993, 947, 951; **Wolf**, KritV 1997, 280, 284.

⁶⁸⁹ **Brohm**, JZ 1994, 213, 219; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 50; **Peters**, NVwZ 1995, 555, 556; **Uhle**, UPR 1996, 55, 56.

⁶⁹⁰ Siehe oben 3. e) cc) aaa).

⁶⁹¹ **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 584; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 78/79; **Papier**, § 18, Rn. 84; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 49; **Steinberg**, NJW 1996, 1985, 1989, 1991; **Veith**, S. 128, 246.

⁶⁹² **Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz**, SVK, Rn. 141; **Söhnlein**, S. 109.

⁶⁹³ **BVerwGE** 41, 67, (68); 61, 295, (301); **Hendler**, § 17, Rn. 1; **Hoppe**, § 7, Rn. 7; **Papier**, § 18, Rn. 84; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 4, Rn. 177.

⁶⁹⁴ **Kloepfer**, DVBl. 1995, 441, 445; **Koch**, Basis der Abwägung, S. 10, 20; **Larenz**, S. 413; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 816.

Das Bundesverfassungsgericht bezieht sich bei der Prüfung der Verfassungskonformität von Gesetzen, bei denen widerstreitende Verfassungsgüter in Ausgleich zu bringen sind, regelmäßig auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip,⁶⁹⁵ welches wiederum Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips ist.⁶⁹⁶ Der Konflikt widerstreitender Verfassungsgüter muss somit im Wege der praktischen Konkordanz aufgelöst werden.⁶⁹⁷ Praktische Konkordanz bedeutet die Herbeiführung optimaler Verhältnismäßigkeit zwischen den konfligierenden Rechtsgütern im Rahmen der Abwägung.⁶⁹⁸ Wenngleich sich die Abwägung im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips hauptsächlich auf den Bereich staatlicher Eingriffe, insbesondere in Grundrechte, bezieht, ist sie nicht auf diese Konstellationen beschränkt.⁶⁹⁹ Sie findet als allgemeine Denk- und Entscheidungsmethode auf allen Gebieten der Rechtsfindung statt.⁷⁰⁰

Demzufolge müssen auch der Gesetzgeber vor dem Erlass einer Gesetzesvorschrift sowie die Verwaltung vor dem Erlass eines Verwaltungsaktes oder einer Rechtsverordnung die von ihnen verfolgten Interessen mit den entgegenstehenden Belangen abwägen.

Ebenso müssen die aus dem Untermaßverbot resultierenden und vom Gesetzgeber zu treffenden Vorkehrungen für einen angemessenen Schutz eines Rechtsgutes auf einer sorgsamem Tatsachenermittlung und nachvollziehbaren Einschätzung basieren,⁷⁰¹ sodass sich auch hieraus das Gebot der Abwägung ableitet.

All diese zum Gebot der Abwägung ergangenen Grundsätze sind auch auf die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG anzuwenden, weil auch diese schutzgutorientiert und deshalb mit den Freiheitsgrundrechten vergleichbar ist.⁷⁰² Überdies lässt sich aus der Rechtsverbindlichkeit der Staatszielbestimmungen die Verpflichtung zu einem schonenden Inte-

⁶⁹⁵ **Hendler**, § 17, Rn. 1; **Papier**, § 18, Rn. 84; **Schlink**, S. 49; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 817; so etwa in **BVerfGE** 7, 377, (405 ff.); 11, 30, (42); 16, 147, (172 f.); 19, 330, (336 f.); 78, 38, (50); 79, 1, (27 f.); 79, 29, (41 f.); 79, 174, (198).

⁶⁹⁶ **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 258; **Kloepfer**, DVBl. 1995, 441, 445/446; **Larenz**, S. 423.

⁶⁹⁷ **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 72; **Jakobs**, DVBl. 1985, 97, 99; **Koch**, Basis der Abwägung, S. 9; **Larenz**, S. 412; **Ossenbühl**, Abwägung im Verfassungsrecht, S. 29, 33; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 835; **Veith**, S. 128/129.

⁶⁹⁸ **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 72; **Jakobs**, DVBl. 1985, 97, 99; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 835.

⁶⁹⁹ **Ossenbühl**, Abwägung im Verfassungsrecht, S. 27, 29/30.

⁷⁰⁰ **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 405; **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 182; **Hoppe**, § 7, Rn. 36; **Kloepfer**, DVBl. 1995, 441, 445; **Larenz**, S. 404; **Söhnlein**, S. 67/68; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 815.

⁷⁰¹ **BVerfGE** 88, 203, (254); **Schlette**, JZ 1996, 327, 333; **Starck**, Praxis der Verfassungsauslegung, S. 88/89.

⁷⁰² Siehe **3. d) cc**).

ressenausgleich und damit auch das Abwägungsgebot herleiten.⁷⁰³ Denn der durch den verfassungsändernden Gesetzgeber eingefügte Zusatz „... im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung ...“ verpflichtet die Staatsgewalten zu einer Abwägung des sich aus Art. 20a GG ergebenden Schutzauftrages mit anderen Verfassungsgütern.⁷⁰⁴

Aus alledem ergibt sich, dass sich das Gebot zur Abwägung aus zahlreichen rechtsstaatlichen Grundsätzen herleitet und damit auch bei der Aufhebung von Schutzgebieten anzuwenden ist, selbst wenn diese Maßnahme und deswegen auch das Gebot der Abwägung diesbezüglich gesetzlich nicht ausdrücklich normiert sind.

Infolgedessen muss die in Art. 20a GG zum Ausdruck gebrachte verfassungsrechtliche Wertentscheidung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen berücksichtigt und in die Entscheidungsfindung einbezogen werden, sobald die natürlichen Lebensgrundlagen von einer staatlichen Maßnahme betroffen sind.⁷⁰⁵ Dies ist bei der Aufhebung von Schutzgebieten der Fall, weil diese Maßnahme prinzipiell geeignet ist, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu verkürzen. Folglich muss bereits bei der Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch abstrakt-generelles Gesetz eine Abwägung erfolgen, weil mit einem solchen Gesetz die Voraussetzungen für die spätere Aufhebung festgelegt werden. Der Gesetzgeber muss eine Abwägung zwischen den Belangen des Umweltschutzes sowie den anderen öffentlichen oder privaten Interessen vornehmen,⁷⁰⁶ zumal das Verfahren der Gesetzgebung rechtsstaatlichen Mindestanforderungen unterliegt und auf einem vollständigen Abwägungsvorgang beruhen muss.⁷⁰⁷ Ob es durch die Aufhebung eines Schutzgebietes tatsächlich zu einer Verkürzung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen kommt, ist zudem im Rahmen einer (späteren) Abwägung im Einzelfall konkret zu ermitteln.

Inhaltlich verlangt das Abwägungsgebot, dass überhaupt eine sachgerechte Abwägung vorgenommen wird, indem zunächst alle Belange sorgfältig ermittelt und in die Abwägung aufgenommen werden. Anschließend muss die Bedeutung der betroffenen Interessen zu-

⁷⁰³ **Veith**, S. 129/130.

⁷⁰⁴ **Badura**, Staatsrecht, D, Rn. 44; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 78; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 47, 49.

⁷⁰⁵ **BVerwGE** 104, 68, (76); NVwZ 1995, 907, 909; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 76; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 49; **Söhnlein**, S. 71.

⁷⁰⁶ **Badura**, Staatsrecht, D, Rn. 4; **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 332; **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 584; **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 185; **Kuhlmann**, NuR 1995, 1, 6; **Schink**, DÖV 1997, 221, 227; **Veith**, S. 128.

⁷⁰⁷ **Papier**, § 18, Rn. 84, 85.

treffend gewichtet und ein objektiv vertretbarer Ausgleich zwischen ihnen herbeigeführt werden.⁷⁰⁸

Entsprechendes gilt für die Exekutive, falls diese in der Form des Verwaltungsaktes oder der Rechtsverordnung über die Aufhebung von Schutzgebieten entscheidet. Trotz der Unterschiede zwischen Gestaltungs- und Ermessensspielräumen ist nämlich die Abwägung zentraler Bestandteil beider zugestandener Freiräume.⁷⁰⁹

Als allgemeine Denk- und Entscheidungsmethode erfolgt die Abwägung nach einer festen Struktur, die sich in die drei Phasen⁷¹⁰ der Informationsgewinnung (**aa**), der Bewertung (**bb**) und **cc**)⁷¹¹ sowie der anschließenden Entscheidung bzw. Gewichtung (**dd**) aufgliedert.⁷¹²

Im Folgenden werden die Bestandteile der Abwägungsentscheidung detailliert untersucht und die für die Aufhebung von Schutzgebieten maßgeblichen Besonderheiten, vor allem die naturschutzfachlichen Bewertungskriterien (**cc**), herausgearbeitet.

aa) Phase der Informationsgewinnung

Die erste Phase der Abwägung besteht in der Sammlung aller entscheidungserheblichen Informationen, die für die späteren Phasen der Bewertung und der Gewichtung erforderlich sind.

⁷⁰⁸ **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 183; **Hendler**, § 17, Rn. 14; **Hoppe**, § 7, Rn. 8; **Ossenbühl**, Abwägung im Verfassungsrecht, S. 33; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 819; vgl. hierzu bereits die Ausführungen unter **3. d) bb) ccc**).

⁷⁰⁹ **Peters**, NVwZ 1995, 555, 556.

⁷¹⁰ Teilweise wird vertreten, dass sich die Abwägung in vier Phasen vollziehe (vgl. **Veith**, S. 381, die aber auf S. 129 ebenfalls von drei Phasen ausgeht), vereinzelt wird die Abwägung auf zwei Phasen reduziert (vgl. **Söhnlein**, S. 67/68), wobei sich inhaltlich keine Abweichungen zum hier dargestellten Drei-Phasen-Modell ergeben, sondern lediglich die Phase der Informationsgewinnung nochmals in Ermittlung und Einstellung des Abwägungsmaterials unterteilt bzw. die Phasen Bewertung und Gewichtung zusammengefasst werden.

⁷¹¹ Zum besseren Verständnis der dem Untersuchungsthema immanenten Besonderheiten wird aus Darstellungsgründen die Phase der Bewertung vorliegend in zwei Abschnitte unterteilt. Nichtsdestotrotz handelt es sich bei der Phase der Bewertung um eine einheitliche Phase im Rahmen der Abwägung.

⁷¹² **Hendler**, § 17, Rn. 19; **Hoppe**, § 7, Rn. 36; **Michael**, JuS 2001, 148, 150; **Söhnlein**, S. 67/68; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 819; **Veith**, S. 129 (Fn. 800).

aaa) Pflicht zur Informationsgewinnung

Auch die Pflicht zur Gewinnung von Informationen vor Erlass einer Rechtsnorm oder eines Verwaltungsaktes ergibt sich bereits aus dem Willkürverbot sowie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz,⁷¹³ welche jeweils Bestandteile des Rechtsstaatsprinzips sind.⁷¹⁴ Die Ermittlung und Zusammenstellung des Abwägungsmaterials umfasst den Komplex von Tatsachen und Interessen, der für die spätere Entscheidungsfindung relevant ist.⁷¹⁵ Hierzu muss der Normgeber zunächst Art und Ausmaß der Gefährdung der durch seine Maßnahme betroffenen verfassungsrechtlichen Schutzgüter ermitteln.⁷¹⁶

Mithin sind Ermittlungen anzustellen, welche Auswirkungen die geplante Vorschrift oder Einzelmaßnahme nach dem Stand von Wissenschaft und Technik auf die natürlichen Lebensgrundlagen haben könnte.⁷¹⁷ Denn die Kenntnis über die jeweiligen Auswirkungen von Maßnahmen auf die betroffenen Verfassungsgüter schlägt sich unweigerlich im Ergebnis der Gewichtung nieder.⁷¹⁸ Der Gesetzgeber muss sämtliche konkret für die Abwägung beachtlichen Interessen ermitteln, die sich nach Lage der Dinge nicht nur geringfügig auf das Ergebnis auswirken.⁷¹⁹

bbb) Umfang der Informationsgewinnung

Erfolgt bereits die Informationsgewinnung nur lückenhaft, wird der späteren Bewertung und Gewichtung des Abwägungsmaterials die Basis entzogen.⁷²⁰ Deswegen bedarf es einer ausreichenden Sachverhaltsermittlung, deren Reichweite und Umfang sich aus dem mit der angestrebten Maßnahme verfolgten Zweck einschließlich der hierfür erörterungs-

⁷¹³ **BVerfG**, NJW 1995, 1811, 1814; **BVerwGE** 59, 253; (258); **Benda**, § 17, Rn. 53; **Di Fabio**, S. 822; **Kloepfer**, DVBl. 1995, 441, 445; **Söhnlein**, S. 69.

⁷¹⁴ **Katz**, Rn. 161, 174, 205; **Maurer**, Staatsrecht I, § 8, Rn 55.

⁷¹⁵ **Hoppe**, § 7, Rn. 42; **Ossenbühl**, Abwägung im Verfassungsrecht, S. 33; **Veith**, S. 385.

⁷¹⁶ **Kloepfer**, DVBl. 1995, 441, 447; **Michael**, JuS 2001, 148, 150; **Steinberg**, NJW 1996, 1985, 1988; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 836.

⁷¹⁷ **Epiney**, in vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 78; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 48; **Söhnlein**, S. 109; **Steinberg**, NJW 1996, 1985, 1992.

⁷¹⁸ **Söhnlein**, S. 70; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 836.

⁷¹⁹ **BVerfGE** 39, 210, (226); **BVerwGE** 104, 68, (73); **Hoppe**, § 7, Rn. 63; **Kloepfer**, DVBl. 1995, 441, 447; **Ossenbühl**, Abwägung im Verfassungsrecht, S. 33; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 4, Rn. 189; **Veith**, S. 389/390.

⁷²⁰ **Papier**, § 18, Rn. 84; **Veith**, S. 386.

würdigen Alternativen bestimmt.⁷²¹ Der Gesetzgeber hat nämlich nicht nur die letztlich von ihm präferierte Lösung in die Abwägung einzustellen, sondern muss die real möglichen Alternativen aufführen, damit festgestellt werden kann, ob unter den zu erwägenden Varianten die bestmögliche Entscheidung im Sinne der praktischen Konkordanz gewählt wurde.⁷²²

Die Pflicht zur Einbeziehung von Alternativen erstreckt sich auf die nach Lage der Dinge nahe liegenden Lösungen.⁷²³ Dabei geht es bei den Alternativen zur Aufhebung von Schutzgebieten vornehmlich darum, ob die Erreichung des damit verfolgten Zwecks auch durch weniger einschneidende Maßnahmen als die Aufhebung des Schutzgebietes erfolgen könnte, wie etwa die Erteilung von Befreiungen oder Ausnahmegenehmigungen. In Betracht zu ziehen ist aber auch die Aufhebung eines anderen Schutzgebietes, wenn damit die Umwelt weniger beeinträchtigt würde und das verfolgte Ziel dort genauso gut verwirklicht werden kann. Als Alternative muss eventuell auch die so genannte „Null-Variante“ in die Abwägung einbezogen werden, nach der auf die Maßnahme ganz verzichtet wird.⁷²⁴

Es sind Erwägungen im Rahmen einer Gesamtbilanz der geplanten Maßnahme unter Berücksichtigung des mit ihr verfolgten Zwecks dahingehend anzustellen, welche Auswirkungen die Umsetzung der Maßnahme auf die Umwelt mit sich bringt und ob sie diese Beeinträchtigung unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wert ist.⁷²⁵ Die vom Bundesverwaltungsgericht in Bezug auf die Planung geforderte konkrete Abwägungserheblichkeit, nach der die ermittelten Belange mehr als geringfügig betroffen, deren Beeinträchtigung durch die Maßnahme wahrscheinlich und für die Entscheidung erkennbar sein müssen,⁷²⁶ lässt sich auch auf die Aufhebung von Schutzgebieten übertragen. Demnach hat der Normgeber sämtliche Tatsachen heranzuziehen, die seinerzeit für die Entscheidung über die Unterschutzstellung nach §§ 22 ff. BNatSchG abwägungserheblich waren.

⁷²¹ *Epiney*, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 82; *Hoppe*, § 7, Rn. 43, 53; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, § 4, Rn. 198.

⁷²² *BVerwGE* 69, 256, (273); *Fisahn*, ZUR 1996, 180, 184; *Hoppe*, § 7, Rn. 54; *Papier*, § 18, Rn. 84.

⁷²³ *BVerwGE* 69, 256, (273); DVBl. 1985, 900, 902; *VGH Mannheim*, NVwZ-RR 1989, 354, 356; *Kloepfer*, DVBl. 1995, 441, 447; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, § 4, Rn. 198.

⁷²⁴ *BVerwG*, DVBl. 1997, 1115, 1116; *Söhnlein*, S. 140.

⁷²⁵ *BVerwG*, DVBl. 1997, 1115, 1116, 1117.

⁷²⁶ *BVerwGE* 59, 87, (103); *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, § 4, Rn. 189; *Veith*, S. 387.

Dabei sind wegen der sich aus Art. 20a GG ergebenden Verantwortung für die künftigen Generationen auch die möglichen Auswirkungen der geplanten Maßnahme auf die zukünftigen Bedingungen zu erstrecken,⁷²⁷ sodass die Tatsachenermittlung neben vergangenen und gegenwärtigen auch zukünftige Belange umfassen muss.⁷²⁸ Es müssen die potenziellen Folgerisiken und Nebenwirkungen der staatlichen Maßnahme genauestens ausgelotet werden.⁷²⁹ Wegen der Verpflichtung, die natürlichen Lebensgrundlagen auch für die künftigen Generationen zu schützen, umfasst die Ermittlung der Tatsachen demzufolge sowohl die zu erwartenden Einwirkungen auf die Umwelt als auch die Vorteile, die den künftigen Generationen durch die betreffende Maßnahme zu Gute kommt.⁷³⁰

Die Tatsachenermittlung bei Maßnahmen, die sich über einen längeren Zeitraum oder gar auf Dauer negativ auf die natürlichen Lebensgrundlagen auswirken können, darf sich also nicht lediglich auf kurzfristige Effekte, wie etwa die Schaffung von Arbeitsplätzen für die Durchführung einer Baumaßnahme, beschränken. Es müssen die angestrebten Vorteile auf den gesamten Zeitraum der voraussichtlichen Beeinträchtigung der Umwelt bezogen werden. Nur wenn sich die zu erwartenden Vorteile auf denselben Zeitraum erstrecken wie die zu erwartenden Einwirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, kann eine vergleichende Bewertung und Gewichtung der Maßnahme dahingehend erfolgen, ob die Interessen an der Durchführung der Maßnahme die Interessen am Schutz der Umwelt überwiegen.

Es muss also einerseits ermittelt werden, welche Auswirkungen sich aus der Aufhebung eines Schutzgebietes für die Umwelt ergeben und wie lange diese voraussichtlich anhalten werden. Andererseits müssen die mit der Aufhebung des Schutzgebietes verfolgten Interessen herausgearbeitet und die für dieselbe Zeitspanne angestrebten oder erwarteten Vorteile dargestellt werden.

⁷²⁷ **Söhnlein**, S. 71, 140.

⁷²⁸ **Badura**, Staatsrecht, F, Rn. 10; **Hoppe**, § 7, Rn. 44, 45.

⁷²⁹ **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 836.

⁷³⁰ **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 48; **Söhnlein**, S. 144.

ccc) Ermittlung zukünftiger Belange

Die Ermittlung zukünftiger Belange kann nur im Wege einer Prognose vorgenommen werden, sprich einem Urteil über die Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer Entwicklung in absehbarer Zeit,⁷³¹ wobei diese Prognose ihrerseits geeignet sein muss, ein aussagekräftiges Ergebnis über die erwartete Entwicklung hervorzubringen.⁷³²

Da es für die Abwägung maßgeblich darauf ankommt, wie intensiv die zu erwartenden Beeinträchtigungen der natürlichen Lebensgrundlagen ausfallen werden, muss ermittelt werden, ob sich die Beeinträchtigung (voraussichtlich) nur auf einzelne Naturgüter auswirken oder durch das Ingangsetzen verschiedener Wirkungsketten das gesamte Biosystem betreffen wird.⁷³³ Bei der Aufhebung von Schutzgebieten kommt es insoweit auf die Prognose an, wie sich das Gebiet nach der Aufhebung der Unterschutzstellung und den damit einhergehenden zu erwartenden Beeinträchtigungen durch anderweitige Nutzungen entwickeln wird. Hierfür müssen besonders umfangreiche Tatsachenermittlungen angestellt werden, damit das Wahrscheinlichkeitsurteil nicht zu vage ausfällt. Zudem muss das Wahrscheinlichkeitsurteil in einer angemessenen und methodisch einwandfreien Weise zu Stande kommen,⁷³⁴ wobei zwischen verschiedenen geeigneten Methoden ausgewählt werden kann.⁷³⁵

Insofern muss die Prognose auf einer ausreichenden Daten- und Faktenbasis sowie bestimmten Erfahrungssätzen beruhen, damit das Ergebnis der Untersuchung schlüssig, plausibel und vertretbar ist.⁷³⁶ Hierzu hat der Gesetzgeber die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen voll auszuschöpfen,⁷³⁷ damit er die voraussichtlichen Folgen seiner Maßnahme

⁷³¹ BVerfGE 57, 139, (159).

⁷³² Badura, Staatsrecht, F, Rn. 10; Hoppe, § 7, Rn. 56; Kloepfer, DVBl. 1995, 441, 447; Lorenz, S. 203; Steinberg, NJW 1996, 1985, 1989.

⁷³³ Gassner/Winkelbrandt/Bernotat, S. 51/52; Veith, S. 176.

⁷³⁴ BVerfGE 106, 62, (151); BVerwGE 56, 110, (121); 75, 214, (234); NVwZ-RR 1991, 129, 131; 1991, 601, 609; Badura, Staatsrecht, F, Rn. 10; Burghart, S. 162/163; Fisahn, ZUR 1996, 180, 183; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, § 4, Rn. 192.

⁷³⁵ BVerfGE 106, 62, (151); BVerwG, NVwZ 2002, 350, 355 f.

⁷³⁶ BVerfGE 106, 62, (151); 50, 290, (333/334); BVerwG, NVwZ 2002, 350, 355; VGH Mannheim, NJW 1977, 1465, 1468; Epiney, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 83; Hoppe, § 7, Rn. 61; Lorenz, S. 203; Papier, § 18, Rn. 80; Steinberg, NJW 1996, 1985, 1989; Voßkuhle, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 93, Rn. 44.

⁷³⁷ BVerfGE 106, 62, (151); 76, 220, (242); 50, 290, (333/334); Epiney, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 83; Kadelbach, KritV 1997, 263, 274; Söhnlein, S. 108/109; Veith, S. 240.

so zuverlässig wie nur möglich einschätzen kann.⁷³⁸ Darin unterscheidet sich die Prognose von der bloßen Vermutung, da Letztere eben nicht durch Tatsachen unterstützt ist und damit keine Vorschau künftiger Geschehensabläufe darstellt.⁷³⁹ Ein Prognosespielraum scheidet daher aus, soweit der Gesetzgeber die Unsicherheiten des Wahrscheinlichkeitsurteils hätte durch gesicherte Daten und Erfahrungssätze ausräumen können.⁷⁴⁰

Den Gesetzgeber trifft die Darlegungslast für die Erfüllung der für eine sachgemäße Prognose erforderlichen Voraussetzungen.⁷⁴¹ Sind auf Grund der ermittelten Tatsachen verschiedene Geschehensabläufe vorstellbar, ist derjenige heranzuziehen, der zum Zeitpunkt der Maßnahme am wahrscheinlichsten ist.⁷⁴²

Wegen der besonderen Wertigkeit der künftigen natürlichen Lebensgrundlagen darf eine Maßnahme nicht mit dem bloßen Hinweis durchgeführt werden, über negative Auswirkungen lägen keine Erkenntnisse vor. Ebenso wenig kann die Abwägungserheblichkeit der Schutzgüter des Art. 20a GG mit der Begründung negiert werden, sie seien objektiv von geringem Wert oder von vornherein nicht schutzwürdig, denn damit würde der Verfassungsrang des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen verkannt.⁷⁴³ Hat der Gesetzgeber jedoch die für ihn verfügbaren Erkenntnisquellen ausgeschöpft, machen spätere, abweichende Verläufe der Entwicklung die getroffene Prognose nicht rechtsfehlerhaft.⁷⁴⁴

ddd) Ermessen bei der Informationsgewinnung?

Hinsichtlich der Informationsgewinnung und Zusammenstellung des Abwägungsmaterials besteht kein Ermessen.⁷⁴⁵ Die Nichtberücksichtigung erkennbar entscheidungserheblicher Informationen ist dem Gesetzgeber verwehrt.⁷⁴⁶ Die zutreffende und vollständige Ermitt-

⁷³⁸ BVerfGE (50, 333 f.); 88, 203, (263); *Burghart*, S. 162/163; *Papier*, § 18, Rn. 80; *Steinberg*, NJW 1996, 1985, 1989.

⁷³⁹ VGH Mannheim, BRS 32 Nr. 11 (S. 27).

⁷⁴⁰ BVerfGE 106, 62, (151).

⁷⁴¹ BVerfGE 106, 62, (152/153); 79, 311, (343 ff.); *Badura*, Staatsrecht, F, Rn. 10.

⁷⁴² VGH Mannheim, BRS 32 Nr. 11 (S. 27).

⁷⁴³ *Veith*, S. 392.

⁷⁴⁴ BVerfGE 106, 62, (151/152); 50, 290, (334); 39, 210, (226); *Papier*, § 18, Rn. 84; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, § 4, Rn. 192.

⁷⁴⁵ *Burghart*, S. 159; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, § 4, Rn. 189.

⁷⁴⁶ *Kloepfer*, DVBl. 1995, 441, 447.

lung des Sachverhaltes kann gerichtlich vollumfänglich überprüft werden,⁷⁴⁷ da es sich um eine gerichtlich nachprüfbare Tat- und Rechtsfrage und damit um Rechtsanwendung handelt.⁷⁴⁸ Bei der Tatsachenfeststellung geht es nämlich nicht um die Entscheidung zwischen zwei voneinander verschiedenen Ansichten, sondern nur um die Aufnahme des objektiven Befundes.⁷⁴⁹

Das Zugeständnis an den Gesetzgeber in Form einer Einschätzungsprärogative und der damit einhergehenden Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle bezüglich der letztendlichen Abwägungsentscheidung wird somit durch eine verstärkte Prüfkompetenz hinsichtlich eines ordnungsgemäßen Abwägungsverfahrens ausgeglichen.⁷⁵⁰ Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers wird durch die Anforderung, vor Erlass einer Vorschrift eine gerichtlich überprüfbare Tatsachenermittlung anzustellen, nicht beeinträchtigt.

Die Rechtsprechung stellt sogar verschärfte Anforderungen an die Ermittlung des Sachverhaltes, wenn es um potenzielle Eingriffe in Natur und Landschaft geht.⁷⁵¹ Hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Aufstellung von Bauleitplänen hat das Bundesverwaltungsgericht unter Hinweis auf Art. 20a GG hervorgehoben, dass eine Gemeinde nicht nur zu prüfen habe, ob mit Eingriffen in die Natur und Landschaft zu rechnen sei, sondern sie muss darüber hinaus den vorgefundenen Zustand von Natur und Landschaft feststellen sowie Überlegungen anstellen, wie etwaige Eingriffsfolgen sachgerecht bewältigt werden können.⁷⁵² Ist nämlich ein ökologisch sensibles Areal von einer behördlichen Maßnahme betroffen, muss die Ermittlung des Sachverhaltes mit größter Sorgfalt vorgenommen werden.⁷⁵³ Gerade bei der Aufhebung von Schutzgebieten handelt es sich um ökologisch sensible Gebiete, weil bei deren Unterschutzstellung die Schutzbedürftigkeit zuvor festgestellt wurde.

⁷⁴⁷ **Badura**, Staatsrecht, F, Rn. 10; **Lorenz**, S. 213, 215.

⁷⁴⁸ **BVerfGE** 79, 311, (343 ff.); **BVerfG**, NJW 1997, 383, 385.

⁷⁴⁹ **Burghart**, S. 159.

⁷⁵⁰ **Papier**, § 18, Rn. 80, 85.

⁷⁵¹ **BVerwGE** 104, 68 ff.; NJW 1995, 2648, 2650; **Hendler**, § 17, Rn. 1.

⁷⁵² **BVerwG** 104, 68, (78); **Hendler**, § 17, Rn. 29.

⁷⁵³ **Söhnlein**, S. 71.

eee) Besonderheiten bei der Erhebung von Umweltdaten

Unabhängig von der Rechtspflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung⁷⁵⁴ ergibt sich aus alledem, dass vor der Aufhebung eines Schutzgebietes eine umfassende Erhebung der maßgeblichen landschafts- oder naturschutzrelevanten Daten erfolgen muss, die zur anschließenden Bewertung heranzuziehen sind. Die Erfassung der umweltbezogenen Schutzgüter ist die unabdingbare Voraussetzung für die anschließende Folgenermittlung und Bewertung, auf der die abschließende Abwägungsentscheidung beruht.⁷⁵⁵

Dabei muss keine vollumfängliche Grunddatenerfassung erfolgen. Es reicht aus, wenn nach dem Stand der Wissenschaft repräsentative Indikatoren oder Eckwerte ermittelt werden, die gesicherte Rückschlüsse auf die bestehende Umweltsituation zulassen (so genannte Bioindikation).⁷⁵⁶ Denn über derartige Daten lassen sich aussagekräftige biologische Kennwerte hinsichtlich der in einem Gebiet vorfindlichen Artenpopulationen oder gesamter Biozönosen gewinnen.⁷⁵⁷ So kann man etwa auf Grund der exponierten Stellung der Pflanzen in Ökosystemen enge Verknüpfungen zu sämtlichen anderen Umweltfaktoren herstellen.⁷⁵⁸ Infolgedessen handelt es sich bei den Bioindikatoren um konkrete ökologische Parameter, die ökosystemare Zusammenhänge und damit einen bestimmten Zustand der Umwelt repräsentativ beschreiben.⁷⁵⁹

fff) Besonderheiten bei der Informationsgewinnung vor beabsichtigter Aufhebung von Schutzgebieten

Des Weiteren findet eine Eingrenzung der Datenerfassung durch das Untersuchungsthe-
ma selbst statt. Geht es nämlich um die Frage, ob die Aufhebung eines Schutzgebietes aus landschafts- oder naturschutzfachlicher Sicht erfolgen darf, so kommen als maßgebliche Daten nur diejenigen in Betracht, die für die jeweilige Unterschutzstellung ausschlag-

⁷⁵⁴ Siehe zur Umweltverträglichkeitsprüfung nach den UVPG unten **E. I.**

⁷⁵⁵ **Gassner/Winkelbrandt/Bernotat**, S. 48.

⁷⁵⁶ **Gassner**, Recht der Landschaft, S. 131; **Gassner/Winkelbrandt/Bernotat**, S. 48, 71; **Jessel/Tobias**, S. 137.

⁷⁵⁷ **Gassner/Winkelbrandt/Bernotat**, S. 71; **Jessel/Tobias**, S. 137.

⁷⁵⁸ **Gassner/Winkelbrandt/Bernotat**, S. 71.

⁷⁵⁹ **Gassner/Winkelbrandt/Bernotat**, S. 71; **Jessel/Tobias**, S. 137.

gebend waren. Ist nämlich für die Ausweisung alles darzulegen und nachzuweisen, was die gesetzlichen Zulassungskriterien verlangen,⁷⁶⁰ müssen im umgekehrten Falle zwar dieselben, aber auch keine weiteren Daten erhoben werden. Insoweit ist der Untersuchungsrahmen von vornherein auf die Naturgüter beschränkt, deretwegen die Ausweisung als Schutzgebiet vorgenommen wurde.

Sofern die Ausweisung des Schutzgebietes zu Zwecken des Naturschutzes erfolgte, muss also festgestellt werden, welche der Arten, auf Grund derer die vorangegangene Unterschutzstellung basierte, in dem Gebiet noch und in welchem Umfang vorhanden sind. Hatte die Ausweisung des Schutzgebietes den Schutz der Landschaft zum Ziel, muss die Datenerhebung dahingehend erfolgen, welche für die Unterschutzstellung maßgeblichen ästhetischen Besonderheiten und Wirkungszusammenhänge für die Umgebung prägend sind.⁷⁶¹ Falls die Unterschutzstellung sowohl zu Zwecken des Naturschutzes als auch des Landschaftsschutzes erfolgt ist, müssen beide Erhebungsziele miteinander verknüpft werden, sofern auch die Aufhebung beider Schutzregime beabsichtigt ist.

Im Anschluss an die Informationsgewinnung muss eine Bewertung der erhobenen Daten vorgenommen werden, um zu einem Abwägungsergebnis dahingehend gelangen zu können, ob die generelle Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten rechtmäßig ist bzw. die Aufhebung eines Schutzgebietes wegen überwiegender anderweitiger Interessen erfolgen darf oder nicht. Allgemein gesprochen sind die im Rahmen der Informationsgewinnung hervorgebrachten unterschiedlichen Belange zu bewerten und im Wege der praktischen Konkordanz miteinander in Einklang zu bringen.⁷⁶² Dabei ist die Bewertung der Umweltdaten auf Maßstäbe angewiesen, die sowohl normativen als auch naturschutzfachlichen Ursprung sein können.⁷⁶³ Im Folgenden sollen daher die für das Untersuchungsthema in Betracht zu ziehenden normativen **(bb)** und naturschutzfachlichen Bewertungskriterien **(cc)** herausgearbeitet werden.

⁷⁶⁰ **Gassner/Winkelbrandt/Bernotat**, S. 32.

⁷⁶¹ **Gassner/Winkelbrandt/Bernotat**, S. 32.

⁷⁶² **Becker**, DVBl. 1995, 713, 717; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 47; **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn. 14; **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 43; **Maurer**, Staatsrecht I, § 6, Rn. 12; **Scholz**, Art. 20a, Rn. 42; **Wolf**, KritV 1997, 280, 303.

⁷⁶³ **Gassner/Winkelbrandt/Bernotat**, S. 33; zu den naturschutzfachlichen Besonderheiten siehe unten **cc**).

bb) Normative Bewertung⁷⁶⁴

Die abstrakte Wertigkeit der betroffenen Rechtsgüter wird unter anderem durch grundsätzliche Vorrangregeln im Vergleich mit anderen Rechtsgütern bestimmt.⁷⁶⁵ Hierbei sind insbesondere normative Vorgaben zu beachten, die sich wie Abwägungsdirektiven im Planungsrecht auf die Bewertung auswirken⁷⁶⁶ und den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers einschränken.⁷⁶⁷ Denn jeder Aufnahme eines Gesetzes kommt auch die Funktion zu, diesem ein bestimmtes Gewicht zu verschaffen, welches sich zwangsläufig bei der Bewertung auswirkt.⁷⁶⁸ Allerdings existieren keine absoluten Richtwerte bezüglich der abstrakten Wertigkeit verfassungsrechtlicher Belange. Deshalb darf kein Verfassungsgut von vornherein einseitig zu Lasten anderer Verfassungsgüter bevorzugt werden.⁷⁶⁹ Es kann der jeweils herausgearbeitete abstrakte Wert lediglich eine gewisse Leitlinie für die spätere Güterabwägung darstellen und diese vorbereiten, die Abwägung im Einzelfall aber nicht ersetzen.⁷⁷⁰ Mithin ist es rechtlich unzulässig, die Belange des Umweltschutzes gegenüber wirtschaftlichen Belangen als prinzipiell nachrangig anzusehen, wie dies in der öffentlichen Darstellung oftmals geschieht.

Zunächst muss also versucht werden, die abstrakte Wertigkeit der betroffenen Interessen herauszuarbeiten⁷⁷¹ und anschließend die von der staatlichen Maßnahme ausgehende Intensität der Beeinträchtigung im konkreten Einzelfall festzustellen.⁷⁷² Hinsichtlich der abstrakten Bewertung können sich normative Prämissen aus der Verfassung selbst ergeben, sofern diese bestimmte Belange als besonders gewichtig hervorhebt.⁷⁷³ Allein der Verfassungsrang eines Rechtsgutes vermittelt diesem ein deutlich höheres Gewicht als Rechtsgütern, die etwa nur den Rang eines einfachen Gesetzes aufweisen, sofern dieses

⁷⁶⁴ Im Bauplanungsrecht wird diese zumeist als Phase der Gewichtung bezeichnet.

⁷⁶⁵ **Koch, H.-J.**, Basis der Abwägung, S. 11, 14; **Ossenbühl**, S. 30.

⁷⁶⁶ **Hoppe**, § 7, Rn. 73; **Veith**, S. 384, 385.

⁷⁶⁷ **Söhnlein**, S. 73; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 4, Rn. 193.

⁷⁶⁸ **Henneke**, NuR 1995, 325, 333; **Veith**, S. 398, 409.

⁷⁶⁹ **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 21; **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 72; **Katz**, Rn. 565, 649; **Koch, H.-J.**, Basis der Abwägung, S. 10/11; **Maurer**, Staatsrecht I, § 1, Rn 62; **Veith**, S. 172.

⁷⁷⁰ **Larenz**, S. 405; **Ossenbühl**, Abwägung im Verfassungsrecht, S. 30; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 818.

⁷⁷¹ **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 406; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 55; **Koch, H.-J.**, Basis der Abwägung, S. 10; **Michael**, JuS 2001, 148, 150.

⁷⁷² **Becker**, DVBl. 1995, 713, 717; **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 406; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 55; **Hoppe**, § 7, Rn. 71; **Larenz**, S. 412; **Murswiek**, NVwZ 1996, 222, 227; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 819, 835/836; **Veith**, S. 410. Bei der Intensität der Beeinträchtigung einer Maßnahme spielen vor allem natur-schutzfachliche Bewertungskriterien eine maßgebliche Rolle (zu diesen sogleich unter cc)).

⁷⁷³ **Hoppe**, § 7, Rn. 76; **Larenz**, S. 412; **Ossenbühl**, Abwägung im Verfassungsrecht, S. 30; **Söhnlein**, S. 73; **Veith**, S. 409/410.

nicht selbst die Konkretisierung eines mit Verfassungsrang ausgestatteten Gutes ist⁷⁷⁴ und sich damit auf dieses zurückführen lässt.

Sind in der Verfassung Schutzpflichten normiert, sind die diesen zu Grunde liegenden Schutzgüter der selbständigen abstrakten Bewertung durch den Gesetzgeber weitgehend entzogen, weil diesbezüglich die Bewertung durch den Verfassungsgeber bereits vorweggenommen wurde.⁷⁷⁵ Selbst wenn auch hier die Abwägung im konkreten Einzelfall zu erfolgen hat,⁷⁷⁶ wird eine zielgerichtete Steuerung der Abwägung durch leitende Prinzipien bewirkt, die den Gestaltungsspielraum des Normgebers beschränken.⁷⁷⁷ Dies gilt insbesondere für Verfassungsnormen ohne Gesetzesvorbehalt, weil hier die Bewertung des Schutzgutes durch den Verfassungsgeber abschließend erfolgt ist.⁷⁷⁸ So ist hinsichtlich der Einschränkung vorbehaltlos gewährter Grundrechte allgemein anerkannt, dass diese unter dem Hinweis auf die Einheit der Verfassung nur durch andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechte erfolgen kann.⁷⁷⁹

Zu den leitenden Prinzipien gehören auch die Verfassungsgrundsätze einschließlich der Staatsziele, sodass dem Art. 20a GG eine abwägungsleitende Funktion in dem vorerwähnten Sinne zukommt.⁷⁸⁰ Wegen der bereits festgestellten Vergleichbarkeit von Grundrechten und dem Staatsziel Umweltschutz bezüglich ihres objektiven Charakters⁷⁸¹ bedarf es für die Beschränkung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen daher ebenfalls eines Rechtsguts, das sich zumindest mittelbar aus dem Grundgesetz ergibt. Denn der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen steht nicht unter Gesetzesvorbehalt. Vielmehr sind die Schutzgüter des Art. 20a GG jedenfalls vom Gesetzgeber im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung zu gewährleisten, worunter wie im Falle des Art. 20 Abs. 3 GG der gesamte Normenbestand des Grundgesetzes zu verstehen ist.⁷⁸²

⁷⁷⁴ **Hesse**, Bedeutung der Grundrechte, Rn. 35; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 826, 827, 828.

⁷⁷⁵ **Burghart**, S. 172;

⁷⁷⁶ **Larenz**, S. 404/405; **Ossenbühl**, Abwägung im Verfassungsrecht, S. 27, 30; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 818.

⁷⁷⁷ **Hoppe**, Baurecht, § 7, Rn. 11; **Veith**, S. 130, 382/383.

⁷⁷⁸ **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 828.

⁷⁷⁹ **BVerfGE** 28, 243, (261); 32, 98, (107 f.); 33, 52, (71); **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 309.

⁷⁸⁰ **Veith**, S. 130.

⁷⁸¹ Siehe hierzu oben 3. d) cc).

⁷⁸² **BT-Drs.** 12/6000, S. 67; **Badura**, Staatsrecht, D, Rn. 44; **Becker**, DVBl. 1995, 713, 717/718; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 56; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 54; **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 44; **ders.**, DVBl. 1996, 73, 75; **Meyer-Teschendorf**, ZRP 1994, 73, 77; **Murswiek**, in:

Aus den vorgenannten Gründen ist die Ansicht verfehlt, der Gesetzgeber könne bei der Konkretisierung des Staatsziels Umweltschutz jedwedem anderen öffentlichen oder privaten Belang den Vorrang gegenüber dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen einräumen.⁷⁸³ Denn ein entsprechender Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion, auch Zwecke des einfachen Gesetzgebers dem Staatsziel Umweltschutz gleichwertig gegenüberzustellen, fand im Gesetzestext keinen Niederschlag.⁷⁸⁴ Dementsprechend kann die Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ausschließlich zum Zwecke der Verfolgung anderer Verfassungsgüter und nicht durch sonstige Ziele des einfachen Gesetzgebers begrenzt werden,⁷⁸⁵ sofern diese nicht ihrerseits die Konkretisierung eines Verfassungsgutes darstellen.

Auch das Argument, die Gewichtigkeit eines Belanges ergebe sich aus seiner sachlichen Funktion und nicht aus seiner Erwähnung in der Verfassung,⁷⁸⁶ verkennt schlicht die durch den Verfassungsgesetzgeber vorgenommene Vorrangstellung von Verfassungsprinzipien, und damit auch von Staatszielen, gegenüber anderen Zielen des einfachen Gesetzgebers. Diese ist eine zwingende Folge des Rangverhältnisses von Verfassung und einfachem Gesetz, nach dem die Normen des Grundgesetzes gegenüber dem einfachen Recht höherrangig sind.⁷⁸⁷ Es widerspräche dem Rang der Verfassung, wenn verfassungsmäßig nicht geschützten Gemeinschaftsgütern, die sich noch dazu beliebig behaupten ließen, den explizit erwähnten Verfassungsgütern gegenüber der Vorrang eingeräumt würde.⁷⁸⁸

Selbst die in den Kompetenznormen des Grundgesetzes erwähnten Aufgaben sind keine Verfassungsprinzipien, weil sie eben nur die Befugnis zum Handeln regeln und die verschiedenen Handlungsbereiche zwischen den unterschiedlichen Organen sowie Bund und Ländern abgrenzen.⁷⁸⁹ Diese Vorschriften stellen keine Verfassungswerte dar, sondern

Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 58; **Scholz**, Art. 20a, Rn. 50; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 41; **Söhnlein**, S. 80; **Uhle**, UPR 1996, 55, 56; **Wolf**, KritV 1997, 280, 283.

⁷⁸³ So aber **Henneke**, NuR 1995, 325, 333; **Meyer-Teschendorf**, ZRP 1994, 73, 77/78; **Murawiek**, NVwZ 1996, 222, 228.

⁷⁸⁴ **BT-Drs.** 12/6000, S. 66.

⁷⁸⁵ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 56; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 48; **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn. 14; **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 44; **ders.**, DVBl. 1996, 73, 75; **Söhnlein**, S. 80; **Wolf**, KritV 1997, 280, 283.

⁷⁸⁶ So **Murawiek**, NVwZ 1996, 222, 227.

⁷⁸⁷ **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 14; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 48; **Larenz**, S. 339.

⁷⁸⁸ **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 72 (Fn. 31).

⁷⁸⁹ **Bock**, S. 105, 108, 189; **Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz**, SVK, Rn. 131; **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 27, 491; **Söhnlein**, S. 79/80; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 825.

bilden im Rechtsstaat die Basis für staatliche Eingriffsnormen, weil sich solche nach dem Rechtsstaatsprinzip nur aus dem Staat durch Verfassung zugewiesene Zuständigkeitsbereiche ergeben können. Würde den Kompetenzvorschriften ebenfalls der Rang von Verfassungsprinzipien zugedacht, gäbe es auf Grund der Regelungsdichte der Zuständigkeiten im Grundgesetz nahezu keinen Bereich, der nicht den besonderen Rang eines Verfassungsprinzips innehätte, weil sich unter die Zuständigkeitsbereiche mittlerweile jedweder Belang interpretieren ließe. Mit der Verteilung der Zuständigkeiten durch Kompetenznormen hat der Verfassungsgeber aber lediglich die Aufgaben zwischen Bund und Ländern verteilt ohne den einzelnen Materien hierdurch eine besondere Bedeutung innerhalb der Verfassung zukommen zu lassen.⁷⁹⁰ Diese hat er vielmehr durch Verfassungsprinzipien, zu denen auch die Staatsziele gehören, herausgestellt. Mit der Aufnahme eines Staatsziels in das Grundgesetz nimmt der Verfassungsgeber eine Wertung vor, nach der das Staatsziel zumindest gegenüber sonstigen Zielen des einfachen Gesetzgebers grundsätzlich als gewichtiger anzusehen ist.⁷⁹¹

Darüber hinaus sind Staatszielbestimmungen an sich eine seltene Ausnahmeerscheinung innerhalb der Verfassung,⁷⁹² was den Wertgehalt der jeweiligen Vorschrift nochmals hervorhebt. Gerade in Bezug auf das Staatsziel Umweltschutz hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die mit der Aufnahme in das Grundgesetz einhergehende besondere Bedeutung ausdrücklich hervorgehoben,⁷⁹³ wodurch der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen für den Abwägungsvorgang ein stärkeres Gewicht erfahren hat.⁷⁹⁴ Andere potenzielle Staatsziele wie etwa Arbeit, soziale Sicherheit oder ausreichender Wohnraum wurden hingegen nicht aufgenommen,⁷⁹⁵ obwohl auch diese politischen Ziele zur Diskussion standen und immer noch stehen. Würde einem Staatsziel diese besondere Wertigkeit gegenüber sonstigen Zielen auch des einfachen Gesetzgebers nicht zukommen, hätte es der Einfüh-

⁷⁹⁰ **Bock**, S. 188/189.

⁷⁹¹ **Badura**, Staatsrecht, D, Rn. 44; **Hesse**, Bedeutung der Grundrechte, Rn. 35; **Larenz**, S. 339.

⁷⁹² **Kloepfer**, DVBl. 1996, 73, 79; **Maurer**, Staatsrecht I, § 6, Rn. 10.

⁷⁹³ **Badura**, Staatsrecht, D, Rn. 44; **Hesse**, in: Benda/Maihofer/Vogel, HbVR, Teil 1, § 5, Rn. 40; **Kotulla**, KJ 2000, 22, 22; **Schink**, DÖV 1997, 221, 223; **Söhnlein**, S. 75.

⁷⁹⁴ **BVerwGE** 104, 68, (76); **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 334; **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 186; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 54; **Hendler**, § 17, Rn. 36; **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 99; **Murswiek**, DV 2000, 241, 266; **ders.**, NVwZ 1996, 221, 223; **Peters**, NVwZ 1995, 555, 556, 557; **Veith**, S. 397/398, 408; **Waechter**, NuR 1996, 321, 326.

⁷⁹⁵ **BT-Drs.** 12/6000, S. 75 ff.; **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 208.

zung des Staatsziels Umweltschutz gar nicht bedurft,⁷⁹⁶ weil der Umweltschutz ohnehin eine Aufgabe des Staates ist.⁷⁹⁷

Aus alledem ergibt sich, dass sich die Aufnahme des Umweltschutzes als Staatsziel in die Verfassung bereits abstrakt auf die Gewichtung des Belanges Umweltschutz auswirkt. Damit ist jedoch keine absolute Vorrangstellung verbunden. Der Belang des Umweltschutzes kann überwunden werden, doch bedarf es hierzu wegen seines herausragenden Wertes eines im Einzelfall nachgewiesenen Übergewichts eines entgegenstehenden Schutzgutes,⁷⁹⁸ das sich zumindest mittelbar aus der Verfassung ableitet. Der eigentliche Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers kommt somit erst bei der abschließenden Gewichtung und Abwägungsentscheidung zum tragen.⁷⁹⁹

Wegen des hohen Wertes, den die Verfassung dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen beimisst,⁸⁰⁰ kann die Beeinträchtigung des Schutzgutes daher nur mit Gemeinwohlzwecken⁸⁰¹ oder der Erforderlichkeit der Verwirklichung von Freiheitsgrundrechten legitimiert werden.⁸⁰²

In Betracht kommt hierbei vor allem das mit dem Staatsziel der Herstellung oder Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aus Art. 109 GG verfolgte Ziel der Vollbeschäftigung, sprich die Schaffung von Arbeitsplätzen.⁸⁰³ Diesbezüglich muss Art. 20a GG jedoch als „... ökologisches Äquivalent zur ökonomischen Wachstums- und Stabilitätsvorsorge ...“ gesehen werden, sodass nunmehr ein umweltverträgliches Wirtschaftswachstum von Verfassungs wegen anzustreben ist.⁸⁰⁴

Soweit darauf verwiesen wird, der Bau von Straßen diene ohnehin regelmäßig dem Staatsziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aus Art. 109 GG sowie dem Sozialstaatsziel, weil sie Mittel zur Verwirklichung der Wirtschaftsförderung und der sozialen Le-

⁷⁹⁶ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 54.

⁷⁹⁷ So **Kloepfer**, Umweltstaat, S. 49, 50 zur Situation vor Einführung des Art. 20a GG.

⁷⁹⁸ **Badura**, Staatsrecht, D, Rn. 44; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 56; **Hoppe**, § 7, Rn. 73; **Koch, H.-J.**, Basis der Abwägung, S. 20.

⁷⁹⁹ **Söhnlein**, S. 70.

⁸⁰⁰ Siehe hierzu oben 2.

⁸⁰¹ **Bock**, S. 186/187 zur Rechtfertigung von Umweltbeeinträchtigungen in der Zeit vor Einführung des Art. 20a GG.

⁸⁰² **Murswiek**, NVwZ 1996, 222, 227; **Veith**, S. 411.

⁸⁰³ **Steinberg**, NJW 1996, 1985, 1988.

⁸⁰⁴ **Wolf**, KritV 1997, 280, 293.

bensgrundlagen seien,⁸⁰⁵ so vermag ein derart pauschaler Hinweis keine Allgemeingültigkeit zu beanspruchen. Deshalb muss stets im Einzelfall untersucht werden, ob der Bau von Straßen auch tatsächlich unabdingbar dem Staatsziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder dem Sozialstaatsziel dient. Zahlreiche Vorhaben des parlamentarischen Gesetzgebers erfüllen nämlich eher politische oder wahltaktische Zwecke und dienen gerade nicht dem Schutz oder der Verwirklichung von Verfassungsgütern, weshalb sie von Verfassungs wegen dem Staatsziel Umweltschutz nachgeordnet sind.⁸⁰⁶

So ist etwa Reichtum kein Staatsziel und damit kein mit Art. 20a GG abzuwägender Verfassungsbelang,⁸⁰⁷ wodurch die oftmals als Begründung zur Durchführung von Maßnahmen erwähnte Steigerung des Wohlstandes an sich nicht zur Abwägung mit anderen Verfassungsgütern herangezogen werden kann. Die Steigerung des Wohlstandes dient erkennbar nur dem politischen Interesse der zur Wahl stehenden Parteien, ihre potenziellen Wähler zufrieden zu stellen.

Auch beim Wohnungsbau kommt es darauf an, ob es sich um sozialen Wohnungsbau oder zumindest um solchen handelt, der geeignet ist, eine angespannte Wohnungssituation zu entschärfen und somit auf das Sozialstaatsprinzip zurückführbar ist, oder ob er hauptsächlich zur Befriedigung der Nachfrage sozial nicht bedürftiger Personen an gehobenem Wohnraum ist. Dient er nur dem letztgenannten Ziel, kann dieses keine Rechtfertigung zur Aufhebung eines Schutzgebietes darstellen.

Schließlich ändert auch der gesellschaftliche Wandel und die Einstellung der Bevölkerung zu einem Rechtsgut mit Verfassungsrang nichts an dessen verfassungsrechtlicher Stellung, sodass der einfache Gesetzgeber die Zielsetzungen des Verfassungsgebers auch gegen die veränderten gesellschaftlichen Anschauungen durchsetzen und das Verfassungsgut schützen muss.⁸⁰⁸ Denn selbst die Anerkennung der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers darf nicht dazu führen, dass verfassungsrechtliche Gewährleistungen beliebig durch einfache Gesetze verkürzt werden.⁸⁰⁹

⁸⁰⁵ **Henneke**, NuR 1995, 325, 333.

⁸⁰⁶ **Söhnlein**, S. 79.

⁸⁰⁷ **Waechter**, NuR 1996, 321, 327.

⁸⁰⁸ **Starck**, JZ 1993, 816, 821.

⁸⁰⁹ **BVerfGE** 50, 290, (338).

Wird etwa der Wert eines Schutzgebiets in der öffentlichen Meinung gegenüber der Schaffung von Arbeitsplätzen oder von Wohnraum allgemein als weniger wichtig eingestuft, ändert dies nichts an der herausgehobenen Stellung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in der Verfassung, die notfalls vom Staat auch gegen die Mehrheitsmeinung in der Bevölkerung durchgesetzt werden muss. Mitunter kann der Gesetzgeber aus Art. 20a GG sogar verpflichtet sein, dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen einen gesetzlichen Vorrang einzuräumen, wenn diese derart gefährdet sind, dass einzig hierdurch ausreichender Schutz gewährleistet wird.⁸¹⁰

cc) Naturschutzfachliche Bewertung

Neben normativen Bewertungskriterien gibt es für die Aufhebung von Schutzgebieten noch objektive Bewertungsmerkmale naturschutzfachlicher Art, denen sich der Gesetzgeber bezüglich der Frage nach der Rechtmäßigkeit der Aufhebung von Schutzgebieten nicht entziehen kann.

So ist unbestritten, dass der Schutz eines bestimmten Landschaftsraumes umso wichtiger, je bedeutsamer er für die dortige Population der Tier- und Pflanzenarten ist.⁸¹¹ Das öffentliche Interesse an der Erhaltung einer Vogelart ist umso höher zu bewerten, wenn sie z. B. in der Roten Liste aufgeführt ist.⁸¹² Des Weiteren ist die Empfindlichkeit der Naturgüter auf die zu erwartenden Einwirkungen in die Bewertung einzubeziehen; so sind bestimmte Tierarten z. B. gegen Lärmimmissionen äußerst störanfällig, Pflanzen hingegen naturgemäß nicht.⁸¹³ Da bei der Aufhebung eines Schutzgebietes bestimmte Verbote obsolet werden, die den Schutz bzw. die ungestörte Entwicklung bestimmter Arten gewährleisten sollten, ist deshalb zu prognostizieren, welche Auswirkungen auf die jeweiligen Arten mit dem Wegfall des Schutzes zu erwarten sind.

Bei der Ermittlung der Wichtigkeit von Umweltauswirkungen ist somit neben der Intensität der Einwirkung einer Maßnahme auf die Umwelt auch die Bedeutung und Empfindlichkeit der einzelnen jeweils betroffenen Naturgüter anhand naturschutzfachlicher Kriterien zu

⁸¹⁰ **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 59.

⁸¹¹ **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 48; **Söhnlein**, S. 76.

⁸¹² **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 4, Rn. 194; siehe eingehend zu den Roten Listen als Bewertungskriterium sogleich unter **aaa**).

⁸¹³ **Gassner/Winkelbrandt/Bernotat**, S. 51.

bewerten und in unterschiedliche Schutzwürdigkeitsstufen einzuordnen.⁸¹⁴ Im Rahmen der Abwägung ist damit die ökologische Wertigkeit und Seltenheit von Natur und Landschaft ins Verhältnis zum Bedarf an der Durchführung eines Vorhabens oder einer Maßnahme gerade in diesem Gebiet zu setzen.⁸¹⁵

In zeitlicher Hinsicht muss die Dauer und grundsätzliche Möglichkeit einer Reversibilität der nachteiligen Veränderung des von der Maßnahme betroffenen Ökosystems berücksichtigt werden.⁸¹⁶ Je länger die zu erwartende Regeneration dauert, umso gewichtiger ist der Belang des Naturschutzes in die Abwägung einzustellen und umso höhere Anforderungen sind an die Überwindung dieses Belanges zu stellen.⁸¹⁷ Dies gilt insbesondere unter dem Aspekt der Verantwortung für künftige Generationen, bei dem zusätzlich zum Interesse der Allgemeinheit an der Durchführung einer Maßnahme, zu deren Gunsten der Belang des Umweltschutzes zurückgestellt werden soll, die zu erwartenden Vorteile und Teilhabe auch der künftigen Generationen an dieser Maßnahme zu bewerten sind, da sich die Nachteile der Eingriffe in den Naturhaushalt vor allem, wenn nicht sogar ausschließlich, auf die künftigen Generationen auswirken werden.⁸¹⁸ Aus diesem Grunde ist bei der Bewertung der Naturgüter nicht nur der momentane Zustand, sondern auch deren Entwicklungspotenzial zu berücksichtigen.⁸¹⁹ Dabei sind auch etwaig zur Verfügung stehende Kompensationsflächen mit in die Bewertung einzubeziehen, falls diese ein größeres Entwicklungspotenzial für die schutzwürdigen und schutzbedürftigen Naturgüter aufweisen.

Bei der Bewertung der Umweltsituation aus den zuvor erhobenen Informationen ist stets zu berücksichtigen, dass sich die Umweltverträglichkeitsuntersuchung nicht auf sektorale Einzeluntersuchungen beschränkt, sondern einen medienübergreifenden und damit ökosystemaren Ansatz verfolgt, der die Wechselwirkungen der einzelnen Bestandteile bewertet.⁸²⁰ Nur hierdurch können auch die mittelbaren Auswirkungen auf die Naturgüter erfasst und in die Bewertung einbezogen werden.⁸²¹

⁸¹⁴ **Gassner/Winkelbrandt/Bernotat**, S. 51.

⁸¹⁵ **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 184.

⁸¹⁶ **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 48; **Söhnlein**, S. 73.

⁸¹⁷ **Bernsdorff**, NuR 1997, 328, 333; **Söhnlein**, S. 144.

⁸¹⁸ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 63; **Söhnlein**, S. 144.

⁸¹⁹ **Gassner/Winkelbrandt/Bernotat**, S. 51.

⁸²⁰ **Gassner/Winkelbrandt/Bernotat**, S. 53; **Runge**, S. 107.

⁸²¹ **Gassner/Winkelbrandt/Bernotat**, S. 10.

Im Folgenden werden mit den Roten Listen (**aaa**), dem Grad der Hemerobie (**bbb**) und der allgemeinen naturschutzfachlichen Bedeutung der Fläche (**ccc**) verschiedene naturschutzfachliche Kriterien erörtert, die von der zuständigen Behörde oder dem zuständigen Gesetzgeber im Rahmen der Abwägung mit den gegenläufigen Interessen heranzuziehen sind. Je nach Einzelfall sind einzelne oder mehrere der Bewertungskriterien zur Abwägungsentscheidung heranzuziehen.

aaa) Rote Listen

Bezüglich des Untersuchungsthemas eignen sich für die Bewertung der Belange des Landschafts- und Naturschutzes in erster Linie die Roten Listen für gefährdete Biotoptypen, Tier- und Pflanzenarten. Bei diesen handelt es sich um regelmäßig durchgeführte Bestandsaufnahmen über das Vorkommen und die Bedrohung wild lebender Tier- und Pflanzenarten sowie gefährdeter Biotop, aus denen sich Informationen über den Grad der Gefährdung ergeben.⁸²² Sie stellen als wissenschaftliche Fachgutachten den jeweiligen Gefährdungsstatus für einen konkreten Bezugsraum dar,⁸²³ wobei sich die Gefährdungseinstufung sowohl auf den Flächen- und Bestandsverlust als auch auf Qualitätseinbußen beziehen und die typenspezifische Regenerierbarkeit berücksichtigen. Diesbezüglich unterliegen sie einem qualifizierten Bewertungssystem, welches die einzelnen Naturgüter hinsichtlich ihres Erhaltungszustandes in dem jeweiligen Untersuchungsgebiet wiedergeben.⁸²⁴ Dabei beschränken sie sich auf wertneutrale Fakten zum aktuellen Zustand aus fachlicher Sicht.⁸²⁵ Die siebenstufige Bewertungsskala reicht von „ungefährdet“ bis zu „ausgestorben/verschollen“.

Die Roten Listen für das Bundesgebiet werden unter der Federführung des Bundesamtes für Naturschutz erstellt und basieren ihrerseits auf den von den Naturschutzbehörden in den Bundesländern erhobenen Daten und Biotopkartierungen, stellen mithin staatliche und damit unparteiische Aufzeichnungen und Analysen dar.⁸²⁶ Damit geben die Roten Listen in zusammengefasster Form den Kenntnisstand und die objektiven Befunde einer Vielzahl

⁸²² *Blab*, S. 7; *Jessel/Tobias*, S. 212; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, § 6, Rn. 22.

⁸²³ *Binot-Hafke/Gruttke/Ludwig/Riecken/Korneck*, S. 7; *Blab*, S. 7; *Nipkow*, S. 188.

⁸²⁴ *Blab*, S. 14.

⁸²⁵ *Fischer-Hüftle*, S. 131.

⁸²⁶ *Blab*, S. 7.

von Spezialisten aus den unterschiedlichsten Fachbereichen und Regionen wieder,⁸²⁷ wodurch sie öffentlichen Verzeichnissen gleichkommen.

Zudem werden diese Listen seit dem Jahre 1977 in Sammelbänden geführt, ständig weiterentwickelt und fortgeschrieben,⁸²⁸ sodass sie eine erhebliche Aussagekraft über die jeweilige Größe und Entwicklung des Bestandes an Naturgütern und dessen Qualität besitzen.⁸²⁹

Die Einführung der Roten Listen hatte unter anderem zum Ziel, sie als gutachtliche Argumentationshilfe für raum- und umweltrelevante Planungen zu verwenden.⁸³⁰ Gerade deswegen sind sie für die Bewertung der Belange des Landschafts- und Naturschutzes vom Gesetzgeber heranzuziehen, weil sie für die von diesem anzustellende Zukunftsprognose besonders geeignet sind. Sie sind eine Entscheidungshilfe für die Abschätzung der Auswirkungen menschlicher Aktivitäten auf Landschaft und Natur.⁸³¹

Neben den vom Bundesamt für Naturschutz veröffentlichten Roten Listen gibt es Länderlisten sowie regionale Bestandsverzeichnisse über Artenvorkommen und deren Gefährdung,⁸³² auf die zur Bewertung der Belange des Landschafts- und Naturschutzes ebenfalls zurückgegriffen werden soll.

Schließlich existiert ein Verzeichnis gefährdeter Landschaften, in dem Landschaftsbereiche in einem bundesweit einheitlichen und flächendeckenden Verfahren nach naturschutzfachlichen Gesichtspunkten beschrieben und bewertet wurden.⁸³³ Auf diese Weise konnten in Deutschland 858 voneinander abgrenzbare Einzellandschaften ermittelt werden, die ihrerseits auf Grund ähnlicher Ausprägung bestimmter Merkmale in 24 Landschaftstypen eingestuft wurden.

⁸²⁷ *Binot-Hafke/Gruttke/Ludwig/Riecken/Korneck*, S. 10.

⁸²⁸ *Blab*, S. 8; *Jessel/Tobias*, S. 212.

⁸²⁹ *Nipkow*, S. 189.

⁸³⁰ *Binot-Hafke/Gruttke/Ludwig/Riecken/Korneck*, S. 8.

⁸³¹ *Fischer-Hüftle*, S. 132; *Jessel/Tobias*, S. 212.

⁸³² *Blab*, S. 11.

⁸³³ *Blab*, S. 12/13.

Die fünfstufige Bewertungsskala reicht von „besonders schutzwürdige Landschaften“ bis hin zu „städtische Verdichtungsräume“. Auch dieses Verzeichnis ist im Vorfeld der Entscheidung über die Aufhebung eines Schutzgebietes von den zuständigen Behörden bzw. vom Gesetzgeber heranzuziehen.

bbb) Grad der Hemerobie

Auf Grund des inzwischen gesteigerten Landschaftsverbrauchs ist das Schutzgut Landschaft als knappe Ressource einzustufen, deren weiterer Verbrauch unter dem Aspekt der für die Gesellschaft sinnvollsten Verwendung reguliert werden muss.⁸³⁴ Hierzu hat man bezüglich der Art der Bodennutzung mit dem Grad der Hemerobie inzwischen eine Systematik entwickelt, die es erlaubt, die Auswirkungen auf die Natur und Landschaft nach der Intensität der Kultureinwirkung zu differenzieren.⁸³⁵ Die Ökosysteme in den einzelnen Gebieten weisen nämlich einen unterschiedlichen Natürlichkeitsgrad auf, der durch die jeweilige Art, Dauer und Intensität der menschlichen Einwirkung gekennzeichnet wird.⁸³⁶ Die durch die verschieden intensive Belastung von Landschaft bedingte unterschiedliche Qualität der jeweiligen Fläche wird dabei in mehrere Stufen von „natürlich“ bis „anthropogen“ eingeteilt.⁸³⁷ Danach stellt die Versiegelung und Überbauung einer Fläche die intensivste Art der Bodennutzung dar.⁸³⁸

Zur Bewertung der Beeinträchtigung, der das jeweilige Gebiet durch die Aufhebung der Unterschutzstellung unterliegt, ist der Grad der Hemerobie vor der Aufhebung eines Schutzgebietes festzustellen und zu bewerten.

⁸³⁴ **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 184.

⁸³⁵ **Söhnlein**, S. 205.

⁸³⁶ **Kieser**, S. 1.

⁸³⁷ **Kieser**, S. 1.

⁸³⁸ **Söhnlein**, S. 205.

ccc) Naturschutzfachliche Bedeutung der Fläche

Hinsichtlich der Bedeutsamkeit eines Landschaftsraumes darf dessen Größe nicht unberücksichtigt bleiben, da die Beeinträchtigung einer kleinen Fläche regelmäßig eine geringere Intensität mit sich bringt als die einer größeren Fläche.⁸³⁹ Ausmaß und Gewicht der Beeinträchtigung sind jedoch auch von der Funktion des jeweiligen Rechtsgutes abhängig,⁸⁴⁰ weshalb im Einzelfall eine andere Würdigung erfolgen muss, wenn die Fläche besonders bedeutsam für die Region ist. Deshalb muss ihre Funktion für die Umgebung genauer untersucht werden (funktionsspezifische Wertigkeit). Hierbei sind auch die mittelbaren Auswirkungen auf die Naturgüter zu berücksichtigen.⁸⁴¹ So reagieren etwa Tiere nicht ausschließlich auf unmittelbare Veränderungen ihres jeweiligen Nahrungs-, Brut-, Rast- oder Überwinterungsraumes, sondern auch auf Veränderungen der räumlich-funktionalen Beziehungen zwischen diesen Teilhabitaten.⁸⁴² Es kann die Aufhebung eines Schutzgebietes, welches etwa von bestimmten Tierarten als Nahrungsgebiet genutzt wurde, Auswirkungen auf die Population benachbarter oder weiter entfernter Lebensräume mit sich bringen, wenn sich die Bedingungen in dem Nahrungsgebiet derart verändern, dass sie von den Tieren nicht mehr als solches genutzt werden können.

Darüber hinaus lässt sich im Allgemeinen feststellen, dass Schutzgebiete neben ihrer Funktion als Ausgleichsfläche für regionale oder sogar überregionale Umweltbeeinträchtigungen oftmals auch zur Erholung für den Menschen dienen. Dies gilt auch und gerade für Schutzgebiete in unmittelbarer Nähe zur besiedelten Fläche, weil diesen Gebieten die Funktion von Naherholungsgebieten immanent ist. Unter diesem Gesichtspunkt ist neben der eigentlichen naturschutzfachlichen Komponente auch die soziale Bedeutung von siedlungsnahen Landschaftsgebieten zu berücksichtigen, auf die die Bewohner in besonderem Maße als Naherholungsgebiet angewiesen sind, um sich von physischen und psychischen Strapazen des Alltagslebens zu erholen.

Denn zum einen können Einwohner größerer Ortschaften, die nicht über eigene Kraftfahrzeuge verfügen, eine naturnahe Erholung fast ausschließlich in unmittelbar an die Ortschaft angrenzenden Landschaften finden und wären von einer solchen Art der Erholung ausgegrenzt, wenn sie keine geschützten Gebiete in ihrer Nähe mehr vorfinden. Zum an-

⁸³⁹ *Gassner/Winkelbrandt/Bernotat*, S. 71; *Söhnlein*, S. 76.

⁸⁴⁰ *Gassner/Winkelbrandt/Bernotat*, S. 71; *Stern*, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 836.

⁸⁴¹ *Gassner/Winkelbrandt/Bernotat*, S. 10.

⁸⁴² *Gassner/Winkelbrandt/Bernotat*, S. 71.

deren führt der Verlust siedlungsnaher Erholungsgebiete zu einem verstärkten Erholungsverkehr mobiler Personen in weiter entfernte Gebiete, wodurch die Umwelt im Allgemeinen durch Schadstoffe und der dortige Naturhaushalt durch das erhöhte Aufkommen an Besuchern erheblich belastet wird.

Diese Auswirkungen müssen daher ebenfalls in die Abwägungsentscheidung einfließen, sofern es sich um siedlungsnaher Schutzgebiete handelt, deren Aufhebung erwogen wird.

cc) Gewichtung und Abwägungsentscheidung

Nach der Informationsgewinnung und der anschließenden Bewertung der gesammelten Tatsachen kommt es zur Gewichtung derselben und der darauf beruhenden bzw. damit einhergehenden Abwägungsentscheidung.

Es wird ein Vergleich der bewerteten widerstreitenden Rechtsgüter mit dem Ziel einer Art Saldierung derer Bedeutungsinhalte vorgenommen.⁸⁴³ Hierin liegt ein schöpferisch-gestaltender Vorgang des Erkennens und des Wertens,⁸⁴⁴ bei dem sich der Normgeber letzten Endes über das Vorziehen und Zurückstellen konkurrierender und konfligierender Belange entscheidet.⁸⁴⁵ Dabei steht dem Gesetzgeber ein weiter, gerichtlich nicht überprüfbarer Gestaltungsspielraum zu, sofern die Entscheidung auf nachvollziehbaren Gründen beruht.⁸⁴⁶

Allerdings ergibt sich aus dem Prinzip der praktischen Konkordanz, wonach kollidierende Verfassungsrechtsgüter zuvörderst weitgehend zu schonen sind, dass die Beeinträchtigung zu unterbleiben hat, wenn das mit der Maßnahme verfolgte Ziel anderweitig ohne Beeinträchtigung erreicht werden kann.⁸⁴⁷ Diese Anforderung ergibt sich auch aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, weil ein Eingriff in ein Schutzgut nur rechtmäßig sein kann, sofern er erforderlich ist, es also keine mildereren Mittel zur Erreichung des Ziels gibt.⁸⁴⁸

⁸⁴³ **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 829.

⁸⁴⁴ **Veith**, S. 406.

⁸⁴⁵ **Burghart**, S. 166/167; **Hoppe**, § 7, Rn. 42, 81; **Larenz**, S. 404.

⁸⁴⁶ **Burghart**, S. 166; **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 183.

⁸⁴⁷ **Söhnlein**, S. 77/78, 81.

⁸⁴⁸ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 55/56; **Söhnlein**, S. 78.

Demnach muss für die geplante Maßnahme ein tatsächliches Bedürfnis bestehen, das heißt, sie muss objektiv erforderlich sein.⁸⁴⁹ Die Anerkennung des Staatsziels Umweltschutz an sich hat bereits zur Folge, dass ein Eingriff in das Schutzgut erforderlich und angemessen sein muss.⁸⁵⁰ Darin zeigt sich, dass der Normgeber oder die Verwaltung sich anbietende Alternativen zur Verwirklichung ihrer angestrebten Maßnahme in ausreichendem Umfang zu prüfen haben.⁸⁵¹ Um die Anforderungen aus dem Abwägungsgebot zu erfüllen, hat der Normgeber seine avisierte Lösung mit den ernsthaft in Betracht zu ziehenden Alternativen nach vorangegangener Informationssammlung und -bewertung zu vergleichen.⁸⁵² Sofern dem Staat hiernach mehrere gleichwertige Alternativen zur Auswahl stehen, ist diejenige zu wählen, die die natürlichen Lebensgrundlagen am wenigsten einträchtigt.⁸⁵³

aaa) Erforderlichkeit der Aufhebung des Schutzgebietes

Für die Aufhebung eines Schutzgebietes bedeutet dies, dass diese zu unterbleiben hat, wenn die Verwirklichung der damit verfolgten Ziele im gleichen Maße auch auf andere Weise zu erreichen ist, ohne dass die Unterschutzstellung aufgehoben werden muss.

So ist vor der Aufhebung eines Schutzgebietes etwa zum Zwecke der späteren Ausweisung als Baugebiet zu prüfen, ob sich innerhalb bestehender Baugebiete nicht ausreichend brachliegende Flächen befinden, die zur Verwirklichung der geplanten Bauvorhaben genügen. Geht es etwa nur um die wirtschaftliche Nutzung von Teilbereichen innerhalb eines Schutzgebietes, muss zunächst die Erteilung von Befreiungen und Ausnahmegenehmigungen geprüft werden, bevor das gesamte Schutzgebiet aufgehoben wird. Insofern dürfen der Gesetzgeber oder die Verwaltung nicht auf den mit einzelnen Befreiungen oder Ausnahmegenehmigungen verbundenen Verwaltungsaufwand verweisen. Denn einerseits ist dieser Ausfluss der vom Verfassungsgeber aus Art. 20a GG gewährleisteten Schutzpflicht, die mitunter einen bestimmten Verwaltungsaufwand mit sich bringt, um ei-

⁸⁴⁹ **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 183; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 47.

⁸⁵⁰ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 71; **Papier**, § 18, Rn. 79; **Söhnlein**, S. 78; **Waechter**, NuR 1996, 321, 327.

⁸⁵¹ **BVerwGE** 69, 256, (273); 71, 214, (253); **Bernsdorff**, Nur 1997, 328, 333; **Fisahn**, ZUR 1996, 180, 183/184; **Hoppe**, § 7, Rn. 69; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 47; **Söhnlein**, S. 81.

⁸⁵² **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 82; **Hoppe**, § 7, Rn. 91; **Veith**, S. 411.

⁸⁵³ **Bernsdorff**, Nur 1997, 328, 333; **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 62; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 47; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 47; **Veith**, S. 411.

nen effektiven Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gewährleisten zu können. Andererseits ist ein als zu hoch empfundener Verwaltungsaufwand kein taugliches Mittel, den Schutzbereich einer Norm zu begrenzen. Denn sonst wäre der Staat berechtigt, bei großflächigen Schutzgebieten durch bloßen Hinweis auf einen durch zu erteilende Ausnahmegewilligungen erhöhten Verwaltungsaufwand ein Schutzgebiet aufzuheben. Dadurch würde ein Teil eines Gebietes um seinen erforderlichen und möglichen Schutz gebracht.

bbb) Ausgleich der Beeinträchtigung

Ist die Zielverwirklichung ohne Beeinträchtigung nicht möglich und überwiegen die Belange der beabsichtigten Maßnahme die Belange des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen, sind die Beeinträchtigungen nach Möglichkeit wenigstens zu kompensieren.⁸⁵⁴ damit dem Optimierungsgebot auf diese Weise genügt werden kann.

Dieses ist jedoch nicht dahin gehend zu verstehen, dass stets die optimale und maximale Wirkung des betroffenen Belanges erhalten bleiben muss, sondern es sind auch Abstriche an der Verwirklichung des zurücktretenden Rechtsgutes zulässig, soweit sich die vorzuziehenden Belange ihrerseits nicht weiter zurückstellen lassen.⁸⁵⁵ Allerdings verlangt das Ausgleichsgebot eine Kompensation der berührten Belange, sofern sie nicht außer Verhältnis zu deren objektiven Wertigkeit steht.⁸⁵⁶ Eine Kompensation könnte etwa in der Weise erfolgen, dass die Aufhebung eines Schutzgebietes zum Zwecke der Bebauung durch die Renaturierung versiegelter Flächen an anderer Stelle ausgeglichen werden kann.⁸⁵⁷

⁸⁵⁴ **Söhnlein**, S. 77/78.

⁸⁵⁵ **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 72; **Hoppe**, § 7, Rn. 32, 87; **Söhnlein**, S. 63/64.

⁸⁵⁶ **BVerwGE** 34, 301, (309); **Hoppe**, § 7, Rn. 82; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 4, Rn. 197.

⁸⁵⁷ **Söhnlein**, S. 204/205.

ccc) Zurücktreten der Belange des Naturschutzes

Nur sofern ein Ausgleich der Beeinträchtigung nicht möglich ist, muss im Einzelfall mittels Abwägung entschieden werden, ob der Schutz der Umwelt hinter dem mit dem beabsichtigten Eingriff verfolgten Ziel zurücktritt.⁸⁵⁸ Im Einzelfall müssen jedoch selbst gewichtige öffentliche Interessen an einer staatlichen Maßnahme hinter den Belangen der Umwelt zurückstehen, wenn mit der Maßnahme die Inanspruchnahme besonders wertvoller natürlicher Ressourcen verbunden wäre.⁸⁵⁹

Bei Schutzgebieten handelt es sich regelmäßig um besonders wertvolle Ressourcen in diesem Sinne, weil der Grund der Unterschutzstellung die Schutzwürdigkeit und die Schutzbedürftigkeit war. Auch unter Einbeziehung der Interessen zukünftiger Generationen an einer intakten Umwelt kann es unter Umständen erforderlich sein, auf Eingriffe in den Naturhaushalt vollständig zu verzichten, um die künftigen Generationen in ihrer Freiheitsausübung nicht unverhältnismäßig einzuschränken.⁸⁶⁰

Somit dürfen umweltschützende Normen, zu denen auch die Schutzgebietsausweisungen zählen, nur noch dann ohne gleichwertige Kompensation aufgehoben werden, wenn die Bedeutung entgegenstehender Verfassungsgüter überwiegt.⁸⁶¹ Hierfür müssen sachgerechte und hinreichend gewichtige Gründe sprechen,⁸⁶² wobei das weniger gewichtige Rechtsgut in Anbetracht des Optimierungsgebotes nur so weit zurückgedrängt werden darf, wie es zur Verwirklichung des bevorzugten Ziels zwingend notwendig ist.⁸⁶³

Das Resultat der Abwägung muss in einem Kompromiss der widerstreitenden Interessen liegen, in dem das zurückweichende Rechtsgut nicht völlig verdrängt wird, sondern in einem schonenden, verhältnismäßigen Ausgleich so weit wie möglich gewahrt wird.⁸⁶⁴ Das zurücktretende Rechtsgut darf nur die geringstmögliche Einschränkung erfahren.⁸⁶⁵

⁸⁵⁸ **Söhnlein**, S. 78.

⁸⁵⁹ **Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz**, SVK, Rn. 162; **Veith**, S. 410.

⁸⁶⁰ **Söhnlein**, S. 140.

⁸⁶¹ **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 56; **Kadelbach**, KritV 1997, 263, 276; **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 94; **ders.**, DVBl. 1996, 73, 80; **Schink**, DÖV 1997, 221, 226.

⁸⁶² **Hoppe**, § 7, Rn. 82.

⁸⁶³ **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 72; **Hoppe**, § 7, Rn. 85; **Larenz**, S. 412; **Söhnlein**, S. 79; **Stern**, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 835.

⁸⁶⁴ **Hendler**, § 17, Rn. 33; **Hoppe**, § 7, Rn. 32, 34; **Larenz**, S. 412; **Söhnlein**, S. 64.

⁸⁶⁵ **Larenz**, S. 407, 412.

Damit wirkt sich das Optimierungsgebot einschränkend auf die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers aus,⁸⁶⁶ sofern sich nicht zwei Optimierungsgebote konkurrierend gegenüberstehen und die Gestaltungsfreiheit einzig durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt wird.⁸⁶⁷ In einem solchen Fall muss dann berücksichtigt werden, welches der beiden Optimierungsgebote das objektiv wertvollere ist, sprich welches Interesse etwa die Voraussetzung zur Umsetzung anderer Rechte oder Interessen und damit fundamentaler ist.⁸⁶⁸ Die Interessenkollision soll nach erfolgter Abwägung zum Nachteil des Belanges aufgelöst werden, welcher objektiv minderwertiger ist.⁸⁶⁹

ee) Zusammenfassung: Erfordernis der Abwägung

Aus Art. 20a GG ergibt sich die Notwendigkeit der Abwägung der widerstreitenden Interessen, bevor eine Entscheidung über die Aufhebung eines Schutzgebietes getroffen wird. Hierzu müssen zunächst die für die Abwägungsentscheidung erforderlichen Informationen ermittelt und bewertet werden. Bei der Erhebung der von der Aufhebung möglicherweise betroffenen Naturgüter ist zu beachten, dass diese sich auf diejenigen Aspekte beschränkt, deretwegen die Ausweisung des Gebietes erfolgt ist. Andere Gesichtspunkte bleiben außer Betracht, weil sie für die vorangegangene Ausweisung des Schutzgebietes nicht maßgeblich waren. Bei der Bewertung der widerstreitenden Interessen sind sowohl normative als auch naturschutzfachliche Gesichtspunkte heranzuziehen. Sowohl die Informationsgewinnung als auch die Bewertung sind gerichtlich vollumfänglich nachprüfbar, sodass kein Ermessen seitens der Behörde oder des Gesetzgebers besteht. Anschließend hat eine Gewichtung der unterschiedlichen Belange zu erfolgen, in deren Rahmen dem Gesetzgeber oder der Behörde ein Spielraum zusteht, der gerichtlich nur dahingehend überprüfbar ist, ob die Entscheidung auf nachvollziehbaren Gründen beruht.

⁸⁶⁶ **Veith**, S. 385.

⁸⁶⁷ **Hoppe**, § 7, Rn. 34, 85, 86.

⁸⁶⁸ **Gassner**, Nur 1984, 81, 82; **Veith**, S. 404/405.

⁸⁶⁹ **Stober**, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht, § 29, Rn. 9.

b) Rechtfertigungs- und Begründungserfordernis

Als weitere formelle Voraussetzung für die Aufhebung von Schutzgebieten kommt ein Rechtfertigungs- und Begründungserfordernis in Betracht.⁸⁷⁰ Aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt sich, dass eine Begründung für staatliches Handeln immer dann notwendig ist, wenn Freiheitsrechte beschränkt werden sollen.⁸⁷¹ Da in Art. 20a GG nicht lediglich ein Ziel festgeschrieben, sondern auch ein Schutzgut normiert ist, das Gemeinwohlzwecken dient, sind auch Beeinträchtigungen dieses Schutzgutes rechtfertigungsbedürftig,⁸⁷² so dass eine vergleichbare Rechtslage zur Begründungspflicht für Eingriffe in Freiheitsgrundrechte besteht.

Diese Verpflichtung ergibt sich nämlich aus dem objektiven Charakter der Freiheitsrechte,⁸⁷³ weshalb der Grundsatz der Begründungspflicht auch auf das Staatsziel Umweltschutz übertragen werden kann. Denn die Begründungspflicht dient nicht einzig dem Ziel, die wesentlichen Gründe und bei Abwägungsentscheidungen die ausschlaggebenden Gewichtungen dem Betroffenen mitzuteilen, damit dieser hierüber informiert wird. Sie soll diesen auch in die Lage versetzen, eine Entscheidung über etwaige Rechtsbehelfe gegen die Maßnahme sowie deren Erfolgsaussichten zu treffen. Da aber gerade die Einlegung von Rechtsmitteln gegen Gesetze nicht nur den subjektiv von einer Entscheidung Betroffenen zusteht, sondern auch den Vertretern allgemeiner Belange, kann die Begründungspflicht ebenfalls nicht davon abhängig gemacht werden, ob sie ein subjektives Recht betrifft.

Zu dem gleichen Ergebnis gelangt man, wenn man dem Staat eine Begründungspflicht aus dem Vorsorgeprinzip auferlegt, sofern er aus Gründen der Umweltvorsorge in die Rechte Dritter eingreift.⁸⁷⁴ In derartigen Fällen ist dem Betroffenen der ermittelte Risikobefund einschließlich der wesentlichen Gründe und Gewichtungen mitzuteilen.⁸⁷⁵ Dann aber unterliegt der Staat im gleichen Maße derselben Begründungspflicht, wenn er selbst durch die Aufhebung von Schutzmaßnahmen in das Allgemeingut der natürlichen Lebensgrundlagen eingreift. Denn das Vorsorgeprinzip ist Bestandteil des Art. 20a GG⁸⁷⁶ und ein Ein-

⁸⁷⁰ *Veith*, S. 216.

⁸⁷¹ *Di Fabio*, S. 827.

⁸⁷² *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 46; *ders.*, NVwZ 1996, 222, 227.

⁸⁷³ Vgl. oben 3. d) cc).

⁸⁷⁴ So *Di Fabio*, S. 828.

⁸⁷⁵ *Di Fabio*, S. 828.

⁸⁷⁶ Siehe hierzu oben 3. e) dd) ccc).

griff in dieses muss dahin gehend überprüfbar sein, ob das Vorsorgeprinzip vom Staat ausreichend beachtet wurde. Auch hier hängt die Pflicht zur Begründung der staatlichen Maßnahme nicht davon ab, dass in subjektive Rechte eingegriffen wird und ein Träger dieser Rechte existiert.

Demnach bedarf es immer einer angemessenen Begründung, wenn der Gesetzgeber eine Entscheidung trifft, die zu einer Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen führt.⁸⁷⁷ Dies gilt vor allem für Fälle, in denen mehrere gleichwertige Alternativen zur Verfügung stehen,⁸⁷⁸ sodass die Begründung die wesentlichen Abwägungskriterien enthalten muss.⁸⁷⁹ Ebenso, wenn der Gesetzgeber von seiner bisherigen Linie abweicht,⁸⁸⁰ was bei der Aufhebung von Schutzgebieten der Fall ist, weil er damit den Schutz der Gebiete aufgibt, der noch zuvor ausdrücklich gewährt und demzufolge als erforderlich erachtet wurde.

Mit dem Begründungsgebot sollen dem Gesetzgeber die Folgen seines Handelns vor Augen geführt werden. Inhaltlich muss die Begründung erkennen lassen, dass sich der Gesetzgeber mit den Auswirkungen seiner Maßnahme auf die Umwelt auseinander gesetzt hat.⁸⁸¹ Zudem soll den Gerichten die Überprüfung ermöglicht werden, ob sich der Gesetzgeber bei seiner Maßnahme der Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen bewusst war und ob er für diese Beeinträchtigung ausreichende sachliche Gründe angeführt hat.⁸⁸² Dabei gilt die Regel, dass die Begründung umso sorgsamer erfolgen und umfangreicher ausfallen muss, je umstrittener und ungesicherter die Tatsachen sind, auf denen die Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers beruht.⁸⁸³

Aus alledem lässt sich aus Art. 20a GG die prozedurale Pflicht für den Gesetzgeber ableiten, die Aufhebung eines Schutzgebietes zu begründen.

⁸⁷⁷ **Degenhart**, Staatsrecht I, Rn. 585; **Ekardt**, SächsVBl. 1998, 49, 50, 54; **Murswiek**, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 76; **ders.**, NVwZ 1996, 222, 230; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 73; **Veith**, S. 216.

⁸⁷⁸ **Epiney**, in: vMangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20a, Rn. 82; **Wolf**, KritV 1998, 280, 295.

⁸⁷⁹ **Di Fabio**, S. 827.

⁸⁸⁰ **BVerfGE** 79, 311, (345).

⁸⁸¹ **Murswiek**, NVwZ 1996, 222, 230; **Schulze-Fielitz**, Art. 20a, Rn. 73.

⁸⁸² **Hagenah**, S. 94.

⁸⁸³ **Di Fabio**, S. 827.

5. Zusammenfassung: Anforderungen aus Art. 20a GG

Aus Art. 20a GG lässt sich zwar kein Verbot für die Aufhebung von Schutzgebieten ableiten. Die Norm stellt als Staatszielbestimmung aber eine rechtlich verbindliche Verfassungsnorm dar, die vom Staat bei der Aufhebung eines einzelnen Schutzgebietes bzw. der abstrakt-generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch Gesetz in jedem Falle zu berücksichtigen ist. Aus der Stellung des Staatsziels innerhalb der Verfassung ergibt sich, dass es sich bei den natürlichen Lebensgrundlagen um ein hohes Verfassungsgut handelt.

Dem Staatsziel Umweltschutz sind bestimmte formelle und materielle Mindestinhalte zu entnehmen. Will der Staat ein Schutzgebiet aufheben, muss er dies begründen und eine Abwägung zwischen den mit der Aufhebung verfolgten Zielen und den Belangen des Umweltschutzes vornehmen. Hierdurch wird die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers oder der Verwaltung eingeschränkt und kann insoweit gerichtlich überprüft werden.

III. Schlussfolgerung zu den Anforderungen aus dem Bundesverfassungsrecht

Aus den Grundrechten lassen sich keine Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten ableiten. Dem Staatsziel Umweltschutz aus Art. 20a GG hingegen sind zahlreiche Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten zu entnehmen, die sowohl bei der Aufhebung eines einzelnen Schutzgebietes als auch bei der generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch Gesetz zu berücksichtigen sind.

C. Anforderungen aus dem Landesverfassungsrecht

Es kann dahingestellt bleiben, ob diejenigen Vorschriften der verschiedenen Landesverfassungen, die ebenfalls den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen regeln, durch die Einführung von Art. 20a GG wegen Art. 31 GG vollends verdrängt werden,⁸⁸⁴ oder ob weiter gehende Vorschriften der Landesverfassungen nach Art. 142 GG in Kraft bleiben.⁸⁸⁵ Denn selbst aus weiter gehenden Vorschriften⁸⁸⁶ lassen sich jedenfalls keine weiteren Anforderungen hinsichtlich der Aufhebung von Schutzgebieten herleiten. Insoweit kann bei den Vorschriften der Landesverfassungen inhaltlich auf die Ausführungen zu Art. 20a GG verwiesen werden.

Die entsprechenden Normen der Landesverfassungen können aber in prozessualer Hinsicht bedeutsam werden, sofern die Verfassungsmäßigkeit der Aufhebung eines Schutzgebietes bzw. die abstrakt-generelle Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten per Gesetz vor einem Landesverfassungsgericht geltend gemacht wird, welches dann die Vereinbarkeit der Maßnahme mit der Landesverfassung prüft.

⁸⁸⁴ So **Merten**, DÖV 1993, 368, 375, da sich die Fortgeltung von Landesverfassungsrecht nach Art. 142 GG ausdrücklich nur auf Grundrechte, nicht auf Staatsziele bezieht.

⁸⁸⁵ So **Kloepfer**, in: BK, GG Bd. 5, Art. 20a, Rn. 6; **ders.**, Umweltrecht, § 3, Rn. 10; **Sommerrmann** in vMü/Ku, GG Bd. 2, Art. 20a, Rn. 36.

⁸⁸⁶ Wie etwa Art. 39 Abs. 2 der Verfassung des Landes Brandenburg.

D. Anforderungen aus dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

Gemäß Art. 31 GG dürfen die Länder keine dem Bundesrecht entgegenstehenden Regelungen treffen, sofern dem Bund auf diesem Gebiet die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Das Bundesnaturschutzgesetz ist das umweltrechtliche Fachgesetz auf dem Gebiet des Natur- und Landschaftsschutzes, sodass die Aufhebung eines Schutzgebietes sowie der Erlass einer generellen Regelung zur Aufhebung von Schutzgebieten auch an den Vorschriften dieses Gesetzes zu messen sind.

Weil auch in diesem Gesetz die Aufhebung von Schutzgebieten (derzeit) nicht explizit geregelt ist und die Aufhebung eines Schutzgebietes daher im Wege des actus contrarius erfolgen muss, ist es erforderlich, eingehend die Kriterien für die Unterschutzstellung herauszuarbeiten, um die Anforderungen der hierzu umgekehrten Aufhebung präzise bestimmen zu können.

Da es im Rahmen der Föderalismusreform⁸⁸⁷ im Jahre 2006 zu einer Neuordnung der Gesetzgebungszuständigkeiten kam, die auch die Regelungsmaterie des Natur- und Landschaftsschutzes betreffen, ist es notwendig, zunächst diese Veränderungen kurz zu erläutern, um feststellen zu können, ob und inwieweit sich diese auf das Untersuchungsthema auswirken.

I. Auswirkungen der Föderalismusreform

1. Derzeitige Rechtslage

Von seiner erstmaligen Verabschiedung im Jahre 1976 bis zu seiner letzten Bekanntmachung vom 25. März 2002 wurde das Bundesnaturschutzgesetz mit Ausnahme einzelner Normen als Rahmengesetz erlassen.⁸⁸⁸ Trotz der Neuordnung der Gesetzgebungszuständigkeiten durch die Föderalismusreform, die sich auch auf die Regelungsmaterie des Natur- und Landschaftsschutzes auswirkt, gilt das bis zum 01. September 2006 erlassene Recht gemäß Art. 125b Abs. 1, Satz 1, 3 GG auf dem Gebiet des Natur- und Landschaftsschutzes solange fort, bis der Bund von seinem (neuen) Gesetzgebungsrecht Gebrauch

⁸⁸⁷ 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl I, 2034).

⁸⁸⁸ *Kratsch/Schumacher*, S. 3; *Lorz/Müller/Stöckel*, Vorb., Rn. 34; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, § 6, Rn. 40.

macht. Bis dahin bleiben auch die bisher von den Ländern erlassenen Normen zur Konkretisierung der Rahmenvorschriften des Bundes in Kraft. Nach diesem Zeitpunkt können die Länder dann in bestimmten Bereichen des Naturschutzes und der Landschaftspflege abweichende Regelungen treffen. Macht der Bund von seinem (neuen) Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch, können die Länder gemäß Art. 125b Abs. 1, Satz 3 GG ab dem 01. Januar 2010 abweichende Regelungen erlassen. Tun sie dies nicht, gilt das bisherige Recht auch über diesen Zeitpunkt hinweg fort, sprich die Normen des Bundesnaturschutzgesetzes bleiben Rahmenvorschriften,⁸⁸⁹ sofern ihnen keine unmittelbare Geltung nach § 11 BNatSchG zukommt.

2. Mögliche zukünftige Rechtslage

Im Zuge der Föderalismusreform wurde das Instrument der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG a. F.), unter die auch der Naturschutz und die Landschaftspflege (Abs. 1 Satz 1, Nr. 3 a. F.) fiel, abgeschafft.⁸⁹⁰ Die Regelungsmaterie des Naturschutzes und der Landschaftspflege wurde in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung verlagert (Art. 74 Abs. 1, Nr. 29 GG), sodass den Ländern auf diesem Gebiet in Zukunft die Gesetzgebungszuständigkeit zukommt, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).⁸⁹¹

Selbst wenn der Bund auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege von seiner (neuen) Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch macht,⁸⁹² können die Länder dennoch abweichende Regelungen treffen (so genannte Abweichungsgesetzgebung), sofern es nicht um die abweichungsfesten Kernbestandteile der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes geht (Art. 72 Abs. 3, Satz 1, Nr. 2 GG).⁸⁹³

⁸⁸⁹ **Degenhart**, NVwZ 2006, 1209, 1213; **Kloepfer**, ZG 2006, 250, 257; **Rengeling**, DVBl. 2006, 1537, 1548.

⁸⁹⁰ **Frenz**, NVwZ 2006, 742, 742; **Klein/Schneider**, DVBl. 2006, 1549, 1551; **Rengeling**, DVBl. 2006, 1537, 1539, 1542;

⁸⁹¹ **Frenz**, NVwZ 2006, 742, 742; **Kloepfer**, ZG 2006, 250, 253/254; **Rengeling**, DVBl. 2006, 1537, 1540, 1542, 1544;

⁸⁹² Oder ab dem 01. Januar 2010, falls der Bund von seiner (neuen) Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch macht (Art. 125b Abs. 1, Satz 3 GG).

⁸⁹³ **Degenhart**, NVwZ 2006, 1209, 1213; **Frenz**, NVwZ 2006, 742, 742, 746; **Klein/Schneider**, DVBl. 2006, 1549, 1554; **Kloepfer**, ZG 2006, 250, 254/255; **Rengeling**, DVBl. 2006, 1537, 1542, 1544.

Die zukünftige Möglichkeit der Abweichungsgesetzgebung wirft allerdings einige Fragen auf, die für das Untersuchungsthema relevant sind.

a) **Begriffsbestimmung „die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes“**

Zunächst ist zu klären, was unter dem abweichungsfesten Bereich der „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes“ gemäß Art. 72 Abs. 3, Satz 1, Nr. 2, 1. Var. GG zu verstehen ist. Von der Auslegung dieser Begrifflichkeit hängt nämlich maßgeblich ab, von welchen einzelnen vom Bundesgesetzgeber formulierten Grundsätzen der Landesgesetzgeber zukünftig nicht abweichen darf und welche er damit bei der Aufhebung von Schutzgebieten in jedem Falle zu beachten hat.

Bei einer weiten Auslegung des Begriffes „Naturschutz“ als Oberbegriff könnten auch die Grundsätze des Landschaftsschutzes und damit der Landschaftspflege hierunter fallen. Bei einer engen Auslegung hingegen fielen diese nicht mehr unter den abweichungsfesten Kernbereich, so dass der Landesgesetzgeber vom Bundesnaturschutzgesetz abweichende Regelungen erlassen könnte.

Der Wortlaut „Naturschutz“ lässt zunächst beide Deutungen zu. Eine Auslegung des Begriffes im Sinne des § 2 BNatSchG (Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege) unter Reduzierung der Grundsätze auf diejenigen des Naturschutzes verbietet sich, weil das Verfassungsrecht nicht durch einfaches Recht ausgelegt werden kann und der Bundesgesetzgeber durch die Änderung der amtlichen Überschrift des § 2 BNatSchG den abweichungsfesten Kern und damit inhaltlich die Verfassung ändern könnte, was ihm nicht zusteht. Zudem ist auch § 2 BNatSchG nicht zu entnehmen, welche Grundsätze sich auf den Naturschutz und welche auf die Landschaftspflege beziehen. Vielmehr sind der Naturschutz und die Landschaftspflege im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes ein einheitliches Begriffspaar.⁸⁹⁴

In der Gesetzesbegründung heißt es zum abweichungsfesten Kern der Grundsätze des Naturschutzes, dass diese „... insbesondere die Erhaltung der biologischen Vielfalt und [...] Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes ...“ umfassen, nicht jedoch „...“

⁸⁹⁴ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 2a; **Kratsch/Schumacher**, S. 6; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 1, Rn. 3.

die Landschaftsplanung ...“ und „... die konkreten Voraussetzungen und Inhalte für die Ausweisung von Schutzgebieten ...“⁸⁹⁵ Folglich ist von einem weiten Verständnis der „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes“ auszugehen,⁸⁹⁶ weshalb auch die allgemeinen Grundsätze der Landschaftspflege hierunter fallen und somit zum abweichungsfesten Kern des Art. 72 Abs. 3, Satz 1, Nr. 2, 1. Var. GG gehören, zumal nach der Gesetzesbegründung nur die Landschaftsplanung, nicht aber der Landschaftsschutz bzw. die Landschaftspflege vom abweichungsfesten Kern ausgenommen bleiben soll. Die Landschaftsplanung ist nach dem allgemeinen Verständnis nur ein Instrument des Landschaftsschutzes.

Ob in Bezug auf die Grundsätze des Naturschutzes dem Begriff „allgemeine“ in Art. 72 Abs. 3, Satz 1, Nr. 2, 1. Var. GG eine spezielle Bedeutung zukommt ist zweifelhaft. Denn das Bundesnaturschutzgesetz unterscheidet nicht zwischen allgemeinen und besonderen Grundsätzen, sondern verwendet schlicht den Begriff Grundsätze. Auch dem Inhalt der Vorschriften über die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege lässt sich keine etwaige Differenzierung zwischen allgemeinen und besonderen Grundsätzen entnehmen. In der Gesetzesbegründung zur Neuregelung des Grundgesetzes ist schlicht von „Grundsätze des Naturschutzes“ die Rede.⁸⁹⁷ Deshalb sind mit den „allgemeinen Grundsätzen des Naturschutzes“ in Art. 72 Abs. 3, Satz 1, Nr. 2, 1. Var. GG ganz offensichtlich die „Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ des Bundesnaturschutzgesetzes gemeint.

b) Merkmal „abweichende Regelung“

Sodann muss geklärt werden, welche inhaltlichen Anforderungen an eine abweichende Regelung zu stellen sind.

Aus dem Wortlaut des Art. 72 Abs. 3, Satz 1 GG, der sich unmittelbar auf die nachfolgend aufgezählten Sachmaterien bezieht, lässt sich entnehmen, dass die abweichende Regelung eine sachliche Regelung enthalten muss.

⁸⁹⁵ **BT-Drs.** 16/813, S. 11.

⁸⁹⁶ **Kloepfer**, ZG 2006, 250, 264.

⁸⁹⁷ **BT-Drs.** 16/813, S. 11.

Des Weiteren ist erforderlich, die Abweichung allgemeingültig und allgemeinverbindlich in einer grundlegenden Norm des Landesnaturschutzgesetzes zu erklären. Abweichende Gesetzgebung ist dahingehend auszulegen, dass generell und nicht nur in einem Einzelfall von einem Bundesgesetz abgewichen werden soll. Aus Gründen der Rechtsklarheit sollten deshalb die bundesgesetzlichen Normen, von denen abgewichen wird, ausdrücklich benannt werden.⁸⁹⁸ Es kann jedenfalls nicht ausreichen, dass der Landesgesetzgeber irgendeine spezielle Norm erlässt, die inhaltlich mit der bundesgesetzlichen Vorschrift nicht übereinstimmt und damit die abweichende Gesetzgebung begründet. Bezogen auf das Untersuchungsthema könnte der Gesetzgeber sonst einfach ein Schutzgebiet aufheben und auf sein Recht zur Abweichungsgesetzgebung verweisen, sofern die Maßnahme nicht mit den Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes übereinstimmen sollte. Somit könnte man nicht feststellen, ob eine allgemeine Abweichung gewollt ist oder ob ein Rechtsverstoß gegen das Bundesnaturschutzgesetz vorliegt. Damit wären die Anforderungen an die Abweichungsgesetzgebung nicht erfüllt.

3. Zwischenergebnis

Die Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch abstrakt-generelles Gesetz gehört seit dem 01. September 2006 zu dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG, sodass den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zusteht, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat. Da der Bund die Aufhebung von Schutzgebieten bisher nicht geregelt hat, können die Länder diesbezüglich inzwischen eigene abstrakt-generelle Vorschriften erlassen. Sollte der Bund die Aufhebung von Schutzgebieten gesetzlich regeln, ist der Landesgesetzgeber befugt, abweichende Regelungen zur Aufhebung von Schutzgebieten durch abstrakt-generelles Gesetz zu treffen, weil die konkrete Regelungsmaterie der Aufhebung von Schutzgebieten nicht zu den abweichungsfesten „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes“ im Sinne des Art. 72 Abs. 3, Satz 1, Nr. 2, 1. Var. GG gehört.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach dem Bundesnaturschutzgesetz vom Landesgesetzgeber bei der Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten unberücksichtigt bleiben könnten. Diese Grundsätze müs-

⁸⁹⁸ **Degenhart**, NVwZ 2006, 1209, 1213.

sen nicht nur berücksichtigt werden, sondern sie gehören auch zum abweichungsfesten Kerngehalt im Sinne des Art. 72 Abs. 3, Satz 1, Nr. 2, 1. Var. GG.

Auf die Aufhebung eines einzelnen Schutzgebietes hat die Föderalismusreform keine Auswirkungen, solange kein abstrakt-generelles Gesetz zur Regelung dieser speziellen Materie erlassen wird. Die Maßnahme ist also weiterhin im Wege des actus contrarius vorzunehmen und richtet auch weiterhin nach den bisherigen Gesetzen.

Im Folgenden sind diejenigen Vorschriften des (derzeitigen) Bundesnaturschutzgesetzes zu erläutern, die bei der Aufhebung von Schutzgebieten oder dem Erlass genereller Regelungen zur Aufhebung von Schutzgebieten beachtet werden müssen.

II. Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Zu erörtern sind die Ziele und Grundsätze nach §§ 1 - 4 BNatSchG. Dabei handelt es sich auch bei § 3 BNatSchG um Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege,⁸⁹⁹ der wegen seiner herausragenden Bedeutung nicht in den allgemeinen Grundsätzen des § 2 BNatSchG, sondern in einer eigenständigen Norm gefasst wurde.⁹⁰⁰

1. Normtyp

Bei den vorgenannten Normen handelt es sich mit Ausnahme von § 3 BNatSchG um Rahmenvorschriften des Bundes. Dementsprechend geben sie nur einen äußeren Rahmen vor, innerhalb dessen die Landesgesetzgeber gemäß Art. 75 Abs. 3 GG i. V. m. § 71 Abs. 1 BNatSchG die Rahmenvorschriften konkretisierende Gesetze erlassen mussten.⁹⁰¹ Dabei sind die Länder an den inhaltlich vorgegebenen Rahmen gebunden,⁹⁰² wenngleich ihnen innerhalb dieser Grenzen ein Ausgestaltungsspielraum verbleibt.⁹⁰³ Somit legen die

⁸⁹⁹ **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 67.

⁹⁰⁰ **BT-Drs.** 14/6378, S. 38; **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 3, Rn. 8; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 41; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1101, Vorbem., Rn. 2; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 3, Rn. 10.

⁹⁰¹ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 75 zu § 1 BNatSchG; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1101, Vorbem., Rn. 3; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 53.

⁹⁰² **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 75.

⁹⁰³ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 29; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 57.

Ziele und Grundsätze des Bundesnaturschutzgesetzes einen bestimmten Mindestinhalt fest, den die Länder nicht unterschreiten dürfen. Durch die Ziele und Grundsätze des Bundesnaturschutzgesetzes werden umfassende Vorgaben auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege gemacht, die von den Normadressaten umzusetzen sind.⁹⁰⁴

Da es sich bei den besagten Vorschriften um objektives Recht handelt, ist der Staat bei Maßnahmen, die die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege betreffen, an diese Normen gebunden. Mithin sind sie bei der Aufhebung eines Schutzgebietes und der generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten per Gesetz zu berücksichtigen.

2. Materieller Regelungsbereich

Im Folgenden werden diejenigen Vorschriften näher beschrieben, die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege enthalten und für das Untersuchungsthema relevant sind, um hieraus etwaige Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten herleiten zu können.

a) Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§ 1 BNatSchG)

In § 1 BNatSchG sind die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege niedergelegt, nach denen Natur und Landschaft auf Grund ihres eigenen Wertes im Hinblick auf die in der Norm näher bezeichneten Aspekte zu schützen, pflegen, entwickeln und gegebenenfalls wiederherzustellen sind, um die in der Vorschrift genannten Zielvorgaben dauerhaft zu sichern. Diese Ziele werden durch die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege in § 2 BNatSchG näher konkretisiert, indem beispielhaft, aber nicht abschließend, Abwägungskriterien für die Verwirklichung der Ziele des Natur- und Landschaftsschutzes aufgelistet werden.⁹⁰⁵

⁹⁰⁴ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 31.

⁹⁰⁵ **Kolodziejczok**, Kennzahl 1101, Vorbem., Rn. 2.

Nach derzeitiger Rechtslage, wonach § 1 BNatSchG eine Rahmenvorschrift ist, sind die Landesgesetzgeber bei der Konkretisierung der Vorschrift jedenfalls nicht befugt, einzelne Ziele zu streichen.⁹⁰⁶ Aber auch unter Berücksichtigung der im Wege der Föderalismusreform eingeführten Abweichungsgesetzgebung bleibt es den Ländern künftig verwehrt, von den durch § 1 BNatSchG festgelegten Zielen abzuweichen, weil die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu den allgemeinen Vorschriften des Naturschutzrechts und damit zu den Grundsätzen des Naturschutzes zu rechnen sind, von denen nicht abgewichen werden darf.⁹⁰⁷

aa) Funktion der Ziele

Mit § 1 BNatSchG wird dem Gesetz eine Zielsetzung vorangestellt, die nicht lediglich einen unverbindlichen Programmsatz beinhaltet, sondern als tragende Grundlage aller nachfolgenden Normen die Normadressaten rechtlich verbindlich zur Beachtung der deklarierten Ziele verpflichtet.⁹⁰⁸ Die Verwirklichung der Ziele auf Dauer soll gewährleisten, dass auch den zukünftigen Generationen die Natur und Landschaft im gleichen Umfang wie der heutigen Generation zur Verfügung stehen.⁹⁰⁹ Diese Verpflichtung wird durch Art. 20a GG verstärkt.⁹¹⁰

Die sehr allgemein und abstrakt gehaltenen Ziele des § 1 BNatSchG stellen zwar keine Regeln mit festgelegter Rechtsfolge dar und stehen zudem unter dem Abwägungsvorbehalt des § 2 Abs. 1 BNatSchG.⁹¹¹ Sie verpflichten die Normadressaten jedoch, ihre Maß-

⁹⁰⁶ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 34, der unter Hinweis auf § 2 Abs. 3 BNatSchG sogar das Hinzufügen weiterer Ziele ablehnt; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 1, Rn. 1, die das Hinzufügen weitere Ziele für möglich erachten.

⁹⁰⁷ Vgl. oben I. 2. a).

⁹⁰⁸ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 8, 8a, 74, 77; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 33; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1101, Vorbem., Rn. 3, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 4, 10; **Kratsch/Schumacher**, S. 6; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 1, Rn. 1.

⁹⁰⁹ **BT-Drs.** 14/6378, S. 34; 7/5251, S. 5; **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 2; **Ketteler**, NuR 2002, 513, 518; **Kratsch/Schumacher**, S. 6, 7.

⁹¹⁰ **BT-Drs.** 14/6378, S. 34; **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 77; **Ketteler**, NuR 2002, 513, 518; vgl. zu Art. 20a GG oben **B**.

⁹¹¹ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 6.

nahmen hinsichtlich der materiellen Vorgaben des § 1 BNatSchG zu optimieren und die Ziele weitestgehend zu beachten,⁹¹² sofern die Schutzgüter der Norm betroffen sind.

Die Zielbestimmungen heben die Grundgedanken des Bundesnaturschutzgesetzes hervor, weshalb sie als Auslegungshilfe für die folgenden Vorschriften heranzuziehen sind und Abwägungsentscheidungen im Falle von Interessenkonflikten steuern.⁹¹³ Da unter anderem die Ausweisung von Schutzgebieten zu den Instrumenten gehört, die gesetzlich festgelegten Ziele zu verwirklichen,⁹¹⁴ liegt es auf der Hand, dass auch die Aufhebung von Schutzgebieten den Anforderungen der Ziele nicht widersprechen darf bzw. aus übergeordneten Gründen gerechtfertigt sein muss. Dies ergibt sich zudem daraus, dass sich die materiellen Anforderungen für die einzelnen Schutzgebietskategorien der §§ 22 ff. BNatSchG erkennbar auf die Zielsetzungen des § 1 BNatSchG, teilweise sogar mit identischem Wortlaut, beziehen.⁹¹⁵

bb) Materieller Inhalt der Ziele

Neben ökologisch-funktionellen Aspekten wie etwa der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts werden auch ideelle und ästhetische Gesichtspunkte wie die Schönheit der Landschaft geschützt.⁹¹⁶ Die Zielvorgaben der Norm beziehen sich nicht nur auf die Natur und Landschaft im Gesamten, sondern sie erfassen auch einzelne Flächen, weil der Schutz in seiner Gesamtheit nicht gewährleistet werden kann, wenn nicht bereits einzelne Flächen geschützt werden.⁹¹⁷ Insofern reicht der Schutz des § 1 BNatSchG weiter als der des Art. 20a GG, weil auch das Schutzgut und die Vorgaben erstgenannter Norm konkreter sind.

⁹¹² **BVerwGE** 71, 163, (165); **Gassner**, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 6, 71; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 59.

⁹¹³ **Gassner**, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 75; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 34; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1102, § 1, Rn. 1, 38; **Kratsch/Schumacher**, S. 6; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 1, Rn. 2.

⁹¹⁴ **Gassner**, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 7.

⁹¹⁵ Siehe im Einzelnen unten III.

⁹¹⁶ **BT-Drs.** 14/6378, S. 34; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 33; **Kratsch/Schumacher**, S. 7.

⁹¹⁷ **VG Mannheim**, NuR 1981, 132; **Gassner**, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 9.

Die Größe der Fläche ist für den Schutzaspekt des § 1 BNatSchG zunächst nicht maßgeblich, vielmehr kommt es auf den Nutzen des Gebietes für Natur und Landschaft an.⁹¹⁸ Entscheidend für den Naturschutz ist, dass es sich um Flächen handelt, auf denen eigenständige ökologische Prozesse ablaufen, die für sich genommen existenzfähige Lebensräume für Tiere und Pflanzen gewährleisten und der Fläche damit eine bestimmte ökologische Funktion für den Naturhaushalt zukommt.⁹¹⁹

Diese funktionale Sichtweise begrenzt die Schutzgüter Natur und Landschaft jedoch auf Bereiche, die für die Ziele des § 1 BNatSchG relevant sind.⁹²⁰ Infolgedessen muss vor der Aufhebung eines Schutzgebietes zunächst festgestellt werden, welche Relevanz das Gebiet für die Erreichung der Ziele des § 1 BNatSchG (noch) besitzt.

Dabei sind nur die Ziele maßgeblich, die auch mit der konkreten Ausweisung zum Schutzgebiet verfolgt werden sollten. Andere in § 1 BNatSchG genannte Ziele bleiben insoweit außer Betracht. Wurde also ein Gebiet mit dem Ziel der Erhaltung der Eigenart der Landschaft zum Landschaftsschutzgebiet ausgewiesen, ist das Vorkommen seltener Arten bei der Frage der Aufhebung nicht zu berücksichtigen. Diesbezüglich müsste vielmehr gesondert über eine von der bisherigen Unterschutzstellung unabhängige Ausweisung zum Naturschutzgebiet entschieden werden.

Da der Natur- und Landschaftsschutz ausdrücklich wegen des Eigenwertes seiner Schutzgüter erfolgt, kommt es im Rahmen der Abwägung mit entgegenstehenden Interessen nicht darauf an, dass der Mensch einen unmittelbaren Nutzen aus den Schutzmaßnahmen zieht.⁹²¹ Es kann die Aufhebung von Schutzgebieten demnach nicht damit begründet werden, der Mensch habe keinen unmittelbaren Nutzen von der Unterschutzstellung des Gebietes und deswegen sei der Schutz weniger wichtig.

Der Schutz von Natur und Landschaft umfasst nicht nur die unberührte Natur und Landschaft, sondern auch die vom Menschen veränderten Gebiete.⁹²² Denn gemäß § 1 BNatSchG sind der Naturschutz und die Landschaftspflege ausdrücklich nicht nur im Au-

⁹¹⁸ **Lorz/Müller/Stöckel**, § 1, Rn. 3.

⁹¹⁹ **OVG Münster**, NuR 1992, 346, 347; NuR 1985, 288; **Gassner**, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 21.

⁹²⁰ **Gassner**, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 23.

⁹²¹ **Apfelbacher/Iven**, Kennzahl 1100, Vorbem., Rn. 208; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 33; **Kratsch/Schumacher**, S. 7.

⁹²² **BGH**, NJW 1993, 925, 926; **VGH Kassel**, NuR 1985, 283; **Kratsch/Schumacher**, S. 6/7; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 1, Rn. 3.

ßenbereich, sondern auch in besiedelten Gebieten zu gewährleisten,⁹²³ sodass siedlungsnahe Schutzgebiete den Zielvorgaben der Norm im gleichen Umfang unterliegen. Siedlungsnahe Schutzgebiete sind auch nicht von vornherein weniger schützenswert als von Siedlungen weiter entfernte Gebiete. Vielmehr lässt sich aus der Nennung des besiedelten vor dem unbesiedelten Bereich in § 1 BNatSchG ableiten, dass der Naturschutz und die Landschaftspflege gerade in besiedelten Gebieten besonders wichtig sind.⁹²⁴

Folglich kann die Aufhebung eines Schutzgebietes nicht damit begründet werden, dass es sich um ein siedlungsnahe Gebiet handele, welches dadurch weniger schutzwürdig sei. Die Aufhebung muss sich an naturschutzfachlichen Gründen orientieren und aus überwiegenden anderen Interessen gerechtfertigt sein.

Die Sicherung der beschriebenen Schutzgüter auf Dauer und damit für die künftigen Generationen erfordert von der gegenwärtigen Generation einen nachhaltigen und schonenden Umgang mit den Schutzgütern Natur und Landschaft.⁹²⁵ Deshalb müssen kurzfristige Nutzungsinteressen an den Schutzgütern gegenüber langfristigen Sicherungsinteressen im Hintergrund stehen.⁹²⁶ § 1 BNatSchG verpflichtet zu einer sittlichen Verantwortung für Umwelt und Natur.⁹²⁷

Der Gesetzgeber hat damit deutlich gemacht, dass die angestrebten Ziele nicht nur erreicht werden, sondern dieser Zustand anschließend auch dauerhaft zu erhalten ist.⁹²⁸ Anders als bei Art. 20a GG bezieht sich der auch in § 1 BNatSchG enthaltene Nachhaltigkeitsgrundsatz nicht nur auf die Umwelt im Gesamten, sondern auch auf einzelne Flächen.⁹²⁹ Solange ein Schutzgebiet eine Funktion im Sinne des § 1 BNatSchG erfüllt, kann dessen Aufhebung also generell nur mit langfristigen Zielen begründet werden.

⁹²³ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 24; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 33; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1102, § 1, Rn. 5, 6; **Kratsch/Schumacher**, S. 6, 7; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 1, Rn. 3.

⁹²⁴ **BT-Drs.** 7/5251, S. 5; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 1, Rn. 3.

⁹²⁵ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 15, 18; **Kratsch/Schumacher**, S. 7.

⁹²⁶ **BT-Drs.** 14/6378, S. 34; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1102, § 1, Rn. 35; **Kratsch/Schumacher**, S. 7; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 59.

⁹²⁷ **BT-Drs.** 14/6378, S. 34.

⁹²⁸ **Kolodziejczok**, Kennzahl 1102, § 1, Rn. 35.

⁹²⁹ **Kolodziejczok**, Kennzahl 1102, § 1, Rn. 19.

cc) Die Ziele im Einzelnen

Im Folgenden werden kurz die einzelnen Ziele erörtert und deren maßgeblichen Kriterien herausgearbeitet, die bei der Aufhebung eines Schutzgebietes zu beachten sind.

Nach § 1 Nr. 1 BNatSchG soll die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes auf Dauer gesichert werden, wobei in Anlehnung an § 10 Abs. 1 BNatSchG weniger die Einzelbestandteile als deren systematisches Zusammenwirken im Rahmen ihrer vielfältigen Wechselbeziehungen im Vordergrund stehen.⁹³⁰

Damit festgestellt werden kann, ob sich eine Maßnahme negativ auf die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes auswirken kann, müssen für das betroffene Gebiet neben den Naturgütern selbst auch die zwischen ihnen herrschenden Wechselwirkungen erfasst und bewertet werden.⁹³¹ Es genügt daher nicht, einzelne Umweltdaten zu erfassen, sondern es muss ein System mit unterschiedlichen Parametern von hohem Indikatorenwert herangezogen werden,⁹³² weil auf andere Weise kein auf die Funktion des Naturhaushaltes bezogener Belang ermittelt werden kann.

§ 1 Nr. 2 BNatSchG schreibt die dauerhafte Sicherung der Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter vor. Hier ist zwischen erneuerbaren und nicht erneuerbaren Naturgütern zu differenzieren.⁹³³ Dabei beziehen sich die Regenerationsfähigkeit und Nachhaltigkeit nur auf die erneuerbaren Naturgüter, weil nicht erneuerbare Naturgüter in nach menschlichem Ermessen überschaubaren Zeiträumen nicht wiederherstellbar und demzufolge nicht regenerationsfähig sind.⁹³⁴ Maßgeblich für die entsprechende Einteilung ist die Neubildungsrate, die etwa bei Tier- und Pflanzenarten sowie Böden sehr gering ist, weshalb diese Naturgüter zu den nicht erneuerbaren gehören.⁹³⁵

⁹³⁰ **OVG Münster**, NuR 1994, 249, 250; NuR 1985, 288; **VG Darmstadt**, NuR 1991, 390, 395; **Gassner**, in: Gassner/Bendornir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 38; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1102, § 1, Rn. 13; **Schröder**, WiVerw 1995, 65, 69.

⁹³¹ **VG Darmstadt**, NuR 1991, 390, 395; **Gassner**, in: Gassner/Bendornir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 38.

⁹³² **Gassner**, in: Gassner/Bendornir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 38.

⁹³³ **Gassner**, in: Gassner/Bendornir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 46.

⁹³⁴ **Kratsch/Schumacher**, S. 10.

⁹³⁵ **Gassner**, in: Gassner/Bendornir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 46; **Kratsch/Schumacher**, S. 10.

Mit dieser Zielvorgabe soll erreicht werden, dass die jeweiligen Naturgüter trotz der Beeinträchtigung durch den Menschen in einer Quantität und Qualität erhalten bleiben, die für eine Entwicklung in ihren ursprünglichen oder vergleichbaren Zustand notwendig ist.⁹³⁶ Eine nachhaltige Nutzungsfähigkeit setzt voraus, dass mit erneuerbaren Naturgütern verantwortungsvoll umgegangen und auf Nutzungen, die unsachgemäß oder übermäßig sind, verzichtet wird.⁹³⁷ Dies erfordert, dass der Verbrauch einzelner Naturgüter nicht deren Erneuerungsrate übersteigt und deren Regenerationspotenzial nicht durch andere Einwirkungen negativ beeinträchtigt wird.⁹³⁸ Dementsprechend bestimmt sich die Nutzungsfähigkeit erneuerbarer Naturgüter durch das Nachhaltigkeitsprinzip.⁹³⁹ Dabei geht es nicht um die jeweiligen Naturgüter in ihrem Gesamtbestand - wie bei Art. 20a GG -, sondern um diejenigen innerhalb einer konkreten Örtlichkeit, sprich einem abgrenzbaren Gebiet.

Gemäß § 1 Nr. 3 BNatSchG sind die Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensstätten und -räume auf Dauer zu sichern. Hierbei geht es nicht um den Schutz einzelner Tiere oder Pflanzen, sondern um den der Gesamtgemeinschaft in dem jeweiligen Gebiet einschließlich ihrer Habitate, also einer ökosystemarischen Betrachtung.⁹⁴⁰

Durch § 1 Nr. 4 BNatSchG sind die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft dauerhaft zu sichern. Damit werden die Schutzgüter auch in ihrer optisch-ästhetischen Eigenschaft vornehmlich hinsichtlich des Landschaftsbildes geschützt, wodurch der Schutz über den funktionellen Bereich hinausgeht.⁹⁴¹

Die Aufhebung eines Schutzgebietes widerspricht diesen Zielen regelmäßig, solange sie noch zu verwirklichen sind. Deshalb wird es maßgeblich auf die Abwägung der mit einer Aufhebung verfolgten Interessen ankommen. Soll die Aufhebung von Schutzgebieten generell im Wege eines Gesetzes geregelt werden, muss die ausreichende Berücksichtigung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege von vornherein gesetzlich gewährleistet sein.

⁹³⁶ **Kolodziejcok**, Kennzahl 1102, § 1, Rn. 19.

⁹³⁷ **Kratsch/Schumacher**, S. 10.

⁹³⁸ **Kolodziejcok**, Kennzahl 1102, § 1, Rn. 20; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 1, Rn. 6.

⁹³⁹ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 1, Rn. 48; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 59; zum Nachhaltigkeitsprinzip siehe bereits **B. 3. e) dd) ddd)**.

⁹⁴⁰ **Kolodziejcok**, Kennzahl 1102, § 1, Rn. 23; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 1, Rn. 7.

⁹⁴¹ **BT-Drs.** 14/6378, S. 34; **Kolodziejcok**, Kennzahl 1102, § 1, Rn. 30; **Kratsch/Schumacher**, S. 10; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 1, Rn. 8.

b) Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§ 2 BNatSchG)

aa) Funktion der Grundsätze

Die abstrakten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden durch die in § 2 BNatSchG ebenfalls rahmenrechtlich normierten Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege näher konkretisiert.⁹⁴² Gemeinsam mit den Zielen in § 1 BNatSchG stellen die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege einen Mindeststandard auf, den der Landesgesetzgeber nicht unterschreiten, sondern allenfalls ergänzen oder verschärfen darf, was sich unmittelbar aus § 2 Abs. 3 BNatSchG ergibt.⁹⁴³ Landesrechtliche Grundsätze, die denen des Bundesnaturschutzgesetzes widersprechen, sind gemäß Art. 31 GG nichtig.⁹⁴⁴ Hierdurch werden die Landesgesetzgeber an das Schutzniveau des § 2 BNatSchG gebunden.

Auch die Konkretisierungen im Katalog des § 2 BNatSchG stellen zunächst eine Interpretationshilfe für die Instrumente des Naturschutzes und der Landschaftspflege dar, die zur Umsetzung der Ziele und Grundsätze herangezogen werden.⁹⁴⁵ Zu diesen Instrumenten gehört auch die Ausweisung von Schutzgebieten,⁹⁴⁶ weshalb die Anforderungen aus § 2 BNatSchG auch bei der Aufhebung eines Schutzgebietes als *actus contrarius* zur Ausweisung zu beachten sind.

Darüber hinaus sind die einzelnen Grundsätze als Maßstab und Auslegungshilfe bei der Berücksichtigung von Naturschutzbelangen in anderen Fachgesetzen heranzuziehen,⁹⁴⁷ wenn es etwa um unbestimmte Rechtsbegriffe wie das Wohl der Allgemeinheit geht.⁹⁴⁸ Dabei impliziert bereits der Begriff „Grundsätze“ deren Verständnis als Optimierungsgebote.⁹⁴⁹ Die Grundsätze stellen somit rechtsverbindliche Prinzipien auf dem Gebiet des Na-

⁹⁴² **BT-Drs.** 14/6378, S. 35; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 35; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 1, 2; **Kratsch/Schumacher**, S. 12; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 2, Rn. 1.

⁹⁴³ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 12, 104; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 2, Rn. 1; so wohl auch **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 37.

⁹⁴⁴ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 104; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 2, Rn. 25.

⁹⁴⁵ **BT-Drs.** 14/6378, S. 35; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 35; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 3; **Kratsch/Schumacher**, S. 12.

⁹⁴⁶ **Kolodziejczok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 3.

⁹⁴⁷ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 35.

⁹⁴⁸ **BT-Drs.** 14/6378, S. 35; **Kratsch/Schumacher**, S. 12.

⁹⁴⁹ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 2.

turschutzes und der Landschaftspflege dar und geben materielle Inhalte für das Wohl der Allgemeinheit vor, die im Einzelfall zu beachten sind.⁹⁵⁰

bb) Materieller Inhalt der Grundsätze

Die Umsetzung der Ziele durch die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege wird dahingehend beschränkt, dass sie im Einzelfall erforderlich, möglich und unter Abwägung der Ziele untereinander und mit anderen Allgemeininteressen an Natur und Landschaft letztlich auch angemessen sein muss.⁹⁵¹

Hierin liegt zunächst ein generelles Gebot zur Abwägung, das bei der Umsetzung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege stets zu berücksichtigen ist.⁹⁵² Daneben beinhaltet die Schrankentrias auch die Pflicht des Staates, die Grundsätze und damit die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwirklichen, sofern und soweit dies notwendig ist.⁹⁵³ Aus der generellen und abstrakten Festlegung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in § 1 BNatSchG ergibt sich, dass diese nicht von vornherein relativiert werden können, sondern dies erst bei deren Verwirklichung im Wege der Einzelfallabwägung mit entgegenstehenden Interessen erfolgen darf.⁹⁵⁴ Schlicht gewendet ist damit im Rahmen des Möglichen und des Angemessenen das Erforderliche zu tun.⁹⁵⁵

Erforderlich ist die Verwirklichung der Ziele durch die Grundsätze, wenn ohne deren Berücksichtigung der Zustand der Schutzgüter verschlechtert würde.⁹⁵⁶ Dementsprechend müssen schutzwürdige Güter zumindest abstrakt gefährdet und die Schutzmaßnahme geboten sein, um Natur und Landschaft in ihrem Zustand zu erhalten oder zu verbessern.⁹⁵⁷

⁹⁵⁰ **VGH Kassel**, NuR 1985, 330, 331; **Kolodziejcok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 3, 4; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 2, Rn. 1.

⁹⁵¹ **BT-Drs.** 14/6378, S. 35; **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 10; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 39; **Kolodziejcok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 4, 6, 13; **Kratsch/Schumacher**, S. 13.

⁹⁵² **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 15; **Kolodziejcok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 11.

⁹⁵³ **Kolodziejcok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 4.

⁹⁵⁴ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 39; **Kolodziejcok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 10.

⁹⁵⁵ **Kolodziejcok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 4.

⁹⁵⁶ **Kolodziejcok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 7; **Kratsch/Schumacher**, S. 13.

⁹⁵⁷ **BVerwG**, NuR 1989, 37, 38; **Kratsch/Schumacher**, S. 13.

Die Aufhebung eines Schutzgebietes läuft den Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege deshalb nicht zuwider, wenn durch den Wegfall des Schutzregimes keine Verschlechterung der Schutzgüter eintreten würde.

Da die Umsetzung der Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege auch möglich sein muss, dürfen keine unüberwindbaren rechtlichen oder tatsächlichen Hindernisse entgegenstehen.⁹⁵⁸ Möglich in diesem Sinne ist jedoch nur, was vernünftiger Weise auch umsetzbar ist, nicht jedoch bereits das, was rein theoretisch erreichbar wäre.⁹⁵⁹ Dementsprechend kann die Aufhebung eines Schutzgebietes gerechtfertigt sein, wenn man nach späterer Prüfung zu dem Ergebnis gelangt, dass die vormals mit der Schutzgebietsausweisung angestrebten Ziele nahezu nicht realisierbar sind oder der Schutz zu keiner Verbesserung des anvisierten Zustandes geführt hat.

Wegen der gesetzlich vorgeschriebenen Angemessenheit ist bei den Besonderheiten des Einzelfalles auch die Relation der Kosten zum Nutzen der Schutzmaßnahmen zu berücksichtigen.⁹⁶⁰ Hierin findet das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Verwendung öffentlicher Finanzmittel seinen Niederschlag, das den Mitteleinsatz auf das sachlich gebotene Maß begrenzt.⁹⁶¹

Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass der Naturschutz und die Landschaftspflege unter dem pauschalen Hinweis der damit einhergehenden Kosten vernachlässigt werden. Auch sehr kostenintensive Schutzmaßnahmen können angemessen sein, wenn es sich um erkennbar notwendige Maßnahmen handelt. Denn nach den Prinzipien des Verschlechterungsverbotes und der Nachhaltigkeit kann es aus heutiger Sicht in Verantwortung für die kommenden Generationen erforderlich sein, kostenintensive Maßnahmen durchzuführen, sofern spätere Maßnahmen noch teurer würden oder ein Unterlassen bestimmter Schutzmaßnahmen zu erheblichen Schäden führen würde.

Eine Beeinträchtigung der Rechtsgüter aus § 1 BNatSchG ist damit auf der einen Seite nicht generell ausgeschlossen, auf der anderen Seite aber nur unter den besonderen Regeln des § 2 BNatSchG zugelassen.⁹⁶² Bei der Abwägung nach § 2 BNatSchG genießen

⁹⁵⁸ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 16; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 8; **Kratsch/Schumacher**, S. 13.

⁹⁵⁹ **Kolodziejczok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 8.

⁹⁶⁰ **BT-Drs.** 14/6378, S. 35; **Kratsch/Schumacher**, S. 13.

⁹⁶¹ **Kolodziejczok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 7.

⁹⁶² **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 21, 21a.

die Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege keinen absoluten Vorrang im Vergleich zu anderen öffentlichen Interessen.⁹⁶³ Aus § 2 BNatSchG resultiert jedoch ein relativer Bestandsschutz für die Schutzgüter des § 1 BNatSchG, sodass sich, verstärkt durch Art. 20a GG, die Argumentationslast bei Interessenkonflikten mit anderen Belangen zu Lasten der den Naturschutz und die Landschaftspflege beeinträchtigenden Interessen verschiebt.⁹⁶⁴

Diese Argumentationslast ergibt sich zum einen aus dem grundsätzlichen Bestandsschutz von Natur und Landschaft sowie zum anderen aus der Ausgestaltung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege als Optimierungsgebote.⁹⁶⁵ Mit der Ausgestaltung als Optimierungsgebot hat der Gesetzgeber diesen Schutzgütern nämlich eine normative Vorrangstellung gegenüber einfachen Belangen eingeräumt, die innerhalb der Abwägung zu berücksichtigen ist.⁹⁶⁶ Denn die mit Optimierungsgeboten versehenen Belange müssen in die Abwägung stets mit einem besonderen Gewicht eingestellt werden.⁹⁶⁷

Dies ergibt sich auch daraus, dass der Gesetzgeber zum Schutz von Natur und Landschaft wegen ihres Eigenwertes und deren Bedeutung als menschliche Lebensgrundlagen auch für die künftigen Generationen verpflichtet. Damit misst er diesen Schutzgütern eine derart herausragende Stellung bei, dass sich generell und abstrakt nur sehr wenige andere Rechtsgüter mit den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege messen können.⁹⁶⁸ Auf Grund dieser normativen Gewichtung spricht die Vermutung dafür, dass sich die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege gegenüber anderen Interessen durchsetzen, sofern erstere nicht durch gewichtige, stichhaltige und nachprüfbare Gründe überwunden werden.⁹⁶⁹

⁹⁶³ **BVerwG**, NuR 1989, 85; **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 24; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 39; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 18 **Kratsch/Schumacher**, S. 13.

⁹⁶⁴ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 21a, 22; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 18.

⁹⁶⁵ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 22.

⁹⁶⁶ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 37.

⁹⁶⁷ **BVerwGE** 85, 348, (362/363); 71, 163, (165/166); **BVerwG** NuR 1991, 75, 75/76; **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 37.

⁹⁶⁸ **Kolodziejczok**, Naturschutz, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 18.

⁹⁶⁹ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 21a; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 19.

Infolgedessen bedarf es zur Überwindung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege einer auf den Einzelfall bezogenen und auf Fakten beruhenden Bewertung,⁹⁷⁰ sodass eine bloß formelhafte Begründung, nach der die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege weniger gewichtig seien, ausscheidet.⁹⁷¹ Denn bereits aus dem Wortlaut des § 2 BNatSchG ergibt sich, dass sowohl die Verwirklichung als auch die Überwindung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege nur unter Berücksichtigung des jeweiligen Einzelfalles und der sich daraus ergebenden Besonderheiten erfolgen können, weshalb die jeweilige Entscheidung individuell getroffen werden muss.⁹⁷² Dies erfordert, dass der Sachverhalt hinsichtlich seiner Auswirkungen auf Natur und Landschaft vollständig ermittelt werden muss.⁹⁷³ Bei nur unzureichender Ermittlung des Sachverhaltes spricht die Vermutung für den Bestandsschutz der Rechtsgüter aus § 1 BNatSchG.⁹⁷⁴

cc) Die Grundsätze im Einzelnen

Im Folgenden sollen einige der Grundsätze näher erläutert werden, die für das Untersuchungsthema relevant sind.

Aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ergibt sich die Verpflichtung, den Naturhaushalt in dem Umfang zu sichern, dass die biologischen Funktionen und die landschaftlichen Strukturen, welche den Standort prägen, erhalten bleiben oder entwickelt werden. Dieser Grundsatz beinhaltet ein Verschlechterungsverbot für den Natur- und Landschaftshaushalt und ist bei jeder staatlichen Maßnahme zu berücksichtigen, bei der die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das landschaftliche Erscheinungsbild betroffen ist.⁹⁷⁵

Natur und Landschaft dürfen demnach nur in Anspruch genommen werden, wenn ein adäquater Ausgleich geschaffen wird, es sei denn, im Rahmen der Abwägung setzt sich ein überwiegendes anderes Interesse durch.⁹⁷⁶ Den Maßstab bilden dabei die Standort prä-

⁹⁷⁰ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 15.

⁹⁷¹ **Kolodziejczok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 19.

⁹⁷² **BT-Drs.** 14/6378, S. 35; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1105, § 2, Rn. 5.

⁹⁷³ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 35.

⁹⁷⁴ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 22.

⁹⁷⁵ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 44.

⁹⁷⁶ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 45.

genden Faktoren,⁹⁷⁷ die folglich im Vorfeld einer Maßnahme ermittelt werden müssen. Diese Verpflichtung ist sehr weit reichend und wirkt sich vor allem in Fällen aus, die von der spezielleren naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen der §§ 18 ff. BNatSchG nicht erfasst werden, also bei Beeinträchtigungen, die keinen Eingriff im Sinne der vorgenannten Normen darstellen.⁹⁷⁸ Darunter fällt auch die Aufhebung eines Schutzgebietes.

§ 2 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG konkretisiert den Nachhaltigkeitsgrundsatz, indem für nicht erneuerbare Naturgüter ein sparsamer Verbrauch gesetzlich vorgeschrieben wird.⁹⁷⁹ Die besondere Hervorhebung erneuerbarer Naturgüter bedeutet, dass diese immer dann vorrangig vor den nicht erneuerbaren Naturgütern zu nutzen sind, falls sie ebenfalls zur Verfügung stehen.⁹⁸⁰

Hieraus ergibt sich für die Aufhebung eines Schutzgebietes, dass diese Maßnahme unterbleiben muss, wenn das mit der Aufhebung verfolgte Ziel in gleichem Maße mit anderen Alternativen erreicht werden kann. Dient die Aufhebung etwa der anschließenden Nutzung des Gebietes als Bauland, ist die Aufhebung nicht gerechtfertigt, sofern für die geplanten Bauvorhaben brachliegende Siedlungsflächen verfügbar sind. Denn diese Flächen besitzen regelmäßig nicht mehr den ökologischen Wert, den Schutzgebiete aufweisen.

Die beiden vorgenannten Grundsätze werden durch § 2 Abs. 1 Nr. 3, 8, 9, 10, 11, 13 BNatSchG hinsichtlich einzelner Naturgüter und Ziele weiter konkretisiert.

c) Biotopverbund (§ 3 BNatSchG)

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG werden die Länder verpflichtet, ein Netz verbundener Biotope von mindestens zehn Prozent ihrer Landesfläche zu schaffen. Aus dem klaren Wortlaut „schaffen“ ergibt sich ein verbindlicher und konkreter Handlungsauftrag für die Bundesländer, der vom bloßen Normierungsauftrag des § 71 BNatSchG zu unterscheiden

⁹⁷⁷ **Lorz/Müller/Stöckel**, § 2, Rn. 4.

⁹⁷⁸ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 45.

⁹⁷⁹ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 2, Rn. 47; **Kettler**, NuR 2002, 513, 518; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 36; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 2, Rn. 5; **Schröder**, WiVerw 1995, 65, 70.

⁹⁸⁰ **Lorz/Müller/Stöckel**, § 2, Rn. 5.

ist.⁹⁸¹ § 3 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG ist somit keine Rahmenvorschrift, sondern besitzt unmittelbare Geltung für die Länder, ohne dass diese Vorschrift in § 11 BNatSchG erwähnt werden muss.⁹⁸²

Die Länder haben ein räumliches und funktionales Beziehungssystem von Lebensräumen zu errichten, um die heimischen Tier- und Pflanzenarten zu sichern.⁹⁸³ Die Verpflichtung aus § 3 BNatSchG zur Schaffung eines Biotopverbundes unterliegt demzufolge gerade nicht dem Abwägungsvorbehalt, wie er in § 2 Abs. 1 BNatSchG formuliert ist, sondern stellt einen verbindlichen Mindeststandard an Flächenschutz auf.⁹⁸⁴ Zu dessen Umsetzung bedarf es des Schutzes bestimmter Populations- und Lebensräume, damit die darin stattfindenden ökologischen Wechselbeziehungen erhalten bleiben bzw. sich entwickeln können.⁹⁸⁵

Ein wirksames Biotopverbundsystem setzt voraus, dass bereits großräumige Kernflächen bestehen, die geeignet sind, die Sicherung des standorttypischen Ökosystems auf Dauer zu gewährleisten.⁹⁸⁶ Zwischen diesen Kernflächen müssen zudem Verbindungsflächen existieren, die einen genetischen Austausch und damit eine Verbreitung der verschiedenen Populationen von Tier- und Pflanzenarten zulassen.⁹⁸⁷

Das Biotopverbundsystem soll laut § 3 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG mindestens zehn Prozent der Landesfläche umfassen. Wenngleich diese Norm als Soll-Vorschrift formuliert ist, liegt hierin eine Mindestanforderung an die Bundesländer, von denen nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden darf.⁹⁸⁸ Ein solcher kommt für die Stadtstaaten in Be-

⁹⁸¹ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 3, Rn. 4; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 41.

⁹⁸² **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 41.

⁹⁸³ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 41; **Kratsch/Schumacher**, S. 14, 15; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 3, Rn. 3; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 78.

⁹⁸⁴ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 3, Rn. 8; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 41.

⁹⁸⁵ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 40; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 3, Rn. 3.

⁹⁸⁶ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 42; **Kratsch/Schumacher**, S. 15; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 3, Rn. 4; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 81.

⁹⁸⁷ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 42; **Kratsch/Schumacher**, S. 14; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 3, Rn. 4; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 81.

⁹⁸⁸ **BT-Drs.** 14/6378, S. 38; **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 3, Rn. 8; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 44; **Kratsch/Schumacher**, S. 15; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 3, Rn. 1, 6; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 82.

tracht, falls dort wegen der dichten Besiedelung nicht ausreichende Flächen existieren.⁹⁸⁹ Durch diese Mindestvorgabe wird der Regelungsgehalt der Vorschrift gegen Abweichungen nach unten abgesichert⁹⁹⁰ und der Auswahlspielraum geeigneter Flächen in quantitativer Hinsicht begrenzt.⁹⁹¹

Die Kern- und Verbindungsflächen müssen gemäß § 3 Abs. 4 BNatSchG rechtlich verbindlich gesichert werden, um den Biotopverbund dauerhaft gewährleisten zu können.⁹⁹² Als Sicherungsinstrument wird die Ausweisung von Schutzgebieten explizit erwähnt. Allerdings können auch andere Instrumente genügen, sofern diese in ihrer Wirkung ebenfalls zum dauerhaften Schutz des Biotopverbundes geeignet sind.⁹⁹³ § 3 BNatSchG enthält als final formulierte Vorschrift nur das Ziel der Errichtung und dauerhaften Gewährleistung eines Biotopverbundes, überlässt die Art und Weise der Umsetzung aber den Ländern,⁹⁹⁴ denen insoweit ein Gestaltungsspielraum zusteht, welche Flächen wie zu sichern sind.

Somit kommt grundsätzlich auch das Instrument des Vertragsnaturschutzes in Betracht, sofern der Vertrag langfristig geschlossen wird und damit eine dauerhafte Sicherung des Biotopverbundes gewährleistet ist.⁹⁹⁵ Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Vertragsnaturschutz lediglich die Vertragsparteien bindet, weshalb dieses Instrument ausscheidet, wenn der Schutzzweck auch die Verpflichtung Dritter erfordert.⁹⁹⁶ Deshalb wird die rechtliche Absicherung der Flächen zuvörderst durch Schutzgebietsausweisungen zu erfolgen haben.⁹⁹⁷ Die Sicherung von Kernflächen unterliegt dabei höheren Anforderungen

⁹⁸⁹ **BT-Drs.** 14/6378, S. 38; **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 3, Rn. 8; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 44; **Kratsch/Schumacher**, S. 15; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 3, Rn. 6; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 82 (Fn. 97).

⁹⁹⁰ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 3, Rn. 8;.

⁹⁹¹ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 43; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 82.

⁹⁹² **BT-Drs.** 14/6378, S. 38; **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 3, Rn. 5a; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 42; **Kratsch/Schumacher**, S. 16; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 80.

⁹⁹³ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 3, Rn. 10; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 42; **Kratsch/Schumacher**, S. 15; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 3, Rn. 9; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 80.

⁹⁹⁴ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 3, Rn. 9, 12; **Kratsch/Schumacher**, S. 16.

⁹⁹⁵ **Gassner**, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 3, Rn. 5a; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 42; **Kratsch/Schumacher**, S. 16; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 3, Rn. 9.

⁹⁹⁶ **Lorz/Müller/Stöckel**, § 3, Rn. 9.

⁹⁹⁷ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 42.

an die rechtliche Ausgestaltung als die Sicherung von Verbindungsflächen,⁹⁹⁸ sodass für Letztere eher auch der Vertragsnaturschutz in Betracht kommt.

Bei der Aufhebung von Schutzgebieten ist somit zu prüfen, ob die Fläche, der das Schutzregime entzogen werden soll, zu einem Biotopverbund gehört und ob sich die Aufhebung des Schutzes auf die Sicherung des Biotopverbundes auswirkt. Denn auch Schutzgebiete nach § 21 ff. BNatSchG sind als Elemente des Biotopverbundes nur geeignet, wenn sie zur Verwirklichung der in § 3 Abs. 2 BNatSchG aufgeführten Ziele beitragen können.⁹⁹⁹

Nicht jedes bereits ausgewiesene Schutzgebiet ist unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten zur Sicherung eines Biotopverbundes geeignet.¹⁰⁰⁰ Dabei kann es auch hier nur darauf ankommen, ob die Eigenschaft, wegen der die Unterschutzstellung erfolgte, zur Zielverwirklichung des Biotopverbundes geeignet ist. Für die Beurteilung der Eignung können nur die in der Schutzgebietsverordnung dargelegten Schutzzwecke herangezogen werden, weil sich nur auf diese die rechtliche Absicherung erstreckt, die durch die Aufhebung des Schutzstatus verloren geht.

Andere Eigenschaften des Gebietes, die zwar der Zielverwirklichung des Biotopverbundes dienen könnten, vermögen eine Aufhebung des Schutzgebietes insoweit nicht zu verhindern, weil die rechtliche Absicherung gerade nicht ihretwegen erfolgte. Deswegen kann die geplante Aufhebung eines Landschaftsschutzgebietes, das wegen der Schönheit der Landschaft geschützt wurde, nicht mit der Begründung verhindert werden, die darin befindliche Tierpopulation sei für die Verwirklichung des Biotopverbundes notwendig. Denn diese hat sich auch ohne die rechtliche Absicherung als Schutzgebiet entsprechend entwickelt und wurde vom Schutzregime nicht erfasst, selbst wenn sie davon profitiert haben mag.

Selbst wenn das betroffene Schutzgebiet der Zielverwirklichung des Biotopverbundes dient und die Eigenschaften gerade unter Schutz gestellt waren, ist die Aufhebung eines solchen Gebietes nicht von vornherein ausgeschlossen. Denn die dauerhafte Sicherung eines Biotopverbundes schließt die Veränderung seiner einzelnen Bestandteile nicht aus, soweit der Biotopverbund als solcher nicht beeinträchtigt wird.¹⁰⁰¹ Mithin kann auch eine

⁹⁹⁸ **Lorz/Müller/Stöckel**, § 3, Rn. 9.

⁹⁹⁹ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 43; **Kratsch/Schumacher**, S. 15.

¹⁰⁰⁰ **BT-Drs.** 14/6378, S. 38; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 43.

¹⁰⁰¹ **BT-Drs.** 14/6378, S. 38; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 3, Rn. 9.

Aufhebung eines solchen Schutzgebietes erfolgen, wenn der Beitrag zur Zielverwirklichung des Biotopverbundes anderweitig kompensiert werden kann oder sich die Aufhebung des Schutzstatus nicht negativ auf den Beitrag auswirkt, weil keine Beeinträchtigungen zu erwarten sind.

Die Umsetzung der Verpflichtung aus § 3 BNatSchG erschöpft sich jedoch nicht in der rechtlichen Absicherung der Kern- oder Verbindungsgebiete, sondern verlangt auch, die qualitativen Eigenschaften der einzelnen Bestandteile innerhalb des Gebietes zu erhalten und zu pflegen.¹⁰⁰² Deshalb kann die Aufhebung nicht erfolgen, wenn sich die Situation wegen mangelhafter staatlicher Pflegeleistung oder Untätigkeit nicht stabilisiert oder verschlechtert hat. In einem solchen Fall sind erst Maßnahmen zur Wiederherstellung des landschafts- oder naturschutzgerechten Zustandes zu ergreifen, die im Falle staatlicher Säumnis auch kostenintensiv sein können. Dies entspricht dem Verursacherprinzip ebenso wie dem Grundsatz der Folgenbeseitigungspflicht aus rechtswidrigem Vorverhalten. Andernfalls könnte sich der Staat durch Untätigkeit seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Schaffung eines funktionierenden Biotopverbundes entziehen.

Bei der Frage, ob die Aufhebung eines Schutzgebietes, welches der Sicherung eines Biotopverbundes dient, erfolgen darf, ist auch zu berücksichtigen, welche Auswirkungen diese Maßnahme auf benachbarte Bundesländer hat. Denn gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2, 3 BNatSchG sind die Bundesländer bei der Verwirklichung des (länderübergreifenden) Biotopverbundes zur Abstimmung untereinander verpflichtet. Diese Vorschrift stellt praktisch eine Konkretisierung des Bundesstaatsprinzips dar und wirkt sich in zweierlei Hinsicht aus. Eine Aufhebung eines Schutzgebietes darf in einem Bundesland grundsätzlich nicht erfolgen, wenn dadurch der länderübergreifende Biotopverbund beeinträchtigt wird. Auf der anderen Seite kann die Aufhebung eines Schutzgebietes in einem Bundesland durch adäquaten Ausgleich in einem anderen Bundesland kompensiert werden.

Aus der Pflicht zur länderübergreifenden Abstimmung folgt aber auch, dass die Aufhebung eines zu einem länderübergreifenden Biotopverbund gehörenden Schutzgebietes grundsätzlich zu unterbleiben hat, wenn sich die Maßnahme negativ auf Schutzgebiete des angrenzenden Bundeslandes auswirkt und dieses aus sachlichen Gründen nicht zustimmt. Sonst würde die Maßnahme gegen das dem Bundesstaatsprinzip innewohnende Gebot des länderfreundlichen Verhaltens verstoßen. Selbst wenn damit die Gestaltungsfreiheit

¹⁰⁰² *Kratsch/Schumacher*, S. 16.

des Bundeslandes eingeschränkt ist, das ein zu einem länderübergreifenden Biotopverbund gehörendes Schutzgebiet aufheben möchte, ist dies gerechtfertigt, sofern die Verweigerung der Zustimmung auf sachlichen Gründen beruht und ihrerseits gerechtfertigt ist.

d) Beachtung der Ziele und Grundsätze (§ 4 BNatSchG)

Nach § 4 BNatSchG soll jeder nach seinen Möglichkeiten zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege beitragen und sich so verhalten, dass Natur und Landschaft nicht mehr als nach den Umständen unvermeidbar beeinträchtigt werden. Diese Vorschrift enthält zwar eine allgemeine Verhaltenspflicht sowie ein prinzipielles Beeinträchtigungsverbot¹⁰⁰³ und soll bei der Auslegung und Anwendung anderer Vorschriften heranzuziehen sein.¹⁰⁰⁴ Doch ist die Norm derart weit und konturlos formuliert,¹⁰⁰⁵ dass ihr in Bezug auf das Untersuchungsthema ohnehin keine weitergehenden Aussagen zu entnehmen sind, als sie sich schon aus anderen Normen ergeben.

e) Zusammenfassung: Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Bei den Zielen und Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege handelt es sich um objektives Recht, sodass die Inhalte der erörterten Vorschriften bei der Aufhebung eines Schutzgebietes sowie bei der generellen gesetzlichen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten zu berücksichtigen sind. Im Rahmen der Abwägung nach § 2 Abs. 1 BNatSchG sind die widerstreitenden Interessen im konkreten Einzelfall zu ermitteln und ihrem objektiven Gewicht entsprechend zu bewerten. Die Aufhebung von Schutzgebieten darf den Anforderungen der Ziele und Grundsätze nicht widersprechen bzw. muss aus übergeordneten Gründen gerechtfertigt sein.

¹⁰⁰³ **Gassner**, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 4, Rn. 3.

¹⁰⁰⁴ **BT-Drs.** 14/6378, S. 38; **Gassner**, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 4, Rn. 4; **Kratsch/Schumacher**, S. 16; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 4, Rn. 2; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 85.

¹⁰⁰⁵ **Gassner**, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 4, Rn. 5; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 4, Rn. 2.

III. Schutz, Pflege und Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft **(§§ 22 ff. BNatSchG)**

Die §§ 22 ff. BNatSchG beinhalten für die unterschiedlichen Schutzgebietskategorien bestimmte Voraussetzungen, die an die Ausweisung der verschiedenen Schutzgebiete zu stellen sind. Deswegen soll nachfolgend untersucht werden, ob sich aus diesen Vorschriften möglicherweise bestimmte Anforderungen auch an die Aufhebung von Schutzgebieten herleiten lassen, zumal diese ja im Wege des actus contrarius erfolgen.

1. Materielle Anforderungen aus § 22 BNatSchG

Nach der rahmenrechtlichen Vorschrift des § 22 Abs. 1 BNatSchG sind die Länder verpflichtet, zu bestimmen, dass Teile von Natur und Landschaft zu den enumerativ aufgeführten Schutzzonen erklärt werden können. Diese Vorgabe beschränkt sich jedoch auf die Pflicht, die genannten Schutzgebietskategorien durch Landesgesetz einzuführen sowie die inhaltlichen Anforderungen und die wesentlichen Verfahrensziele gesetzlich zu bestimmen.¹⁰⁰⁶ Die Gebiete müssen nach den bundesrechtlich vorgeschriebenen Schutzkategorien bezeichnet werden und sind im Falle der Unterschutzstellung als diejenige Kategorie auszuweisen, deren Schutzzweck sie verwirklichen sollen.¹⁰⁰⁷ Eine Pflicht, bestimmte Gebiete auszuweisen, ergibt sich daraus jedoch nicht. Ebenso wenig enthält § 22 Abs. 1 BNatSchG inhaltliche Voraussetzungen für die Unterschutzstellung im Einzelfall, sodass sich aus dieser Norm auch keine Anforderungen an die spätere Aufhebung der Unterschutzstellung entnehmen lassen.

2. Materielle Anforderungen aus §§ 23 ff. BNatSchG

Die in § 22 Abs. 1 BNatSchG aufgezählten Schutzgebietskategorien werden sodann in den §§ 23 - 29 BNatSchG näher beschrieben und deren jeweiligen Voraussetzungen, insbesondere deren Zielsetzung rahmenrechtlich festgelegt. Dabei haben alle erwähnten Schutzgebietskategorien zur Voraussetzung, dass die zur Unterschutzstellung in Frage

¹⁰⁰⁶ *Kolodziejcok*, Kennzahl 1168, § 22, Rn. 1; *J. Schmidt-Räntsch*, § 22, Rn. 2.

¹⁰⁰⁷ *Kolodziejcok*, Kennzahl 1168, § 22, Rn. 4, 5, 7; *J. Schmidt-Räntsch*, § 22, Rn. 7.

kommenden Gebiete für die konkrete Zielverwirklichung der jeweiligen Schutzgebietskategorie schutzbedürftig und schutzwürdig sein müssen.¹⁰⁰⁸

Im Zusammenhang mit der Schutzbedürftigkeit **(a)** und der Schutzwürdigkeit **(b)** ist zu untersuchen, ob und inwieweit sich Veränderungen der tatsächlichen Gegebenheiten in einem Schutzgebiet auf den Fortbestand der Unterschutzstellung auswirken können **(c)**. Im Anschluss daran wird der Frage nachgegangen, ob es möglicherweise eine Pflicht zur Aufrechterhaltung des einem Gebiet einmal erteilten Schutzstatus gibt **(d)**. Schließlich werden das Bestehen und der Umfang des Ermessens erörtert, das der Behörde bzw. dem Gesetzgeber bei der Aufhebung von Schutzgebieten zusteht **(e)**.

a) Schutzbedürftigkeit des Gebietes

Die Schutzbedürftigkeit ergibt sich aus der Erforderlichkeit der Unterschutzstellung für die Verwirklichung der in den einzelnen Vorschriften angeführten Ziele.¹⁰⁰⁹ Schutzbedürftig ist ein Gebiet, wenn der Schutzgegenstand gefährdet und die Unterschutzstellung zur Abwehr dieser Gefahr erforderlich ist, wobei es keiner konkreten Gefährdung des Schutzgutes bedarf, sondern bereits eine abstrakte Gefahr ausreicht.¹⁰¹⁰ Eine Schutzgebietsausweisung kann sogar schon erforderlich sein, wenn es bisher noch zu keinen wesentlichen Eingriffen in Natur und Landschaft gekommen ist, mit solchen aber jederzeit gerechnet werden muss; dies ist etwa bei stark besiedelten Gebieten auf Grund des erhöhten Siedlungs- und Erholungsdrucks der Fall, dem zum Schutz von Natur und Landschaft regelmäßig nur mittels Schutzgebietsausweisung wirksam begegnet werden kann.¹⁰¹¹

Trotz Schutzbedürftigkeit kann es an der Erforderlichkeit für die Unterschutzstellung fehlen, wenn der angestrebte Schutz durch mildere Mittel erzielt werden kann. Dabei reicht die Bereitschaft des Grundstückseigentümers zum Schutz der Fläche nicht aus, weil hier-

¹⁰⁰⁸ **OVG Bautzen**, NuR 1999, 344, 345; **VGH Mannheim**, NuR 1986, 340, 341; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 159; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1168, § 22, Rn. 27; **Kratsch/Schumacher**, S. 68; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 22, Rn. 6.

¹⁰⁰⁹ **Kolodziejczok**, Kennzahl 1168, § 22, Rn. 27.

¹⁰¹⁰ **BVerwG**, NuR 1989, 37, 38; NuR 1998, 37, 38; **VGH München**, NuR 1999, 393, 394; **OVG Bautzen**, NuR 1999, 344, 345; **Kratsch/Schumacher**, S. 68; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 22, Rn. 6.

¹⁰¹¹ **VGH Mannheim**, NuR 1992, 186, 187; **VGH München**, BayVBl. 1984, 366, 367; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 22, Rn. 6.

durch nicht gewährleistet wird, dass diese Bereitschaft auch künftig fortbesteht.¹⁰¹² Festsetzungen in einem Bauleitplan sind wegen ihrer anderen Schutzrichtung ebenfalls nicht geeignet, den erforderlichen naturschutzfachlichen Schutz eines Gebietes zu gewährleisten.¹⁰¹³ Auch durch Vertragsnaturschutz lässt sich die Unterschutzstellung regelmäßig nicht gleichwertig ersetzen, da die Verträge zum einen zeitlich begrenzt und zum anderen nicht allgemeinverbindlich sind.¹⁰¹⁴ Denkbar ist ein gleichwertiger Schutz durch vertragliche Regelung jedoch, wenn ein öffentlicher oder gemeinnütziger Träger seine Rechte am Grundstück ausschließlich zum Zwecke des Naturschutzes ausübt,¹⁰¹⁵ was bei Naturschutzvereinen oftmals der Fall ist, die Flächen von der öffentlichen Hand pachten, um diese zu renaturieren.

b) Schutzwürdigkeit des Gebietes

Schutzwürdig ist ein Gebiet, wenn es die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale der jeweiligen Schutzgebietskategorie aufweist und sich zur Verwirklichung der festgelegten naturschutzfachlichen Ziele eignet.¹⁰¹⁶ Der Begriff der Schutzwürdigkeit enthält somit naturschutzfachliche und rechtliche Elemente.¹⁰¹⁷ Die Schutzwürdigkeit eines Gebietes ergibt sich dabei nicht nur aus seiner besonderen Bedeutung für Fauna und Flora, sondern auch aus dem Erholungswert für die Bevölkerung.¹⁰¹⁸

¹⁰¹² **VGH Mannheim**, NuR 1992, 186, 187; **Kratsch/Schumacher**, S. 68; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 22, Rn. 6.

¹⁰¹³ **VGH Mannheim**, NVwZ-RR 1996, 14, 16; **VGH München**, BayVBl. 1988, 339, 339/340; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 22, Rn. 6.

¹⁰¹⁴ **Kolodziejczok**, Kennzahl 1168, § 22, Rn. 43; **Kratsch/Schumacher**, S. 68; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 22, Rn. 6.

¹⁰¹⁵ **Apfelbacher/Adenauer/Iven**, NuR 1999, 65, 67.

¹⁰¹⁶ **OVG Bautzen**, NuR 1999, 344, 345; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1168, § 22, Rn. 26; **Kratsch/Schumacher**, S. 68.

¹⁰¹⁷ **Kolodziejczok**, Kennzahl 1168, § 22, Rn. 25.

¹⁰¹⁸ **OVG Bautzen**, NuR 1999, 344, 345.

c) Auswirkungen bei Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten

Im Umkehrschluss lässt sich aus diesen Voraussetzungen ableiten, dass ein als Schutzgebiet ausgewiesener Bereich jedenfalls dann aufgehoben werden kann und wegen seiner freiheitsverkürzenden Wirkung sogar muss, wenn er nicht mehr schutzwürdig oder schutzbedürftig ist.

Dies kann der Fall sein, wenn das angestrebte Ziel erreicht worden und die weitere Unterschutzstellung nicht mehr geboten ist.¹⁰¹⁹ Allerdings setzt dies unter der Berücksichtigung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§ 1 BNatSchG) voraus, dass die Erhaltung des erreichten Zustandes auch ohne Unterschutzstellung dauerhaft gesichert ist.

Ein Schutzgebiet ist auch aufzuheben, sobald es für die mit der Ausweisung festgelegte Zielverwirklichung funktionslos geworden ist. Eine völlige Funktionslosigkeit eines Schutzgebietes ist jedoch erst dann gegeben, wenn und soweit sämtliche naturschutzfachlichen Ziele, die mit der konkreten Unterschutzstellung verfolgt werden, auf absehbare Zeit augenscheinlich nicht mehr verwirklicht werden können.¹⁰²⁰

Vom Begründungsansatz verfehlt ist in diesem Zusammenhang allerdings eine Entscheidung des VGH München, wonach eine Schutzgebietsausweisung mit einem Bebauungsplan gleichzusetzen und wegen fortschreitender Bebauung funktionslos geworden sei.¹⁰²¹ In der Begründung dieser Entscheidung wird auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Funktionslosigkeit von Bebauungsplänen verwiesen, nach der diese außer Kraft treten, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse im Plangebiet derart verändert haben, dass die Festsetzungen des Bebauungsplanes auf absehbare Zeit nicht mehr eingehalten werden können.¹⁰²² Diese Begründung vermag nicht zu überzeugen, weil eine Schutzgebietsausweisung nicht mit einem Bebauungsplan gleichgesetzt werden kann.

¹⁰¹⁹ **J. Schmidt-Räntsch**, § 22, Rn. 40.

¹⁰²⁰ **VGH München**, NuR 1998, 150, 152; **Kratsch/Schumacher**, S. 73; **J. Schmidt-Räntsch**, § 22, Rn. 40.

¹⁰²¹ **VGH München**, NuR 1998, 150.

¹⁰²² **VGH München**, NuR 1998, 150, 152 unter Hinweis auf **BVerwGE** 54, 5, (11); **BVerwG** UPR 1993, 445, 446; BayVBl. 1984, 25; NJW 1977, 2325.

Ein Bebauungsplan ist ein städtebauliches Instrument zur Erfüllung des Planmäßigkeitssatzes, um eine geordnete städtebauliche Entwicklung nach allgemeinen Vorgaben zu gewährleisten.¹⁰²³ Ein Bebauungsplan vermittelt den Grundstückseigentümern im Plangebiet zwar einen subjektiv-rechtlichen Gebietserhaltungsanspruch. Dieser gibt ihnen die Möglichkeit eine gebietsfremde Bebauung, die nicht den Festsetzungen des Bebauungsplanes entspricht, abzuwehren.¹⁰²⁴ Hieraus resultiert aber keine objektive Verpflichtung für den Staat, wonach er die Einhaltung des Gebietes von sich aus überwachen muss. Vielmehr steht es den Grundstückseigentümern in einem Plangebiet frei, ihren Gebietserhaltungsanspruch geltend zu machen oder auf ihn zu verzichten. Dies ergibt sich bereits aus der Rechtsnatur eines Anspruchs, der dessen Inhaber das Recht gibt, von einem anderen ein Tun oder Unterlassen zu verlangen.¹⁰²⁵

Im Gegensatz hierzu erfolgt eine Schutzgebietsausweisung zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Natur- und Landschaftsschutzes. Diesbezüglich ist der Staat gemäß Art. 20a GG, §§ 1, 2 BNatSchG objektiv verpflichtet. Der Staat muss Maßnahmen verhindern, die dem Schutzzweck der Schutzgebietsausweisung zuwider laufen. Dementsprechend kann der Staat nicht darauf verweisen, ein Schutzgebiet sei infolge fortschreitender Bebauung für die Verwirklichung des Schutzzwecks funktionslos geworden. Wenn die Bebauung nämlich zu einer Funktionslosigkeit des Schutzgebietes führen kann, widerspricht sie dem Schutzzweck der Ausweisung und muss von staatlicher Seite verhindert werden. Erfolgt die Bebauung dennoch, ist sie illegal. Hieraus folgt, dass der Staat in einem solchen Fall gegen die illegale Bebauung vorgehen muss. Dies auch unter dem Aspekt, dass der Staat nach §§ 1, 2 BNatSchG zur Wiederherstellung eines Zustandes verpflichtet ist, der die Ziele des Landschafts- und Naturschutz auf Dauer sichert. Aus der gegen die Vorschriften des Landschafts- und Naturschutzrechts erfolgten Bebauung in einem Schutzgebiet resultiert daher nicht dessen Funktionslosigkeit. Derartige Veränderungen der tatsächlichen Gegebenheiten können die Aufhebung eines Schutzgebietes somit nicht begründen.

Auf der anderen Seite können Veränderungen der tatsächlichen Gegebenheiten die Aufhebung eines Schutzgebietes unter naturschutzfachlichen Aspekten jedoch erforderlich machen, wenn etwa die Zielverwirklichung an anderer Stelle besser oder effektiver erfolgen kann und dies auch geschieht.

¹⁰²³ **Bönker**, § 3, Rn. 97.

¹⁰²⁴ **BVerwG**, ZfBR 2000, 423; BauR 2000, 1019; **BVerwGE** 94, 151, (155 ff.); **Bönker**, § 18, Rn. 43.

¹⁰²⁵ Vgl. die Legaldefinition in § 194 Abs. 1 BGB.

Da die Erforderlichkeit der Schutzgebietsausweisung hinsichtlich der Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit der vollen gerichtlichen Kontrolle unterliegt,¹⁰²⁶ kann für den Wegfall dieser Voraussetzungen nichts anderes gelten, sodass auch diese gerichtlich vollumfänglich überprüft werden kann.

d) Pflicht zur Aufrechterhaltung der Unterschutzstellung?

Aber selbst aus der fortbestehenden Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit folgt nicht die uneingeschränkte Pflicht zur Aufrechterhaltung des einmal erteilten Schutzstatus. Denn nicht jedes schutzwürdige und schutzbedürftige Gebiet muss auch als Schutzgebiet nach den §§ 23 - 29 BNatSchG ausgewiesen werden.

Aus dem Wortlaut dieser Vorschriften ergibt sich lediglich, dass bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen Teile von Natur und Landschaft zum Schutzgebiet erklärt werden können, nicht aber müssen.¹⁰²⁷ Die Länder werden lediglich dazu verpflichtet, die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Unterschutzstellung zu schaffen.¹⁰²⁸ Auch aus dem sonstigen Bundesrecht ergeben sich keine Vorschriften, die die zuständigen Behörden bzw. den Gesetzgeber zur Ausweisung eines Schutzgebietes oder zur Aufrechterhaltung eines solchen verpflichten.¹⁰²⁹

Der für die Unterschutzstellung zuständigen Behörde oder dem Gesetzgeber steht daher bei der Auswahl der Schutzgebiete ein Ermessen zu.¹⁰³⁰ Sie können entscheiden, ob überhaupt ein Gebiet unter Schutz gestellt und wenn ja, welches Gebiet als Schutzgebiet ausgewiesen wird.¹⁰³¹ Nicht alles was schutzwürdig und schutzbedürftig ist, muss auch tatsächlich geschützt werden.¹⁰³²

¹⁰²⁶ **BVerwG**, NuR 1989, 37, 38; **OVG Bautzen**, NuR 1999, 344, 345; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 160; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 22, Rn. 6; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 184.

¹⁰²⁷ **BVerwG**, NuR 1998, 37, 38; **OVG Schleswig**, NuR 2006, 254, 258; **VGH Mannheim**, NuR 1986, 340, 342; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 159; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 184.

¹⁰²⁸ **J. Schmidt-Räntsch**, § 22, Rn. 6.

¹⁰²⁹ **BVerwG**, NuR 2004, 311, 311; UPR 1998, 65, 66; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 159; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 22, Rn. 6; **J. Schmidt-Räntsch**, § 22, Rn. 40.

¹⁰³⁰ **BVerwG**, NuR 2004, 311, 311; NuR 1998, 37, 38; **OVG Schleswig**, NuR 2006, 254, 258; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 159; **Kratsch/Schumacher**, S. 68/69; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 22, Rn. 6; **Soell**, NuR 1993, 301, 307.

¹⁰³¹ **J. Schmidt-Räntsch**, § 22, Rn. 18; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 184.

¹⁰³² **VGH Mannheim**, NuR 1986, 340, 342; **Kratsch/Schumacher**, S. 68.

Sachlich kann dieses Ermessen allerdings auf Grund der besonderen Schutzwürdigkeit eines Gebietes erheblich eingeschränkt sein, etwa wenn in diesem Areal zahlreiche vom Aussterben bedrohte Tierarten vorkommen, die ohne die Unterschutzstellung nicht überleben würden.¹⁰³³ Denn das Ermessen der Behörde ist nach den allgemeinen Voraussetzungen des § 40 VwVfG ein pflichtgemäßes Ermessen und hat sich an dem Sinn und Zweck des Gesetzes zu orientieren. Dieser schreibt hinsichtlich der §§ 22 ff. BNatSchG eben den Schutz von Natur und Landschaft unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§§ 1 - 3 BNatSchG) sowie des Staatsziels Umweltschutz aus Art. 20a GG vor. Für den Gesetzgeber folgt die Bindung an die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie an das Staatsziel Umweltschutz unmittelbar aus Art. 20 Abs. 3 GG.

e) Ermessen bei der Aufhebung von Schutzgebieten?

aa) Allgemeiner Ermessensspielraum

Sind der Behörde bzw. dem Gesetzgeber also ein Ermessen hinsichtlich der Ausweisung eines Schutzgebietes eingeräumt, können sie im Rahmen ihres Ermessens eine Unterschutzstellung auch verändern, indem das Schutzgebiet vergrößert, verkleinert oder ganz aufgehoben wird,¹⁰³⁴ wenn sachliche Gründe eine solche Maßnahme rechtfertigen.¹⁰³⁵ Durch das Bundesnaturschutzgesetz wird dieser Ermessensspielraum lediglich bei gesetzlich geschützten Biotopen (§ 30 BNatSchG), oberirdischen Gewässern (§ 31 BNatSchG) und Flächen für das Europäische Netz „Natura 2000“ (§§ 32 ff. BNatSchG)¹⁰³⁶ von vornherein eingeschränkt.¹⁰³⁷ Auch die Landesnaturschutzgesetze sehen keine weitergehenden Beschränkungen des Ermessensspielraums vor,¹⁰³⁸ obwohl derartige Schranken grundsätzlich erlassen werden könnten.

¹⁰³³ **Soell**, NuR 1993, 301, 307; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 184.

¹⁰³⁴ **Kratsch/Schumacher**, S. 72; **J. Schmidt-Räntsch**, § 22, Rn. 40.

¹⁰³⁵ **BVerwG**, NuR 2004, 311, 312; UPR 1998, 65, 66.

¹⁰³⁶ Siehe hierzu oben **A. II**.

¹⁰³⁷ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 125; **Kratsch/Schumacher**, S. 69; **J. Schmidt-Räntsch**, § 22, Rn. 18.

¹⁰³⁸ **J. Schmidt-Räntsch**, § 22, Rn. 18.

Soweit der Behörde und der Gesetzgeber demnach bereits bei der Ausweisung eines Schutzgebietes einen Ermessensspielraum haben, so muss ihnen ein solcher auch bei der Aufhebung eines Schutzgebietes zustehen.

Hierzu enthalten die §§ 22 ff. BNatSchG keine ermessensleitenden Kriterien. Vielmehr ergeben sich diese und damit auch die Grenzen des Ermessens aus anderen Vorschriften, wie etwa den Zielen und Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Denn bei der Ausweisung eines Schutzgebietes muss gemäß § 2 Abs. 1 BNatSchG eine Abwägung zwischen den Zielen des Naturschutzes und den sonstigen Interessen der Allgemeinheit vorgenommen werden.¹⁰³⁹

Hieraus ergibt sich im Umkehrschluss wiederum, dass auch bei einer Aufhebung eines Schutzgebietes eine Abwägung nach § 2 Abs. 1 BNatSchG erfolgen muss. Denn die Gründe, die einst für die Unterschutzstellung herangezogen wurden, sind nicht per se hinfällig geworden, zumal ihnen eine gewisse Bedeutung beigemessen wurde, andernfalls sie entgegenstehende Belange nicht hätten überwinden können. Demzufolge müssen auch die Behörde bzw. der Gesetzgeber bei der Verkleinerung oder Aufhebung eines Schutzgebietes abwägend prüfen, ob die Preisgabe dieses Schutzes mit den Zielen und Grundsätzen des Natur- und Landschaftsschutzes vereinbar ist.¹⁰⁴⁰ Dies ist der Fall, wenn die anderen Interessen der Allgemeinheit an der Nutzung des Gebietes die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege überwiegen.¹⁰⁴¹

Dabei beschränken sich im Rahmen der Abwägung die Gründe für die Aufrechterhaltung der Unterschutzstellung auf diejenigen, die zur Ausweisung des Schutzgebietes geführt haben. Weitergehende Gründe müssen außer Betracht bleiben, weil die Unterschutzstellung ihrerwegen nicht erfolgt ist, selbst wenn diese Gründe eine Unterschutzstellung ebenfalls rechtfertigen würden.

Bei den Interessen der Allgemeinheit braucht es sich jedoch nicht wie bei den besonders geschützten Biotopen nach § 30 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG um überwiegende Gründe des Gemeinwohls zu handeln. Diese weiter gehende Anforderung ist auf die Schutzgebiete der

¹⁰³⁹ **BVerwG**, NuR 2004, 311, 312; **OVG Koblenz**, NuR 2000, 290, 291/292; **OVG Bautzen**, NuR 1999, 344, 345; **VGH Mannheim**, NuR 1986, 340, 341; **Kolodziejczok**, Kennzahl 1168, § 22, Rn. 18, 24; **Kratsch/Schumacher**, S. 69; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 22, Rn. 7; **J. Schmidt-Räntsch**, § 22, Rn. 17.

¹⁰⁴⁰ **BVerwG**, NuR 1989, 37, 38; **Kratsch/Schumacher**, S. 72.

¹⁰⁴¹ **BVerwG**, NuR 2004, 311, 312; in Abweichung zur bisherigen Rechtsprechung und Literatur fordert das Gericht sogar ein Überwiegen der anderen Belange.

§§ 23 - 29 BNatSchG nicht übertragbar, weil ihr in der besonderen Wertigkeit der in § 30 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG aufgeführten Biotope Rechnung getragen wird. Die in diesem Katalog aufgeführten Biotoptypen werden nämlich aus gesamtstaatlicher Sicht im Allgemeinen als besonders hochwertig und als generell schutzbedürftig angesehen,¹⁰⁴² was bei den gewöhnlichen Schutzgebieten nicht von vornherein der Fall sein muss. Folglich muss die Wertigkeit eines einzelnen Schutzgebietes im konkreten Einzelfall ermittelt werden und unterliegt damit nur dem Maßstab und den generellen Abwägungsprinzipien aus § 2 Abs. 1 BNatSchG. Mithin vermag auch das Interesse an einer wirtschaftlichen Nutzung der Fläche die Aufhebung eines Schutzgebietes zu rechtfertigen.¹⁰⁴³

Da bei der Ausweisung eines Schutzgebietes zu berücksichtigen ist, inwieweit den Natur- und Landschaftsschutz zuwider laufende Interessen bei der Ausgestaltung der Schutzgebietsverordnung Rechnung getragen werden kann,¹⁰⁴⁴ muss umgekehrt auch vor einer Aufhebung eines Schutzgebietes geprüft werden, ob den anderen Interessen nicht ebenso durch weniger einschneidende Maßnahmen, wie etwa Befreiungen oder Ausnahme genehmigungen, genügt werden kann.

bb) Besonderheit Nationalpark (§ 24 BNatSchG)

Selbst bei der Aufhebung von Nationalparks (§ 24 BNatSchG) ist der Ermessensspielraum allenfalls in formeller Hinsicht eingeschränkt. Da die Erklärung eines Gebietes zum Nationalpark gemäß § 22 Abs. 4 Satz 2 BNatSchG nämlich nur im Benehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen erfolgen darf, könnte man schlussfolgern, dass auch die Aufhebung eines Nationalparks nur im Benehmen dieser Ministerien erfolgen dürfe. Weil die Ausweisung dieser Gebiete im gesamtstaatlichen Interesse am Schutz der Natur erfolgt,¹⁰⁴⁵ könnte man argumentieren, dass auch die Aufhebung eines Nationalparks das gesamtstaatliche Interesse betrifft und deshalb die beiden Ministerien bei der Entscheidung über die Aufhebung des Schutzgebietes beteiligt werden müssten.

¹⁰⁴² **BT-Drs.** 10/5064, S. 17; **Kratsch/Schumacher**, S. 119.

¹⁰⁴³ **VGH München**, NuR 1999, 393, 395/396; **J. Schmidt-Räntsch**, § 22, Rn. 17.

¹⁰⁴⁴ **OVG Münster**, NuR 2000, 51, 52; **VGH München**, NuR 1999, 393, 395/396; **J. Schmidt-Räntsch**, § 22, Rn. 17.

¹⁰⁴⁵ **Kratsch/Schumacher**, S. 75; **J. Schmidt-Räntsch**, § 22, Rn. 50; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 190.

Zudem könnten nur durch die Beteiligung von obersten Bundesbehörden die Beachtung der von der IUCN¹⁰⁴⁶ aufgestellten internationalen Kriterien über die Festsetzung von Nationalparks sichergestellt werden.¹⁰⁴⁷

Aber abgesehen davon, dass es sich bei diesen Kriterien allenfalls um so genanntes soft-law und damit jedenfalls nicht um verbindliches Völkerrecht handelt,¹⁰⁴⁸ stellt das Benehmen ohnehin eine derart schwache Form der Beteiligung anderer Behörden dar, welches das Ermessen der letztlich über die Aufhebung eines Nationalparks entscheidende Landesbehörde zumindest inhaltlich nicht zu beschränken vermag. Denn während die Zustimmung und das Einvernehmen das Einverständnis mit der geplanten Maßnahme voraussetzt, bedeutet Benehmen lediglich, die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.¹⁰⁴⁹ Folglich kann sich die zuständige Landesbehörde ohne weiteres über von den Ministerien geäußerte Bedenken hinwegsetzen,¹⁰⁵⁰ und unterliegt somit keinen weitergehenden Ermessensbeschränkungen. Bei der ordnungsgemäßen Beteiligung der Ministerien handelt es sich nämlich nur um ein Verfahrenserfordernis ohne die Pflicht der zuständigen Behörde, die Auffassung der Bundesministerien inhaltlich zu berücksichtigen.¹⁰⁵¹

3. Zwischenergebnis

Aus den §§ 22 - 29 BNatSchG lässt sich ableiten, dass ein Schutzgebiet jedenfalls aufgehoben werden kann bzw. muss, wenn die Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit nicht mehr besteht.¹⁰⁵² Im Übrigen steht die Aufhebung im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde oder des zuständigen Gesetzgebers, wobei sich die ermessensleiten-

¹⁰⁴⁶ International Union for Conservation of Nature and Natural Resources.

¹⁰⁴⁷ *Kratsch/Schumacher*, S. 75; *Lorz/Müller/Stöckel*, § 22, Rn. 23; *J. Schmidt-Räntsch*, § 22, Rn. 50.

¹⁰⁴⁸ *Lorz/Müller/Stöckel*, § 22, Rn. 23, die davon ausgehen, dass es sich bei diesen Kriterien nicht einmal um soft-law handelt, weil die IUCN eine Nichtregierungsorganisation und deswegen nicht zur Rechtsetzung befugt ist.

¹⁰⁴⁹ *Stober*, in: *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht I, § 45, Rn. 62/63.

¹⁰⁵⁰ *Kolodziejczok*, Kennzahl 1168, § 22, Rn. 67; *J. Schmidt-Räntsch*, § 22, Rn. 50.

¹⁰⁵¹ *Kolodziejczok*, Kennzahl 1168, § 22, Rn. 68.

¹⁰⁵² Die Pflicht zur Aufhebung eines Schutzgebietes bei Fortfall der Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit ergibt sich aus dem Umstand, dass die Unterschutzstellung regelmäßig mit Grundrechtseingriffen verbunden ist. Denn mit der Ausweisung zum Schutzgebiet gehen in der Regel bestimmte Verbote oder Gebote einher, die das Eigentum (Art. 14 GG) oder zumindest die Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) beeinträchtigen und entsprechend gerechtfertigt sein müssen, was bei Wegfall des Schutzgrundes nicht mehr gegeben ist.

den Kriterien nicht aus den §§ 22 - 29 BNatSchG, sondern aus den §§ 1, 2, 3 BNatSchG sowie Art. 20a GG ergeben.

Anders verhält es sich, wenn die Unterschutzstellung der Erfüllung von gemeinschaftsrechtlichen Pflichten dient. In diesen Fällen wird der Ermessensspielraum durch das Bundesnaturschutzgesetz etwa bei Flächen für das Europäische Netz „Natura 2000“ (§§ 32 ff. BNatSchG) von vornherein eingeschränkt.¹⁰⁵³ Das europäische Habitatschutzrecht beschränkt sich im Unterschied zum nationalen Schutzgebietsrecht nämlich nicht nur auf Erhaltungsziele, sondern verpflichtet die Mitgliedstaaten auch zur Herbieführung eines Erfolges in Form eines günstigen Erhaltungszustandes des Gebietes.¹⁰⁵⁴

IV. Mitwirkung von Vereinen (§§ 58 ff. BNatSchG)

Sofern die Aufhebung eines Schutzgebietes durch Rechtsverordnung oder Satzung verfügt wird, ist den von den Bundesländern anerkannten Naturschutzvereinen gemäß § 60 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG im Vorfeld Gelegenheit zur Stellungnahme sowie Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben.

Hierbei handelt es sich jedoch nur um ein formelles Beteiligungsrecht, dessen Missachtung für sich genommen nicht zur Rechtswidrigkeit der Aufhebung eines Schutzgebietes führen wird. Allerdings kann die fehlende Beteiligung der Naturschutzvereine im Vorfeld der Maßnahme ein Indiz für eine fehlerhafte Abwägung darstellen.

V. Schlussfolgerung zu den Anforderungen aus dem Bundesnaturschutzgesetz

Die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes enthalten zahlreiche formelle und materielle Anforderungen, die bei der Aufhebung eines Schutzgebietes bzw. bei der abstrakt-generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch Gesetz zu berücksichtigen sind.

¹⁰⁵³ **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 163; **J. Schmidt-Räntsch**, § 22, Rn. 17; **Sparwasser/Engel/Voßkuhle**, § 6, Rn. 200.

¹⁰⁵⁴ **Beaucamp**, DVBl. 1999, 1345, 1347; **Kloepfer**, Umweltrecht, § 11, Rn. 163; vgl. hierzu oben **A. II.**

Allerdings begründen die Vorschriften zum Schutz von Landschaft und Natur keine subjektiven Rechte Einzelner, sondern sind lediglich im Allgemeininteresse an einer intakten Umwelt erlassen worden.¹⁰⁵⁵

¹⁰⁵⁵ **OVG Schleswig**, NuR 2000, 477, 477.

E. Anforderungen aus sonstigem Bundesrecht

Neben dem für das Untersuchungsthema primär heranzuziehenden Bundesnaturschutzgesetz muss die Aufhebung von Schutzgebieten auch mit anderem Bundesrecht vereinbar sein. Deshalb sollen nunmehr der Einigungsvertrag (I.) sowie das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (II.) untersucht werden, die auf Grund ihrer Regelungsmaterie Bezüge zum Untersuchungsthema aufweisen.

I. Anforderungen aus dem Einigungsvertrag (EV)

Es müsste die Aufhebung von Schutzgebieten mit Art. 34 des Einigungsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (EV)¹⁰⁵⁶ vereinbar sein. Diese Vorschrift ist gemäß Art. 42 Abs. 2 EV weiterhin geltendes Bundesrecht und daher fortwährend zu beachten.

Nach Art. 34 Abs. 1 EV „... ist es Aufgabe der Gesetzgeber, die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen unter Beachtung des Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzips zu schützen und die Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem, mindestens jedoch dem in der Bundesrepublik Deutschland erreichten Niveau zu fördern.“

Inhaltlich werden mit dieser Vorschrift zum Teil die mittlerweile auch in Art. 20a GG enthaltenen Anforderungen einfachgesetzlich festgeschrieben. Was den Umfang der Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen betrifft, kann deshalb auf die Ausführungen zu Art. 20a GG verwiesen werden,¹⁰⁵⁷ wobei das Vorsorge- und das Verursacherprinzip in Art. 34 EV explizit erwähnt werden.

Hinsichtlich des mindestens zu erreichenden Schutzniveaus wird als Anhaltspunkt das in Westdeutschland zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vorschrift erreichte Niveau gesetzlich vorgegeben. Demnach darf der Umweltschutz im Gesamten nicht unter das damalige Niveau sinken.¹⁰⁵⁸

¹⁰⁵⁶ **BGBI. II**, 1990, S. 885.

¹⁰⁵⁷ Siehe hierzu oben **B. 3.**

¹⁰⁵⁸ Vgl. hierzu die Ausführungen oben **B. 3. e) dd) bbb)**, mit dem Unterschied, dass als Referenzjahr 1990 heranzuziehen ist.

Im Unterschied zu Art. 20a GG sind Adressaten dieser Verpflichtung die Gesetzgeber, sodass nur der Bundes- und die Landesgesetzgeber durch Art. 34 EV unmittelbar verpflichtet werden.¹⁰⁵⁹

Für die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Aufhebung von Schutzgebieten ergeben sich aus Art. 34 Abs. 1 EV infolgedessen keine über Art. 20a GG hinausgehenden materiellen Anforderungen.

II. Anforderungen aus dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

Zu untersuchen ist, ob die Aufhebung von Schutzgebieten den Anforderungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) unterliegt. Soweit dies der Fall ist, müsste vor der Aufhebung eines Schutzgebietes stets eine Umweltprüfung im Sinne dieses Gesetzes durchgeführt werden.

Eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Teil 2 des UVPG (§§ 3a ff.) scheidet von vornherein aus, weil es sich bei der Aufhebung eines Schutzgebietes nicht um ein Vorhaben im Sinne des § 2 Abs. 2 UVPG handelt. Hierunter fallen nur anlagen- und bauplanungsbezogene Vorhaben.

In Betracht zu ziehen ist allenfalls eine strategische Umweltprüfung nach Teil 3 des UVPG (§§ 14a ff.). Voraussetzung hierfür ist, dass es sich bei der Aufhebung eines Schutzgebietes um einen Plan oder ein Programm im Sinne des § 3 Abs. 1a UVPG handelt.

Gemäß § 3 Abs. 1a Satz 1, 1. Var. UVPG ist eine strategische Umweltprüfung bei den in Anlage 3 zu diesem Gesetz aufgelisteten Plänen und Programmen durchzuführen. Weder die Ausweisung noch die Aufhebung von Schutzgebieten ist dort explizit genannt. Aus dem Bereich des Naturschutzrechts findet sich unter Nummer 1.9 der Anlage 3 lediglich die Landschaftsplanung nach §§ 15 und 16 BNatSchG, für die eine obligatorische strategische Umweltprüfung gemäß § 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG durchzuführen ist.

¹⁰⁵⁹ **Murswiek**, ZUR 2001, 7, 12.

Laut der zweiten Alternative des § 3 Abs. 1a Satz 1 UVPG findet das Gesetz auch auf sonstige Pläne und Programme Anwendung, für die eine strategische Umweltprüfung nach den §§ 14b bis 14d UVPG durchgeführt werden muss. Allerdings fallen gemäß § 2 Abs. 5 UVPG unter Pläne und Programme im Sinne des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung nur solche, zu deren Ausarbeitung, Annahme oder Änderung eine Behörde durch Rechts- oder Verwaltungsvorschrift verpflichtet ist. Da es grundsätzlich aber keine Pflicht zur Ausweisung eines Schutzgebietes gibt, kann es auch keine entsprechende Verpflichtung für den actus contrarius geben, sodass für diese Maßnahme nach § 3 Abs. 1a Satz 1, 2. Var. UVPG die Pflicht zur strategischen Umweltprüfung nicht besteht.

Auch eine analoge Anwendung der Vorschriften zur strategischen Umweltprüfung auf die Aufhebung von Schutzgebieten kommt nicht in Betracht. Zwar besteht eine gewisse Ähnlichkeit zwischen der Landschaftsplanung nach §§ 15, 16 BNatSchG und der Schutzgebietsausweisung, zumal beide Instrumente der Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege dienen. Es existieren jedoch im Hinblick auf die strategische Umweltprüfung erhebliche Unterschiede, die einer Analogie der Aufhebung von Schutzgebieten mit der Landschaftsplanung gemäß Nr. 1.9 der Anlage 3 zu § 3 Abs. 1a UVPG entgegenstehen. Mit §§ 2 Abs. 5, 3 Abs. 1a Satz 1, 2. Var. UVPG bringt der Gesetzgeber klar zum Ausdruck, dass nur diejenigen Pläne und Programme der strategischen Umweltprüfung unterliegen, zu deren Ausarbeitung oder Änderung eine Behörde rechtlich verpflichtet ist. Da im Gegensatz zur Schutzgebietsausweisung die Landschaftsplanung für die Länder zwingend vorgeschrieben ist,¹⁰⁶⁰ kann man nicht von einer für die Analogie erforderlichen planwidrigen Regelungslücke ausgehen. Die Nichtberücksichtigung der Schutzgebietsausweisung im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung dürfte vielmehr beabsichtigt gewesen sein.

Infolgedessen findet weder die Umweltverträglichkeitsprüfung noch die strategische Umweltprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung auf die Aufhebung von Schutzgebieten Anwendung.

¹⁰⁶⁰ **Gassner**, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 13, Rn. 11, § 16, Rn. 3; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 15, Rn. 4.

III. Schlussfolgerung zu den Anforderungen aus sonstigem Bundesrecht

Zwar muss Art. 34 EV bei der Aufhebung von Schutzgebieten berücksichtigt werden, doch ergeben sich aus dieser Norm inhaltlich keine im Vergleich zu Art. 20a GG weiter gehenden Anforderungen. Aus dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung lassen sich überhaupt keine Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten herleiten.

F. Anforderungen aus dem Völkerrecht

Des Weiteren darf die Aufhebung eines Schutzgebietes nicht dem Völkerrecht widersprechen. Da sich aus den allgemeinen Regeln des Völkerrechts keine Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten entnehmen lassen, kommen nur besondere Regelungen des Völkerrechts in Form von völkerrechtlichen Verträgen in Betracht. Diese gelten im innerstaatlichen Bereich jeweils nur nach Übernahme durch ein Zustimmungsgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 GG und nehmen dann in der Normhierarchie den Rang eines einfachen Bundesgesetzes ein, sodass sie vom Gesetzgeber und der Verwaltung zu beachten sind.

Im Folgenden sollen die für das Untersuchungsthema in Frage kommenden völkerrechtlichen Abkommen und Übereinkommen erörtert werden.

I. Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt vom 5. Juni 1992 (so genannte Rio-Deklaration) ist mit dem Gesetz zu dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt vom 30. August 1993¹⁰⁶¹ in deutsches Recht umgesetzt worden und seit 29. Dezember 1993 völkerrechtlich in Kraft getreten.

Gegenstand dieses Übereinkommens ist der Schutz sämtlicher Bestandteile der biologischen Vielfalt und umfasst daher auch den Habitatschutz.¹⁰⁶²

Zwar enthält das Übereinkommen gemäß Art. 8 lit. a) - e) die grundsätzliche Verpflichtung zur Einrichtung von Schutzgebieten. Doch wird den Vertragsparteien ein weiter Ermessensspielraum zugestanden, indem der Pflicht nur „soweit möglich und sofern angebracht“ nachzukommen ist.¹⁰⁶³ Dementsprechend gehen die Verpflichtungen zum Habitatschutz aus diesem Übereinkommen jedenfalls nicht über die Anforderungen aus dem Bundesnaturschutzgesetz hinaus, sodass sich aus diesem Übereinkommen auch keine weitergehenden Anforderungen an die Aufhebung eines Schutzgebietes ableiten lassen.

¹⁰⁶¹ **BGBI. II**, 1993, S. 1741.

¹⁰⁶² **Beyerlin**, Rn. 404.

¹⁰⁶³ **Beyerlin**, Rn. 406.

II. Das Übereinkommen über Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung

Das Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (so genannte Ramsar-Konvention)¹⁰⁶⁴ ist in Deutschland mit der Bekanntmachung des Übereinkommens über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung¹⁰⁶⁵ am 25. Juni 1976 in Kraft getreten.

Dieses Übereinkommen beinhaltet zwar mit Art. 4 Nr. 1, 2 ausdrücklich die Verpflichtung zur Unterschutzstellung von Feuchtgebieten. Doch sind die durch die Ramsar-Konvention zu schützenden Gebiete mit Art. 4 Abs. 2 VRL in die Vogelschutzrichtlinie aufgenommen worden, sodass sie inzwischen den weitergehenden Verpflichtungen für besondere Vogelschutzgebiete aus Art. 4 Abs. 1 VRL unterliegen. Dadurch richtet sich die Aufhebung dieser Schutzgebiete nach Art. 9 Satz 2 FFH-RL¹⁰⁶⁶ und der Ramsar-Konvention kommt insoweit keine eigenständige Bedeutung zu.

III. Das Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel

Für das Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel,¹⁰⁶⁷ welches durch das Gesetz zum Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel vom 18. September 1998¹⁰⁶⁸ ratifiziert worden ist, gilt dasselbe wie für die Ramsar-Konvention. Denn auch die unter das Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel fallenden Schutzgebiete, die gemäß Art. III Abs. 1, 2 lit. d) des Abkommens ausgewiesen worden sind, fallen unter die international bedeutsamen Feuchtgebiete im Sinne des Art. 4 Abs. 2 VRL und gehören somit zu den besonderen Vogelschutzgebieten gemäß Art. 4 Abs. 1 VRL. Demzufolge

¹⁰⁶⁴ Unterzeichnet am 2. Februar 1971 in Ramsar/Iran.

¹⁰⁶⁵ **BGBI. II**, 1976, S. 1265.

¹⁰⁶⁶ Vgl. hierzu ausführlich oben **A. II. 1. b) aa) bbb)**.

¹⁰⁶⁷ Unterzeichnet am 16. Juni 1995 in Den Haag.

¹⁰⁶⁸ **BGBI. II**, 1998, S. 2498.

richtet sich auch hier die Aufhebung eines solchen Gebietes nach Art. 9 Satz 2 FFH-RL.¹⁰⁶⁹

IV. Das Europäische Naturschutzübereinkommen

Das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume,¹⁰⁷⁰ in Deutschland in Kraft getreten am 21. Juli 1984 durch das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 19. September 1979 über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume¹⁰⁷¹ enthält zwar in Kapitel II Regelungen zum Schutz von Lebensräumen und behandelt darin auch die Ausweisung von Schutzgebieten. Doch es stellte sich heraus, dass diese Regelungen nicht ausreichend waren, um einen effektiven Habitatschutz zu verwirklichen, weshalb der Gemeinschaftsgesetzgeber die FFH-Richtlinie erließ,¹⁰⁷² deren habitatschützenden Vorschriften weit reichender als diejenigen des Berner Übereinkommens sind. Somit sind diesem Übereinkommen auch keine weitergehenden Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten zu entnehmen.

V. Das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten

Auch das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten,¹⁰⁷³ ratifiziert durch das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 23. Juni 1979 zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten,¹⁰⁷⁴ enthält in Art. III Nr. 4 lit. a) eine Vorschrift, nach der sich die Vertragsparteien bemühen, die Lebensstätten zu erhalten, die für die im Anhang I des Übereinkommens aufgeführten Tiere bedeutsam sind. Allerdings enthält der Wortlaut der Norm („bemühen“) einen derart weiten Ermessensspielraum für die Vertragsparteien, dass sich die Verpflichtung entsprechend relativiert, weshalb sich aus diesem

¹⁰⁶⁹ Vgl. hierzu ausführlich oben **A. II. 1. b) aa) bbb)**.

¹⁰⁷⁰ So genanntes Berner Übereinkommen oder Europäisches Naturschutzübereinkommen.

¹⁰⁷¹ **BGBI. II**, 1984, S. 618.

¹⁰⁷² **Gellermann**, *Natura* 2000, S. 10.

¹⁰⁷³ So genanntes Bonner Übereinkommen.

¹⁰⁷⁴ **BGBI. II**, 1984, S. 569.

Übereinkommen keine weiteren Anhaltspunkte für das Untersuchungsthema entnehmen lassen.

VI. Sonstige Abkommen

Im Übrigen existieren noch zahlreiche Abkommen zum Schutz der Lebensräume einzelner Tierarten, wie etwa das Abkommen zur Erhaltung der europäischen Fledermauspopulationen¹⁰⁷⁵ oder das Abkommen zum Schutz der Seehunde im Wattenmeer.¹⁰⁷⁶ Diese Abkommen haben aber nicht den Gebietsschutz als solchen zum Regelungsgegenstand, sondern dienen dem Artenschutz, der sich auch auf die Lebensräume der jeweils zu schützenden Art erstreckt.

Das Gleiche gilt für das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt,¹⁰⁷⁷ durch das keine Lebensraumtypen, Tier- oder Pflanzenarten, sondern nur einzelne kulturelle oder natürliche Objekte geschützt werden. Auch hierin liegt kein Gebietsschutz im Sinne des Landschafts- und Naturschutzrechts.

Deshalb lassen sich aus den vorgenannten Abkommen keine Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten entnehmen.

VII. Schlussfolgerung zu den Anforderungen aus dem Völkerrecht

Aus dem Völkerrecht lassen sich wegen der großen Unbestimmtheit der Regelungen einerseits und dem weiten Ermessensspielraum der Vertragsparteien andererseits keine Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten herleiten, die sich nicht ohnehin schon aus anderen Gesetzen ergeben.

¹⁰⁷⁵ Unterzeichnet am 05. Dezember 1991 in London, ratifiziert mit dem Gesetz zu dem Abkommen vom 4. Dezember 1991 zur Erhaltung der Fledermäuse in Europa (**BGBI. II**, 1993, S. 1106).

¹⁰⁷⁶ Unterzeichnet am 16. Oktober 1990 in Bonn, veröffentlicht mit der Bekanntmachung des Abkommens zum Schutz der Seehunde im Wattenmeer (**BGBI. II**, 1991, S. 1307).

¹⁰⁷⁷ Unterzeichnet am 16. November 1972, veröffentlicht mit der Bekanntmachung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (**BGBI. II**, 1977, S. 213).

Teil 3) Möglichkeiten zur Überprüfung von Aufhebungsentscheidungen

Abschließend ist noch auf die Frage einzugehen, durch wen und unter welchen Voraussetzungen eine Überprüfung der Aufhebung eines Schutzgebietes bzw. der generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten veranlasst werden kann. Die festgestellten rechtlichen Anforderungen, die an die Aufhebung eines einzelnen Schutzgebietes bzw. an die abstrakt-generelle Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch Gesetz zu stellen sind, wären nämlich ohne Relevanz, wenn deren Einhaltung nicht überprüft werden könnten.

Bei den in Betracht zu ziehenden Maßnahmen und Rechtsbehelfen kommt es maßgeblich darauf an, durch wen und in welcher Rechtsform die Aufhebung verfügt worden ist, sodass nachfolgend zwischen der Aufhebung durch Parlamentsgesetz (**A.**), durch Satzung (**B.**), durch Rechtsverordnung (**C.**) sowie durch Verwaltungsakt (**D.**) unterschieden werden muss.

A. Aufhebung durch Gesetz

I. Abstrakte Normenkontrolle

Sofern die Aufhebung eines Schutzgebietes oder die generelle Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch Landesgesetz erfolgt ist, kommt einzig die abstrakte Normenkontrolle vor dem Verfassungsgericht als Rechtsbehelf in Betracht.

Da die Zuständigkeit für die Schutzgebietsausweisung gemäß § 22 Abs. 1 BNatSchG bei den Bundesländern liegt, kommen sowohl die abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i. V. m. §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG als auch die abstrakte Normenkontrolle vor dem jeweiligen Landesverfassungsgericht in Betracht.

Die abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht ist aber nur zulässig, wenn die Aufhebung eines Schutzgebietes gegen das Grundgesetz oder gegen sonstiges Bundesrecht verstoßen sollte. Der Prüfungsmaßstab der Normenkontrollklage vor einem Landesverfassungsgericht ergibt sich aus den jeweiligen Landesverfassungen sowie den Landesgesetzen zu den Verfassungsgerichten.

Klagebefugt sind insoweit nur Verfassungsorgane oder mit eigenen Rechten ausgestattete Teile von Verfassungsorganen, nicht jedoch Privatpersonen¹⁰⁷⁸ oder Naturschutzvereine.

II. Vertragsverletzungsverfahren

Abgesehen von der abstrakten Normenkontrolle kann der Verstoß gegen die Vogelschutzrichtlinie oder die FFH-Richtlinie auch durch die Europäische Kommission im Wege eines Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 226 EGV geltend gemacht werden.¹⁰⁷⁹

Zwar haben weder Privatpersonen noch Naturschutzvereine ein subjektives Recht auf die Durchführung eines solchen Verfahrens,¹⁰⁸⁰ doch kann jedermann ein solches Verfahren durch eine Meldung an die Europäische Kommission anregen.

B. Aufhebung durch Satzung

I. Prinzipale Normenkontrolle

Erfolgt die Aufhebung eines Schutzgebietes durch Satzung, käme als Rechtsbehelf grundsätzlich die prinzipiale Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO (i. V. m. dem jeweiligen Landesrecht) zur Anwendung, nach dessen Absatz fünf das Gericht die Satzung für unwirksam erklären kann.¹⁰⁸¹ Allerdings sind deren Voraussetzungen im Falle der Aufhebung eines Schutzgebietes nicht gegeben.

Zwar handelt es sich bei einer derartigen Satzung um eine andere im Range unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Doch bedarf es gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO einer Verletzung subjektiver Rechte, die bei der Aufhebung eines Schutzgebietes gerade nicht vorliegt. Denn die Untersuchung im zweiten Teil dieser Ausarbeitung hat ergeben, dass mit der Aufhebung eines Schutzgebietes keine

¹⁰⁷⁸ Abweichend von diesem Grundsatz ist in Hessen gemäß Art. 131 Abs. 2 LVerfHe auch eine Gruppe von mindestens einem Hundertstel der Stimmberechtigten der Bevölkerung klageberechtigt.

¹⁰⁷⁹ **VG Schleswig**, NuR 2005, 344, 349; **Iven**, NuR 1996, 373, 376.

¹⁰⁸⁰ **Kratsch/Schumacher**, S. 141.

¹⁰⁸¹ Vgl. zur gerichtlichen Überprüfung von Gemeindegesetzungen im Wege der Normenkontrolle **vMutius**, Rn. 380 ff.; **Stober**, Kommunalrecht, § 18 IV 2 (S. 276).

subjektiven Rechte verletzt werden können.¹⁰⁸² Folglich mangelt es an einer subjektiven Rechtsverletzung.

Dieses Defizit kann auch nicht durch eine Prozessstandschaft gemäß § 61 Abs. 1 BNatSchG überwunden werden. Nach dieser für die Bundesländer unmittelbar geltenden Vorschrift¹⁰⁸³ wird es anerkannten Naturschutzvereinen in bestimmten Fällen gestattet, ohne subjektive Rechtsverletzung Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung einzulegen. Die nach dieser Norm möglichen Rechtsbehelfe sind jedoch sämtlich auf solche gegen Verwaltungsakte beschränkt und umfassen daher nicht die prinzipale Normenkontrolle.¹⁰⁸⁴

Gemäß § 61 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG können die Länder zwar in Fällen, in denen nach § 60 Abs. 2 BNatSchG die Mitwirkung von Naturschutzvereinen vorgesehen ist, weitere Rechtsbehelfe zulassen. Laut § 60 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ist die Mitwirkung bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften der für den Naturschutz und der Landschaftspflege zuständigen Behörden vorgesehen. Hierunter fiel auch die im Wege der Satzung verfügte Aufhebung eines Schutzgebietes. Doch hat von der Möglichkeit der Erweiterung der Prozessstandschaft bisher kein Bundesland insoweit Gebrauch gemacht, als auch eine derartige Satzung von den Naturschutzvereinen gerichtlich überprüft werden könnte.

Demzufolge scheidet eine gerichtliche Überprüfung einer durch Satzung verfügten Aufhebung eines Schutzgebietes im Wege der prinzipalen Normenkontrolle nach der derzeitigen Rechtslage aus.

II. Staatsaufsicht¹⁰⁸⁵

Es verbleibt die Möglichkeit, die Behörden der Staatsaufsicht auf einen Verstoß gegen Rechtsvorschriften aufmerksam zu machen und ein entsprechendes Aufsichtsverfahren anzuregen. Allerdings gilt für die Staatsaufsicht das Opportunitätsprinzip und die Auf-

¹⁰⁸² Siehe oben **Teil 2 B. I.**

¹⁰⁸³ Siehe § 11 Satz 1 BNatSchG.

¹⁰⁸⁴ **Gassner**, in: Gassner/Bendornir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 61, Rn. 11; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 61, Rn. 6, 9.

¹⁰⁸⁵ Auch Kommunalaufsicht genannt.

sichtsbehörden werden nur im öffentlichen Interesse tätig, sodass kein Anspruch des Einzelnen auf Einschreiten der Staatsaufsichtsbehörden besteht.¹⁰⁸⁶

Dies bedeutet jedoch nicht, dass ein Einschreiten der Aufsichtsbehörden in deren Belieben steht. Vielmehr haben sie nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu entscheiden, ob ein Einschreiten im öffentlichen Interesse geboten ist.¹⁰⁸⁷

Grundlage dieser Ermessensentscheidung ist gemäß § 40 VwVfG der Zweck der Staatsaufsicht, rechtswidrige Maßnahmen der Gemeinden zu unterbinden, weshalb erkannte Rechtsverstöße regelmäßig zu einer Ermessensreduzierung führen.¹⁰⁸⁸ Dies gilt selbst dann, wenn dem von der Maßnahme der Gemeinde Betroffenen eigene Rechtsmittel zur Verfügung stehen.¹⁰⁸⁹ Dann aber muss die Aufsichtsbehörde erst recht tätig werden, wenn es im Rechtssinne keinen von der Maßnahme individuell Betroffenen gibt oder diesem keine sonstigen Rechtsmittel gegen die Maßnahme zur Verfügung stehen.

Ein solcher Fall liegt bei der rechtswidrigen Aufhebung eines Schutzgebietes durch eine Satzung vor. Die Maßnahme betrifft nämlich nur die Rechtsgüter Natur und Landschaft, die lediglich der (nicht klagefähigen) Allgemeinheit zustehen, sodass es keinen individuell Betroffenen von der Maßnahme gibt. Auch existiert gegen die Aufhebung eines Schutzgebietes durch Satzung kein Rechtsbehelf. Aus diesem Umstand resultiert für die Aufsichtsbehörde eine Pflicht zum Einschreiten, wenn die Aufhebung gegen objektives Recht verstößt.

Sofern die Aufsichtsbehörde zu dem Ergebnis gelangt, dass die Aufhebung des Schutzgebietes rechtswidrig ist, muss der Beschluss, der zur Satzung führte, beanstandet und die Gemeinde aufgefordert werden, den Beschluss rückgängig zu machen. Kommt die Gemeinde dieser Aufforderung nicht nach, muss die Aufsichtsbehörde im Wege der Ersatzvornahme die rechtswidrige Satzung selbst aufheben.¹⁰⁹⁰ Diese Pflicht kann von Dritten allerdings nicht gerichtlich durchgesetzt werden. Kommt die Aufsichtsbehörde ihrer

¹⁰⁸⁶ **Gern**, Rn. 804; **vMutius**, Rn. 856/857; **Stober**, Kommunalrecht, § 9 III 1c (S. 151).

¹⁰⁸⁷ **Gern**, Rn. 804; **vMutius**, Rn. 856; **Stober**, Kommunalrecht, § 9 III 1e (S. 154).

¹⁰⁸⁸ **vMutius**, Rn. 856.

¹⁰⁸⁹ **Gern**, Rn. 804.

¹⁰⁹⁰ Vgl. zu den einzelnen Mitteln der Staatsaufsicht **Gern**, Rn. 810 ff.; **vMutius**, Rn. 858 ff.; **Stober**, Kommunalrecht, § 9 III 1d (S. 151 ff.).

Pflicht also nicht nach, besteht keine Möglichkeit für Dritte, die Aufsichtsbehörde hierzu zu zwingen.

III. Vertragsverletzungsverfahren

Sofern die Satzung gegen die Vogelschutzrichtlinie oder die FFH-Richtlinie verstößt, kommt auch hier ein Vertragsverletzungsverfahren durch die Europäische Kommission in Betracht. Insoweit gilt das zu der Aufhebung eines Schutzgebietes durch Gesetz Erwähnte entsprechend.¹⁰⁹¹

C. Aufhebung durch Rechtsverordnung

Auch bei der Aufhebung eines Schutzgebietes durch Rechtsverordnung käme die prinzipale Normenkontrolle nach § 47 VwGO in Betracht. Hier gilt das zur Satzung Erwähnte entsprechend, sodass auch hier die gerichtliche Überprüfung der Maßnahme wegen fehlender subjektiver Betroffenheit ausscheidet und einzig im Wege der Staatsaufsicht sowie des Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Rechtsverordnung vorgegangen werden kann.¹⁰⁹²

D. Aufhebung durch Verwaltungsakt

I. Anfechtungsklage

Falls die Aufhebung eines Schutzgebietes durch einen Verwaltungsakt verfügt wird, käme eine Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Abs. 1, 1. Var. VwGO in Betracht. Laut § 42 Abs. 2 VwGO bedarf es bei der Anfechtungsklage einer subjektiven Rechtsverletzung auf Seiten des Klägers, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

¹⁰⁹¹ Siehe im Einzelnen oben **A. II.**

¹⁰⁹² Siehe im Einzelnen oben **B.**

Eine derartige gesetzliche Ausnahme vom Erfordernis der subjektiven Rechtsverletzung bestimmt § 61 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG.¹⁰⁹³ Hiernach ist es anerkannten Naturschutzvereinen erlaubt, im Wege der Prozessstandschaft Rechtsbehelfe nach der Verwaltungsgerichtsordnung gegen bestimmte Befreiungen von Verboten und Geboten (Nr. 1) und bestimmte Planfeststellungsbeschlüsse (Nr. 2) einzulegen.

Da die Aufhebung von Schutzgebieten in dieser Norm nicht ausdrücklich erwähnt ist, käme für diesen Fall nur eine erweiterte Auslegung oder eine analoge Anwendung des § 61 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG in Betracht.

Hieran könnte man vor allem auf Grund eines Erst-Recht-Schlusses denken. Wenn es einem Naturschutzverein bereits gestattet ist, gemäß § 61 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG Rechtsbehelfe gegen eine Befreiung von Verboten und Geboten zum Schutz von bestimmten Schutzgebieten einzulegen, muss dies erst recht bei einer tiefgreifenderen Aufhebung des gesamten Schutzgebietes möglich sein. Denn eine Aufhebung eines Schutzgebietes ist in seiner Wirkung nichts anderes als eine vollumfängliche und dauerhafte Befreiung von sämtlichen Verboten und Geboten der Schutzgebietsverordnung.

Für die analoge Anwendung dieser Vorschrift auf die Aufhebung von Schutzgebieten ließe sich auch die Gesetzesbegründung zur Einführung der Vereinsklage anführen. Mit dieser sollte ein Abbau von Vollzugsdefiziten in der Naturschutzverwaltung erreicht werden, weil der Gesetzgeber der Ansicht war, dass bei bestehender Klagemöglichkeit eher mit sorgfältig vorbereiteten und begründeten Verwaltungsentscheidungen auf dem Gebiet des Landschafts- und Naturschutzes zu rechnen sei.¹⁰⁹⁴ Diese Begründung ließe sich auch auf die Aufhebung von Schutzgebieten übertragen.

Allerdings sind eine erweiternde Auslegung sowie eine analoge Anwendung des § 61 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG auf andere Sachverhalte abzulehnen, weil es sich bei dieser Norm erkennbar um eine Ausnahme zum Prinzip der Klagemöglichkeit nur bei subjektiver Rechtsverletzung handelt.¹⁰⁹⁵

¹⁰⁹³ **Lorz/Müller/Stöckel**, Naturschutzrecht, § 61, Rn. 2.

¹⁰⁹⁴ **BT-Drs.**, 14/6378, S. 61.

¹⁰⁹⁵ **BVerwG**, UPR 1998, 65; **Gassner**, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, § 61, Rn. 16; **Lorz/Müller/Stöckel**, § 61, Rn. 2.

Abgesehen davon, bezieht sich diese Vorschrift ausschließlich auf Befreiungen und nicht auch auf Ausnahmeregelungen,¹⁰⁹⁶ sodass es bereits an einer planwidrigen Regelungslücke in Bezug auf die Aufhebung von Schutzgebieten fehlen dürfte. Aus der Nichterwähnung der Ausnahmeregelung ergibt sich vielmehr, dass der Bundesgesetzgeber den Naturschutzvereinen eine Klagemöglichkeit nur hinsichtlich der einzelfallbezogenen Befreiungen, nicht aber der allgemeinen Ausnahmeregelungen erteilen wollte. Da insoweit auch ein qualitativer Unterschied zwischen Befreiung und Ausnahmeregelung besteht¹⁰⁹⁷ und beide Formen im Bundesnaturschutzgesetz zur Anwendung kommen, kann bei der Nichterwähnung der Aufhebung von Schutzgebieten in § 61 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG nicht von einer planwidrigen Regelungslücke gesprochen werden. Denn die Ausnahmeregelung ist von ihrer Wirkung weit reichender als die Befreiung, da Erstere eine generelle und nicht nur eine einzelfallbezogene Befreiung von Verboten oder Geboten einer Schutzgebietsverordnung darstellt.

Gegen eine erweiternde Auslegung bzw. eine analoge Anwendung des § 61 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG auf die Aufhebung von Schutzgebieten spricht auch die fehlende Kongruenz der Rechtsbehelfe zu den sonstigen Beteiligungsrechten der Naturschutzvereine gemäß § 58 Abs. 1 und § 60 Abs. 2 BNatSchG.

Nach § 60 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG ist den anerkannten Naturschutzvereinen nämlich Gelegenheit zur Stellungnahme bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften der für den Naturschutz und der Landschaftspflege zuständigen Behörden zu geben. Dasselbe Mitwirkungsrecht besteht gemäß § 60 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG für die Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von bestimmten Schutzgebieten.

Die Klagebefugnis steht den Vereinen aber nur hinsichtlich des letztgenannten Beteiligungsrechts zu. Aus dieser Inkongruenz ergibt sich, dass der Gesetzgeber den Naturschutzvereinen gerade nicht sämtliche Rechtsbehelfe an die Hand geben wollte, die zur Wahrung der Interessen von Natur und Landschaft möglich sind. Auch aus diesem Grund kann nicht von einer planwidrigen Regelungslücke gesprochen werden.

¹⁰⁹⁶ **Lorz/Müller/Stöckel**, § 61, Rn. 7.

¹⁰⁹⁷ Siehe oben **Teil 1) B. I. 1.**

Da die Bundesländer auch in dieser Hinsicht nicht von der Möglichkeit weiterer Rechtsbehelfe nach § 60 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG Gebrauch gemacht haben, besteht auch gegen die mittels Verwaltungsakt verfügte Aufhebung eines Schutzgebietes keine Klagemöglichkeit.

II. Staatsaufsicht

Somit verbleibt auch bei der Aufhebung eines Schutzgebietes durch Verwaltungsakt lediglich das Mittel der Staatsaufsicht. Diesbezüglich ist auf die zur Satzung erwähnten Ausführungen zu verweisen.¹⁰⁹⁸

III. Vertragsverletzungsverfahren

Sofern der Verwaltungsakt gegen die Vogelschutzrichtlinie oder die FFH-Richtlinie verstößt, kommt auch hier ein Vertragsverletzungsverfahren durch die Europäische Kommission in Betracht. Insoweit gilt das zu der Aufhebung eines Schutzgebietes durch Gesetz Erwähnte entsprechend.¹⁰⁹⁹

E. Schlussfolgerung zu den Möglichkeiten zur Überprüfung von Aufhebungsentscheidungen

Mit Ausnahme der abstrakten Normenkontrolle vor den Verfassungsgerichten hinsichtlich der durch Gesetz verfügten Aufhebung eines Schutzgebietes oder der generellen Regelung der Aufhebung von Schutzgebieten durch Gesetz bestehen keine Rechtsbehelfe gegen eine derartige Maßnahme. In Fällen, in denen die Aufhebung eines Schutzgebietes durch Satzung, Rechtsverordnung oder Verwaltungsakt erfolgt, kann lediglich ein Verfahren der Staatsaufsicht sowie ein Vertragsverletzungsverfahren angeregt werden, ohne dass ein solches gerichtlich erzwungen werden könnte.

¹⁰⁹⁸ Siehe im Einzelnen oben **B. II.**

¹⁰⁹⁹ Siehe im Einzelnen oben **A. II.**

Teil 4) Änderungsvorschläge und Schlussbetrachtung

Die vorliegende Ausarbeitung hat gezeigt, dass die Aufhebung von Schutzgebieten rechtlich möglich und grundsätzlich auch zulässig ist. Da es derzeit jedoch an einer gesetzlichen Bestimmung fehlt, die die konkreten Voraussetzungen und Anforderungen für die Aufhebung von Schutzgebieten eindeutig festlegt, wird die rechtliche Beurteilung einer solchen Maßnahme regelmäßig mit sehr großem Aufwand verbunden sein. Dieses Defizit geht zu Lasten der Rechtssicherheit.

Zudem existieren keine Rechtsbehelfe für den Fall, dass die Aufhebung eines Schutzgebietes durch Satzung, Rechtsverordnung oder Verwaltungsakt vorgenommen wird. Dadurch wird die Maßnahme der gerichtlichen Kontrolle in den weitaus meisten Fällen entzogen.

In den wenigen Fällen, in denen die Aufhebung eines Schutzgebietes durch Landesgesetz erfolgt und im Wege der abstrakten Normenkontrolle gerichtlich überprüft werden kann, hängt die gerichtliche Kontrolle vom politischen Willen der Klageberechtigten ab. Darüber hinaus existieren mitunter hohe Zugangshürden für eine Klage. So kann die abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i. V. m. § 76 Abs. 1 BVerfGG nur von der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem Drittel der Bundestagsabgeordneten beantragt werden. Bei den momentanen politischen Machtverhältnissen wäre es der Opposition im Deutschen Bundestag nicht möglich, die mittels Landesgesetz vorgenommene Aufhebung eines Schutzgebietes gerichtlich überprüfen zu lassen, da selbst alle Oppositionsparteien zusammen das erforderliche Quorum nicht erreichen.¹¹⁰⁰ Ähnlich sieht es in manchen Bundesländern aus, in denen die Mehrheitsverhältnisse im Parlament eine Klage vor dem Landesverfassungsgericht verhindern.

¹¹⁰⁰ In der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages stellen die drei Oppositionsparteien (FDP, Die Linke sowie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zusammen lediglich 166 von 614 Angeordneten.

A. Änderungsvorschläge

Um die vorgenannten Defizite zu beseitigen, schlage ich im Folgenden einige Gesetzesänderungen vor.¹¹⁰¹

I. Normierung der Anforderungen an die Aufhebung von Schutzgebieten

Zunächst sollte im vierten Abschnitt des Bundesnaturschutzgesetzes¹¹⁰² eine konkrete Regelung eingefügt werden, die die Voraussetzungen festlegt, unter welchen Umständen eine Aufhebung eines Schutzgebietes zulässig ist. Dies hätte den Vorteil, dass jede Aufhebung der Unterschutzstellung künftig an dieser Norm zu messen wäre, egal ob die Aufhebung durch Landesgesetz, Satzung, Rechtsverordnung oder Verwaltungsakt vorgenommen wird.

Eine derartige Regelung würde erheblich zur Vereinheitlichung und Rechtssicherheit beitragen, ohne dabei die letztlich zuständigen Landesgesetzgeber oder Behörden zu sehr in ihrer Gestaltungsfreiheit einzuschränken. Denn die sich aus dieser Norm ergebenden Grenzen sind ohnehin bereits in anderen Vorschriften angelegt, was die vorliegende Untersuchung unter Beweis gestellt hat.

Da es jedoch im Rahmen der Föderalismusreform zu veränderten Gesetzgebungszuständigkeiten auf dem Gebiet des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege gekommen ist, müsste die Regelungsmaterie des Gebietsschutzes auf den Bundesgesetzgeber zurück übertragen werden. Dies wäre durch eine Erweiterung der Ausnahmen von der Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG zu bewerkstelligen.

Inhaltlich sollte in der neuen Regelung des Bundesnaturschutzgesetzes klargestellt werden, dass die Aufhebung eines Schutzgebietes bei Fortfall der Schutzwürdigkeit oder der Schutzbedürftigkeit erfolgen kann. Im Übrigen ist die Aufhebung nur unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege zulässig. Im letztgenannten Fall ist zwingend eine Abwägung im Sinne des § 2 Abs. 1 BNatSchG vor-

¹¹⁰¹ Die Änderungen von Gesetzestexten sind *kursiv* hervorgehoben.

¹¹⁰² Schutz, Pflege und Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft (§§ 22 bis 38).

zunehmen, wodurch gewährleistet wird, dass die Interessen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ausreichend ermittelt und angemessen gewichtet werden.

Es bietet sich die Ergänzung des § 22 BNatSchG um einen fünften Absatz an, der wie folgt lauten könnte:

„Die Länder bestimmen, dass die nachträgliche Aufhebung einer Unterschutzstellung vorgenommen werden kann, soweit die tatbestandlichen Voraussetzungen der Unterschutzstellung fortgefallen sind und auf absehbare Zeit mit einem angemessenen Aufwand nicht wieder hergestellt werden können. Ansonsten kann die nachträgliche Aufhebung einer Unterschutzstellung nur unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege erfolgen; in diesem Falle hat zwingend eine Abwägung nach § 2 Absatz 1 zu erfolgen.“

Art. 72 Abs. 3, Satz 1, Nr. 2 GG sollte wie folgt geändert werden:

„Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:

1. [...]

2. den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die Grundsätze des Naturschutzes, den Objekts- und Gebietsschutz, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes);

[...]“

II. Erweiterung der Umweltverträglichkeitsprüfung

Des Weiteren sollte das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung um den Tatbestand der Aufhebung von Schutzgebieten erweitert werden. Hierdurch ließen sich die bereits bekannten und bewährten verfahrensrechtlichen und inhaltlichen Vorgaben zur Umweltprüfung von Projekten und Plänen auf die Aufhebung von Schutzgebieten übertragen. Dies würde zu einer Systematisierung und Präzisierung des Abwägungsvorgangs und damit ebenfalls zu einer Vereinheitlichung des Verfahrens sowie zu mehr Rechtssicherheit führen.

Da es sich bei der Aufhebung eines Schutzgebietes um eine von einem Vorhaben unabhängige Maßnahme handelt, wäre es sachgerecht, bei dieser eine Strategische Umweltprüfung nach den §§ 14 ff. UVPG durchzuführen. Dies könnte durch eine Erweiterung der Anlage 3 Nr. 1 zum UVPG um den Tatbestand der Aufhebung eines Schutzgebietes erreicht werden.

Die Aufzählung in Anlage 3 könnte wie folgt ergänzt werden:

*„1.10 Die nachträgliche Aufhebung einer Unterschutzstellung nach §§ 22 ff.
BNatSchG“*

III. Einführung von Rechtsbehelfen

Schließlich müssten Rechtsbehelfe geschaffen werden, nach denen die Aufhebung von Schutzgebieten auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft werden können. Nur auf diese Weise ist nämlich zu gewährleisten, dass die materiellrechtlichen Vorgaben von den zuständigen Gesetzgebern und Behörden auch tatsächlich beachtet und effektiv umgesetzt werden. Das offensichtliche Vollzugsdefizit auf dem Gebiet des Landschafts- und Naturschutzrechts hatte den Bundesgesetzgeber im Jahre 2002 dazu veranlasst, den anerkannten Naturschutzvereinen bestimmte Rechtsbehelfe zuzubilligen, um diesen Zustand zu verändern. Nunmehr ist der Bundesgesetzgeber gefordert, den anerkannten Naturschutzverbänden weitere Rechtsbehelfe an die Hand zu geben, damit es gar nicht erst zu einem ähnlichen Vollzugsdefizit kommt.

In Anlehnung an die in § 61 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG aufgeführten Rechtsbehelfe, die den anerkannten Naturschutzvereinen bereits nach derzeitiger Rechtslage zustehen, sollte diese Vorschrift auf den Tatbestand der Aufhebung von Schutzgebieten erstreckt werden. Allerdings müsste die Beschränkung der Rechtsbehelfe auf solche gegen Verwaltungsakte aufgehoben und auch Rechtsbehelfe gegen Satzungen und Rechtsverordnungen zugelassen werden.

§ 61 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG sollte um eine Nummer ergänzt werden:

„3. die nachträgliche Aufhebung einer Unterschutzstellung nach §§ 22 ff.“

§ 61 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG sollte wie folgt geändert werden:

„Rechtsbehelfe nach Absatz 1 sind nur zulässig, wenn der Verein

1. geltend macht, dass *die angegriffene Maßnahme* Vorschriften dieses Gesetzes, Rechtsvorschriften, die auf Grund oder im Rahmen dieses Gesetzes erlassen worden sind oder fortgelten, oder anderen Rechtsvorschriften, die zumindest auch den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dienen bestimmt sind, widerspricht,

[...]“

Einen Nachteil könnte die eindeutige Reglementierung der Aufhebung von Schutzgebieten einschließlich der Erweiterung der Rechtsbehelfe jedoch selbst für den Landschafts- und Naturschutz mit sich bringen: Wenn die für die Ausweisung von Schutzgebieten zuständigen Gesetzgeber und Behörden erkennen, dass sie die einmal ausgewiesenen Schutzgebiete nicht mehr ohne weiteres aufheben dürfen¹¹⁰³ und die Aufhebung vor allem auch

¹¹⁰³ Die Aufhebung von Schutzgebieten ist zwar auch nach derzeitiger Rechtslage nicht ohne weiteres möglich, doch ist dies für die zuständigen Stellen wegen der fehlenden ausdrücklichen gesetzlichen Regelung vielleicht noch nicht erkennbar.

noch mit Rechtsbehelfen überprüft werden kann, sind sie vielleicht mit der Ausweisung von Schutzgebieten in Zukunft zurückhaltender.

Dieser mögliche Nachteil ist jedoch zum Erhalt der bestehenden Schutzgebiete in Kauf zu nehmen. Wenn nämlich der zuständige Gesetzgeber und die Behörden den Landschafts- und Naturschutz ernsthaft betreiben, werden sie auch eine Überprüfung einer nachträglichen Aufhebung eines Schutzgebietes nicht scheuen und auch weiterhin Schutzgebiete ausweisen, sofern dies erforderlich ist. Lehnen sie diese Kontrollmöglichkeit jedoch ab, ist ohnehin nicht mit einer weiteren Ausweisung von Schutzgebieten zu rechnen.

B. Schlussbetrachtung

Mit der vorliegenden Untersuchung konnte herausgearbeitet und nachgewiesen werden, dass die Aufhebung von Schutzgebieten rechtlich möglich und grundsätzlich auch zulässig ist. Die Aufhebung von Schutzgebieten steht dabei nicht im Belieben der hierfür zuständigen Behörden oder des zuständigen Gesetzgebers. Vielmehr sind bestimmte Anforderungen in formeller und materieller Hinsicht zu beachten, die sich aus verschiedenen Rechtsnormen, insbesondere der Vogelschutzrichtlinie, der FFH-Richtlinie, dem Staatsziel Umweltschutz und dem Bundesnaturschutzgesetz sowie den dieses konkretisierenden Landesnaturschutzgesetzen ergeben.

Im Allgemeinen hat vor der Aufhebung eines Schutzgebietes immer eine Abwägung der widerstreitenden Interessen zu erfolgen. Hierzu müssen zunächst die von der Aufhebung des Schutzgebietes betroffenen Landschafts- und Naturgüter erfasst und deren voraussichtliche Beeinträchtigung durch den Wegfall der Unterschutzstellung bestimmt werden. Zugleich sind die Interessen, deretwegen die Aufhebung erfolgen soll, zu ermitteln. Sodann sind die Belange des Landschafts- und Naturschutzes sowie die gegenläufigen Interessen zu bewerten und zu gewichten. Dabei kommt es auf Seiten des Landschafts- und Naturschutzes maßgeblich auf die konkrete Schutzwürdigkeit und die Schutzbedürftigkeit des jeweiligen Gebietes unter Berücksichtigung der materiellrechtlichen Vorgaben an. Das so gefundene Ergebnis ist mit Ausnahme der letztendlichen Gewichtung gerichtlich voll nachprüfbar. Die gerichtliche Überprüfung der Gewichtung ist auf die Nachvollziehbarkeit der Begründung beschränkt.

Legt man die in der vorliegenden Untersuchung ausgearbeiteten Maßstäbe zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Aufhebung eines Schutzgebietes zu Grunde, wird deutlich, dass die in der Einleitung erwähnte Aufhebung der 15 großflächigen Landschaftsschutzgebiete durch den Hessischen Landtag offensichtlich rechtswidrig war. Denn ausweislich der Gesetzesbegründung hat eine Abwägung mit den Belangen des Umweltschutzes nicht stattgefunden. Die von der Aufhebung betroffenen Schutzgüter wurden nicht (ordnungsgemäß) ermittelt. Der Gesetzesbegründung lässt sich nicht einmal entnehmen, zu welchem Zweck die Aufhebung der Landschaftsschutzgebiete erfolgte, sodass es erkennbar auch an einem für die Aufhebung sprechenden sachlichen Interesse fehlt.

Zwar müssen die Gründe für die Aufhebung der Schutzgebiete nicht notwendigerweise in der Gesetzesbegründung erwähnt werden, sondern können sich auch aus dem Gesetzgebungsverfahren und der parlamentarischen Ausschussarbeit ergeben. Doch wird an dem Umstand, dass es sich um 15 großflächige Landschaftsschutzgebiete handelt, die einen Gesamtanteil von mehr als 35% der Fläche des Landes Hessen ausmachen und noch dazu geografisch über das gesamte Bundesland verteilt sind, deutlich, dass eine Einzelfallabwägung für jedes der Landschaftsschutzgebiete gar nicht stattgefunden haben kann, zumal diese nicht öffentlich bekannt wurde. Eine derartige Abwägung hätte auf Grund ihres Ausmaßes und der für die Informationsgewinnung notwendigerweise einzubeziehenden Stellen gar nicht unbekannt bleiben können.

Gerade die beschriebene Vorgehensweise in Hessen verdeutlicht, dass die Vorschriften des Umweltschutzes selbst von staatlicher Seite als weiche Vorschriften betrachtet werden, deren Einhaltung als nicht unbedingt notwendig erachtet wird. Umso notwendiger ist es, neben eindeutigen materiellrechtlichen Vorgaben entsprechende Rechtsschutzvorschriften zu erlassen, um derartige rechtswidrige Verhaltensweisen feststellen und gegebenenfalls verhindern zu können. Andernfalls droht eine völlige Aushöhlung der Umweltschutzvorschriften und der mit diesen beabsichtigte Zweck, die Umwelt für die Allgemeinheit einschließlich der nachkommenden Generationen zu bewahren, kann nicht erreicht werden.

