

Umweltrechtliche Studien
Studies on Environmental Law

56

Lukas Wasylow-Neuhaus

Kooperation von Staat und Privaten im Naturschutzrecht

Eine steuerungswissenschaftlich-empirische Untersuchung



Nomos

**Umweltrechtliche Studien
Studies on Environmental Law**

**Herausgegeben von / edited by
Professor Dr. Sabine Schlacke
Professor Dr. Claudio Franzius**

**Band 56
Volume 56**

Lukas Wasylow-Neuhaus

Kooperation von Staat und Privaten im Naturschutzrecht

Eine steuerungswissenschaftlich-empirische Untersuchung



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, 2022

ISBN 978-3-8487-8943-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-3220-8 (ePDF)

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im März 2021 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Die Entwicklung von Literatur und Rechtsprechung wurde im Wesentlichen bis zum März 2021 berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt meiner Doktormutter, Frau Professor Schlacke, die mir als externem Doktoranden den Freiraum gegeben hat, meine eigene naturschutzrechtstatsächliche Forschung zu betreiben. An dieser Stelle gebührt mein Dank Herrn Professor Sydow für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Herzlich danke ich Frau Professor Schlacke sowie Herrn Professor Franzius für die Aufnahme in die Schriftenreihe *Umweltrechtliche Studien*. Dankbar bin ich auch den promovierenden Kolleginnen und Kollegen; sie haben mich im Rahmen der *Jours fixes* mit motivierenden Worten und hilfreichen Gedanken unterstützt.

Aachen, im Mai 2022 | *Lukas Wasylow-Neubaus*

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	25
Erster Teil - Einleitung und Grundlagen	31
§ 1 Einleitung	33
A. Anlass der Untersuchung: Naturschutzverantwortung im Wandel	33
B. Stand der Forschung	34
C. Ziel der Untersuchung	38
D. Gang der Untersuchung	39
§ 2 Staatlich-private Kooperation als Steuerungsziel	41
A. Begriffliche Vorklärungen	41
I. Private	41
II. Private im Naturschutzrecht	44
III. Kooperation	46
1. Umweltrechtlicher Kooperationsbegriff	46
2. Definition des naturschutzrechtlichen Kooperationsbegriffs	48
IV. Rechtsprinzip	52
B. Methodische Vorüberlegungen	54
I. Steuerungsansatz der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ als Analysewerkzeug	54
II. Vergleichende Betrachtung	58
1. Bundes- und Landesnaturschutzgesetze als Vergleichsgegenstand	59
2. Kooperation als Beschreibungsrahmen	59
III. Rechtstatsachenforschung	60
1. Rechtstatsachenforschung im Verwaltungsrecht	60
2. Erhebungsmethodenwahl	62

Inhaltsverzeichnis

C. Kooperationsformen	63
I. Umweltrechtliche Kooperationstypologie	64
1. Partizipative Kooperation als (un)vollkommene ein- oder zweiseitige Kooperation	64
2. Aufgabenzuweisende Kooperation	66
II. Beteiligung Privater an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben	67
1. Verwaltungsrechtliche Perspektive	68
a) Beleihung und Verwaltungshilfe	68
b) Verwaltungssubstitution und Aufgabenübertragung	69
c) Würdigung	70
2. Privatisierungsformen	71
III. Kooperation als Verantwortungsteilung	72
IV. Würdigung	73
D. Kooperation als Rechtsprinzip	74
I. Umweltrechtliches Kooperationsprinzip	74
II. Kooperation als naturschutzrechtliches Rechtsprinzip	76
Zweiter Teil - Naturschutzrechtliche Instrumente im Einfluss des Kooperationsprinzips	81
§ 3 Mitwirkungs- und Rechtsbehelfsrechte anerkannter Naturschutzvereinigungen	83
A. Einführung	83
I. Begriff und Abgrenzung	83
1. Vereinigungen als Personenmehrheiten	84
2. Mitwirkung als Teilhabe an Entscheidungsvorbereitung	85
3. Naturschutzrechtliche Vereinigungsrechtsbehelfe	86
II. Rechtshistorischer Abriss	87
III. Zusammenfassende Würdigung	91
B. Bundes- und länderrechtsvergleichende Analyse	91
I. Anerkannte Naturschutzvereinigungen als Private	91
1. Nicht-Staatlichkeit von Vereinigungen	92
2. Anerkennung von Naturnutzern?	93
3. Zusammenfassende Würdigung	95

II. Landesnaturschutzverbände, -arbeitsgemeinschaften und -büros als Private	95
III. Mitwirkungsmöglichkeiten anerkannter Naturschutzvereinigungen nach § 63 BNatSchG und Landesnaturschutzrecht	96
1. Bundesnaturschutzgesetzliche Mitwirkungsfälle	96
a) Mitwirkung an direkter Verhaltenssteuerung	97
b) Mitwirkung an Verhaltenssteuerung durch Instrumente zweiter Ordnung	97
c) Zusammenfassende Würdigung	98
2. Landesnaturschutzgesetzliche Mitwirkungsfälle	99
a) Mitwirkung an direkter Verhaltenssteuerung	99
b) Mitwirkung an Verhaltenssteuerung durch Instrumente zweiter Ordnung	101
c) Mitwirkung an legislativer Steuerung	102
d) Mitwirkungsbeschränkungen	103
e) Zusammenfassende Würdigung	104
3. Mitwirkungsrechte und ihre verfahrensbezogene Ausgestaltung	105
a) Inhalt, Form und Zeitpunkt der Unterrichtung der Vereinigungen	106
b) Anspruch auf Einsicht und Übersendung einschlägiger Sachverständigengutachten und sonstiger Aktenteile	109
c) Stellungnahmen der Verbände	111
d) Mitteilung und Bekanntgabe nach Verfahrensabschluss	112
e) Zusammenfassende Würdigung	113
4. Würdigung: Vereinigungsmitwirkung zwischen naturschutzrechtlichem Leitprinzip und Optimierungsgebot	114
IV. Rechtsbehelfsrechte nach § 64 BNatSchG und den Landesnaturschutzgesetzen	115
1. Prüfgegenstände	115
a) Direkte Verhaltenssteuerung	117
b) Instrumente zweiter Ordnung	118
c) Zusammenfassende Würdigung	119
2. Rechtsbehelfsziele und -arten	120
3. Sonstige Voraussetzungen	121
4. Würdigung	122

Inhaltsverzeichnis

V. Ausgestaltung des Kooperationsverhältnisses	123
1. Anerkannte Naturschutzvereinigungen als Sachwalter und Treuhänder	123
2. Anerkannte Naturschutzvereinigungen als Verwaltungshelfer?	124
3. Anerkannte Naturschutzvereinigungen als „Anwälte der Natur“	126
4. Eigener Qualifikationsansatz: Zweiseitige Kooperation auf Maßstabssetzungs-, Entscheidungsvorbereitungs- und Kontrollebene	127
C. Realbereichsanalyse	128
I. Gebrauch und Wirkung der Mitwirkungsrechte	129
1. Quantitative rechtstatsächliche Bedeutung der Mitwirkungsrechte	129
a) Verhältnis von Anhörungen und Stellungnahmen	129
b) Schwerpunkte der Vereinigungsmitwirkung	130
c) Tätigkeitsspektrum der anerkannten Naturschutzvereinigungen	131
d) Partizipation anerkannter Naturnutzervereinigungen	132
2. Qualitative rechtstatsächliche Bedeutung der Mitwirkungsrechte	133
3. Zusammenfassende Würdigung	134
II. Gebrauch und Wirkung der Vereinigungsklage nach § 64 BNatSchG	135
1. Rechtstatsächlicher Forschungsstand	136
2. Methodik der Studien	137
a) Untersuchungsmethode	137
b) Untersuchungsgegenstand	138
c) Folgerungen	139
3. Ergebnisse der vor Einführung des UmwRG durchgeführten Studien bis 2006	140
4. Ergebnisse der nach 2006 durchgeführten Studien	142
5. Vergleich und „Verkauf“ von Klagerechten	144
6. Zusammenfassende Würdigung	146

D. Gestaltungsvorschläge	147
I. Stärkung der Verfahrensrechtsposition der Vereinigungen im Rahmen der Mitwirkung nach landesrechtlichen Vorbildern	147
II. Benachrichtigungspflicht im Planfeststellungs- und Immissionsschutzrecht	149
III. Aufhebung von Schutzgebietenormen als zusätzlicher Prüfgegenstand gemäß § 64 Abs. 1 BNatSchG	150
IV. Erstreckung der Rechtsbehelfsrechte auf Umgehungsfälle	150
V. Verhinderung des „Verkaufs“ von Klagerechten durch anerkannte Naturschutz- und Umweltvereinigungen	151
1. Rechtsnatur des Prozessvergleichs	152
2. Beurteilungsmaßstab für Rechtsmissbräuchlichkeit und Sittenwidrigkeit des Vergleichs	152
a) Rechtsmissbräuchliche Prozesshandlungen und ihre Würdigung durch Rechtsprechung und Gesetzgebung	152
b) Fachrechtliche und institutionelle Grenzen	154
c) Zwischenergebnis	155
3. Gestaltungsoptionen	156
4. Würdigung und eigene Fortentwicklungsansätze	157
§ 4 Vertragsnaturschutz und Beauftragung	159
A. Einführung	159
I. Rechtshistorischer Abriss	159
1. Vertragsnaturschutz	160
2. Beauftragung	162
II. Begriff und Abgrenzung	164
1. Vertragsnaturschutz	164
2. Beauftragung	165
B. Vertragsnaturschutz im BNatSchG und in den Landesnaturschutzgesetzen	166
I. Einsatz und Ausgestaltung des Vertragsnaturschutzes	167
1. Prüf- und Anwendungsvorränge nach BNatSchG und Landesnaturschutzrecht	167
a) Allgemeiner Prüfvorrang nach § 3 Abs. 3 BNatSchG	167
aa) § 3 Abs. 3 BNatSchG als Prüfvorrang	168
bb) Würdigung	169

Inhaltsverzeichnis

b) Allgemeine Prüf- und Anwendungsvorränge im Landesnaturschutzrecht	171
aa) Geltung des Vorrangs nach § 3 Abs. 3 BNatSchG im Landesnaturschutzrecht	171
bb) Abweichende allgemeine Prüf- und Anwendungsvorränge im Landesnaturschutzrecht	171
c) § 44 Abs. 4 S. 3 BNatSchG als besonderer Prüfvorrang	172
d) Besondere Anwendungsvorränge nach Landesnaturschutzrecht	174
e) Unionsrechtliche Einwirkungen auf die Anwendungsvorränge bei der Ausweisung von Natura 2000-Gebieten	176
f) Würdigung	178
2. Vertragsnaturschutz als Instrumentenmix-Bestandteil im Gebietsschutz	179
3. Vertragsnaturschutz als Naturschutz auf Zeit	180
4. Erschwerenausgleich und Vertragsnaturschutz	182
5. Gesetzliche Verankerung von Naturschutzprogrammen	183
6. Würdigung	183
II. Kooperationspartner des Vertragsnaturschutzes	184
III. Ausgestaltung des Kooperationsverhältnisses	185
C. Beauftragung im BNatSchG und in den Landesnaturschutzgesetzen	187
I. Mitwirkungsbefugnisse der Beauftragten	187
1. Beauftragung zur Maßnahmenrealisation	187
a) Regelungsinhalt und Rechtswirkungen von § 3 Abs. 4 BNatSchG	188
b) Von § 3 Abs. 4 BNatSchG abweichendes Landesrecht	191
2. Beauftragung zur Übertragung von Aufgaben der Gebietsbetreuung und des Artenschutzes	193
a) Gebietsbetreuung und Artenschutz als übertragbare Aufgabenbereiche	193
b) Persönlicher Anwendungsbereich	195
c) Übertragungsverfahren	196
3. Würdigung	198

II. Private Beauftragte	198
1. Landschaftspflegeverbände als private Kooperationspartner	199
2. Naturparkträger als Private?	200
3. Private Gebietsbetreuer, Biologische Stationen, Natura 2000-Stationen und sonstige juristische Personen	201
4. Würdigung	201
III. Ausgestaltung des Kooperationsverhältnisses	202
1. Maßnahmenbeauftragte als Verwaltungshelfer	202
2. Mitwirkung der Landschaftspflegeverbände nach § 5 Abs. 2 HAGBNatSchG und der Stationen (§ 71 LNatSchG NRW, § 16 Abs. 5 ThürNatG) als selbstständige Verwaltungshilfe	203
3. Betreuung als Aufgabenübertragung zwischen Verwaltungshilfe und Beleihung	204
IV. Würdigung und Definitionsvorschlag	206
D. Eigentümerduldungspflichten bei drittdurchgeführten Naturschutzmaßnahmen	207
I. Duldung von drittdurchgeführten Naturschutzverträgen	208
II. Beauftragung und Duldungspflicht	211
III. Würdigung	212
E. Realbereichsanalyse	213
I. Quantitative Bedeutung des Vertragsnaturschutzes	213
1. Vertragsnaturschutz in der Landwirtschaft	214
2. Vertragsnaturschutz im Wald	216
II. Qualitative Bedeutung des Vertragsnaturschutzes	218
1. Chancen und Risiken von Naturschutzverträgen in der Literatur	218
2. Chancen und Risiken von Naturschutzverträgen in der Praxis	221
III. Rechtstatsächliche Auswirkungen von Prüf- und Anwendungsvorrängen?	227
IV. Rechtstatsächliche Bedeutung der Beauftragung	230
1. Mitwirkung der Landschaftspflegeverbände	230
2. Mitwirkung der Biologischen Stationen	232
V. Würdigung	234

Inhaltsverzeichnis

F. Gestaltungsvorschläge	234
I. Stärkung der Prüf- und Anwendungsvorränge zugunsten des Vertragsnaturschutzes	235
II. Vertragsnaturschutz und Partizipation anerkannter Naturschutzvereinigungen	236
III. Vertragsnaturschutz im Wald	238
IV. Ansätze zur Fortentwicklung des Drittzustimmungsgebots (§ 58 Abs. 1 VwVfG)	239
§ 5 Maßnahmen- und Flächenbevorratung mit Ökokonten und Flächenpools	243
A. Einführung	243
I. Historische Entwicklung der Vorschriften zur Maßnahmen- und Flächenbevorratung	244
II. Begriff und Abgrenzung	245
1. Ökokonto als Instrument zur eingriffsunabhängigen Maßnahmenbevorratung	246
2. Abgrenzung zum bauleitplanerischen Ökokonto	248
3. Flächenbevorratung als Instrument der Flächenbereitstellung zur Maßnahmenbevorratung	249
4. Würdigung	250
B. Vergleichende Betrachtung der Vorschriften zur Maßnahmen- und Flächenbevorratung	250
I. Verfahren zur Maßnahmenbevorratung	251
1. Gestaffeltes Verfahren oder vertragliche Vereinbarungen	251
2. Vorbehalt vorheriger Abstimmung im gestaffelten Verfahren	253
3. Verbuchung und Registerführung	258
4. Würdigung	259
II. Anerkennungsvoraussetzungen	259
1. Teilweise Übernahme der bundesrechtlichen Anerkennungsvoraussetzungen	260
2. Abänderungen durch Landesnaturschutzrecht	261
3. Anerkennungsfähigkeit von Kohärenzsicherungsmaßnahmen, CEF-Measures und FCS-Measures	263

4. Anerkennungsfähigkeit von vorgezogenen Artenschutzmaßnahmen?	264
III. Rechtswirkungen	265
1. Feststellende Rechtswirkung von Entscheidungen vor Maßnahmendurchführung	265
2. Gestaltende Rechtswirkung von Entscheidungen nach Maßnahmendurchführung	266
3. Feststellende Wirkung von Zwischenbewertungen	266
4. Würdigung	267
IV. Bewertung von Ökokontomaßnahmen	268
1. Entsprechende Anwendbarkeit der Bewertungsgrundsätze zur Eingriffsregelung	269
2. Verzinsung	270
3. Sonderbewertungskonzepte für Ökokonten	271
a) Überblick über Bewertungsgrundsätze in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein	271
b) Würdigung	272
4. Vereinheitlichung von Bewertungsstandards durch BKompV?	273
V. Ökopunkte- und Ökomaßnahmenhandel	274
1. Begriff	274
2. Rechtswirkungen von Vereinbarungen zur Übertragung von Ökokontomaßnahmerechten und -pflichten	276
3. Möglichkeiten und Grenzen des Ökopunkte- bzw. Ökokontomaßnahmenhandels	277
4. Würdigung	278
VI. Maßnahmenhandel und Maßnahmenunterhaltungspflicht	279
1. Maßnahmenunterhaltungspflicht des Verursachers als Grundsatz	279
2. Übernahme der Maßnahmenunterhaltungspflicht durch Öko- und Flächenagentur	280
3. Würdigung	281
VII. Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen nach § 56a BNatSchG	281
1. Gestaffeltes Maßnahmenbevorratungsverfahren	282
2. Voraussetzungen	282
3. Übernahme der Maßnahmenunterhaltungspflicht durch nach § 56a BNatSchG anerkannte Personen	283
4. Würdigung	284

Inhaltsverzeichnis

VIII. Flächenbevorratung im Länderrechtsvergleich	284
C. Kooperationspartner und Kooperationsverhältnis	285
I. Private Kooperationspartner	285
1. Private Träger von Ökokonten	286
2. Öko- und Flächenagenturen als Flächenpoolträger	286
3. Zusammenfassende Würdigung	289
II. Maßnahmen- und Flächenbevorratung im Einfluss des Kooperationsprinzips	289
1. Maßnahmen- und Flächenbevorratung als umweltökonomisches Instrument	289
2. Maßnahmen- und Flächenbevorratung im Einfluss des Kooperationsprinzips	290
3. Vollkommen zweiseitiges Kooperationsverhältnis	291
4. Würdigung	293
D. Realbereichsanalyse	293
I. Fragestellung, Stand der Forschung und Zielsetzung der Befragungen	294
II. Untersuchungsannahmen	295
1. Untersuchungsannahmen im Überblick	295
2. Zu den Annahmen (1) und (2)	296
3. Zur Annahme (3)	298
4. Zur Annahme (4)	299
5. Zu den Annahmen (5) und (6)	300
6. Zur Annahme (7)	302
7. Zur Annahme (8)	303
III. Untersuchungsdesign, Methodik und Durchführung	304
1. Fragebogendesign	304
a) Inhalt des Fragebogens im Überblick	306
b) Zusätze in den Fragebögen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt	307
c) Zusammenfassende Würdigung des Fragebogendesigns	308
2. Methodik der Datenauswertung	309
3. Durchführung der Fragebogenstudie	310
IV. Ergebnisse	312
1. Beteiligte	312
a) Hessen	312
aa) Typische Ökokontoinhaber	312

bb) Motive	314
cc) Zuordnung der Motive und Maßnahmenträger	315
b) Mecklenburg-Vorpommern	316
aa) Typische Ökokontoinhaber	316
bb) Motive	317
cc) Zuordnung der Motive und Maßnahmenträger	318
c) Sachsen-Anhalt	319
aa) Typische Ökokontoinhaber	319
bb) Motive	319
2. Verfahren	320
a) Hessen	320
aa) Verwaltungsaufwand	320
bb) Zeit zwischen Ein- und Ausbuchung (Time Lag)	321
cc) Einflussfaktoren auf Ein- und Ausbuchung	322
b) Mecklenburg-Vorpommern	323
aa) Bearbeitungsfrist	323
bb) Verwaltungsaufwand nach Verfahrensphasen	324
cc) Zeitspanne zwischen Ein- und Abbuchung (Time Lag)	324
dd) Einflussfaktoren auf Ein- und Abbuchung	325
c) Sachsen-Anhalt	326
aa) Verwaltungsaufwand	326
bb) Zeit zwischen Ein- und Ausbuchung (Time Lag)	327
cc) Einflussfaktoren Ein- und Ausbuchung	327
dd) Verhältnis von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	327
3. Kontrollen	328
a) Hessen	328
aa) Kontrollhäufigkeiten	328
bb) Gründe von Kontrolldefiziten	329
cc) Vergleich	330
b) Mecklenburg-Vorpommern	331
aa) Kontrollhäufigkeiten	331
bb) Gründe von Kontrolldefiziten	331
cc) Vergleich	332
c) Sachsen-Anhalt	333
aa) Kontrollhäufigkeiten	333
bb) Gründe von Kontrolldefiziten	334

Inhaltsverzeichnis

cc) Vergleich	335
4. Ökopunkte- und Ökokontomaßnahmenhandel	336
a) Hessen	336
b) Mecklenburg-Vorpommern	337
c) Sachsen-Anhalt	340
5. Vollzugsschwierigkeiten	341
a) Hessen	341
b) Mecklenburg-Vorpommern	341
c) Sachsen-Anhalt	342
6. Fazit der Befragten	342
a) Hessen	342
b) Mecklenburg-Vorpommern	344
c) Sachsen-Anhalt	346
V. Diskussion und Auswertung der Ergebnisse	347
1. Diskussion der Aussagekraft der Ergebnisse	347
2. Gegenüberstellung der Befunde und der Annahmen	350
a) Ökokontomodell als Grundlage privatwirtschaftlichen Engagements im Naturschutz (Annahme 1)	350
b) Wirtschaftlicher Eigennutz als typisches Motiv der Ökokontoinhaber (Annahme 2)	351
c) Ökokonten reduzieren den Time Lag-Effekt (Annahme 3)	351
d) Überwiegende Ausbuchung als Ersatzmaßnahmen (Annahme 4)	353
e) Kontrollintensitäten von Ökokonto- und Realkompensationsmaßnahmen (Annahme 5)	353
f) Personalknappheit als Hauptgrund von Kontrolldefiziten (Annahme 6)	355
g) Regional geprägter Ökopunktehandel (Annahme 7)	355
h) Befriedende Wirkung des kooperativen Ökokontomodells (Annahme 8)	357
VI. Zusammenfassende Würdigung	358
E. Rechtstatsächliche Bedeutung und Probleme von Flächenpools	360
F. Gestaltungsvorschläge	363
I. Das Ökokonto als Investitionsbeschleunigungsinstrument?	363
II. Umgestaltung der Ökozinsvorschriften	365

III. Angleichung der Länderregelungen durch „ÖKVO Bund“?	366
IV. Bereitstellung von Ökopunktehandel-Musterverträgen	366
V. Beauftragung von Privaten mit Hilfstätigkeiten	367
VI. Verbesserungsperspektiven bei den Kontrollen	370
1. Präzisierung des Kontrollprüfauftrags	370
2. Zuständigkeiten	372
§ 6 Naturschutzvorkaufsrecht	375
A. Einführung	375
I. Historische Entwicklung des Naturschutzvorkaufsrechts	376
1. Rechtshistorischer Abriss	376
2. Außerkraftsetzung des Naturschutzvorkaufsrechts in Sachsen	379
3. Würdigung	380
II. Begriff, Abgrenzung und Funktionsweise	380
III. Konkurrenzverhältnis zwischen BNatSchG und Landesnaturschutzgesetzen	382
B. Bundes- und länderrechtsvergleichende Betrachtung	384
I. Anwendungs- und Rahmenbedingungen	384
1. Kreis der Vorkaufsberechtigten	384
2. Zuständigkeit zur Ausübung	385
3. Gebietskulisse als räumlicher Anwendungsbereich	386
4. Beschränkung auf Grundstücksteilflächen und Erstreckungsanspruch	388
5. Würdigung	389
II. Voraussetzungen	390
1. Vorkaufsfall	391
2. Rechtfertigung der Vorkaufsrechtsausübung	392
3. Ausübungsfristen	393
4. Ausschlussgründe und Privilegierungen	394
5. Ergänzende Rezeption privatrechtlicher Vorschriften zum BGB-Vorkaufsrecht	395
6. Würdigung	396
III. Rechtsnatur und Rechtsfolgen	398
1. Ausübung als „privatrechtsmitgestaltender“ Verwaltungsakt	398
2. Gesamtschuldnerhaftung bei Drittausübung	399

Inhaltsverzeichnis

3. Negativattest und Verzicht der Ausübungsstelle	401
4. Würdigung	403
C. Kooperationspartner und Kooperationsverhältnis	403
I. Private Drittbegünstigte als Kooperationspartner	403
II. Verfassungsmäßigkeit der Ausübung zugunsten privater Drittbegünstigter	406
III. Ausgestaltung des Kooperationsverhältnisses	410
IV. Würdigung	412
D. Realbereichsanalyse	412
I. Stand der Forschung, Fragestellung und Zielsetzung der Befragungen	413
II. Untersuchungsannahmen	413
1. Untersuchungsannahmen im Überblick	413
2. Zur Annahme (1): Ausübung zugunsten öffentlich- rechtlicher Person als Regelfall	414
3. Zur Annahme (2): (zu) kurze Ausübungsfrist	415
4. Zur Annahme (3): Streit anfälligkeit der Ausübung	416
5. Zur Annahme (4): Verzicht sgründe	417
6. Zur Annahme (5): Verzicht als Instrumentenmix- Bestandteil	418
III. Untersuchungsdesign, Methodik und Durchführung	419
1. Zweistufiges Erhebungskonzept	420
2. Kurzbefragung (erste Untersuchungsstufe)	420
3. Vertiefende Fragebogenstudie (zweite Untersuchungsstufe)	421
a) Fragebogendesign im Überblick	421
b) Zusammenfassende Würdigung des Fragebogendesigns	423
4. Methodik der Datenauswertung	423
5. Durchführung der Kurzbefragung (erste Untersuchungsstufe)	424
6. Durchführung der Fragebogenstudie (zweite Untersuchungsstufe)	426
IV. Ergebnisse der Kurzbefragung (erste Untersuchungsstufe)	427
1. Ausübungen	428
2. Begünstigte	430
3. Anfragen	430

V. Ergebnisse der Fragebogenstudie (Untersuchungsstufe 2)	432
1. Kulissentypen	433
2. Zum Verfahren	434
a) Ausübungsfrist	434
b) Aufwand	435
c) Finanz- und Personalausstattung	436
3. Ausübungs- und Verzichtspraxis	437
a) Häufigkeit der Ausübungen	437
b) Gründe für Verzicht	438
c) Verzicht und vertragliche Vereinbarungen	439
4. Zu den Begünstigten	441
a) Ausübungen zugunsten öffentlich-rechtlicher Ausübungsberechtigter	441
b) Ausübungen zugunsten öffentlich-rechtlicher Drittbegünstigter	442
c) Ausübungen zugunsten privatrechtlicher Drittbegünstigter	442
5. Zu den Vollzugsschwierigkeiten	444
6. Fazit der Befragten	446
a) Stärken des Vorkaufsrechts	446
b) Schwächen des Vorkaufsrechts	447
c) Änderungsvorschläge der Behörden	448
VI. Diskussion und Auswertung der Ergebnisse	449
1. Diskussion der Aussagekraft der Ergebnisse	449
2. Gegenüberstellung der Befunde und der Untersuchungsannahmen	452
a) Anerkannte Naturschutzvereinigungen und sonstige Private als Kooperationspartner (Annahme 1)	452
b) Aufwendiger Vollzug und (zu) kurze Ausübungsfrist (Annahme 2)	454
c) Streitanfälligkeit der Vorkaufsrechtsausübung (Annahme 3)	454
d) Regional geprägte Ausübungspraxis (Annahme 4)	455
e) Ausübungsverzicht als Instrumentenmix-Bestandteil (Annahme 5)	456
VII. Zusammenfassende Würdigung	457

Inhaltsverzeichnis

E. Gestaltungsvorschläge	460
I. Verzicht	460
1. Verzichtskonstellationen in der Praxis	461
2. Möglichkeiten und Grenzen des behördlichen Verzichts	463
a) Verzichtsbegriff	463
b) Zulässigkeit und Rechtswirkungen des einseitigen Verzichts	464
c) Zulässigkeit des mehrseitigen Verzichts	466
d) Zulässigkeit des nachträglichen Verzichts	467
3. Folgerungen für die bekanntgewordenen Verzichtskonstellationen	467
a) Einzelverzicht	467
b) Sammelverzicht	468
c) Mehrseitiger Verzicht	470
d) Vorheriger Verzicht	473
e) Nachträglicher Verzicht	474
4. Gestaltungsvorschläge zum Verzicht	475
II. Verbesserungsoptionen	477
1. Schließung von Schutzlücken bei gesetzlicher Vorkaufsrechtsbegründung	477
2. Verbesserungsperspektiven im Rahmen des Vorkaufsfalles	479
a) Ausgestaltung als grundbuchsperrendes Vorkaufsrecht?	479
b) Maßnahmen zur Reduzierung der Anfragezahlen	480
3. Verbesserungsperspektiven bei der Ausübung des Vorkaufsrechts	481
a) Verlängerte bzw. behördlich verlängerbare Ausübungsfrist	481
b) Einführung eines preislimitierten Vorkaufsrechts	482
c) Zur Befriedung des Vollzugs	483
aa) Abwendungsbefugnis?	483
bb) Billigkeitsentschädigung?	486
cc) Mindestflächengröße	487
dd) Verlängerte Ausübungsfrist	488
4. Verbesserungsperspektiven nach der Ausübung	488
III. Zusammenfassende Würdigung	489

Dritter Teil - Schluss	491
§ 7 Zusammenfassende Bewertung	493
A. Wesentliche Ergebnisse der Untersuchung	493
I. Grundlagen der Kooperation	493
II. Mitwirkungs- und Rechtsbehelfsrechte anerkannter Vereinigungen	494
III. Vertragsnaturschutz und Beauftragung	496
IV. Ökokonten und Flächenpools	498
V. Naturschutzvorkaufsrecht	501
B. Abschließende Betrachtung	502
Anhänge	509
Anhang A (zu Kap. § 3)	511
Anhang B (zu Kap. § 5)	513
Anhang C (zu Kap. § 6)	551
Literaturverzeichnis	583
Verzeichnis weiterer Materialien, Dokumente und Quellen	605

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AöR	Archiv für öffentliches Recht
Aufl.	Auflage
AV LLUR	Allgemeinverfügung des Landesamtes für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume vom 23.08.2016 – LLUR 52/5320.10 –,GI.Nr. 7911.93.
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BayKompV	Verordnung über die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft (Bayerische Kompensationsverordnung – BayKompV) vom 08.08.2013, GVBl. 2013, 517 (BayRS 791–1–4-U).
BayNatSchG	Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) v. 23.2.2011 (GBl. S. 230), zuletzt geänd. durch G v. 17.12.2015 (GVBl. S. 607)
BbgNatSchAG	Brandenburgisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (Brandenburgisches Naturschutzausführungsgesetz – BbgNatSchAG) v. 21.12.2013 (GVBl. I Nr. 3, ber. Nr. 21), zuletzt geänd. durch G v. 25.1.2016 (GVBl. I. Nr. 5)
Bd.	Band
BerlNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin (Berliner Naturschutzgesetz – NatSchG Bln) v. 29.5.2013 (GVBl. S. 140)
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt

Abkürzungsverzeichnis

BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.05.2013 (BGBl. I S. 1274)
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) v. 25.03.2002 (BGBl. I S. 1193)
BremNatG	Bremisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (BremNatG) v. 27.4.2010 (Brem. GBl. S. 315), geändert durch Bek. v. 24.11.2017 (Brem. GBl. S. 488)
BWNatSchG	Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (Naturschutzgesetz -NatSchG) v. 23.6.2015 (GBl. S. 597) geändert durch G v. 15.5.2018
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
Dass.	Dasselbe
Ders.	Derselbe
Dies.	Dieselbe/n
DNR	Deutscher Naturschutzring
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBt	Deutsches Verwaltungsblatt
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
f.	folgende (Einzahl)
ff.	folgende (Mehrzahl)
FFH-Richtlinie	Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen [Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie]
Fn.	Fußnoten
FPV BBg	Verordnung zur Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Maßnahmen- und Flächenpools in Brandenburg (Flächenpoolverordnung – FPV) vom 24.02.2009

gem.	gemäß
ggfs.	gegebenenfalls
HAGBNatSchG	Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (HAGBNatSchG) v. 20.12.2010 (GVBl. I S. 629), zuletzt geändert durch G. v. 17.12.2015 (GVBl. S. 607)
Halbs.	Halbsatz
HessKV	Verordnung über die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen, das Führen von Ökokonten, deren Handelbarkeit und die Festsetzung von Ersatzzahlungen (Kompensationsverordnung – HessKV) v. 26.10.2018, GVBl. 2018, 652
Hg.	Herausgeber
HmbB-NatSchAG	Hamburgisches Naturschutzgesetz zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes (HmbBNatSchAG) v. 11.5.2010 (HmbGVBl. I S. 350), zuletzt geändert durch G v. 13.5.2014 (HmbGVBl. S. 167)
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung
k. A.	keine Angabe
Kap.	Kapitel
kha	Kilohektar
KompPflÜtrV ST	Verordnung zur Übertragung von Kompensationspflichten vom 23.08.2011, GVBl. LSA 2011, 642.
LANA	Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen
LKompVzVO	Landeskompensationsverzeichnisverordnung (LKompVzVO) vom 12. Juni 2018, GVOBl. RLP 2019, S. 158.
LNatSchG NRW	Gesetz zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen (Landesnaturschutzgesetz – LNatSchG NRW) idF der Bek. v. 21.7.2000 (GV. NRW. S. 568), zuletzt geändert durch G v. 15.11.2016 (GV NRW. S. 934)

Abkürzungsverzeichnis

LNatSchG RLP	Landesgesetz zur nachhaltigen Entwicklung von Natur und Landschaft (Landesnaturenschutzgesetz – LNatSchG –) v. 6.10.2015 (GVBl. S. 283), geändert durch G v. 21.12.2016 (GVBl. S. 583)
LNatSchG S-H	Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturenschutzgesetz – LNatSchG) v. 24.2.2010 (GVOBl. Schl.-H. S. 301, ber. S. 486), zuletzt geändert durch G v. 27.5.2016 (GVOBl. Schl.-H. S. 162)
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
n. F.	neue Fassung
NAGBNatSchG	Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) v. 19.2.2010 (Nds. GVBl. S. 104)
NatSchAG M-V	Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes (Naturschutzausführungsgesetz – NatSchAG M-V) v. 23.2.2010 (GVObl. M-V S. 66), zuletzt geändert durch G v. 27.5.2016 (GVObl. M-V S. 431)
NatSchG LSA	Naturenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
NJW	Neue Juristische Wochenzeitschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖkokontoVO HmbB	Verordnung zur Bevorratung vom Kompensationsmaßnahmen (Ökokontoverordnung – ÖkokontoVO HmbB) v. 03.07.2012, HmbGVBl. 2012, 294
ÖkokontoVO NRW	Verordnung über die Führung eines Ökokontos nach § 32 des Landesnaturschutzgesetzes (ÖkokontoVO NRW) vom 18.04.2008, GV. NRW. 2008 S. 379
ÖkokontoVO S-H	Landesverordnung über das Ökokonto, die Errichtung des Kompensationsverzeichnisses und Standards für Ersatzmaßnahmen (Ökokonto- und Kompensationsverzeichnisverordnung – ÖkokontoVO S-H) vom 28.03.2017, GVOBl. 2017, 223.

ÖkoKtoVO M-V	Verordnung zur Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen, zur Einrichtung von Verzeichnissen und zur Anerkennung von Flächenagenturen im Land M-V (ÖkoKtoVO M-V) v. 22.05.2014, GVBl. M-V, S. 290
ÖkoKV ST	Verordnung über die Anerkennung und Anrechnung vorzeitig durchgeführter Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffsfolgen (ÖkoKV ST) v. 21.01.2005, GVBl. LSA 2005, 24
ÖKVO BW	Verordnung des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr über die Anerkennung und Anrechnung vorzeitig durchgeführter Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffsfolgen (Ökokonto-Verordnung – ÖKVO BW) v. 19.12.2010, GBl. 2010, S. 1089
RG	Reichsgericht
Rn.	Randnummer
S.	Satz, Seite
SächsNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege im Freistaat Sachsen (Sächsisches Naturschutzgesetz – SächsNatSchG) v. 6.6.2013 (SächsGVBl. S. 451), geändert durch G v. 29.4.2015 (SächsGVBl. S. 349)
SächsÖkoVO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über das Ökokonto und das Kompensationsflächenkataster (Sächsisches Ökokonto-Verordnung – SächsÖkoVO).
Slg.	Sammlung
SNG	Gesetz zum Schutz der Natur und Heimat im Saarland – Saarländisches Naturschutzgesetz (SNG) v. 5.4.2006 (Amtsbl. S. 726), zuletzt geändert durch G v.13.10.2015 (Amtsbl. I S. 790)
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
ThürNatG	Thüringer Gesetz zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes und zur weiteren landesrechtlichen Regelung des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Thüringer Naturschutzgesetz – ThürNatG –) v. 30.7.2019 (GVBl. 2019, 323), zuletzt geändert durch Art. 1a des Gesetzes vom 30.7.2019 (GVBl. S. 323, 340)
UAbs.	Unterabsatz

Abkürzungsverzeichnis

Urt.	Urteil
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VS-Richtlinie	Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [Vogelschutzrichtlinie]
ZfRS	Zeitschrift für Rechtssoziologie
Ziff.	Ziffer
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht