



**Berichtigung zu Heft 36 / Januar 1981
der Schriftenreihe des
Deutschen Rates für Landespflege
„Neues Naturschutzrecht“**

Seite 459

rechte Spalte, letzter Absatz des Abschnittes 2, hinter „... übernommen werden.“:

„Da hier der Flächennutzungsplan und der Bebauungsplan, deren Darstellungen bzw. Festsetzungen u. a. aus zahlreichen Kompromissen und Entscheidungen zustandekommen, nur noch diejenigen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege enthält, denen der Träger der Bauleitplanung im Rahmen der Abwägung seine Zustimmung gegeben hat, bleibt vom eigentlichen Entwicklungsteil des Landschaftsplanes (§ 2 Abs. 2 BNatSchG) in der Regel nur noch ein Torso übrig.“

Seite 462

linke Spalte, Zeile 5

„... nur einer o b e r s t e n Landesbehörde ...“

linke Spalte, zweiter Absatz, 3. Spiegelstrich, Zeile 2

„... zuständigen o b e r s t e n Landesbehörde ...“

Seite 468

rechte Spalte, Abschnitt 7, 4. Absatz, hinter „... ausgeschlossen werden können.“:

„Es sollte vermieden werden, dem Naturschutz und der Landschaftspflege eine Aufgabe zu übertragen, mit der sie zwangsläufig zum Vertreter von Erholungs- und Fremdenverkehrsinteressen werden müssen.“

Die im Heft aufgetretenen Fehler wollen Sie bitte entschuldigen.

Analyse und Fortentwicklung des neuen Naturschutzrechts in der Bundesrepublik Deutschland

Ergebnisse eines Symposiums des
Deutschen Rates für Landespfl ege

Heft 36 — 1981

DER SCHRIFTENREIHE DES DEUTSCHEN RATES FÜR LANDESPFLEGE

Für den Inhalt verantwortlich: Prof. Dr. Gerhard Olschowy
im Auftrag des Deutschen Rates für Landespflege

Redaktion: Dipl.-Ing. Angelika Wurzel

Druck: city-druck *Leopold* bonn, Verlagsdruckereigesellschaft mbH.,
Friedrichstraße 38, 5300 Bonn 1

Inhaltsverzeichnis

Deutscher Rat für Landespflege: Analyse und Fortentwicklung des neuen Naturschutzrechts in der Bundesrepublik Deutschland — Studie —	457
1. Zum Verhältnis von Bund und Ländern im Naturschutzrecht	458
2. Zur Landschaftsplanung — Orientierung raumbezogener Planungen an den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege	458
3. Zu Eingriffen in Natur und Landschaft und ihrem Ausgleich	459
4. Zur Prüfung der Umweltverträglichkeit	460
5. Zum Arten- und Biotopschutz	460
6. Zu Schutzgebieten, Nationalparks und Naturparks	461
7. Zur Erholung in Natur und Landschaft	463
8. Zur Landwirtschaftsklausel — Zur Ökologie des Landbaus	463
9. Zur Bürgerbeteiligung und Verbandsbeteiligung	464
10. Zur Verbandsklage	464
11. Zum staatlichen und kommunalen Vollzug der Ländernaturschutzgesetze	465
12. Zur Ergänzung des Strafrechts	466
13. Zu Ausbildung, Forschung und Organisation	466
14. Zum Umweltbewußtsein und zur Umweltverantwortung	466
15. Zusammenfassende Empfehlungen	467
Heinhard Steiger: Die rechtliche Bedeutung der Ziele und Grundsätze des Bundesnaturschutzgesetzes und der Ländernaturschutzgesetze	470
Jürgen Salzwedel: Vergleichende Übersicht über die Anpassung der Ländernaturschutzgesetze, gegliedert nach den Regelungsgegenständen, an das Bundesnaturschutzgesetz und über die Ausfüllung der Ermächtigungen des Bundesnaturschutzgesetzes durch die Länder	475
Franz-Joseph Peine: Die Vereinbarkeit des nordrhein-westfälischen Landschaftsschutzgesetzes mit dem Bundesnaturschutzgesetz	481
Gunter Kisker: Kommunaler und staatlicher Vollzug der Landesnaturschutzgesetze — ein Vergleich —	488
Gerhard Olschowy: Niederschlag des Naturschutzrechts in den Fachplanungen	492
Rudolf Stich: Die Rechtsverbindlichkeit der Landschaftsplanung in den Landesnaturschutzgesetzen, das Verhältnis der Landschafts- und Raumplanung zur Fachplanung nach diesen Gesetzen und die Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung — ein Problemabriß —	502
Eberhard Heiderich: Die Ausgleichsabgabe im System der Eingriffsregelung der Naturschutzgesetze	506
Erwin Bauer: Die Regelung der Verursacherhaftung nach dem Bundesnaturschutzgesetz und den Ländernaturschutzgesetzen	511
Norbert Knauer: Möglichkeiten, Praktikabilität und Effizienz der Naturschutzregelungen im Naturschutzrecht	516
Eckard Reh binder: Die Kontrolle der Pestizidanwendung durch das Recht des Naturschutzes und der Landespflege	521
Berndt Heydemann: Arten- und Biotopschutz — seine Grundlagen und ein Vergleich des Naturschutzrechts von Bund und Ländern	527
Josef Schilling er: Die Bedeutung eines Naturschutzfonds	535
Erich Gassner: Die Erholung in Natur und Landschaft und das Betretensrecht	540
Wolfgang Weitzel: Die Mitwirkung von Beiräten und Beauftragten für Naturschutz im Recht der Länder; die Regelung der Bürgerbeteiligung in der Planung für Natur und Landschaft unter besonderer Berücksichtigung des Bundesbaugesetzes	546

Christoph Sening: Die Verbandsbeteiligung und die Verbandsklage nach den Naturschutzgesetzen im Bund und in den Ländern	549
Hermann Soell: Kritische Gesamtwürdigung des Bundesnaturschutzgesetzes und der Ländernaturschutzgesetze	555
Wolfram Pflug: Dürfen Naturschutz und Landschaftspflege Fachplanung für den Nutzungsanspruch Erholung sein?	561
Anschriften der Autoren	564
Nachweis der Abbildungen	565
Verzeichnis der bisher erschienenen Hefte	566
Verzeichnis der Ratsmitglieder	568



Der Pingsdorfer See im rekultivierten Südevier des Rheinischen Braunkohlengebietes; er ist durch einen Rundwanderweg erschlossen.
Foto: Rheinische Braunkohlenwerke AG

Analyse und Fortentwicklung des neuen Naturschutzrechts in der Bundesrepublik Deutschland — Studie —

Stoffgliederung

Einführung

1. Zum Verhältnis von Bund und Ländern im Naturschutzrecht
2. Zur Landschaftsplanung — Orientierung raumbezogener Planungen an den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege
3. Zu Eingriffen in Natur und Landschaft und ihrem Ausgleich
4. Zur Prüfung der Umweltverträglichkeit
5. Zum Arten- und Biotopschutz
6. Zu Schutzgebieten, Nationalparks und Naturparks
7. Zur Erholung in Natur und Landschaft
8. Zur Landwirtschaftsklausel — Zur Ökologie des Landbaus
9. Zur Bürgerbeteiligung und Verbandsbeteiligung
10. Zur Verbandsklage
11. Zum staatlichen und kommunalen Vollzug der Ländernaturschutzgesetze
12. Zur Ergänzung des Strafrechts
13. Zu Ausbildung, Forschung und Organisation
14. Zum Umweltbewußtsein und zur Umweltverantwortung
15. Zusammenfassende Empfehlungen

Einführung

Nachdem das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) seit Ende 1976 in Kraft ist, hält es der Deutsche Rat für Landespflege für geboten, eine Studie über »Analyse und Fortentwicklung des neuen Naturschutzrechts in der Bundesrepublik Deutschland« zu erarbeiten.

Zu diesem Zweck hat er ein Symposium veranstaltet, das vom 19. bis 21. Mai 1980 unter Leitung von Professor Dr. Erwin STEIN, Bundesverfassungsrichter a. D., in Schlagenbad bei Wiesbaden mit finanzieller Förderung durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, stattgefunden hat. Anlässlich dieses Symposiums sind die folgenden Sachbereiche von den nachgenannten Sachverständigen in Einzelthemen behandelt worden:

Professor Dr. Heinhard STEIGER, Universität Gießen:

Die rechtliche Bedeutung der Ziele und Grundsätze des Bundesnaturschutzgesetzes und der Ländernaturschutzgesetze.

Professor Dr. Jürgen SALZWEDEL, Universität Bonn:

Vergleichende Übersicht über die Anpassung der Ländernaturschutzgesetze nach den Regelungsgegenständen an das Bundesnaturschutzgesetz und über die Ausfüllung der Ermächtigungen des Bundesnaturschutzgesetzes durch die Länder.

Dr. Franz-Josef PEINE, Universität Bielefeld:

Vereinbarkeit des nordrhein-westfälischen Landschaftsgesetzes vom 18. Februar 1975 mit dem Bundesnaturschutzgesetz.

Professor Dr. Gunter KISKER, Universität Gießen:

Kommunaler und staatlicher Vollzug der Ländernaturschutzgesetze — ein Vergleich.

Professor Dr. Gerhard OLSCHOWY, Universität Bonn/Deutscher Rat für Landespflege:

Niederschlag des Naturschutzrechts in den Fachplanungen.

Professor Dr. Rudolf STICH, Universität Kaiserslautern:

Die Rechtsverbindlichkeit der Landschaftsplanung in den Landesnaturschutzgesetzen, das Verhältnis der Landschafts- und Raumplanung zur Fachplanung nach diesen Gesetzen und die Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung — ein Problemabriß.

RD Dr. Eberhard HEIDERICH, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt Baden-Württemberg, Stuttgart: Die Ausgleichsabgabe im System der Eingriffsregelung der Naturschutzgesetze.

MR Erwin BAUER, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten NRW, Düsseldorf:

Die Regelung der Verursacherhaftung nach dem Bundesnaturschutzgesetz und den Ländernaturschutzgesetzen.

Professor Dr. Norbert KNAUER, Universität Kiel:

Möglichkeiten, Praktikabilität und Effizienz der Naturschutzregelung im Naturschutzrecht.

Professor Dr. Eckard REHBINDER, Universität Frankfurt/M.:

Die Kontrolle der Pestizidanwendung durch das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Professor Dr. Berndt HEYDEMANN, Zoologisches Institut der Universität Kiel:

Arten- und Biotopschutz im Naturschutzrecht — ein Vergleich unter Berücksichtigung des Problems einer großflächigen Verwendung von Herbiziden und Insektiziden — sowie die Artenschutzverordnung des Bundes und der Länder.

MR Josef SCHILLINGER, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt Baden-Württemberg, Stuttgart:

Die Bedeutung des Naturschutzfonds.

RD Dr. Erich GASSNER, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn:

Die Regelung im Bund und in den Ländern über die Erholung in Natur und Landschaft und des Betretensrechts in den Naturschutzgesetzen und anderen Gesetzen.

ROR Wolfgang WEITZEL, Hessisches Ministerium für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, Wiesbaden:

Die Regelung der Bürgerbeteiligung in der Planung für Natur und Landschaft unter besonderer Berücksichtigung des Bundesbaugesetzes.

Dr. Christoph SENING, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof München:

Die Verbandsbeteiligung und die Verbandsklage nach den Naturschutzgesetzen im Bund und in den Ländern.

Professor Dr. Herrmann SOELL, Universität Regensburg:

Kritische Gesamtwürdigung der Naturschutzregelungen im Bund und in den Ländern.

Anschließend haben die Teilnehmer des Symposiums die aufgeworfenen Probleme mit den Referenten eingehend diskutiert.

Ein vom Deutschen Rat für Landespflege eingesetzter Arbeitsausschuß, dem die Herren

Professor Dr. Erwin Stein, Gießen, als Vorsitzender,
Professor Dr. Konrad Buchwald, Hannover,
Professor Dr. Paul Leyhausen, Wuppertal,
Professor Dr. Gerhard Olschowy, Bonn,
Professor Dr. Eckard Reh binder, Frankfurt und
Professor Dr. Heinhard Steiger, Gießen,
angehörten, hat aus den Ergebnissen des Symposiums eine Studie vorbereitet und dem Rat als Entwurf vorgelegt.

Auf der Ratsversammlung am 21. November 1980 in Bonn wurde der Entwurf beraten und die folgende Stellungnahme beschlossen.

1. Zum Verhältnis von Bund und Ländern im Naturschutzrecht

Das Bundesnaturschutzgesetz vom 20. Dezember 1976 ist ein Rahmengesetz nach Artikel 72 GG. Gemäß § 4 BNatSchG sollen die Länder innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten, d. h. bis zum 24. Dezember 1978, Anpassungs- und Ausfüllungsvorschriften erlassen.

Bisher haben die Länder Berlin, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und das Saarland (BerlNatSchG vom 30. Jan. 1979 — GVBI S. 183 —; BremNatSchG vom 17. Sept. 1979 — GBI S. 345 —; HessNatG vom 19. Sept. 1980 — GVBI S. 309 —; RhPf LPfIG vom 5. Feb. 1979 — GVBI S. 37 —; Nordrh.-Westf. LPfIG vom 18. Feb. 1975 — GVBI S. 190 — geändert durch G vom 6. Mai 1980 — GVBI S. 498 —; Saarl.NSchG vom 31. Jan. 1979 — Amtsbl. S. 147 —) solche Vorschriften erlassen. Entwürfe liegen den Parlamenten der Länder Hamburg und Niedersachsen vor. In den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein (Bad.Württ.NatSchG vom 21. Okt. 1975 — GBI S. 654 —; Bayer.NatSchG vom 27. Juli 1973 — GVBI S. 437 — zuletzt geändert am 24. März 1977 — GVBI S. 101 —; Schlesw.-Holst.LPflegG vom 16. April 1973 — GVOBI S. 122 — zuletzt geändert am 20. Dez. 1977 — GVOBI S. 507 —) sind bisher keine Entwürfe zur Novellierung der vor dem Bundesnaturschutzgesetz erlassenen Gesetze vorgelegt worden.

In der zögernden Erfüllung der Verpflichtung aus § 4 BNatSchG durch die Länder ist ein für den Naturschutz nachteiliges, verfassungsrechtlich bedenkliches und ein für das föderalistische Prinzip gefährliches Vollzugsdefizit zu sehen, das nachträglich denen recht zu geben scheint, die für eine Vollkompetenz auf dem Gebiet des Naturschutzes eingetreten sind. Dieser Mangel wird nur zum Teil dadurch ausgeglichen, daß der Gesetzgeber in § 4 Satz 3 einige Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes für unmittelbar verbindlich erklärt hat, so vor allem die Ziele (§ 1), die Grundsätze (§ 2) und die Aufgaben der Behörden und öffentlichen Stellen (§ 3).

Die Bestimmung der Ziele in § 1 des Gesetzes gibt dem Naturschutz und der Landschaftspflege für Handlungsziel, Handlungsgegenstand, Handlungsrichtung und Handlungsform geltende und konstituierende Maßstäbe; allerdings betont der Gesetzgeber sie zu einseitig anthropozentrisch, auf Nutzung ausgerichtet und vernachlässigt dadurch den Eigenwert der Natur, der nur in § 13 Abs. 1 Nr. 3, § 17 Abs. 1 Nr. 2 und § 22 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ausdrücklich anerkannt ist.

Die Ziele werden durch die Grundsätze in § 2 BNatSchG sowie durch Bestimmungen in einigen Landesnaturschutzgesetzen inhaltlich entfaltet und komplettiert. Einige dieser Grundsätze sind so hinreichend deutlich und konkret abgefaßt, daß sie für das Handeln der zuständigen Behörden unmittelbar anwendbar sind. Andere sind hingegen so allgemein formuliert, daß sie der weiteren Präzisierung bedürfen, um anwendbar zu werden. Diese Präzisierung ist durch er-

gänzende Landesnaturschutzgesetze nur zum Teil vorgenommen worden.

Inhaltlich zu weitgehend erscheint die Formulierung des Abwägungsgebotes in § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 1, da diese den Naturschutz und die Landschaftspflege auf die gleiche Ebene mit Nutzungen zu Lasten der Natur stellt, deren Grundlage in Wirklichkeit die Natur ist. Vorzuziehen wäre zumindest eine entsprechende Formulierung der Abwägung, die wie § 2 Abs. 2 des Hess. Naturschutzgesetzes auf das Erfordernis der überwiegenden Gründe des Gemeinwohls abstellt. Dabei kommt es auch auf eine differenzierte Abwägung und Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Raumes sowie der persönlichen Verhältnisse der dort lebenden Menschen an.

Leider hat das BNatSchG darauf verzichtet, wichtige Regelungen überhaupt zu treffen; so enthält es keine Vorschriften über Wander- und Radfahrwege, über den freien Zugang zu Gewässern, über die Freihaltung von Ufern, Küsten, Bergkuppen und Steilhängen vor Bebauung und über Durchgänge für die Allgemeinheit. Unvollkommen geregelt ist auch der Artenschutz, da er den Biotopschutz bisher nicht ausreichend umfaßt, der eine notwendige Voraussetzung für den Artenschutz ist.

Vor allem fehlt in § 6 BNatSchG eine verbindliche Verknüpfung von Landschaftsplanung und Bauleitplanung. Auch ist die Regelung über Eingriffe in Natur und Landschaft (§ 8) nicht unmittelbar verbindlich.

Wenn auch anerkannt werden muß, daß in einem föderalistischen System Sachbereiche des Naturschutzes in den einzelnen Ländern verschieden geregelt werden können und zweckmäßigerweise auch geregelt werden sollen, so ist doch zu bedauern, daß in bestimmten Sachfragen, so z. B. in der Landschaftsplanung, die Regelungen der Länder zu einer erheblichen Rechtsuneinheitlichkeit geführt haben.

2. Zur Landschaftsplanung — Orientierung raumbezogener Planungen an den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Das BNatSchG schafft die Grundlage für die Landschaftsplanung. Es versteht unter Landschaftsplanung das Landschaftsprogramm, den Landschaftsrahmenplan und den Landschaftsplan (§§ 5 und 6). Der Deutsche Rat für Landschaftspflege sieht auch im Landschaftspflegerischen Begleitplan einen Vorgang der materiellen Landschaftsplanung, weil er ebenfalls ein Mittel ist, um durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege unvermeidbare Eingriffe auszugleichen, soweit es zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist (§ 8 Abs. 2 und Abs. 4).

Obwohl im BNatSchG nicht vorgesehen, ist der in einigen Landesnaturschutzgesetzen (§ 9 Bad.-Württ. NatSchG, Art. 3 Abs. 2 Bayer. NatSchG, § 11 Rh.-Pf. LPfIG) verankerte und in der Planungspraxis anderer Länder sich findende »Grünordnungsplan« der materiellen Landschaftsplanung zuzurechnen, weil er für die Bauleitplanung Maßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung der Landschaft zum Inhalt hat.

So begrüßenswert es ist, daß das BNatSchG und in seiner Ausfüllung die Landesnaturschutzgesetze Ebenen und Instrumente der Landschaftsplanung deutlicher als bisher regeln, so hat doch der Verzicht auf durchgreifende bundesrechtliche Bestimmungen über die Verbindlichkeit sowohl in § 5 als auch vor allem in § 6 BNatSchG erhebliche Nachteile für die Klarheit, Bestimmtheit, Einheitlichkeit und damit letzten Endes für die Wirksamkeit der landesrechtlichen Verbindlichkeitsregelung zur Folge. Die Instrumente der so verstandenen Landschaftsplanung sind in den Ländern im Hinblick auf ihre Verbindlichkeit sehr verschieden ausgestaltet. So werden nur in einigen Ländern die Landschaftsprogram-

me auch Teile der Landesentwicklungsprogramme, wie auch die Landschaftsrahmenpläne nur in einigen Ländern Bestandteile der Regionalpläne oder regionalen Gebietsentwicklungspläne sind (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern, Saarland). Nur insoweit nehmen sie auch an der Verbindlichkeit dieser Raumordnungspläne teil.

Besonders verschieden sind die gesetzlichen Regelungen für das Verhältnis des Landschaftsplanes zur Bauleitplanung. So werden die Landschaftspläne zwar in der Regel von den Gemeinden, in Nordrhein-Westfalen jedoch von den Landkreisen, aufgestellt. In Rheinland-Pfalz entfällt die Aufstellung eines eigenen Landschaftsplanes völlig, da er von vornherein im Flächennutzungsplan enthalten ist (§ 17 LPfIG). Während sich der Landschaftsplan in der Regel gemäß § 1 Abs. 1 BNatSchG auf das gesamte besiedelte und unbesiedelte Gemeindegebiet erstreckt, beschränkt er sich in Nordrhein-Westfalen nach Auffassung des Rates sogar in unzulässiger Weise auf den Außenbereich (§ 10 LSchG). Daraus ergeben sich auch erhebliche Unterschiede in der Verbindlichkeit der Landschaftspläne für die Bauleitplanung, zumal diese in den einzelnen Ländern selbst noch nicht einmal eindeutig geklärt ist. Auch die Verbindlichkeit der Raumordnungspläne ist in den Gesetzen der Länder, die sie verankert haben, nicht eindeutig geregelt. Im allgemeinen werden sie der Planungsstufe des Bebauungsplanes zugeordnet.

Weiterhin ist das Verhältnis von Bundesnaturschutzgesetz und Landesnaturschutzgesetzen zu den Fachplanungen ungeklärt. Es bestehen eine ganze Reihe von Zweifelsfragen. Zu unterscheiden sind sicher verschiedene Ebenen. Soweit Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne in die Instrumente der Raumordnung und Landesplanung eingegangen sind, werden sie an deren Verbindlichkeit für die Fachplanungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung Anteil haben. Soweit die Fachplanungsgesetze eigene Naturschutzklauseln enthalten, sind die Naturschutzbelange mit Hilfe der Naturschutzgesetze durch den Grundsätze-katalog des § 1 BNatSchG und dessen Ergänzungen in den Landesnaturschutzgesetzen näher konkretisiert, wobei diese nicht abschließend sind, also weitere hinzutreten können. Soweit Abwägungsklauseln ohne Bezug auf das Naturschutzgesetz in den Fachplanungsgesetzen vorhanden sind, sind künftig die Naturschutzregelungen als »Belange« einzustellen. Erhebliche Probleme stellen sich aber auf der Ebene des Verhältnisses des Landschaftsplanes zu den Fachplanungen. Es kommt dabei insbesondere darauf an, wer den Landschaftsplan nach der jeweiligen landesrechtlichen Regelung aufstellt und welche Verbindlichkeit ihm dabei zugeordnet wird. § 6 BNatSchG trifft dazu überhaupt keine Regelung und überläßt diese Frage den Ländern. Soweit der Landschaftsplan von den Gemeinden aufgestellt wird, was in allen Ländern mit Ausnahme Nordrhein-Westfalen der Fall ist oder sein wird, entsteht gegebenenfalls ein Dreiecksverhältnis: Landschaftsplan — Bauleitpläne — Fachpläne.

Wenn oder soweit die Landschaftspläne in die Bauleitplanung integriert werden, sei es als Teilplan, sei es in einzelnen Elementen, reicht ihre Verbindlichkeit gegenüber der Fachplanung nur so weit, wie die der Bauleitplanung insgesamt. Es gelten dann die Regeln des Bundesbaugesetzes (BBauG). Das bedeutet einerseits eine Anpassung der Fachplanung an den Flächennutzungsplan gemäß § 7 BBauG, soweit die zuständigen Behörden an dessen Erstellung gemäß § 2 Abs. 5 BBauG beteiligt waren und nicht widersprochen haben, und andererseits die Unabhängigkeit von Bebauungsplänen gemäß § 38 BBauG für die dort genannten Fachplanungen, soweit nicht der Bebauungsplan lediglich Festsetzungen des Flächennutzungsplanes aufnimmt. Für andere nach § 38 BBauG nicht privilegierte Fachplanungen, z. B. Energiefernleitungen, Planungen für Kraftwerkstandorte und andere industrielle Großvorhaben, Flurbereinigungen

u. a., sind Festsetzungen der Bebauungspläne im allgemeinen und damit auch die naturschützenden und landschaftspflegerischen Maßnahmen der Landschaftspläne verbindlich, soweit nicht andere spezielle Vorrangregelungen bestehen. Offen hingegen ist das rechtliche Verhältnis, soweit die gemeindlichen Landschaftspläne nicht Bestandteil der Bauleitplanung, insbesondere des Bebauungsplanes werden, oder wegen der Eigenart ihres Inhaltes — z. B. Artenschutz — nicht werden können. Eine analoge Anwendung der §§ 7 und 38 BBauG erscheint nicht möglich, wenn es sich auch bei den Landschaftsplänen um kommunale Planung handelt, ist zumindest aber zweifelhaft. Landschaftspläne könnten dann im Verhältnis zur Fachplanung allenfalls als eine — wenn auch nicht derart formalisierte — eigene Fachplanung angesehen werden. Dann könnten die Grundsätze des Verhältnisses von Fachplanungen zueinander gelten. Das bedeutet, daß auch hier allenfalls die Beachtung der Festsetzung als »Belange« gemäß den Regelungen der jeweiligen Fachplanungsgesetze in Betracht kommen kann. Aber diese Einschätzung ist nicht zweifelsfrei, da die Landschaftspläne in der Regel nicht in einem förmlichen Planfeststellungsverfahren festgesetzt werden. Soweit die Landschaftspläne nicht von den Gemeinden aufgestellt werden, so in Nordrhein-Westfalen, wo sie die Landkreise erstellen, wird wohl das rechtliche Verhältnis über die Bauleitplanung, die ihrerseits die Festsetzung des Landkreises umzusetzen hat, vermittelt werden.

Eindeutig geregelt ist lediglich das Verhältnis des »Landschaftspflegerischen Begleitplanes«, der die Ausgleichsmaßnahmen als Teil des Fachplanes festsetzt, da sie nach BNatSchG Bestandteil der Fachpläne sind. Damit nehmen sie am Planfeststellungsverfahren teil und erhalten die gleiche Verbindlichkeit wie die Fachpläne.

Generell muß die Frage gestellt werden, ob die Länder, soweit sie die Verbindlichkeit der Landschaftspläne nur über die Bauleitplanung glauben regeln zu können, nicht hinter dem zurückbleiben, was § 6 Abs. 4 BNatSchG ihnen tatsächlich gestattet. Nach Ansicht des Rates gibt diese Vorschrift, indem sie die Länder ermächtigt zu regeln, inwieweit die Landschaftsplanung für die Bauleitplanung verbindlich ist, den Ländern die Möglichkeit, einen Landschaftsplan unmittelbar für die Bauleitplanung verbindlich zu machen, soweit dies mit höherrangigem Recht zu vereinbaren ist (vgl. z. B. § 4 Abs. 2 und 3 HessNatG).

Deshalb erscheint die unmittelbare Integration der Inhalte von Landschaftsplänen — also ohne Aufstellung eines eigenen Landschaftsplans — in Flächennutzungspläne, wie dies nach dem Landespflegegesetz von Rheinland-Pfalz die Regel ist, besonders problematisch, weil der den Naturschutz und die Landschaftspflege betreffende Inhalt zwangsläufig begrenzt ist. So kann z. B. der gesamte Bereich des Artenschutzes nicht in einen Bauleitplan übernommen werden.

3. Zu Eingriffen in Natur und Landschaft und ihrem Ausgleich

Eine wesentliche Fortentwicklung des Naturschutzrechts ist, daß die Eingriffe in Natur und Landschaft und ihr notwendiger Ausgleich im Bundesnaturschutzgesetz eine gesetzliche Regelung gefunden haben. Sie wirkt sich besonders auf die Fachplanungen aus, die in der Regel als »Eingriffsplanungen« zu erachten sind. Die Regelung des § 8 BNatSchG ist insoweit unzulänglich, als sie die Kontrolle privater Eingriffe im Gegensatz zu den öffentlichen Eingriffen lediglich mit bereits in anderen Gesetzen niedergelegten Regelungen verknüpft, die die Rechtmäßigkeit des privaten Handelns von einer Genehmigung, Erlaubnis oder Bewilligung abhängig machen oder auch nur an eine Anzeige bin-

Die Länder können allerdings weitergehende Regelungen treffen, wie es z. B. in den §§ 6 und 7 HessNatG geschehen ist.

Im übrigen verwirklicht § 8 Abs. 2 BNatSchG im Vollzug des im politischen Raum seit langem propagierten Verursacherprinzips die Haftung des Verursachers für nicht ausgleichbare Eingriffe. Durch die Formulierung »ist zu verpflichten« ist die Verpflichtung der Behörden strenger als in § 3 Abs. 2, der nur eine Unterstützungspflicht enthält.

Die Regelung des Ausgleichs ist im Prinzip sinnvoll. Allerdings ist sie mit den Problemen der fehlenden Quantifizierbarkeit ökologischer Schäden behaftet. Das zeigt sich ganz deutlich an der Bemessungsgrundlage für die Ausgleichsabgabe nach den Regelungen in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.

Über das Verhältnis der Ausgleichsmaßnahmen untereinander enthält das BNatSchG keine ausdrückliche Regelung. Im Interesse des Naturschutzes sind sie wie folgt zu staffeln:

Zunächst ist die Ausgleichsmaßnahme am Ort des Eingriffs vorzunehmen. Wenn sie dort nicht möglich ist, z. B. bei der Vernichtung eines Feuchtgebietes, so ist eine Ersatzmaßnahme abseits des Eingriffsortes geboten. Wenn beides nicht möglich ist, ist der Eingriff durch einen Geldbetrag (Ausgleichsabgabe) mit der Auflage auszugleichen, die Mittel ausschließlich für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwenden.

Die Ausgleichsabgaben müssen auf Ausnahmen beschränkt bleiben, um einen »Freikauf« durch den Verursacher auszuschließen. Für einen Eingriff mit ökologischen Folgen gibt es ohnehin keinen äquivalenten Ausgleich.

Die Ausgleichsabgaben in Geld werden in einigen Ländern in einen Naturschutzfonds geleitet — das gilt auch für Geldbußen und Geldstrafen —, mit dessen Hilfe geschützte und schutzwürdige Gebiete angekauft oder andere Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durchgeführt werden können. Dem gleichen Zweck dienen auch die Naturschutzstiftungen, die erfreulicherweise bereits in einigen Ländern (Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein) eingerichtet worden sind.

4. Zur Prüfung der Umweltverträglichkeit

Um vermeidbare Eingriffe in Natur und Landschaft auszuschließen und für unvermeidbare Eingriffe entsprechende Auflagen und Ausgleichsmaßnahmen festlegen zu können, kommt der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Zeitpunkt der Vorplanung oder Voruntersuchung eine entscheidende Bedeutung zu. Die UVP soll ein Instrumentarium sein, das mögliche Umweltveränderungen oder -belastungen aufzeigt und abschätzt. In der Bundesrepublik Deutschland wurde diese Art der Prüfung bereits im Umweltprogramm der Bundesregierung vom 14. Oktober 1971 vorgesehen. Als erste Anordnung mit verbindlichen Konsequenzen hat die Bundesregierung mit Wirkung vom 22. August 1975 einen Beschluß über »Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes« gefaßt. Diese regeln den Geltungsbereich, den Prüfungszweck, die Durchführung der Prüfung, die Beteiligung und den Prüfungsablauf.

Der Umweltbericht 1976 der Bundesregierung erläutert die Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes. Er führt u. a. hierzu aus:

»Die Grundsätze machen der gesamten Bundesverwaltung eine formalisierte Prüfung aller öffentlichen Maßnahmen des Bundes auf ihre Umweltverträglichkeit zur Pflicht (neben Rechts- und Verwaltungsvorschriften auch Programme und Pläne, Verwaltungsakte, Verträge,

sonstige nach außen wirksame Handlungen). Alle Behörden und Stellen des Bundes und ihre zuständigen Bediensteten sind danach gehalten, bei Vorarbeiten zu öffentlichen Maßnahmen die Frage der Umweltbelastung so früh wie möglich ausdrücklich zu stellen und berührte Umweltbelange im weiteren Verfahren zu berücksichtigen; Ziel ist es, schädliche Umwelteinwirkungen zu vermeiden oder sie wenigstens so gering wie möglich zu halten oder auszugleichen.«

Es heißt dann weiter:

»Diese Grundsätze finden keine Anwendung, soweit in oder aufgrund von Rechtsvorschriften spezielle Bestimmungen zum Schutz der Umwelt getroffen sind.«

Dies bedeutet, daß alle Fachplanungen mit eigenen Planfeststellungsverfahren, die erfahrungsgemäß besonders tief in den Naturhaushalt und das Bild der Landschaft eingreifen, von der unmittelbaren Verbindlichkeit der Grundsätze ausgenommen sind. Das sind z. B. Straßenplanung, wasserbauliche Planung, Bergbau, Abfallbeseitigung und Flurbereinigung.

Abgesehen von der geringen Wirksamkeit dieser Grundsätze haben bislang auch nur drei Länder eigene Grundsätze oder Verwaltungsvorschriften für die Umweltverträglichkeitsprüfung erlassen, nämlich Bayern, Saarland und Berlin. Die Empfehlung des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen im »Umweltgutachten 1974« (BT-Drucksache 7/2802), die materiellen Grundsätze der Umweltverträglichkeitsprüfung und die Verfahrensregeln in einem Bundesgesetz zu regeln, erscheint voll berechtigt und sollte gründlich geprüft werden. In Anwendung des Aktionsprogrammes der Europäischen Gemeinschaft für den Umweltschutz hat die Kommission am 11. Juni 1980 den Entwurf einer Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung für öffentliche und private Vorhaben vorgelegt, die gerade im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege für Fachplanungen, Planfeststellungen u. a. erhebliches Gewicht erlangen kann.

5. Zum Arten- und Biotopschutz

Der Artenschutz ist im BNatSchG nicht hinreichend geregelt, weil es keinen Biotopschutz außerhalb von Naturschutzgebieten und von Naturdenkmälern vorsieht, Arten aber nur dann nachhaltig geschützt werden können, wenn auch Biotope geschützt werden. Der Biotopschutz hat auch in den Naturschutzgesetzen der Länder bisher keine ausreichende Regelung erfahren.

In der freien ungeschützten Landschaft ist der in § 20 BNatSchG vorgesehene Schutz nicht zu erreichen. Dem Naturschutzrecht fehlt hier die Möglichkeit des flächendeckenden Schutzes wichtiger Biotope. Hier wird ebenfalls der Nachteil deutlich, daß der Bund seine Gesetzgebungskompetenz nicht ausgeschöpft hat.

Als Unterfall des Arten- und Biotopschutzes stellt sich die Frage der Kontrolle der Pestizidanwendung. Weder das geltende Pflanzenschutzrecht noch das geltende Naturschutzrecht kontrollieren nach Ansicht des Rates die Pestizidanwendung ausreichend. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Regelung Bremens (§ 28 Abs. 3 BremNatSchG) und von Rheinland-Pfalz (§ 7 LPfIG) hinzuweisen. Sie muß auch im Zusammenhang mit der Landwirtschaftsklausel im BNatSchG gesehen werden. Langfristig ist zu überlegen, ob es nicht sinnvoll ist, daß der Bundesgesetzgeber im Interesse des Naturschutzes und der Landschaftspflege seine pflanzenschutzrechtliche Kompetenz ausschöpft und die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln umfassend regelt. Eine bloße Anpassung an das Chemikaliengesetz dürfte nicht ausreichen. Es ist ein Alarmzeichen, daß die Pflanzen, nicht zuletzt auch Tannen, Kiefern, Lärchen und Fichten als

Folge der Belastung durch Umweltgifte gegen Schädlinge anfällig werden und ihre Widerstandsfähigkeit verlieren. Die Zunahme von Windwurf, Schneebruch und Schädlingsbefall muß als Symptom einer Destabilisierung der Waldökosysteme gewertet werden.

Die Bundesartenschutzverordnung darf nicht dazu führen, daß die Behandlung von einheimischen, verwilderten und eingebürgerten Arten nivelliert und damit ihre Unterschiede aufgehoben werden.

6. Zu Schutzgebieten, Nationalparks und Naturparks

6.1 Integrierte und repräsentative Schutzgebietssysteme

Der heutige Gebietsschutz für Naturschutzaufgaben ist unzureichend. Zahl und Fläche der Naturschutzgebiete (NSG) haben in der Bundesrepublik Deutschland während der letzten drei Jahrzehnte zwar beachtlich zugenommen. Dasselbe gilt für die Landschaftsschutzgebiete (LSG) innerhalb wie außerhalb der Naturparke, für Naturdenkmale und geschützte Landschaftsbestandteile. Im Durchschnitt der Bundesrepublik Deutschland liegt der Flächenanteil der NSG bei 0,9 % (1978). Dieser Flächenanteil schwankt zwischen 40 % in den Kalkhochalpen und 0,01 % in intensiv genutzten Landschaftsräumen.

Bei der Beurteilung des wachsenden Flächenanteils an NSG müssen jedoch folgende Tatsachen berücksichtigt werden:

- Die meist geringe Größe der NSG, die Belastungen infolge Überlagerung und Tangierung durch andere Nutzungen, durch Immissionen sowie fehlende bzw. unzureichende Pflegemaßnahmen beeinträchtigen die Schutzfunktion der Gebiete erheblich.
- Die Auswahl der heutigen NSG ist nicht repräsentativ für das natürliche Potential an Ökosystemen der Regionen und Länder. Auswahl wie Unterschutzstellung blieben häufig dem Zufall überlassen, erfolgten jedenfalls nicht nach übergeordneten Gesichtspunkten des Bedarfs an für die Regionen repräsentativen schutzwürdigen Ökosystemen.
- Qualitativ und quantitativ entspricht das derzeitige System von Schutzgebieten nicht dem ökologischen Bedarf.

Ausgehend vom Oberziel der Landespflege, die natürlichen Lebensgrundlagen der Gesellschaft zu sichern und zu entwickeln, sind zwei wesentliche Teilziele anzustreben:

- die ökologisch wie gestalterisch optimale Kombination von Nutzungen (d. h. deren Umweltverträglichkeit) und
- integrierte Schutzgebietssysteme.

Solche integrierten Schutzgebietssysteme sind am ehesten in der Lage, die Ziele des Naturschutzes unter den heutigen Umweltbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland zu erfüllen, nämlich

- die Sicherung von Landschaftsräumen und Landschaftsbestandteilen mit ökologisch stabilisierender Wirkung
- die Sicherung von Landschaftsräumen und Landschaftsbestandteilen mit Bedeutung für das Landschaftsbild
- die Sicherung von Landschaftsräumen und Landschaftsbestandteilen zur Dokumentation der Landschaftsgeschichte
- die Sicherung von Landschaftsräumen und Landschaftsbestandteilen mit Bedeutung für Forschung, Lehre und Bildung.

Unter »integrierten Schutzgebietssystemen« werden verstanden:

- Die Integration verschiedener Schutzkategorien (Schutzformen) mit dem Ziel einer für die betreffenden Landschaftsräume optimalen Schutzwirkung.
- Die optimale Verteilungsstruktur der geschützten naturnahen Ökosysteme zueinander und im Gesamttraum.

Integration verschiedener Schutzkategorien bedeutet z. B. die Sicherung eines Naturschutzgebietes gegenüber Randwirkungen der umgebenden Kulturlandschaft durch eine Pufferzone aus Landschaftsschutzgebieten oder die Überlagerung von international anerkannten Feuchtgebieten durch den Schutz als Naturschutzgebiet.

Diese Schutzgebietssysteme sollten zugleich repräsentativ für das naturnahe Potential an Ökosystemen einer Region bzw. eines Landes sein.

Als Instrumente zur Durchsetzung kommen in Frage:

- Aufnahme in den Zielkatalog des Bundesnaturschutzgesetzes (§§ 1 und 2 in Verbindung mit § 13).
- Aufnahme in die Ziele der Naturschutzplanung als Teil der Landschaftsplanung (Landschaftsprogramm, Landschaftsrahmenpläne, Landschaftspläne).

6.2 Nationalparke

Nach internationaler und nationaler Regelung sowie nach der öffentlichen Meinung sollten Nationalparke die höchste Schutzintensität des gebietsmäßigen Naturschutzes genießen. Die Realitäten im Nationalpark Bayerischer Wald und im Alpen- und Nationalpark Berchtesgaden am Königssee sowie die Gegebenheiten in den weiteren potentiellen Räumen entsprechen nicht diesen Normen und Vorstellungen. Eine Reihe von Zielkonflikten machen eine Realisierung des in den internationalen Konventionen und im Bundesnaturschutzgesetz umrissenen Nationalparkkonzeptes z. Z. in entscheidenden Punkten schwierig.

Die Schutzräume der vorhandenen und potentiellen Nationalparke wie der dafür projektierten Gebiete sind teilweise oder ganz Lebens- und Wirtschaftsräume der dort ansässigen Bevölkerung. Mehrfachnutzungen bzw. die Belastung derzeitiger Nutzungen neben den Forderungen des Naturschutzes sind daher in keinem der Projekte vollständig auszuschließen. Eine Zonierung der künftigen Parke nach differenzierter Schutzintensität bietet hier Teillösungen.

Die Zielsetzungen für Nationalparke gegenüber den Naturparks sind von vornherein nicht klar inhaltlich präzisiert. Die Diskussion um den Anteil des Erholungsverkehrs ist seit Beginn der Nationalparkplanungen nicht verstummt.

Ungenügend ist die gesetzliche Absicherung der Nationalparke. Die Gesetzestexte lassen in der Interpretation hinsichtlich der Fassung der Schutzverordnungen, wie insbesondere der verwaltungsmäßigen Zuständigkeiten (Unterstellung der Nationalparkämter), einen zu weiten Spielraum.

In den beiden bestehenden Nationalparks haben sich Konflikte der Naturschutzfunktionen mit den folgenden Nutzungsansprüchen ergeben:

- Landwirtschaft bzw. Almwirtschaft
- Forstwirtschaft bzw. Holzverarbeitendes Gewerbe
- Jagd (bei überhöhten Rot- und Rehwildbeständen)
- Fremdenverkehr (Nationalpark als Attraktion für Massentourismus; Infrastrukturen wie Lifte, Skipisten).

In anderen, evtl. als mögliche Nationalparke vorgesehenen Räumen sind ähnliche Konflikte mit Nutzungsansprüchen wie Wassergewinnung (Naturschutzpark Lüneburger Heide), Fremdenverkehr und Küstenschutz (nordfriesisches Wattenmeer) bereits vorprogrammiert.

Bei der kaum zu verhindernden Verquickung von Verwaltungszuständigkeiten mit der Vertretung von wirtschaftli-

chen Interessen des betreffenden Raumes, wie z. B. des Fremdenverkehrs, kommt der Zuordnung der Nationalparkverwaltung eine entscheidende Bedeutung zu. Im Interesse der Realisierung des gesetzlichen Auftrages sollte ein Nationalpark nur einer Landesbehörde unterstellt werden.

Aus allen vorliegenden Erfahrungen bei der Errichtung und Verwaltung von Nationalparks in der Bundesrepublik Deutschland ergeben sich folgende Notwendigkeiten, die bei einer Novellierung von § 14 BNatSchG berücksichtigt werden sollten:

- Grundsätzlich sollten bestehende wie vorgesehene Nationalparkgebiete ohne Einschränkungen den Schutzstatus als Naturschutzgebiet erhalten. In der Schutzverordnung sind Nebennutzungen, die dem Schutzziel entgegenstehen, auszuschließen (»Vollnaturschutzgebiet«). Pflegenutzungen sind lediglich dort zu garantieren, wo die Erhaltung naturnaher bzw. kulturhistorisch wertvoller Landschaften solche Maßnahmen erforderlich machen.
- Mindestens die Kernzone, möglichst das gesamte Schutzgebiet, sollten voll oder überwiegend im Eigentum der öffentlichen Hand oder anderer geeigneter Träger sein.
- Die Nationalparkverwaltung muß direkt der für den Naturschutz zuständigen Landesbehörde unterstellt werden, um örtliche und regionale, dem Schutzzweck entgegenstehende Interesseneinflüsse auf die Verwaltung des Parkes auszuschließen.

6.3 Naturparke

Der überwiegende Flächenanteil der Naturparke wurde als Landschaftsschutzgebiet gemäß §§ 5 und 9 des Reichsnaturschutzgesetzes (RNG) geschützt. Der Naturschutzpark Lüneburger Heide, der Naturpark Siebengebirge sowie kleinere Flächen der übrigen Naturparke wurden als Naturschutzgebiete gemäß § 4 RNG unter Schutz gestellt. In die deutsche Gesetzgebung für Naturschutz und Landschaftspflege wurde der Begriff Naturpark erst seit 1973 mit den neuen Landesnaturschutzgesetzen und 1976 mit dem neuen Bundesnaturschutzgesetz aufgenommen. Seitdem wird zur rechtsgültigen Gründung eines Naturparkes eine Landesverordnung nötig. Zuvor hatte der Naturpark durch Landesplanungsgesetze seine Legaldefinition erhalten, so durch das Landesplanungsgesetz von Rheinland-Pfalz (§ 2, Nr. 12), das die Schaffung von Naturparks den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung unterwirft (vgl. §§ 2 und 9). Dies wird im Landespflegegesetz von Rheinland-Pfalz (§ 14 Abs. 1) bestätigt. Der Wortlaut des Bundesnaturschutzgesetzes und der Ländergesetze macht ebenfalls deutlich, daß Naturparke als Planungskategorien aufzufassen sind.

Die deutschen Naturparke umfassen naturnahe Kulturlandschaften, mit einer, im Vergleich zu anderen, intensiver genutzten Landschaftsräumen hohen natürlichen Erholungseignung in visueller wie ökologischer Hinsicht. Bei der Auswahl der Gebiete ist ihre Eignung als Erholungsgebiete nach Landschaftscharakter (Landschaftshaushalt und -bild), wirtschaftlicher Struktur und Lage zu den Verdichtungsräumen entscheidend. In den Begründungen zum Naturparkprogramm des Vereins Naturschutzpark wird die Sicherung der Naturausrüstung der Parkräume mit einem hohen Anteil naturnaher Ökosysteme als Voraussetzung naturnaher Erholung sowie ökologischer Ausgleichsfunktionen besonders betont. Das bedeutet die Sicherung der Naturausrüstung durch Flächenschutz, eine Behandlung durch Maßnahmen der Landschaftspflege und damit die Zielsetzung, die Naturparke zu »Vorbildlandschaften« zu machen.

Charakteristisch für den deutschen Naturparkgedanken ist die Verbindung von Schutz und Pflege der Landschaft und ihres lebendigen Inhaltes mit der Gestaltung der Landschaft

als Erholungsraum. In der Formulierung des BNatSchG (§ 16 Abs. 1 und 2) wird einseitig die Erholungsfunktion, nicht aber die ökologische Aufgabenstellung festgelegt.

Aus umweltpolitischer Sicht bedenklich sind in einer Reihe von Naturparks die Entwicklungen durch Massentourismus, zu intensive Erschließung und die Zunahme der Feriendörfer und Wochenendhausgebiete (zwischen 1971 und 1974 um 55 %).

Überwiegend sind die Planungen und Maßnahmen der Fachbehörden noch unzureichend auf die Zielsetzungen der Naturparke ausgerichtet. Dies trifft weitgehend auch für die Bauleitplanung der Gemeinden in den Parks und ihrem Umland zu, sowohl in gestalterischer wie ökologischer Hinsicht. Vielfalt und Naturnähe, aber auch Stabilität und Selbstregulationsvermögen der landschaftlichen Ökosystemkomplexe werden durch die Eingriffe reduziert oder zerstört und damit die Ausgleichsfunktionen der Naturparke für städtisch-industrielle Räume in Frage gestellt.

Nach den bisher gültigen Richtlinien zur Verwendung der Förderungsmittel für Naturparke wurden diese zweckgebunden überwiegend für neue Infrastrukturen für Freizeit und Erholung bereitgestellt (Parkplätze, Rundwanderwege, Schutzhütten, Grillplätze usw.). Demgegenüber fehlt es an entsprechenden Landschaftsplänen (Entwicklungsplänen), an Mitteln für Pflege- und Gestaltungsmaßnahmen sowie Geräten und Personal hierfür, Mitteln für Flächenkauf für Naturschutzgebiete, Mitteln für Informationszentren für die Öffentlichkeitsarbeit gerade auch gegenüber der im und am Naturpark wohnenden Bevölkerung sowie an Mitteln für die dringend nötigen, landespflegerisch vorgebildeten Geschäftsführer.

Die in relativ kurzer Zeit erfolgte Verwirklichung des aus privater Initiative entwickelten Naturparkprogrammes (1956) muß als eine umwelt- und raumordnungspolitisch hervorragende Leistung gewertet werden. Das System der Naturparke hat für die Menschenmassen der Verdichtungsräume erst die Voraussetzungen einer landschaftsgebundenen Wochenend- und Ferienerholung geschaffen. In den kommenden Jahren wird es nötig, nicht nur die Erholungsfunktion zu sichern, sondern auch planmäßig die Naturschutz- und ökologischen Ausgleichsfunktionen besser als bisher durch Flächenschutz zu ermöglichen und durch landschaftspflegerische Maßnahmen weiter zu entwickeln. Nur so kann die im Gründungskonzept als notwendig erkannte Doppelfunktion der Parke zum Tragen kommen. Auf die Phase der Gründungen und der Einrichtungen für den Erholungsverkehr muß nun eine Phase des Ausbaues und der Entwicklung nach landespflegerischen Grundsätzen folgen.

Um die Entwicklung in diesem Sinne steuern zu können, wird folgendes nötig:

- Die Doppelfunktion der deutschen Naturparke sollte auch im Gesetzestext des BNatSchG § 16 Abs. 1 und 2 wie der Landesnaturschutzgesetze klar verankert werden.
- Die Landschafts- und Einrichtungspläne sollten nicht nur dem Erholungsverkehr, sondern auch der ökologischen Schutzfunktion der Parke gerecht werden.
- In den Landschaftsplänen sollten präzise Vorschläge für die Durchführung von Schutz- und Pflegemaßnahmen enthalten sein. Grundlage hierfür ist eine Biotopkartierung.
- Voraussetzung für eine wirkungsvolle Durchführung von Schutz- und Pflegemaßnahmen in den Naturparks ist die Bereitstellung von Sachmitteln für Ankauf oder Pacht ökologisch wertvoller Flächen, für Schutz- und Pflegemaßnahmen und eine ausreichende Besetzung der Geschäftsstellen mit ökologisch, landschaftsplanerisch und landschaftspflegerisch geschultem Personal.

— Neue Naturparke sollten nur nach einem auf Bundes- bzw. Landesebene einheitlichen Kriterienkatalog ausgewiesen werden.

7. Zur Erholung in Natur und Landschaft

Unbefriedigend im Hinblick auf die Rechtseinheit im Bundesgebiet ist ferner das Betretensrecht im BNatSchG behandelt. § 27 BNatSchG gewährleistet das Betretungsrecht nur in Form eines Mindeststandards und läßt weitergehende Regelungen der Länder unberührt.

Damit beläßt es der Bundesgesetzgeber bei den divergierenden Konzepten in Form der nord- und westdeutschen Lösung einerseits, die grundsätzlich ein allgemeines Betretungsrecht außerhalb von Wegen, Pfaden, Feldrainen, Böschungen, Öd- und Brachflächen sowie anderer landwirtschaftlich ungenutzter Flächen nicht regelt, und dem prinzipiell freien Betretungsrecht der Länder Baden-Württemberg und Bayern andererseits.

In Bayern stellt Art. 22 NatSchG im Anschluß an das Grundrecht des Art. 141 Abs. 3 BV klar, daß

»alle Teile der freien Natur, insbesondere Wald, Bergweide, Fels, Ödungen, Brachflächen, Auen, Uferstreifen, Moor und landwirtschaftlich genutzte Flächen . . . von jedermann unentgeltlich betreten werden können«.

Außerhalb der Nutzzeit dürfen deshalb auch Felder und Wiesen, anders als nach den nord- und westdeutschen Naturschutzgesetzen, betreten und auch zu sportlicher Betätigung einschließlich des Reitens benutzt werden.

Eine Regelung, die ein umfassendes Betretungsrecht bundeseinheitlich gewährleistet, hätte der Bund auch aufgrund seiner Rahmenkompetenz erlassen können. Den Ländern hätte ein erheblicher Gestaltungsspielraum für die eigene Gesetzgebung bei den Beschränkungsmöglichkeiten des freien Betretungsrechtes verbleiben können. Mit der den Ländern belassenen Regelungsbefugnis hätte insbesondere den Gefährdungen begegnet werden können, die durch eine Übernutzung der Landschaft im Nahbereich entstehen.

Bestimmungen über den freien Zugang zu Gewässern fehlen zwar im BNatSchG, finden sich aber in verschiedenen Landesgesetzen, so in § 42 Bad.-Württ.NatSchG, Art. 31 Bayer.NatSchG, § 37 BlnNatSchG, § 40 NRW LSchG, § 7 RhPf LPfIG, § 6 Saarl.NatSchG, § 17 Abs. 6 Schlesw.-Holst.LWG. Außerdem enthalten einige Landesgesetze Bestimmungen über die Erhaltung anbaufreier Zonen, so § 44 Bad.-Württ.NatSchG, § 41 NW LSchG, § 6 Abs. 2 Saarl.NatSchG, § 17a Abs. 1 Schlesw.-Holst.LWG.

Die in den Ländern Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein festgelegte anbaufreie Zone von 50 m muß als ein erster Schritt in dieser Richtung gewertet werden. Es wäre im Interesse ökologisch wirksamer Uferzonen sehr erwünscht, wenn diese Regelung auf 100 — 150 m ausgedehnt und in allen Bundesländern eingeführt werden könnte. Es sollte auch erreicht werden, daß sich die anbaufreie Zone nicht nur auf Hochbauten, sondern auch auf Verkehrsbauten erstreckt.

Der Zielsetzung, zur Erhaltung ökologisch wirksamer Uferbereiche anbaufreie Zonen von 100 — 150 m festzusetzen, wird besonders die Regelung des Saarlandes gerecht; denn nach § 6 Abs. 2 Saarl.NatSchG wird die Tiefe des Bauverbots nicht gesetzlich vorgeschrieben, sondern im Landschaftsrahmen- oder Landschaftsplan festgesetzt. Damit kann je nach Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit eines Uferbereiches eine variable Gestaltung der Tiefe der Verbotszone erreicht werden.

Die Erholung als eigenständiger Nutzungsanspruch an die Landschaft überlagert viele andere Nutzungsansprüche; für

bestimmte Formen hat sie eigenen Flächenbedarf. Auf diesen Flächen sind die klassischen Ziele des Naturschutzes, nämlich die Erhaltung von Lebensräumen von Pflanzen und Tieren, in der Regel nicht mehr erfüllbar, und von diesen Flächen geht eine mehr oder weniger ausgedehnte negative Fernwirkung auf naturnahe Landschaftsteile aus. Der Störeinfluß auf Natur und Landschaft ist vielgestaltig und reicht, wegen des großen Interesses der Erholungssuchenden an Natur und Landschaft, z. B. auch in die Naturschutzgebiete hinein. Etwa 50 % der Naturschutzgebiete werden durch Freizeitaktivitäten in Anspruch genommen, vor allem, wenn sie in der Nähe von Verdichtungsräumen und Erholungsschwerpunkten liegen und wenn sie offene, also für Erholung und Freizeit nutzbare Gewässer aufweisen. Camping- und Caravanplätze konzentrieren sich hauptsächlich am Wasser; fast 65 % aller Plätze befinden sich in einem Uferbereich von etwa 500 m. Besonders gefährdet sind Verlandungszonen der Ufer, weiterhin Moore, Dünen und Heiden sowie Biotope mit empfindlichen Tier- und Pflanzenarten. Der Agrarbericht 1978 der Bundesregierung verweist darauf, daß im Durchschnitt des Bundesgebietes die Belastung des Waldes aus der Schutz- und Erholungsfunktion gut 44 DM je ha Waldfläche beträgt, wovon 86 % auf Mehraufwendungen und 14 % auf Mindererträge zurückgeführt werden. In den Verdichtungsgebieten ist die Belastung wesentlich höher als im Durchschnitt aller Waldflächen. Sie wird dort mit 144 DM je ha beziffert, in Kurzerholungsgebieten mit 54 DM und in Ferienerholungsgebieten mit 41 DM je ha.

Solange die Erholungsnutzung kein eigenes Fachplanungsinstrumentarium besitzt, wird es als zweckmäßig erachtet, sie im Rahmen der Landschaftsplanung zu berücksichtigen und so zu entwickeln, daß die Ziele des Naturschutzes nicht beeinträchtigt werden. Naturschutz und Landschaftspflege dürfen daher nicht »Anhängsel« des Nutzungsanspruchs Erholung sein oder gar mit ihm identifiziert werden. Eine der wesentlichen Schwierigkeiten liegt jedoch in der Zielsetzung vieler Gemeinden, ein »Erholungsgewerbe« auf- und auszubauen, wodurch in aller Regel der Konflikt mit dem Naturschutz vorbereitet wird.

Die Befriedigung der Naturschutzbedürfnisse durch Betretungsverbote bzw. begrenzte Betretungsrechte kann grundsätzliche Planungsfehler nicht mehr ausgleichen.

8. Zur Landwirtschaftsklausel — Zur Ökologie des Landbaues

Das Gesetz enthält zugunsten der Land- und Forstwirtschaft gegenüber anderen Nutzungen in verschiedenen Zusammenhängen Klauseln, die der »ordnungsgemäßen Landwirtschaft« gegenüber dem Naturschutz und der Landschaftspflege den Vorrang einräumen (§ 1 Abs. 3, § 8 Abs. 7, § 15 Abs. 2, § 22 Abs. 3). Damit sind erhebliche Konflikte zwischen Landwirtschaft und Naturschutz und Landschaftspflege vorprogrammiert. Diese Landwirtschaftsklauseln betreffen verschiedene Ebenen. § 1 Abs. 3 stellt sich als eine Einschränkung der Verwirklichungsmöglichkeit der Ziele und Grundsätze dar und wirkt sich vor allem auf der Ebene der Planung aus. § 8 Abs. 7 nimmt hingegen im Wege der Fiktion bestimmten tatsächlichen Eingriffen in Natur und Landschaft ihren rechtlichen Eingriffscharakter und befreit sie damit von den rechtlichen Bindungen. § 15 Abs. 2 ermöglicht es der Landwirtschaft, auch in Landschaftsschutzgebieten tätig zu werden. § 22 Abs. 3 läßt die Vernichtung und Verdrängung von Wildpflanzen und Wildtieren zu, wenn sie im Rahmen »ordnungsgemäßer land- und forst- oder fischereiwirtschaftlicher Bodennutzung« erfolgen.

Die Vorschriften leiden zunächst darunter, daß sie verschieden formuliert sind. Während § 1 Abs. 3 (ähnlich auch § 22 Abs. 3) von »ordnungsgemäßer Landwirtschaft« schlechthin spricht, verwendet § 8 Abs. 7 die Formulierung »im Sinne dieses Gesetzes ordnungsgemäße Landwirtschaft«. Nir-

gendwo im Gesetz wird aber »ordnungsgemäß« näher bestimmt. Es ist dieser Begriff also allenfalls aus den übrigen Bestimmungen des Gesetzes zu erschließen. Damit tritt die Fragwürdigkeit des Begriffes »ordnungsgemäß« deutlich hervor.

Landwirtschaft ist eine ökonomische Tätigkeit zur Nutzung des Bodens und der Natur. Naturschutz und Landschaftspflege richten sich hingegen nach unökonomischen Gesichtspunkten aus, die sogar »anti«-ökonomisch wirken können, und stellen keine Nutzung von Natur und Boden dar. Landwirtschaft hat daher Handlungsziele und Handlungsformen, die Naturschutz und Landschaftspflege im günstigsten Falle im Nebeneffekt mitbeeinflussen, keinesfalls aber zu ihrem Ziele haben. Dabei ist zudem noch zwischen Naturschutz und Landschaftspflege zu unterscheiden. Landwirtschaft hat in der Vergangenheit zwar nicht naturschützend, wohl aber landschaftspfliegend gewirkt. Unsere heutige Landschaft ist weitgehend durch Land- und Forstwirtschaft geprägt worden. Manche Formen herkömmlicher Landwirtschaft, wie das Beweiden von Berg- oder Heideflächen, können diesen Effekt auch heute noch haben.

»Ordnungsgemäße« Landwirtschaft ist weithin ökonomisch ausgeprägte Landwirtschaft zur Produktion von bestimmten wenigen Nutzpflanzen, einigen Tierarten und anderen Produkten. Diese Produktion richtet sich mehr und mehr nach industriellen Methoden und zielt auf Masse. Sie ist heute intensive Bodennutzung. Sie bedient sich der Maschinen, des künstlichen Düngers, der Pestizide und Herbizide zur Abstützung. Im Jahr 1950 wurden pro ha 65 DM für Dünger ausgegeben, 1977 waren es 305 DM. Der Pflanzenschutz kostete die deutsche Landwirtschaft 1950 60 Mio. DM, 1977 aber bereits 770 Mio. DM. Die Landschaft ist gebietsweise eintönig geworden, große Weizen-, Mais- und Rübenfelder herrschen vor. Viele landwirtschaftliche Betriebe haben sich spezialisiert.

Diese Umstände haben weitgehend zur biologisch-ökologischen Verarmung und Belastung der Landschaft und zu monotonen Landschaftsbildern geführt. Trotz der Bemühungen der Flurbereinigung, die ökonomischen Interessen der Landwirtschaft und die Ansprüche der Landschaftspflege auszugleichen, haben viele Verfahren der Flurbereinigung den gewünschten Erfolg nicht gezeigt.

Die Landwirtschaft orientiert sich in den Produktionsweisen in möglichst geringem Maße an den Erfordernissen und Rhythmen der Natur, sondern versucht, die Natur nach ökonomisch bestimmtem Vorgehen zu unterwerfen und Mangelerscheinungen, die dadurch hervorgerufen werden könnten, künstlich auszugleichen. Das führt in vielen Bereichen zu tiefgreifenden Landschaftsveränderungen, um maschinengerechte Feldbewirtschaftung zu erreichen, zur Verdrängung von Wildtieren und Wildpflanzen, Trockenlegung von Feuchtgebieten und anderen erheblichen Veränderungen des Wasserhaushaltes, Einebnen von Buckelwiesen, Zerstörung ökologisch wichtiger Biotope, Landschaftsbestandteile und Schutzpflanzungen, evtl. sogar in letzter Konsequenz zur Zerstörung der genutzten Böden selbst.

Hinsichtlich einer zukünftigen Entwicklung ist daher zu erwägen, die Reichweite der ökologisch unbefriedigenden Landwirtschaftsklausel durch einen Negativkatalog von nicht mehr tragbaren Eingriffen einzuschränken.

9. Bürgerbeteiligung und Verbandsbeteiligung

Das BNatSchG kennt keine Bürgerbeteiligung, wie § 2 a BBauG sie vorsieht, sondern nur eine Verbandsbeteiligung, die in § 29 BNatSchG geregelt ist. In das die Entscheidung der Naturschutzbehörden vorbereitende Verfahren sind die Bürger also nicht einbezogen. Dies wirkt sich als erheblicher

Nachteil für den Naturschutz und die Landschaftspflege insofern aus, als die in den Verfahren der Naturschutzbehörden ergehenden Entscheidungen oft in die Rechte der Bürger eingreifen, die sie infolge ihrer Nichtbeteiligung aber nicht wahrnehmen können; eine nachträgliche gerichtliche Kontrolle dieser Eingriffe mangels richterlicher Kontrollichte ist meist unvollständig, reicht also nicht aus. Die Bürgerbeteiligung beugt auch der Gefahr mangelnder Einheitlichkeit, die durch die differenzierten Zuständigkeiten der Fach- und Naturschutzbehörden bedingt ist, vor und ist ein Korrektiv gegenüber der bürokratischen Verwaltung.

Dieser verfahrensrechtlichen Position der Bürgerbeteiligung kommt eine unmittelbare Schutzfunktion im Interesse der Bürger zu (vgl. hierzu BVerfG Besch. v. 20. Dez. 1979 in N7W 1980 S. 759).

Die Verbandsbeteiligung nach § 29 BNatSchG erkennt diese für die Bürgerbeteiligung sprechenden Gründe durchaus an. Das grundlegende Motiv dieser Regelung ist, anerkannte Verbände, deren Zweck vorwiegend die Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist, vor der Entscheidung zu beteiligen, um ihren Sachverstand zu nutzen und dadurch den Willensbildungsprozeß durch die Vielfalt der Meinungen und durch klärende Diskussionen zu fördern. Mit diesem Beteiligungsrecht der Verbände korrespondiert eine für die Verwaltungsbehörden bestehende Beteiligungspflicht anerkannter Verbände.

Es ist anzuerkennen, daß § 29 BNatSchG über die allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes vom 25. Mai 1976 und der inhaltlich gleichen Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder (z. B. Art. 42 Bayer.NatSchG, § 37 RhPf. LPfIG und § 50 Schlesw.-Holst.LPfleG) hinausgeht, die aber nur noch insoweit fortgelten, als das Landesrecht (z. B. Art. 42 Bayer.NatSchG) über die Fälle des § 29 Abs. 1 Nr. 1 — 4 BNatSchG hinaus noch die Mitwirkung von anerkannten Verbänden zuläßt.

Auffallend ist bei der Regelung des § 29 BNatSchG, daß die Mitwirkungsbefugnisse der anerkannten Verbände sehr eng sind, wenn in die Natur eingegriffen wird. Sie sind dagegen weit, wenn Verordnungen, z. B. zum Schutz bestimmter Gebiete, erlassen oder Maßnahmen der Landschaftsplanung vorgenommen werden sollen.

Bei der Würdigung der Bedeutung des § 29 BNatSchG sollte auch nicht übersehen werden, daß § 29 Abs. 1, Nr. 2 und 3 auf Bundesebene kaum eine Rolle spielt. Äußerst selten sind auch die Planfeststellungsverfahren im Sinne des § 29 Abs. 1 Nr. 4; hier denkbare Fälle können sich auch aus Art. 87 Abs. 1, Art. 89 Abs. 2 GG, § 36 Abs. 3 BBahnG, § 14 BWasserstraßenG ergeben.

Über die Auswirkungen des § 29 BNatSchG und der Mitwirkung im Verwaltungsverfahren läßt sich mangels Erfahrungen zwar noch nichts sagen, aber an der praktischen Wirksamkeit für eine größere Effektivität des Naturschutzrechts gegenüber ökologischen Interessen ist nicht zu zweifeln.

Auch an der praktischen Wirksamkeit für eine größere Effektivität des Naturschutzrechts gegenüber ökonomischen Interessen ist nicht zu zweifeln, zumal wenn die Verbandsbeteiligung im Verwaltungsverfahren durch eine Verbandsklage ergänzt wird.

10. Zur Verbandsklage

Das BNatSchG kennt eine Verbandsklage nicht, die einem nach § 29 BNatSchG anerkannten Verband die Befugnis gewährt, unter bestimmten Voraussetzungen die Verletzung von Normen des Naturschutzrechtes, die öffentliche Interessen schützen und somit keine Drittschutzfunktionen haben, mittels Klage geltend zu machen. Nur die Länder Bremen und Hessen haben eine Verbandsklage eingeführt (§§

44 — 46 BremNatSchG und § 36 HessNatG). Die Anfang 1980 erklärte Absicht des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Klagerecht einzuräumen, ist bis jetzt nicht realisiert worden. Zwecks Vermeidung einer Rechtszersplitterung müßte sich der Gesetzgeber alsbald über die Einführung einer Verbandsklage von Bundes wegen entscheiden.

Der Deutsche Rat für Landespflege hat sich schon bei den Beratungen des BNatSchG im Jahre 1975 für die Einführung einer Verbandsklage ausgesprochen. Er hat auch der erwähnten Initiative des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zugestimmt. An dieser Ansicht hält er nach nochmaliger eingehender Prüfung des Für und Wider fest, deren Erörterung im einzelnen nicht Sache dieser Analyse sein kann.

In der Diskussion sollte mehr ins Bewußtsein gerückt werden, daß die Einführung der Verbandsklage nicht so sehr ein juristisches als vielmehr ein naturschutzpolitisches Problem, und die juristische Ausgestaltung nur ein Mittel zum Zweck ist. Die Verfolgbarkeit des materiellen Naturschutzrechts muß aus zivilisations-ökologischen Gründen erweitert werden, wenn man aufgrund des Vollzugsdefizits im Bereich der natürlichen Umwelt dem weiteren Verbrauch ökologisch wertvoller Natur wirkungsvoll entgegenzutreten will; sie ist auch ein Korrektiv gegenüber der großen Anzahl von möglichen Befreiungen von Verpflichtungen, die sich aus § 31 BNatSchG ergeben. Die Verbandsklage nimmt deshalb eine Sonderstellung ein, weil Naturschutz und Landschaftspflege keine Nutzungsansprüche geltend machen, hingegen aber Natur und Landschaft durch verschiedene Nutzungen in der Substanz belastet oder zerstört werden. Die Gefahr einer Ausdehnung der Verbandsklage auf andere Rechtsgebiete besteht daher nicht.

Die Verbandsklage ist eine notwendige Ergänzung zum individuellen Rechtsschutz, der unser Rechtssystem bis auf gewisse Ausnahmen beherrscht. Das bedeutet: Eine Klagemöglichkeit ohne Rücksicht auf individuelle Betroffenheit des jeweiligen Klägers besteht nicht (§ 42 Abs. 2; § 113 Abs. 1 Satz 1; Abs. 4 Satz 1; § 47 Abs. 2 Satz 1 VerwGO), schließt sie aber auch, wie der Vorbehalt des § 42 Abs. 2 VerwGO zeigt, nicht grundsätzlich aus. Demgegenüber dient die Verbandsklage nicht dem Schutz subjektiven Rechts, sondern dem Schutz kollektiver öffentlicher Rechtsgüter, die der Allgemeinheit zustehen, aber von ihr prozessual nicht wahrgenommen werden können, weil ein Betroffener, somit ein zur Klage Befugter, nicht vorhanden ist. Es geht also bei der Verbandsklage nur um die Durchsetzung allgemeiner öffentlicher Interessen oder Natur und Landschaft schützender Maßnahmen als solche, die sich nicht gegen unmittelbar Betroffene richten, mithin um eine verbesserte Rechtsverfolgbarkeit im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Die Verbandsklage ist damit eine konsequent verfassungsimmanente Fortbildung des Rechtsschutzes, die aber nicht von jedermann (Popularklage), sondern nur von anerkannten Verbänden geltend gemacht werden kann. Sie dient dazu, bestimmte Umweltschutzbereiche, die mit der Individualrechtsschutzkontrolle nicht erfaßt werden können, der objektiven Rechtskontrolle aus zivilisations-ökologischen Gründen zu unterwerfen. Sie hat lediglich die Rechtmäßigkeit des Handelns der Verwaltungsbehörden zu überprüfen und schränkt deren Ermessensspielraum nicht ein.

Zu diesen Ergänzungs-, Schutz- und Kontrollfunktionen tritt eine Ausgleichsfunktion der Verbandsklage insofern hinzu, als eine solche Klage dem sozioökonomischen Druck der Interessenverbände wirksamer entgegnet werden kann. Schließlich kommt ihr auch eine Stabilisierungsfunktion zu, weil sie zur Eindämmung von partikularen Bürgeraktionen und Bürgerinitiativen beiträgt, indem sie aufgestaute Unzufrieden-

heit abbaut und Mißhelligkeiten beseitigt. Infolge der Vorschaltung durch die Verbandsbeteiligung am Verwaltungsverfahren hat sie auch eine Präventivfunktion, die die Zahl der Klagen einschränken wird. Nicht zu unterschätzen ist auch der edukatorische Effekt für die Verwaltung, die wegen der Klagemöglichkeit sorgfältiger prüfen und auch Alternativen Raum geben wird. Dadurch verleiht sie auch der Mitwirkung von anerkannten Verbänden ein größeres Gewicht. Die vorbeugende Wirkung ist somit größer als die intervenierende Wirkung.

Die Klagebefugnis sollte einerseits nur Verbänden mindestens auf Landesebene, andererseits aber nicht nur Dachverbänden oder gar nur einem Dachverband zuerkannt werden. Eine Beschränkung der Rechtsverfolgbarkeit für einen oder mehrere Dachverbände hemmt den Informationsfluß und führt ähnlich wie eine Konzentration auf nur eine öffentliche Stelle zu fehlender Flexibilität. Das Problem einer Zusammenfassung von Bundesverbänden zu einem Dachverband stellt sich deshalb nicht, weil — wie ausgeführt — nur in wenigen Fällen bundesunmittelbare Entscheidungen getroffen werden, die sich auf den Geltungsbereich des Bundesverbandes erstrecken.

Die bundesrechtliche Regelung sollte auch Vorschriften über das Verhältnis der Verbandsklage zur Verwaltungsgerichtsordnung vorsehen (§ 113 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 Satz 1; § 58 Abs. 1; § 70 Abs. 1; § 74 Abs. 2 VerwGO).

Schließlich müßte die Frage der Beiladung im Sinne des § 65 VerwGO, die einer besonderen Kostenregelung, etwa in Anlehnung an den § 247 Aktiengesetz, bedarf, geklärt werden (vgl. hierzu § 2 Abs. 3, § 13 GKG; § 162 Abs. 3 VerwGO).

Der Deutsche Rat für Landespflege erachtet es für bedenklich, statt die Verbandsklage einzuführen, den Naturschutzbeauftragten mit Klagerecht auszustatten, weil er auch bei völliger Unabhängigkeit gegenüber den Fachressorts mangels Durchsetzungschancen seine Aufgabe nicht erfüllen könnte, nämlich das bestehende Übergewicht ökonomischer Interessen über ökologische Belange auszuschalten.

11. Zum staatlichen und kommunalen Vollzug der Ländernaturschutzgesetze

Die einschlägigen Gesetze der meisten Flächenstaaten, z. B. die der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und des Saarlandes, haben in den Landkreisen die untere staatliche Verwaltungsbehörde (Landrat, Landratsamt, Kreisverwaltung u. a.) zur unteren Naturschutzbehörde gemacht. Dabei ist freilich in Rechnung zu stellen, daß die überall anzutreffende personelle Verzahnung von Selbstverwaltung und unterer staatlicher Verwaltungsbehörde («Janusköpfiger» Landrat u. a.) die Abgrenzung von staatlichem und kommunalem Bereich in der Praxis häufig (und zwar überwiegend zugunsten der Selbstverwaltung) überspielt.

In den großen Kreisstädten, Stadtkreisen und kreisfreien Städten und anderen ist die Kommunalisierung des Naturschutzes weiter fortgeschritten. Hier werden die Vorschriften der Naturschutz-, Landschafts- und Landespflegegesetze von kommunalen Behörden als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung vollzogen. Drei Länder, nämlich Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, schreiben diese Art des Vollzugs auch für die Landkreise vor. Nach hessischem Recht ist die obere Naturschutzbehörde dann sogar noch gehalten, sich bei der Ausübung ihres Weisungsrechts grundsätzlich auf »allgemeine Weisungen« zu beschränken. Von hier aus ist der Sprung zur Einstufung des Naturschutzes als Selbstverwaltungsangelegenheit nicht mehr allzu weit.

Insgesamt läßt sich ein Trend in Richtung Kommunalisierung feststellen. Das ist nicht unbedenklich, da Naturschutz

und Landschaftspflege im kommunalen Bereich über keine Interessenvertretung verfügen, die stark genug wäre, um sich gegen die dort recht schlagkräftig organisierten Interessen der gewerblichen Wirtschaft, der Landwirtschaft, aber auch der privaten Bauinteressenten durchzusetzen.

Muß man zwischen den beiden beschriebenen Möglichkeiten wählen, so verdient die weniger stark kommunalisierte Betreuung des Naturschutzes durch die untere staatliche Verwaltungsbehörde den Vorzug.

Angesichts der problematischen Schwächung des Naturschutzes durch Kommunalisierung erscheint es wichtig, die kommunalisierte Naturschutzbehörde wenigstens durch Ausstattung mit Fachkräften zu stärken. Nichtfachleute dürften gegenüber den erwähnten örtlichen Interessen kaum eine Chance haben.

Zur Erhaltung eines Gleichgewichtes zwischen diesen örtlichen Interessen einerseits und den Belangen des Naturschutzes andererseits trägt es auch bei, wenn durch die Regelung des Berufungsverfahrens sichergestellt wird, daß die Mitglieder der Naturschutzbeiräte sich wirklich dem Naturschutz und der Landschaftspflege verpflichtet fühlen. Wo dies der Fall ist, läßt sich ein Teil des durch Kommunalisierung eingebüßten Terrains dadurch wiedergewinnen, daß man den Naturschutzbeirat (wie im HessNatG § 34 Abs. 3) mit der Befugnis ausstattet, in Streitfällen die Entscheidung der oberen Naturschutzbehörde zu verlangen (Devolutiveffekt).

12. Zur Ergänzung des Strafrechts

Der Deutsche Rat für Landespflege begrüßt, daß das Naturschutzrecht durch das 18. Strafrechtsänderungsgesetz vom 28. März 1980 zur Bekämpfung der Umweltkriminalität wesentlich ergänzt worden ist, dadurch der sozialschädliche Charakter der Umweltdelikte anerkannt und in das Bewußtsein der Allgemeinheit gebracht worden ist. Hierdurch wird die Effizienz des BNatSchG erhöht. Von besonderer Bedeutung ist, daß der strafrechtliche Schutz sich in das Vorfeld von Verletzungen erstreckt, indem er die Strafbarkeit an abstrakte Gefährdungstatbestände knüpft. Diese erfassen typisch gefährliche Handlungen, ohne den Nachweis eines konkreten Schadens oder einer konkreten Gefahr im Sinne der konkreten Wahrscheinlichkeit eines schädigenden Erfolges zu verlangen. Hinzuweisen ist insbesondere auf § 329 StGB, der dem Schutz von Gebieten dient, die in besonderem Maße durch schädigende Umwelteinwirkungen beeinträchtigt werden können, sowie die Naturschutzgebiete und die Nationalparke schützt. § 304 StGB ist nun auf die Beschädigung oder Zerstörung eines Naturdenkmals ausgedehnt. Zu bedauern bleibt, daß das Gesetz davon absieht, die Amtsträger strafrechtlich verantwortlich zu machen und einzelne Vorschriften nicht effektiv genug sind. Um das Umweltdefizit zu beseitigen, ist es unabweisbar, zwei Problemkreise strafrechtlicher Verantwortlichkeit von Amtsträgern zu lösen: einerseits für das Unterlassen pflichtgemäßen Einschreitens gegen umweltschädigendes Verhalten dritter Personen, andererseits für die Fehlerhaftigkeit behördlicher Planung und Erteilung von Genehmigungen.

13. Zu Ausbildung, Forschung und Organisation

Das BNatSchG kann infolge seines Charakters als Rahmengesetz keine Bestimmungen über Ausbildung, Forschung und Organisation enthalten. Dennoch muß diesen Problemen besondere Aufmerksamkeit durch die Länder gewidmet werden, weil eine angemessene Lösung dieser Sachprobleme unabdingbare Voraussetzung für die Effizienz des Naturschutzrechts ist.

Die vorhandenen Ausbildungsstätten sowohl auf Universitätsebene als auch auf Fachhochschulebene, in denen Grundlagen der Landschaftsökologie, der Landschaftsplanung, der Landschaftspflege, des Naturschutzes und der städtebaulichen Grünordnung vermittelt werden sollen, reichen von der Zahl her aus. Sie müssen aber, was personelle, sachliche und räumliche Ausstattung betrifft, weiter ausgebaut werden, so daß die Qualität der Ausbildung und die Qualifikation der Absolventen verbessert wird. Unbedingt erforderlich erscheint eine Erweiterung der Lehrpläne, was juristische Grundlagen und die Durchsetzung landespflegerischer Belange betrifft, so vor allem im Bereich der Eingriffsplanung. Hier sollte wesentlich mehr auf die spätere planerisch-praktische Tätigkeit, z. B. bei Behörden, vorbereitet werden; hier könnte es auch notwendig sein, Ergänzungsstudiengänge einzurichten, da nicht alle Absolventen eine Referendarlaufbahn einschlagen können oder wollen.

Da die Durchsetzung umweltrelevanter Erfordernisse immer wichtiger wird, erscheint es zweckmäßig, auch im Studium der Juristen die Ausbildung auf naturwissenschaftliche Grundlagen hin zu erweitern, so daß eine Spezialisierung möglich ist. So sollte auch hier die Möglichkeit eines Ergänzungsstudiums in naturwissenschaftlicher Richtung erwo-gen werden.

Was den Bereich der Forschung betrifft, so ist festzustellen, daß Grundlagenforschung für den Natur- und Umweltschutz generell gefördert wird, so zum Beispiel durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft. Es wäre zu begrüßen, wenn die Deutsche Forschungsgemeinschaft einen eigenen Fachaus-schuß für Landschaftsökologie, Naturschutz und Land-schaftsplanung mit eigenen Gutachtern einrichten würde.

Für den Bereich angewandter Forschung sei auf die ent-sprechenden Bundesforschungsanstalten hingewiesen. Die Veröffentlichungen des Umweltbundesamtes (Umweltfor-schungskataloge) helfen, sich über laufende und abge-schlossene Forschungsarbeiten zu informieren. Zu bemän-geln ist, daß die Forschung außerhalb der Hochschulen auf-grund mangelnden Personals und nicht hinreichender Mittel selten in der Lage ist, den Anforderungen, die sich aufgrund des notwendigen Vollzugs der vorliegenden Gesetze erge-ben, gerecht zu werden. So sind einige Länder zwar bereits dabei, arbeitsfähige Landesanstalten oder Landesämter für Natur- und Umweltfragen aufzubauen, andere Länder haben dagegen noch gar nicht damit begonnen.

Die öffentliche Organisation des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist durch die Einrichtung von oberen, hö-heren und unteren Behörden geregelt; dennoch sind Um-weltziele nur schwer durchzusetzen, da die Behörden zu-meist unzureichend ausgestattet sind und immer noch ein Mangel an qualifiziertem Personal besteht. Es sollte geprüft werden, ob nicht ggf. Stellen aus anderen Fachbereichen, deren Aufgaben rückläufig sind, auf den Sektor Naturschutz und Landschaftspflege verlagert werden, soweit nicht die erforderlichen Stellen eingerichtet werden können.

Die aufgrund des BNatSchG vorgesehenen Beiräte müssen in ihrer Zusammensetzung und Arbeitsweise so eingerichtet werden, daß sie die Behörden unabhängig und mit der nöti-gen fachlichen Qualifikation beraten können. Soweit keine Landesstellen mit Landesbeauftragten für Naturschutz und Landschaftspflege mehr vorhanden sind, sollen die Beiräte die Aufgaben dieser bewährten Einrichtung übernehmen. Es kann als eine gute Lösung erachtet werden, wenn die Vorsit-zenden des Beirats zugleich die Funktion des Naturschutz-beauftragten übernehmen.

14. Zum Umweltbewußtsein und zur Umweltverantwortung

Selbst wenn die gesetzlichen Regelungen auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege ergänzt und

verbessert werden, wie in dieser Stellungnahme gefordert wird, so ist dies nicht ausreichend und bedarf zur Durchsetzung eines gestärkten Umweltbewußtseins und erhöhter Umweltverantwortung der gesamten Bevölkerung. Einzelpersonen, Verbände und Medien haben in den letzten zehn Jahren in erheblichem Maße dazu beigetragen, Fragen der Umweltbelastung, -zerstörung, aber auch -gestaltung in die breite Öffentlichkeit zu tragen und deren intensive und fort-dauernde Diskussion anzuregen. Die ganz überwiegende Zahl der Politiker war zunächst geneigt, sowohl die Dringlichkeit der Probleme als auch die Nachhaltigkeit ihrer Einwirkung auf die Öffentlichkeit zu unterschätzen; auch jetzt ist nur erst ein kleiner Teil von Abgeordneten in Bund, Ländern und Gemeinden davon überzeugt, daß Natur- und Umweltschutz als zumindest gleichrangig mit Energieversorgung, Arbeitslosigkeit, innerer und äußerer Sicherheit usw. zu behandeln, ja unabhängig mit ihnen verknüpft sind.

Auch in der Öffentlichkeit selbst herrscht immer noch — ausgesprochen oder unausgesprochen — die Vorstellung, die wesentlichen Umweltprobleme könnten einzeln und ohne wesentliche Rückwirkungen auf andere Bereiche gelöst werden. Hauptsächlich ist dies durch folgende Faktoren bedingt:

Unser gesamtes Ausbildungs- und Erziehungssystem hat sei jeher, besonders aber seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges, die Unterrichtung unserer Kinder und der Jugend in biologischen Zusammenhängen stark vernachlässigt. Es verwundert daher nicht, daß die Mehrzahl unserer Bürger aller Berufe und Bildungsformen außerstande ist, die innere Verknüpfung aller menschlichen Lebensäußerungen miteinander zu sehen und zu begreifen, daß auch Wirtschaft und Gesellschaft Teilbereiche solcher Lebensräume sind und nicht gesunden bzw. gesund bleiben können, wenn man ihnen erlaubt, das Gesamtgefüge des Lebendigen zu einseitig zu sehen und weitgehend zu stören.

Die einseitige Betonung von Maß und Zahl in der modernen, vorwiegend technisch orientierten Naturwissenschaft hat den Blick für qualitative Probleme verstellt. Man meint, wenn man Luft- und Wasserverschmutzung beseitige oder doch verringere, für Sauberkeit der Ortschaften Sorge, hier und da etwas auf dem Gebiet der Grünordnung und -gestaltung leistet, dann müsse dabei doch schließlich wieder eine, wenn nicht heile, so doch annehmbare Umwelt herauskommen. Ohne die auf diesem Wege tatsächlich erreichten Erfolge in irgendeiner Weise schmälern zu wollen, muß doch festgestellt werden, daß insgesamt diese Hoffnung trügerisch ist. Es handelt sich eben nicht um eine Summierung von Einzelfaktoren, sondern um ihr miteinander vernetztes, der menschlichen Natur gemäßes System, ein Gefüge, das als Ganzes, eben als Ökosystem reagiert.

Es bedarf der Hervorhebung, daß die wesentlichen Umweltprobleme, die durch die Technik entstehen, nicht wieder mit einer Art Supertechnologie ins Lot zu bringen sind. Die technologischen Superstrukturen, die in eine unbestimmte Zukunft weisen, erfordern gerade eine erhöhte Verantwortung des Menschen, wenn ein Ausgleich von Natur und Technik erreicht werden soll. Schulen und Hochschulen, Kirchen, Verbände und Parteien und nicht zuletzt Presse, Rundfunk und Fernsehen obliegt die Aufgabe, Bewußtsein und Verantwortung des Menschen für die Sicherung der natürlichen Umwelt als Lebensgrundlage der Gesellschaft zu wecken und zu entfalten.

Es ist daher zu begrüßen, daß die Ständige Konferenz der Kultusminister am 17. Oktober 1980 eine Empfehlung zur Umwelterziehung in der Schule verabschiedet hat, die einen Katalog von Grundsätzen und Zielen der Erziehung zu Umweltbewußtsein und Umweltschutz enthält.

15. Zusammenfassende Empfehlungen

Die vorstehende Stellungnahme enthält bereits eine Reihe von Empfehlungen, die nachstehend zusammengefaßt werden:

1. Zum Verhältnis von Bund und Ländern im Naturschutzrecht

- Die Länder sollten ihre Landesgesetze für Naturschutz und Landschaftspflege, soweit vor dem BNatSchG erlassen, baldmöglichst novellieren und dem Bundesrahmengesetz anpassen.
- Die Länder, die noch keine Gesetze für Naturschutz und Landschaftspflege erlassen haben, sollten ihre Entwürfe ebenfalls baldmöglichst als Gesetze verabschieden.
- Die im BNatSchG und den Landesnaturschutzgesetzen enthaltenen Grundsätze sollten so präzise formuliert werden, daß sie anwendbar sind.
- Die Abwägungsgebote nach § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 1 BNatSchG sollten so abgeändert werden, daß im Zweifelsfall aus Gründen des Gemeinwohls Natur und Landschaft eine Priorität einzuräumen ist, weil Nutzungsansprüche an den Raum in der Regel zu ihren Lasten gehen.

2. Zur Landschaftsplanung — Orientierung raumbezogener Planungen an den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege

- Alle raum- und landschaftsbezogenen Planungen, wie Landesplanung, Bauleitplanung und Fachplanung, sollten sich künftig besser an den Zielen und Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege orientieren, als dies bislang der Fall war. Das setzt die Ausarbeitung von Landschaftsprogrammen und die Aufstellung von Landschaftsrahmenplänen voraus, in denen sich die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege niederschlagen.
- Die in § 5 BNatSchG festgelegten Landschaftsrahmenpläne sollten grundsätzlich als Teilpläne von Regional- und Gebietsentwicklungsplänen aufgestellt werden und somit als Ziele die Raumordnung und Landesplanung auch in der Bauleitplanung beachten werden.
- Die in § 6 BNatSchG fehlende verbindliche Verknüpfung von Landschaftsplanung und Bauleitplanung und damit ihre Verbindlichkeit für die Bauleitplanung bedarf einer eindeutigen bundes- und landesgesetzlichen Regelung; sie sollte auch in den Ländern nicht wesentlich voneinander abweichen. Auch sollte sichergestellt sein, daß ein vollständiger Landschaftsplan (einschließlich Maßnahmen für den Arten- und Biotopschutz) vorliegt, bevor Bauleitpläne aufgestellt werden (z. B. im Rahmen der gemeindlichen Entwicklungsplanung).
- Soweit in den Fachplanungsgesetzen Abwägungsklauseln ohne Bezug auf das BNatSchG vorhanden sind, sollten künftig die Naturschutzregelungen als Belang eingestellt werden.
- Es bedarf einer Regelung, wieweit vorhandene Landschaftspläne in der Fachplanung zu beachten sind. Es wäre von Vorteil, wenn die zuständigen oberen Landesbehörden Richtlinien über die Berücksichtigung von Naturschutz und Landschaftspflege in den einzelnen Fachplanungen erlassen würden.
- Die zuständigen Behörden sollten darauf drängen, daß die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten besser genutzt werden und damit das Vollzugsdefizit abgebaut wird.

3. Zu den Eingriffen in Natur und Landschaft und ihrem Ausgleich

- Die aufgrund § 8 Abs. 9 BNatSchG von den Ländern zu erlassenden Vorschriften über Ersatzmaßnahmen, so auch Ausgleichsabgaben in Geld, müssen auf berechnete Ausnahmen beschränkt bleiben, um einen »Freikauf« durch den Verursacher auszuschließen.
- Ausgleichsabgaben wie auch Geldbußen und Geldstrafen dürfen nur für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege verwendet werden, was z. B. über einen Naturschutzfonds möglich ist.

4. Zur Prüfung der Umweltverträglichkeit

- Die Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes vom 22. August 1975 sollen dahingehend erweitert werden, daß sie auch für Fachplanungen verpflichtend sind, für die »in oder aufgrund von Rechtsvorschriften spezielle Bestimmungen zum Schutz der Umwelt« erlassen sind. Diese Bestimmungen sind zumeist nicht ausreichend und können eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht ersetzen.
- Die Ländern sollten, soweit nicht bereits geschehen — ebenfalls Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit mit Verbindlichkeit für die Fachplanungen aufstellen.
- Die im Umweltgutachten 1974 (BT-Drucksache 7/2802) des Rates von Sachverständigen enthaltene Empfehlung, die materiellen Grundsätze der Umweltverträglichkeitsprüfung und das Verfahren in einem Bundesgesetz zu regeln, sollte gründlich geprüft werden.

5. Zum Arten- und Biotopschutz

- Die bundesgesetzlichen Regelungen über den Artenschutz müssen auch den Biotopschutz einbeziehen, weil er eine Voraussetzung für den Artenschutz ist.
- Der Bundesgesetzgeber sollte im Interesse des Naturschutzes und der Landschaftspflege seine pflanzenschutzrechtliche Kompetenz voll ausschöpfen und nicht nur die Zulassung, sondern auch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln umfassend regeln. Damit soll auch — wenn notwendig — eine Einschränkung des Einsatzes von Bioziden und Pestiziden erreicht werden.
- Die Anwendung von Pestiziden sollte in Zukunft ausreichend kontrolliert werden.

6. Zu Schutzgebieten, Nationalparks und Naturparks

- Ein wirksamer Gebietsschutz setzt ein integriertes Schutzgebietssystem voraus, das in den Zielkatalog des BNatSchG (§§ 1 und 2 in Verbindung mit § 13) aufgenommen werden soll.
- Nationalparke sollen grundsätzlich ohne Einschränkung den Schutzstatus eines Naturschutzgebietes erhalten, um Zielkonflikte mit Nutzungsansprüchen auszuschließen.
- Die Verwaltung eines Nationalparks soll direkt der für den Naturschutz zuständigen Landesbehörde unterstellt werden, um regionale und örtliche dem Schutzzweck entgegenstehende Interessenseinflüsse auszuschließen.
- Naturschutzgebiete und ökologisch wertvolle Flächen in National- und Naturparks sollen soweit wie möglich mit öffentlichen Mitteln oder mit Hilfe von Naturschutzfonds und Naturschutzstiftungen angekauft und damit Nutzungen ausgeschaltet werden, die zu Beeinträchtigungen des Schutzzweckes führen können.
- Schutzwürdige Gebiete sollen ebenfalls erfaßt und in Karten dargestellt werden, wie dies für wertvolle und

schutzwürdige Biotope in einigen Ländern bereits geschehen ist.

- In Naturparks sollten nicht nur die Erholungsfunktion sichergestellt, sondern auch die ökologischen Ausgleichsfunktionen durch Flächenschutz ermöglicht und durch landespflegerische Maßnahmen weiterentwickelt werden. Diese Doppelfunktion soll sich auch im Text des BNatSchG (§ 16 Abs. 1 und 2) und den Landesgesetzen niederschlagen.
- Landschafts- und Einrichtungspläne sollten in ihrem Inhalt der Vielfachfunktion der Naturparke entsprechen und die für Schutz, Pflege und Entwicklung erforderlichen Maßnahmen enthalten.
- Für Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen in Naturparks sollen ausreichende Geldmittel zur Verfügung gestellt und die Geschäftsstellen mit ökologisch und landschaftspflegerisch geschultem Personal besetzt werden.

7. Zur Erholung in Natur und Landschaft

- Das Betretungsrecht, so auch der Zugang zu Wald, Gewässern und freier Landschaft, sollte bundeseinheitlich geregelt werden.
- Im Interesse ökologisch wirksamer Gewässerufer bedarf die Freihaltung von Uferzonen (in einer Tiefe von mindestens 50 m, besser 100 — 150 m) vor Bebauung einer gesetzlichen Regelung, die sich nicht nur auf Hochbauten, sondern auch auf Verkehrsbauten erstreckt.
- Auch Küsten, Bergkuppen und Steilhänge sollen grundsätzlich nicht mit Häusern bebaut werden.
- Solange die freiraumbezogene Erholung kein eigenes Fachplanungsinstrumentarium besitzt, wird es als zweckmäßig erachtet, sie im Rahmen der Landschaftsplanung zu berücksichtigen und so zu entwickeln, daß Konflikte mit Natur und Landschaft weitgehend ausgeschlossen werden können.
- Die Erholungsaktivitäten sollen an den Erfordernissen von Naturschutz und Landschaftspflege ausgerichtet werden.

8. Zur Landwirtschaftsklausel — Zur Ökologie des Landbaues

- Die im BNatSchG verbindlich formulierte Landwirtschaftsklausel ist wegen ihrer Fragwürdigkeit nicht mehr aufrechtzuerhalten.
- Es sollte ein Negativkatalog solcher landwirtschaftlicher Maßnahmen aufgestellt werden, die als Eingriffe in Natur und Landschaft zu erachten sind, um die ökologisch unbefriedigende Landwirtschaftsklausel einzuschränken.
- Es ist notwendig, künftig die ökologischen Belange auch im Landbau stärker zu berücksichtigen (vgl. auch Empfehlungen zum Arten- und Biotopschutz).
- Neben einer Regelung über die Beschränkung der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln sollte auch die Frage einer Beschränkung der Verwendung von Düngemitteln geprüft werden.

9. Zur Bürgerbeteiligung und Verbandsbeteiligung

- Da das BNatSchG keine Bürgerbeteiligung, wie sie § 2 a BBauG vorsieht, kennt, sollte sie in ähnlicher Weise im Naturschutzrecht verankert werden und auch in der Landschaftsplanung zum Tragen kommen.

10. Zur Verbandsklage

- Um eine Rechtszersplitterung in den Bundesländern zu vermeiden, sollte der Bundesgesetzgeber bald für den Naturschutz und für die Landschaftspflege eine Verbandsklage für die nach § 29 BNatSchG anerkannten Verbände einführen, für die sich der Rat bereits anlässlich der Beratungen zum BNatSchG im Jahre 1975 eindeutig ausgesprochen hat.

11. Zum staatlichen und kommunalen Vollzug der Landesnaturschutzgesetze

- Die Zuständigkeiten der Ministerien sowie nachgeordneter Staats- und Kommunalbehörden sollten verbessert und so abgegrenzt werden, daß Überschneidungen, Lücken und Zweifel auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben.
- Der Rat gibt der Betreuung des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch die untere staatliche Behörde den Vorzug gegenüber dem sich abzeichnenden Trend zur Kommunalisierung, die wegen des Interessenkonfliktes problematisch sein kann.
- Die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden müssen ausreichend mit Fachkräften ausgestattet werden, um ihre Aufgaben als Träger öffentlicher Belange erfüllen zu können.

12. Zur Ergänzung des Strafrechts

- Amtsträger, die es unterlassen, pflichtgemäß gegen umweltschädigendes Verhalten dritter Personen einzuschreiten, müssen zur Verantwortung gezogen werden.
- Auch die Verantwortlichen für fehlerhafte behördliche Planungen und fehlerhafte Erteilungen von Genehmigungen müssen strafrechtlich belangt werden können.

13. Zur Ausbildung, Forschung und Organisation

- Die Lehrpläne für die Ausbildung von Fachkräften der Landespflege müssen dahingehend erweitert werden, daß rechtliche Grundlagen ausreichend vermittelt und die Durchsetzung naturschützerischer Belange, vor allem im Bereich der Eingriffsplanung, in die Ausbildung einbezogen werden. Außerdem sollten die Hochschulen und Universitäten der Nachausbildung ihren Absolventen, vielleicht in den Semesterferien, größere Aufmerksamkeit schenken.
- Es sollten Lehrstühle für Ökologie eingerichtet und ökologische Lehr- und Studiengänge vorgesehen werden.
- Neben den Fachrichtungen, die in Natur und Landschaft eingreifen, sollte in Zukunft auch im Studium der Juri-

sten die Ausbildung auf naturwissenschaftliche Grundlagen erweitert werden.

- Es wäre zu begrüßen, wenn die Deutsche Forschungsgemeinschaft einen eigenen Fachausschuß für Landschaftsökologie, Naturschutz und Landschaftsplanung mit eigenen Gutachtern einrichten würde.
- Um die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden ausreichend mit qualifiziertem Personal ausstatten zu können, sollten ggf. Stellen aus anderen Fachbereichen, deren Aufgaben rückläufig sind, auf den Sektor Landespflege verlagert werden.
- Die aufgrund des BNatSchG berufenen Beiräte sollen so zusammengesetzt sein, daß sie die Behörden unabhängig und mit der nötigen fachlichen Qualifikation beraten können. Soweit keine Landesstellen mit Landesbeauftragten mehr vorhanden sind, sollten die Beiräte die Aufgaben dieser bewährten Einrichtung übernehmen und der Beiratsvorsitzende die Funktion des Beauftragten für Naturschutz und Landschaftspflege übernehmen.

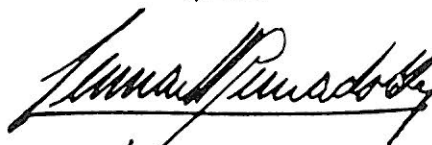
14. Zum Umweltbewußtsein — Umweltverantwortung

- Schulen und Hochschulen, Kirchen, Verbänden und Parteien, vor allem aber auch allen Massenmedien obliegt die Aufgabe, das Bewußtsein und die Verantwortung des Menschen gegenüber der Umwelt zu stärken und sich hierbei besonders an die Jugend zu richten.

Im übrigen verweist der Deutsche Rat für Landespflege auf seine Studie zur »Grünen Charta von der Mainau« vom 10. März 1980, abgedruckt in Heft 34 seiner Schriftenreihe (S. 279 ff.), und nimmt hier insbesondere Bezug auf S. 281 bis 283 (Naturschutz), S. 288 (Bundesnaturschutzgesetz), S. 289 (Flurbereinigungsgesetz) und S. 290/291 (Schlußfolgerungen und Zielsetzungen).

Die vorstehende Stellungnahme wurde dem Herrn Bundespräsidenten als Schirmherrn des Rates, dem Herrn Bundeskanzler, den beteiligten Bundes- und Landesministerien und -senatoren sowie den Bundes- und Landesparlamenten mit der Bitte zugesandt, sie für ihre weitere gesetzgeberische Tätigkeit und die Durchführung der Gesetze auszuwerten.

Sprecher:



(Dr. h.c. Graf Lennart Bernadotte)

Die rechtliche Bedeutung der Ziele und Grundsätze des Bundesnaturschutzgesetzes und der Ländernaturschutzgesetze

I. Vorbemerkungen

Das Bundesnaturschutzgesetz ist am 24. Dezember 1976 in Kraft getreten. In diesem Gesetz ist in § 4 eine Frist von zwei Jahren vorgesehen, um dieses Rahmengesetz durch Länderrecht, sei es durch neues Recht, sei es durch Anpassung bestehender Rechts, auszufüllen. Diesem Gesetzesauftrag sind noch nicht alle Länder nachgekommen. Mehrere Gesetze sind auch erst nach dem Ablauf der Frist am 24. Dezember 1978 erlassen worden. Ich sehe in dem Verhalten der Landesgesetzgeber nicht nur ein verfassungsrechtlich bedenkliches, sondern ein für das föderalistische Prinzip gefährliches Vollzugsdefizit, das nachträglich denen Recht zu geben scheint, die für eine Vollkompetenz eintraten. Dieses Verhalten kann auch in Zukunft immer wieder für weitere Kompetenzwünsche des Bundes herangezogen werden.

Für die Ziele und Grundsätze ist dieses Anpassungsdefizit allerdings insofern weniger von Bedeutung, als sie gemäß § 4 Satz 3 mit Inkrafttreten des Gesetzes am 24. Dezember 1976 unmittelbare Geltung erlangt haben. Aber ihre Verwirklichung ist eben oft sehr lange Zeit oder auch noch für eine längere Zukunft nicht in vollem Umfang sichergestellt.

Nur für den Katalog der Grundsätze sieht das Gesetz vor, daß die Länder Ergänzungen vornehmen können. Davon haben einige Länder in verschiedener Weise Gebrauch gemacht. Jedoch ergeben sich für Baden-Württemberg und für Hessen nicht unbedeutende Abweichungen auch in anderen Punkten. Baden-Württemberg hat einen weiteren Zielkatalog als § 1 Bundesnaturschutzgesetz; Abs. 3 zählt auch den Schutz der Wildpflanzen und der freilebenden Tierwelt, ihres Lebensraumes und ihrer Arten dazu. Eine parallele Bestimmung befindet sich zwar, wenn auch allgemeiner formuliert, in § 2 Bundesnaturschutzgesetz als Grundsatz 10. Diese unterschiedliche Regelung hat jedoch auch inhaltliche Bedeutung, wie ich unten darlegen werde. Außerdem wird in § 1 Abs. 5 Bad.-Württ. NatSchG für Maßnahmen und Planung die Beachtung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung vorgeschrieben. Das ergibt sich allerdings auch für die Landschaftspläne aus § 5 BNatSchG. Der hessische Entwurf enthält eine m. E. erhebliche Präzisierung des Verhältnisses des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu anderen Interessen in seinem § 2 Abs. 2. Ich zitiere: »Von den Vorschlägen der Naturschutzbehörde kann abgewichen werden, wenn dies aus anderen überwiegenden Gründen des Gemeinwohls notwendig ist«. Alle genannten Abweichungen sind m. E. zulässig, da sie weder dem Wortlaut noch auch den Prinzipien des Naturschutzes des Bundes widersprechen.

II. Funktionsanalyse

Ich möchte nunmehr versuchen, die rechtlichen Funktionen der Ziele und Grundsätze zu analysieren.

a) Ziele

Das Gesetz bezieht Ziele und Grundsätze dergestalt aufeinander, daß jene durch diese verwirklicht werden sollen. Die »Ziele« des § 1 haben also eine fundierende Funktion. Ausgehend von einer Parallelisierung zur Systematik des Bundesraumordnungsgesetzes bestimmt SCHMIDT-ASSMANN in Anlehnung an den Zielbegriff des § 1 des ROG die Ziele

des Naturschutzes und der Landschaftspflege als zwar umfassende, aber noch nicht konkretisierte raumbezogene Aufgabenbeschreibung oder Aufgabenumschreibung, in der der Gegenstand der Aufgabe, die Betrachtungsweise des Gegenstandes und die Handlungsaufträge bezeichnet seien¹. Ich möchte § 1 BNatSchG als die rechtsverbindliche Konstitution des Handlungssystems Naturschutz und Landschaftspflege ansehen, bestimmt nach *Handlungsziel*: Sicherung der Lebensgrundlagen und der Erholungsmöglichkeiten der Menschen; nach *Handlungsgegenstand*: Schutz von Natur und Pflege der Landschaft; nach *Handlungsrichtpunkten* (Ziele i. e. S.): Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, Pflanzen- und Tierwelt, Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft; und schließlich *Handlungsformen*: Schützen, Pflegen, Entwickeln². Diese generelle Konstitutionsnorm wird in den weiteren Abschnitten des Gesetzes inhaltlich und im Hinblick auf Verfahren, Maßnahmen etc. und auch durch die Landesnaturschutzgesetze entfaltet. Diese Normen ihrerseits vermitteln die Inhalte der Konstitutionsnorm, was z. B. bedeutet, daß sie auch von ihr her zu interpretieren sind. Wo weitere Entfaltungen und Vermittlungen fehlen, kann gegebenenfalls ein unmittelbarer Rückgriff auf sie möglich sein. Wo in anderen Gesetzen auf Naturschutz und/oder Landschaftspflege Bezug genommen wird, vermitteln diese Normen ihrerseits die Konstitutionsnorm des § 1. Meines Erachtens unterscheidet sich § 1 Abs. 1 BNatSchG daher wesentlich von § 1 ROG, obwohl auch dort »Ziele der Raumordnung« bestimmt werden. Der Inhalt dieser Normen beschränkt sich jedoch darauf, drei nebeneinanderstehende, von einander unabhängige, heterogene Handlungsziele festzulegen: Sicherung der freien Entfaltung der Persönlichkeit, Berücksichtigung des Ziels der Wiedervereinigung, Schaffung und Förderung der Voraussetzungen für die Zusammenarbeit im europäischen Raum. Im BNatSchG hat hingegen, wie dargelegt, die Norm eine in sich viel genauere Struktur. Handlungsziel, Handlungsgegenstand, Handlungsrichtpunkte (Ziele i. e. S.) und Handlungsformen sind dergestalt aufeinander bezogen, daß sie ein in sich geschlossenes Ganzes bilden. Der Unterschied gegenüber § 1 ROG wird u. a. auch darin deutlich, daß das Abwägungsgebot im ROG an die Grundsätze in § 2 Abs. 2 ROG anschließt, im BNatSchG jedoch an die Zielbestimmung in § 1 Abs. 2. Im ROG sind die »Ziele« Maßstäbe der Abwägung; im BNatSchG sind sie Objekte der Abwägung untereinander und mit anderen. Zum dritten werden in § 5 BNatSchG die Ziele, nicht aber die Grundsätze für die Planung in bezug genommen, während in §§ 4 und 5 ROG die Grundsätze des § 2 ROG Maßstäbe sind.

b) Grundsätze

Gemäß § 2 Satz 1 haben die Grundsätze die Funktion, der Verwirklichung der Ziele zu dienen, d. h. Naturschutz und Landschaftsplanung als Handlungssystem werden hier inhaltlich entfaltet und konkretisiert. Allerdings sind diese Grundsätze nicht erschöpfend. Die Grundsätze erscheinen als Handlungsgebote in indikativischer Form. Sie vermitteln als solche die Handlungsinhalte des § 1 Abs. 1 in Handlungsanweisungen. Das schließt einen unmittelbaren Rückgriff auf jene zwar nicht aus, zumal die Kataloge auch in ihrer Erweiterung durch die Länder nicht abschließend sind. Aber die Vermittlung durch die »Grundsätze« erlaubt es, ein-

deutiger das Handeln der Adressaten, d. h. der staatlichen Behörden zu steuern, genauer auf seine Wirkungen im Naturschutz und in der Landschaftspflege hin einzustellen und zu kontrollieren. Die Grundsätze sollen Naturschutz und Landschaftspflege operationalisierbar machen.

Ob und inwieweit das gelingt, hängt einerseits von dem Bestimmtheitsgrade der Grundsätze selber ab, zum anderen von den zu steuernden administrativen Tätigkeitsinhalten und -formen. Denn es ist nicht auszuschließen, daß die jeweils konkrete Situation auch für die Anwendbarkeit relativ unbestimmter Grundsätze klare Anwendungsinhalte ergibt. Aber diese Grundsätze in Form von Geboten sind in ihrer Bestimmtheit doch sehr verschieden, weil, wie SCHMIDT-ASSMANN zu Recht bemerkt, die Tatbestände in dem Grad ihrer Konkretheit sehr verschieden sind³. In einigen Nummern handelt es sich nur um Ergänzungen oder gar um abgewandelte Wiederholungen der Handlungsanleitungen des § 1 Abs. 1, so ganz eklatant die Nr. 1; aber auch die Nr. 3 ist relativ unbestimmt, ebenso die Nr. 4. Aber gerade die beiden letztgenannten Grundsätze können in Verbindung mit einem konkreten Sachverhalt sehr wohl eine genauere Bedeutung erlangen. Andere Grundsätze hingegen weisen einen recht weitgehenden Konkretisierungsgrad bereits in sich selbst auf, z. B. Nr. 5 insbesondere im 2. Satz, die Nr. 6 insbesondere 3. Halbsatz, die Nr. 9 auch hier wieder insbesondere der 2. Halbsatz; das gilt zum Teil auch für die ergänzenden Grundsätze in den Landesgesetzen, so z. B. für einige der hessischen zusätzlichen Vorschriften, etwa die Nr. 1 oder die Nr. 2. Für einige haben die Tatbestandsmerkmale eine relative Weitläufigkeit. Es wird für diese eine zum Teil erhebliche weitere Konkretisierungsarbeit zu leisten sein, wobei der Jurist auch hier, wie im gesamten Umweltbereich und nicht nur dort, auf Aussagen anderer Wissenschaftler angewiesen ist. Diese Konkretisierungsarbeit unbestimmter Gesetzesbegriffe ist aber dem Juristen eine geläufige Tätigkeit. Daher können die Grundsätze auch nicht generell nur als Richtpunkte oder Belange angesehen werden; dies scheint mir eine zu weitgehende Reduktion ihrer Funktionen.

Die Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege vollzieht sich in verschiedenen Tätigkeitsweisen der Verwaltung, die SCHMIDT-ASSMANN nach Planung und administrativen Einzelmaßnahmen unterscheidet⁴. Die Grundsätze sind prinzipiell auf beide gleichermaßen bezogen und stellen für beide rechtlich verbindliche Handlungsanleitungen dar. Einige werden aber nur für die eine oder die andere dieser Handlungsweisen Wirkung entfalten können. Meines Erachtens ist es jedoch aufgrund der Formulierung nicht zulässig, § 2 primär als Planungsnorm zu deuten⁵. Das würde im übrigen zu einer Funktionsbeschränkung führen, die dem komplexen System des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht gerecht wird. Nur wenn auch die administrativen Einzelmaßnahmen alle durch Planung vermittelt würden, wäre eine solche Reduktion zulässig. Aber das ist ja heute — Gott sei Dank — bei weitem noch nicht der Fall. Auch die fehlende Systematik und Rangfolge der Grundsätze innerhalb des Kataloges, die bei den um Ländergrundsätze noch ergänzten Katalogen noch erheblicher ist, deutet eher auf die Notwendigkeit einer Einzelbetrachtung der Grundsätze als auf eine Gesamtbetrachtung der Norm hin. Außerdem stellt § 2 Abs. 1 Satz 1 auf den »Einzelfall« ab. Damit ist nicht der »Einzelfall« im Sinne des allgemeinen Verwaltungsrechts zur Abgrenzung des Verwaltungsaktes von einer Norm gemeint, sondern der jeweilige konkrete Handlungszusammenhang, sei es eine Planung, sei es ein administrativer Einzelakt.

Dem bisher Gesagten steht m. E. die sogenannte dreifache Schranke des § 2 Abs. 1 Satz 1 nicht entgegen. Denn diese ist nicht auf den Inhalt und die allgemeine Funktion von Zielen und Grundsätzen bezogen, sondern auf ihre Verwirklichung im jeweils konkreten Einzelfall; d. h. diese Schranke

bestimmt die rechtliche Wirkung für das jeweilig konkrete administrative Handeln bei der konkreten Problembewältigung. Auf diese rechtliche Wirkung ist nunmehr näher einzugehen.

III. Rechtswirkung

a) Unmittelbarkeit

Gemäß § 4 Satz 3 sind Ziele und Grundsätze unmittelbar in den Ländern verbindlich. Sie bedürfen also keiner Umsetzung durch den Landesgesetzgeber mehr. Die Verbindlichkeit bezieht sich aber nur auf staatliches Handeln, nicht auf das Handeln von Privatpersonen⁶.

b) Organschaftliches Handeln

1. Gebunden ist zunächst der Landesgesetzgeber. Das gilt nicht nur für diejenigen Gesetze, die unmittelbar Naturschutz und Landschaftspflege zum Gegenstand haben, sondern m. E. auch für die Gesetze, die Naturschutz und Landschaftspflege mit betreffen. Allerdings sind dabei auch andere Bundesgesetze mit in Betracht zu ziehen und gemäß dem bundesgesetzlich festzustellenden Verhältnis der Gesetze zueinander die landesgesetzlichen Regelungen zu treffen. Das wird vor allem für Gesetze im Rahmen der Landesplanung Bedeutung erlangen können. Wie das Verhältnis zueinander ist, ist jeweils im Einzelfall festzustellen.

2. § 3 Abs. 1 überträgt die Durchführung des Gesetzes besonderen Naturschutz- und Landschaftspflegebehörden. Das entspricht einer deutschen Tradition. Allerdings ist dabei auch zu berücksichtigen, in welcher Art und Weise diese Behörden zu handeln haben.

3. Gemäß § 3 Abs. 2 haben sonstige Behörden und andere Stellen die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen. Da die Verwirklichung gemäß § 2 nach Maßgabe der Grundsätze erfolgen soll, haben diese Behörden und andere Stellen die Grundsätze mit heranzuziehen. Unterstützung ist verfahrensmäßig dahin näher konkretisiert, daß die Naturschutz- und Landschaftspflegebehörden rechtzeitig unterrichtet und angehört werden sollen. Damit ist aber der Inhalt der Unterstützungspflicht in materieller Hinsicht noch nicht erfüllt. Was das in concreto bedeutet, hängt von den zu bewältigenden Problembereichen ab und auch vor allem von den Handlungsformen, Planungen und administrativer Einzelmaßnahmen.

c) Handlungsformen

1. Planungen

Abgesehen von den Planungen nach dem BNatSchG, die in §§ 5 und 6 geregelt sind, kommen die raumintegrierenden Planungen nach dem ROG, den Landesplanungsgesetzen und dem BBauG einerseits und die Fachplanungen nach den Fachplanungsgesetzen andererseits in Betracht⁷. Hier sind zwei Kategorien zu unterscheiden, jene die Verweisungen auf Naturschutz und Landschaftspflege in verschiedener Form enthalten und jene Planungsgesetze oder Planungsregelungen, die solcher »Naturschutzklauseln« (SCHMIDT-ASSMANN) entraten. Für die erste Kategorie gilt, daß durch die Naturschutzklauseln in komprimierter Form auf die Ziele und Grundsätze des Naturschutzgesetzes verwiesen wird. Durch das Naturschutzgesetz sind m. E., und hier erweist sich wieder die wesentliche Funktion der Konstitutionsnorm des § 1 Abs. 1 aber auch der Grundsätze des § 2, Naturschutz und Landschaftspflege inhaltlich in allgemeiner Form definiert. Sie werden über die Naturschutzklauseln in diese Planungen hinein vermittelt. Ihre Rechtswirkung ist daher zunächst jedenfalls keine unmittelbare, sondern eine mittelbare. Sie werden damit allerdings auch den

in diesen Gesetzen vorgesehenen Voraussetzungen und Bedingungen der Verwirklichung, vor allem dort genannten Abwägungsgeboten unterworfen. Ob daneben noch Raum für eine unmittelbare Wirkung besteht, ist jeweils im Einzelfall zu prüfen; in der Regel wird das aber aller Voraussicht nach nicht der Fall sein. Voraussetzung ist im übrigen natürlich, daß sich die Grundsätze überhaupt als planungsrelevante Aussagen begreifen lassen. Das ist nicht für jeden Grundsatz der Fall.

Soweit Planungsgesetze keine derartigen Naturschutzklauseln enthalten, kommt den Zielen und Grundsätzen, wie SCHMIDT-ASSMANN zu Recht dargetan hat⁸, ebenfalls eine abwägungsrelevante Bedeutung zu, da sie Elemente des bei jeder Planung zu beachtenden Gemeinwohls sind. Das gilt vor allem für Infrastrukturplanungen, besonders bei Verkehrswegeplanungen und Planfeststellungen. Hier gibt es zum Teil inzwischen Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung, die allerdings keinen rechtsnormativen Charakter haben. Diese beziehen aber auch Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege ein. Sie erfahren durch § 1 und § 2 BNatSchG nähere Konkretisierung. SCHMIDT-ASSMANN nennt außerdem auch Entwicklungs-, Haushalts- und Stellenpläne. Die Unterstützungspflicht des § 3 Abs. 2 konkretisiert sich somit materiell über die Abwägungen.

Soweit Planungen von höherrangigen Plänen abhängig sind und diese bereits Aussagen zu Naturschutz und Landschaftspflege enthalten, sind diese für die niederrangigen Planungen im Rahmen der rechtlichen Vorschriften verbindlich, unabhängig davon, ob in den Planungsgesetzen selber Naturschutzklauseln enthalten sind oder nicht.

2. Administrative Einzelmaßnahmen

Schwieriger ist die Frage der rechtlichen Wirkung für die administrativen Einzelmaßnahmen zu beantworten, insbesondere für Genehmigungen, Erlaubnisse etc. aber auch für sonstiges rechtliches und insbesondere tatsächliches Handeln. Die Pflicht zur Unterstützung der Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege bedeutet eine Ergänzung, aber keine Überlagerung der sonstigen Pflichten⁹. Mehr kann den Behörden aber auch nicht aufgegeben werden, da sie ja eben die anderen Gesetze zu vollziehen haben. Aber sie haben doch, soweit möglich, diese so zu vollziehen, daß die genannten Ziele erreicht und die Grundsätze verwirklicht werden. Wie das geschieht, hängt weitgehend von den anderen Gesetzen ab. Entscheidend ist dabei, ob das Gesetz selber abschließend die Voraussetzungen für das administrative Handeln festlegt, oder ob es in irgend einer Weise Raum läßt, daß auf den Naturschutz und die Landschaftspflege eingegangen werden kann. Das ist einmal dadurch möglich, daß sich spezifische Naturschutzklauseln in dem Gesetz finden. Sie vermitteln wiederum die Ziele und Grundsätze des Naturschutz- und Landschaftspflegegesetzes in das jeweilige Spezialgesetz und machen diese damit auch in seinem Rahmen anwendbar. Eine andere Möglichkeit ist, daß global auf »sonstige Rechtsvorschriften« verwiesen wird. SCHMIDT-ASSMANN bestreitet allerdings, daß der Inhalt von § 2 als Rechtsvorschriften in diesem Sinne zu verstehen sei, weil sie eben zu unbestimmt sind¹⁰. Meines Erachtens ist hier eine differenzierende Betrachtung der einzelnen Grundsätze am Platze. Außerdem wird man unterscheiden müssen, ob es sich um die Versagung von Genehmigungen, die Erteilung von Auflagen oder die Begründung von Eingriffen handelt. Für eine Versagung von Genehmigungen etc. ist nur dann eine Möglichkeit gegeben, sie auf die Grundsätze des § 2 zu stützen, wenn den Behörden ein Ermessensspielraum eingeräumt wird.

Man könnte natürlich auch fragen, ob nicht ein Ermessensspielraum zugunsten des Naturschutzes und der Landschaftspflege selbst dort eingeräumt werden sollte, wo es

ihn sonst bisher nicht gibt, also § 3 Abs. 2 insoweit einen weitgehenden umgestaltenden Eingriff in die bestehende Gesetzgebung darstellt. Das aber scheint mir nicht gewollt und verfassungsrechtlich wäre es bedenklich. Aber man könnte immerhin darüber diskutieren. Für die Erteilung von Auflagen sind eine ganze Reihe von Grundsätzen m. E. präzise genug, um Auflagen darauf zu stützen, etwa die Nr. 5, die Ausgleichsmaßnahmen bei der Gewinnung von Bodenschätzen vorsieht, oder die Nr. 9, wo eine standortgerechte Begründung vorgesehen wird. Allerdings sind diese Grundsätze teilweise schon durch weitere Rechtsvorschriften in den Einzelgesetzen konkretisiert, so daß ein unmittelbarer Rückgriff in vielen Fällen gar nicht erforderlich ist. Hier ist § 8 miteinzubeziehen. Auf seine Regelungen ist hier nicht im einzelnen einzugehen, aber Abs. 2 hat jedoch eine gewisse Bedeutung. Zwar stellt dieser insofern eine halbherzige Regelung dar, als sie die in Satz 1 genannten Pflichten in Satz 2 an nach anderen Rechtsvorschriften notwendiges behördliches Handeln bindet, also keine neuen Genehmigungstatbestände neben nach anderen Vorschriften bestehenden bei Eingriffen in die Natur und Landschaft schafft. Satz 2 ist aber nicht etwa dahin zu verstehen, daß die anderen Rechtsvorschriften auch die in Satz 1 genannten Pflichten materiell begründen müßten, sondern dahin, daß die vorgesehenen Genehmigungen etc. nur einen formellen Anknüpfungspunkt bilden¹¹. Die Vorschriften werden durch § 8 Abs. 2 Satz 1 ergänzt; insoweit stützt er also meine These, daß zusätzliche Auflagen für Naturschutz und Landschaftspflege möglich sind. Allerdings gilt leider diese Vorschrift nicht unmittelbar, sondern muß durch Landesgesetzgebung umgesetzt werden. Die Regelung zeigt aber m. E. für den vorliegenden Zusammenhang, daß die Grundsätze auch bei Einzelmaßnahmen wirksam werden sollen, weil sie Kriterien für »Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege« i. S. d. § 8 Abs. 2 Satz 1 darstellen. § 8 Abs. 2 geht damit sogar über § 3 Abs. 2 hinaus, als nach der Formulierung »/st zu verpflichten« die genehmigende Behörde, die eben in der Regel keine Naturschutz- und Landschaftspflegebehörde ist, dem Genehmigungsempfänger die genannten Maßnahmen aufzuerlegen hat. Sie muß also Naturschutz- und Landschaftspflegegesichtspunkte aufnehmen.

Insofern ist die Unterstützungspflicht hier konkret als Pflicht zum Mitvollzug ausgestaltet. Im übrigen ist die Vorschrift des § 3 Abs. 2 auch ein Argument für die Anwendungen im Einzelfall. Denn was sollte eine Unterrichtung und Anhörung der Naturschutzbehörden, wenn daraus von vornherein nichts folgen könnte. Die erwähnte Erweiterung in § 2 Abs. 2 des hessischen Entwurfes für ein Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz stärkt m. E. diese Tendenz noch erheblich, da nicht nur ein Gleichrang zwischen den Naturschutzinteressen und den anderen vorliegen muß, sondern die letztgenannten überwiegenden Charakter haben müssen¹².

d) Die dreifache Schranke des § 2 Abs. 1 Satz 1

Die Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege, wie sie durch die Zielnormen und die Grundsätzenormen inhaltlich ausgestaltet werden, ist nun für den jeweiligen Einzelfall von vornherein an die sogenannte dreifache Schranke des § 2 Abs. 1 Satz 1 gebunden, die ihrerseits das in § 1 Abs. 2 formulierte Abwägungsgebot in sich aufnimmt. Dadurch werden Naturschutz und Landschaftspflege zwar auch von Gesetzes wegen relativiert; aber im Grunde enthält diese Schranke eine Selbstverständlichkeit. Denn keine Staatsaufgabe ist dergestalt absolut, daß sie gegenüber allen anderen Vorrang beanspruchen könnte. Es ist die Aufgabe der Politik, unter den verschiedenen Staatsaufgaben jeweils nach den Notwendigkeiten der gegebenen Lage einen Ausgleich durch Abwägung herzustellen. Allerdings geht es hier gegebenenfalls um fundamentale Voraussetzungen, da

es um die Lebensgrundlagen geht. Sie sind mit anderen Interessen nicht ohne weiters gleichrangig, da deren Erfüllung nur möglich ist, wenn die Lebensgrundlagen gesichert sind. Die Schranke des § 2 Abs. 1 Satz 1 ist bei jedem staatlichen Handeln, das auf Naturschutz und Landschaftspflege Bezug hat, wirksam, aber in durchaus verschiedener Weise. Je weiter der Handlungsspielraum, den das Recht einräumt, ist, desto mehr wird sie zum Zuge kommen können; je enger er ist, desto mehr sind die konkreten Rechtsvorschriften maßgebend. Wenn der Gesetzgeber das Erforderliche bereits festgestellt hat, auch für die Maßnahmen nach dem Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz selbst, bleibt für die Behörde keine eigene Abwägungs- oder Abschätzungsmöglichkeit mehr.

Die drei Elemente formen im übrigen ein Ganzes. Was erforderlich oder möglich ist, ist nicht unabhängig voneinander und davon zu beantworten, was im Abwägungsprozeß als zu verwirklichender Belang sich herausgeschält hat, wie die Abwägung ihrerseits das Erforderliche und Mögliche in einer je konkreten Lage mit bedenken muß. Was nicht erforderlich oder nicht möglich ist, kann kein zu verwirklichender Belang werden. Das ist vorauszusetzen, wenn nun zu den einzelnen Elementen einiges, aber sicherlich nicht alles gesagt werden soll.

1. Was erforderlich ist, bestimmt sich von dem Handlungsziel und den sie konkretisierenden vier Handlungsinhalten des § 1 her. Hier ist eine Bemerkung zur Formulierung des Handlungszieles vonnöten. Es ist anthropozentrisch ausgestaltet. Das ist m. E. eine einseitige verengende Sicht des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Natur, wenn auch in unserem Lande heute nur noch als bearbeitete, kultivierte Natur vorhanden, ist eine autonome eigenwertige, in sich selbst stehende Gegebenheit, die dem Menschen nicht nur für seine Zwecke, und seien sie noch so weit gespannt, überlassen ist. Der Mensch lebt nicht nur von ihr, sondern auch in ihr. Er ist ein Teil von ihr. Er trägt für sie eine über seine Bedürfnisse und Zwecke hinausgehende allgemeine Verantwortung. Nur eine sehr weite Interpretation des Begriffs »Lebensgrundlage«, ist diesen Erfordernissen dieser Verantwortung angemessen und muß m. E. auch in den Begriff des Erforderlichen eingehen¹³. Deshalb ist die oben erwähnte baden-württembergische Regelung, die Tier- und Pflanzenschutz in Abs. 2 schon in den Ziel- und Aufgabenkatalog getrennt von und neben dem Handlungsziel »Sicherung der Lebensgrundlagen des Menschen« in Abs. 1 aufnimmt, der Regelung des BNatSchG vorzuziehen, da sie doch zum Ausdruck bringt, daß hier ein autonomer eigener Wert steht, der neben die Sicherung der Lebensgrundlagen des Menschen tritt.

2. Was das Mögliche im konkreten Fall ist, bestimmt sich m. E. nicht einseitig nach den ökonomischen oder gar technischen Kriterien. Hier wird einerseits die Abhängigkeit vom Erforderlichen deutlich, daß es unter Umständen notwendig machen kann, daß über das nach bloß ökonomischen, insbesondere profitorientierten Gesichtspunkten Mögliche hinausgegangen wird. Ökologie ist keine Funktion der Ökonomie, wie auch die Ökonomie keine Funktion der Ökologie sein kann, sondern beide setzen als eigenständige nebeneinanderstehende Notwendigkeiten Maßstäbe für menschliches Handeln.

3. Wir wissen heute, daß Abwägung beim administrativen Handeln ein genereller Vorgang ist, der kaum zu vermeiden ist, wenn er auch mit rechtsstaatlichen Idealvorstellungen über die Bindung der Verwaltung an das Gesetz nicht ohne weiteres zu vereinbaren ist. Allerdings ist die Möglichkeit zur Abwägung innerhalb der verschiedenen Formen des administrativen Handelns in höchst unterschiedlichem Grade eingeräumt. Insbesondere im planerischen Handeln hat die Abwägung heute ihren Platz. Sie ermöglicht dem Planer Ziel- und Zweckauswahlentscheidungen zu treffen, die ihm vom

Gesetzgeber überlassen worden sind. Die Gesetze sind plurifinal ausgelegt. So hat auch die Abwägungsklausel des BNatSchG vor allem für planerisches Handeln Bedeutung¹⁴. Auf diese planerische Abwägung zielt die bekannte Definition des Bundesverwaltungsgerichts, nach der das Abwägungsverbot verlangt, »daß — erstens — eine Abwägung überhaupt stattfindet, daß — zweitens — in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß, und daß — drittens — weder die Bedeutung der betroffenen, öffentlichen und privaten Belange verkannt, noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung ermächtigte Stelle in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet«¹⁵.

Im Rahmen der Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden die Anforderungen aus dem Handlungsziel und den Handlungsinhalten untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft abgewogen. Was mit »Anforderungen« gemeint ist, ist nicht ganz klar. Es sind nicht die Ziele des § 1 Abs. 1, es sind aber auch wohl nicht die Grundsätze des § 2. Es sind wohl die in der jeweils konkreten Lage sich anbietenden Notwendigkeiten aus den jeweiligen sachlich zu bewältigenden Problemen. KOŁODZIEJCOK bezieht den Begriff auf die Qualität von Natur und Landschaft einerseits und auf die Nutzungsansprüche andererseits¹⁶. Es findet sowohl eine Abwägung der internen Anforderungen untereinander, als auch derselben mit externen Anforderungen statt. Naturschutz und Landschaftspflege werden damit relativiert, aber, wie bereits erwähnt, ist das selbstverständlich. Die eigentliche Schwierigkeit liegt darin, die Kriterien oder Maßstäbe der Abwägung dieser verschiedenen Anforderungen unter und gegeneinander zu finden, die »Metaziele«¹⁷. Das Naturschutzgesetz selbst, aber auch andere Bundesgesetze einschließlich des Grundgesetzes geben derartige Metakriterien für die Abwägung nicht oder nicht ohne weiteres her. Sie ergeben sich aus den zu bewältigenden Problemlagen, deren sachlichen Gegebenheiten und Notwendigkeiten zunächst in einer Zusammenschau der einschlägigen Gesetze und der sie konkretisierenden weiteren oder besonderen Entscheidungen zu bewerten sind. Wo solches aber nicht mehr möglich ist, d. h. insbesondere auf der obersten Planungsebene, bleibt eine Bewertung gemäß politischen Zielentscheidungen, die im Lichte der Verfassungsentscheidungen, vor allem der Grundrechte und des Sozialstaatsprinzips von den zuständigen Organen, d. h. in der Regel dem Gesetzgeber getroffen werden müssen. Abwägung hat so konkret wie möglich zu erfolgen. Dabei werden die Grundsätze als Konkretisierungen der vier Handlungsinhalte des § 1 eine wesentliche Rolle als Abwägungsmaterial spielen. Wie ich oben bereits darlegte, erschöpfen sie sich aber keineswegs in dieser Funktion als Abwägungsmaterial.

4. Die dreifache Schranke des § 2 Abs. 2 Satz 1 wirkt verschieden im Hinblick auf die Behörden, die an der Verwirklichung von Naturschutz und Landschaftspflege beteiligt sind, als auch im Hinblick auf deren Tätigkeitsformen.

Sie wirkt unmittelbar auf die Naturschutz- und Landschaftsbehörden und da insbesondere insoweit diese planend tätig sind, weil hier insbesondere das Abwägungsgebot integraler Bestandteil der Planung ist. Sie wirkt aber auch wohl bei Einzelmaßnahmen. Wieweit das der Fall ist, wäre nur durch eine genaue Analyse der einzelnen Abschnitte des Gesetzes und ihrer Konkretisierung durch die Landesgesetze festzustellen. Das ist jedenfalls zum Teil die Aufgabe weiterer Vorträge dieser Tagung.

Für sonstige Behörden und andere Stellen gilt ja von vornherein nur das Unterstützungsgebot. Unterstützen schließt gegebenenfalls Abwägung ein, um zu prüfen, ob eine Unterstützung erforderlich und möglich ist. Außerdem sind diese sonstigen Behörden und andere Stellen auch an andere Gesetze gebunden. Es ist oben dargelegt worden, daß deren planerische Tätigkeit sich nach den dafür maßgebenden Gesetzen richtet, die ihrerseits nun einerseits die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege vermitteln und andererseits eigene Abwägungsgebote haben bzw. ihnen generell unterworfen sind. Von daher bringt m. E. die Schrankentrias kein zusätzliches Element der relativen Rechtsbindung, wie sie oben bereits entwickelt worden ist. Aber auch für administrative Einzelmaßnahmen ergibt sich aus der Schrankentrias wegen der bloßen Unterstützungspflicht keine zusätzliche Relativierung. Im übrigen ist aber das Abwägungsgebot als allgemeines Abwägungsgebot bei administrativem Einzelhandeln zumindest bedenklich¹⁸. Es begründet die Gefahr, weil es die Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege den Vollzugsbehörden, z. B. bei Eingriffsgenehmigungen anheim gibt, daß Naturschutz und Landschaftspflege unverhältnismäßig zurücktreten. § 8 Abs. 2 ist m. E. die speziellere Vorschrift, die der Abwägungsklausel vorgeht und durch sie nicht relativiert werden darf.

5. Eine sehr bedenkliche und m. E. allenfalls ideologisch aber nicht tatsächlich gerechtfertigte Einschränkung der Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Natur- und Landschaftsschutzes enthält § 1 Abs. 3, die sogenannte Landwirtschaftsklausel. Es ist nicht zu bestreiten, daß landwirtschaftliche Kulturarbeit in den vergangenen Jahrhunderten wesentlich zur Gestaltung und zur Pflege unserer Landschaft beigetragen hat. Die Landschaft, wie wir sie heute kennen, ist wesentlich durch land- und forstwirtschaftliche Aktivität entstanden. Jedoch hat die landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Tätigkeit in den letzten Jahrzehnten einen erheblichen Wandel erfahren. Sie hat industriellen Charakter angenommen. Sie beruht auf Grundsätzen, die sich soweit wie möglich der industriell-technischen Produktion angleichen, soweit das im Rahmen von Naturbearbeitung überhaupt möglich ist. Das wirkt sich bis in die Produktionsmethoden hinein aus. Sie richtet sich nicht mehr nach der Natur, sondern versucht die Natur nach sich auszurichten. Das alles ist aber heute ordnungsgemäße Landwirtschaft, obwohl es nicht mehr ohne weiteres wie Landwirtschaft früherer Jahrhunderte der Landschaftspflege dient. Ob sie dem Naturschutz dient, ist sogar noch zweifelhafter. Die Vermutungsklausel ist daher m. E. nicht gerechtfertigt, zumal das, was »ordnungsgemäße« Landwirtschaft heißt, heute weithin nicht mehr festzulegen ist, sondern sich nach den jeweiligen neuen industriell-technischen Möglichkeiten wandelt. SOELL hat mit Recht auf verschiedene Eingriffe in die Natur hingewiesen, wie Kahlschläge, Umbruch wertvoller Feuchtwiesenzonen, Einebnen von Buckelwiesen im Gebirge etc., die zwar ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft sein können, aber nicht mehr dem Naturschutz oder der Landschaftspflege dienen¹⁹.

IV. Schlußfolgerung

Die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege bedürfen für ihre Verwirklichung der Integration in das Verwaltungshandeln ganz allgemein. Das ist

m. E. der eigentliche Sinn des § 3 in seinen Abstufungen, der über die bisherigen Regelungen hinaus Naturschutz und Landschaftspflege zu einer allgemeinen Aufgabe der Verwaltung erhebt. Meines Erachtens bietet das Gesetz leider einige unklare Formulierungen, die letzten Endes nur durch die Praxis und die Rechtsprechung unter Hilfestellung der Rechtslehre geklärt werden können. Dazu sollte dies ein ganz bescheidener Beitrag sein.

Anmerkungen

- 1 Schmidt-Abmann, Eberhardt: Die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Natur und Recht, 1979, S. 1—9, S. 2.
- 2 Zu den Bedeutungen dieser Begriffe im einzelnen: Kolodziejcok, Karl-Günther, Recken, Joseph: Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts, Loseblatt-Kommentar, Berlin 1977, 1107, § 1 Rdnr. 2—23; Bernatzky, Alois, Böhm, Otto: Bundesnaturschutzrecht, Loseblatt-Kommentar, Wiesbaden 1977, § 1 Rdnr. 1—14.
- 3 Schmidt-Abmann (FN 1), S. 4 f., dort auch zu Möglichkeiten der Konkretisierung durch die »planerische Gesamtsituation« und durch die »ökologischen Fachwissenschaften«. Zu der Bedeutung im einzelnen Kolodziejcok/Recken (FN 2), 1109 § 2 Rdnr. 9 ff.; Bernatzky/Böhm (FN 2), § 2 Rdnr. 3 ff.
- 4 Schmidt-Abmann (FN 1), S. 7 ff.
- 5 So aber wohl Schmidt-Abmann (FN 1), S. 7 und 8.
- 6 Ebenso Schmidt-Abmann (FN 1), S. 7.
- 7 Dazu vor allem Schmidt-Abmann (FN 1), S. 7 f.
- 8 Schmidt-Abmann *ibid.*
- 9 Kolodziejcok/Recken (FN 2), 1111 § 3 Rdnr. 7 nennen einige Beispiele.
- 10 Schmidt-Abmann (FN 1), S. 9. Aber auch er anerkennt, daß sie »nicht nur planerisch beachtliche Belange auflisten, sondern sich bemühen, zu einigen Punkten auch Faktoren oder situationsbezogene Handlungsanweisungen zu geben«, S. 4. Auch Soell, Hermann: Neuere Entwicklungen des Naturschutz- und Landschaftspflegerechtes in der Bundesrepublik Deutschland, Natur und Recht, 1980, S. 1—11, S. 6 bezeichnet sie als »teilweise recht detailliert formulierte Handlungsanweisungen«.
- 11 So wohl auch Kolodziejcok/Recken (FN 2), 1125 § 8, Rdnr. 14. Das hess. Gesetz sieht in § 6 generell eine Genehmigung für Eingriffe vor, die nach § 7 entweder von nach anderen Vorschriften zuständigen Behörden im Einvernehmen mit der unteren Naturschutzbehörde oder, falls solche nicht gegeben sind, von dieser erteilt werden. Das geht über §§ 3 Abs. 2 und 8 BNatSchG positiv hinaus.
- 12 Das ist inzwischen Gesetz.
- 13 Als zu eng empfinden diese Zielformulierung auch Kolodziejcok/Recken (FN 2), 1107 § 1 Rdnr. 2023. Nach ihrer Auffassung ist dieses Motiv in einzelnen Normen, §§ 13, 17, 22 aber auch anerkannt.
- 14 Zur Abwägungsklausel im Bundesnaturschutzgesetz Schmidt-Abmann (FN 1), S. 3 und 6; Kolodziejcok/Recken (FN 2), 1107 § 1 Rdnr. 24; Bernatzky/Böhm (FN 2), § 1 Rdnr. 15; Soell (FN 10), S. 5.
- 15 BVerwGE 34, 301.
- 16 Kolodziejcok/Recken (FN 2), 1107 § 1 Rdnr. 25.
- 17 Dazu näher Steiger, Heinhard: Zur Entscheidung kollidierender öffentlicher Interessen bei der politischen Planung als rechtlichem Problem, Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff zum 75. Geburtstag, München 1973, S. 385—428, insbesondere S. 423 ff.
- 18 Dazu auch Steiger, Heinhard: Zur Einführung einer allgemeinen oder einer besonderen Abwägungsklausel in das BImSchG, Umweltrecht ändern? Immissionsschutz und Standortvorsorge, Anhörung des Arbeitskreises für Umweltrecht, Beiträge zur Umweltgestaltung (A 64), Berlin 1978, Anlage 3, S. 150 ff.; ebenso Soell (FN 10), S. 5.
- 19 Soell (FN 10), S. 5 f.

Vergleichende Übersicht über die Anpassung der Ländernaturschutzgesetze, gegliedert nach den Regelungsgegenständen, an das Bundesnaturschutzgesetz und über die Ausfüllung der Ermächtigungen des Bundesnaturschutzgesetzes durch die Länder

Bei Übernahme des Vortrags wurde signalisiert, daß es auf eine Darstellung ankäme, ob und inwieweit die Rechtseinheit gewahrt oder zersplittert sei und in welchem Umfang die Länder von den Ermächtigungen des Bundesnaturschutzgesetzes Gebrauch gemacht hätten. Damit wird ein Maßstab für die Bewertung der Naturschutzgesetze der Länder vorausgesetzt, der bereits der Überprüfung bedarf. Kommt es darauf an, im Naturschutzrecht zu einer möglichst weitgehenden Rechtseinheit, einer möglichst weitgehenden Übereinstimmung der Ländergesetzgebungen zu kommen, können die Ländergesetze in ein System der Gut-/Schlecht-Bewertung einbezogen werden, bei dem diejenigen gute Noten erhalten, die sich an die von anderen Ländern überwiegend gewählten Regelungen gehalten und Abweichungen von bundesrechtlich vorgegebenen Musterregelungen vermieden haben? Das wird man in Frage stellen müssen. Rechtseinheit ist kein Wert an sich, schon gar nicht im Naturschutzrecht, wo die Anpassung an die natürlichen Vorgegebenheiten und überkommene Schutztraditionen sinnvoller sein kann als das Einschwenken auf fremdkonzipierte Musterregelungen.

Auch im Wasserrecht, das wie das Naturschutzrecht in Art. 75 GG nur einer Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes anheimgegeben ist, hat früher alles im Zeichen der Forderung gestanden, die überkommene Rechtszersplitterung zu beseitigen und die Rechtseinheit endlich herbeizuführen¹. Aber auch diejenigen, die heute noch mit Entschiedenheit eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes fordern, treten kaum noch für ein umfassendes und perfektes Bundeswassergesetz ein, das eine vollständige Rechtsgleichheit herbeiführen müsse². Es geht politisch nur darum, ob bestimmte Reibungsverluste abgebaut werden könnten, die sich aus landesrechtlichen Verschiedenheiten in Bereichen ergeben, in denen das Bedürfnis nach grenzüberschreitenden einheitlichen Schutzbestimmungen oder nach Belastungsgleichheit für die Industrie Vorrang haben sollte.

Aus diesem Grunde wird man als Bewertungsmaßstab für die Ausfüllung des Bundesnaturschutzgesetzes durch die Länder nicht den Grad der Einheitlichkeit, sondern den Grad der Effizienz heranziehen müssen, den die landesrechtlichen Regelungen zur Erreichung der Ziele der gesamten Gesetzgebung aufweisen. Die landesrechtlichen Instrumente sind daraufhin zu beurteilen, wie wirksam sie Naturschutzbelange jeweils durchzusetzen vermögen. Freilich muß man dabei im Auge behalten, daß die offenkundigen Schwächen des Naturschutzes nur zu einem geringen Maße auf einem Fehlen von Regelungen und an mangelnder Regelungsdichte beruhen, sondern vielmehr auf Vollzugs- und Durchsetzungsdefiziten. Daher verlagert sich die Bewertung weithin darauf, welchen Wirkungsgrad die eine oder andere landesrechtliche Regelung voraussichtlich im Vollzugsstadium erreichen wird.

Das Bundesnaturschutzgesetz bemüht sich im ganzen, durch eine Reihe von verbindlichen Vorgaben oder auch durch gewissermaßen halbverbindliche Regelungsmuster sicherzustellen, daß ein gewisses Mindestmaß an Effizienz des Naturschutzes in den Ländern nicht unterschritten wird. Das dabei verfolgte System ist recht vielschichtig. Insgesamt wird man vier Normbereiche unterscheiden müssen.

- Im Vordergrund stehen die Vorschriften, die nach § 4 Satz 3 des Gesetzes unmittelbar gelten, vom Landesgesetzgeber also weder besonders aufgenommen zu werden brauchen, noch abgeändert werden können³. Damit sind im wesentlichen verbindlich vorgegeben die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die Grundsätze, nach denen sie verwirklicht werden sollen, das Zusammenwirken der Länder bei der Planung, die Beteiligung der Bundesbehörden, die Bereitstellungspflicht für Grundstücke von Bund, Ländern und Gemeinden sowie die Verordnungsermächtigungen für den zuständigen Bundesminister nach § 22 Abs. 4, § 23 des Gesetzes.
- Eine zweite Gruppe von Vorschriften stellt Verpflichtungen für die Landesgesetzgebung fest; dabei geht es vor allem um die Aufstellung von Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsplänen, das Instrumentarium der Ausgleichspflicht für Eingriffe in Natur und Landschaft sowie die verschiedenen Schutzkategorien vom Naturschutzgebiet bis zu geschützten Landschaftsbestandteilen⁴.
- In einer dritten Gruppe von Vorschriften findet man Ermächtigungen an die Länder, ergänzende Regelungen zu treffen oder auch nicht. Hier ist ein Unterschied zu machen. Teilweise gibt das Bundesrecht dabei eine Regelung vor, von der die Länder aber abweichen können⁵. Soweit man als Leitbild eine möglichst weitgehende Rechtseinheit nimmt, könnte das Bundesgesetz also eine Tendenz enthalten, daß solche Regelungen eher negativ zu bewerten sind, nur mit Bedauern akzeptiert werden. Aber diese Interpretation ist nicht zwingend. Im Gesamtzusammenhang eines landesrechtlichen Schutzsystems kann sich eine solche Abweichung gerade als sinnvoll, ja geboten ausnehmen, um eine höhere Effizienz des Naturschutzes zu erreichen. In anderen Fällen hat die Ausfüllungsermächtigung einen deutlichen Appellcharakter, weil die Länder, ohne daß es zu einer förmlichen Verpflichtung gegenüber dem Bund gekommen wäre, dort dringend aufgerufen werden, ergänzende Regelungen zu treffen⁶.
- Eine vierte Gruppe von Vorschriften dürfte überflüssiges Bundesrecht enthalten, weil es sich kaum um mehr als einen Hinweis auf originäre Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder handelt⁷. Es liegt im Wesen des Rahmenrechts, daß die Materie nicht ausgeschöpft ist, sondern sogar noch Regelungen von ausreichender politischer Substanz für die Länder übriglassen⁸. Was danach nicht vom bundesrechtlichen Rahmen erwähnt und abgedeckt ist, kann der Landesgesetzgeber also ohnehin so gestalten, wie es ihm politisch wünschenswert erscheint. Bundesrechtliche Scheinermächtigungen dieser Art sind entbehrlich, jedenfalls dann, wenn sie noch nicht einmal den Charakter eines Appells an die Länder haben, doch bestimmte Gegenstände in jedem Fall, wie auch immer, aufzugreifen.

Zunächst sollen die Vorschriften der ersten beiden Gruppen näher beleuchtet werden. Verbindliche Vorgaben für die Landesgesetzgebung, gleichviel ob sie unmittelbar gelten oder noch landesrechtlich aufgegriffen und mit Außenwirkung versehen werden müssen, bedürfen einer Rechtferti-

gung aus Art. 75 Ziff. 3 GG; allenfalls können Übergriffe noch aus dem Sachzusammenhang zwischen Materien der konkurrierenden Gesetzgebung und Naturschutz und Landschaftspflege legitimiert werden. Wieweit der Bund im Bundesnaturschutzgesetz die ihm damit gesetzten Grenzen beachtet hat, wird vielleicht noch Diskussionen auslösen. Dabei geht es nicht um die Frage, ob das, was der Rahmen vorgibt, im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Ländern noch eine Ausfüllung von substantiellem Gewicht ermöglicht. Denn daran kann schlechterdings nicht gezweifelt werden. Es geht vielmehr um die Einschränkung, daß der Bund nach dem Grundgesetz nur eine Zuständigkeit für Regelungen *zum Schutz* von Natur und Landschaft hat, aber nicht mehr. Seine Aufgabe kann es danach grundsätzlich nur sein, ein Mindestschutzinstrumentarium vorzugeben oder vorzuschreiben, hinter dem die Länder nicht zurückbleiben dürfen. Keineswegs gibt Art. 75 Ziff. 3 GG dem Bund das Recht, aus Anlaß von Vorschriften zum Schutz von Natur und Landschaft die Inanspruchnahme, die Nutzung und auch den Verbrauch von Natur und Landschaft positiv zu normieren, also gleichzeitig eine Gesetzgebung über landwirtschaftliche Nutzung, Erholung, Freizeit und Sport mitanzuhängen⁹.

Auf einen einfachen Nenner gebracht bedeutet dies: Der Bund kann die Länder nicht daran hindern, *mehr* für den Schutz von Natur und Landschaft zu tun, als das Bundesrecht verbindlich vorschreibt, und deshalb landschaftsstrapazierende Nutzungen weiter zurückzuschneiden, als es bundespolitisch durchsetzbar war.

Die Deutung des § 1 Abs. 2 BNatSchG wird dadurch noch nicht wesentlich beeinflusst. Denn wenn die Anforderungen zum Schutz von Natur und Landschaft untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit abzuwägen sind, so ist damit nicht gesagt, daß landesrechtliche Klauseln diese Abwägung nicht noch weiter zugunsten von Natur und Landschaft verschärfen könnten. Es muß eine Abwägung stattfinden, aber das Gewicht der sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft kann durch Landesgesetz gegenüber den Schutzbelangen zurückgeschnitten werden.

Auch die Regelung in § 1 Abs. 3 BNatSchG, wonach die ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft in der Regel den Zielen des Gesetzes dient, steht landesgesetzlichen Klauseln nicht entgegen, die die immer zahlreicher werdenden Ausnahmefälle deutlich hervorheben¹⁰.

Aber mit der Regelung des § 8 Abs. 7 BNatSchG, wonach die im Sinne dieses Gesetzes ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen ist, dürfte der Bund sich endgültig übernommen haben. Abgesehen davon, daß die Relativierung in § 1 Abs. 3 BNatSchG durch die Worte »in der Regel« hier nicht wiederkehrt, ist es ganz unübersehbar, daß es dabei nicht mehr um den Schutz von Natur und Landschaft vor der Landwirtschaft, sondern um den Schutz der Landwirtschaft vor Gesichtspunkten des Schutzes von Natur und Landschaft handelt. Das aber hat mit Art. 75 Ziff. 3 GG nichts mehr zu tun. Art. 74 Ziff. 17 GG, der dem Bund die Zuständigkeit für die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung sowie die Sicherung der Ernährung gibt, kann ebenfalls nicht als Rechtfertigung herangezogen werden. Auf diesem Wege kann ggf. eine Abwägung der nach § 1 Abs. 3 BNatSchG einander widerstreitenden Interessen gesetzgeberisch stärker zugunsten der Landwirtschaft beeinflusst werden. Eine Zusammenschau der Art. 74 Ziff. 17 GG und Art. 75 Ziff. 3 GG schließt es aber aus, daß durch eine apodiktische wahrheitswidrige Feststellung Schädwirkungen für Natur und Landschaft wegretuschiert werden, ein absoluter Vorrang der Landwirtschaft also so statuiert würde, als wenn sie gegenüber dem Rahmenrecht von Bund und Ländern auf dem Gebiet des Naturschutzes

exempt wäre. Nach den recht unerfreulichen Vorgängen um das Zustandekommen dieser Landwirtschaftsklausel im Bundestag und Bundesrat scheint man nunmehr geneigt zu sein, den kompetenzwidrigen absoluten Vorrang dadurch einzuschränken, daß eine »im Sinne dieses Gesetzes ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung« eben nur eine solche sei, die ohne Eingriffe in Natur und Landschaft auskommt. Ob man mit dieser gutgemeinten Rabulistik Schlimmeres wird verhüten können, bleibt abzuwarten. Besser wäre das Zugeständnis, daß § 8 Abs. 7 BNatSchG mit der Einräumung eines absoluten Vorrangs und der Fiktion der Unschädlichkeit von in Wahrheit extrem schädlichen Bodennutzungsformen mit Art. 75 Ziff. 3 GG schlechterdings unvereinbar ist.

Damit ist freilich nicht gesagt, daß die Land- und Forstwirtschaft keine Chancen hätte, sich dem Zugriff des Natur- und Landschaftsschutzes zu entziehen. Es bleibt nur festzuhalten, daß es nicht Sache des Bundesgesetzgebers ist, den Ländern einen solchen absoluten Vorrang der Land- und Forstwirtschaft verbindlich vorzugeben. Wenn die Länder sich dazu freiwillig hergeben, ist dagegen nichts einzuwenden. Denn obwohl der Bund in § 1 BNatSchG mit der Formulierung der Ziele des Natur- und Landschaftsschutzes eine umfassende und offene Abwägung der widerstreitenden Belange vorgeschrieben hat, liefert doch der viel konkretere § 8 Abs. 7 BNatSchG einen sicheren Anhalt dafür, daß die land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzungen, wenn sie nur im Sinne des Überkommenen und betriebswirtschaftlich Gebotenen ordnungsgemäß erscheinen, möglichst tabu sein sollen. Wenn die zuständigen Landesgesetzgeber diesen Ball auffangen, steht dem höherrangigen Recht nicht entgegen. Aus Art. 75 Ziff. 3 GG läßt sich jedenfalls unmittelbar kein materieller Mindestbestandsschutz für Natur und Landschaft zu Lasten der landesgesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit herleiten. Aber im Ergebnis steht fest, daß die naturschutzfreundlicheren Kollisionsklauseln der Landesgesetze bei verfassungskonformer Handhabung des § 8 Abs. 7 BNatSchG Bestand haben und dann wirklich eine gewisse Mindesteffizienz dieses Schutzes von Natur und Landschaft durch das Landesrecht gewährleisten¹¹.

Einen zweiten Angriffspunkt für die verfassungsrechtliche Kritik liefert § 27 BNatSchG, der den Ländern eine weitere Zwangsvorgabe zu Lasten von Natur und Landschaft präsentiert. Das Betreten der Flur auf Straßen und Wegen sowie auf ungenutzten Grundflächen zum Zweck der Erholung ist danach kraft Bundesrechts gestattet. § 27 Abs. 2 BNatSchG reduziert das landesgesetzliche Schutzpotential dahin, daß das Betreten nur aus wichtigen Gründen, insbesondere aus solchen des Naturschutzes und der Landschaftspflege eingeschränkt werden kann. Aber damit ist nicht viel gewonnen. Erstens heißt dies, daß die Länder die Erholungsnutzung nicht grundsätzlich den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes hinstellen dürfen, sondern auf Beschränkungsregelungen von partiellem oder punktuelltem Charakter verwiesen sind. Zweitens wird den Ländern mit der richterlich unbeschränkt nachprüfaren Klausel vom wichtigen Grund die Darlegungslast zugewiesen, daß es ohne diesen partiellen oder punktuellen Ausnahmeschutz zu einer aktuellen Gefährdung von Natur und Landschaft kommen könnte. Damit bleibt den Ländern kein großer gesetzgeberischer Entscheidungsspielraum.

Auch hier verläßt der Bund unter dem Vorwand, eine Rahmenregelung zum Schutz von Natur und Landschaft vorzugeben, das ihm in Art. 75 Ziff. 3 GG eröffnete gesetzgeberische Gestaltungsermessen. Denn es liegt auf der Hand, daß das Jedermannsrecht zum Betreten der Flur nicht zum Schutz von Natur und Landschaft beiträgt, vielmehr nur Gefahren heraufbeschwört, die allenthalben mehr und mehr sichtbar werden. Die Beispiele für Landschaftszerstörung durch Fremdenverkehr, Freizeitnutzung und Sport sowie

auch die Zugeständnisse zugunsten dieser populären Nutzungsmöglichkeiten häufen sich. Die Gefährdung durch die Industrie und selbst durch den Straßenbau treten demgegenüber zum Teil sogar schon zurück. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat auf diese Gefahren deutlich hingewiesen; im jüngst erschienenen Nordsee-Gutachten wird erneut gefordert, daß zum Schutz des Wattenmeeres stärkere Beschränkungen von Fremdenverkehr und Freizeitnutzung geprüft werden müßten¹².

Auf diesem Gebiet ist die Rechtfertigungslage des Bundes noch prekärer. Denn eine Gesetzgebungskompetenz für Touristik, Erholungsnutzung und Sport kommt ihm nicht zu; die konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen liefern hier noch nicht einmal einen Aufhänger. Das Bedürfnis, sich gegenüber möglichst vielen potentiellen Wählern, die verständlicherweise den freien Gebrauch von Natur und Landschaft für sich in Anspruch nehmen wollen, wirksam in Szene zu setzen, ersetzt eine Bundesgesetzgebungskompetenz nicht. Die Rahmenermächtigung, einen Mindestbestandschutz von Natur und Landschaft zu gewährleisten, gibt nichts dafür her, den Ländern zu verbieten, daß sie im Gegensatz zu § 27 BNatSchG umgekehrt von einer grundsätzlichen Gefährdung von Natur und Landschaft durch ein freies Betretungsrecht von jedermann ausgehen¹³.

In der Diskussion dürften freilich zwei Dinge leicht miteinander verwechselt werden, die unterschiedliche Beurteilung erheischen: Das Recht der Grundeigentümer, das Betreten von Natur und Landschaft über die negative Sachherrschaft nach § 903 BGB zu verbieten, und das Recht der Naturschutzbehörden, dieses Betreten zum Schutz von Natur und Landschaft grundsätzlich auszuschließen. Die Kompetenz des Bundes, nach Art. 74 Ziff. 1 GG »bürgerliches Recht« zu setzen, schafft ihm die Möglichkeit, die Befugnisse des Eigentümers im Rahmen des Art. 14 Abs. 2 GG aus Gründen der Sozialpflichtigkeit zu beschränken. Das kann auch aus Motiven geschehen, die außerhalb der dem Bund zugewiesenen Regelungsbereiche der konkurrierenden oder Rahmengesetzgebung liegen¹⁴. Da der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung bürgerlichen Rechts voll ausschöpfen kann, hindert ihn nichts, die Befugnisse des Grundeigentümers zur negativen Sachherrschaft auch generell so einzuschränken, daß den Ländern ein Maximum an Gestaltungsfreiheit verbleibt, die Nutzung von Natur und Landschaft für Erholung, Freizeit und Sport zu ermöglichen¹⁵. Aber es ist eine andere Sache, nicht den Eigentümern, sondern den Ländern zu verbieten, die ihnen anvertraute Natur und Landschaft vor Betretensrechten von jedermann zu schützen. Zwar können die Länder nicht vom Bund verlangen, daß er die negative Sachherrschaft der Grundeigentümer voll aufrechterhält, damit sie gewissermaßen im Wege der Individualverteidigung von Natur und Landschaft die Ziele erreichen, die sich durch behördliche Kontrollen und insbesondere durch die bescheidenen Möglichkeiten von Naturschutzbehörden nur sehr schwer erreichen lassen. Art. 75 Ziff. 3 GG sichert den Ländern das Recht zu, Natur und Landschaft so weitgehend zu schützen, wie sie wollen, auch beliebig weit über den vom Bund vorgeschriebenen Mindestbestand hinaus. Allein das Recht, sich dabei im Vorfeld behördlichen Einschreitens die Verbotbefugnisse der Eigentümer zunutze zu machen, ist ihnen nicht mitgarantiert.

Die verfassungsrechtliche Kontroverse ist bereits bei Verabschiedung des § 12 BWaldG zwischen Bundesregierung und Bundesrat offenbar geworden. Die Bundesregierung hatte zunächst undifferenziert auf die Gesetzgebungsermächtigungen aus Art. 74 Nr. 1 (Bürgerliches Recht — Regelung des Eigentums), Nr. 17 (Förderung der forstwirtschaftlichen Erzeugung) sowie »ergänzend« Art. 75 Ziff. 3 GG (Naturschutz und Landschaftspflege) Bezug genommen (Bundes-

tags-Drucksache 7/889, S. 23). Mit Recht hat der Bundesrat beanstandet, daß der Bund in Wirklichkeit eine Vollkompetenz für Naturschutz und Landschaftspflege auszuschöpfen versuchte, die man ihm im Sechsten Bundestag gerade ausdrücklich versagt hatte (Bundestags-Drucksache a.a.O., S. 34).

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates beschränkt sich auf die Behauptung, »daß die verschiedenen Funktionen des Waldes eine untrennbare Einheit bilden und daß unter den in der Bundesrepublik Deutschland gegebenen Verhältnissen die Funktionen des Waldes nur gewährleistet sind, wenn diese erhalten, erforderlichenfalls neu angelegt und ordnungsgemäß bewirtschaftet wird«. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, daß »der Gesetzentwurf im erforderlichen Umfang Rücksicht auf die unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen Ländern nimmt und für bestimmte Bereiche Mindestnormen aufstellt, die Raum für weitere landesrechtliche Regelungen lassen« (a.a.O., S. 40). Zu § 12 BWaldG konkret wird noch festgestellt, daß die Änderungen und Ergänzungen zum Ziel hätten, »die Vorschrift im Interesse der Rechtssicherheit und der Rechtseinheit zu einer abschließenden Regelung auszugestalten« (a.a.O., S. 42). Das alles ist schwer auf einen Nenner zu bringen. Das freie Betreten für jedermann ist mit Sicherheit keine »Mindestnorm« zum Schutz von Natur und Landschaft. Auch als abschließende Regelung zur Förderung der forstwirtschaftlichen Erzeugung dürfte sie schwerlich einleuchten. Nur das Zurückdrängen der Befugnisse des Eigentümers ist verfassungsrechtlich zu halten, auch als abschließende Regelung für den Landesgesetzgeber.

Die Konstruktion von Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes aus dem Gedanken des Sachzusammenhanges ist legitim, muß sich aber in den engen Grenzen halten, die das Bundesverfassungsgericht dafür gezogen hat, um eine Aushöhlung des Grundsatzbekenntnisses der Art. 30, 70 GG zugunsten der Ländergesetzgebung entgegenzuwirken. Dazu heißt es in BVerfGE 3, 421:

»Es mag dahingestellt bleiben, ob und unter welchen Voraussetzungen im einzelnen Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes aus dem Gedanken des Sachzusammenhanges abgeleitet werden können. Soviel steht jedenfalls fest, daß die bloße Erwägung, es sei zweckmäßig, mit einer dem Bund ausdrücklich zugewiesenen Materie gleichzeitig auch eine verwandte Materie zu regeln, nicht zur Begründung einer Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ausreicht. Ein sogenannter Sachzusammenhang vermöchte vielmehr eine Zuständigkeit nur dann zu stützen, wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständigerweise nicht gefөгelt werden kann, ohne daß zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerläßliche Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie (vgl. Bundesrecht und Bundesgesetzgebung, Bericht über die Weinheimer Tagung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten in Frankfurt am Main am 22. und 23. Oktober 1949, S. 192 III). Nun kann aber nicht anerkannt werden, daß etwa die Regelung der Materien Bodenrecht, Wohnungswesen, Siedlungs- und Heimstättenwesen ohne Regelung des gesamten Baurechts sinnvoll nicht möglich sei.«

Danach wäre es widersinnig, aus der Kompetenzzuweisung für Regelungen zugunsten des Schutzes von Natur und Landschaft folgern zu wollen, daß der Bundesgesetzgeber kraft Sachzusammenhanges auch alle Regelungen zu Lasten von Natur und Landschaft treffen könnte, also Mindestvorgaben statuieren könnte, die sich auf freieste Entfaltung von Erholung, Freizeit und Sport bezögen. Danach kann § 27

Abs. 1 BNatSchG bei verfassungskonformer Auslegung nicht als eine verbindliche Vorgabe für die Ländergesetzgebung gelten; die Naturschutzgesetze der Länder können, wenn sie nur wollen, umgekehrt davon ausgehen, daß Jedermannsrechte zum Betreten der freien Flur überall und grundsätzlich eine Gefährdung von Natur und Landschaft darstellen. Sie brauchen sich nicht um die Darlegungslast zu kümmern, daß wichtige Gründe für Beschränkungen eines solchen Rechtes partiell oder punktuell vorliegen, sie können von bloßen Beschränkungen zum vollen Ausschluß übergehen. Nur soweit sie dem Eigentümer bürgerlich-rechtliche Verbotungsbefugnisse eröffnen wollten, steht § 27 Abs. 1 BNatSchG dem grundsätzlich entgegen. In dieser Hinsicht dürfte § 27 Abs. 2 BNatSchG einen Vorbehalt für landesrechtliche Regelungen enthalten, Verbotungsbefugnisse des Eigentümers aufrechtzuerhalten oder zu begründen.

Keht man zu dem Bewertungsmaßstab der Effizienz der naturschutzrechtlichen Regelungen zurück, so drängen sich Zweifel auf, ob die besonders betretungsrechtsfreundlichen Regelungen in Bayern und Baden-Württemberg¹⁶ nun wirklich den Vorzug verdienen vor denen anderer Länder, die mehr Zurückhaltung üben und vor allen Dingen die Möglichkeit der Begrenzung des Betretungsrechtes viel deutlicher in Erscheinung treten lassen¹⁷. Es bleibt festzuhalten, daß auf diesen Gebieten die Landespolitik aufgerufen ist, ohne bundesrechtliche Zwänge zu bestimmen, ob und wieweit ein Vorrang des Natur- und Landschaftsschutzes vor den Erholungswünschen der Bevölkerung eingeräumt werden soll.

Im Ergebnis wird man feststellen müssen, daß die Effizienz der Ländernaturschutzgesetze auch daran gemessen werden kann, wieweit sie über den Mindestbestandsschutz von Natur und Landschaft hinausgehen, den der Bund vorgibt oder vorschreibt. Dazu gehört auch, daß sie verfassungsrechtlich unzulässige Beschränkungen zugunsten der Landwirtschaft und zugunsten eines Jedermannsrechts zum Betreten von Wald und Flur abschütteln und den ihnen zukommenden freien Gestaltungsspielraum auch wirklich ausschöpfen.

In der zweiten und dritten Gruppe von Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes geht es um Ausfüllungspflichten und Ausfüllungsermächtigungen. Dabei bildet zunächst § 2 BNatSchG mit der Formulierung der Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege einen Schwerpunkt. In allen Ländergesetzen ist, wenn auch in unterschiedlicher Dichte, von der Ermächtigung des § 2 Abs. 2 BNatSchG Gebrauch gemacht worden, die Grundsätze zu ergänzen¹⁸. Ähnlich ist die Rechtslage für die Ausgestaltung des Instruments der Landschaftspläne¹⁹. Überall sind die für die Aufstellung der Landschaftspläne zuständigen Behörden und öffentlichen Stellen bestimmt, Verfahrensregelungen getroffen und Aussagen über die Verbindlichkeit der Landschaftspläne, insbesondere für die Bauleitplanung, gemacht worden. Dabei haben sich diese Landschaftspläne durchaus in unterschiedlicher Richtung entwickelt. Angesichts der Notwendigkeit, sie der vorgegebenen Behördenorganisation anzupassen, ist dies aber nicht geeignet, die Effizienz grundsätzlich in Frage zu stellen. Die viel diskutierte Sonderregelung in Nordrhein-Westfalen wird hier besonders behandelt²⁰; es bleibt nur festzustellen, daß die Anpassungsnovelle verfassungsrechtliche Zweifel an der Zulässigkeit endgültig ausgeräumt haben dürfte.

Anlaß zu einer besonderen Stellungnahme gibt in diesem Zusammenhang die Ausfüllung des § 8 BNatSchG über Eingriffe in Natur und Landschaft durch die Ländergesetze. § 8 Abs. 8 BNatSchG dürfte als Vorschrift mit Appellcharakter zu interpretieren sein, wonach die Länder aufgefordert werden, den Positiv- oder Negativkatalog für Eingriffe in Natur und Landschaft so auszugestalten, daß möglichst wenig Unklarheiten im Vollzug übrigbleiben. Einerseits geht es um eine Konkretisierung der Generalklausel des § 8 Abs. 1

BNatSchG, andererseits darum, die Positiv- oder Negativkataloge an leichter faßlichen Kriterien zu orientieren als sie § 8 Abs. 1 BNatSchG vorsieht, dabei also gewissermaßen im Sinne der Bekämpfung abstrakter Gefahren Gefährdungs- und Nichtgefährdungstatbestände zu typisieren. Geht man davon aus, daß Rechtseinheit hier kein Wunschbild zu sein brauchte, so bleibt gegen die Effizienz auch der unterschiedlichen Gestaltung der Positiv- und Negativkataloge grundsätzlich nichts einzuwenden. Auslegung und praktischer Vollzug der Negativkataloge in den Ländern wird aber daraufhin überprüft werden müssen, ob man bei der typisierenden Ausklammerung von bestimmten Eingriffen in Natur und Landschaft nach § 8 Abs. 1 BNatSchG nicht etwas zu weit gegangen ist.

Nach § 8 Abs. 9 BNatSchG können die Länder weitergehende Vorschriften über Ersatzmaßnahmen der Verursacher bei nicht ausgleichbaren aber vorrangigen Eingriffen treffen. Hier ergeben die Ersatzmaßnahmen, Ausgleichsmaßnahmen, Ausgleichsabgaben ein relativ buntes Bild²¹. Auf die nordrhein-westfälische Regelung ist in diesem Zusammenhang besonders hinzuweisen²².

Den eigentlich zentralen Punkt bildet aber die Art und Weise, wie die Ländergesetze auf die dogmatisch ungewöhnliche Verweisungsklausel des § 8 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG reagiert haben. Diese Vorschrift ist mit ihrer Verweisungstechnik ganz und gar ungewöhnlich, sie bildet sogar wohl einen Grenzfall des verfassungsrechtlich noch Hinnehmbaren. An sich gibt § 8 Abs. 1 BNatSchG vor, wann ein Eingriff in Natur und Landschaft — vorbehaltlich der erwähnten Länderabweichungen nach § 8 Abs. 8 BNatSchG — vorliegt, und § 8 Abs. 2 BNatSchG knüpft daran die Rechtsfolge: Der Verursacher eines Eingriffs ist zu verpflichten, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen sowie unvermeidbare Beeinträchtigungen innerhalb einer zu bestimmenden Frist durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen, soweit es zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Diese Rechtsfolge tritt aber nur ein, wenn für den Eingriff in anderen Rechtsvorschriften des Bundes- und Landesrechts eine behördliche Bewilligung, Erlaubnis, Genehmigung, Zustimmung, Planfeststellung, sonstige Entscheidung oder eine Anzeige an eine Behörde vorgeschrieben ist. Die materielle Unterlassungs- oder Ausgleichspflicht entsteht also nur nach Maßgabe von »zufälligerweise« in anderen Gesetzen jeweils enthaltenen »fachfremden«, d. h. nicht naturschutzbezogenen Genehmigungsvorbehalten oder Anzeigepflichten. Es liegt auf der Hand, daß man aus dem Vorliegen von ausreichenden Gründen für Genehmigungsvorbehalte oder Anzeigepflichten im Baurecht, im Straßenrecht, im Wasserrecht usw. nicht ohne weiteres darauf schließen kann, daß damit auch ausreichende Gründe zum Schutz von Natur und Landschaft gegeben sind, dem Verursacher eine materielle Unterlassungs- und Ausgleichspflicht aufzuerlegen. Einmal ist die Schaffung von Genehmigungsvorbehalten und Anzeigepflichten in anderen Fachgesetzen verfahrensrechtlicher Natur, besagt also nicht ohne weiteres etwas über den Stand der materiellen Verpflichtungen des Betroffenen. Vom verfahrensrechtlichen Instrumentarium im einen Fachgebiet unmittelbar auf materielle Belastungen im anderen rückzuschließen, berührt also eigenartig.

Aber auch materiell sind die fachlichen Belange in den Rechtsgebieten, auf die verwiesen wird, anders geartet, als dies etwa nach §§ 1, 2 BNatSchG der Fall ist. Es kommt noch ein drittes Bedenken hinzu. § 8 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG enthält eindeutig eine sogenannte dynamische Verweisung, d. h. die materiellen Unterlassungs- und Ausgleichspflichten werden den Verursachern auferlegt nicht nach Maßgabe der im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesnaturschutzgesetzes vorhandenen fachfremden Genehmigungsvorbe-

halte und Anzeigepflichten, sondern nach dem jeweiligen Stand der Bundes- und Landesgesetzgebung. Seit der Notargebührenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts steht fest, daß dynamische Verweisungen zwar nicht schlechthin unzulässig sind, aber besonders sorgfältiger grundrechtlicher Überprüfung bedürfen²³. Dabei spielt auch der Gesichtspunkt eine entscheidende Rolle, daß über solche dynamischen Verweisungen die Verantwortlichkeit der jeweiligen Gesetzgeber für das Ausmaß der noch tragbaren oder nicht mehr tragbaren Belastungen des Betroffenen nicht wirklich ausgeschöpft werden kann. Der Bundesgesetzgeber kann sich nur nach Maßgabe der statischen Verweisung orientieren, wie sich § 8 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes auswirkt, die Folgelasten, die sich für die Betroffenen aus Veränderungen der Bundes- oder Landesgesetzgebung anderswo ergeben, sind nicht kalkuliert. Die fachfremden Gesetzgeber könnten zwar theoretisch bei ihren Entscheidungen auch den Automatismus des § 8 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG mitberücksichtigen, nehmen aber diese mittelbaren Rechtsfolgen, wie die Erfahrung lehrt, regelmäßig nicht in ihren Willen auf; allenfalls nehmen sie dies achselzuckend zur Kenntnis. Daraus ergibt sich wohl wiederum das Bedürfnis nach einer verfassungskonformen Handhabung der Verweisungsklausel, die einige Beschränkungen mit sich bringen dürfte. Einmal wird man verlangen müssen, daß materiell jeweils ein innerer Zusammenhang stehen muß zwischen den fachfremden materiellen Pflichten, zu deren Gunsten der Genehmigungsvorbehalt oder die Anzeigepflicht statuiert ist, und der naturschutzrechtlichen Unterlassungs- und Ausgleichspflicht, die § 8 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG auslöst. In der Regel wird es sich schon darum handeln, daß dort mit Recht typisierte abstrakte Gefährdungstatbestände erfaßt sind, die auch unter dem Aspekt des Schutzes von Natur und Landschaft eine Rolle spielen können. Wo dies aber einmal nicht der Fall ist, wird man im Wege einschränkender bundesrechtskonformer Auslegung davon ausgehen müssen, daß eine Unterlassungs- oder Ausgleichspflicht nicht besteht. Eine zweite Einschränkung dürfte sich daraus ergeben, daß entgegen dem Wortlaut des § 8 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG nur eine statische Verweisung, nicht eine dynamische Verweisung gilt; damit können jedenfalls Bedenken aus BVerfGE 47, 285 ff. ausgeschlossen werden.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß § 8 Abs. 6 BNatSchG die genannten Bedenken nicht ausschließt. Danach gelten bei Eingriffen in Natur und Landschaft durch Behörden, denen keine behördliche Entscheidung nach Abs. 2 vorausgeht, die Absätze 2 bis 5 entsprechend. Zwar wird die materielle Pflichtenlage darin von dem Stand der Genehmigungsvorbehalte und Anzeigepflichten weitgehend abgekoppelt. Das gilt aber nur für behördenveranlaßte Eingriffe in Natur und Landschaft; für alle anderen bleibt es bei der recht ungewöhnlichen Koppelung.

Ein Vergleich der Ländergesetze zeigt nun, daß gerade in diesem Bereich die Abweichung der Vorschriften ganz außerordentlich groß ist. Sicherlich schlägt sich darin eine unterschiedliche innere Einstellung der Landesgesetzgeber zu der Verweisungsklausel selbst nieder. Es lassen sich drei Systeme unterscheiden.

— Zunächst gibt es Landesgesetze, die dem bundesrechtlichen Modell folgen, indem sie die Verweisung so übernehmen wie sie dort vorformuliert ist²⁴. Damit sind diese Landesgesetze auch so auszulegen und anzuwenden, wie es die vorbehandelte verfassungskonforme Auslegung gebietet, also wohl mit der doppelten Einschränkung, daß ein innerer sachlicher Zusammenhang zwischen den Gefährdungstatbeständen bestehen muß und daß die Verweisung statisch, nicht dynamisch zu verstehen ist. Da § 8 BNatSchG nicht unmittelbar gilt, kommt es nicht auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesnaturschutzgesetzes, sondern des jeweils ausfüllen-

den Landschaftspflegegesetzes des betreffenden Landes an.

- Bei einer zweiten Gruppe von Ländergesetzen wird die Problematik durch eine eigenständige materielle Ergänzungsregelung entschärft. So machen sich §§ 6, 7 Entwurf Hessen von dem Stand der Genehmigungsvorbehalte und Anzeigepflichten in anderen Gesetzen unabhängig. Der Verursacher des Eingriffs in Natur und Landschaft ist materiell unterlassungs- und ausgleichspflichtig. Der Eingriff ist kraft Landesrechts generell genehmigungspflichtig.
- In der dritten Gruppe, für die § 15 Abs. 2 des Berliner Gesetzes repräsentativ ist, wird für alle Eingriffe in Natur und Landschaft, für die in fachfremden Gesetzen kein Genehmigungsvorbehalt und keine Anzeigepflicht besteht, eine ergänzende Anzeigepflicht vorgeschrieben. Damit ist die Einheitlichkeit einer umfassenden materiellen Pflichtenlage über die bundesrechtliche Verweisungsklausel mittelbar gewährleistet.
- Es ist darauf hinzuweisen, daß auch eine rein materielle Lösung möglich ist, bei der die Länder nur die materielle Unterlassungs- und Ausgleichspflicht für jeden Eingriff in Natur und Landschaft umfassend statuieren, ohne daß für alle Fälle eine Genehmigungs- oder Anzeigepflicht verfahrensrechtlich gewährleistet sein müßte.

Eine Beurteilung der Effizienz der unterschiedlichen landesrechtlichen Regelung kann wohl nur so ausfallen, daß den letztgenannten Regelungen der Vorzug gegeben wird. Die bloße Übernahme des bundesrechtlichen Verweisungsmodells bleibt mit den dagegen bestehenden Bedenken behaftet, nötigt zu verfassungskonformen Einschränkungen, die Rechtsunsicherheiten heraufbeschwören, gewährleistet nicht eine einheitliche materielle Pflichtenlage für alle Verursacher von Eingriffen in Natur und Landschaft. Dagegen ist die Wahl der einen oder anderen Ergänzungsregelung, die diese einheitliche materielle Pflichtenlage gewährleistet, beliebig.

In den Kann-Bereich der landesrechtlichen Ausfüllung gehören die Verpflichtungen, die den Eigentümern im Interesse der Landschaftsbehörden auferlegt sind und die Pflegepflichten im Siedlungsbereich. Hier wird man die Ausfüllungsermächtigungen in § 10 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 BNatSchG als Vorschriften mit Appelcharakter zu interpretieren haben, während die Ermächtigung in dem jeweiligen Absatz 2, wonach die Länder weitergehende Vorschriften erlassen können, nur eine an sich überflüssige Bezugnahme auf den offenen Gestaltungsspielraum enthalten. Im Zusammenhang mit den Pflegepflichten im Siedlungsbereich dürfte § 13 des Landschaftspflegegesetzes Schleswig-Holstein vorbildlich sein. Führt die Vernachlässigung der Bewirtschaftung oder Pflege eines unbebauten Grundstücks zu einem Eingriff in Natur und Landschaft, kann die Gemeinde in geeigneter Weise für die Bewirtschaftung und Pflege sorgen. Der Begünstigte ist verpflichtet, die Bewirtschaftung und Pflegemaßnahmen zu dulden; ein die Kosten übersteigender Erlös ist dem Begünstigten auszuzahlen. Diese gemeindlichen Befugnisse schränken die Dispositionsbefugnisse der Grundeigentümer in sinnvoller Weise ein.

Einigermaßen umfassend ist die Ausfüllung der bundesrechtlichen Vorschriften über die verschiedenen Schutzkategorien von Naturparks bis zu den geschützten Landschaftsbestandteilen²⁵. Entsprechendes gilt für den Artenschutz²⁶. Unbefriedigend sind noch die Ansätze zum Biotopschutz²⁷.

Einen Schwerpunkt der politischen Auseinandersetzung bilden die Regelungen über das Betretungsrecht, über die Offenheit von Durchgängen, den Zugang zu Ufergrundstücken und über Erholungsschutzstreifen. Hier ist vom Bund, abgesehen von dem bereits behandelten § 27 BNatSchG, nichts

vorgegeben. Die Landesgesetze weichen erheblich voneinander ab²⁸. Auch hier ist aber die Effizienz der landesrechtlichen Regelungen nicht unbedingt daran zu messen, wie weit sie dem Publikum Tür und Tor öffnen, um Landschaft, Ufer und Seen zu nutzen und zu strapazieren. Es würde eine umfassende Analyse dieser landesrechtlichen Vorschriften erfordern, wenn man endgültige Bewertungen im Rahmen eines Gut-/Schlecht-Systems wagen wollte. Bei einer solchen Analyse müßte aber, wie bereits dargelegt, sorgfältig unterschieden werden zwischen der weithin begrüßenswerten Zurückdämmung der Verbotungsbefugnisse des Eigentümers und dem Recht der Landschaftsbehörden, Nutzungen auszuschließen und zu beschränken. Freilich sollte man auch bedenken, daß nach allen Erfahrungen in manchen Fällen nur die Aufrechterhaltung der Eigentümerbefugnisse gewährleistet, daß der im Interesse des allgemeinen Wohls gebotene Schutz von Gewässern oder von Landschaft gewährleistet bleibt. Als Beispiel für eine im Interesse des objektiven Gewässerschutzes sinnvolle und gebotene eigentumsfreundliche Regelung kann § 33 Abs. 3 LWG NW gelten. Danach kann die Obere Wasserbehörde »im Einvernehmen mit dem Gewässereigentümer und den zur Benutzung des Gewässers Berechtigten« für künstliche Gewässer und Talsperren bestimmen, ob und in welchem Umfang der Gemeingebrauch an ihnen zulässig ist, sofern dadurch die öffentliche Wasserversorgung nicht gefährdet wird. Nur auf diesem Wege ist es möglich, dem politischen Druck der Sportverbände standzuhalten, die immer mehr auch auf künstliche Gewässer und Talsperren drängen. Nur auf diesem Wege kann auch die Erholungsnutzung etwa in der Badesaison unter der Kontrolle des Eigentümers in Grenzen gehalten werden, wie es das öffentliche Wohl gebietet. Denn ein massiver Polizeieinsatz zum Schutz der Gewässer ist weder denkbar noch wünschenswert. So muß auch bei der Bewertung landesrechtlicher Regelungen zu Lasten der Grundstückseigentümer sehr wohl bedacht werden, ob Landschafts-, Ordnungs- und Polizeibehörden stets die Überwachungslücke zu füllen vermögen, die mit dem Wegfall der Verbotungsbefugnisse des Eigentümers notwendigerweise verbunden ist.

Auch wer die Protektion des Grundeigentums um des Eigentümers willen nicht will, darf die folgen nicht außer Betracht lassen, die für das öffentliche Wohl mit dem Wegfall dieser privaten Kontrollen verbunden sind.

Anmerkungen

- 1 Giese, Die Bundeskompetenz zur Regelung des Wasserhaushaltswesens, in »Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft«, Band 110 (1954), S. 257 (274).
Gieseke, Das Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz), in »Die öffentliche Verwaltung«, 1957, S. 707 ff.

- 2 Rincke/Salzwedel, Gutachten über die Notwendigkeit neuer bundeseinheitlicher Vorschriften für den Wasserhaushalt, 1975, S. 144 ff.
Wiedemann, Notwendigkeit und Möglichkeit einer gezielten Vereinheitlichung wasserrechtlicher Vorschriften, in »Wasser und Boden«, 1969, S. 333 ff.
- 3 §§ 1 bis 3, 7, 9, 12 Abs. 4 Satz 2, § 22 Abs. 4, §§ 23, 26 Abs. 3, §§ 28 bis 40 BNatSchG.
- 4 §§ 5, 6, 8 Abs. 7, §§ 13 bis 18, §§ 20 bis 22 Abs. 1 und 3, § 26 Abs. 1 BNatSchG.
- 5 § 8 Abs. 9, § 18 Abs. 3, § 22 Abs. 5 BNatSchG.
- 6 § 2 Abs. 2, § 8 Abs. 8, § 10 Abs. 1, § 11 Abs. 1 BNatSchG.
- 7 § 10 Abs. 2, § 11 Abs. 2 BNatSchG.
- 8 BVerfGE 4, S. 115 (128 ff).
- 9 Maunz, in »Maunz-Dürig-Herzog«, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art. 75, Rdnr. 35/36.
- 10 Art. 5 Abs. 1 S. 4 BayNatSchG, § 6 Abs. 2 Entwurf Hessen.
- 11 Siehe die Nachweise unter 10.
Umweltgutachten 1978, hrsg. vom Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, 1978, S. 396 ff.
- 12 Umweltprobleme der Nordsee im Überblick, 4. Sachverständigen-gutachten des Rats der Sachverständigen für Umweltfragen, 1980, S. 622 und 663 ff.
- 13 Vgl. § 35 BLN, § 35 LG NW.
- 14 Von Mangoldt-Klein: Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., 1964, Band II, Art. 74, Anm. III 2 c, S. 1531.
Ballerstedt/Salzwedel, Soll das Stiftungsrecht bundesgesetzlich vereinheitlicht und reformiert werden, gegebenenfalls mit welchen Grundzügen, in »Verhandlungen des vierundvierzigsten Deutschen Juristentages«, 1962, Band I, S. 52 ff.
- 15 Vgl. BVerfGE 24, S. 367 (386 ff).
- 16 Art. 22, 25 BayNatSchG, § 37 NatSchG BW.
- 17 § 35 BLN, § 35 LG NW, § 6 LPflG RP, § 38 LPflG SH.
- 18 § 2 NatSchG BW, § 1 BLN.
- 19 §§ 7, 8, 9 NatSchG BW, Art. 3 BayNatSchG, §§ 3, 4, 6, 7, 8 BLN, §§ 10 bis 16 LG NW, §§ 9, 10, 11 LPflG RP.
- 20 § 10 Abs. 1 und 2 LG NW, §§ 23 bis 32 LG NW.
- 21 § 11 Abs. 4 bis 6 NatSchG BW, § 14 Abs. 5 und 6 BLN, § 4 a LPflG RP, §§ 11, 12 SNG.
- 22 § 2 b Entwurf LG NW.
- 23 BVerfGE 26, S. 338 (365 ff); 47, S. 285 (312 f).
- 24 § 12 NatSchG BW, Art. 6 Abs. 1 BayNatSchG, § 2 Abs. 3 LG NW, § 4 b LPflG RP, § 8 Abs. 2 LPflG SH.
- 25 §§ 21 bis 25 NatSchG BW, Art. 7 bis 12 BayNatSchG, § 18, §§ 20 bis 22 BLN, § 12, §§ 14 bis 17 Entwurf Hessen, §§ 16 bis 22 Entwurf Niedersachsen, §§ 10, 13, 33, 34 LG NW, §§ 14 bis 18 LPflG RP, §§ 18 bis 21 SNG, §§ 14 bis 22 LPflG SH.
- 26 §§ 27 bis 31 NatSchG BW, Art. 14 bis 16, 18 BayNatSchG, §§ 27 bis 30, § 34 Abs. 1 BLN, §§ 21, 22, 24 Entwurf Hessen, §§ 27 bis 30 Entwurf Niedersachsen, §§ 44, 45 LG NW, § 19 LPflG RP, §§ 25 Abs. 2 und 3, 26 Abs. 1, 27, 28 SNG, §§ 26 Abs. 1, 27, 28 LPflG SH.
- 27 § 29 NatSchG BW, Art. 14 Abs. 2, Art. 18 BayNatSchG, §§ 29, 34 BLN, § 23 Entwurf Hessen, § 29 Abs. 1 Entwurf Niedersachsen, § 47 LG NW, § 19 a LPflG RP, §§ 25 Abs. 1, 26 Abs. 2 SNG, § 26 Abs. 2, 30 LPflG SH.
- 28 Vgl. zum Betretungsrecht § 37 NatSchG BW, Art. 22, 25 Bay-NatSchG, § 35 BLN, § 11 Entwurf Hessen, § 35 LG NW, § 38 LPflG SH; zur Offenhaltung von Durchgängen § 42 NatSchG BW, Art. 31 BayNatSchG, § 37 BLN, § 35 BremNatSchG, § 40 Abs. 2 und 3 LG NW, § 13 Abs. 1 LPflG RP, § 6 Abs. 1 SNG; zum Zugang zu Ufergrundstücken § 40 Abs. 1 und 2, § 42 LG NW, § 7 Abs. 1 LPflG RP, § 6 SNG; zum Erholungsschutzstreifen § 44 NatSchG BW.

Die Vereinbarkeit des nordrhein-westfälischen Landschaftsgesetzes mit dem Bundesnaturschutzgesetz

I. Ausgangslage und Problemstellung

Der Bund versuchte Anfang der siebziger Jahre anstelle der ihm gem. Art. 75 Nr. 3 GG zustehenden Rahmengesetzgebungskompetenz für den Naturschutz und die Landschaftspflege eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für diese Sachmaterien zu erlangen. Er beabsichtigte den Erlaß eines einheitlichen Bundesnaturschutzgesetzes¹, um das als Landesrecht weiter geltende Reichsnaturschutzgesetz abzulösen², weil dieses modernen Erkenntnissen und Erfordernissen nicht mehr genügte³. Der Bundesrat lehnte die Änderung des Grundgesetzes ab. Da der Bund (aus seiner Sicht konsequenterweise) von der Rahmenkompetenz noch keinen Gebrauch gemacht hatte und die Länder von der Notwendigkeit einer Neuregelung des Landschaftsschutzes überzeugt waren, beschloß der nordrhein-westfälische Landtag im Februar 1975 ein die uneingeschränkt weiterbestehende Gesetzgebungskompetenz des Landes voll ausschöpfendes Landschaftsschutzgesetz⁴.

Das Scheitern des Versuchs, eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Naturschutz zu erlangen, führte beim Bund zum Erlaß eines aufgrund einer Länderinitiative zustande gekommenen, am 24. Dezember 1976 in kraft getretenen Rahmengesetzes⁵. Es enthielt vom nordrhein-westfälischen Recht im Hinblick auf das planerische Instrumentarium abweichende Regelungen. Nordrhein-Westfalen begnügte sich mit einem einstufigen Instrumentarium, das Bundesgesetz sieht aber zumindest ein zweistufiges Instrumentarium vor. Die Literatur diskutierte daraufhin unterschiedlich eine Anpassungspflicht⁶ des Landesrechts. Ob und in welchem Umfang diese Pflicht besteht, sollte Gegenstand des Vortrags sein. In der Sitzung vom 16. April 1980 hat der Landtag von Nordrhein-Westfalen das Landschaftsgesetz NW an das Bundesnaturschutzgesetz angepaßt⁷. Die ursprüngliche Themenstellung ist deshalb überholt. — Ob das geänderte Recht jetzt dem Bundesrecht entspricht, wird im folgenden untersucht. Das Thema hat trotz der Änderung des nordrhein-westfälischen Rechts nichts an Brisanz verloren.

Nach einhelliger Meinung in Rechtsprechung⁸ und Literatur⁹ können Rahmengesetze sowohl unmittelbar verbindliches Recht als auch Richtlinien für die Landesgesetzgebung enthalten. Es stellen sich — entsprechend den beiden möglichen Regelungsgehalten eines Rahmengesetzes — zwei Fragen: Wie ist *erstens* das Verhältnis von *verbindlichem* Bundesrecht und Landesrecht bei gleichlautenden oder einander widersprechenden Regelungen zu bestimmen? (Dazu unter II.). Enthält das Bundesrecht *zweitens* Richtlinien, denen das nordrhein-westfälische Anpassungsgesetz nicht vollständig genügt oder sogar widerspricht? Welche Konsequenzen sind bejahendenfalls für das nordrhein-westfälische Recht daraus zu ziehen? (Dazu unter III.).

II. Verbindliches Bundesrecht und das nordrhein-westfälische Landesrecht

§ 4 S. 3 BNatSchG legt die unmittelbare Geltung einer Reihe von Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes fest.

Für die Fragestellung sind die meisten dieser Normen ohne Bedeutung: Sie betreffen die Verpflichtung der Länder zur Zusammenarbeit, die Beteiligung des Bundes bei bestimmten Verfahren, Ermächtigungen des Bundes und Änderun-

gen von Bundesgesetzen. Es sind also verbindlich geregelt Gegenstände, die nicht in die Kompetenz der Länder fallen können. Insoweit sind Kollisionen zwischen Bundes- und Landesrecht nicht vorstellbar.

Von Interesse sind hingegen die §§ 1 und 2 BNatSchG, die die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege definieren, weil entsprechende landesrechtliche Vorschriften vorhanden sind. Theoretisch könnten die §§ 1 und 2 des Bundesgesetzes und die §§ 1, 1 a des Landesgesetzes miteinander kollidieren. Beide Gesetze normieren in diesen Vorschriften die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Sie regeln also den gleichen Gegenstand. Diesen Gegenstand regeln sie ferner sachlich gleich. Die §§ 1, 2 des Bundesgesetzes und die §§ 1, 1 a des Landesgesetzes sind sogar wortgleich. Demnach ist die Frage der Vereinbarkeit dieser Normen miteinander ohne weiteres zu bejahen. Von rechtlichem Interesse ist, welches Recht jetzt gilt. Nach Art. 31 GG bricht Bundesrecht jedenfalls entgegenstehendes Landesrecht. Ob bei sachlich gleichen Aussagen wie hier das Bundesrecht oder das Landesrecht oder beides gilt, ist in der Literatur umstritten¹⁰, vom Bundesverfassungsgericht¹¹ noch nicht abschließend entschieden. Diese Frage erscheint für diesen Sachbereich freilich ohne *praktische* Bedeutung. Folgt man der h. M., die den Anwendungsbereich des Art. 31 GG aus seiner Funktion als Kollisionsnorm bestimmt, kann diese Norm nur eingreifen, wenn entgegenstehendes Recht vorhanden ist. Das ist bei den in Frage stehenden Regelungen nicht der Fall. Folglich werden die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege für das Land NW verbindlich durch die §§ 1, 1 a Landschaftsgesetz NW festgelegt.

III. Bundesrichtlinien und das nordrhein-westfälische Landesgesetz

Eine dem ersten Fragenkomplex vergleichbar einfache Antwort kann beim zweiten Fragenkreis, der das Verhältnis der Richtliniengesetzgebung des Bundes zum Landesrecht und speziell das Problem der Anpassung des Landesplanungssystems an die Vorstellungen des Bundes betrifft, nicht erzielt werden. Die §§ 5, 6 des Bundesgesetzes sehen — zumindest nach einer Literaturlösung¹² — als Mittel der Realisierung des Naturschutzes und der Landschaftsplanung ein *dreistufiges* Instrumentarium vor, die §§ 9 a, 10 des nordrhein-westfälischen Gesetzes hingegen begnügen sich mit einem *zweistufigen* Instrumentarium. Im einzelnen: Gem. den §§ 5, 6 des Bundesgesetzes soll sich die Landschaftsplanung auf drei Ebenen vollziehen, für jede Ebene ist ein bestimmtes Instrumentarium vorgesehen¹³:

- Das auf großräumigen Analysen und Diagnosen beruhende *Landschaftsprogramm* stellt die Zielvorstellungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den Bereich eines *Landes* dar.
- Der *Landschaftsrahmenplan* enthält für *Teilbereiche eines Landes (Regionen)* die über die örtlichen Erfordernisse hinausgehenden überörtlichen Forderungen und Maßnahmen.
- Die Darstellung der *örtlichen* Erfordernisse und Maßnahmen ist dem *Landschaftsplan* vorbehalten.

Gem. den §§ 9 a, 10 des *Landesgesetzes* vollzieht sich die Landschaftsplanung auf zwei Ebenen, für jede Ebene ist ein bestimmtes Instrumentarium vorgesehen:

- Für die *Regionen* werden die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege im *Gebietsentwicklungsplan* dargestellt; nach der ausdrücklichen Feststellung des Gesetzes erfüllt der Gebietsentwicklungsplan die Funktion des Landschaftsrahmenplans nach § 5 des Bundesgesetzes.
- Für die *lokale* Ebene ist die Aufstellung eines *Landschaftsplanes* vorgesehen; dieser kann sich auch auf Flächen erstrecken, für die der Bebauungsplan land- oder forstwirtschaftliche Nutzungen oder Grünflächen festsetzt, wenn sie im Zusammenhang mit den baulichen Außenbereichen stehen.

Das Land NW kennt mithin die Aufstellung eines Programms für das ganze Land nicht, die erste Stufe fehlt; es kennt ferner keinen rechtlich eigenständigen Landschaftsrahmenplan: auf der zweiten Stufe werden die Gebietsentwicklungsplanung und die Landschaftsplanung integriert, der Gebietsentwicklungsplan ist (auch) Landschaftsrahmenplan; auf der dritten Stufe werden Landschaftsplanung und Bauleitplanung separiert, hier stellt sich die Frage, ob diese Trennung rechtlich zulässig ist, und ferner die Frage, ob der Ausschluß des Innenbereichs von der Landschaftsplanung im Hinblick auf § 1 Abs. 1 BNatSchG rechtmäßig ist.

Zu unterscheiden sind demnach zum einen die Frage, ob das Instrumentarium des Landes NW im Hinblick auf die (behauptete) Dreistufigkeit des Bundesrechts diesem genügt, diese Frage betrifft die »formelle« Rechtmäßigkeit des Landesrechts; zum anderen die Frage, ob das vorhandene Instrumentarium des Landesrechts inhaltlich den Vorstellungen des Bundesrechts entspricht, dies betrifft die »materielle« Rechtmäßigkeit des Landesrechts. Beide Komplexe werden in der Literatur zum »alten« Landschaftsgesetz NW nicht separiert¹⁴, sind aber differenziert zu sehen: Aus der Tatsache der Einführung einer zweiten Stufe, also einer formellen Erweiterung, folgt nicht, daß das Landesrecht nunmehr materiell dem Bundesrecht entspricht. Deswegen konnte nicht mit Hilfe inhaltlicher Erwägungen die Notwendigkeit einer Anpassungspflicht des »alten« Landesrechts verneint werden¹⁵, zur Bejahung der Notwendigkeit kam es auf inhaltliche Erwägungen nicht an¹⁶, weil das Landesrecht schon »formell« dem Bundesrecht nicht genügte.

1. Die Vereinbarkeit von Bundesrecht und Landesrecht als verfassungsrechtliche Fragestellung

Die Frage, ob das Landesrecht NW mit dem Bundesrecht übereinstimmt, ist erst dann eine rechtlich relevante Frage, wenn das Landesrecht mit dem Bundesrecht übereinstimmen muß. Diese Prämisse, die durchaus umstritten ist, haben diejenigen Autoren¹⁷, die das Planungssystem des Landes NW mit dem des Bundesnaturschutzgesetzes verglichen haben, verkannt; sie sind sogleich in eine inhaltliche Diskussion eingestiegen. Diese Prämisse, die eine verfassungsrechtliche Fragestellung beinhaltet, ist rechtlich vorrangig: Besteht keine Anpassungspflicht, braucht kein Land zu handeln, rechtlich ist dann die Vereinbarkeit von Bundes- und Landesrecht keine Frage. Anerkannt ist im Bereich der Rahmengesetzgebung zwar, daß ein Land den vom Bund gesetzten Rahmen nicht überschreiten darf; es ist aber nicht ersichtlich, daß NW mit seinem Landschaftsgesetz diesen Rahmen überschritten hat. Entscheidend ist mithin für die genannten drei Teilfragen die Vorfrage, ob das Land NW überhaupt zur Anpassung seines Landesrechts verpflichtet ist.

Die Frage kann nicht mit dem Hinweis auf § 4 BNatSchG beantwortet werden, der den Ländern eine solche Verpflichtung

vorschreibt. Das Verhältnis von Bund und Ländern ist im Bundesstaat ein verfassungsrechtliches Problem, nur die Verfassung legt Rechte und Pflichten zwischen dem Bund und seinen Gliedstaaten fest. Die in § 4 BNatSchG normierte Pflicht ist deshalb nur dann rechtmäßig, wenn die Verfassung diese Inpflichtnahme erlaubt.

a) *Die Rechtspflicht zur Anpassung.* Für die Rahmenrechtssetzung allgemein bedeutungsvoll ist das Problem: Sind die Landesgesetzgeber verpflichtet, ihre Gesetze einem Rahmengesetz des Bundes anzupassen oder ein das Rahmengesetz ausfüllendes Gesetz zu erlassen? Der letzte Fall ist der weitergehende. Wenn eine Pflicht zum Gesetzeserlaß besteht, dann besteht erst recht eine Anpassungspflicht. Von jenem Fall wird also ausgegangen.

aa) *Vorgefundene Antworten und Kritik.* Die Frage der Ausfüllungspflicht wird in der Literatur nur sehr spärlich erörtert. Drei unterschiedliche Antworten lassen sich ausmachen: Die *erste* behauptet, eine Anpassungspflicht der Länder an ein Rahmengesetz des Bundes existiere nicht, ebensowenig gäbe es überhaupt eine Pflicht der Länder, im Bereich der Rahmengesetzgebung tätig zu werden; eine *zweite* Position behauptet, eine solche Pflicht bestehe nur dann, wenn der Bund diese qua Terminsetzung ausdrücklich vorschreibe; die *dritte* Position schließlich behauptet, diese Pflicht bestehe immer.

Vertreter der ersten Position ist THEODOR MAUNZ¹⁸. Er begründet sie mit folgenden Argumenten: Eine ausdrückliche Pflicht der Länder zur Ausfüllung der oder Anpassung an die Rahmengesetzgebung des Bundes sehe das Grundgesetz nicht vor. Deshalb gelte der für die Gesetzgebung allgemein bestehende Grundsatz, der den Gesetzgebungsorganen die Freiheit lasse, ein Gesetz zu verabschieden oder nicht. Demnach sei es Angelegenheit der Länder, ob sie tätig werden wollen; nur dann, wenn sie tätig werden, seien sie durch den vom Bund gesetzten Rahmen in ihrer gesetzgeberischen Freiheit gebunden. MAUNZ meint allerdings, das Problem der Verpflichtung eines Landes zum Gesetzeserlaß werde nicht auftreten, da die Länder ein Interesse daran hätten, die Ausfüllung vorzunehmen.

Die zweite Auffassung, ein Land sei zur Ausfüllung oder Anpassung nur dann verpflichtet, wenn der Bund sie vorschreibe, vertritt MICHAEL PORTOFF¹⁹. Eine ausdrückliche Begründung für seine These liefert er nicht.

Die dritte Ansicht vertritt HANS NAWIASKY²⁰. Er argumentiert: Das Rahmengesetz sei in gewissem Maße unselbständig und bilde erst durch Hinzufügung eines Landesgesetzes ein in sich geschlossenes Gesetzgebungswerk. Wenn das Rahmengesetz kein Torso bleiben solle, müsse dem Bund die Möglichkeit zur Verpflichtung der Länder zugesprochen werden, das Gesetz auszufüllen; denn anderenfalls wären unerträgliche Lücken in der Realisierung der der Gesellschaft obliegenden Angelegenheiten die Folge.

Die *Begründungen*, soweit sie geliefert werden, überzeugen nicht. Gegen MAUNZ ist festzustellen, daß aus der Tatsache des Fehlens einer ausdrücklichen Anweisungsmöglichkeit im Grundgesetz nicht auf eine allumfassende Freiheit der Landesgesetzgeber geschlossen werden darf, denn es gibt im Bundesstaat ungeschriebene Rechtssätze, die die Freiheit der Staaten im Umgang miteinander limitieren oder sogar bestimmte Handlungen fordern. Die Begründung von MAUNZ ist folglich zumindest unvollständig. Gegen NAWIASKY ist festzuhalten, daß er letztlich faktisch und nicht juristisch argumentiert. Er geht darüber hinaus von falschen tatsächlichen Prämissen aus: Die Gefahr der Nichtregelung bestimmter Sachbereiche ist nur gegeben, wenn ein Land seine Kompetenzen vor Erlaß des Rahmengesetzes nicht genutzt hat, das war z. B. bezüglich des Landschaftsschutzes in Nordrhein-Westfalen nicht der Fall; das Bundesrahmengesetz bleibt zwar ein Torso, wenn ein Land überhaupt nicht

tätig wird, die Frage ist aber, ob es einen Torso nicht geben darf.

bb) *Die Lösung.* Überzeugen die vorgefundenen Antworten nicht, ist eine eigene zu finden. Ausgangspunkt ist der Sinn und Zweck der Rahmengesetzgebung im Bundesstaat.

(1) *Der Sinn und Zweck der Rahmengesetzgebung.* Die Rahmengesetzgebung gibt dem Bund die Möglichkeit, bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 72 GG Richtlinien für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen. Wenn ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht (wann das der Fall ist, regeln die Nrn. 1 — 3 des Art. 72 Abs. 2 GG) darf der Bund tätig werden, muß aber den Ländern die Möglichkeit lassen, die Regelungen den unterschiedlichen Verhältnissen der Länder anzupassen. Das folgt bereits aus dem Begriff Rahmengesetzgebung²¹. Die Rahmengesetzgebung ist, von der Art der Regelungschnik aus betrachtet, deshalb für solche Sachmaterien gedacht, für die einerseits im gewissen Grade eine einheitliche Regelung im Bundesgebiet notwendig erscheint, andererseits aber die länderbedingten Unterschiede es nicht sinnvoll erscheinen lassen, die Materie in jeder Beziehung einheitlich zu regeln. Schlagwortartig läßt sich formulieren: Mit Hilfe der Rahmengesetzgebung soll soviel Rechtseinheit, vom bundesstaatlichen Interesse aus gesehen, wie nötig, und soviel Rechtsvielfalt, vom länderstaatlichen Interesse aus gesehen, wie möglich erreicht werden.

Sinn und Zweck dieser Art der Regelung ist mithin, beim Gesetzeserlaß dem Bundes- wie dem Landesinteresse Rechnung zu tragen.

(2) *Folgerungen.* Dieser Sinn und Zweck der Rahmengesetzgebung nötigt zu bestimmten Folgerungen: Eine *erste* ist die inhaltliche Begrenzung der Regelungsbefugnis des Bundes zwecks Wahrung der Länderinteressen. Er ist auf eine Teilregelung eines Gegenstandes beschränkt, er darf nur Gesetze der Qualität erlassen, die nicht für sich allein bestehen können, sondern darauf angelegt sein müssen, durch Landesgesetze ausgefüllt zu werden. Was den Ländern zur Regelung verbleibt, muß dem Landesgesetzgeber Entscheidungen von substantiellem Gewicht, muß Raum für eigene Willensentscheidungen lassen, muß die Möglichkeit freier gesetzgeberischer Gestaltung offenhalten. Kurz gesagt: Das Bundesgesetz muß ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig sein²². Eine *zweite* Folgerung ist im Hinblick auf die Wahrung des Bundesinteresses, also der partiellen bundeseinheitlichen Regelung der Sachmaterie, daß die Länder ihr Recht dem Bundesrecht anpassen, sei es in Form des erstmaligen Gesetzeserlasses, sei es in Form der Rechtsänderung. Da die Richtlinien des Bundes nicht unmittelbar verbindlich sind, bedürfen sie der Umsetzung durch Landesrecht. Der Bund ist auf das Tätigwerden der Länder angewiesen²³. Dem Interesse des Bundes genügen die Länder mithin nur dann, wenn sie Landesrecht entsprechend den Bundesrichtlinien schaffen. Wenn sie das nicht tun, widerspricht ihr Unterlassen dem Bundesinteresse und läßt den Sinn und Zweck des Instituts Rahmengesetzgebung leerlaufen. Eine *dritte* Folgerung ist, daß die Gesetze, die die Länder zwecks Ausfüllung des bundesrechtlich gesteckten Rahmens erlassen, Landesrecht bleiben²⁴.

Aus diesen Erörterungen folgt *hingegen nicht*, daß dem Bund nunmehr das *Recht* zustehe, die Länder zum Erlaß oder zur Anpassung von Gesetzen verpflichtet zu können. Dies ergibt sich aus zwei Gründen. Erster Grund: Zum erstmaligen Erlaß von ausfüllenden Gesetzen sind die Länder nur dann gehalten, wenn sich die vor Erlaß eines Rahmengesetzes bestehende *Freiheit* der Kompetenzwahrnehmung durch das Inkrafttreten des Rahmengesetzes in eine *Pflicht* zur Kompetenzwahrnehmung verwandelt. Diese Rechtspflicht kann ihren Geltungsgrund nur in einer bereits geschehenen oder zumindest drohenden Verletzung des

Rechts eines anderen haben. Die Pflicht zum Handeln der Länder korrespondiert mit dem Recht auf Handeln eines zweiten, in concreto des Bundes. Im Bereich der Gesetzgebung kommt es entscheidend auf Kompetenzverletzungen an. Diese Auffassung folgt zuerst aus der allgemeinen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die feststellt, die Länder dürfen die *Kompetenzen* des Bundes nicht verletzen. Sie folgt darüber hinaus aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts²⁵ vom 1. Dezember 1954, die die Rahmengesetzgebung betrifft: Das Gericht hat festgestellt, ein erlassenes Rahmengesetz des Bundes beschränke die Länder in ihrer Kompetenz zum Gesetzeserlaß. Wenn ein Land sich nicht innerhalb des Rahmens halte, den der Bund gesteckt habe, verletze es die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, also Art. 75 und 30 GG.

Der Bund kann somit auch im Bereich der Rahmengesetzgebung die Länder verpflichten, dann, wenn sie tätig werden, den gesetzten Rahmen zu beachten. Dieses Urteil betrifft zwar nicht die hier in Rede stehende Sachlage, bestätigt aber die These, der im Bund-Länder-Verhältnis allgemein geltende Satz, daß die Länder nur dann zum Handeln oder Unterlassen verpflichtet sind, wenn sie ansonsten *Rechte* des Bundes verletzen, gilt auch im Bereich der Rahmengesetzgebung. Die Rechtspflicht der Länder zum Handeln kann aus dem Sinn und Zweck der Rahmengesetzgebung noch nicht folgen, der Sinn und Zweck dieses Instituts liefe nur leer, wenn sie nicht bestünde; die Möglichkeit der Sinnentleerung beinhaltet freilich noch nicht die Pflicht zur Sinnerfüllung. Auf die Kompetenzverletzung kommt es entscheidend an. Diese ist mit dem Recht auf Kompetenzbeachtung gekoppelt. — Die Pflicht zur Wahrung der Interessen des Bundes durch die Länder, auch Sinn der Rahmengesetzgebung, folgt *zweitens* nicht unmittelbar aus dem Prinzip der Bundestreue, das ebenfalls Handlungspflichten normiert. Die Bundestreue meint die Pflicht von Bund und Ländern, in ihrem Verhalten den *gemeinsamen* Interessen Rechnung zu tragen²⁶. Die Literatur betont zwar, der Bund sei auf das Handeln der Länder angewiesen, stellt aber nicht fest, die Rahmengesetzgebung beinhalte ein gemeinsames Interesse von Bund und Ländern. Sie stellt diese Frage nicht und kann somit aus ihrer Beantwortung keine Folgerung ziehen.

Nach alledem besteht ein Recht des Bundes auf Gesetzeserlaß durch die Länder nur dann, wenn das Unterlassen eines Landes entweder die Kompetenz des Bundes verletzt, oder aber die Rahmengesetzgebung ein gemeinsames Interesse von Bund und Ländern beinhaltet. In beiden Fällen steht dem Bund ein Anspruch auf Wahrung seiner Kompetenzen oder Interessen zu, dieser ist dann, nur anders gefaßt, das Recht auf Verpflichtung der Länder zum Gesetzeserlaß.

(3) *Rahmengesetzgebung als gemeinsame Gesetzgebung von Bund und Ländern.* Solange in diesem Bereich die Kompetenz zum Gesetzeserlaß nur so gesehen wird, daß sie dem Bund, wengleich auch sachlich eingeschränkt, zustehe, gilt der allgemeine Satz, daß ein Nichtstun auch niemandes Recht verletzt. Denn das Unterlassen der Länder bestreitet oder verletzt bei dieser Sichtweise ja nicht das Recht des Bundes zum Erlaß des Rahmengesetzes. Diese Beurteilung ändert sich freilich sofort, wenn man die Regelung der Materien, die der Rahmengesetzgebung unterfallen, als eine Bund und Ländern *gemeinsam* zustehende betrachtet, die der Realisierung eines *gemeinsamen Interesses* dient. Wäre diese Sichtweise zulässig, müßten die getrennten Kompetenzen infolge der gemeinsamen Interessenwahrung einvernehmlich ausgeübt werden. Diese Sichtweise ist, soweit sie das Recht des Bundes betrifft, im Ergebnis anerkannt: Eine zu weitgehende Gesetzgebung des Bundes verletzt das Interesse der Länder und ihre Kompetenz, das hat das Bundesverfassungsgericht²⁷ bereits klar ausgesprochen, jedoch nicht von dem hier vorgelegten Ansatzpunkt aus; geht man von diesem Ergebnis aus, muß folgerichtig gelten: Ein

Leerlaufen der Gesetzgebung des Bundes durch die Länder verletzt sein Interesse und seine Kompetenz. Zugleich wäre im letzteren Fall das Prinzip der Bundestreue verletzt, da ein Unterlassen der Länder die Pflicht zur Berücksichtigung und Realisierung des gemeinsamen Interesses negierte. Die Annahme, die Rahmengesetzgebung ist eine gemeinsame von Bund und Ländern, vereint mithin die beiden oben angegebenen Lösungsvarianten.

Die unter (1) erfolgte Herausarbeitung des Sinn und Zwecks der Rahmengesetzgebung war sinnvoll, obwohl sie dort nicht zu einem unmittelbaren Ergebnis führte. Denn das Ergebnis ermöglicht die dargestellte Sicht der Rahmengesetzgebung: Die Regelung der dem Art. 75 GG unterfallenden Sachmaterien steht Bund und Ländern nur gemeinsam zu. Denn nur unter der Geltung dieser Auffassung kann dem Ziel, das der Verfassungsgeber mit der Einführung der Rahmengesetzgebung verfolgte²⁸, genügt werden: Ein ausschließliches Handeln der Länder oder ein Nichtvollzug des Bundesgesetzes führt zur Unerreichbarkeit des notwendigen Maßes an bundeseinheitlicher Regelung, eine gewisse Einheitlichkeit des Rechtes aber ist ein gewolltes Ziel; eine ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebung des Bundes führte nicht zu dem gewollten Maß an Rechtsvielfalt, die (begrenzte) Rechtsvielfalt ist aber ebenfalls ein gewolltes Ziel. Zur Erreichung dieser beiden in der Rahmengesetzgebung angelegten Ziele müssen Bund und Länder zusammenarbeiten, nur unter diesen Umständen entsteht eine das Bundes- wie das Landesinteresse berücksichtigende Regelung. Rechtlich erscheint dieser zu verwirklichende Zustand nur erreichbar, wenn man die Rahmengesetzgebung als eine Sondergesetzgebung betrachtet, *die Bund und Länder zwecks Wahrung ihrer Interessen zu gemeinsamem Handeln verpflichtet*. Die Gesetzgebung im Bereich der Rahmengesetzgebung ist mithin zwar eine zwischen Bund und Ländern aufgeteilte, aber mit Blick auf die erst vollziehbare Recht erzeugende Gesamtregelung eine gemeinsam wahrzunehmende Kompetenz.

Diese Sichtweise, die allein dem Sinn und Zweck der Rahmengesetzgebung genügt, erzeugt zugleich die Klammer, die Bund und Länder in der Art und Weise der Kompetenzwahrnehmung miteinander verbindet und die über das Entweder/Oder in der Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenz hinausgeht.

Gilt diese Aussage, ist das Ins-Leere-Laufenlassen eines Bundesrahmengesetzes als Folge der Untätigkeit eines Landes eine Kompetenzverletzung gegenüber dem Bund und zugleich eine Verletzung des Prinzips der Bundestreue, weil das Land das Interesse des Bundes negiert. Der Bund hat deshalb das Recht, von den Ländern den Erlaß von Gesetzen zu verlangen, die ein Rahmengesetz ausfüllen.

(4) *Diskussion möglicher Einwände.* Die Literatur problematisiert die Frage der Einordnung der Rahmengesetzgebung, freilich unter einem anderen Aspekt. Kernpunkt des Streites ist, ob die Rahmengesetzgebung eine eigenständige Gesetzgebungsart des Bundes oder aber ein Unterfall der konkurrierenden Gesetzgebung sei²⁹. Die hier vertretene Auffassung braucht zu diesem Problem keine Stellung zu beziehen. Dieser Streit betrifft die hier vertretene Auffassung nicht. Abgesehen davon, daß dieser Streit weitgehend fruchtlos ist, weil er sachlich nichts bewirkt, da Art. 75 GG auf die Voraussetzungen verweist, die Art. 72 GG für ein Tätigwerden des Bundes aufstellt, hat er den Blick verstellt für den Sinn und Zweck dieses Instituts, aus dem heraus es allein »materiell« zu charakterisieren ist. Wenn Sinn und Zweck dieser Art der Regelung ist, dem Bundes- wie dem Landesinteresse Rechnung zu tragen, dann erfordert dies auch eine über die bisherige Diskussion hinausreichende spezielle Charakterisierung als Gesetzgebungsart. Das gegen die hier vorgenommene Einordnung mögliche Hauptargument, die Art. 70 ff. GG regelten die Gesetzgebung des Bundes, grenzten also

Rechte des Bundes und der Länder voneinander ab, verfährt nicht: Denn daß die Rahmengesetzgebung *auch* eine Abgrenzung bewirkt, wird nicht bestritten, im Gegenteil, sie wird vorausgesetzt; es wird nur bestritten, daß mit dieser Abgrenzung der Sinn der Rahmengesetzgebung abschließend erkannt ist. Denn es handelt sich bei ihr nicht ausschließlich, sondern auch darum, *wie* die sachlich abgegrenzten Kompetenzen wahrgenommen werden sollen, nämlich, dem Sinn und Zweck des Instituts entsprechend, der optimalen Interessenbefriedigung beider. Der angesprochenen Art und Weise der Wahrnehmung steht die Abgrenzung nicht entgegen.

Ein zweiter Einwand könnte davon ausgehen, die vorgenommene Charakterisierung treffe nur für den Fall zu, daß der Bund von seinen Rechten Gebrauch macht; da dies aber nicht zwingend sei, könne von diesem Fall ausgehend nicht die Charakterisierung der Gesetzgebungsart vorgenommen werden. Dieser Einwand übersieht, daß die Charakterisierung der Rahmengesetzgebung von dem dem Bund zustehenden rechtlichen Möglichkeiten auszugehen hat und nicht von dem Fall, ob er die rechtlichen Möglichkeiten auch nutzt. Da der Bund Rahmengesetze erlassen darf, stellt sich, unabhängig von seiner Handlungsbereitschaft die Frage, ob und wie Bund und Länder, vom Sinn und Zweck des Instituts aus gesehen, zusammenarbeiten haben.

(5) *Ergebnis.* Verfangen die Gegeneinwände nicht, darf als Ergebnis festgehalten werden, daß aus Gründen der Vermeidung einer Kompetenzverletzung des Bundes und der Verletzung des Prinzips der Bundestreue der Bund das Recht hat, von den Ländern die Ausfüllung eines Rahmengesetzes zu verlangen. Er darf dazu auch angemessene Fristen setzen. Ein Unterlassen eines Landes wird nach Fristüberschreitung verfassungswidrig. Das gleiche gilt für die Anpassung von Landesrecht an Bundesrecht.

2. Der konkrete Rechtsvergleich

a) *Die Bewertung des Fehlens der ersten Stufe im Landesrecht.* Das Land NW kennt die landesweite Planung im Bereich des Naturschutzes nicht. Als rechtliches Defizit wäre dieser Tatbestand zu werten, wenn das Bundesrecht diese Planung definitiv vorschreibt. Der Inhalt des § 5 BNatSchG wird somit zum Problem: Enthält er in der Tat, wie BERNATZKY/BÖHM³⁰ behaupten, die Verpflichtung zur Bereitstellung eines *dreistufigen* Instrumentariums? Schreibt er (auch) die landesweite Planung vor? § 5 lautet:

Die überörtlichen Erfordernisse . . . werden . . . für den Bereich eines Landes in Landschaftsrahmenplänen *oder*³¹ für Teile des Landes in Landschaftsrahmenplänen dargestellt.

BERNATZKY/BÖHM³² *liefern für ihre These keine Begründung. Eine solche kann m. E. auch nicht geliefert werden. Der Wortlaut des Gesetzes bildet nach allen Interpretationsregeln die Grenze der Auslegung. Das Gesetz spricht von »oder«. Oder kann zweierlei bedeuten: Zum einen Entweder/Oder, das bedeutet, das Landesgesetz muß entweder die Verpflichtung zur Aufstellung eines Landschaftsprogramms oder aber eines Rahmenplans enthalten, zum anderen kann »oder« bedeuten, der Landesgesetzgeber darf die Aufstellung von beiden zur Verpflichtung erheben, muß das aber nicht, er muß nur die Aufstellung einer der beiden Möglichkeiten vorschreiben, welche der Landesgesetzgeber wählt, ist in sein Belieben gestellt. In keinem Fall darf »oder« in der Weise interpretiert werden, daß aus ihm ein »und«, ein Sowohl-als-auch wird. In letzterem Sinn interpretieren BERNATZKY/BÖHM das Wort. Diese Interpretation ist nicht haltbar.*

Zieht man aus den beiden Bedeutungsvarianten von »oder« die Konsequenz, besteht nach Bundesrecht nur ein zweistufiges Planungssystem. Der Landesgesetzgeber ist folglich nur verpflichtet, eines von beiden Instrumenten einzuführen.

Ob er mehr darf, ist im Hinblick auf die Fragestellung ohne Belang.

Als Ergebnis ist mithin festzuhalten: Das Fehlen der ersten Stufe im Landschaftsgesetz NW ist rechtlich nicht zu beanstanden.

b) *Das Fehlen eines vom Gebietsentwicklungsplan unabhängigen Landschaftsrahmenplans.* § 5 Abs. 1 BNatSchG sieht die Darstellung der Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den Bereich eines Landes in einem Landschaftsprogramm oder für Teile eines Landes in Landschaftsrahmenplänen vor. Nach § 5 Abs. 2 BNatSchG sollen die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen des Programms/der Pläne in die nach § 5 Abs. 1 S. 1 und 2 und Abs. 3 ROG bestehenden Programme/Pläne der Länder aufgenommen werden. Demnach scheint das Bundesrecht auf den ersten Blick von folgender Vorstellung auszugehen: Zunächst sollen rechtlich selbständige, also unabhängig von den Programmen und Plänen des ROG bestehende Landschaftsprogramme/Landschaftsrahmenpläne aufgestellt, dann sollen (nicht müssen) in einem zweiten Schritt deren Festsetzungen in die Programme/Gebietsentwicklungspläne integriert werden. Idealvorstellung des Gesetzgebers ist somit im Ergebnis die Existenz eines Programms/Planes, das/der alle raumbedeutsamen Maßnahmen und Erfordernisse, nicht nur die der Landschaftsplanung, enthält. Die Integration ist das Ziel. Es ist in NW, das, wie ausgeführt, zu Recht nur die Landschaftsrahmenplanung kennt, erreicht, § 9 a LandschaftsG; insoweit entspricht das Landesrecht dem des Bundes. Jedoch scheinen sich das Bundes- und das Landesrecht im Hinblick auf den Weg zur Zielerreichung zu unterscheiden: Das Landesrecht NW kennt einen eigenständigen, von der Gebietsentwicklungsplanung unabhängigen Landschaftsrahmenplan nicht; der Gebietsentwicklungsplan erfüllt auch die Funktion des Landschaftsrahmenplans, § 9 a LandschaftsG. Rechtsfrage ist mithin: Sieht das Bundesgesetz in jedem Fall die Aufstellung eines von der Gebietsentwicklungsplanung unabhängigen Landschaftsrahmenplanes vor? Bei positiver Beantwortung dieser Frage enthielte das Landesrecht NW ein rechtliches Defizit. Diese Frage ist freilich nicht positiv zu beantworten. Dem Gesetz kann nur die Verpflichtung entnommen werden, isolierte Programme/Pläne dann rechtsverbindlich aufzustellen, wenn das Landesrecht die fakultativ erlaubte Integration nicht vorsieht. Für diese These sprechen folgende Erwägungen:

Der Wortlaut des Gesetzes schreibt erstens an keiner Stelle ausdrücklich die isolierte Aufstellung eines Programms/von Plänen vor, es sieht nur vor, daß die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege in einem Landschaftsprogramm/Landschaftsrahmenplan dargestellt werden; damit schließt das Gesetz nicht aus, daß diese Darstellungsfunktion auch die Programme/Gebietsentwicklungspläne der Länder erfüllen können. Nach dem Bundesgesetz ist zweitens allein entscheidend die Existenz eines Programms/Planes, das/der die landschaftsplanerischen Erfordernisse und Maßnahmen rechtlich verbindlich feststellt. Dieses Ziel kann nach dem Wortlaut des Bundesgesetzes auf zwei Wegen erreicht werden: Zum einen durch rechtlich selbständige Programme/Pläne, zum anderen durch Festsetzungen landschaftsplanerischer Erfordernisse und Maßnahmen in Programmen/Plänen der Länder, also durch Integration der Landschaftsplanung in die allgemeine Landesplanung. Im Hinblick auf diese beiden Möglichkeiten ist das Gesetz zu interpretieren. Sieht das Gesetz die Integration nicht vor, bedarf es der eigenständigen Programme/Pläne, sieht das Landesrecht die Integration jedoch vor, und kann dieses Ziel ohne die Zwischenstation eines eigenständigen Programms/Planes erreicht werden, dann kann auf ihn verzichtet werden, weil ihm im Falle der Aufnahme landschaftsplanerischer Er-

fordernisse und Maßnahmen in das Programm/die Pläne letztlich keine rechtliche Relevanz zukommen soll. Die genannte Zwischenstation ist nicht notwendig, weil die Aufnahme landschaftsplanerischer Erfordernisse und Maßnahmen in das Programm/die Pläne der Länder nicht von deren vorheriger Festlegung in eigenständigen Programmen/Plänen abhängt. Auch für die in § 5 Abs. 2 BNatSchG vorgesehene Abwägung ist eine solche formale Festsetzung nicht Voraussetzung. Demnach können von ihrer Funktion ausgehend drittens die §§ 5 Abs. 1 und 2 BNatSchG durchaus sinnvoll in der Weise interpretiert werden, daß es der Aufstellung eigenständiger Programme/Pläne nur dann bedarf, wenn die fakultativ vorgesehene Integration nicht erfolgt. In dieser Situation hat das isolierte Programm/der Plan einen Sinn, weil dann nur durch ihn landschaftsplanerische Erfordernisse und Maßnahmen festgesetzt werden können.

Gegen dieses Ergebnis kann nicht der Wortlaut des Gesetzes ins Spiel gebracht werden. Weder läßt sich aus dem Wort »Darstellung« noch aus dem Wort »Aufnahme« der raumbedeutsamen Maßnahmen und Erfordernisse schließen, es bedürfe in jedem Fall der Aufstellung rechtlich selbständiger Landschaftsprogramme/-pläne. Ferner ist zu bedenken, daß das Gesetz im Hinblick auf die beiden Realisierungsmöglichkeiten der Landschaftsplanung formuliert ist. Da die Integration aber nicht zwingend vorgeschrieben ist, war nötig, in § 5 Abs. 1 BNatSchG einen Grundsatz aufzustellen, im Abs. 2 dann die weitere Möglichkeit der Länder zu formulieren. Diese Technik setzt der wörtlichen Interpretation eine Grenze. Sinn und Zweck der Norm sprechen ferner ebenfalls nicht gegen diese Interpretation. Und letztlich kann gegen sie nicht vorgebracht werden, die Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne sollen mehr sein als bloße Teilprogramme und Teilpläne der Landesplanung, weil sie auf die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie auf die Vielfalt der Landschaft bezogen seien und *deshalb* mehr erforderten als eine zweidimensionale Aussage in einem nur raumbezogenen Plan³³. Die Beschreibung der Landschaftsprogramme/Pläne ist zweifellos richtig, nur schließt dies doch nicht aus, daß solche Aussagen in einen Gebietsentwicklungsplan aufgenommen werden können. Denn alle diese Aussagen betreffen einen konkreten Raum, sind raumbezogen, sind raumbedeutsam. Von der Aufnahmefähigkeit dieser Aussagen in die Programme/Pläne der Länder geht § 5 Abs. 2 BNatSchG aus.

Demnach bedarf es für den Fall der Integration von Landschaftsplanung und (allgemeiner) Landesplanung der Aufstellung eines vom Gebietsentwicklungsplan unabhängigen Landschaftsrahmenplans nicht. In diesem Fall kann der Gebietsentwicklungsplan dessen Aufgabe übernehmen. Es darf deshalb festgestellt werden: Auch in diesem Punkt stimmt das Landesgesetz NW mit dem Bundesrecht überein.

c) *Vergleich der lokalen Planung nach Bundes- und nordrhein-westfälischem Landesrecht.* § 6 Abs. 4 BNatSchG gibt den Ländern das Recht, das Verfahren der Aufstellung von Landschaftsplänen, die dafür zuständigen Behörden, sowie den Grad der Verbindlichkeit der Pläne insbesondere für die Bauleitplanung eigenständig zu regeln. Eine bestimmte inhaltliche Vorgabe durch den Bund existiert diesbezüglich nicht. Der Bund hat den Ländern ferner die Möglichkeit eingeräumt zu bestimmen, daß Darstellungen des Landschaftsplanes als Darstellungen oder Festsetzungen in die Bauleitpläne aufgenommen werden. Den Ländern sind demnach zwei Varianten eröffnet. Von der ersten Variante, der Einführung eines rechtlich selbständigen Landschaftsplans als Mittel zur Realisierung des Naturschutzes und der Landschaftspflege, also der Verpflichtung zur Aufstellung eines Fachplans, hat das Land NW Gebrauch gemacht. Die Kreise sind für die Planaufstellung zuständig, die Verbindlichkeit

der Pläne regelt das Landschaftsgesetz. Auf Normen, die das Verhältnis zu Bauleitplänen betrifft, konnte das Gesetz verzichten, da der Landschaftsplan sich insoweit nur auf land- oder forstwirtschaftlich genutzte Flächen sowie Grünflächen erstreckt. Festzuhalten ist nach alledem, daß in formeller Hinsicht die lokale Landschaftsplanung, wie sie das nordrhein-westfälische Recht vorsieht, von den Vorstellungen des Bundes gedeckt ist, insoweit also ebenfalls eine Diskrepanz zwischen Bundes- und Landesrecht nicht vorhanden ist³⁴.

Fraglich ist nur noch, ob das Landesrecht nicht zwingend vorsehen muß, landschaftspflegerische Pläne auch für solche Gebietsteile vorzuschreiben, die bauleitplanerisch erfaßt sind, weil § 1 Abs. 1 BNatSchG sowohl die *besiedelte* als auch die *unbesiedelte* Landschaft erfaßt. § 10 des Landesgesetzes schreibt nur als Möglichkeit die Erstreckung des Landschaftsplanes auf die land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücke oder auf Grünflächen vor, soweit sie sich im baulichen Außenbereich befinden. Für den beplanten und nichtbeplanten Innenbereich schließt das Gesetz konkludent die Aufstellung eines Landschaftsplanes aus. BERNATZKY/BÖHM³⁵ gehen in ihrer Kommentierung incidenter davon aus, infolge der Geltung des § 1 Abs. 1 BNatSchG müsse der Landschaftsplan als Institut für den genannten lokalen Bereich Anwendung finden. I. a. R. werde der konkrete Plan, so ihre Auffassung, auch den gesamten Planungsbereich erfassen, weil sich nur auf diese Weise alle Sachbereiche des Naturschutzes und der Landschaftspflege darstellen ließen. Gilt diese These, besteht in NW im Hinblick auf den Geltungsbereich des Landschaftsplanes ein Regelungsdefizit.

Dieser (bislang anzunehmende) Mangel wird in NW nicht dadurch behoben, daß § 6 Abs. 4 S. 3 BNatSchG den Ländern die Möglichkeit gibt, Darstellungen des Landschaftsplanes als Darstellungen oder Festsetzungen in die Bauleitpläne aufzunehmen. Denn zur Mängelbeseitigung setzt diese Möglichkeit erstens voraus, daß sich der Landschaftsplan auch auf den Innenbereich erstreckt, und zweitens bedarf es zwecks Realisierung der Festsetzung im Bebauungsplan der gesetzlichen Regelung. An beidem fehlt es.

Obwohl der Landschaftsplan nach nordrhein-westfälischem Recht nicht den Innenbereich erfaßt, kann nicht davon gesprochen werden, im Hinblick auf § 1 Abs. 1 BNatSchG bestehe für den Naturschutz und die Landschaftspflege insoweit ein Regelungsdefizit. Denn es ist nicht gesagt, daß die örtlichen Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege unbedingt und ausschließlich in Landschaftsplänen festgelegt werden müßten. § 6 schränkt die Pflicht zur Aufstellung von Plänen ein, wenn er sagt, ihre Aufstellung sei geboten, *soweit* dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Sieht nun das Landesrecht vor, daß diese Situation nicht eintritt, weil andere Instrumente den Naturschutz im Innenbereich sichern, dann darf, weil die Funktion des § 6 BNatSchG nicht tangiert wird, angenommen werden, daß die Aufstellung eines Landschaftsplanes insoweit nicht erforderlich ist und daß auf das Institut insoweit verzichtet werden kann. Dieser Fall ist in NW gegeben. Gem. § 34 LandschaftsG kann im beplanten und unbeplanten Innenbereich die untere Landschaftsbehörde Naturschutzgebiete und Naturdenkmale durch ordnungsbehördliche Verordnung festsetzen. Zur Sicherung dieser Maßnahmen können Eingriffe in den Naturhaushalt oder die Landschaft untersagt werden. Die Gemeinden können durch Satzung den Schutz des Baumbestandes regeln. Es wird mithin an Landschaftsteilen und an Sicherheitmöglichkeiten alles erfaßt, was im Innenbereich durch einen Landschaftsplan auch erfaßt werden könnte, durch den Plan selbst aber noch nicht realisiert ist, weil dieser z. B. im Hinblick auf Naturschutzgebiete noch des Vollzuges bedarf.

In NW ist mithin die Erstreckung des Landschaftsplanes auf den Innenbereich tatsächlich nicht notwendig und deshalb auch von der Funktion des § 6 Abs. 1 BNatSchG aus betrachtet rechtlich nicht gefordert. In diesem Punkte stimmt das Landesrecht NW folglich ebenfalls mit dem Bundesrecht überein.

IV. Ergebnisse

Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden durch die §§ 1, 1 a LandschaftsG NW geregelt. In allen geprüften Punkten stimmt das Landesrecht Nordrhein-Westfalen mit dem Bundesrecht überein. Ein Regelungsdefizit existiert nicht.

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu Näheres bei *Bernatzky/Böhm*, Bundesnaturschutzrecht, Wiesbaden 1977, Einleitung S. 6. Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzesentwurf war von Prof. Stein ausgearbeitet worden.
- 2 Die landesrechtliche Weitergeltung des Reichsgesetzes hat das Bundesverfassungsgericht in E 8, 193 festgestellt.
- 3 Zu den Unzulänglichkeiten des Reichsnaturschutzgesetzes im Hinblick auf die Entwicklung nach 1945 siehe *Bernatzky/Böhm*, a. a. O. (oben Anm. 1), Einleitung S. 4; *Stein*, Recht des Natur- und Umweltschutzes, in: *Olschowy* (Hrsg.), Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, S. 882; *Stich*, Notwendigkeiten und Inhalt eines modernen Naturschutz- und Landschaftsgesetzes, in: DVBl. 1972, S. 201 ff.; vgl. auch die allgemeine Begründung der Gesetzesvorlage für das nordrhein-westfälische Landschaftsgesetz, LT-Drucks. 7/3263, S. 37 ff.
- 4 Gesetz vom 18. 2. 1975, GVBl. NW 1975, S. 189. Gem. § 70 trat es am 1. April 1975 in Kraft. Zu diesem Gesetz eine erläuternde Einführung von *Pielow/Bauer*, Recht der Landschaft und des Naturschutzes in NW, Köln 1977.
- 5 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) vom 20. Dezember 1976, BGBl. I, S. 3574. Zu diesem Gesetz allgemein *W. Müller*, Das neue Bundesnaturschutzgesetz, in: NJW 1977, S. 925 ff.; Kommentierung von *Bernatzky/Böhm*, a. a. O. (oben Anm. 1).
- 6 Gegen eine Anpassungspflicht: *W. Müller*, a. a. O. (Anm. 5), S. 927; dafür *Stich*, Landschafts- und Grünordnungsplanung in Siedlungs- und Außenbereichen, in: Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege, Bd. 25, S. 66 ff.; *Soell*, Entwicklungen des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts, in: Natur und Recht 1980, S. 9.
- 7 Entwurf in LT-Drucks. 8/5210; Gesetz in GVBl. NW 1980, S. 480.
- 8 *BVerfGE* 4, 115 ff.; *BVerwGE* 3, 335 ff.
- 9 *Bettermann/Gössel*, Schulgliederung, Lehrerbildung und Lehrerbildung in der bundesstaatlichen Ordnung. Zugleich ein Beitrag zur Rahmenkompetenz des Bundes, 1963; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 75 Rdnr. 10.
- 10 Siehe die Nachweise bei *Maunz*, ebenda, Art. 31 GG. Die h. M. begründet die Auffassung, Art. 31 GG greife nur bei widersprechenden Regelungen ein, mit der Funktion dieser Norm als Kollisionsnorm.
- 11 Das *BVerfG* hat bei sachlich gleichem Bundes- und Landesverfassungsrecht entschieden, Art. 31 GG greife nicht ein, vgl. *BVerfGE* 36, 342/347; das Problem, ob bei gleichlautendem *einfachen* Bundes- bzw. Landesrecht Art. 31 GG eingreife, hat das Gericht bislang ausdrücklich offengelassen, vgl. *BVerfGE* 7, 353; 36, 367; 40, 327.
- 12 Siehe *Bernatzky/Böhm*, a. a. O. (oben Anm. 1), Vorbemerkung 2. Abschnitt, S. 2. Von einem dreifachen Instrumentarium spricht auch *Soell*, a. a. O. (oben Anm. 6).
- 13 Vgl. *Bernatzky/Böhm*, ebenda.
- 14 Vgl. die Nachweise oben Anm. 6.
- 15 So aber *W. Müller*, oben Anm. 5.
- 16 Sie wurde aber gleichwohl so begründet, vgl. die Nachweise in Anm. 6.

- 17 Nachweise in Anm. 6.
- 18 *Maunz*, a.a.O. (oben Anm. 9), Art. 75 Rdnr. 13. Ohne nähere Begründung ebenso *von Münch*, in: derselbe, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, Art. 75, Rdnr. 34.
- 19 Die Rahmenkompetenz des Bundes, Bern und Frankfurt/M. 1976, S. 56.
- 20 *Nawiasky/Lechner*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Ergänzungsband, München 1953, S. 11, 70. Ebenso *Heeger*, Die Rahmengesetzgebung, ihr Inhalt, ihre Auswirkungen, Münster 1962, S. 78.
- 21 *Maunz*, a.a.O. (oben Anm. 9), Art. 75, Rdnr. 13.
- 22 Zum Vorstehenden *BVerfGE* 4, 115 ff.; *Maunz*, ebenda, Rdnr. 13-15.
- 23 *BVerfGE* 4, 129.
- 24 *Maunz*, a.a.O. (oben Anm. 9), Art. 75, Rdnr. 24.
- 25 *BVerfGE* 4, 123.
- 26 *Bayer*, Die Bundestreue, Tübingen 1961, S. 126, Leitsatz 13.
- 27 *BVerfGE* 4, 115, Leitsatz 2.
- 28 Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge, Bd. 1, S. 553 ff.
- 29 Nachw. des Streitstandes bei *von Münch*; a.a.O. (oben Anm. 18), Art. 75, Rdnr. 2.
- 30 A.a.O. (oben Anm. 1), Vorbemerkung 2. Abschnitt S. 2.
- 31 Hervorhebung vom Verfasser.
- 32 Wie Anm. 30.
- 33 So ausdrücklich *Stich*, a.a.O. (oben Anm. 6), ihm folgt *Soell*, a.a.O. (oben Anm. 6).
- 34 Ebenso *Pielow-Bauer*, a.a.O. (oben Anm. 4), S. 7 f., für das »alte« Recht, das sich insoweit jedoch nicht geändert hat.
- 35 A.a.O. (oben Anm. 1), § 6, Rdnr. 3.



Eine in den Hang gelegte Verkehrsstraße hat eine Reihe von Hanganschnitten erforderlich gemacht, die mit Maßnahmen des Lebendverbaus stabilisiert werden müssen.

Foto: Olschowky

Kommunaler und staatlicher Vollzug der Landesnaturschutzgesetze — ein Vergleich¹

1. Das Problem

In Rechtswissenschaft und Rechtsprechung sowie in jenen politischen Debatten, die der Verabschiedung von Landesnaturschutzgesetzen in jüngerer Zeit vorausgegangen sind, findet sich immer wieder die Feststellung, Natur- und Landschaftsschutz seien »ihrem Wesen nach« eine staatliche Aufgabe und deshalb durch staatliche Behörden oder zumindest unter intensiver staatlicher Kontrolle zu vollziehen.

Freilich ist es wie auch in anderen Fällen juristischer »Wessenschau« nicht ganz einfach, klare Aussagen darüber zu erhalten, was denn nun konkret die Einordnung von Natur- und Landschaftsschutz als »staatliche Aufgabe« rechtfertigt. Es gibt ja doch unterschiedliche Motive für solche Zuordnung; etwa den Wunsch nach landesweiter Einheitlichkeit im Bereich der Schulverwaltung, die Notwendigkeit eines die Grenzen des Kreises überspringenden, koordinierten Einsatzes der vorhandenen sächlichen und personellen Mittel der Polizei oder die hochgradige Spezialisierung sowie betriebswirtschaftliche Erfordernisse bei der Forstverwaltung.

Erwägungen dieser Art scheinen mir bei dem Plädoyer für die Einordnung des Vollzugs von Natur- und Landschaftsschutz unter die »von ihrem Wesen her« staatlichen Aufgaben zumindest nicht im Vordergrund stehen. Gewiß liegt es nah, etwa die Affinität dieser Aufgaben zu denen der Forstverwaltung oder der (ja auch überwiegend staatlichen) Jagd- und Fischereiverwaltung aufzuzeigen. Es ist auch nicht zu übersehen, daß die im Landschaftsschutz häufig erforderliche grenzüberschreitende Koordination leichter ist, wenn die zu koordinierenden Behörden (hier also die Naturschutzbehörden) eindeutig in die staatliche Verwaltungshierarchie eingebaut sind. — Aber den entscheidenden Punkt hat, wer so argumentiert, noch nicht beim Namen genannt. Dieser entscheidende Punkt ist doch wohl die Sorge, daß Natur- und Landschaftsschutz im kommunalen und kantonalen Bereich über keine Lobby verfügen, die stark genug wäre, sich gegen die doch durchweg recht schlagkräftig organisierten Interessen der gewerblichen Wirtschaft, der Landwirtschaft aber auch der privaten Bauherren durchzusetzen.

Deshalb vor allem also der Ruf nach dem Staat als Naturschützer oder negativ formuliert: deshalb die Bedenken gegen die Kommunalisierung des Vollzugs der Naturschutzgesetze. Ich halte diesen Ruf und entsprechend diese Bedenken für grundsätzlich berechtigt. Freilich kann ich mir nicht die Bemerkung verkneifen, daß man in jüngerer Zeit gelegentlich davon gehört hat, daß Interessenten, welche den Natur- und Landschaftsschutz für so wichtig nicht halten, auch in der staatlichen Verwaltung nicht ohne Einfluß sind.

Kommunalisierung des Vollzugs der Naturschutzgesetze steht also in dem Verdacht, aus den erwähnten Gründen zu dem vielbeklagten Vollzugsdefizit im Natur- und Landschaftsschutz beizutragen. Aus Gründen der Fairneß ist freilich darauf hinzuweisen, daß auch andere Faktoren in unerfreulicher Weise dieses Vollzugsdefizit vermehren; insbesondere die unzureichende Ausstattung der Naturschutzbehörden, gleichgültig ob das nun kommunale oder staatliche Behörden sind. — Die Ausstattung der speziell mit dem Vollzug von Natur- und Landschaftsschutz betrauten Stellen ist, gemessen am Ideal eines konsequenten Vollzugs, in mindestens zweifacher Hinsicht unzureichend: Einmal fehlt es die-

sen Stellen an den für solchen Vollzug erforderlichen Kompetenzen: Naturschutzbehörden verfügen nur in relativ geringem Umfange über Entscheidungs- bzw. Mitentscheidungsbefugnisse. Nach geltendem Bundes- und Landesrecht müssen sie sich weithin mit der Rolle des Entwerfers oder Beraters zufriedengeben: Das Landschaftsprogramm, der Landschaftsrahmenplan und der Landschaftsplan werden nicht durch die Naturschutzbehörden festgestellt. Das ist Sache von Regierungen, Trägern der Regionalplanung und Trägern der Bauleitplanung. Auch für die Abwehr von Eingriffen in Natur und Landschaft sind gerade in den gravierenden Fällen nicht die Naturschutzbehörden, sondern die jeweils mit den anstehenden Maßnahmen befaßten anderen Fachbehörden, z. B. die Straßenbaubehörden², betraut (§ 8 II 2 und 3 BNatSchG). Gewiß, die Naturschutzbehörden sind anzuhören (Benehmen; §§ 3 II, 8 V BNatSchG). Sie können Anregungen machen und Bedenken vorbringen. Aber durchsetzen können sie sich im Konfliktsfalle mangels Mitentscheidungsbefugnis (Einvernehmen) häufig nicht.

Hinzu kommt die vielfach³ unzureichende personelle Ausstattung der Naturschutzbehörden. Unzureichend, sowohl was die Quantität als was die Qualität (die aufgabengerechte Spezialausbildung) angeht. Es liegt auf der Hand, daß unter solchen Voraussetzungen wenig Aussicht auf konsequenten Gesetzesvollzug besteht. Auf diese Misere ist hier in Hessen anläßlich der Beratungen des Naturschutzgesetzes im Jahre 1979 mehrfach hingewiesen worden: In der Anhörung vor den Ausschüssen für Umweltfragen sowie für Landwirtschaft und Forsten⁴ wurde von einem Vertreter des Naturschutzzentrums Hessen zur Frage der *Quantität* unwidersprochen behauptet, es stünden auf der Kreisebene im Durchschnitt nur 0,8 Sachbearbeiter für Aufgaben des Naturschutzes zur Verfügung. — Was die *Qualität* der Ausstattung angeht, so heißt es in der Begründung des Regierungsentwurfs zu § 31 HeNatG: »Es wird weder für notwendig noch für erstrebenswert gehalten, die Naturschutzbehörden mit naturwissenschaftlich geschultem Personal auszustatten. Zur fachlichen, insbesondere zur wissenschaftlichen Beratung der Naturschutzbehörden ist die Landesanstalt für Umwelt die geeignete Institution.«⁵ Auch das wurde in dem erwähnten hearing heftig kritisiert; freilich ohne Erfolg⁶.

Es ist nicht meine Aufgabe, *diesen* Gründen für das Vollzugsdefizit im Natur- und Landschaftsschutz weiter nachzugehen. Dennoch scheint es mir wichtig, auf sie hinzuweisen. Die Schwierigkeiten für den Vollzug muß man in ihrer Häufung sehen, um sie richtig bewerten zu können: Wo Naturschutzbehörden in eine Organisation eingebunden werden, die relativ offen ist für Interessenteneinfluß, wird sich ihre mangelnde Ausstattung besonders fatal auswirken. Gerade in einer solch schwierigen Situation sollten sie um des konsequenten Vollzuges willen so ausgestattet sein, daß sie durch die Qualität ihrer Arbeit zu überzeugen vermögen.

2. Rollenverteilung zwischen Staat und Kommunalverwaltung

Vor diesem Hintergrund darf ich nunmehr der Frage nach der Rollenverteilung zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung beim Vollzug der Landesnaturschutzgesetze im einzelnen nachgehen: Dabei beschränke ich mich auf die Erörterung dieses Problems für die Flächenstaaten

der Bundesrepublik Deutschland. In bezug auf die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg kann man nicht von einer Konkurrenz zwischen staatlichem und kommunalen Vollzug sprechen.

Eine weitere von der Sache her selbstverständliche Einschränkung des Untersuchungsgegenstandes folgt daraus, daß staatliche und kommunale Verwaltung nur hinsichtlich der unteren Naturschutzbehörde, also auf der Ebene des Landkreises bzw. der großen Kreisstädte miteinander konkurrieren. Für die obere und oberste Naturschutzbehörde stellt sich unser Problem deshalb nicht.

2.1 Übersicht über mögliche Arten der Rollenverteilung

Wenn man Nuancen vernachlässigt, so stehen in unserem administrativen System auf der Ebene der Landkreise vier Möglichkeiten der Rollenverteilung zwischen Staat und Selbstverwaltung (Landkreis, große Kreisstädte) zur Diskussion:

Zu ersterem: Vollzug durch rein staatliche Behörden. Das bedeutet auf der Ebene des Kreises: Vollzug durch untere *staatliche Sonderbehörden*. Die allgemeine staatliche Verwaltung auf der Kreisebene ist ja, wie an zweiter Stelle auszuführen sein wird, in allen Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland, zumindest durch das Organ Landrat (Oberbürgermeister, Oberkreisdirektor) mit der kantonalen Selbstverwaltung verzahnt. — Diese Art des Vollzuges bietet am ehesten Gewähr dafür, daß der Einfluß lokaler gewerblicher, landwirtschaftlicher und sonstiger Interessen auf den Vollzug der Naturschutzgesetze in Grenzen gehalten wird⁷.

An zweiter Stelle ist zu nennen: Vollzug durch staatliche Behörden, die personell und organisatorisch mit der kantonalen Selbstverwaltung verzahnt sind. Diese *Verzahnung* ist, wie schon erwähnt, für die allgemeine Verwaltung auf der Kreisebene in den Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland charakteristisch. Sie betrifft nicht nur die Person des Behördenvorstandes (Landrat, Oberbürgermeister, Oberkreisdirektor), sondern z. T. auch die anderen Bediensteten: Diese Bediensteten werden z. B., soweit sie Angestellte sind, von den Kreisen (ohne große Begeisterung)⁸ gestellt. Ferner dürfen in der Regel Angehörige der staatlichen Verwaltung auch mit kantonalen Angelegenheiten befaßt werden und umgekehrt. — Diese Verzahnung führt im Ergebnis, und das ist ja auch gewollt, zu einer intensiven Koordination von kommunaler und staatlicher Aufgabenerfüllung auf der Kreisebene; darin enthalten auch zu einem Ausgleich der Interessen: Kein »janusköpfiger« Landrat kann als staatliche Behörde gänzlich außer acht lassen, daß er als Kreisorgan Rücksicht auf die politischen Kräfte im Kreis nehmen muß. Für die Beantwortung der Frage, wie stark solcher Zwang eingeschätzt werden muß, ist von Bedeutung, ob der Behördenvorstand und das mit dem Vollzug der »Staatsaufgabe« betraute Personal dienstrechtlich dem Land oder dem Kreis zuzurechnen ist: Einem Landrat, der Staatsbeamter ist (staatlicher Landrat), wird es im Konfliktfalle leichterfallen, sich dem Druck lokaler Interessen zu widersetzen als einem Landrat, der als kommunaler Wahlbeamter (kommunaler Landrat) fungiert. Ist gar die Entwicklung hin zu einer Parlamentarisierung der Kommunalverwaltung weit fortgeschritten, muß also der kommunale Landrat »seinen Hut nehmen«, wenn seine Partei die Mehrheit im Kreisrat verliert, dann hat er politisch allen Grund, besonders »rücksichtsvoll« und »kooperativ« zu sein.

Auf solche Feinheiten, die ich hier freilich nicht im einzelnen referieren kann, wird man bei der Beantwortung unserer Frage, ob im Einzelfall der Vollzug sachgerecht geregelt wurde, achten müssen. Jedoch läßt sich wohl für alle Formen der hier an zweiter Stelle erwähnten Art des Vollzuges sagen, daß sie sich dem Einfluß lokaler Interessen, die dem Natur- und

Landschaftsschutz gleichgültig oder kritisch gegenüberstehen, jedenfalls stärker öffnen als der Vollzug durch eine rein staatliche Sonderbehörde.

Der nächste Schritt in Richtung auf Kommunalisierung ist die Übertragung des Vollzuges staatlicher Aufgaben an die Landkreise bzw. kreisfreien Städten zur *Erfüllung nach Weisung*. In diesem Fall ist die vollziehende Behörde und ihr Personal sowohl organisationsrechtlich wie dienstrechtlich dem Kreis zugeordnet. Die Kontrolle des Staates über den Vollzug wird durch das Band der Fachaufsicht hergestellt. Freilich sollte man sich über die Intensität einer so gesicherten staatlichen Steuerung keine Illusionen machen. Die Fachaufsicht kann zwar die Verwaltungsorgane des Kreises durch Ermessensrichtlinien »an die Leine« legen. Sie kann auch auf die Korrektur von Entscheidungen hinwirken, die sie für unangemessen hält. Es wird ihr aber mit solchen Methoden schwerlich gelingen, eine etwa vorhandene Tendenz, den Interessenausgleich stets zu Lasten des Naturschutzes zu suchen, wirksam zu zügeln. Sie kann insbesondere nichts daran ändern, daß die Bediensteten des Landkreises bestrebt sein werden, »keinen Ärger« mit ihrem Dienstherrn zu bekommen. Vielfach wird sie von Vorgängen, die einer Würdigung unter dem Gesichtspunkt des Natur- und Landschaftsschutzes bedürften, überhaupt nicht oder zu spät erfahren.

Bei Gesprächen in Vorbereitung dieses Vortrages bin ich gelegentlich auf die Ansicht gestoßen, daß in der Praxis (was die Absicherung des Vollzuges gegen den Einfluß übermächtiger lokaler Wirtschaftsinteressen angeht) zwischen Vollzug durch die Kreisverwaltung (den Landrat) als staatliche Behörde und Vollzug von Weisungsaufgaben durch die kommunale Abteilung der Kreisverwaltung kein relevanter Unterschied bestehe. In beiden Fällen sei der Landrat zu vielfacher Rücksichtnahme genötigt. In beiden Fällen habe aber auch die höhere Naturschutzbehörde die Möglichkeit, durch Weisungen korrigierend einzugreifen.

Mir scheint, daß dieser Hinweis jedenfalls für jene Länder, die den Landrat »kommunalisiert« und womöglich gar noch »parlamentarisiert« haben, weitgehend zutrifft. Auch in diesen Fällen bleibt aber bedeutsam, daß beim kommunalen Vollzug (anders als beim staatlichen Vollzug) das staatliche Weisungsrecht gelegentlich noch weiter abgeschwächt wird; so z. B. dort, wo das Gesetz den staatlichen Fachaufsichtsbehörden vorschreibt, sich grundsätzlich auf »*allgemeine Weisungen*« zu beschränken. Angesichts des lokalpolitischen Drucks, unter denen der Landrat gerade in bezug auf *konkrete* Projekte steht, ist diese weitere Zurücknahme staatlicher Gewalt für den Natur- und Landschaftsschutz von erheblicher praktischer Bedeutung.

Die volle Kommunalisierung schließlich ist dann erreicht, wenn der Gesetzesvollzug zur *Selbstverwaltungsangelegenheit* erklärt, der staatliche Einfluß also auf die Möglichkeiten der Rechtsaufsicht beschränkt wird.

Bevor wir uns der Frage zuwenden, für welche dieser Vollzugsformen sich die einzelnen Länder der Bundesrepublik Deutschland entschieden haben, ist noch auf folgendes hinzuweisen: Vielfach bin ich auf die Ansicht gestoßen, daß eine Kommunalisierung von Natur- und Landschaftsschutz geradezu im Interesse besserer Aufgabenerfüllung liege, weil die Kreise eher als die Länder bereit seien, sich auch finanziell zu engagieren⁹. Im Falle einer Kommunalisierung bestehe auch eher die Chance, Gemeinden und Bürgern klarzumachen, daß es letztlich um »ihre Sache« gehe.

Dazu ist zu sagen: Richtig scheint, daß ein ärmlich ausgestatteter staatlicher Vollzug gegen Kommunalisierungsbestrebungen schwerlich auf Dauer verteidigt werden kann. Freilich ist, wie etwa das positive Beispiel Bayern¹⁰ zeigt, die Qualität der Ausstattung staatlicher Naturschutzbehörden nicht per Definitionen ärmlich, sondern das Ergebnis ei-

ner politischen Entscheidung des Parlaments. Was die Frage des positiven lokalen Engagements für Natur- und Landschaftsschutz im Falle der Kommunalisierung angeht, so muß man jedenfalls vorläufig wohl noch befürchten, daß dieses Engagement eher zur Errichtung von Trimm-Dich-Pfaden und Parkanlagen als zu einer systematischen Natur- und Landschaftspflege unter Berücksichtigung langfristiger ökologischer Zielsetzungen hinausläuft. Freilich kann man nicht ausschließen, daß insoweit gerade durch die Kommunalisierung ein Prozeß des Umdenkens gefördert wird.

2.2. Anwendung dieses Rasters auf die gegenwärtige Rechtslage in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland

Wenn wir uns nun fragen, welche der genannten Methoden in der Staatspraxis für den Vollzug der Ländernaturschutzgesetze angewendet werden, für welches Ausmaß von Verstaatlichung bzw. Kommunalisierung man sich hier also entschieden hat, so ist als erstes zu konstatieren, daß noch nirgendwo in der Bundesrepublik Deutschland der Vollzug von Natur- und Landschaftsschutz konsequent zur Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände gemacht worden ist. Die Vorstellung, daß es sich hier um »ihrem Wesen nach« staatliche Aufgaben handelt, ist noch lebendig genug, um das zu verhindern. Freilich wird man hinzufügen müssen, daß die Art, in der etwa der hessische Gesetzgeber das Institut der »Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung« für den Natur- und Landschaftsschutz ausgestaltet, diese Aufgaben durchaus in die Nähe von Selbstverwaltungsaufgaben rückt. Darauf wird zurückzukommen sein¹¹.

So wie sich Naturschutz als Selbstverwaltungsaufgabe vorläufig noch nirgendwo findet, so finden sich, soweit ich sehe, auch umgekehrt keine unteren Naturschutzbehörden, die als untere staatliche Sonderbehörden ausgestattet sind¹². Derartige ist freilich in jenen Tagen, als nach dem Abflachen der Bildungswelle die Umweltschutzwelle auf die Höhen bundesweiter Popularität zurollte, vorgeschlagen worden. Eine vom Bundesbeauftragten für Naturschutz einberufene Arbeitsgruppe aus neun ausgewählten Vertretern des Deutschen Rates für Landespflge, des Deutschen Naturschutzringes und der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Naturschutzbeauftragter arbeitete damals (1971) unter dem Vorsitz von Erwin STEIN den Entwurf eines Bundes-Landespflegegesetzes aus¹³. In dessen § 38 II 1 hieß es: »Die Landespflegebehörden sind besondere Behörden.« Mit »besonderen Behörden« waren hier, wie angesichts der Organisation der Selbstverwaltung auf Kreisebene wohl selbstverständlich, *staatliche* Sonderbehörden gemeint.

Ich habe eben nicht nur aus Gründen der Vollständigkeit aufgezählt, von wem dieser Entwurf eines Landespflegegesetzes ausgearbeitet wurde. Hier waren engagierte Naturschützer unter sich. Sie zogen damals und ziehen noch heute (wie etwa das hearing vor den zuständigen Ausschüssen des Hessischen Landtages im Jahre 1979 belegt) einen staatlichen Vollzug dem kommunalen Vollzug aus den oben genannten Gründen vor. Vertreter der Interessenorganisationen der Gemeinden und Kreise, also z. B. Vertreter des Deutschen Landkreistages, waren bei der Formulierung des Entwurfes nicht mit von der Partie. Sonst wäre § 38 II anders ausgefallen: Finden sich doch schon zu jener Zeit (1971) in den einschlägigen Gesetzen Formulierungen wie die in § 3 II der HeLKO, der besagt: »die vorhandenen (staatlichen) Sonderverwaltungen sind möglichst aufzulösen; sie sind, wenn sie nicht auf die Gemeindeverwaltungen überführt werden, auf die Kreisverwaltung zu überführen. Neue Sonderverwaltungen sollen grundsätzlich nicht errichtet werden.«

Hinter solchen programmatischen Willensäußerungen¹⁴ steckt das Postulat von der »*Einheit der Verwaltung*«, also die durchaus berechtigte Sorge, daß eine allzu große Zahl

von Sonderbehörden die nun einmal nicht zu umgehende Aufgabe der Koordination, des Interessenausgleichs über Gebühr erschweren würde. Die Verwirklichung dieser Forderung läuft auf der Ebene der Landkreise notwendig auch auf eine gewisse »*Kommunalisierung*« hinaus, weil wir hier eine wirklich kommunalfreie (auch nicht über eine Organunion mit dem Landkreis verzahnte) allgemeine staatliche Verwaltung gar nicht kennen.

An einer Kommunalisierung der staatlichen Verwaltung haben die Kreise seit Durchführung der Gebietsreformen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland ein verstärktes Interesse. Sie führen seitdem eine Art von Zwei-Fronten-Krieg gegen die Begehrlichkeit der größer und selbstbewußter gewordenen Gemeinden einerseits und der Landesverwaltungen andererseits: Die Gemeinden drängen auf Vermehrung ihrer Kompetenzen (auf Kosten auch der Landkreise), die Landesverwaltung ist nicht leichthin bereit, die Kreise durch Abgabe von Kompetenzen für das zu »entschädigen«, was diese auf Drängen der Gemeinde etwa preisgeben sollten.

Gemeinden *und* Kreise weisen zu Recht darauf hin, daß man sie über die Schmerzen der Gebietsreform mit dem Hinweis hinwegtröstet hat, sie würden im Rahmen der Funktionalreform mit umfassenderen Kompetenzen ausgestattet werden¹⁵. Nach ihrer Auffassung ist es insoweit weithin bei Absichtserklärungen geblieben. Jedoch lassen sich (aus der Sicht der Kreise), gerade was die Kommunalisierung der staatlichen Sonderverwaltung angeht, einige Fortschritte registrieren¹⁶. Zumindest liegt die Begründung *neuer* staatlicher Sonderbehörden wohl in aller Regel nicht mehr im Rahmen des politisch Durchsetzbaren. — Sie entspricht für den Naturschutz übrigens auch nicht der Verwaltungstradition. Der Vollzug von Vorschriften des Naturschutzrechts war schon seit Erlass der VO zur Durchführung des ReichsnaturschutzG insoweit »an-kommunalisiert«, als er der Kreispolizeibehörde, d. h. dem Landrat (bzw. in den Stadtkreisen dem Bürgermeister) anvertraut war¹⁷. Man bediente sich also jener verzahnenden Vollzugsform, die wir oben an zweiter Stelle erwähnt haben.

Die meisten einschlägigen Gesetze der Flächenstaaten, z. B. die einschlägigen Gesetze der Länder Baden-Württemberg¹⁸, Bayern¹⁹, Rheinland-Pfalz²⁰ und des Saarlandes²¹ halten sich für die Landkreise in dieser Tradition. Untere Naturschutzbehörde ist der *Landrat (das Landratsamt, die Kreisverwaltung) als untere staatliche Verwaltungsbehörde*. Dabei muß man freilich berücksichtigen, daß die Verzahnung von allgemeiner staatlicher Verwaltung und Verwaltung des Kreises als Selbstverwaltungskörperschaft heute intensiver ist als z. Z. des ReichsnaturschutzG, und daß innerhalb dieses verzahnten Gefüges die Position der Selbstverwaltungskörperschaft Kreis stärker geworden ist. Dies u. a. deshalb, weil überall, außer in Rheinland-Pfalz und dem Saarland, der Landrat (Oberkreisdirektor) kommunaler Wahlbeamter (nicht Staatsbeamter) ist. Hinzu kommt die oben erwähnte, besonders in Hessen deutlich spürbare Tendenz zur Parlamentarisierung des Landrates.

Als *Aufgaben zur Erfüllung nach staatlicher Weisung* werden die Vorschriften der Naturschutz-, Landschafts- und Landespflegegesetze hingegen zumeist in den großen Kreisstädten, Stadtkreisen etc. der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland vollzogen. Drei Länder, nämlich Hessen²², Nordrhein-Westfalen²³ und Schleswig-Holstein²⁴ schreiben diese Art des Vollzugs auch für die Landkreise vor. Besonders hervorzuheben ist, daß nach hessischem Recht die obere Naturschutzbehörde gehalten ist, sich bei Ausübung dieses Weisungsrechts grundsätzlich auf »allgemeine Weisungen« zu beschränken²⁵; ein weiterer Schritt in Richtung auf Vollkommunalisierung.

In Hessen hat man freilich zunächst erwogen, ob nicht dem Vollzug durch den Landrat bzw. den Oberbürgermeister als

Behörden der Landesverwaltung der Vorzug zu geben sei. Ein Referentenentwurf von 1978 (§ 30) sah dies noch vor. Ministerialverwaltung und Naturschutzverbände haben sich mit diesem Vorschlag jedoch gegen die Wünsche vor allem der Landkreise nicht durchsetzen können. Das künftige HeNatG wird also wohl bei der schon bislang für den hessischen Naturschutz (nicht aber den Landschaftsschutz)²⁶ geltenden Vollzugsform (Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung) bleiben. Auch die grundsätzliche Beschränkung der Weisungsbefugnis auf »allgemeine Weisungen« dürfte beibehalten werden. Jedoch sollen Einzelweisungen ausnahmsweise statthaft sein; insbesondere dann, »wenn Fälle von übergeordneter oder örtlicher Bedeutung von besonderem öffentlichem Interesse vorliegen«.²⁷

3. Möglichkeiten der Kompensation

Unter diesen Umständen ist die Abwehr übergroßen lokalen Interessendrucks vielerorts wohl nur noch durch Organisation von lokalem politischen Gegendruck möglich. Dies entspricht ja auch durchaus der hinter der Forderung nach »Kommunalisierung« stehenden Tendenz zur *politischen Integration im Kreis*. Es käme also darauf an, den politischen Parteien vor Ort klarzumachen, daß sich eine Vernachlässigung von Natur- und Landschaftsschutz lokalpolitisch für sie negativ auswirkt. Das ist kein Plädoyer für die »Grünen«, aber doch ein Anerkennen der Tatsache, daß in einer immer stärker politisierten Verwaltung auch der Naturschutz politisch werden muß, wenn er nicht untergehen will. Welche Chancen er insoweit hat, wage ich nicht zu beurteilen. Jedoch sollte man die lokalpolitisch aktivierbare Potenz von Vereinen, die dem Natur- und Landschaftsschutz nahesteht, nicht unterschätzen.

Gegendruck läßt sich übrigens auch durch eine entsprechende Nutzung von Institutionen wie den Beiräten oder der Verbandsklage erzeugen. Je weiter die Kommunalisierung fortschreitet, um so wichtiger wird das. Die genannten Institutionen sollen auf dieser Tagung in besonderen Referaten behandelt werden. Deshalb darf ich mich mit diesem Hinweis begnügen. Immerhin sei aber erwähnt, daß der (was die Kommunalisierung angeht) bedenklich weitgehende hessische Entwurf eines Landesnaturschutzgesetzes nicht nur den Naturschutzbeiräten die Möglichkeit geben will, in Streitfällen die Entscheidung der vorgesetzten (staatlichen) Naturschutzbehörde zu fordern (Devolutiveffekt)²⁸. Bemerkenswert ist auch die in Bremen bereits ausgeführte²⁹ Absicht, für abgegrenzte Fälle die Verbandsklage³⁰ einzuführen.

Anmerkungen

- 1 Vortrag, gehalten am 21. 5. 1980 im Rahmen des vom Deutschen Rat für Landespfl ege veranstalteten Symposiums über »Analyse und Fortentwicklung des neuen Naturschutzrechts«.
- 2 Vgl. dazu H.-W. SCHROETER, Die Bedeutung des Bundesnaturschutzgesetzes für die fernstraßenrechtliche Planung, DVBl. 1979, S. 14 ff.

- 3 Ausnahmen (vgl. z. B.: Art. 37 III des BayNatSchG) seien hier ausdrücklich anerkannt.
- 4 Hess. Landtag, 9. Wahlperiode, Stenographischer Bericht, 12. Sitzung des Ausschusses für Umweltfragen, 10. Sitzung des Ausschusses für Landwirtschaft und Forsten am 14. 11. 1979, S. 139.
- 5 Hess. LT-Drucks. 9/1565, S. 42.
- 6 FN 4, S. 135 ff.
- 7 Freilich nur, wenn die staatliche Sonderbehörde nicht zugleich mit der Betreuung gegenläufiger Interessen befaßt ist, wie etwa das Landwirtschaftsamt nach § 13 Nr. 2 des HeNatG.
- 8 Von seiten der Landkreise wird gern darauf hingewiesen, daß bei Übertragung des Vollzugs in die Verantwortung der Kreise und kreisfreien Städte (als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung) mit einer besseren Ausstattung zu rechnen sei. Das wurde in der Diskussion dieses Vortrages durch Beispiele belegt.
- 9 Vgl. auch oben FN 8.
- 10 Vgl. oben FN 3.
- 11 Vgl. unten bei und nach FN 25.
- 12 Jedenfalls nicht als ausschließlich dem Naturschutz und (vom Interesse her) gleichgerichteten Funktionen dienende untere staatliche Sonderbehörden. Vgl. aber oben FN 7.
- 13 Abgedruckt bei E. STEIN, Grundfragen des Umweltschutzrechts, in: Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege, Band 20 (1971), S. 16 (31).
- 14 Zum folgenden vgl. neuestens: B. STÜER, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 31 ff. mit unfänglichen weiteren Hinweisen.
- 15 Zum Zusammenhang von Gebietsreform und Funktionalreform vgl. B. STÜER, FN 14, S. 22 ff.
- 16 Zum Stand der Funktionalreform vgl. G. SEELE, Kreisaufgaben, in: Der Landkreis, 1976, S. 285 ff. und die Neugliederung der Kreise — eine erste Bilanz, in: Der Landkreis, 1978, S. 494 (500 f.) sowie B. STÜER, FN 14, S. 37 ff.
- 17 § 1 II der Verordnung zur Durchführung des Reichsnaturschutzgesetzes v. 31. 10. 1935 (RGBl. I, S. 1275) in Verbindung mit § 3 II prPVG v. 1. 6. 1931 (GS S. 77).
- 18 § 48 I Nr. 3 NatSchG, § 13 I Nr. 1 LVG, § 1 III 2 LKO.
- 19 Art. 37 II Nr. 3 NatSchG in Verbindung mit Art. 37 I LKO und Art. 37 I NatSchG.
- 20 § 30 I Landespfl egeG.
- 21 § 30 I 2 NatSchG.
- 22 Nach *geltendem Recht*: Naturschutz: § 1 II Gesetz über Zuständigkeiten nach dem RNatSchG. Anders freilich für Landschaftspflege: § 13 LandschaftspflegeG. — *De lege ferenda*: § 31 Entwurf NatSchG, LT-Drucks. 9/1565, S. 21.
- 23 § 4 I 3 und II LandschaftsG in Verbindung mit § 3 I OBG.
- 24 § 47 III LandschaftspflegeG.
- 25 § 1 II Gesetz über Zuständigkeiten nach dem RNatSchG.
- 26 Vg. FN 7.
- 27 § 31 IV Entwurf HeNatG, LT-Drucks. 9/1565, S. 21.
- 28 § 35 III Entwurf HeNatG, LT-Drucks. 9/1565, S. 22.
- 29 Vgl. §§ 44 ff. NatSchG. Dazu J. LÜTHGE, Die Verbandsklage im Bremischen Naturschutzgesetz, NJW 1980, S. 1037 ff.
- 30 § 37 Entwurf HeNatSchG, LT-Drucks. 9/1565, S. 23.

Niederschlag des Naturschutzrechts in den Fachplanungen

1. Einleitung

Wenn in diesem Beitrag das Naturschutzrecht in Beziehung zu den Fachplanungen gesetzt werden soll, so betrifft das in erster Linie solche Fachplanungen, die aufgrund besonderer gesetzlicher Regelungen einem eigenen Planfeststellungsverfahren unterliegen. Das sind vor allem

- Verkehrsplanung
- Flurbereinigung
- Bergbau nach den Berggesetzen
- Abgrabungen nach den Ländergesetzen
- Wasserbau und Wasserwirtschaft
- Anlage von Deponien nach dem Abfallbeseitigungsgesetz.

Es ist eine langjährige Erfahrung, daß landschaftsschädigende Eingriffe vornehmlich von Fachplanungen ausgehen. Es muß daher als eine wesentliche Fortentwicklung des Naturschutzrechts seit dem Reichsnaturschutzgesetz herausgestellt werden, daß das Bundesnaturschutzgesetz vom 20. Dezember 1976 den »Eingriffen in Natur und Landschaft« einen besonderen Paragraphen gewidmet hat. So heißt es in § 8, daß Eingriffe im Sinne dieses Gesetzes Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen sind, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich oder nachteilig beeinträchtigen können. Es heißt dann weiter:

»(2) Der Verursacher eines Eingriffs ist zu verpflichten, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen sowie unvermeidbare Beeinträchtigungen innerhalb einer zu bestimmenden Frist durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen, soweit es zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist.«

Welche Möglichkeiten sind nun für Naturschutz und Fachplanung gegeben, um vermeidbare Eingriffe zu unterlassen und unvermeidbare auszugleichen?

Das sind in erster Linie

- die rechtzeitige Prüfung der Umweltverträglichkeit eines Projektes,
- das Instrument der Landschaftsplanung,
- die Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen im Fachplan oder in einem Landschaftspflegerischen Begleitplan und
- die frühzeitige und gleichberechtigte Zusammenarbeit der Fachverwaltung mit der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde.

Nach meinem Dafürhalten kommt der *Prüfung der Umweltverträglichkeit* zum Zeitpunkt der Vorplanung oder Voruntersuchung eine entscheidende Bedeutung zu. Die »Umweltverträglichkeitsprüfung« (UVP) soll ein Instrumentarium sein, das mögliche Umweltveränderungen oder sogar Belastungen aufzeigt, voraussagt und abschätzt. 1970 verabschiedeten die USA ein Gesetz — »National Environmental Policy Act« (NEPA) —, in dem zum ersten Mal dargelegt wird, daß für Gesetzesänderungen oder Entwicklungsprojekte mit Umweltbedeutung eine Art Umweltverträglichkeitsprüfung (Environmental Impact Statement) vorbereitet werden muß. Das amerikanische System übte aufgrund seines Erfolges einen

beträchtlichen Einfluß auf die Bestrebungen anderer Länder aus. In der Bundesrepublik Deutschland wurde diese Art der Prüfung bereits im Umweltprogramm der Bundesregierung vom 14. Oktober 1971 festgelegt. Als erste Bekanntmachung mit verbindlichen Konsequenzen hat die Bundesregierung mit Wirkung vom 22. August 1975 einen Beschluß über »Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes« gefaßt. Sie sollen den Geltungsbereich, den Prüfungszweck, die Durchführung der Prüfung, die Beteiligung und den Prüfungsablauf regeln.

Der Umweltbericht 1976 erläutert noch einmal die Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes. Er führt hierzu aus:

»Die Grundsätze machen der gesamten Bundesverwaltung eine formalisierte Prüfung aller öffentlichen Maßnahmen des Bundes auf ihre Umweltverträglichkeit zur Pflicht (neben Rechts- und Verwaltungsvorschriften auch Programme und Pläne, Verwaltungsakte, Verträge, sonstige nach außen wirksame Handlungen). Alle Behörden und Stellen des Bundes und ihre zuständigen Bediensteten sind danach gehalten, bei Vorarbeiten zu öffentlichen Maßnahmen die Frage der Umweltbelastung so früh wie möglich ausdrücklich zu stellen und berührte Umweltbelange im weiteren Verfahren zu berücksichtigen; Ziel ist es, schädliche Umwelteinwirkungen zu vermeiden oder sie wenigstens so gering wie möglich zu halten oder auszugleichen.«

Dann heißt es weiter:

»Diese Grundsätze finden keine Anwendung, soweit in oder aufgrund von Rechtsvorschriften spezielle Bestimmungen zum Schutz der Umwelt getroffen sind.«

Das bedeutet, daß alle Fachplanungen mit eigenen Planfeststellungsverfahren, die erfahrungsgemäß besonders tief in den Naturhaushalt der Landschaft eingreifen, von der unmittelbaren Verbindlichkeit der Grundsätze ausgenommen sind. Das sind die Straßenplanung, die wasserbäuliche Planung, Bergbau, Abfallbeseitigung und Flurbereinigung. Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat inzwischen durch Beschluß vom 18. März 1977 diese Grundsätze für seinen Geschäftsbereich eingeführt, jedoch dahingehend eingeschränkt, daß sie »nicht auf ein gesondertes Prüfungsverfahren« abzielen. Wie aber soll die Umweltverträglichkeit geprüft werden, wenn kein Prüfungsverfahren stattfindet? Auch lassen sich die Grundsätze nicht eindeutig über den Zeitpunkt der Umweltverträglichkeitsprüfung aus.

Abgesehen von der geringen Wirksamkeit dieser Grundsätze haben bislang auch nur drei Länder eigene Grundsätze oder Verwaltungsvorschriften für die Umweltverträglichkeitsprüfung erlassen, nämlich Bayern, Saarland und Berlin. Die Empfehlung des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen im »Umweltgutachten 1974« (BT-Drucksache 7/2802), die materiellen Grundsätze der Umweltverträglichkeitsprüfung und die Verfahrensregeln in einem Bundesgesetz zu regeln, erscheint voll berechtigt und sollte gründlich geprüft werden.

Das Instrument der *Landschaftsplanung* — jedenfalls soweit es den Landschaftsrahmenplan und Landschaftsplan betrifft — hat zwar im Bundesnaturschutzgesetz und den entsprechenden Ländergesetzen eine gesetzliche Grundla-

ge erhalten, sie hat jedoch, wenn von Berlin und in eingeschränktem Maße von Nordrhein-Westfalen abgesehen wird, keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit, weil ihr ein eigenes Planfeststellungsverfahren fehlt. Ihre Wirksamkeit hängt davon ab, ob und wie weit ihre Inhalte, Ziele und Maßnahmen von anderen rechtswirksamen Planungen übernommen werden. Es wird weiterer gesetzlicher Regelungen oder doch verbindlicher Richtlinien und Erlässe durch die Länder bedürfen, um die Ziele und Vorschläge

- der Landschaftsrahmenpläne in die Regionalpläne,
- der Landschaftspläne in die Bauleitpläne und Fachpläne verbindlich zu übernehmen oder als Teilpläne anzuerkennen und an der Rechtsverbindlichkeit gesetzlich fundierter Pläne teilhaben zu lassen (vgl. § 6 Abs. 4 BNatSchG). Dies aber muß erreicht werden, um die Ziele der Landschaftsplanung zum Tragen zu bringen.

Der Gesetzgeber hat es, trotz begründeter Vorschläge sachverständiger Gremien, versäumt, der Landschaftsplanung für bestimmte Fälle, so z. B. der

- Ausweisung von Nationalparks,
- Ausweisung von Naturparks,
- Ausweisung von Landespflege- oder Landschaftspflegebereichen,

und den dazu erforderlichen Schutz-, Pflege- und Gestaltungsmaßnahmen ein eigenes Planfeststellungsverfahren mit eigener Rechtsverbindlichkeit einzuräumen. Dies wäre auch deshalb gerechtfertigt gewesen, weil diese Bereiche zumeist weder mit Regionalplänen noch mit Bauleit- oder Fachplänen abgedeckt werden können. Das Rechtsinstrument der eigenen Planfeststellung hätte den sektoralen Fachplanungen Naturschutz und freiraumbezogene Erholung eine weit höhere Wirksamkeit verliehen, als es mit dem derzeit geltenden rechtlichen Instrumentarium möglich ist.

2. Gesetzliche Grundlagen

2.1 Bundesgesetze

Im folgenden soll insbesondere auf die Landschaftsplanung in der Fachplanung eingegangen werden, weil hier mit dem »Landschaftspflegerischen Begleitplan« ein Instrument gegeben ist, das integrierter Bestandteil des Fachplanes und damit rechtsverbindlich ist. In § 8 BNatSchG, der die Eingriffe in Natur und Landschaft behandelt, heißt es:

»(4) Bei einem Eingriff in Natur und Landschaft, der aufgrund eines nach öffentlichem Recht vorgesehenen Fachplanes vorgenommen werden soll, hat der Planungsträger die zum Ausgleich dieses Eingriffs erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im einzelnen im Fachplan oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan in Text und Karte darzustellen; der Begleitplan ist Bestandteil des Fachplanes.«

Eine gesetzliche Grundlage hat der Landschaftspflegerische Begleitplan auch im Flurbereinigungsgesetz in der geänderten Fassung vom 16. März 1976 erhalten. In § 41 heißt es, daß die Flurbereinigungsbehörde im Benehmen mit dem Vorstand der Teilnehmergemeinschaft einen Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen aufstellt, so insbesondere auch »über die wasserwirtschaftlichen, bodenverbessernden und landschaftsgestaltenden Anlagen (Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan)«.

Ob nun die Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Fachplan selbst oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan dargestellt werden sollen, hängt vom Umfang der Maßnahmen, vom Maßstab, von der Lesbarkeit und Übersichtlichkeit des Fachplanes ab. Der Fachplan darf nicht überlastet und damit für den Nichtfach-

mann, vor allem den Bürger, unverständlich werden. Es wird im Interesse einer exakten und leicht erfassbaren Darstellung zumeist zweckmäßig sein, die Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in einen gesonderten Landschaftspflegerischen Begleitplan aufzunehmen. Da dieser Bestandteil des Fachplanes ist, nimmt er am Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren teil und hat somit die gleiche Rechtsverbindlichkeit wie der Fachplan.

2.2 Ländergesetze

Die Bundesländer, die ihre Ausführungsgesetze zum Bundesnaturschutzgesetz bereits erlassen bzw. novelliert haben — es sind dies Rheinland-Pfalz, Saarland, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Berlin und Bremen —, haben sich, was die Ausgleichsmaßnahmen in der Fachplanung anbetrifft, weitgehend an den Text des Bundesrahmengesetzes gehalten. Die erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind im Fachplan oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan darzustellen; der Begleitplan ist Bestandteil des Fachplanes. Im Naturschutzgesetz des Saarlandes heißt es zusätzlich, daß er am Genehmigungsverfahren teilnimmt, und im Naturschutzgesetz von Bremen, daß er am Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren teilnimmt. Rheinland-Pfalz hat mit Datum vom 9. April 1979 Hinweise für den Vollzug der Eingriffsregelung nach dem Landespflegegesetz erlassen. Hier werden auch Angaben zu den erforderlichen Planunterlagen für den landschaftspflegerischen Begleitplan gemacht. So heißt es u. a.:

Die Planunterlagen sollen folgenden Inhalt aufweisen:

- »—Erläuterungsbericht, Übersichtsplan, Lageplan, Höhenplan, Längs- und Querschnitte, Bestandsbeschreibung.
- Gestaltungsplan über Art und Umfang der Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen (z. B. Darstellung der technischen und pflanzlichen Bau- und Gestaltungselemente, Erdmodellierung, Materialien, Farben, Formen).
- Kosteneinschätzung.

Der landespflegerische Begleitplan ist von einer qualifizierten Fachkraft zu erstellen.«

Die Novelle zum Landschaftsgesetz von Nordrhein-Westfalen vom 26. Juni 1980 legt in § 4 die Verursacherplichten mit dem Ausgleich von Eingriffen und dem Verfahren ebenfalls in enger Anlehnung an das BNatSchG fest. In dem neuen § 4 wird, ähnlich wie im Landespflegegesetz von Rheinland-Pfalz und im Hess. Naturschutzgesetz, auch im einzelnen festgelegt, welche Maßnahmen als Eingriffe gelten und welche nicht; dies bedeutet einen erfreulichen Beitrag zur Klärung und Auslegung des Begriffs »Eingriff«. So heißt es:

»(2) Als Eingriff gelten

1. die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen,
2. Aufschüttungen ab 2 m Höhe und mit einer Grundfläche von mehr als 400 qm,
3. die Errichtung oder wesentliche Erweiterung von Flugplätzen, Mülldeponien und Campingplätzen,
4. die Errichtung oder wesentliche Umgestaltung von Schienenwegen und Straßen sowie die Errichtung von Gebäuden im Außenbereich,
5. der Ausbau von Gewässern,
6. die Entwässerung von Mooren, Sümpfen und Brüchen sowie die Beseitigung von Tümpeln und Weihern mit einer Fläche von mehr als 100 qm,
7. das Verlegen oberirdischer Versorgungs- oder Entsorgungsleitungen im Außenbereich,
8. das Verlegen unterirdischer Versorgungs-, Entsorgungs- oder Materialtransportleitungen (Pipelines) im Außenbereich,
9. die Umwandlung von Wald,

10. die Beseitigung von Hecken, soweit sie prägende Bestandteile der Landschaft sind.

(3) nicht als Eingriffe gelten

1. die im Sinne dieses Gesetzes und des Bundesnaturschutzgesetzes ordnungsgemäße land-, forst- und fishereiwirtschaftliche Bodennutzung,
2. Erdwälle für den Lärmschutz an Straßen- und Schienenwegen,
3. Abgrabungen geringen Umfanges für den Eigenbedarf eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebes.«

Ausführlich werden in § 2 b der Novelle die Ersatzmaßnahmen an einem anderen Ort und der Ersatz in Geld geregelt.

Die Zusammenarbeit mit der Forstwirtschaft und der Landwirtschaft wird in § 27 Abs. 3 geregelt, wonach die Forstbehörden für Waldflächen, die Landwirtschaftskammern für die landwirtschaftlichen Nutzflächen »und über die landwirtschaftliche Betriebsstruktur« Fachbeiträge für den Landschaftsplan erarbeiten.

In § 29, in dem die Genehmigung des Landschaftsplanes geregelt wird, heißt es im geänderten Absatz 3:

»Die Fachplanungsbehörden können der Genehmigung des Landschaftsplans widersprechen, wenn dieser der Fachplanung (§ 16 Abs. 2) zuwiderläuft. Hat eine Fachplanungsbehörde der Erteilung der Genehmigung widersprochen, so kann diese nur mit Zustimmung der obersten Landschaftsbehörde im Einvernehmen mit dem fachlich zuständigen Minister erteilt werden. Ist ein Einvernehmen nicht herzustellen, so kann der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten die Landesregierung anrufen.«

Es ist zu erwarten, daß die Ländergesetze für Naturschutz und Landschaftspflege, die vor dem Bundesnaturschutzgesetz erlassen und noch nicht novelliert worden sind, sich inhaltlich stärker unterscheiden als die Ausfüllungsgesetze.

Schleswig-Holstein hat in seinem Landschaftspflegegesetz i. d. F. vom 20. Dezember 1977 in § 8, der die Landschaftspflegerischen Begleitpläne bei Eingriffen behandelt, noch folgende Regelung getroffen:

»(5) Landschaftspflegerische Begleitpläne werden im Einvernehmen mit der obersten Landschaftspflegebehörde aufgestellt. Bedarf der Fachplan einer behördlichen Genehmigung, so ist die Genehmigung insoweit im Einvernehmen mit der obersten Landschaftspflegebehörde zu erteilen. Im übrigen werden die nach Absatz 8 erforderlichen Maßnahmen im Einvernehmen mit der unteren Landschaftspflegebehörde bestimmt.«

Das Naturschutzgesetz von Baden-Württemberg i. d. F. vom 10. Febr. 1976 und 30. Mai 1978, das in § 9 die Landschaftspläne und Grünordnungspläne behandelt, enthält in Abs. 2 folgende Regelung:

»(2) Berühren Fachplanungen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege und werden dabei Ausgleichs- oder Gestaltungsmaßnahmen (§ 11 Abs. 2) erforderlich, so sind diese im Fachplan in Text und Karte näher darzustellen, soweit nicht Bundesrecht entgegensteht. Die planerische Festlegung der Ausgleichs- oder Gestaltungsmaßnahme erfolgt im Benehmen mit der Naturschutzbehörde.«

Hier wird der Landschaftspflegerische Begleitplan nicht besonders angesprochen. Jedoch heißt es dann im III. Abschnitt, der auch die Eingriffe in Natur und Landschaft und ihren Ausgleich behandelt, unter § 12:

»(2) Die zuständige Behörde kann zur Vorbereitung der Entscheidungen innerhalb einer von ihr zu bestimmenden Frist die Vorlage von Nutzungs- und Abbauplänen sowie Gestaltungs- und Rekultivierungsplänen verlangen.«

Das Bayerische Naturschutzgesetz i. d. F. vom 24. März 1977 hat in Art. 6 (Schutz der Natur) folgende Regelung getroffen:

»(2) Im Rahmen behördlicher Gestattungsverfahren für Vorhaben im Sinne des Abs. 1 können innerhalb einer angemessenen Frist nach Einreichung des Gestaltungsantrages vom Unternehmer Gestaltungspläne (Rekultivierungspläne, Bepflanzungspläne) verlangt werden, die Festsetzungen über landschaftspflegerische und -gestalterische Maßnahmen zum Ausgleich der mit dem Vorhaben verbundenen Landschaftsschäden enthalten.«

Die vor dem Bundesnaturschutzgesetz erlassenen und noch nicht novellierten Ländergesetze für Naturschutz und Landschaftspflege enthalten, wenn von Schleswig-Holstein abgesehen wird, keine Aussagen über einen Landschaftspflegerischen Begleitplan als Bestandteil des Fachplanes und auch keine eindeutigen Regelungen über die Teilnahme der Abgrabungs-, Rekultivierungs- oder Gestaltungspläne an dem Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren.

Die noch im Entwurfsstadium befindlichen Naturschutzgesetze von Hamburg und Niedersachsen halten sich weitgehend an die Forderungen des Bundesnaturschutzgesetzes. Im Niedersächsischen Gesetzentwurf ist noch die interessante Bestimmung enthalten, daß der Planungsträger bei einem Eingriff eine gutachterliche Stellungnahme des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der zuständigen Naturschutzbehörde zu beantragen hat.

3. Spezielle Fachplanungen

In einigen Fachplanungen haben das Naturschutzrecht und die Landschaftsplanung bereits in erfreulichem Maße Eingang gefunden, weshalb auf sie nachfolgend eingegangen werden soll.

3.1 Straßenplanung

Dem Bundesfernstraßengesetz i. d. F. vom 18. August 1976 können nur wenige Verpflichtungen des Planungsträgers gegenüber Natur und Landschaft entnommen werden. Das in § 17 (»Planfeststellung«) enthaltene Abwägungsgebot kann dahingehend ausgelegt werden, daß sich die Straßenplanung nicht einseitig über Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege hinwegsetzen kann. Auch die Landesstraßengesetze enthalten keine speziellen Bestimmungen, wenn vom Landesstraßengesetz von Rheinland-Pfalz i. d. F. vom 1. August 1977 abgesehen wird, wo in § 5 festgelegt ist, daß in der Planfeststellung die aufgrund des Landespflegegesetzes notwendigen Maßnahmen einbezogen werden können.

In einem Rundschreiben des Bundesministers für Verkehr vom 18. Juni 1976 heißt es:

»Die zwischenzeitlich eingetretene Entwicklung gebietet es, bereits bei der Erarbeitung der Unterlagen für die Bestimmung der Linie nach § 16 FStrG Gesichtspunkte der Ökologie und der Wirtschaftlichkeit verstärkt und zumindest soweit zu berücksichtigen, wie dies bei dem örtlich möglichen Spielraum der Linie möglich ist. Es wird angesichts der gesteigerten Bedeutung dieser Fragen in Zukunft nicht mehr genügen, diese erst bei der weiteren Planung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zu überlegen.«

Es heißt dann weiter: »Neben der Untersuchung der Auswirkungen eines Straßenprojektes auf die verschiedenen Schutzgebiete kommt heute auch einer Prüfung der erkennbaren ökologischen Auswirkungen erhöhte Bedeutung zu. Es müssen daher auch Fragen wie die Zerstörung wertvoller Biotope, Überbeanspruchung von Ökosystemen und Gefährdung seltener Arten behandelt werden, soweit dies im Planungsstadium bereits möglich ist.

Sofern derartige Beeinträchtigungen erkennbar sind, ist bereits bei Aufstellung der Verfahrensunterlagen darauf einzugehen«.

Es wird dann in dem Rundschreiben auf die vom Bundesminister des Innern herausgegebenen Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes hingewiesen und festgestellt, daß sie nicht auf Straßenbauvorhaben des Bundes nach FStrG anzuwenden seien, »weil in den §§ 16 ff. FStrG und § 41, 42 BImSchG bereits spezielle Bestimmungen zum Schutze der Umwelt und zur Prüfung der Umweltverträglichkeit bestehen«. Dies sollte so ausgelegt werden, daß die zuständige Behörde gehalten ist, eine entsprechende Prüfung der Umweltverträglichkeit vorzunehmen und, wenn die Trasse eine erhebliche Umweltbeeinträchtigung erkennen läßt, auch alternative Trassen in die Prüfung einzubeziehen.

Die gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien des Innern und für Landesentwicklung und Umweltfragen über »Naturschutz und Landschaftspflege im Straßenbau« vom 28. März 1979 befaßt sich in Ziff. 2 mit der Beteiligung der Naturschutzbehörden im Straßenbau und in Ziff. 3 eingehend mit der »landschaftspflegerischen Planung« und dem Landschaftspflegerischen Begleitplan. Die landschaftspflegerischen Maßnahmen sind im Fachplan oder in einem Landschaftspflegerischen Begleitplan, der Bestandteil des Fachplanes ist, darzustellen, wenn

- der Fachplan sonst unübersichtlich würde oder
- Natur und Landschaft wesentlich über die Trasse hinaus beeinträchtigt werden.

Der Landschaftspflegerische Begleitplan enthält

- nachrichtlich rechtsverbindlich festgesetzte Vorgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege,
- die Darstellung des Zustandes von Natur und Landschaft,
- die zu erwartenden Belastungen und Beeinträchtigungen (»Zur Umwelterheblichkeit und zur Umweltverträglichkeit ist aus der Sicht des Naturschutzes und der Landschaftspflege eingehend Stellung zu nehmen.«) und
- die zur Erhaltung und Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und der Vielfalt und Eigenart von Natur und Landschaft sowie die zur Behebung der Eingriffe erforderlichen Maßnahmen.

In Ziff. 4 heißt es, daß die im Fachplan oder im Landschaftspflegerischen Begleitplan dargestellte landschaftspflegerische Planung Gegenstand der Planfeststellung wird.

Die im Jahre 1966 vom Bundesminister für Verkehr herausgegebenen »Richtlinien für die Entwurfsgestaltung im Straßenbau« (RE 1966) sehen vor, daß bei Eingriffen in die Landschaft bereits beim Vorentwurf, der dem Bundesminister für Verkehr vorgelegt wird, ein Landschaftsplan — nach der heutigen Definition ein Landschaftspflegerischer Begleitplan — aufzustellen ist. Er soll den vorhandenen Bewuchs aufzeigen und Hinweise auf die vorgesehenen Maßnahmen zur landschaftlichen Einbindung der Baustrecke geben. Im späteren Bauentwurf ist in jedem Falle ein solcher Plan aufzustellen. In einem gemeinsamen Niedersächsischen Rund-erlaß des Ministers für Wirtschaft und des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 20. Dezember 1977 wird u. a. ausgeführt:

»2.0

Im Rahmen der gesamtplanerischen Begutachtung des RE-Vorentwurfs wird festgelegt, ob und für welchen Bereich des Straßenbauvorhabens ein landschaftspflegerischer Begleitplan aufgestellt werden soll, oder ob es ausreicht, die Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in den Straßenbauplänen darzustellen. Der landschaftspflegerische Begleitplan oder die

entsprechenden Ausweisungen im Fachplan sind von der Straßenbauverwaltung auf der Grundlage der gutachtlichen Stellungnahme bzw. der gemäß Nr. 1.0 benannten Flächen und Objekte aufzustellen.

Nach Möglichkeit soll auf einen landschaftspflegerischen Begleitplan verzichtet werden. Er ist jedoch aufzustellen, wenn

- a) Eingriffe in das Landschaftsgefüge notwendig werden, die tiefgreifende Auswirkungen auf den Naturhaushalt und das Landschaftsbild auslösen können;
- b) Maßnahmen zur Erhaltung besonders schutzwürdiger Bereiche, wie z. B. Naturdenkmale, Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiete, notwendig sind.

2.1

Der landschaftspflegerische Begleitplan besteht aus Plan und kurzem Erläuterungsbericht. Er muß klar, übersichtlich und als Grundlage für die Landschaftsbauarbeiten geeignet sein.

Er soll enthalten:

- die Flächennutzung auch der an die Straße grenzenden Flächen;
- die Lebensstätten schutzwürdiger Pflanzen und Tiere, die geschützten oder schützenswerten Teile von Natur und Landschaft;
- die Maßnahmen, die zur Erhaltung oder Sicherung der vorgenannten Stätten oder Landschaftsteile erforderlich sind;
- eine landschaftsgerechte Geländegestaltung, Eingrünung aller Straßenkörper einschließlich der im Fachplan dargestellten Nebenanlagen und Nebenbetriebe;
- besondere Maßnahmen in den Bereichen, in denen besonders schwerwiegende Eingriffe in den Naturhaushalt und das Landschaftsbild vorgenommen werden sollen oder in denen besonders schutzwürdige Pflanzen, Tiere oder Landschaftsteile vorkommen.

2.2

Der landschaftspflegerische Begleitplan ist in der Regel im Maßstab des »RE-Bauentwurfs« zu fertigen. Er gehört zu den Planfeststellungsunterlagen.«

Abschließend zur Straßenplanung sei erwähnt, daß der Ausschuß »Landschaftsgestaltung« der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen die »Richtlinien für die Anlage von Straßen — Landschaftsgestaltung (RAS-LG)« abgeschlossen hat. In ihnen sind die Ausgleichsmaßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie die Landschaftsplanung in der Straßenplanung ausführlich behandelt. Es bleibt zu hoffen, daß sie bald vom Bundesverkehrsminister für die Länder verbindlich eingeführt werden.

3.2 Bergbau nach den Berggesetzen

Die Berggesetze der Länder (z. B. Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz), die das Preuß. Allg. Berggesetz von 1865 ablösen, legen fest, daß sich die polizeiliche Aufsicht der Bergbehörde auch auf die Sicherung und Ordnung der Oberflächennutzung und Gestaltung der Landschaft während des Bergbaubetriebes und nach dem Abbau erstreckt. Das Berggesetz von Rheinland-Pfalz hat in § 196 Abs. 2 Nr. 6 ausdrücklich auch »die Auswirkungen des Betriebs auf den Landschaftshaushalt« einbezogen. Diese Bestimmungen sollten ausreichen, um Rekultivierungen des in Anspruch genommenen Geländes im Sinne des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Rahmen des Betriebsplanes vorzunehmen. Die Wirklichkeit zeigt jedoch, daß die Ergebnisse unbefriedigend sind.

Eine wegweisende Ausnahme ist die Regelung im großflächigen Tieftagebau am Niederrhein. Das »Gesetz über die

Gesamtplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet« vom 25. April 1950 legt fest, daß für das Gebiet ein Gesamtplan aufzustellen ist, was zeitlich, räumlich und sachlich auch in Teilabschnitten geschehen kann. Der aufzustellende Gesamtplan umfaßt auch die Gestaltung der Gewässer und »die land- und forstwirtschaftliche und allgemeine Landschaftsgestaltung unter Berücksichtigung der Denkmal-, Natur- und Landschaftspflege«. In § 3 Abs. 6 des Gesetzes heißt es, daß die Betriebspläne der im Plangebiet gelegenen bergbaulichen Betriebe sowie die Flächennutzungs- und Bebauungspläne der Gemeinden mit dem Gesamtplan in Einklang zu bringen sind.

In der Tat werden nunmehr seit über 25 Jahren die Betriebspläne zur Rekultivierung von Tagebauaufschlüssen, die in der Regel 1000 bis 2000 ha Größe umfassen, durch »Landschaftspläne«, heute durch »Landschaftspflegerische Begleitpläne«, ergänzt. Die in jüngster Zeit aufgestellten Pläne zur Rekultivierung der Sophienhöhe im Tagebau Hambach, des Tagebaues Frechen und des Tagebaues Fortuna-Garsdorf stellen Betriebspläne oder Sonderbetriebspläne dar, die in ihrem Inhalt die Anforderungen eines Landschaftspflegerischen Begleitplanes im Sinne von § 8 Abs. 4 BNatSchG voll erfüllen. Betriebsplan und Landschaftspflegerischer Begleitplan sind zumeist inhaltlich deckungsgleich.

Mit dem großflächigen Tieftagebau ist zwangsläufig ein tiefer Eingriff in Natur und Landschaft verbunden. Dies macht es erforderlich, vor dem Aufschluß eine Untersuchung und Prüfung der Umweltverträglichkeit vorzunehmen. Im Jahr 1975 wurde auf Veranlassung des Regierungspräsidenten von Köln als Vorsitzender des Braunkohlenaussschusses ein umfassendes ökologisches Gutachten als vertiefte Umweltverträglichkeitsprüfung für den geplanten Groß- und Tieftagebau Hambach im Rheinischen Braunkohlengebiet erstellt. Neben dem Bergbau waren die Fachgebiete Landschaftsökologie und Landschaftsplanung, Geologie und Bodenkunde, Wasserwirtschaft, Land- und Forstwirtschaft, Klimatologie und Lufthygiene, Vegetationskunde, Zoologie und Erholungsnutzung beteiligt.

Die Schwerpunkte dieses Gutachtens sind:

- Erfassung des derzeitigen Zustandes,
- Aussagen zu den erwarteten ökologischen Auswirkungen des Tagebaues einschließlich der daraus abzuleitenden Maßnahmen,
- Hinweis auf Forschungen und Untersuchungen, die in den nächsten Jahren noch in Teilbereichen durchzuführen sind.

Die Schwerpunkte lassen erkennen, daß sich das gesamtökologische Gutachten aus

- einer Bestandsaufnahme der natürlichen Gegebenheiten,
- einer Bewertung der natürlichen Gegebenheiten und des geplanten Eingriffs
- und der daraus abzuleitenden Maßnahmen zusammensetzt.

3.3 Abgrabungen (Steine und Erden) nach den Ländergesetzen

Hierunter soll der Kleintagebau, also der Abbau von Sand, Kies, Ton und Steinen verstanden werden.

Spezielle Bundesgesetze für die Behandlung von Entnahmestellen des Kleintagebaues gibt es nicht. Die Bundesländer Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen haben Spezialgesetze für den Kleintagebau erlassen; die Länder Hessen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Bayern, Baden-Württemberg, Saarland, Bremen und Berlin haben Abgrabungen

und Aufschüttungen in ihren neuen Gesetzen für Naturschutz und Landschaftspflege mit geregelt.

Nach dem Nordrhein-Westfälischen Gesetz zur Ordnung von Abgrabungen (Abgrabungsgesetz) i. d. F. vom 18. Februar 1975 § 3 Abs. 2 Nr. 2 darf die Genehmigung zur Abgrabung erteilt werden, wenn die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung sowie die Belange der Bauleitplanung, der Landschaftsordnung und der Erholung beachtet sind. Nach § 3 Abs. 3 sind die Belange der Landschaftsordnung in der Regel beachtet, wenn durch die Nutzung und Herrichtung des Abbau- und Betriebsgeländes

1. das Wirkungsgefüge der Landschaft durch Eingriffe in die Tier- und Pflanzenwelt, die Grundwasserverhältnisse, das Klima und den Boden nicht nachteilig geschädigt wird,
2. eine Verunstaltung auf Dauer verhindert wird und
3. Landschaftsteile von besonderem Wert nicht zerstört werden.

Nach § 4 Abs. 2 muß der Abgrabungsplan alle wesentlichen Einzelheiten der Abgrabung und der Herrichtung enthalten, so auch insbesondere den

»3. Nachweis über die fachgerechte Unterbringung des Abraums sowie über die Sicherung und Verwendung des Mutterbodens«

und die

»4. Darstellung der Oberflächengestaltung und Wiedernutzbarmachung des Abbau- und Betriebsgeländes nach Beendigung des Abbaues einschließlich einer Schätzung der dafür entstehenden Kosten«.

Der Betriebsplan und der Abgrabungs- bzw. Rekultivierungsplan sind hier identisch. Da dieser Plan einem Genehmigungsverfahren unterliegt, ist er auch rechtsverbindlich. Die »Verwaltungsvorschriften zur Einführung des Abgrabungsgesetzes« des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 6. August 1973 behandeln in Ziff. 2.4 die wesentlichen Einzelheiten der Herrichtung, die der Abgrabungsplan enthalten soll. So sollen u. a. insbesondere Angaben gemacht werden über

- die spätere Nutzung des Abbaugeländes,
- die Gestaltung des Geländes nach dem Abbau, insbesondere Ausformung von Böschungen und bleibenden Oberflächengewässern, und die späteren Grundwasserverhältnisse,
- die Behandlung und Verwendung von Mutterboden und Abraum,
- die Maßnahmen zur Sicherung von Böschungen und Ufern,
- die Bodenvorbereitung zur Rekultivierung und für Begrünungsmaßnahmen,
- die beabsichtigten Ansaat-, Bepflanzungs- und Aufforstungsmaßnahmen und
- die voraussichtlichen Kosten der Herrichtungsmaßnahmen, aufgeschlüsselt nach Herrichtungsabschnitten und gegliedert in herrichtungsbedingte Kosten oder Mehrkosten für Erdarbeiten, Kosten für die Beseitigung betriebsbedingter Anlagen und Kosten für die vorgesehenen Rekultivierungsmaßnahmen.

Die vom Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten von Nordrhein-Westfalen bekanntgegebenen »Technischen Richtlinien zur Herrichtung von Abgrabungsflächen« (Runderlaß vom 22. März 1976) enthalten nähere Angaben über den Abgrabungsplan, der aus der Übersichtskarte, dem Lageplan, dem Abbauplan und dem Herrichtungsplan besteht, sowie Empfehlungen über die Gestaltung des Betriebs- und Abbaugeländes (Mutterboden, Oberflächengestaltung, Steinbruchwände, Böschungen, Begrünung).

Die von Nordrhein-Westfalen erlassenen »Richtlinien für die Zulassung von Bergehalden im Bereich der Bergaufsicht« vom 4. September 1967, in der geänderten Fassung vom 21. Februar 1972 (MBI. NW 1967 S. 1689 u. MBI. NW 1972, S. 583), müssen der Bearbeitung von bergrechtlichen Betriebsplänen, die das Anlegen und die Errichtung von Bergehalden zum Inhalt haben, zugrunde gelegt werden. Bergehalden im Sinne dieser Richtlinien sind der Bergaufsicht unterstehende Anschüttungen auf der Erdoberfläche und Anschüttungen über die ursprüngliche Geländehöhe hinaus im Bereich der Resträume von Tagebauen und Steine- und Erden-Betrieben, die ganz oder überwiegend aus Grubenbergen und Aufbereitungsgängen bestehen.

In Nr. 2.23 der Richtlinien heißt es, daß »die vorgesehene Gestaltung und die Nutzbarmachung der Halde nach der Fertigstellung in einem gesonderten Plan (Landschaftsplan)« darzustellen sind. »Bei der Aufstellung des Landschaftsplanes soll der Bergwerksbesitzer einen Landschaftsarchitekten hinzuziehen«. Nach der heutigen Systematik der Landschaftsplanung und verbreiteten Terminologie entspricht dies dem »Landschaftspflegerischen Begleitplan« als Teilplan des Fachplanes bzw. des Betriebsplanes.

Im Zulassungsverfahren für den Betriebsplan ist nach Nr. 3.11 auch die Eingliederung der Halde in die Landschaft, ihre Einwirkung auf Wasser, Boden und Luft sowie ihre spätere Nutzung, beispielsweise als Bestandteil eines Erholungsgebietes, zu prüfen. Nr. 3.2 der Richtlinien behandelt den Standort der Halde; hier heißt es u. a.:

- »3.221 Das Landschaftsbild soll durch die Halde möglichst wenig beeinträchtigt werden.«
- »3.222 Der Standort der Halde ist so festzulegen, daß keine Nachteile für die Gewässer eintreten oder zu befürchtende Nachteile durch entsprechende Maßnahmen verhütet oder ausgeglichen werden können.«
- »3.223 Die Halde soll nach Möglichkeit auf Flächen mit land- und forstwirtschaftlich geringwertigen Böden angelegt werden.«
- »3.224 Der Standort soll so gewählt werden, daß insbesondere Gebiete, die dem Wohnen dienen, durch etwaige Immissionen möglichst nicht betroffen werden.«

Nr. 3.3 der Richtlinien behandelt dann die Gestaltung der Halde.

Diese Richtlinien sind für den Bergbautreibenden bindend; die Einhaltung wird von der Bergbehörde über die Genehmigung des Betriebsplanes (einschl. des Landschaftspflegerischen Begleitplanes als Bestandteil desselben) sichergestellt und überwacht.

Das Niedersächsische Gesetz zum Schutz der Landschaft beim Abbau von Steinen und Erden (Bodenabbaugesetz) i. d. F. vom 1. Februar 1978 trägt, wie bereits die Bezeichnung des Gesetzes erkennen läßt, den erhöhten heutigen Anforderungen Rechnung. Die zuständige Behörde für die Genehmigung ist die Landespflegebehörde. Folgender Grundsatz, der in § 1 festgelegt ist, bestimmt die Genehmigung, den Abbau und die Herrichtung:

- »(1) Bodenschätze wie Kies, Sand, Mergel, Ton, Lehm, Moor oder Steine dürfen nur so abgebaut und die abgebaute Fläche muß so hergerichtet werden, daß den folgenden Anforderungen entsprochen wird:

1. Das Wirkungsgefüge der Landschaft darf nicht durch Eingriffe in den Boden, die Tier- und Pflanzenwelt, das Kleinklima, den Wasserhaushalt und andere Landschaftsfaktoren nachhaltig geschädigt werden. Es ist insbesondere geschädigt, wenn die Nutzbarkeit der Landschaft, ihre Eignung für die Erholung oder sonstige in der Landschaft begründete Lebensbedingungen für den Menschen beeinträchtigt werden.

2. Die Landschaft darf nicht auf Dauer verunstaltet werden.
3. Landschaftsteile von besonderem Wert sollen erhalten bleiben.
4. Die abgebaute Fläche muß entsprechend der Bauleitplanung und den Zielen der Raumordnung und Landesplanung wieder genutzt werden können.
5. Neu entstehende Gewässer sollen Fischen und anderen Wassertieren geeignete Lebensbedingungen bieten.

- (2) Herzurichten sind auch die Betriebsflächen, die dem Abbau gedient haben. Für den Abbau nicht mehr erforderliche Gebäude, Maschinen und sonstige Anlagen und Geräte sind zu beseitigen, wenn sie nicht in zulässiger Weise für einen anderen Zweck genutzt werden.«

Nach § 5 ist dem Antrag auf eine Genehmigung ein »Abbau- und Landschaftspflegeplan« beizufügen, aus dem auch die Gestaltung und Nutzung des Grundstückes während und nach Beendigung des Abbaues ersichtlich sein muß. Die Genehmigung ist nach § 7 davon abhängig zu machen, daß der Landschaftspflegebehörde eine die voraussichtlichen Kosten der Herrichtung deckende Sicherheit geleistet wird.

Die Hessische Landesanstalt für Umwelt hat eine Richtlinie zur »Rekultivierung von Erd- und Gesteinsaufschlüssen«, Ausgabe Januar 1975, herausgegeben, die die Planung (»Gestaltungs- und Rekultivierungsplan«), den Abbau sowie die Gestaltung und Bepflanzung (Landschaftsbau) ausführlich behandelt.

3.4 Agrarplanung und Flurbereinigung

Wenn heute in vielen Bundesländern im Zusammenhang mit der Agrarstrukturellen Vorplanung (AVP) auch Landschaftsplanungen durchgeführt werden, so handelt es sich hierbei doch zumeist um Planungsbeiträge, die gesondert von der AVP aufgestellt wurden; es handelt sich also nicht um einen echten Begleitplan, weil ein Planfeststellungsverfahren fehlt. Wie einer Arbeit der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie über »Erarbeitung von Empfehlungen für die Aufstellung von Landschaftsplanungen im Rahmen der allgemeinen Landeskultur und Agrarplanung« entnommen werden kann, werden die landschaftsplanerischen Aussagen oft nur in geringem Maße in die Agrarplanung übernommen. Dennoch vermag der Landschaftspflegerische Beitrag die Aussagen der AVP insbesondere in den Bereichen Naturhaushalt, Erholung und Landschaftsstruktur vorteilhaft zu ergänzen, wie er auch landschaftspflegerische Stellungnahmen zu anderen Bereichen abgeben kann. Auffallend ist die Heterogenität der Pläne, was auf das Fehlen von Regelungen für die Landschaftsplanung in der Agrarplanung zurückgeführt wird. Über die Notwendigkeit, Naturschutzrecht und Landschaftsplanung auch in der Agrarplanung künftig ausreichend zum Tragen zu bringen, besteht kein Zweifel, denn noch immer wird mehr als die Hälfte der Fläche des Bundesgebietes landwirtschaftlich genutzt.

Eine besondere Bedeutung gewinnt die Landschaftsplanung in der Flurbereinigung, weil sich heute ein Flurbereinigungsverfahren über große Flächen — häufig mehrere Gemeinden bis zum kreisweisen Verfahren — erstreckt und sich die Flurbereinigung immer mehr zu einer Integralmellioration entwickelt. Sie ordnet nicht nur das Wege- und Gewässernetz neu, sondern weist Flächen für die Land- und Forstwirtschaft, für Abgrabungen, für den Gemeinbedarf, für Versorgungsanlagen, Bau- und Grünflächen, Flächen für Erholung und Freizeit und nicht zuletzt auch Flächen für den Naturschutz aus. Zudem ist die Flurbereinigung eine Fachplanung im Sinne einer »Eingriffsplanung«, weil mit ihr stets Eingriffe in den Naturhaushalt und das Bild der Landschaft

verbunden sind. In keiner Fachplanung können sich die Inhalte von vorgegebenen Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsplänen so niederschlagen wie in der Flurbereinigung, d. h. Bestandsaufnahme, Bewertung, Maßnahmen und Ziele können in den Landschaftspflegerischen Begleitplan integriert und für das Verfahren ausgewertet werden.

Wie bereits erwähnt, hat der Landschaftspflegerische Begleitplan im Flurbereinigungsgesetz i. d. F. vom 16. März 1976 in § 41 eine gesetzliche Grundlage erhalten, und zwar als Teil des Wege- und Gewässerplanes. Darüber hinaus ist in § 37 des Gesetzes, der die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes behandelt, u. a. festgesetzt, daß die Flurbereinigungsbehörde bei der Durchführung der Maßnahmen vor allem auch den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung und einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Erholung wie auch der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes Rechnung zu tragen hat.

In den vergangenen Jahren sind bereits in allen Bundesländern Landschaftspflegerische Begleitpläne im Zuge von Flurbereinigungsverfahren aufgestellt worden. Sie waren aber in ihren Inhalten und in ihrer Qualität sehr unterschiedlich; manchmal waren es nur Objektpläne oder gar nur Bepflanzungspläne im Sinne von Detailplänen.

Bereits im Jahre 1974 hat der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Empfehlungen über »Flurbereinigung und Landespflege« des gleichnamigen Arbeitskreises herausgegeben, die der inzwischen eingetretenen Entwicklung Rechnung tragen. Die Abschnitte 2 und 3 dieser Empfehlungen behandeln die Landschaftsplanung im Rahmen der Flurbereinigung. Soweit keine verbindlichen Landschaftsplanungen vorliegen, sind — wie es hier dargestellt ist — im Flurbereinigungsverfahren zunächst alle landschaftsrelevanten regionalen planerischen Vorgaben zusammenzufassen, zu konkretisieren und zu einem speziell das jeweilige Flurbereinigungsgebiet betreffenden Gesamttrag landschaftsökologischer Grundlagen auszuarbeiten. Als Ergebnis der Erörterung mit allen öffentlichen Planungsträgern werden allgemeine landschaftsökologische Entwicklungsgrundsätze für das Flurbereinigungsgebiet der weiteren Planung zum Wege- und Gewässerplan verbindlich zugrunde gelegt.

Nach den Empfehlungen soll der Plan alle in der Flurbereinigung möglichen Maßnahmen enthalten, um eine nachhaltige leistungsfähige und harmonische Kulturlandschaft aufzubauen, zu sichern und ihre Erholungsfunktion zu verbessern. Im einzelnen sollen ausgearbeitet werden:

1. Eine kartenmäßige Darstellung (Landschaftskarte analog der Wege- und Gewässerkarte)
2. eine textliche Erläuterung
3. ein Bauentwurf und ein Kostenvoranschlag.

Der Abschnitt 4 der genannten Empfehlungen behandelt die landespflegerischen Gestaltungsgrundsätze in der Flurbereinigung. So heißt es u. a.:

»Die Funktionsfähigkeit der Kulturlandschaft ist unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten zu erhalten und zu entwickeln. Die natürlichen Landschaftsfaktoren sind pfleglich zu nutzen und ihre Funktion möglichst zu verbessern. Die bei der Neuordnung des ländlichen Raumes durch Flurbereinigung mitbestimmenden landschaftspflegerischen Gestaltungsgrundsätze beziehen sich auf

- die Erhaltung und Neuanlage von Grünbeständen
- die Erschließung der Fluren
- die Regelung der Wasserverhältnisse
- die Maßnahmen zum Klima- und Bodenschutz sowie zur Bodenverbesserung.«

Im Jahre 1977 beauftragte das Land Niedersachsen G. HAHN-HERSE und H. KIEMSTEDT damit, ein Modellvorhaben für einen Landschaftspflegerischen Begleitplan in der Flurbereinigung durchzuführen. Damit liegt erfreulicherweise eine Richtlinie und Handlungsanweisung für die Planungspraxis vor, die dem jetzigen Stand der Gesetzgebung und den wissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung trägt. Wie die Verfasser in ihrer Arbeit darlegen, erwächst der Landschaftsplanung in der Flurbereinigung ähnlich wie in einem Landschaftsplan die querschnittsorientierte Aufgabe der Verträglichkeitsprüfung nach ökologischen und visuell-gestalterischen Kriterien. Dabei rückt dann die Beurteilung des Eingriffs durch Meliorations- und Ausbaumaßnahmen in den Mittelpunkt. Der Begleitplan zum Wege- und Gewässerplan ist das Endergebnis einer schrittweisen Konkretisierung von den Ebenen des Landschaftsrahmenplans und des Landschaftsplans bis zum Objektplan. Daraus entsteht für die beteiligten Planungs-, Aufsichts- und Durchführungsinstitutionen die Aufgabe, den Zusammenhang zwischen der Vorplanung und dem Begleitplan zu wahren.

Die Landschaftsplanung des Modellvorhabens gliedert sich in folgende drei Planungsabschnitte:

1. Landespflegerische Vorplanung (Bericht und Planungskarte I)
2. Rohentwurf zum Begleitplan (Bericht und Planungskarte II)
3. Begleitplan zum Wege- und Gewässerplan (Bericht und Planungskarte III)
 - Flächen- und Standortkategorien
 - Landschaftspflegerische Maßnahmen.

Die Planungsergebnisse für die Vorplanung und den Begleitplan werden in einem Gesamtbericht mit folgender Gliederung zusammengefaßt (HAHN-HERSE u. KIEMSTEDT 1978):

1. Einleitung
2. Analyse der natürlichen Nutzungsgrundlagen
3. Sektorale Fachplanung Natur- und Biotopschutz
4. Sektorale Fachplanung Freizeit und Erholung
5. Bodenabbau
6. Erfassung der vorhandenen und geplanten Nutzungsansprüche und Ermittlung ihrer ökologischen und visuell-gestalterischen Auswirkungen.
7. Beurteilung der ökologischen Wirkungszusammenhänge und der visuell-gestalterischen Beeinträchtigungen
8. Alternativen der Raum- und Flächennutzung
9. Entwicklungsziele und Ausführungsvorschläge für die in Punkt 8 festgelegte Raum- und Flächennutzung
10. Maßnahmen in den Bereichen Freizeit und Erholung, Natur- und Biotopschutz, ökologische Stabilisierung
11. Kostenzusammenstellung
12. Detailaufstellung der Einzelmaßnahmen, Pflanz- und Ausführungspläne, Pflegepläne.

3.5 Wasserbau- und Wasserwirtschaft

Das Wasserhaushaltsgesetz i. d. F. vom 14. Dezember 1976 enthält ähnlich wie das Fernstraßengesetz keine bedeutenden Regelungen, die Natur und Landschaft betreffen, obwohl Wasserbau und Wasserwirtschaft in der Tat als Fachplanungen im Sinne von »Eingriffsplanungen« betrachtet werden müssen. Der in § 6 enthaltene Grundsatz, daß die Erlaubnisse und Bewilligungen zu versagen sind, soweit eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu erwarten ist, ist zu allgemein, um daraus auch Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege ableiten zu können. Die Aufstellung von »Wasserwirtschaftlichen Rahmenplänen« nach § 36 kann als ein Fortschritt gegenüber dem vorher geltenden Wasserrecht angesehen werden, wie auch das neue

Wasserrecht nunmehr das Grundwasser in gleicher Weise erfaßt wie das Oberflächenwasser. Die Länder können Wasserschutzgebiete ausweisen, um

- Gewässer im Interesse der öffentlichen Wasserversorgung zu schützen
- Grundwasser anzureichern und
- schädliches Abfließen von Niederschlagswasser zu verhüten.

Der Ausbau von Gewässern wird in § 31 behandelt, in dem es heißt:

»(1a) Beim Ausbau sind in Linienführung und Bauweise nach Möglichkeit Bild und Erholungseignung der Gewässerlandschaft sowie die Erhaltung und Verbesserung des Selbstreinigungsvermögens des Gewässers zu beachten.«

Wenn man bedenkt, welch tiefen Eingriff der Ausbau eines Gewässers für Natur und Landschaft bedeutet, dann kann man erlauben, daß diese gesetzlichen Bestimmungen nicht ausreichen. Es ist zwar erfreulich, daß z. B. beim Ausbau des Oberrheins, der Mosel und der Saar Sachverständige der Landespflege herangezogen und auch ökologische Gutachten angefordert wurden, berücksichtigt wurden jedoch nur wenige der begründeten und berechtigten Vorschläge seitens der Landespflege. Es fehlen die hierfür erforderlichen gesetzlichen Grundlagen.

Als ein erfreulicher Fortschritt müssen die Behördenersasse in Nordrhein-Westfalen (2. April 1973), Niedersachsen (5. Oktober 1973), Schleswig-Holstein (22. April 1974), Hessen (26. April 1974) und Nordrhein-Westfalen (8. September 1980), die die Berücksichtigung von Naturschutz und Landschaftspflege bei wasserbaulichen Maßnahmen zum Inhalt haben, erachtet werden. Nordrhein-Westfalen hat in seinen »Richtlinien für den naturnahen Ausbau und die Unterhaltung von Fließgewässern« erfreulicherweise auch die Ergebnisse einer Arbeit der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie über die Auswirkungen des Gehölzbewuchses an kleinen Wasserläufen des Münsterlandes mit ausgewertet.

Der Einsatz des Landschaftspflegerischen Begleitplanes in Wasserbau und Wasserwirtschaft ist bislang noch nicht, wenn von Ausnahmen abgesehen wird, zum Tragen gekommen, obwohl er hier einen wesentlichen Beitrag zum Naturschutz und zur Landschaftspflege leisten könnte.

3.6 Deponien nach dem Abfallbeseitigungsgesetz

Das Bundesgesetz über die Beseitigung von Abfällen (Abfallbeseitigungsgesetz) vom 7. Juni 1972 i. d. F. vom 5. Januar 1977 hat in § 2 Abs. 1 folgenden Grundsatz festgelegt:

»Abfälle sind so zu beseitigen, daß das Wohl der Allgemeinheit dadurch nicht beeinträchtigt wird, insbesondere dadurch, daß

1. die Gesundheit der Menschen gefährdet und ihr Wohlbefinden beeinträchtigt,
2. Nutztiere, Vögel, Wild und Fische gefährdet,
3. Gewässer, Boden und Nutzpflanzen schädlich beeinflusst,
4. schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Lärm herbeigeführt,
5. die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie des Städtebaues nicht gewahrt oder
6. die öffentliche Sicherheit und Ordnung sonst gefährdet oder gestört werden.

Die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung sind zu beachten.«

Mit dem Inhalt dieses Grundsatzes hat das Naturschutzrecht seinen Niederschlag in der Abfallbeseitigung gefunden. In der Praxis der Planung kommt es nun darauf an, die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bereits bei der Wahl des Standortes einer Deponie zu berücksichtigen und später bei der Gestaltung der Deponie. Das Gesetz regelt in § 6 die »Abfallbeseitigungspläne«, die die Länder nach überörtlichen Gesichtspunkten aufstellen. Im Falle der Anlage einer Deponie sollte auch hier grundsätzlich ein Landschaftspflegerischer Begleitplan aufgestellt werden, wenn er nicht identisch mit dem Abfallbeseitigungsplan ist. Der Plan unterliegt einem Planfeststellungsverfahren nach den §§ 21-29.

Die Ablösung der Abfalldeponien auf Gemeindebasis durch Zentraldeponien der Kreise und kreisfreien Städte läßt erwarten, daß die Wahl geeigneter Standorte schwieriger geworden ist. Rechtzeitige Umweltverträglichkeitsprüfungen sind auch hier geeignet, die ökologischen Grundlagen für alle einsehbar und nachprüfbar auf den Tisch zu legen, wodurch der Planungsprozeß nicht verlängert wird, sondern verkürzt werden kann.

4. Abschließende Bemerkung:

Es ist versucht worden aufzuzeigen, in welchem Umfange und mit welchen Unterschieden sich das Naturschutzrecht in den einzelnen Fachplanungen niedergeschlagen hat. Es wird weiterer Maßnahmen auf Bundes- und Landesebene bedürfen, um die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege ausreichend in allen Fachplanungen zu berücksichtigen. Dies können sein

- Änderungen bzw. Ergänzungen bestehender Gesetze,
- Entwicklung von Methoden, um die Prüfung der Umweltverträglichkeit und die Landschaftsplanung auf den Ebenen der Regionalplanung, der Bauleitplanung und der Fachplanung wirksam einsetzen zu können, und
- Ausarbeitung von Richtlinien für die einzelnen Fachplanungen, in denen neue wissenschaftliche Erkenntnisse und praktische Erfahrungen ihren Niederschlag finden, um die vorhandenen rechtlichen Grundlagen besser anwenden zu können und den Naturschutz und die Landschaftspflege stärker als bisher in den Fachplanungen zu aktivieren.

Literatur:

Arbeitsgemeinschaft Deutscher Beauftragter für Naturschutz und Landschaftspflege, 1975: Naturschutz und Gewässerbau. Jahrbuch, Bd. 24, 137 S., Bonn.

—, 1976: Die neue Rechtsentwicklung im Naturschutz und Probleme der Landschaftsplanung. Jahrbuch Bd. 25, 170 S., Bonn.

—, 1977: Naturschutz und Verkehrsplanung. Jahrbuch Bd. 26, 163 S., Bonn.

—, 1977: Naturschutz und Landwirtschaft. Jahrbuch Bd. 27, 104 S., Bonn.

—, 1979: Naturschutz und Flurbereinigung. Jahrbuch Bd. 29, 104 S., Bonn.

ARNOLD, F., KOEPEL, H.-W., 1978: Untersuchung der Umweltverträglichkeit am Beispiel der Autobahn Kiel-Rendsburg. In: OLSCHOWY, G. (Hrsg.): Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, S. 374-380; Verlag Paul Parey, Berlin und Hamburg.

BÜRGER, K., 1978: Erfassung und Beseitigung von Eingriffen und Schäden. In: OLSCHOWY, G. (Hrsg.): Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, S. 356-365; Verlag Paul Parey, Berlin und Hamburg.

- BUCHWALD, K., 1978: Folgerungen für die ökologische Orientierung der Fachplanungen. In: BUCHWALD/ENGELHARDT (Hrsg.): Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt. Bd. 1, S. 271-272, BLV-Verlagsanstalt, München.
- Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (Hrsg.), 1978: Erarbeitung von Empfehlungen für die Aufstellung von Landschaftsplänen im Rahmen der allgemeinen Landeskultur und Agrarplanung. Schr.-R. f. Landschaftspflege und Naturschutz, H. 17, 262 S.
- Bundesmin. f. Ernährung, Landw. u. Forsten, 1974: Flurbereinigung und Landespflege — Empfehlungen. 21 S. mit Kartenanhang; Landwirtschaftsverlag Hiltrup/Westf.
- Deutscher Rat für Landespflege (Hrsg.), 1971: Recht der Landespflege. H. 17, 75 S., Bonn
- , 1974: Landschaft und Verkehr. H. 22, S. 59-101, Bonn
- , 1978: Industrie und Umwelt. H. 29, S. 531-597, Bonn
- , 1979: Landschaft und Fließgewässer. H. 33, S. 147-268, Bonn
- Forschungsgesellschaft Landschaftsentwicklung/Landschaftsbau, 1980: Zur Landschaftsplanung. Schriftenreihe der FLL, Nr. 5, 37 S., Bonn
- FREIER, R. v., 1978: Landschaftspflegerischer Begleitplan zur Straßenplanung aus der Sicht der Landschaftspflege. Natur und Landschaft, H. 4 S. 115
- HAHN-HERSE, G. u. KIEMSTEDT, H., 1978: Inhalte und Ablauf der Landschaftspflegerischen Begleitplanung in der Flurbereinigung. Landschaft und Stadt, H. 1, S. 36-44
- KRAUSE, C. L., 1978: Untersuchungen von Wirkungszusammenhängen durch Eingriffe. In: OLSCHOWY, G. (Hrsg.): Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, S. 350-355, Verlag Paul Parey, Berlin und Hamburg
- MRASS, W. u. ZVOLSKY, 1978: Landschaftsplanung in der Agrarplanung. In: OLSCHOWY, G. (Hrsg.): Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, S. 511-518; Verlag Paul Parey, Berlin und Hamburg
- OLSCHOWY, G., 1978: Straße und Umwelt. In: OLSCHOWY, G. (Hrsg.): Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland. S. 409-418; Verlag Paul Parey, Berlin und Hamburg
- , 1978: Industrie und Landschaft. In: OLSCHOWY, G. (Hrsg.): Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland. S. 435-446; Verlag Paul Parey, Berlin und Hamburg
- , 1978: Einordnung von Abfalldeponien in die Landschaft. In: OLSCHOWY, G. (Hrsg.): Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland. S. 665-670; Verlag Paul Parey, Berlin und Hamburg
- , 1978: Landschaftsplanung und Fachplanung. In: OLSCHOWY, G. (Hrsg.): Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, S. 845-855; Verlag Paul Parey, Berlin und Hamburg
- , 1978: Bergbau und Landschaft. In: OLSCHOWY, G. (Hrsg.): Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, S. 461-474; Verlag Paul Parey, Berlin und Hamburg
- , 1979: Bewertung von ökologischen Landschaftsfaktoren und Landschaften. Zeitschrift f. Kulturtechnik und Flurbereinigung 19, S. 269-287 (1978) Verlag Paul Parey, Berlin und Hamburg
- , 1979: Landschaftsökologische Kriterien der Planung. Landschaft und Stadt, H. 1, S. 38-47, Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart
- , 1980: Straße und Umwelt — Belange der natürlichen Umwelt. In: Bericht der Forschungsgesellschaft f. d. Straßenwesen, S. 25—38, Köln
- OLSCHOWY, R., 1978: Zur Umweltverträglichkeitsprüfung. In: OLSCHOWY, G. (Hrsg.): Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, S. 365-373; Verlag Paul Parey, Berlin und Hamburg
- STRÖSSNER, G., 1978: Der Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan. In: BUCHWALD/ENGELHARDT (Hrsg.): Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt, S. 180-182; BLV-Verlagsanstalt München
- VESTER, F., 1978: Eingriffe in vernetzte Systeme und ihre integrale Bedeutung. In: OLSCHOWY, G. (Hrsg.): Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, S. 339-349, Verlag Paul Parey, Berlin und Hamburg
- WINKELBRANDT, A., 1979: Aufgabe und Verfahrensweise der landschaftspflegerischen Begleitplanung und der Straßenplanung. Natur und Landschaft, H. 10, S. 339-345
- ZWICKEL, J., 1978: Landschaftspflegerischer Begleitplan aus der Sicht des Straßenbaus. Natur und Landschaft, H. 4, S. 118-120

Bundesgesetze

- Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) vom 20. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3574; 1977 I S. 650)
- Flurbereinigungsgesetz i. d. F. vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546)
- Bundesfernstraßengesetz i. d. F. vom 18. August 1976 (BGBl. I S. 2221)
- Wasserhaushaltsgesetz (mit Einführungsgesetz zur Abgabenordnung) i. d. F. vom 14. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3341)
- Bundesgesetz über die Beseitigung von Abfällen (Abfallbeseitigungsgesetz) i. d. F. der Bekanntmachung vom 5. Januar 1977 (BGBl. I S. 41, 288)

Landesgesetze

- Landschaftspflegegesetz von Schleswig-Holstein vom 16. April 1973 i. d. F. vom 20. Dezember 1977 (GVBl. Schl.-H. S. 507)
- Bremisches Naturschutzgesetz vom 17. September 1979 (Brem. Ges. Bl. vom 3. Oktober 1979 Nr. 45, S. 345)
- Berliner Naturschutzgesetz vom 30. Januar 1979 (GVBl. Berlin vom 10. Februar 1979 Nr. 9, S. 183)
- Nordrhein-Westfälisches Gesetz zur Sicherung des Naturhaushaltes und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz) vom 18. Februar 1975 i. d. F. vom 16. April 1980
- Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Hess. Naturschutzgesetz) vom 19. September 1980 (GVBl. Hessen vom 24. September 1980, Nr. 19, S. 309)
- Landespflegegesetz von Rheinland-Pfalz vom 14. Juni 1973 i. d. F. vom 5. Februar 1979 (GVBl. S. 36)
- Saarländisches Naturschutzgesetz vom 31. Januar 1979 (Gesetz Nr. 1097, ABl. Saarland vom 7. März 1979 Nr. 9, S. 147)
- Baden-Württembergisches Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsfürsorge in der freien Landschaft (Naturschutzgesetz) vom 27. Juli 1973 i. d. F. vom 30. Mai 1978 (GBl. S. 286)
- Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Naturschutzgesetz) vom 18. Februar 1973 i. d. F. vom 24. März 1977 (GVBl. S. 101)

Landesstraßengesetz von Rheinland-Pfalz i. d. F. vom 1. August 1977 (GVBl. S. 278)

Berggesetz von Rheinland-Pfalz i. d. F. vom 5. November 1974 (GVBl. S. 469)

Gesetz über die Gesamtplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet vom 25. April 1950 (GV NW S. 71) i. d. F. der VO vom 5. Januar 1962 (GV NW S. 9)

Nordrhein-Westfälisches Gesetz zur Ordnung von Abgrabungen (Abgrabungsgesetz) i. d. F. vom 18. Februar 1975 (GV NW S. 190)

Niedersächsisches Gesetz zum Schutz der Landschaft beim Abbau von Steinen und Erden (Bodenabbaugesetz) i. d. F. vom 1. Februar 1978 (Nieders. GVBl. S. 81)

Erlasse und Richtlinien

Gemeinsamer Beschluß der Bundesregierung über »Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes« vom 12. September 1975 (GMBl. S. 717)

Rundschreiben des Bundesministers für Verkehr vom 18. Juni 1976

Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsminister des Innern und für Landesentwicklung und Umweltfragen über »Naturschutz und Landschaftspflege im Straßenbau« vom 28. März 1979 Nr. II B2/II27-9511a38 und Nr. 7282-V/3 183

Bundesminister für Verkehr »Richtlinien für die Entwurfsgestaltung im Straßenbau« (RE 1966)

Gemeinsamer Runderlaß des Ministers für Wirtschaft und des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Niedersachsen vom 20. Dezember 1977

Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen »Richtlinien für die Anlage von Straßen — Landschaftsgestaltung« (RAS — LG)

Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Nordrhein-Westfalen »Technische Richtlinien zur Herrichtung von Abgrabungsflächen« — Runderlaß vom 22. März 1976 — (NW Nr. 50 S. 965)

Richtlinien für die Zulassung von Bergehalden im Bereich der Bergaufsicht i. d. F. vom 21. Februar 1972 Nordrhein-Westfalen (MBI NW, 1972, S. 583)

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Empfehlungen über »Flurbereinigung und Landespflege« 1974

Behördenerlasse (Richtlinien) zur Berücksichtigung von Naturschutz und Landschaftspflege bei wasserbaulichen Maßnahmen

Niedersachsen	(5. Oktober 1973)
Schleswig-Holstein	(22. April 1974)
Hessen	(26. April 1974)
Nordrhein-Westfalen	(8. September 1980)



Das entwässerte Pietzmoor im Naturschutzgebiet Lüneburger Heide wurde wieder angestaut und ist auf dem besten Wege, sich wieder zu einem Hochmoor zu entwickeln.
Foto: Olschowy

Die Rechtsverbindlichkeit der Landschaftsplanung in den Landesnaturschutzgesetzen, das Verhältnis der Landschafts- und Raumplanung zur Fachplanung nach diesen Gesetzen und die Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung — ein Problemabriß —

Die etwas langatmige Themenstellung meines Referats ließe sich leicht in drei Einzelthemen für je eine umfangreiche Untersuchung aufteilen, nämlich erstens über die Frage der Rechtsverbindlichkeit der Landschaftsplanung in den Landesnaturschutzgesetzen, zweitens über das Verhältnis der Landschafts- und Raumordnung zu den Fachplanungen und drittens über die Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung. Doch lassen sich alle drei Themen auch als verschiedene Ansatzpunkte für die Beantwortung der Frage betrachten, wie die Sachanliegen der Landschaftsplanung, die im Bundesnaturschutzgesetz und in den Landesnaturschutzgesetzen ihren Niederschlag gefunden haben, am wirksamsten in eine Planung umgesetzt werden können, die »an Ort und Stelle« für die Grundstücksnutzung rechtsverbindlich ist und damit gewährleistet, daß die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Lebenswirklichkeit zur Geltung kommen.

Diese Frage ist in der Diskussion über meine Gedanken zum Gesamthema vor dem Deutschen Rat für Landespflege am 19. Mai 1980 in Schlangenbad allgemein als die »Schicksalsfrage« des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bundesrepublik Deutschland verstanden worden. Ihr werden deshalb auch meine schriftlichen Darlegungen mit Schwergewicht gelten. Doch kann ich wie in meinen mündlichen Ausführungen selbstverständlich das Thema nicht in seiner ganzen Breite abhandeln, sondern muß mich darauf beschränken, einen Überblick über die wichtigsten Probleme zu geben, um deren Lösung wir uns gemeinsam bemühen müssen.

Wenig problembeladen scheint auf den ersten Blick das Verhältnis der Landschaftsplanung zur Raumplanung auf der Landes- und Regionalebene zu sein. Die Länder, in denen nach dem Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes bestehende Landesgesetze angepaßt oder neue Naturschutzgesetze erlassen worden sind¹, haben die Rahmenregelungen des Bundes (§ 5 BNatSchG) in unterschiedlicher Weise zum Anlaß genommen, über das Landschaftsprogramm und die Landschaftsrahmenpläne etwas auszusagen. Am schlechtesten sind dabei ausgerechnet in den Flächenstaaten die Landschaftsrahmenpläne weggekommen, für die beispielsweise das nordrhein-westfälische Landschaftsgesetz in seiner geänderten Fassung nur einen einzigen, wenn auch durch einen Strichpunkt geteilten Satz übrig hat². Ist die Resignation über den geringen Wirkungsgrad der Raumordnung und damit auch der Regionalplanung schon so weit gediehen, daß man sich erst gar nicht mehr ernsthaft darum bemüht, bezüglich der Landschaftsrahmenpläne, deren raumbedeutsame Erfordernisse und Maßnahmen in die regionalen Raumordnungspläne (in einigen Ländern: Gebietsentwicklungspläne) aufzunehmen sind, nähere Vorstellungen über die Aufgaben, den Inhalt und die Wirkungen zu entwickeln?

Dabei ergeben sich allein schon aus den unmittelbar rechtsverbindlichen Grundsatz- und Zielbestimmungen des Bundesnaturschutzgesetzes (§§ 1 und 2) derart viele wichtige Aufgaben, deren wirksame Erfüllung auf den überörtlichen Ebenen — vor allem auf der Ebene der Region — ansetzen muß, weil nur dort die Möglichkeit gegeben ist, das Aufgabenfeld großräumig zu überschauen, die Lösungsmöglichkeiten zu koordinieren und die widerstreitenden örtlichen In-

teressen auszugleichen. Als Beispiele seien die Erhaltung und Pflege überörtlicher Grünzüge, die Ordnung des oberirdischen Abbaus von Bodenbestandteilen (vor allem der Kiesgewinnung in Flußebenen), die Schaffung und Erhaltung von Wasserschongebieten und die Immissionschutzvorsorge³ genannt.

Gewiß hätten für alle diese Probleme schon bisher mit den Instrumenten der Raumordnung Lösungen gesucht werden können; zum Teil ist dies auch geschehen. Dennoch müssen die Probleme trotz ihres gegenwärtig unbestritten hohen gesellschaftspolitischen Stellenwerts noch als weitgehend ungelöst angesehen werden. Zum Teil sind sie von einer noch immer zu stark im wirtschaftlichen Optimierungsdenken verhafteten Raumordnungsorganisation bisher kaum in ihrer Bedeutung erkannt worden. Nun ist aber die Landschaftsplanung vom Bundesgesetzgeber gerade zu dem Zweck mit der Raumplanung verbunden worden, daß in den Raumordnungsplänen auch die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit dem ihnen zukommenden Gewicht zu Buche schlagen. Dies wird aber solange nur unzureichend geschehen, als den zuständigen Planungsträgern von den Gesetzgebungsorganen im Bund und in den Ländern kein exaktes Bild von den Landschaftsrahmenplänen mit einer näheren Beschreibung ihrer Aufgaben, ihres Inhalts und ihrer Wirkungen gegeben wird. Nur auf diesem Wege erlangen die Grundsätze und Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege die erforderliche Durchsetzungskraft, die sie davor bewahren, bei der »Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen« (§ 5 Abs. 2 BNatSchG) an den Rand geschoben zu werden. Und nur mit klaren gesetzlichen Äußerungen können auch Streitigkeiten zwischen den für die Landschaftsrahmenplanung und den für die Raumordnung zuständigen Stellen darüber, wem die Beurteilung bestimmter Umweltschutzbelange obliegt, vermindert werden.

Eine Aktivierung der Landschaftsrahmenplanung ist vor allem in den Ländern geboten, die den Gemeinden die Aufstellung der Landschaftspläne für die örtliche Ebene überlassen⁴. Dies sei an der extremsten Regelung in dieser Richtung, die Rheinland-Pfalz mit der vollständigen Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung getroffen hat⁵, demonstriert.

In diesem Land sind die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in den Bauleitplänen unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten, ihrer Nutzungseignung und Belastbarkeit mit Text, Karte und zusätzlicher Begründung (Landschaftsplan zum Flächennutzungsplan und Grünordnungsplan zum Bebauungsplan) näher darzustellen, »sobald und soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege notwendig ist«. Dabei sind, soweit geboten, der angestrebte Zustand von Natur und Landschaft und die notwendigen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen im Flächennutzungsplan als dem vorbereitenden Bauleitplan (§§ 5—7 BBauG) darzustellen und im Bebauungsplan als dem rechtsverbindlichen Bauleitplan (§§ 8—13 a BBauG) festzusetzen. Darstellungen und Festsetzungen dieser Art umfassen im einzelnen

— Flächen, die aus klimatischen Gründen, aus Gründen des Gewässer-, des Hochwasser-, des Erosions- oder des

Immissionsschutzes oder wegen ihrer Bedeutung als Regenerations- oder Erholungsraum offenzuhalten oder freizuhalten sind oder auf denen eine Nutzungsänderung unterbleiben muß,

- Flächen, auf denen im einzelnen zu bestimmende Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der Landschaft besonders dringlich sind,
- Flächen, auf denen Landschaftsbestandteile zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines leistungsfähigen Naturhaushalts, zur Sicherung von Vielfalt, Eigenart oder Schönheit der Landschaft oder aus den weiter oben bereits genannten Gründen notwendig und deshalb zu erhalten oder zu schaffen sind.

Der Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan und die Begründung zum Bebauungsplan sollen Angaben enthalten über den vorhandenen Zustand von Natur und Landschaft und seine Bewertung nach den gesetzlichen Zielen von Natur und Landschaft, insbesondere über

- das Landschaftspotential mit den wesentlichen Landschaftsfaktoren und deren Wechselbeziehungen,
- die Landschaftsnutzungen und deren Auswirkungen auf die Landschaft,
- die Bewertung der Landschaft nach ihrer Nutzungseignung und ihre Belastbarkeit, gegebenenfalls mit Hinweis auf Flächen, auf denen wegen ihrer besonderen Eignung oder zur Schonung anderer Landschaftsteile vorrangig bestimmte Nutzungen (z. B. Bebauung, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Abbau von Steinen und Erden) zuzulassen sind.

Dabei ist auch darzulegen, inwieweit bei Darstellungen und Festsetzungen die landschaftlichen Gegebenheiten und die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege Beachtung gefunden haben.

Wenn die Gemeinden diese umfassende Aufgabenstellung ernst nehmen und sich zu ihrer Erfüllung der Mithilfe des Landschaftsplaners bedienen, braucht uns um die Verwirklichung der Grundsätze und Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege auf der örtlichen Ebene nicht bange zu sein. Wie aber ist gewährleistet, daß dies geschieht? Zunächst einmal dadurch, daß die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu den Belangen gehören, die die Gemeinden bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen haben (§ 1 Abs. 6 BBauG). Die gesamten Grundsatz- und Zielbestimmungen des Naturschutzrechts (im Bundesgesetz und in den Landesgesetzen) werden damit zu Beurteilungsmaßstäben dafür, ob die Gemeinden bei der Bauleitplanung die planungserheblichen öffentlichen und privaten Belange umfassend ermittelt, mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Planungserwägungen eingestellt und bei der Planungsentscheidung gegeneinander und untereinander gerecht abgewogen haben.

Es handelt sich bei diesen Ausführungen nicht um graue Theorie. In einem Normenkontroll-Urteil (§ 47 VwGO), das ich vor nicht allzu langer Zeit gegen eine Schwarzwaldgemeinde vor dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg erstritten habe (14. November 1979, III 163/79) und in dem ein Bebauungsplan für nichtig erklärt worden ist, der inmitten weitgestreuter einstöckiger Bebauung, die weitgehend durch Schwarzwaldtannen verdeckt ist, vier mehrstöckige Appartementbauten vorgesehen hatte, heißt es: »Die Antragsgegnerin (Gemeinde) hat ferner im Rahmen der Aufstellung des Bebauungsplans . . . die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes (§ 1 Abs. 5 BBauG a. F.) nicht in ihre Erwägungen eingestellt, obwohl dies ebenfalls offensichtlich erforderlich gewesen wäre. Für die Berücksichtigung der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes bestand besonderer Anlaß, da das Baugebiet . . . an einer besonders hervorragenden Stelle am westlichen Abfall des Schwarzwaldes in das Rheintal gelegen ist und dieser Be-

reich, wie die vorgelegten Lichtbilder zeigen und der Augenschein des Senats bestätigt hat, von weither eingesehen werden kann. Bei der exponierten Stellung des Baugebiets inmitten einer besonders reizvollen und von der Bevölkerung auch als solche angenommenen Erholungslandschaft drängen sich die Belange des Landschaftsschutzes förmlich auf, wenn inmitten einer durch Bäume weitgehend verdeckten Einzelhausbebauung mehrere hohe und massige Baukörper zugelassen werden, die auch den vorhandenen Wald überragen und von weither sichtbar sein würden.«

Neben der ausdrücklich statuierten materiell-rechtlichen Verpflichtung, die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes zu berücksichtigen, enthält das Städtebaurecht nicht wenige Verfahrensregelungen, mit denen sichergestellt werden soll, daß die Anforderungen, die an den Sachinhalt der Bauleitplanung gestellt werden, nicht zu kurz kommen. So sollen die Gemeinden bei der Aufstellung von Bauleitplänen die Behörden und Stellen, die Träger öffentlicher Belange sind, möglichst frühzeitig beteiligen (§ 2 Abs. 5 BBauG). Zu ihnen gehören auch die Naturschutzbehörden, die unter Würdigung der ihnen vorgelegten Entwurfsunterlagen für den Bauleitplan erforderlichenfalls Hinweise geben können, wo und in welcher Weise ihnen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht ausreichend berücksichtigt erscheinen. Die Träger öffentlicher Belange werden auch von der Auslegung des Planentwurfs mit Erläuterungsbericht bzw. Begründung benachrichtigt und sie können innerhalb der einmonatigen Auslegungsfrist gegebenenfalls nochmals Bedenken und Anregungen vorbringen, mit denen sich die Gemeindevertretung auseinanderzusetzen hat; entspricht sie ihnen nicht, so müssen diese Bedenken oder Anregungen der Genehmigungsbehörde zur Kenntnis gebracht werden (§ 2 a Abs. 6 BBauG). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß das Verwaltungsprozeßrecht die Normenkontrollmöglichkeit auch für »jede Behörde« eröffnet, sofern sie durch den Inhalt eines Bebauungsplans in der Wahrnehmung der ihr obliegenden öffentlichen Belange berührt wird. Es wäre demnach zulässig, daß eine Naturschutzbehörde einen Bebauungsplan, in dem sie trotz ihrer Hinweise die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege als unzulänglich berücksichtigt sieht, dem Oberverwaltungsgericht bzw. Verwaltungsgerichtshof zur Prüfung vorlegt. Sollte allerdings die Naturschutzbehörde derselben Behördeneinheit angehören, deren Teil auch die Plangenehmigungsbehörde ist⁶, so wird sie für einen derartigen Normenkontrollantrag kaum die Billigung der Behördenspitze erlangen.

Zur Berücksichtigung der Naturschutzbelange trägt nach den Erfahrungen der letzten Jahre zunehmend auch die Beteiligung der Betroffenen und der Allgemeinheit bei, die seit der Baurechts-Novelle von 1976 in den beiden Stufen der Information und Erörterung (Anhörungsstufe) sowie der Möglichkeit des Vorbringens von Bedenken und Anregungen während der einmonatigen Auslegung des Planentwurfs (Auslegungsstufe) durchzuführen ist (§ 2 a BBauG). Schließlich ist noch die Überprüfung des Planinhalts durch die Genehmigungsbehörde (§§ 6, 11 BBauG) anzuführen. Sie ist zwar nicht befugt, den ihr vorgelegten Bauleitplan auf seine Zweckmäßigkeit hin zu untersuchen; doch kann und muß sie die Genehmigung wegen jedes Rechtsverstoßes versagen, und damit auch, wenn den zu berücksichtigenden öffentlichen Belangen nicht ausreichend Rechnung getragen ist.

Nun sind mir die »Schwachpunkte« dieser an sich lückenlosen Regelungskette selbstverständlich nicht unbekannt: Es ist für eine Naturschutzbehörde unmöglich, eine fehlende Landschaftsplanungs-Konzeption im Wege der Beteiligung als Trägerin öffentlicher Belange »von außen« in einen Planungsvorgang hineinzubringen; nicht selten wird diese Behörde von ihrer Personalausstattung her, in der oft noch der

Landschaftsplaner fehlt, dazu auch nicht in der Lage sein. Die Bürgerbeteiligung führt mehr zu Zufallstreffern, weil sie durchweg von Einzelinteressen und Einzelemotionen bestimmt wird und nicht von einer Gesamtschau der Planungsprobleme. Und auf die Genehmigungsbehörden kann man auch nicht in hohem Maße bauen, weil sie vielfach personell überfordert sind, wenn es um die Beurteilung geht, ob in einer Bauleitplanung die Forderungen der Landschaftsplanung in genügendem Umfang zur Geltung gekommen sind. Die rheinland-pfälzische Regelung versucht diesen Schwächen damit zu begegnen, daß sie nicht nur die wichtigsten Zweckbestimmungen von Flächen, auf die es unter Naturschutzgesichtspunkten ankommt, als Kriterien nennt, und im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan bzw. in der Begründung zum Bebauungsplan Rechenschaft darüber fordert, daß der Zustand der Landschaft umfassend ermittelt und bewertet worden ist, sondern abschließend auch noch Äußerungen dazu verlangt, »inwieweit bei Darstellungen und Festsetzungen die landschaftlichen Gegebenheiten und die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege Beachtung gefunden haben«. Fehlen solche Äußerungen oder sind sie inhaltlich dünn oder gar nur floskelhaft, so wird die Genehmigungsbehörde gewissermaßen schon nach dem Beweis des ersten Anscheins davon ausgehen können, daß das Gebot, die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in den Bauleitplänen näher darzustellen, ungenügend befolgt worden ist.

Hält man dies den Gemeinden vor, so werden sie in aller Regel erwidern, daß sie vergebens nach einem überörtlichen landschaftsplanerischen Konzept Ausschau gehalten haben, von dem sie bei der Landschaftsplanung für den örtlichen Bereich hätten ausgehen können. In der Tat, wenn es die Aufgabe der Landschaftsrahmenpläne ist, vom Standpunkt des Naturschutzes und der Landschaftspflege her Angaben aus überörtlicher Sicht zu machen über

- die künftige Nutzung und Gestaltung der Landschaft im Außenbereich,
- die anzustrebende städtebauliche Nutzung und
- Gebiete, in den besondere Maßnahmen zur Verbesserung des Wohn- und Erholungswerts oder zur Beseitigung oder Verhütung von Landschaftsschäden getroffen werden müssen⁷,

dann müssen zuerst die Landschaftsrahmenpläne vorhanden und bezüglich ihrer raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in die regionalen Raumordnungspläne übernommen sein, bevor die Gemeinden im Rahmen ihrer Flächennutzungsplanung mit der Landschaftsplanung beginnen können. Alles andere erbringt nur Stück- und Flickwerk.

Hinzu kommt eine weitere wichtige Überlegung: Die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die aus einem Landschaftsrahmenplan in den regionalen Raumordnungsplan übernommen werden, rechnen zu den »Zielen der Raumordnung und Landesplanung«, an die die Gemeinden ihre Bauleitpläne »anzupassen« haben (§ 1 Abs. 4 BBauG). Ob dieses zwingende Gebot beachtet worden ist, läßt sich durch einen Vergleich der Darstellungen des Landschaftsrahmen- bzw. Regionalplans mit den Darstellungen des Flächennutzungsplans oder den Festsetzungen des Bebauungsplans verhältnismäßig leicht feststellen (ähnlich der Feststellung, ob ein Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan »entwickelt« ist, § 8 Abs. 2 BBauG). Was man in Planform zum Beurteilungsmaßstab machen kann, hat auch für die Genehmigungsbehörden und die Gerichte eine ganz andere Überzeugungskraft als bloß »verbale« ad-hoc-Argumente. Damit schälen sich die Landschaftsrahmenpläne jedenfalls für die Flächenländer⁸ als die geeigneten Instrumente heraus, den überörtlichen Erfordernissen und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bauleitplanung der Gemein-

den Beachtung zu verschaffen, mag diese Bauleitplanung wie in Rheinland-Pfalz die Aufgaben der Landschaftsplanung für den örtlichen Bereich mitzuerfüllen haben oder mag ihr wie in einigen anderen Ländern eine eigene gemeindliche Landschaftsplanung an die Seite zu stellen oder vorzuschicken sein⁹.

Nichts anderes gilt für die Geltendmachung der überörtlichen Ziele und Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Fachplanungsverfahren¹⁰, vor allem bei Straßenbaumaßnahmen. Gewiß sind die Naturschutzbehörden auch in diesen Verfahren zu »beteiligen« (vgl. § 3 Abs. 2 BNatSchG, der unmittelbar gilt). Doch haftet dieser Beteiligung die gleiche Schwäche an wie im Verfahren zur Aufstellung von Bauleitplänen; sie ist sogar eher noch weniger wirksam, weil im Verhältnis staatlicher Behörden untereinander immer ein »Ober« da ist, der einen mit unangenehmen Einwendungen daherkommenden »Unter« zum Schweigen bringen kann (ohne daß dieser ein Gericht anrufen könnte). Ein Landschaftsrahmenplan dagegen, dessen raumbedeutsame Aussagen zum Bestandteil des regionalen Raumordnungsplans gemacht worden sind, läßt sich nicht so leicht zur Seite schieben. Denn die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind von allen staatlichen und kommunalen Behörden und Planungsträgern bei Planungen und allen sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebiets beeinflußt wird, zu beachten (§ 5 Abs. 4 ROG).

Bleibt noch zu fragen, ob nicht alle aufgezeigten Probleme mit einem Schlag gelöst wären, wenn in allen Ländern das System der rechtsverbindlichen Überplanung des gesamten Außenbereichs der Gemeinden durch Satzung der kreisfreien Städte und Kreise eingeführt würde, wie es das nordrhein-westfälische Landschaftsgesetz von 1975 vorgeschrieben hat und wie es mit gewissen Änderungen auch in der Neufassung dieses Gesetzes aufrechterhalten worden ist. Diesem Gesetz habe ich schon früher bestätigt, daß die Probleme der Aufgabenstellung, des Sachinhalts und der Wirkung einer Landschaftsplanung bisher nirgends eingehender zu durchdringen versucht worden sind als in Nordrhein-Westfalen¹¹. Dies gilt auch heute noch, nachdem einige Länder sich nach dem Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes neues Landesnaturschutzrecht geschaffen haben¹². Dennoch ist nicht zu verkennen, daß gerade die differenzierten Ansprüche, die Nordrhein-Westfalen an die Landschaftsplanung stellt, mit ein Grund dafür sein werden, daß die Aufstellung der Landschaftspläne in diesem Land Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird.

Auch sachinhaltlich ist die nordrhein-westfälische Methode der Landschaftsplanung nicht geringen Einwendungen ausgesetzt. So ist etwa in dem Diskussionsbericht zur Sitzung der Sektion III »Landschaft und natürliche Grundlagen« der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, die sich am 19. Oktober 1979 in Augsburg mit den Problemen der »Verwirklichung übergeordneter Ziele der Ressourcensicherung durch Bauleitplanung« befaßt hat, zu lesen (s. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 39, Hannover 1980, S. 94 ff.): »In der Diskussion wurde festgehalten, daß das Land Nordrhein-Westfalen auf dem eingeschlagenen Weg einer dem Landschaftsplan auferlegten Rechtsverbindlichkeit sich konträr zu den anderen Bundesländern verhält. Als Problem wird in dieser Lösung die Abstimmung zwischen Landschaftsplanung und Bauleitplanung gesehen, ohne die Planung nicht denkbar ist. Kritisch angemerkt wurde, daß hier eine neue Planungsebene vor die Bauleitplanung geschaltet wurde, die die Bewegungsfreiheit der Gemeinden zumindest im Außenbereich einschränkt. Dem wurde die Frage entgegengehalten, ob es gerechtfertigt ist, daß das Wertvolle einer Landschaft dem »laienhaften« Verstand der ortsbezogenen Gemeinderäte überlassen bleiben kann.... Die Kosten für die Land-

schaftsplanung sind hoch. Die Summe beläuft sich auf ca. 30 Mio. Die Realisierung soll innerhalb von 10 Jahren erfolgen. Der Zustand, in dem jede Gemeinde durch einen Bebauungsplan Landschaftsschutzgebiete aufheben konnte, ist aufgehoben. Vielmehr muß nun jede Gemeinde die Landschaftsplanung anhören und im Fall einer Änderung ein förmliches Verfahren durchlaufen. Die Entscheidung, welche Argumente zu gelten haben, wird beim Regierungspräsidenten geprüft. Ihm fällt in einer Auseinandersetzung eine Schlüsselposition zu, da er ein Zustimmungsrecht hat. Die ökologische Karte des Landschaftsplans macht die Gebiete mit ökologischem Wert räumlich sichtbar und greifbar. Damit spielt die ökologische Frage auch im politischen Raum eine gewichtige Rolle. Noch ist in Nordrhein-Westfalen kein Landschaftsplan verabschiedet, so daß es bisher an Erfahrungen mangelt. Man wird zu einem späteren Zeitpunkt einmal eine Zwischenbilanz ziehen müssen.«

Die beiden letzten Sätze gelten weitgehend auch für die anderen Bundesländer. Ich würde mit ihnen meine Überlegungen abschließen, wenn nicht über einen rheinland-pfälzischen Normenkontroll-Fall verfassungsrechtliche Aspekte zutage getreten wären, die das ganze nordrhein-westfälische System rechtlich in Frage stellen und auch in dem vorstehend auszugsweise wiedergegebenen Diskussionsbericht mit der Überlegung angesprochen worden sind, daß eine neue Planungsebene vor die Bauleitplanung geschaltet worden sei, die die Bewegungsfreiheit der Gemeinden zumindest im Außenbereich einschränke. Die Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz hat am 17. März 1977 die Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet »Rheinhesisches Rheingebiet« erlassen (Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz 1977 S. 227). Mit ihr sollten die Außenbereiche zahlreicher Städte und Gemeinden entlang dem Rhein zwischen Worms und Bingen unter Landschaftsschutz gestellt werden; ausgenommen sollten lediglich die Flächen innerhalb der räumlichen Geltungsbereiche von Bebauungsplänen und innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile sein. Auf den Normenkontrollantrag eines Grundstückseigentümers hin, der sich gegen einen Bebauungsplan unter anderem mit der Begründung wandte, in ihn sei unzulässigerweise ein Teil des Landschaftsschutzgebiets einbezogen worden, bestätigte das Oberverwaltungsgericht die Rechtsgültigkeit des Bebauungsplans, bezeichnete jedoch die Landschaftsschutzverordnung als nichtig¹³. Da die im früheren Bundesbaurecht enthaltene Möglichkeit, mit Flächennutzungs- und Bebauungsplanung die Wirkungen einer Landschaftsschutzverordnung ganz oder teilweise zu »verdrängen«, seit der Baurechts-Novelle 1976 entfallen ist (Aufhebung des § 5 Abs. 6 BBauG 1960), wird nach der Auffassung des rheinland-pfälzischen Oberverwaltungsgerichts die durch Bundesverfassungs- und -gesetzesrecht gewährleistete Planungshoheit der Gemeinde durch eine Landschaftsschutzverordnung mit dem beschriebenen Inhalt in unzulässiger Weise eingeschränkt.

Die gleiche »Abriegelungsfunktion« hat die in Satzungsform zu verfestigende nordrhein-westfälische Landschaftsplanung, ja sie ergreift gegebenenfalls sogar noch Flächen, die in einem Bebauungsplan für die land- oder forstwirtschaftliche Nutzung oder als Grünflächen festgesetzt sind, wenn sie im Zusammenhang mit dem Außenbereich stehen¹⁴. Ob der erste Landschaftsplan eines Kreises, wenn er dem Oberverwaltungsgericht Münster im Normenkontrollverfahren von einer Gemeinde mit der Behauptung vorgelegt würde, daß sie sich in ihrer Planungshoheit für die das gesamte Gemeindegebiet umfassende Bauleitplanung (vgl. § 5 Abs. 1 BBauG) verletzt fühle, der richterlichen Überprüfung standhielte, muß bezweifelt werden.

Bei soviel Unklarheit über die Zwecke, Aufgaben, Inhalte, Wirkungen und Rechtsformen der Landschaftsplanungen aller Stufen wäre es verfrüht, sich schon jetzt für ein be-

stimmtes System auszusprechen. Einerseits müssen die notwendigen Erfahrungen in der Praxis gesammelt werden. Auf der anderen Seite müssen aber auch verstärkt die wissenschaftlichen Bemühungen fortgesetzt werden, die Fach- und Rechtsprobleme der Landschaftsplanung auf allen Ebenen zu durchdringen und für sie nach verlässlichen, praktisch brauchbaren und wirkungsvollen Lösungen zu suchen.

Anmerkungen

- 1 Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Landespflegegesetz — LPfLG —) in der Fassung vom 5. Februar 1979, GVBl. S. 371.
Berlin: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin (Berliner Naturschutzgesetz — NatSchGBln) vom 30. Januar 1979, GVBl. S. 183.
Saarland: Gesetz Nr. 1097 über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft (Saarländisches Naturschutzgesetz — SNG) vom 31. Januar 1979, Amtsbl. S. 147.
Bremen: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bremisches Naturschutzgesetz — BremNatSchG) vom 17. September 1979, GBl. S. 345.
Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Änderung des Landschaftsgesetzes vom 6. Mai 1980, GVBl. S. 498.
- 2 S. den durch das Änderungsgesetz (vgl. Anm. 1) in das Landschaftsgesetz neu eingefügten § 15 Landschaftsrahmenplan: »Die regionalen Erfordernisse zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden im Gebietsentwicklungsplan dargestellt; der Gebietsentwicklungsplan erfüllt die Funktionen eines Landschaftsrahmenplans nach § 5 Bundesnaturschutzgesetz.«
- 3 S. dazu § 2 Abs. 1 Nr. 7 BNatSchG: »Luftverunreinigungen und Lärmeinwirkungen sind auch durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege gering zu halten.«
- 4 Von den neuen Gesetzen s. Rheinland-Pfalz § 17, Saarland § 9.
- 5 § 17 des rheinland-pfälzischen Landespflegegesetzes.
- 6 Dies ist in Rheinland-Pfalz für alle kreisangehörigen Gemeinden (Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden) der Fall, weil die Kreisverwaltung zugleich untere Naturschutzbehörde und aufgrund der Delegation nach § 147 Abs. 3 BBauG Genehmigungsbehörde für beide Arten von Bauleitplänen ist; bezüglich der Flächennutzungspläne halte ich diese Delegation für verfehlt.
- 7 So etwa § 16 des rheinland-pfälzischen Landespflegegesetzes.
- 8 Die Stadtstaaten verzichten auf den Landschaftsrahmenplan; sie regeln nur die beiden Stufen des Landschaftsprogramms und der Landschaftspläne. S. Berliner Naturschutzgesetz §§ 3—13, Bremisches Naturschutzgesetz §§ 4—10.
- 9 S. dazu etwa die Regelung in § 9 des saarländischen Naturschutzgesetzes.
- 10 Zu den möglichen Arten von Fachplanungen, die der Bauleitplanung der Gemeinden vorgehen, s. die »Verlustliste der gemeindlichen Planungshoheit« in § 38 BBauG. Auch Naturschutz und Landschaftspflege haben gegenüber diesen Fachplanungen durchweg einen schweren (bis nahezu aussichtslosen) Stand, solange in den Fachplanungsgesetzen noch das Gebot einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung fehlt; s. dazu Näheres bei Stich/Läpke/Schöner, Vorschriften zur Umweltverträglichkeitsprüfung in den Fachplanungen, Forschungsvorhaben 101 01 004 des Umweltbundesamtes, Berlin 1980, mit Zusammenstellung der Literatur zur Frage der Umweltverträglichkeitsprüfung auf S. 182 ff.
- 11 S. Stich, Landschafts- und Grünordnungsplanung in Siedlungs- und Außenbereichen — Rechtsgrundlagen, Planungsinstrumente, Zweifelsfragen, Forderungen —, in: Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege, Band 25, 1976, S. 63 ff.
- 12 Ausführliche Regelungen enthalten auch die Gesetze von Berlin und Bremen, s. oben Anm. 8.
- 13 Urteil vom 6. März 1979, 10 C 10/78, Natur und Recht 1979, S. 113 = Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht 1979, S. 214.
- 14 S. dazu die Fassung des § 10 Landschaftsgesetz durch das Änderungsgesetz, vgl. oben Anm. 1.

Die Ausgleichsabgabe im System der Eingriffsregelung der Naturschutzgesetze unter besonderer Berücksichtigung der Regelung in Baden-Württemberg

I. Einleitung

Der Deutsche Rat für Landespflege hat sich schon einmal mit der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe in kursorischer Weise befaßt. In seiner Stellungnahme zu den Ergebnissen des Symposiums »Industrie und natürliche Umwelt« hat er »die einsetzende Tendenz, gesetzliche Ausgleichsforderungen für Eingriffe in Natur und Landschaft abzugelten, als sehr problematisch angesehen, weil darin die Gefahr eines Freikaufs von Ausgleichsverpflichtungen verborgen ist« und damit die Ausgleichsabgabe im Grundsatz abgelehnt¹. Baden-Württemberg hat gegenüber dem Deutschen Rat für Landespflege damals sein Bedauern darüber ausgesprochen, daß der Deutsche Rat in einer so bedeutsamen Frage ohne gründliche Aufarbeitung der Problematik ein solches Votum abgegeben hat. Es ist daher zu begrüßen, daß im Rahmen dieses Symposiums Gelegenheit gegeben ist, die damalige Äußerung zu überdenken.

Baden-Württemberg darf wohl zu Recht als das Land mit der längsten und intensivsten Erfahrung auf dem Gebiet der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe angesehen werden. Und zwar nicht erst seit dem Inkrafttreten des Naturschutzgesetzes. Ausgleichsabgaben wurden in Baden-Württemberg bereits zuvor im Zusammenhang mit Befreiungen von Naturschutzgebietsverordnungen festgesetzt. Der direkte Bezug von dieser Praxis zu der Regelung des Naturschutzgesetzes läßt sich nachweisen. Der Landtag von Baden-Württemberg hatte sich nämlich schon vor der Regierungsvorlage des Naturschutzgesetzes mit der Frage einer naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe aufgrund einer gegen diese Praxis der Naturschutzbehörden gerichteten Petition zu befassen. Der Landtag hatte seinerzeit die Landesregierung beauftragt, einen Gesetzentwurf über die Erhebung einer Ausgleichsabgabe vorzulegen².

Baden-Württemberg steht heute mit seiner Regelung über die Ausgleichsabgabe^{2a} nicht mehr allein. Zwar enthält das Bundesnaturschutzgesetz bekanntlich keine Ausgleichsabgabebestimmung. Es ist inzwischen aber weitgehend anerkannt, daß das Bundesnaturschutzgesetz als »Ersatzmaßnahmen der Verursacher bei nicht ausgleichbaren aber vorrangigen Eingriffen« im Sinne von § 8 Abs. 9 BNatSchG auch die Einführung einer Ausgleichsabgaberegelung grundsätzlich zuläßt³.

Außer dem Naturschutzgesetz von Baden-Württemberg enthalten alle nach dem Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes ergangenen Anpassungsgesetze⁴ eine Ausgleichsabgaberegelung. Soweit in den übrigen Ländern Gesetzesvorlagen existieren⁵, ist dies ebenfalls vorgesehen.

In der Ausgestaltung ergeben sich jedoch grundsätzlich — im Hinblick auf die Rechtseinheitlichkeit im Bundesgebiet zu bedauernde — Unterschiede, die im folgenden darzulegen sein werden.

II. Verhältnis von Ausgleichsmaßnahmen und Ersatzmaßnahmen

Zum Verständnis der Ausgleichsabgabe soll zunächst auf die Unterscheidung von Ausgleichsmaßnahmen und Ersatzmaßnahmen im Sinne von § 8 BNatSchG eingegangen werden.

Das Bundesnaturschutzgesetz regelt expressis verbis lediglich die Verpflichtung zum Ausgleich in Natur in Form von Ausgleichsmaßnahmen. Ausgleichsmaßnahmen im Sinne von § 8 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG sind Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zum Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen, »soweit es zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist«. Ausgeglichen ist nach § 8 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG ein Eingriff, »wenn nach seiner Beendigung keine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushaltes zurückbleibt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist«. Während schon nach dem Gesetzeswortlaut beim Landschaftsbild nicht nur die Wiederherstellung des alten Zustandes zum vollen Ausgleich ausreicht, sondern auch die Neugestaltung des Landschaftsbildes vollgültige Ausgleichsmaßnahme ist, bereitet die Frage, wann Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes ausgeglichen sind, offensichtlich Schwierigkeiten.

Schlagwortartig läßt sich die Problematik anhand folgender Falltypen darstellen.

1. Der Ausgleich ist am Ort des Eingriffs in die Natur im Sinne einer Naturalrestitution möglich (z. B. Auffüllen einer Trocken-Abbaustelle und deren Wiederbepflanzung).
2. Der Ausgleich ist im räumlichen Zusammenhang mit dem Eingriff mit der gleichen Funktion des gestörten Naturgutes möglich (z. B. Feuchtbiotop für Feuchtbiotop, Trockenrasen für Trockenrasen, Verlegung einer Reiherkolonie).
3. Der Ausgleich ist zwar in räumlichem Zusammenhang mit der Eingriffsstelle, jedoch nur in ökologisch gleichwertiger Weise möglich (z. B. Feuchtgebiet statt Trockenrasen).
4. Der Ausgleich ist zwar in funktional gleichartiger Weise möglich, es besteht aber kein räumlicher Zusammenhang mit der Eingriffsstelle mehr.
5. Der Ausgleich ist nur in ökologisch gleichwertiger Weise ohne räumlichen Bezug zum Eingriff möglich.

Die Frage, was hierbei Ausgleichsmaßnahme im Sinne von § 8 Abs. 2 BNatSchG oder Ersatzmaßnahme im Sinne von § 8 Abs. 9 BNatSchG ist, mit anderen Worten, ob eine Ausgleichsmaßnahme im engeren Sinne, eine Ausgleichsmaßnahme im weiteren Sinne, eine Ersatzmaßnahme im engeren Sinne oder im weiteren Sinne vorliegt, ist noch keineswegs abschließend geklärt. Die Literatur ist noch um eine brauchbare Unterscheidung bemüht⁶.

Zu den Ausgleichsmaßnahmen soll die Schaffung gleichartiger Funktionen des Naturhaushaltes, zu den Ersatzmaßnahmen dagegen die Herstellung gleichwertiger Funktionen gehören; beide sollen allerdings in einem räumlichen Bezug zum Ort des Eingriffs stehen. Räumlich ist dabei im naturräumlich-ökologischen, mit dem Eingriff kausal verbundenen Sinne zu verstehen⁷.

An gesetzlichen Definitionen finden sich folgende:

Nach § 11 Abs. 3 Satz 2 des Saarländischen Naturschutzgesetzes sind Ersatzmaßnahmen »Maßnahmen, die geeignet sind, die durch den Eingriff zerstörten oder geschädigten Werte und Funktionen des Naturhaushaltes oder des Land-

schaftsbildes in dem von dem Eingriff betroffenen Raum in möglichst ähnlicher Art und Weise wiederherzustellen«.

Die gleiche Definition findet sich in § 11 Abs. 6 Bremisches Naturschutzgesetz, § 10 Abs. 6 Entwurf des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes, und in § 9 Abs. 6 Satz 2 des Entwurfs des Hamburger Naturschutzgesetzes.

§ 5 Abs. 3 des Rheinland-Pfälzischen Landespflegegesetzes definiert die Ersatzmaßnahme wie folgt: »Maßnahmen zur Verbesserung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes, die geeignet sind, die durch den Eingriff gestörten Funktionen der Landschaft an einer anderen Stelle zu gewährleisten«. Noch enger versteht das Nordrhein-Westfälische Anpassungsgesetz Ersatzmaßnahmen in § 5 als »Maßnahmen an anderer Stelle im Bereich der unteren Landschaftsbehörde, die nach Art und Umfang geeignet sind, die durch den Eingriff gestörten Funktionen des Naturhaushalts oder der Landschaft wiederherzustellen«, während das Hessische Naturschutzgesetz in § 7 Abs. 3 Satz 2 lediglich festlegt, daß die Ersatzmaßnahmen im räumlichen Zusammenhang mit dem Eingriff stehen sollen. § 14 Abs. 5 Satz 4 des Berliner Naturschutzgesetzes bestimmt, daß Ersatzmaßnahmen auch an anderer Stelle, als der, auf die sich der Eingriff unmittelbar auswirkt, gefordert werden können.

§ 11 Abs. 4 NatSchG Baden-Württemberg schließlich spricht im Zusammenhang mit dem Ausgleich auf sonstige Weise ebenfalls von Ersatzmaßnahmen an anderer Stelle, ohne diese näher zu bestimmen oder einzugrenzen. Auch das Naturschutzgesetz von Baden-Württemberg enthält somit entgegen PIELOW⁸ die Verpflichtung zur Durchführung von Ersatzmaßnahmen in Natur.

Die Grenze zwischen Ausgleichsmaßnahmen und Ersatzmaßnahmen ist sicherlich fließend. Allerdings hält der Verfasser die Einschränkung der Ersatzmaßnahmen auf Maßnahmen im räumlichen Zusammenhang mit dem Eingriff nach dem Bundesnaturschutzgesetz nicht für zwingend. Eine solche Maßnahme kann etwa in der Kultivierung einer aufgelassenen Kiesgrube in einem anderen Landschaftsteil gesehen werden. Solche Ersatzmaßnahmen ohne räumlichen Bezug zum Eingriff können allerdings nicht mehr Gegenstand eines Landschaftspflegeplans im Sinne von § 8 Abs. 4 BNatSchG sein⁹.

Da die Ausgleichsabgabe qua lege nur Ersatzmaßnahme im Sinne von § 8 Abs. 9 BNatSchG sein kann, ist sie zur Ersatzmaßnahme in Natur abzugrenzen und steht mit dieser in unmittelbarem Bezug.

III. Die Regelung der Ausgleichsabgabe in den Naturschutzgesetzen der Länder.

Beim Vergleich der naturschutzrechtlichen Bestimmungen der Länder lassen sich im Prinzip zwei unterschiedliche Regelungen der Ausgleichsabgabe feststellen. Nach dem »Modell Baden-Württemberg« greift die Ausgleichsabgabe subsidiär ein, wenn Ausgleichsmaßnahmen in Natur, auch in Form von Ersatzmaßnahmen an anderer Stelle nicht möglich sind; nach dem »Modell Rheinland-Pfalz« tritt die Ausgleichsabgabe alternativ neben die Durchführung von Ersatzmaßnahmen. Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, daß nach der zweiten Alternative die Ausgleichsabgabe nicht greift, wenn Ersatzmaßnahmen nicht konkretisiert werden können. Dies ist näher zu erläutern:

1. Die subsidiäre Ausgleichsabgabe

Nach dem baden-württembergischen Naturschutzgesetz ergibt sich im einzelnen folgender Aufbau des Verursacher- und Ausgleichsprinzips:

Unvermeidbare, aber aus überwiegendem öffentlichen Interesse zuzulassende Eingriffe sind

- a) primär durch Maßnahmen in Natur am Ort des Eingriffs auszugleichen,
- b) sekundär durch ökologisch gleichartige, oder wo dies nicht möglich ist, gleichwertige Maßnahmen in Natur an anderer Stelle möglichst, aber nicht zwingend, in räumlichem Bezug zum Eingriff, auszugleichen (Ersatzmaßnahmen);
- c) als ultima ratio ist eine Ausgleichsabgabe zu leisten.

Die Ausgleichsabgabe ist somit für anders nicht ausgleichbare Folgen von ausgleichspflichtigen Eingriffen in Natur und Landschaft zu entrichten. Die Ausgleichsabgabe steht aber stets an letzter Stelle aller möglichen Ersatzmaßnahmen. Insbesondere besteht kein Wahlrecht für den Verursacher oder für die Gestattungsbehörde zwischen Ersatzmaßnahmen in Natur oder Bezahlung einer Ausgleichsabgabe¹⁰. Hierin liegt ein ganz wesentlicher Unterschied zur Regelung nach dem »Modell Rheinland-Pfalz«.

Dieses System der logischen Abfolge von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist Ausfluß eines konsequent durchgedachten und angewandten Verursacherprinzips und findet darin seine Begründung. Die Ausgleichsabgabe sorgt dafür, daß das Verursacher- und Ausgleichsprinzip auch dann Anwendung findet, wenn Schäden an Natur und Landschaft durch den Verursacher im Einzelfall nicht ausgeglichen werden können, weil weder Ausgleichsmaßnahmen möglich noch Ersatzmaßnahmen durchführbar sind. Das Verursacherprinzip muß aber konsequenterweise auch dann gelten, wenn der Ausgleich in Natur weder am Ort des Eingriffs noch an anderer Stelle möglich ist. Die Ausgleichsabgabe bringt somit das Verursacherprinzip auch gegenüber demjenigen zur Wirkung, der den Ausgleich in Natur nicht erbringen kann und die dafür erforderlichen Aufwendungen sonst ersparen würde. Insbesondere will die Ausgleichsabgabe nicht neue Finanzierungsquellen für den Naturschutz öffnen, sondern den vollständigen Ausgleich von Schäden an Natur und Landschaft durch Eingriffe auch dann sicherstellen, wenn eine konkrete Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme nicht möglich ist¹¹. Dies ist — auch rechtspolitisch gesehen — ein wesentlicher Vorteil der Ausgleichsabgabe. Die Ausgleichsabgabe ist daher auch keine Abgabe im abgaberechtlichen Sinne¹².

Dem Beispiel Baden-Württembergs entsprechen im wesentlichen die Gesetze bzw. Gesetzentwürfe von Saarland, Bremen, Berlin, Hamburg und Niedersachsen.

Da in Baden-Württemberg — im Unterschied etwa zur Regelung im Saarland und in Bremen — Ersatzmaßnahmen nicht auf den vom Eingriff betroffenen Raum begrenzt sind, geht nach baden-württembergischem Recht auch eine Ersatzmaßnahme an anderer Stelle ohne räumlichen Bezug zum Eingriffsort der Festsetzung einer Ausgleichsabgabe vor.

2. Alternative Ausgleichsabgabe

Einen deutlichen Gegensatz dazu stellt die Regelung in Rheinland-Pfalz dar. Nach § 5 Abs. 3 Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz kann die zuständige Behörde den Verursacher verpflichten, Ersatzmaßnahmen durchzuführen oder den erforderlichen Geldbetrag einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zur Durchführung der Ersatzmaßnahme zur Verfügung zu stellen. Um den erforderlichen Geldbetrag festsetzen zu können, muß die Behörde erst eine geeignete Ersatzmaßnahme ermitteln.

Diese zeitliche und räumliche Koppelung mit der Gestattung des Eingriffs bedeutet, daß — bei Fehlen realer Ersatzmaßnahmen — entweder der Berechnung der Ausgleichsabgabe unzumutbare oder gar unerwünschte Ersatzmaßnahmen zugrunde gelegt werden müssen, die in der Praxis nicht realisierbar wären, oder auf den Ausgleich ganz verzichtet werden muß, wenn nicht das Verfahren ruhen soll, bis sich eine

Ersatzmöglichkeit auftritt. Gegen die alternative Ausgleichsabgabe wurden in der Literatur bereits Bedenken erhoben^{12a}. Jedenfalls ist feststellbar, daß die Voraussetzungen für die Erhebung einer Ausgleichsabgabe nach baden-württembergischem Recht erheblich enger sind.

Ähnlich wie in Rheinland-Pfalz ist die Abgaberegung in Abschnitt I § 5 der Novelle von Nordrhein-Westfalen, wobei sogar ein Wahlrecht für den Verursacher gegeben sein soll. Eine Ausgleichsabgabe ist somit vor allem dann nicht möglich, wenn Ersatzmaßnahmen in Natur nicht konkretisiert werden können. Eine etwas abweichende Regelung enthält das Hessische Naturschutzgesetz: Hier ist die Ausgleichsabgabe zwar ebenfalls subsidiär zu entrichten, wenn Ausgleichsmaßnahmen nicht möglich sind, die Behörde kann aber auf die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen verzichten und dafür eine Ausgleichsabgabe in Höhe der ersparten Rekultivierungskosten verlangen.

IV. Höhe der Ausgleichsabgabe und Ausgleichsabgabeverordnung von Baden-Württemberg

Auch bei der Festlegung der Höhe der Ausgleichsabgabe gibt es grundsätzlich zwei unterschiedliche Richtungen. Gedanklicher Ausgangspunkt aller Regelungen ist dabei, daß die ersparten Rekultivierungskosten ein wesentlicher Faktor für die Berechnung der Ausgleichsabgabe darstellen. Dies ist am konsequentesten dort festgelegt, wo die Ausgleichsabgabe anstelle von Ersatzmaßnahmen tritt oder treten kann¹³. In den Ländern, in denen die Ausgleichsabgaben erst in Betracht kommen, wenn Ersatzmaßnahmen in Natur nicht möglich sind, fehlt es meist gerade an vergleichbaren Ersatzmaßnahmen. Zwar geht der Gesetzentwurf von Hamburg ebenfalls grundsätzlich von den Kosten aus, die der Verursacher aufwenden müßte, wenn er die Ersatzmaßnahme durchführen könnte¹⁴; in den meisten übrigen Ländern bilden die ersparten Rekultivierungskosten nur die Obergrenze für die Ausgleichsabgabe¹⁵. Im übrigen folgen die Länder aber dem Beispiel des Naturschutzgesetzes von Baden-Württemberg, das die Bestimmung der Höhe der Ausgleichsabgabe und des Verfahrens zu ihrer Erhebung dem Verordnungsgeber überlassen hat. Immerhin hat auch der Gesetzgeber von Baden-Württemberg insoweit einen Rahmen vorgegeben, als die Höhe nach der Dauer und Schwere des Eingriffs, dem Wert oder Vorteil für den Verursacher sowie nach der wirtschaftlichen Zumutbarkeit zu bemessen ist. Die Schwere des Eingriffes ist dabei in der Regel anhand der beanspruchten Fläche oder, bei der Entnahme von Bodenbestandteilen, der Menge des entnommenen Materials zu berücksichtigen¹⁶.

Mit der Verordnung über die Höhe der Ausgleichsabgabe und der Verfahren zu ihrer Erhebung vom 1. 12. 1977¹⁷ hat Baden-Württemberg im ganzen Bundesgebiet absolutes Neuland betreten. Es hat sich sehr schnell gezeigt, daß sich die Kosten für Ersatzmaßnahmen schlechterdings nicht generalisieren, sondern nur bei konkreter Fallgestaltung in etwa ermitteln lassen. Nach dem Ausgleichssystem in Baden-Württemberg ist aber in solchen Fällen keine Ausgleichsabgabe, sondern die Ersatzmaßnahme festzusetzen. Es blieb daher nichts anderes übrig, als für bestimmte typische Fallgruppen Rahmensätze festzulegen, die lediglich annäherungsweise an vergleichbaren Ersatzmaßnahmen zu orientieren waren. Andererseits waren, wie gezeigt, Wert und Vorteil für den Verursacher sowie die wirtschaftliche Zumutbarkeit zu berücksichtigen. Außerdem hat sich mäßigend ausgewirkt, daß die Ausgleichsabgabeverordnung im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium, dem Sozialministerium und dem Finanzministerium zu erlassen war.

Die Ausgleichsabgabeverordnung unterscheidet 3 Gruppen von Eingriffsfällen:

1. Eingriffe, die sich überwiegend in der Fläche auswirken, mit dem Flächenmaßstab als Regelfall, also praktisch alle Bauvorhaben,
2. Eingriffe, die auf eine Entnahme von Bodenbestandteilen gerichtet sind, z. B. Steinbrüche, Kiesgruben, mit dem Entnahmemaßstab als Spezialfall und
3. Eingriffe, bei denen die Bezugnahme auf die Fläche dem Wesen des Eingriffs nicht gerecht würde, also insbesondere Turmbauten, mit dem Baukostenmaßstab als Ausnahme.

Der Verordnungsgeber hat damit die einfachst mögliche Unterscheidung getroffen, die dem Differenzierungsgebot noch entspricht.

Die Rahmensätze für die Ausgleichsabgabe liegen

1. beim Flächenmaßstab zwischen 0,50 und 1 DM/m²,
2. beim Entnahmemaßstab zwischen 0,10 und 0,30 DM/m³,
3. beim Baukostenmaßstab zwischen 0,5 und 2 % der Baukosten.

Die Prüfungskriterien für die Festlegung der Höhe der Ausgleichsabgabe innerhalb dieser Rahmensätze sind in der Ausgleichsabgabeverordnung näher bestimmt. Bei schwerwiegenden Eingriffen, insbesondere in geschützte Landschaftsteile, Feuchtgebiete, die Ufervegetation oder in den Erholungsschutzstreifen an Gewässern können die Rahmensätze bis zum zweifachen erhöht, bei Vorhaben der öffentlichen Hand bis zur Hälfte ihrer Untergrenze unterschritten werden, soweit es sich nicht um Unternehmen handelt, die auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind¹⁸.

V. Verwendungszweck

Dort, wo die Ausgleichsabgabe anstelle einer sonst zu erbringenden Ersatzmaßnahme zu zahlen ist, ergeben sich bezüglich des Verwendungszweckes keine Probleme; die an sich mögliche Ersatzmaßnahme ist damit zu finanzieren¹⁹. Nach dem Naturschutzgesetz von Baden-Württemberg fließt die Ausgleichsabgabe dem Naturschutzfonds beim Ernährungsministerium zu und kann nach dem Wortlaut des Gesetzestextes nicht nur zur Förderung von Maßnahmen zum Schutze der Natur und zur Pflege der Landschaft, sondern theoretisch z. B. auch zur Auszeichnung richtungsweisender Leistungen auf dem Gebiet der Erhaltung der natürlichen Umwelt Verwendung finden²⁰. Dies hat bei den Kritikern der Ausgleichsabgabe nach dem baden-württembergischen Naturschutzrecht besonders Anstoß erregt²¹. In allen anderen Ländern ist inzwischen die Verwendung des Aufkommens aus der Ausgleichsabgabe in mehr oder weniger starkem Umfange für Maßnahmen, die dem Naturhaushalt und der Landschaftspflege dienen, festgelegt²². Als exemplarisch kann die bremische Verwendungsklausel angesehen werden, die wie folgt lautet:

»Die Ausgleichsabgabe ist zweckgebunden für die Finanzierung von Maßnahmen zu verwenden, durch die dem zerstörten Gut entsprechende Werte oder Funktionen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes hergestellt oder in ihrem Bestand gesichert werden«²³.

Tatsächlich wird die Ausgleichsabgabe auch in Baden-Württemberg aufgrund entsprechender Beschlüsse des Stiftungsrats der Stiftung Naturschutzfonds beim Ernährungsministerium ausschließlich für Maßnahmen zum Schutze der Natur und zur Pflege der Landschaft verwendet, und zwar mindestens zur Hälfte in den Kreisen, in denen sie angefallen ist. In Baden-Württemberg wird zur Zeit erwogen, diese Praxis durch Übernahme der bremischen Verwendungsklausel in die Abgabeverordnung rechtlich zu fixieren, um die dahingehenden Bedenken des Bundes, mit dem das Land Baden-Württemberg wegen der Verpflichtung zur Zah-

lung einer Ausgleichsabgabe für eine Bundesfernstraße im Streit liegt, zu zerstreuen. Baden-Württemberg wäre sogar bereit, auch hinsichtlich der Verwendung der Ausgleichsabgabe eine räumliche Bezugnahme zum Entstehungsort der Ausgleichsabgabe zumindest als Sollvorschrift aufzunehmen.

VI. Verpflichtung der öffentlichen Hand und laufende Ausgleichsabgabe

Auf zwei Punkte soll noch ausdrücklich hingewiesen werden:

1. Verpflichtung der öffentlichen Hand zur Zahlung einer Ausgleichsabgabe.

Bei der Frage der Einführung einer Ausgleichsabgabe stellt sich spätestens bei der Abstimmung mit den Wirtschafts- und Finanzressorts die Frage einer Privilegierung der öffentlichen Hand. Auch der Entwurf des Naturschutzgesetzes von Baden-Württemberg sah ursprünglich die Freistellung der öffentlichen Maßnahmeträger von der Verpflichtung zur Zahlung einer Ausgleichsabgabe vor, »um bloße Umbuchungen innerhalb der öffentlichen Haushalte zu vermeiden«²⁴. Materiell schien dies durch die im Naturschutzgesetz angelegte Gesamtverantwortung der öffentlichen Hand gegenüber Natur und Landschaft gerechtfertigt. Der Gesetzgeber von Baden-Württemberg hat dies jedoch nicht gelten lassen. Er wollte in diesem Punkt bewußt die Gleichbehandlung der öffentlichen Hand mit dem Privatunternehmer und sah die Ausgleichsabgabe als ein wirksames Mittel an, die öffentlichen Maßnahmeträger zu einem möglichst weitgehenden Ausgleich in Natur zu motivieren²⁵. Die Praxis hat dem Gesetzgeber, dies läßt sich für Baden-Württemberg ohne weiteres feststellen, darin recht gegeben. Auch hierin kommt im übrigen zum Ausdruck, daß es sich bei der Ausgleichsabgabe nicht um eine öffentliche Abgabe, sondern um Ersatzmaßnahmen zum Ausgleich verbleibender Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft handelt.

2. Laufende Ausgleichsabgabe

Der Regierungsentwurf des Naturschutzgesetzes von Baden-Württemberg sah darüber hinaus auch eine sogenannte laufende Ausgleichsabgabe vor. Dieser laufenden Ausgleichsabgabe lag die Erwägung zugrunde, daß die lange Dauer eines Eingriffs bereits als ein ausgleichspflichtiger Schaden für Natur und Landschaft angesehen werden kann. Mit der laufenden Ausgleichsabgabe sollte daher ein marktkonformer Anreiz geschaffen werden, den Umfang des Eingriffs nach Zeitdauer und Flächenausdehnung möglichst gering zu halten²⁶. Auch hierin ist der Gesetzgeber allerdings dem Regierungsentwurf nicht gefolgt. Er war der Ansicht, daß das mit der laufenden Ausgleichsabgabe bezweckte Ergebnis durch entsprechende Rekultivierungs- und Gestaltungsauflagen gegebenenfalls mit Fristsetzung und entsprechendem Verwaltungszwang zu erreichen sein müßte²⁷. Das Bundesnaturschutzgesetz läßt eine laufende Ausgleichsabgabe sicherlich nicht zu. Bei der in § 14 Abs. 6 Berliner Naturschutzgesetz genannten laufenden Ausgleichsabgabe handelt es sich lediglich um eine Fälligungsregelung.

VII. Schluß

In Baden-Württemberg sind seit Inkrafttreten der Ausgleichsabgabenverordnung am 31. 12. 1977 Ausgleichsabgaben in etwa 50 Fällen festgesetzt worden. Die Gesamtsumme beträgt knapp 2 Mio. DM, wovon, wegen der beson-

deren Fälligungsregelung in der Ausgleichsabgabenverordnung derzeit ca. 400000 DM beim Naturschutzfonds eingezahlt wurden. In 3 Fällen wurden Klagen beim Verwaltungsgericht erhoben, darunter die Klage des Bundesministers für Verkehr gegen die Festsetzung der Ausgleichsabgabe für die A 881 Singen-Allensbach/West. Bisher liegt erst ein erstinstanzliches Urteil in einem Verfahren vor, in dem sich die Parteien in der Berufungsinstanz verglichen haben²⁸. Damit bestätigt sich, daß sich die zeitweise geäußerten Befürchtungen, die Ausgleichsabgabe werde zu einer übermäßigen Belastung der Wirtschaft führen, nicht bewahrheitet haben. Auch ein »Ausverkauf der Landschaft« hat nicht stattgefunden. Im Gegenteil hat sich die Ausgleichsabgabe als ein wirksames Instrument zur Einschränkung des Landschaftsverbrauchs, als das sie konzipiert wurde, bewährt.

Anmerkungen

- 1 Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 29, 1978, S. 535.
- 2 Drucksachen des Landtages von Baden-Württemberg VI/4130, Ziff. V, Nr. 1.
- 2a Vgl. § 11 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 5 Naturschutzgesetz von Baden-Württemberg — NatSchG — vom 21. 10. 1975, GBl. S. 654.
- 3 Müller, Das neue Bundesnaturschutzgesetz, NJW 1977, S. 925 ff., 928; Emonds/Kolodziejczok, Grundzüge des neuen Bundesnaturschutzgesetzes, Natur und Landschaft 1977, S. 35; Eckardt, Naturschutzausgleichsabgabe für Bundesfernstraßen, Natur und Recht 1979, S. 133 ff., S. 136; Benkert/Zimmermann, Abgabenlösungen in der Naturschutzpolitik, Natur und Recht 1979, S. 96; a.A. Schroeter, Die Bedeutung des Bundesnaturschutzgesetzes für die fernstraßenrechtliche Planung, DVBl. 1979, S. 14 ff., S. 18.
- 4 Berliner Naturschutzgesetz — NatSchGBln — vom 30. 1. 1979, GVBl. S. 183; Saarländisches Naturschutzgesetz — SNG — vom 31. 1. 1979, Amtsbl. S. 147; Landespflegegesetz von Rheinland-Pfalz — LPfG — i. d. F. vom 5. 2. 1979, GVBl. S. 37; Bremisches Naturschutzgesetz — BremNatSchG — vom 17. 9. 1979, GBl. S. 345; Nordrhein-Westfälisches Gesetz zur Änderung des Landschaftsgesetzes vom 6. Mai 1980, GVBl. S. 498; Hessisches Naturschutzgesetz — HENatG — vom 19. September 1980, GVBl., S. 309.
- 5 Entwurf des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes — NNatSchGE — vom 28. 9. 1978, LT-Drs. 9/150; Entwurf des Hamburgischen Naturschutzgesetzes — HmbNatSchGE — vom 11. 12. 1979, LT-Drs. 9/1737; in Bayern und Schleswig-Holstein liegen noch keine Regierungsentwürfe vor.
- 6 Pielow, Verursacherhaftung nach dem Bundesnaturschutzgesetz, Natur und Recht 1979, S. 15 ff., S. 17; Schroeter, a.a.O., S. 16 f; Fickert, Der Verkehrswegebau im Lichte des neuen Naturschutz- und Landschaftspflegerechts, Bayr. Verw.Bl. 1979, S. 681 ff., S. 686 ff.
- 7 Wegen des Erfordernisses des funktionellen und räumlichen Zusammenhangs s. insbesondere die Stellungnahme der Bundesregierung gegen die Ausgleichsabgabe nach dem Baden-Württembergischen und Saarländischen Naturschutzgesetz, abgedruckt in Natur und Recht 1979, S. 105, sowie Literaturhinweise bei Anm. 6.
- 8 Pielow, a.a.O., S. 17.
- 9 Schroeter, a.a.O., S. 17.
- 10 Vgl. Verwaltungsvorschriften zur Einführung der Verordnung über die Ausgleichsabgabe nach dem Naturschutzgesetz — VwV-AAVO — vom 1. 12. 1977, GBl. S. 1614, Nr. 1 4.
- 11 Künkele/Schillinger, Naturschutzrecht für Baden-Württemberg, Kommentar, § 11, Anm. 1.
- 12 Zum Ganzen: Heiderich, Die Ausgleichsabgabe im System der Eingriffsregelung des Naturschutzgesetzes von Baden-Württemberg, Natur und Recht 1979, S. 19 ff.; unter volkswirtschaftlichen Aspekten auch: Benkert/Zimmermann, Abgabenlösungen in der Naturschutzpolitik, Natur und Recht 1979, S. 96 ff.
- 12a Müller, a.a.O., S. 928.
- 13 Vgl. § 5 Abs. 3 LPfG Rheinland-Pfalz; Abschnitt I § 5 des Änderungsgesetzes von Nordrhein-Westfalen; § 7 Abs. 3 Satz 1 HENatG.

- 14 § 9 Abs. 7 Satz 2 HmbNatSchGE.
- 15 Vgl. § 11 Abs. 4 Satz 2 SNG; § 11 Abs. 8 Satz 2 BremNatSchG; § 9 Abs. 7 Satz 2 HmbNatSchGE.
- 16 § 11 Abs. 6 NatSchG Ba-Wü.
- 17 GBl. S. 704; s. dazu Verwaltungsvorschriften des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt zur Einführung der Verordnung über die Ausgleichsabgabe nach dem Naturschutzgesetz — VwV-AAVO — vom 1. 12. 1977, GBl. S. 1614, Nr. II.
- 18 S. im einzelnen: Heiderich, a.a.O., S. 21 ff., sowie die Auseinandersetzung mit den Bemessungsgrundlagen bei Benkert/Zimmermann, a.a.O., S. 99 ff.
- 19 Vgl. § 5 Abs. 3, 2. Altern. LPfIG Rheinland-Pfalz; Abschnitt I § 5 Satz 3 des Änderungsgesetzes von Nordrhein-Westfalen.
- 20 Vgl. § 50 Abs. 4 NatSchG Baden-Württemberg; zum Naturschutzfonds s. Schillinger, Die Bedeutung eines Naturschutzfonds, in diesem Heft.
- 21 Schroeter, a.a.O., S. 18 f.: Stellungnahme der Bundesregierung gegen die Ausgleichsabgabe nach dem Baden-Württembergischen und Saarländischen Naturschutzgesetz, a.a.O.
- 22 Vgl. § 14 Abs. 6 Satz 2 NatSchGBln; § 11 Abs. 4 SNG; § 7 Abs. 3 HENatG.
- 23 Vgl. auch § 11 Abs. 7 Satz 2 NNatSchGE; § 9 Abs. 6 Satz 5 HmbNatSchGE.
- 24 Vgl. Regierungsentwurf, Begründung zu § 11 NatSchGE, LT-Drs. 6/6200, S. 79; in Berlin sind die öffentlichen Planungsträger von der Verpflichtung zur Zahlung einer Ausgleichsabgabe befreit, vgl. § 14 Abs. 6 NatSchGBln.
- 25 Künkele/Schillinger, Kommentar, § 11, Anm. 13.
- 26 Regierungsentwurf, a.a.O.
- 27 Künkele/Schillinger, Kommentar, Vorbem. vor § 10, Anm. 6.
- 28 VG-Karlsruhe, Urt. v. 9. 11. 1978, Natur und Recht 1980, S. 34.



Anstatt die neue Straße am Wald vorbeizuführen, wo die alte Straße verlaufen ist, wurde unverständlicherweise der Wald durchschnitten und damit ein vermeidbarer Eingriff vorgenommen.

Foto: Olschow

Die Regelung der Verursacherhaftung nach dem Bundesnaturschutzgesetz und den Ländernaturschutzgesetzen

1. Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) hat als Rahmenrecht in seinem § 8 eine umfassende Verursacherregelung eingeführt, die durch eine unmittelbar geltende Vorschrift in § 9 BNatSchG für einen Sonderfall ergänzt wurde.

Allerdings ist der Bundesgesetzgeber mit dieser Regelung nicht in einen gesetzesfreien Raum hineingestoßen, weil die vorher in den Jahren 1973 bis 1975 in kraft getretenen Ländernaturschutzgesetze schon Verursacherregelungen kannten. Dies gilt für die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen¹ und Schleswig-Holstein und es galt für die Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, die ihre Gesetze zwischenzeitlich an das Bundesnaturschutzgesetz angepaßt haben.

Diese Länder besaßen also bereits Regelungen über die Verursacherhaftung als das Bundesnaturschutzgesetz in kraft trat.

Bekanntlich hat das Bundesnaturschutzgesetz für die Länder die Pflicht begründet, innerhalb von 2 Jahren nach dem Inkrafttreten entsprechende Länderregelungen zu erlassen oder bestehende Vorschriften anzupassen². Bisher haben die Stadtstaaten Berlin und Bremen sowie der Flächenstaat Saarland neue Naturschutzgesetze erlassen und die Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ihre Naturschutzgesetze — wie bereits erwähnt — an das Bundesnaturschutzgesetz angepaßt.

Entwürfe für Anpassungsgesetze finden sich derzeit in Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein in den verschiedensten Phasen der Vorbereitung. Teilweise handelt es sich um Entwürfe, die noch in den zuständigen Ministerien beraten werden und teilweise sind die Gesetzentwürfe schon in die Parlamente eingebracht. Diese Gesetzgebungsvorhaben sollen bei der folgenden Betrachtung unberücksichtigt bleiben, weil nicht mit annähernder Sicherheit beurteilt werden kann, wie die endgültigen gesetzlichen Regelungen aussehen werden.

Es wird zweckmäßig sein, die Rahmenregelung des Bundes als Maßstab anzusehen und daran die Gesetze zu messen, die vor dem Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes erlassen wurden und noch nicht angepaßt sind. Sodann sollen die Regelungen untersucht werden, die nach dem Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes eingeführt wurden.

2. Auszugehen ist davon, daß § 8 BNatSchG rahmenrechtlichen Charakter hat; er wendet sich also ausschließlich an die Landesgesetzgeber³. Der landesrechtliche Gestaltungsspielraum, der bei der Anpassung an den § 8 bleibt, wird wahrscheinlich nur gering sein, denn für eine Rahmenvorschrift ist die Regelung sehr detailliert und ausführlich angelegt. Abgesehen von den ausdrücklichen Ermächtigungen in den Absätzen 8 und 9 wird den Ländern daher nicht viel anderes übrig bleiben, als die Vorschrift inhaltlich weitgehend unverändert in das Landesrecht zu transformieren⁴.

Wendet man sich dem Inhalt der Vorschrift zu, so enthält § 8 Abs. 1 BNatSchG eine Definition des Eingriffs. Danach liegt ein Eingriff in Natur und Landschaft dann vor, wenn die Gestalt oder die Nutzung von Grundflächen verändert und dadurch die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigt werden. Diese Legaldefinition erscheint umfassend, enthält aber Einschränkungen in mindestens 4-facher Hinsicht.

Nur dann kann man von einem Eingriff in Natur und Landschaft sprechen, wenn es sich um Veränderungen der Gestalt oder der Nutzung handelt, die entweder die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts einerseits oder aber andererseits das Landschaftsbild beeinträchtigen. Es reicht aber nicht jede Beeinträchtigung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes aus, sondern diese Beeinträchtigung muß zusätzlich erheblich oder nachhaltig sein.

Mit der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts spricht das Gesetz alle denkbaren Beeinträchtigungen ökologischer Art an; während mit dem Landschaftsbild die äußere Erscheinungsform — auch in ihrer ästhetischen, den Naturgenuß prägenden Funktion — gemeint sein dürfte⁵.

Das Bundesnaturschutzgesetz hat kein eigenes naturschutzrechtliches Verfahren geschaffen, um die Ausgleichspflichten durchzusetzen. Die Ausgleichsverpflichtung ist vielmehr an das Verfahren angehängt, durch das der Eingriff zugelassen wird. Voraussetzung ist jedoch, daß für Eingriffe in anderen Rechtsvorschriften eine behördliche Bewilligung, Erlaubnis, Genehmigung, Zustimmung, Planfeststellung, sonstige Entscheidung oder eine Anzeige an eine Behörde vorgeschrieben ist⁶.

Die den Eingriff zulassende Behörde verpflichtet danach den Verursacher, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen oder unvermeidbare Beeinträchtigungen innerhalb einer in der Verwaltungsentscheidung zu bestimmenden Frist durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen, soweit dies zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Da häufig jedoch die andere Behörde nicht über ausreichende ökologische Kenntnisse für notwendige Ausgleichsmaßnahmen verfügt, werden die Entscheidungen und Maßnahmen im Benehmen mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden getroffen, soweit nicht im Einzelfall eine weitergehende Form der Beteiligung, insbesondere eine einvernehmliche Entscheidung, vorgeschrieben ist⁷.

Andererseits sind auch Fälle denkbar, in denen die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden selbst entscheiden. Dies ist stets bei Befreiungen im Rahmen des § 31 BNatSchG der Fall. Bei allen Verwaltungsakten, die aufgrund dieser Vorschrift ergehen, setzt die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde selbst die Ausgleichsmaßnahmen fest.

Die Ausgleichspflichten nach § 8 Abs. 2 BNatSchG werden mit dem Verwaltungsakt oder mit der anderen Entscheidung über den Eingriff in aller Regel durch Nebenbestimmungen verbunden. Dabei kann es sich um Auflagen, aber auch um Bedingungen, Befristungen oder um den Vorbehalt des Widerrufs handeln.

Bei der Aufnahme von Bedingungen in einen Verwaltungsakt ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Entscheidung nach anderem Recht selbst nicht bedingungsfeindlich sein darf. Im übrigen haben Bedingungen den Vorteil, daß das Wirksamwerden der Entscheidung vom Eintritt der Bedingung abhängt. Bei der selbständig durchsetzbaren Auflage dagegen könnte der Fall eintreten, daß der Verursacher zwar den Eingriff durchführt, die Ausgleichspflichten aber unterläßt und sich dabei auf rechtliche oder tatsächliche Unmöglichkeit beruft.

Das Bundesnaturschutzgesetz enthält auch eine Aussage darüber, wann ein Eingriff ausgeglichen ist. Dies ist dann der Fall, wenn nach der Beendigung der Maßnahme keine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushalts zurückbleibt und das Landschaftsbild landschaftsrecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist⁸.

Dem Wortsinn nach ist dies jedoch bei zahlreichen Eingriffen nicht denkbar. Sowohl eine vierspurige Straße, ein Flugplatz oder eine industrielle Großanlage können auch nach Ausgleichsmaßnahmen sowohl eine Beeinträchtigung des Naturhaushalts als auch eine Störung des Landschaftsbildes darstellen. Letzten Endes wird es bei dieser Bestimmung darauf ankommen, daß auf »irgendeine Weise« die gestörten Funktionen des Naturhaushalts wieder hergestellt werden und das Landschaftsbild bei bleibenden Anlagen funktionsgerecht neu gestaltet wird.

Ergibt jedoch die Prüfung des Vorhabens, daß der Eingriff zu einer erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigung führen würde oder daß er nicht im erforderlichen Maße ausgeglichen werden kann, dann ist der Eingriff zu untersagen, wenn bei der Abwägung der Entscheidung die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft im Range vorgehen⁹.

Bei der praktischen Handhabung der Eingriffsregelung ist sicherlich davon auszugehen, daß auch in Zukunft erhebliche oder nachhaltige Eingriffe in Natur und Landschaft zugelassen werden. Aus diesem Grunde steht die Ausgleichsverpflichtung im Vordergrund der Gesamtregelung. Es kann z. Zt. auch nur schwer übersehen werden, inwieweit ernsthaft von der Möglichkeit der Untersagung eines Eingriffs Gebrauch gemacht werden wird. Sicherlich ist die Sensibilität der Behörden bei Eingriffen in Natur und Landschaft gewachsen. Dies ist nicht zuletzt auf die allenthalben entstehenden Bürgerinitiativen zurückzuführen, die sich mit viel Energie gegen die weitere Zerstörung von Natur und Landschaft stemmen. Dennoch erscheint ungewiß, ob die zuständigen Behörden von sich aus diese Vorschrift mit Nachdruck handhaben werden.

Parallel zu § 8 Abs. 2 BNatSchG ist Abs. 4 der Vorschrift zu sehen, wonach die Ausgleichsmaßnahmen bei einem nach öffentlichem Recht vorgesehenen Fachplan in diesen aufgenommen werden sollen. Daneben können aber auch die Ausgleichsmaßnahmen in einem sog. landschaftspflegerischen Begleitplan dargestellt werden, der seinerseits Bestandteil des Fachplanes ist. Während bei »einfachen« Verwaltungsakten die Ausgleichsmaßnahmen als Nebenbestimmungen in den Verwaltungsakt aufgenommen werden, wird bei der Planfeststellung — die rechtlich ebenfalls ein Verwaltungsakt ist — der *Verursacher selbst* verpflichtet, Ausgleichsmaßnahmen in seinem Plan vorzusehen. Das bedeutet, daß der Verursacher der planfeststellenden Behörde schon im Entwurf des Planes seine Vorschläge zum Ausgleich des Eingriffs unterbreiten muß.

Schwer lesbar ist § 8 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG. Danach ist das Benehmen oder eine weitergehende Form der Beteiligung nicht für Entscheidungen vorgeschrieben, die aufgrund eines Bebauungsplanes getroffen werden. Damit können nur Baugenehmigungen gemeint sein, die aber nicht aufgrund eines Bebauungsplanes, sondern der Bauordnungen getroffen werden. Durch Gegenschluß ist der Vorschrift zu entnehmen, daß dann aber die übrigen Vorschriften des § 8 BNatSchG, insbesondere die Ausgleichspflichten gemäß Abs. 2, auch für Maßnahmen gelten, die aufgrund eines Bebauungsplanes zulässig sind. Die Untersagung der Baugenehmigung im Hinblick auf § 8 Abs. 3 wird aber nicht in Betracht kommen, weil die Abwägung, ob eine Bebauung zugelassen werden soll, bereits bei der Aufstellung des Bebauungsplans getroffen werden muß. Ist die Bebauung durch einen Bebauungsplan zugelassen, dann gehen dieser eben

die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Range nicht vor¹⁰.

Werden Eingriffe in Natur und Landschaft durch Behörden selbst durchgeführt, für die aber nach anderem Recht keine behördliche Entscheidung nach Absatz 2 vorausgeht, dann muß diese Behörde im Benehmen mit der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde entscheiden, ob der Eingriff durchführbar ist, welche Ausgleichsmaßnahmen vorzusehen sind oder ob ggf. die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgehen, so daß der Eingriff letztlich unterbleiben muß. Dies gilt für viele Baumaßnahmen von Bundes- und Landesbehörden, die keiner bauaufsichtlichen Genehmigung bedürfen.

Bei den Beratungen des Bundesnaturschutzgesetzes ist wohl über keine Einzelbestimmung so viel diskutiert worden, wie über die sog. Landwirtschaftsklausel. Diese besagt, daß die im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen ist. Die ursprüngliche Formel enthielt nicht die Worte »im Sinne dieses Gesetzes«. Diese Wendung wurde erst im Vermittlungsausschuß in das Gesetz aufgenommen. Sie hat dazu geführt, daß die Landwirtschaftsklausel fast inhaltsleer geworden ist, weil nur noch die ökologisch unbedenkliche Bodennutzung nicht als Eingriff anzusehen ist¹¹.

Der eigentliche Gestaltungsspielraum für die Länder liegt in den Bestimmungen der Absätze 8 und 9. Absatz 8 enthält die Ermächtigung zur Einführung von sog. Positiv- und Negativlisten. Die Länder können danach nämlich bestimmen, daß bestimmte Maßnahmen, die im Regelfall nicht zu einer erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes führen, nicht als Eingriffe anzusehen sind. Sie können aber auch gleichfalls bestimmen, daß Veränderungen bestimmter Art als Eingriffe gelten, wenn sie regelmäßig — Ausnahmen sind also eingeschlossen — die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllen.

Absatz 9 enthält die Ermächtigung für Ersatzmaßnahmen bei Eingriffen, die nicht ausgeglichen werden können, aber den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vorgehen. Hier sind im wesentlichen Ersatzmaßnahmen und die Ausgleichsabgabe gemeint.

Nach dieser skizzenhaften Darstellung der Regelung des § 8 BNatSchG sollen zunächst die wesentlichen Abweichungen dargestellt werden, die in den Naturschutz- und Landschaftspflegegesetzen enthalten sind, die bereits vor Erlaß des Bundesnaturschutzgesetzes Geltung hatten und die noch nicht an das Bundesnaturschutzgesetz angepaßt sind. Dabei geht es um die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein. Im Rahmen dieser kurzen Darstellung kann selbstverständlich nicht allen Verästelungen nachgegangen werden, in denen die einzelnen Landesrechte vom Rahmenrecht des Bundes abweichen, sondern es kann nur darum gehen, auf die erheblichen Unterschiede hinzuweisen.

3. Bei den Verursacherregelungen, die vor dem Bundesnaturschutzgesetz erlassen worden sind, lassen sich zwei Gruppen unterscheiden. Die eine besteht aus den Regelungen in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein, die andere aus den Regelungen in Bayern und Hessen.

a) Die Verursacherregelung im Naturschutzgesetz von Baden-Württemberg atmet schwäbische Gründlichkeit und zeigt Freude am Detail. Gegenüber der Regelung von Schleswig-Holstein zeigt sie jedoch zwei entscheidende Schwächen. Zum einen ist die Verursacherregelung in Baden-Württemberg im Gegensatz zu Schleswig-Holstein auf den Außenbereich beschränkt¹², zum anderen liegt die Schwäche im Ausmaß der Beteiligung der Natur-

schutzbehörden bei Eingriffen. Nach dem Recht in Schleswig-Holstein werden landschaftspflegerische Begleitpläne bei Fachplanungen *im Einvernehmen* mit der obersten Landschaftspflegebehörde aufgestellt¹³. Aber auch alle übrigen Ausgleichsmaßnahmen, die als Nebenbestimmung in einen Verwaltungsakt einfließen, werden im Einvernehmen mit der unteren Landschaftspflegebehörde festgelegt. Lediglich bei Eingriffen einer Bundesbehörde tritt an die Stelle des Einvernehmens das Benehmen.

In keinem der drei anderen hier angesprochenen Landesnaturschutzgesetze ist eine vergleichbar starke Stellung der Naturschutzbehörden vorgesehen. Dadurch gewinnen in Schleswig-Holstein die Landschaftspflegebehörden einen entschieden stärkeren Einfluß auf die Ausgleichsmaßnahmen bei Eingriffen als die Naturschutzbehörden in anderen Bundesländern. Abgesehen von allen anderen materiellen Inhalten dürfte sich damit die Verursacherregelung im Landschaftspflegegesetz des Landes Schleswig-Holstein als die wirksamste Eingriffsregelung überhaupt erweisen.

Im übrigen wird bei einem Vergleich der Verursacherregelung in Schleswig-Holstein mit der Regelung des Bundes deutlich, daß wesentliche Elemente der Bundesregelung Übereinstimmung oder Ähnlichkeiten mit der schleswig-holsteinischen Regelung aufweisen.

Die Beschränkung der Eingriffsregelung auf den Außenbereich in Baden-Württemberg läßt sich mit der Regelung im Bundesnaturschutzgesetz nicht vereinbaren. Insofern wird das Naturschutzgesetz in Baden-Württemberg noch an das Bundesnaturschutzgesetz angepaßt werden müssen.

Auffällig ist weiterhin, daß sowohl die Landwirtschaftsklausel in Baden-Württemberg¹⁴ als auch diejenige in Schleswig-Holstein¹⁵ entschieden weiter zugunsten der Landwirtschaft gefaßt sind, als die Regelung in § 8 Abs. 7 BNatSchG. In Baden-Württemberg gilt die Nutzung im Rahmen einer ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft nicht als Eingriff. Damit beschränkt sich die Landwirtschaftsklausel nicht auf die Bodennutzung, sondern erstreckt sich auf die ganze Bandbreite der land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeit, zu der beispielsweise auch die Errichtung von Gebäuden gehört. Noch deutlicher ist dies im Landschaftspflegegesetz in Schleswig-Holstein zum Ausdruck gekommen, wo neben der Nutzung ausdrücklich auch die Maßnahmen im Rahmen einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken genannt werden. Diese Regelungen sind nicht nur Schönheitsfehler, sie stehen im Widerspruch zur Landwirtschaftsklausel des Bundesnaturschutzgesetzes, die eine viel engere Fassung hat und nur die ökologisch unbedenkliche land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff ansieht.

Beide Landesrechte kennen schon eine Positiv-Liste mit Maßnahmen, die als Eingriffe anzusehen sind, wenn gleich die Liste im Naturschutzgesetz von Baden-Württemberg¹⁶ schlanker ist als diejenige im Landschaftspflegegesetz von Schleswig-Holstein¹⁷.

Ein Vorteil des baden-württembergischen Rechtes ist beim Ausgleich von Eingriffen zu sehen. Denn dieses Recht kennt Ersatzmaßnahmen an anderer Stelle und Ausgleichsabgaben¹⁸, für die eine Ermächtigungsgrundlage in § 8 Abs. 9 BNatSchG geschaffen wurde.

Die Verursacherregelung in Schleswig-Holstein hat dagegen beide rechtlichen Aspekte nicht in die landeseigene Regelung aufgenommen.

Die Ausgleichsabgabe fließt in Baden-Württemberg in einen Naturschutzfonds, der beim Ministerium gebildet

wird. Die Einzelheiten über die Höhe der Ausgleichsabgabe und das Verfahren zu ihrer Erhebung sind durch eine Rechtsverordnung geregelt. Grundlagen für die Berechnung sind danach Dauer und Schwere des Eingriffs, der Wert oder der Vorteil, den der Eingriff für den Verursacher bringt und schließlich auch Gesichtspunkte der wirtschaftlichen Zumutbarkeit.

Ein weiterer Vorteil der Verursacherregelung in Baden-Württemberg ist auch darin zu sehen, daß für Ausgleichsmaßnahmen — soweit sie erforderlich sind, um die Erfüllung von Auflagen oder sonstigen Verpflichtungen zu sichern — eine Sicherheitsleistung verlangt werden kann¹⁹. In Schleswig-Holstein ist diese Möglichkeit auf Abgrabungen, Aufschüttungen, Auf- oder Abspülungen beschränkt²⁰.

In beiden Gesetzen finden sich schließlich Regelungen für die Gewinnung von Bodenschätzen, die nicht dem Bergrecht unterliegen²¹. Nordrhein-Westfalen und das Land Niedersachsen haben hier einen anderen Weg eingeschlagen. In den beiden letztgenannten Ländern gibt es selbständige Abtragungsgesetze (in Niedersachsen: Bodenabbaugesetz), die insgesamt ähnliche, wenn auch detailliertere Regelungen für die Rekultivierung von Abgrabungen enthalten. Es entbehrt jedoch nicht der inneren Logik, Vorschriften über Abgrabungen und Aufschüttungen in die Verursacherregelungen aufzunehmen, weil es sich bei Abgrabungen stets um Eingriffe in Natur und Landschaft handelt. Bei der Genehmigung oder Anzeige dieser Vorhaben wurde eine originäre Zuständigkeit der Naturschutzbehörden begründet.

Schutzvorschriften wurden schließlich noch für den Ausbau von Gewässern und für den Schutz von Feuchtgebieten, wie Moore, Sümpfe und Brüche, erlassen, in die grundsätzlich keine Eingriffe vorgenommen werden dürfen, es sei denn, daß aus überwiegendem öffentlichen Interesse Ausnahmen zugelassen werden²². Dabei handelt es sich jedoch immer um Ermessensentscheidungen der Naturschutzbehörden.

- b) Demgegenüber sind die Eingriffsregelungen im Bayerischen Naturschutzgesetz und im Hessischen Landschaftspflegegesetz weit weniger stark ausgeformt. Zwar kennt das Hessische Landschaftspflegegesetz bereits eine Positiv-Liste²³, bei der ähnlich wie im Baden-Württembergischen Naturschutzgesetz die Definition des Eingriffs mit einzelnen Maßnahmen, die als Eingriffe anzusehen sind, verquickt wurde. Im Hessischen Landschaftspflegegesetz fehlen aber Regelungen über Sicherheitsleistung, Ersatzmaßnahmen und Ausgleichsabgabe. Wenn man von der Landwirtschaftsklausel²⁴ absieht, die aber immer noch weitergefaßt ist als die Regelung im Bundesnaturschutzgesetz, gibt es keine Negativ-Liste. In der Landwirtschaftsklausel fehlt nämlich die Bezugnahme auf die ökologisch unbedenkliche Bodennutzung, die im Bundesnaturschutzgesetz enthalten ist.

Die Verursacherregelung im Bayerischen Naturschutzgesetz kennt keine Positiv-Liste, keine Ersatzmaßnahmen, keine Ausgleichsabgabe und keine Negativ-Liste. Gleichwohl hat diese Regelung ähnliche Verfahrensvorschriften²⁵, wie sie im Bundesnaturschutzgesetz getroffen wurden. So geht das Bayerische Naturschutzgesetz davon aus, daß die Behörde die Ausgleichsmaßnahmen festlegt, die den Eingriff zuläßt. Der Unternehmer ist aber schon bei der Einreichung seiner Unterlagen verpflichtet, Gestaltungspläne, insbesondere Rekultivierungspläne und Pflanzungspläne, mit den Antragsunterlagen einzureichen. Eine Besonderheit der bayerischen Regelung ist noch darin zu sehen, daß auch alle Vorhaben in der Natur, die nicht den Naturhaushalt schädigen oder das Landschaftsbild verunstalten, wohl aber den Naturge-

nuß beeinträchtigen, als Eingriff anzusehen sein können²⁶. Damit werden auch naturästhetische Gesichtspunkte berücksichtigt.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß zumindest die Regelungen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein — wenn auch nicht vollständig — den Anforderungen des Bundesnaturschutzgesetzes entsprechen. In allen Fällen sind jedoch nicht nur bei untergeordneten Einzelfragen sondern auch bei bedeutsameren Punkten Anpassungen an das Bundesnaturschutzgesetz notwendig oder — soweit die Ermächtigungen in § 8 Abs. 8 und 9 BNatSchG reichen — möglich.

4. Inhaltlich gleichartiger sind naturgemäß die Verursacherregelungen in den Gesetzen, die nach dem Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes erlassen wurden. In den Ländern Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland sind insbesondere die Rahmenvorschriften des § 8, soweit diese keine Ermächtigungen enthalten, im wesentlichen inhaltsgleich übernommen worden. Unterschiede zeigen sich dort, wo das Bundesnaturschutzgesetz weitergehende Ermächtigungen für das Landesrecht in § 8 Abs. 8 und 9 Bundesnaturschutzgesetz enthält. Auch die Verfahrensregelungen sind nicht überall gleichartig ausgestaltet.

Alle Neuregelungen enthalten Positiv-Listen²⁷ mit Maßnahmen, die von Gesetzes wegen als Eingriffe anzusehen sind. Zwar weichen die Positiv-Listen in ihrem Inhalt voneinander ab. Dennoch ist nicht zu verkennen, daß überall die Maßnahmen, durch die besonders schwerwiegend in die Landschaft eingegriffen wird, als Eingriffe genannt sind. In allen neuen Rechten sind die Positiv-Listen als unwiderlegliche Vermutung ausgestaltet mit Ausnahme des Landes Berlin, das noch weitergehend von Tatsachen ausgeht²⁸.

In den hier vorgestellten Länderregelungen ist auch von der Ermächtigung des Bundesnaturschutzgesetzes für Ersatzmaßnahmen und Ausgleichsabgaben entweder durch das Gesetz unmittelbar Gebrauch gemacht worden oder es wurde eine Ermächtigung im Landesgesetz für den Erlass einer Rechtsverordnung zur Erhebung von Ausgleichsabgaben vorgesehen.

Hinsichtlich der Ausgleichsabgabe weist die Regelung des Naturschutzgesetzes des Landes Berlin einen spürbaren Mangel dadurch auf, daß es keine Ausgleichsabgabe für Vorhaben des Bundes, des Landes Berlin sowie der sonstigen öffentlichen Planungsträger vorsieht²⁹. Dies bedeutet nichts anderes, private Verursacher müssen eine Ausgleichsabgabe entrichten, wenn Ersatzmaßnahmen nicht möglich sind, während öffentliche Planungsträger, die üblicherweise die sehr viel stärkeren Eingriffe verursachen, nicht zu einer Ausgleichsabgabe herangezogen werden. Diese Ungleichbehandlung wird man einem privaten Verursacher nur schwer verständlich machen können.

Wie nicht anders zu erwarten, entsprechen die Landwirtschaftsklauseln in den einzelnen Landesgesetzen der Regelung des Bundesnaturschutzgesetzes³⁰. Hier zeigt sich der Vorteil einer Rahmenregelung, die den Ländern nur geringen oder fast keinen Gestaltungsspielraum für abweichende Formulierungen läßt.

Es liegt in der Natur der Sache, daß das Bundesnaturschutzgesetz den Ländern bei einzelnen Verfahrensregelungen umfangreichere Gestaltungsmöglichkeiten läßt. Von dieser Möglichkeit haben alle Länder ausgiebig Gebrauch gemacht. Gleichzeitig wurden diese Verfahrensregelungen mit einigen materiellen Regelungen verknüpft, deren Grundlage im materiellen Verwaltungsrecht und in den einzelnen Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder zu suchen ist.

Ein Beispiel dafür ist, daß in den Ländern Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz und Saarland zur Gewährleistung der

Durchführung von Ersatzmaßnahmen und Ausgleichsabgaben Sicherheitsleistungen verlangt werden können³¹. Diese Sicherheitsleistung hat den Vorteil, daß der Verursacher bestrebt sein wird, die ihm gemachten Auflagen auch tatsächlich durchzuführen. Für den Fall, daß er sich auf rechtliche oder tatsächliche Unmöglichkeit beruft, verfällt die Sicherheitsleistung, der dann eine ähnliche Funktion wie der Ausgleichsabgabe zufällt.

Nicht uninteressant ist, daß die Länder Berlin, Rheinland-Pfalz und das Saarland für solche Eingriffe, die nach anderen Rechtsvorschriften keiner behördlichen Zulassung, Bewilligung, Erlaubnis, Genehmigung, Zustimmung u. ä. bedürfen, eine Genehmigungspflicht durch die Naturschutzbehörde einführen³². Dies wird aber meist nur für solche Eingriffe gelten, die nicht unter die Positiv-Liste fallen, weil die dort genannten Eingriffe regelmäßig nach anderen Rechtsvorschriften genehmigungspflichtig sind. Es werden also überwiegend solche Eingriffe in Betracht kommen, die zwar unter die Definition des § 8 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz fallen, im übrigen aber nicht von anderen Rechtsvorschriften erfaßt werden. Anders als bei den Eingriffen, die in den Positiv-Listen genannt sind, liegt dann aber die Beweislast dafür, daß tatsächlich ein Eingriff vorliegt, bei den Naturschutzbehörden.

Viele Verursacher werden überhaupt nicht erkennen, daß eine Entscheidung der Naturschutzbehörde einzuholen ist, weil es sich um sonst genehmigungsfreie Vorhaben handelt. Diese Schwierigkeiten werden in Natur- und Landschaftsschutzgebieten vermieden, weil dort durch die Schutzverordnungen Verbote bestimmt sind, deren Nichtbeachtung einen Eingriff darstellen kann. In diesen Bereichen wird auch das Schwergewicht der Vorschrift liegen, während sie außerhalb von Schutzgebieten möglicherweise leerläuft, da das Vorhaben der Naturschutzbehörde gar nicht erst zur Prüfung und Entscheidung vorgelegt werden wird. Die Gesetze von Rheinland-Pfalz³³ und dem Saarland³⁴ enthalten zusätzliche Regelungen für die Folgenbeseitigung nicht genehmigter Eingriffe. So kann u. a. die Fortsetzung des Eingriffs und die Wiederherstellung des früheren Zustandes angeordnet werden. Wenn der Eingriff genehmigungsfähig erscheint, können auch noch nachträglich Ausgleichsmaßnahmen festgesetzt werden.

Ähnlich wie Schleswig-Holstein enthält auch das Naturschutzgesetz von Bremen eine weitergehende Beteiligung der Naturschutzbehörden als die meisten anderen Bundesländer³⁵. Bei Eingriffen aufgrund eines nach öffentlichem Recht vorgesehenen Fachplanes wird zunächst einmal eine Stellungnahme der zuständigen Naturschutzbehörde eingeholt. Auf der Grundlage der gutachtlichen Stellungnahme legt der Planungsträger sodann im Einvernehmen mit der Naturschutzbehörde die zum Ausgleich des Eingriffs erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege fest. Bei Eingriffen durch Behörden des Landes, der Gemeinden und sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, denen keine behördliche Entscheidung vorausgeht, bestimmen diese im Einvernehmen mit der ihnen gleichgeordneten Naturschutzbehörde die zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege notwendigen Ausgleichsmaßnahmen. Wenn diese Regelung auch nicht ganz so weit geht, wie die des Landes Schleswig-Holstein, so bedeutet sie doch eine Aufwertung und Stärkung der Naturschutzbehörde bei der Durchführung der Eingriffsregelung.

Abschließend ist noch auf eine Besonderheit des nordrhein-westfälischen Rechts aufmerksam zu machen, wonach die Ausgleichsabgabe für einen Eingriff in Waldflächen oder wenn mit der Ausgleichsabgabe Aufforstungen finanziert werden sollen, diese nicht an die Landschaftsbehörde fließt, sondern unmittelbar der Forstbehörde zur Verfügung ge-

stellt wird³⁶. Die untere Forstbehörde führt die Maßnahmen im Benehmen mit der unteren Landschaftsbehörde durch. Soweit also Eingriffe Auswirkungen auf Waldflächen haben oder Ausgleichsabgaben der Aufforstung dienen, tritt damit an die Stelle der Landschaftsbehörde die untere Forstbehörde.

5. Schluß

Die Regelungen der Länder Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland halten sich an den Rahmen des Bundesnaturschutzgesetzes und weichen nur in Randbereichen von der Rahmenregelung des Bundes ab. Selbst von den Ermächtigungen des Bundesnaturschutzgesetzes ist ein weitgehend einheitlicher Gebrauch gemacht worden.

Gesetzliche Regelungen fehlen nur noch für die Länder Hamburg und Niedersachsen, während Anpassungen an das Bundesnaturschutzgesetz außerdem noch durch die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und geringfügig auch durch Schleswig-Holstein notwendig erscheinen.

Schon jetzt läßt sich aber sagen, daß damit auf einem wichtigen Gebiet des Naturschutzes weitgehend einheitliche Regelungen erlassen sind — jedenfalls was die materielle Ausgestaltung anbetrifft. Für die Durchführung der Vorschriften wird entscheidend sein, ob die anderen Behörden, in deren Hände die Entscheidungen über Ausgleichsmaßnahmen, Ersatzmaßnahmen und Ausgleichsabgaben gelegt sind, diese Regelungen mit dem notwendigen Nachdruck handhaben.

Anmerkungen

- 1 Ein Sonderfall stellt das Hessische Landschaftsgesetz vom 4. April 1973 dar. Dieses hat nämlich nicht das als Landesrecht fortgeltende Reichsnaturschutzgesetz abgelöst, sondern inhaltlich ergänzt, und zwar auch um eine Verursacherregelung.
- 2 § 4 BNatSchG.
- 3 § 4 BNatSchG.
- 4 Pielow, Natur + Recht, Verursacherhaftung nach dem Bundesnaturschutzgesetz, 1979, Heft 1, S. 15.
- 5 Pielow, a.a.O., S. 15.
- 6 § 6 Abs. 2 BNatSchG.

- 7 § 8 Abs. 5 BNatSchG.
- 8 § 8 Abs. 2 BNatSchG.
- 9 § 8 Abs. 3 BNatSchG.
- 10 Pielow, a.a.O., S. 18.
- 11 § 8 Abs. 7 BNatSchG.
- 12 § 10 Abs. 1 Naturschutzgesetz, Baden-Württemberg.
- 13 § 8 Abs. 5 Landschaftspflegegesetz, Schleswig-Holstein.
- 14 § 10 Abs. 3, a.a.O.
- 15 § 7 letzter Satz, a.a.O.
- 16 § 10 Abs. 1 Naturschutzgesetz, Baden-Württemberg.
- 17 § 7 Landschaftspflegegesetz, Schleswig-Holstein.
- 18 § 11 Abs. 3 — 5 Naturschutzgesetz, Baden-Württemberg.
- 19 § 12 Abs. 3, a.a.O.
- 20 § 9 Abs. 5 Landschaftspflegegesetz, Schleswig-Holstein.
- 21 § 13 Naturschutzgesetz, Baden-Württemberg, § 9 Landschaftspflegegesetz, Schleswig-Holstein.
- 22 §§ 14, 16 Naturschutzgesetz, Baden-Württemberg, §§ 10, 12 Landschaftspflegegesetz, Schleswig-Holstein.
- 23 § 4 Abs. 1 Hessisches Landschaftspflegegesetz.
- 24 § 4, a.a.O.
- 25 Art. 6 Bay. NatSchG.
- 26 Art. 6 Abs. 1, a.a.O.
- 27 § 14 Naturschutzgesetz Berlin, § 11 Bremisches Naturschutzgesetz, § 5 Landschaftsgesetz NW, § 4 Landschaftspflegegesetz Rheinland-Pfalz, § 10 Naturschutzgesetz Saarland.
- 28 § 14 Naturschutzgesetz Berlin.
- 29 § 14 Abs. 6, a.a.O.
- 30 § 14 Abs. 2 Naturschutzgesetz Berlin, § 11 Abs. 2 Bremisches Naturschutzgesetz, § 5 Abs. 3 Landschaftsgesetz NW, § 4 Abs. 2 Landschaftspflegegesetz Rheinland-Pfalz, § 10 Abs. 3 Naturschutzgesetz Saarland.
- 31 § 15 Abs. 4 Naturschutzgesetz Berlin, § 12 Abs. 3 Bremisches Naturschutzgesetz, § 5 Abs. 4 Landschaftspflegegesetz Rheinland-Pfalz, § 12 Abs. 5 Naturschutzgesetz Saarland.
- 32 § 15 Abs. 2 Naturschutzgesetz Berlin, § 6 Abs. 1 Landschaftspflegegesetz Rheinland-Pfalz, § 12 Abs. 2 Naturschutzgesetz Saarland.
- 33 § 6 Abs. 2 Landschaftspflegegesetz Rheinland-Pfalz.
- 34 § 12 Abs. 4 Naturschutzgesetz Saarland.
- 35 §§ 13, 14 Bremisches Naturschutzgesetz.
- 36 § 2 b Abs. 2 Landschaftsgesetz NW.

Möglichkeiten, Praktikabilität und Effizienz der Naturschutzregelungen im Naturschutzrecht

1. Ziele des Naturschutzes

Das Bundesnaturschutzgesetz formuliert als grundsätzliches Ziel die nachhaltige Sicherung von Natur und Landschaft als Lebensgrundlage des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft. Auf die Bedeutung dieser Zielformulierung im Rahmen dieses Symposiums ist schon von STEIGER hingewiesen worden. Weil auch vom Gesetzgeber erkannt wurde, daß ein bloßer Schutz durch Verbot bestimmter Handlungen fast nie ausreicht, um den Naturhaushalt und seine Leistungsfähigkeit, die Naturgüter und deren Nutzungsfähigkeit, die Pflanzen- und Tierwelt sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft zu sichern, wurde die Pflege von Natur und Landschaft vorgesehen und für bestimmte Bereiche auch die Entwicklung von Natur und Landschaft.

Nach den vorangegangenen Vorträgen erübrigt es sich hier, auf die im Naturschutzrecht verankerten Ziele weiter einzugehen. Hervorzuheben ist aber noch einmal das im § 1 Abs. 2 ausgesprochene Abwägungsgebot. Dabei stehen nebeneinander die Abwägung der sich aus dem Naturschutz ergebenden verschiedenen Anforderungen und die Abwägung mit den Nutzungsansprüchen, die die Allgemeinheit an Natur und Landschaft stellt. Dieser Abwägungsprozeß setzt die Verwendung geeigneter Wertmaßstäbe voraus, die so gestaltet sein müssen, daß eine weitgehende Berücksichtigung der Naturschutzziele gewährleistet ist. Das Bundesnaturschutzgesetz hat im § 2 einige Ziele des Naturschutzes aufgezählt, dabei aber deutlich gemacht, daß es sich nicht um einen vollständigen Zielkatalog handelt.

Weil ein vollständiger und überall anwendbarer Zielkatalog nicht vorliegt und auch nicht zweckmäßig ist, kann hier auch die Frage nicht beantwortet werden, ob die vielen Konflikte zwischen den verschiedenen Landschaftsnutzungen und dem Naturschutz vornehmlich auf das Fehlen eines solchen umfangreicheren Zielkataloges zurückzuführen sind oder auf eine aus der Sicht des Naturschutzes fehlerhafte Gewichtung bei der Abwägung der einzelnen Anforderungen. Nach SCHMIDT-ASSMANN (1979) kommt es neben der Abwägungsbereitschaft auch auf eine differenzierte Abwägung und Berücksichtigung der besonderen Merkmale der Raumsituation sowie der persönlichen Verhältnisse der dort lebenden Menschen an.

Eine Skizze von Einzelzielen des Naturschutzes kann man aus dem § 2 des Bundesnaturschutzgesetzes ableiten. Dabei wären zu nennen:

- Erhaltung und Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes,
- Schutz, Pflege und Entwicklung der un bebauten Bereiche als Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes usw.,
- sparsame Nutzung der Naturgüter,
- Erhaltung des Bodens, also Verhinderung von Erosionen,
- Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit, was man auch immer darunter verstehen mag,
- Vermeidung der Vernichtung wertvoller Landschaftsteile oder Landschaftsbestandteile beim Abbau von Bodenschätzen,
- Rekultivierung von ausgebeuteten Landschaften, aus der Sicht des Naturschutzes wäre einer Renaturierung der Vorzug zu geben,
- Erhaltung von Wasserflächen usw.
- Verbesserung der Luftqualität durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, d. h. Ausnutzung der Fähigkeiten der Natur zur Reinigung der Luft,
- Erhaltung der Pflanzendecke im allgemeinen,
- Schutz und Pflege der wildwachsenden Pflanzen und wildlebenden Tiere,
- Erhaltung der Landschaft für die Erholung,
- Erschließung der Landschaft für die Erholung usw..

Im Schleswig-Holsteinischen Landschaftspflegegesetz sind außerdem noch gesondert aufgeführt:

- Bedeutung, Anlage und Pflege von Schutzpflanzungen in der Landschaft,
- Notwendigkeit und Pflege von Knicks und Windschutzpflanzungen,
- Schutz von Mooren, Sümpfen und Brüchen,
- Schutz und Erhaltung von Grünflächen und Bäumen innerhalb bebauter Ortsteile,
- natürliche Entwicklung von Steilufern.

Im Regelfall gilt für die Einzelziele die Durchführung von Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen. Diese drei Begriffe sollen sicherstellen, daß ein funktionsfähiger Zustand von Natur und Landschaft erhalten und damit Natur und Landschaft als Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen funktionsfähig bleibt.

Die Tatsache, daß trotz eines vorhandenen Naturschutzrechtes in den letzten Jahrzehnten — auch in den letzten 10 Jahren — ein erheblicher Verlust an Pflanzen- und Tierarten zu beobachten ist, deutet darauf hin, daß im Naturschutzrecht erhebliche Lücken bestehen müssen oder die Möglichkeiten des Naturschutzrechtes nicht ausgeschöpft werden. Bei den verschiedenen Untersuchungen über die Ursachen des Aussterbens von Pflanzen- und Tierarten ist zuletzt bei einem Kolloquium über den Biotopschutz für wirbellose Tierarten deutlich geworden, daß der Artenschutz trotz der Vorschriften in den §§ 21 und 22 des Bundesnaturschutzgesetzes offensichtlich gar nicht in der Lage ist, die Gefährdung von Pflanzen- und Tierarten zu begrenzen. Auch die entsprechenden Paragraphen in den verschiedenen Landesgesetzen reichten in der Vergangenheit für einen vollkommenen Schutz offensichtlich nicht aus. Der praktisch nur in Naturschutzgebieten durchgeführte Biotopschutz hat aus mehrerlei Gründen nicht ausgereicht, alle Pflanzen- und Tierarten am Leben zu erhalten. Das Naturschutzrecht nimmt auf den Schutz von Lebensräumen zwar insoweit Rücksicht, als zum Beispiel im Schleswig-Holsteinischen Landschaftspflegegesetz und wohl auch in anderen Landesgesetzen hervorgehoben ist, daß das Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch den Schutz, die Pflege, die Wiederherstellung oder die Entwicklung »wildwachsender Pflanzen und wildlebender Tiere sowie ihrer Lebensstätten, Lebensgemeinschaften und Lebensräume« erreicht werden soll, und auch im § 20 des Bundesnaturschutzgesetzes wird ausgeführt, daß die Vorschriften dieses Abschnittes dem Schutz und der Pflege der . . . Lebensstätten, Lebensräume und Lebensgemeinschaften als Teil des Naturhaushaltes dienen. In der Praxis hat sich jedoch herausgestellt, daß dieses Ziel im wesentlichen nur in Naturschutzgebieten erreicht werden kann, während in der freien Landschaft dieser

Schutz nicht gewährleistet ist. Für den »Überlebensschutz« vieler Lebewesen reicht aber der Schutz in Naturschutzgebieten nicht aus. Dem Naturschutzrecht fehlt, zumindest im angewandten praktischen Bereich, die Möglichkeit des flächendeckenden Schutzes wichtiger Biotope. Die Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne reichen zur Schaffung und Erhaltung der für einen wirkungsvollen Schutz aller Pflanzen und Tiere erforderlichen Lebensräume offensichtlich nicht aus. Es hat sich nämlich gezeigt, daß die überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zum jetzigen Zeitpunkt und beim jetzigen Erkenntnisstand der Wissenschaft in Landschaftsrahmenplänen offensichtlich nur lückenhaft und mangelhaft darzustellen sind. Dazu fehlt u. a. ein Modell zur Darstellung der gesamtökologischen Systemzusammenhänge sowie allgemein anerkannter und zweifelsfreier Methoden zur Erfassung und Bewertung von Landschaften, Eingriffen in den Naturhaushalt und Landschaftspflegemaßnahmen.

Über die Landschaftsplanung wurde schon von anderen Vortragenden berichtet. Die Effektivität des Landschaftsplanes hängt natürlich entscheidend von dem Können und der Qualität des Planverfassers ab, der seinerseits von den Inhalten und Methoden wissenschaftlicher Grundlagenforschung abhängig ist. Hier hat es in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte gegeben, die sich nach und nach auch in der Landschaftsplanung niederschlagen. Neben der beschreibenden Bestandsaufnahme setzt sich zunehmend die Bewertung von Natur und Landschaft hinsichtlich der Bedeutung einzelner Systemelemente für das System insgesamt und als Lebens- und Nutzungsgrundlage des Menschen im besonderen entsprechend dem Gesetzesauftrag durch. Darüber hinaus hat die Landschaftsplanung Problemfelder aufgegriffen, die im weitesten Sinne dem Umweltschutz zugeschrieben werden (Lärm-, Emissions-Kataster usw.). Zur Vereinheitlichung der Planungsaussagen (Vergleichbarkeit) und zur Beschleunigung der Anwendung weitgehend ausgereifter Planungsmethoden (Biotopkartierung, Erholungsbewertung, Nutzwertbestimmungen für verschiedene Nutzungen usw.) und zur Weiterentwicklung neuer Methoden (Risikoanalyse, Umweltverträglichkeitsprüfung, Ökobilanzierung usw.) ist vielleicht der Erlass einer Landschaftsplanungsverordnung notwendig bzw. zweckmäßig.

Welche Konflikte sind schon im Naturschutzrecht verankert? Die Mehrzahl der bei der Nutzung von Natur und Landschaft entstehenden Konflikte hängt zweifellos mit der Nichtbeachtung der im Naturschutzrecht verankerten Grundsätze und Rechtsnormen in der Praxis zusammen; ein nicht unerheblicher Konfliktbereich ergibt sich aus dem Abwägungsgebot, insbesondere gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft. Einige Konflikte sind aber auch im Naturschutzrecht selbst verankert, etwa solche für den Naturschutz und für die Erholung — hier vor allem in Landschaftsschutzgebieten —, dann aber vor allem zwischen Naturschutz und Landwirtschaft bzw. auch zwischen Naturschutz und Forstwirtschaft. Weitere Konflikte ergeben sich u. a. aus den Einschränkungen gemäß § 38 Bundesnaturschutzgesetz und hier insbesondere im Zusammenhang mit der Nutzung der Landschaft für Zwecke der Landesverteidigung und der Nutzung durch den Verkehr, insbesondere bei der Nutzung von Gewässern als Wasserstraße.

Der Konflikt zwischen Naturschutz und Landwirtschaft ergibt sich schon aus der unterschiedlichen Bewertung des Begriffes Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes. Während die Landwirtschaft darunter letztlich die Ertragsfähigkeit eines bestimmten Standortes versteht, beschränkt sich dieser Begriff für den Naturschutz nur ganz selten ausschließlich auf ein einzelnes Ökosystem und dabei prak-

tisch nie auf die Biomassenproduktion, sondern erstreckt sich nahezu immer auf eine ganze Landschaft mit ihrer gesamten Vielfalt an ökologischen Erscheinungen. Besonders kraß klaffen die Ziele von Naturschutz und Landwirtschaft auseinander, wenn es um Schutz, Pflege bzw. Erhaltung der Pflanzen- und Tierwelt geht. Die Landwirtschaft hat hier ausschließlich ein Interesse an der Förderung der Kulturpflanzen, der kulturpflanzen-ähnlichen Grünlandpflanzen und der Nutztiere und sie greift in die Lebensräume der Wildpflanzen und Wildtiere nahezu regelmäßig zu deren Nachteil ein. Schließlich hat die Landwirtschaft auch kein spezifisches Interesse an Schutz, Pflege bzw. Erhaltung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft. Sie wird in diesen Bereichen sogar zu Eingriffen bereit sein, wenn ihre ökonomisch ausgerichteten Ziele damit leichter erreicht werden können. Auch die Ausübung einer tatsächlich ordnungsgemäßen landwirtschaftlichen Bodennutzung verringert bestenfalls die Konflikte zwischen Naturschutz und Landwirtschaft, ohne sie zu beseitigen. Ein besonders krasse Mißverhältnis zwischen den Zielen des Naturschutzes und jenen der Landwirtschaft hängt mit dem Wasserhaushalt zusammen. Für die Landwirtschaft hat das Wasser fast ausschließlich als Wachstumsfaktor für die angebaute Kulturpflanzen Bedeutung, Trinkwasser für die Nutztiere wird im Extremfall ebenso der Wasserleitung entnommen wie das für bestimmte Produktionsprozesse benötigte Brauchwasser. Damit verbunden ist die geringe Bewertung von Feuchtfeldern und das starke Bestreben, Feuchtwiesen durch Melioration wenigstens weidefest zu machen oder bei bestimmter Betriebsstruktur auch ackerfähig. Diese Umwandlung verändert dann den ganzen ökologischen Charakter der Landschaft und stellt den Schutz von Pflanzen und Tieren gemäß § 20, § 21 und § 22 Abs. 1 und 2 in Frage; rechtlich gebilligt wird diese Handlungsweise durch den § 22 Abs. 3 des Bundesnaturschutzgesetzes.

Aus der Landwirtschaft der Gegenwart sind verschiedene ertragssteigernde und ertragsstützende Maßnahmen nicht mehr wegzudenken. Damit sind aber meistens auch Auswirkungen auf Flächen außerhalb der bewirtschafteten Nutzflächen verbunden, weil z. B. der Herbizideinsatz durch Abdrift nicht auf die landwirtschaftliche Nutzfläche beschränkt bleibt. Hinzu kommt, daß die Nutzung von Feldrainen und Wegrändern, die in der Vergangenheit u. a. von Klein- und Nebenbetrieben vorgenommen wurde, heute fast nirgends mehr durchgeführt wird und selbst die Nutzung von Feldgehölzen, insbesondere aber von feldbegrenzenden Hecken, weitgehend unterbleibt und bei Erreichung eines bestimmten Entwicklungszustandes für die Landwirtschaft lästig wird. Es gibt keine rechtliche Möglichkeit, diese Landschaftspflege zu erzwingen wie es auch keine Möglichkeit gibt, eine bestimmte Extensität der landwirtschaftlichen Nutzung zu erzwingen und damit die Erhaltung selten gewordener Grünlandpflanzengesellschaften zu erreichen. Weil die Landwirtschaft einige der erwähnten Landschaftsbestandteile negativ bewertet, wird sie, soweit es nachbarschaftsrechtlich und technisch möglich ist, in vielen Fällen die Beseitigung solcher Landschaftsbestandteile und die Umwandlung auch dieser Flächen in landwirtschaftliche Nutzfläche anstreben. Das sind noch nicht alle durch die landwirtschaftliche Bodennutzung vorgegebenen Konflikte zum Naturschutz — als Beleg, daß mit den §§ 1 (3) und 8 (7) Konflikte innerhalb des Bundesnaturschutzgesetzes verankert sind, mögen diese Hinweise ausreichen. Die Konflikte zwischen Naturschutz und Forstwirtschaft sind zwar anderer Natur, sie lassen sich aber ebenfalls auf einen gewissen Zwang der Forstwirtschaft zu ökonomischer Denkweise zurückführen.

2. Möglichkeiten und Schwierigkeiten bei der Zielerfüllung

Die Möglichkeiten zur Erfüllung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege können — wie während dieses Sym-

posiums mehrfach ausgeführt wurde — von der Landschaftsplanung eröffnet und in den verschiedenen Fachplanungen mehr oder weniger ausreichend verankert werden. Die Ziele des Naturschutzes können jedoch nur erreicht werden, wenn sich jede Nutzung ganz allgemein im Rahmen einer Umweltverträglichkeit hält und Eingriffe in Natur und Landschaft unterlassen oder ausgeglichen werden. Obwohl für nahezu alle Nutzungen eine rechtlich verankerte Pflicht zur Berücksichtigung der Ziele des Naturschutzes besteht, entwickelt sich die Landschaft jedoch praktisch immer in Richtung Verarmung weiter. Stichwortartig sind folgende Schwierigkeiten zu nennen, die sich mit vielen Hinweisen in der Naturschutzliteratur belegen lassen:

Besiedlung:

Obwohl in F- und B-Planungen die ökologischen Belange innerstädtischer Bereiche wie der Randbereiche immer stärker berücksichtigt werden, ist die Ausdehnung der Siedlungen in die freie Landschaft aus der Sicht des Naturschutzes in vielen Fällen als Nachteil zu bewerten. Die in Wort und Schrift vorgetragene Sorge lassen kein eindeutiges Urteil darüber zu, ob es sich bei den negativen Entwicklungen nur um ein Vollzugsdefizit oder eine mangelhafte Effizienz des Naturschutzrechtes handelt.

Transport- und Verkehrswege:

Die Entwicklung der verschiedenen Verkehrswege führt selbst bei Berücksichtigung der Besonderheiten einzelner Landschaften immer zu erheblicher Veränderung der landschaftsökologischen Bedingungen eines Raumes, wobei der Barrierewirkung eine besondere Bedeutung zukommt. Selbst in Umweltverträglichkeitsprüfungen wird die schwerwiegende Folge der von Straßen begründeten Landschaftsparzellierung kaum erwähnt, obwohl der damit verbundene Isolationseffekt von großer Bedeutung ist. Das Naturschutzrecht ist offensichtlich in seiner Auswirkung auf den Straßenbau so schwach, daß es weder die zunehmende Landschaftszersplitterung verhindern kann noch in weiter von der Straße entfernten Räumen Ausgleichsmaßnahmen erzwingen kann, so daß viele der sogenannten Ausgleichsmaßnahmen vollkommen wirkungslos bleiben müssen, weil etwa die durch den Straßenbau gestörten Lebewesen nur in einer Ruhezone leben können, die eben nur in entsprechender Entfernung von einem Verkehrsweg existieren kann.

Ver- und Entsorgung:

Der Bau von Wasserwerken, Kraftwerken, die Anlage von Mülldeponien und Kläranlagen und die Errichtung des ausgedehnten Netzes an Freileitungen sind zwar nur möglich, wenn F- und B-Pläne sowie eigene Fachpläne die landschaftsökologischen Bedürfnisse berücksichtigen, weil solche Maßnahmen aber das Mosaik an Ökosystemen verändern, sind die Folgen solcher Eingriffe für den Naturschutz mit den erwähnten Plänen häufig gar nicht oder nicht hinreichend erfaßt bzw. erfaßbar. Hinzu kommt, wie aus verschiedenen Berichten im Naturschutzschrifttum zu entnehmen ist, die relativ geringe Gewichtung der Naturschutzansprüche im Abwägungsprozeß.

Abbau bzw. Gewinnung von nichtreproduzierbaren Naturgütern:

Der Abbau von Kies und Sand hat sich in vielen Gebieten trotz landschaftspflegerischer Begleitpläne zu einem großen Nachteil für den Naturschutz entwickelt, weil diese Eingriffe in die Landschaft an vielen Stellen der Landschaft vorgenommen werden und die Veränderungen in der Regel irreversibel sind. Hinzu kommt, daß, wie z. B. im Schleswig-Hol-

steinischen Landschaftspflegegesetz, die Genehmigung erst bei Eingriffen von mehr als 1000 m² oder einer Vertiefung von mehr als 3 m erforderlich ist und daß bei der Wiedereingliederung der zum Abbau genutzten Landschaftsteile in die Natur der Rekultivierung der Vorzug gegeben wird, obwohl aus landschaftsökologischer Sicht hier rechtlich eine einwandfreie Renaturierung und stellenweise sogar die Herstellung ganz neuer Lebensräume vorgeschrieben werden sollte.

Küstenschutz:

Der dem Schutz der Menschen und ihres Hab und Gutes dienende Küstenschutz ist eine nahezu ausschließlich technisch begründete Maßnahme, die mit dem Naturschutz sehr häufig in Konflikt steht, weil bei der praktischen Küstenschutzarbeit die Belange des Naturschutzes schwierig und stellenweise wohl auch gar nicht erfüllt werden können.

Land- und Forstwirtschaft:

Land- und Forstwirtschaft betreiben die Gewinnung von reproduzierbaren Naturgütern, sie sind jedoch stark den ökonomischen Gesetzmäßigkeiten unterworfen, die häufig von einer überstaatlichen Agrarpolitik bestimmt werden. Auf den landwirtschaftlich genutzten Flächen sind die Möglichkeiten der Erfüllung von Naturschutzzielen überhaupt nicht gegeben und die zwischen den landwirtschaftlichen Nutzflächen gelegenen Landschaftsteile bzw. Landschaftsbestandteile unterliegen teilweise einer so starken anthropogenen Beeinflussung, daß auch hier die Naturschutzziele nicht realisiert werden können. Verschiedene agrarstrukturelle Maßnahmen engen die Realisierung des Naturschutzes in der Agrarlandschaft weiter ein, der landschaftspflegerische Begleitplan bei Flurbereinigungsverfahren enthält in aller Regel kein Biotopschutzkonzept und auch die qualitative und quantitative Bewertung des ökologischen Netzes fehlt nahezu immer. Obwohl die Formulierung eines Nutzungsanspruches des Naturschutzes an Wegrändern, Feldrainen, in Feldgehölzen und Hecken, in Tümpeln, Bächen usw. von der Landwirtschaft nur schwer hingenommen würde, ist eine entsprechende Verankerung dieses Nutzungsanspruches im Naturschutzrecht auf die Dauer wohl notwendig, d. h. die negative Beeinflussung solcher Landschaftsbestandteile kann nicht mehr als ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung angesehen werden. Um den schwerwiegenden Konflikt zwischen Landwirtschaft und Naturschutz zu verkleinern, ist die Aufführung der grundsätzlichen Tatbestände einer Landnutzung zweckmäßig, die nicht mehr als ordnungsgemäße Landwirtschaft anzusehen sind.

Erholungsnutzung:

Die Erholungsnutzung als eigenständiger Nutzungsanspruch an die Landschaft überlagert viele andere Nutzungsansprüche, und für bestimmte Formen hat sie eigene Flächenansprüche. Auf diesen Flächen sind die klassischen Ziele des Naturschutzes, nämlich die Erhaltung von Lebensräumen von Pflanzen und Tieren, in der Regel nicht mehr erfüllbar und von diesen Flächen geht eine mehr oder weniger ausgedehnte negative Fernwirkung auf naturnahe Landschaftsteile aus. Der Störeinfluß auf Natur und Landschaft ist vielgestaltig und reicht, wegen des großen Interesses der Erholungssuchenden an Natur und Landschaft, z. B. auch in die Naturschutzgebiete hinein. Da die Erholungsnutzung kein eigenes Fachplanungsinstrumentarium besitzt, muß sie im Rahmen aller Landschaftsplanungen Berücksichtigung finden und so entwickelt werden, daß die Ziele des Naturschutzes erfüllbar bleiben. Eine der wesentlichen Schwierigkeiten liegt jedoch in der Zielsetzung vieler Gemeinden, ein »Erholungsgewerbe« auf- und auszubauen, wodurch in aller Regel der Konflikt mit dem Naturschutz vorbereitet

wird. Die Befriedigung der Naturschutzbedürfnisse durch Betretungsverbote bzw. begrenzte Betretungsrechte kann grundsätzliche Planungsfehler nicht mehr ausgleichen.

Naturschutznutzung:

Die Erfüllung der Naturschutzziele in den Gebieten mit Schutzstatus ist zwar rechtlich abgesichert, streng genommen ist sie aber nicht einmal in den Naturschutzgebieten problemfrei möglich, weil z. B. die differenzierten Landschaftspflegemaßnahmen aus Gründen der unzureichenden personellen und sächlichen Ausstattung der unteren Landschaftspflegebehörden nicht in jedem Falle durchgeführt werden. Eine so dichte Ausstattung der Länder mit Fachpersonal wie in Baden-Württemberg besteht nicht überall. Nicht erreicht werden die Ziele des Naturschutzes in Naturschutzgebieten z. B. dadurch, daß vor allem die älteren Gebiete kleiner sind, als es dem Minimumareal für das Funktionieren entspricht, daß diesen Gebieten die für das Funktionieren notwendigen Rahmenbedingungen der umgebenden Umwelt fehlen bzw. Fernwirkungen von außen als schwerwiegende Störgrößen wirksam werden. Landschaftsschutzgebiete erfüllen ihre Aufgabe in vielen Fällen unzureichend, weil die hier von den verschiedenen Flächennutzern vorgenommenen Maßnahmen den Charakter dieser Gebiete zunächst zwar nicht sichtbar verändern, durch Änderungen von Teilen des Landschaftshaushaltes aber langfristig doch zu einer Verschiebung des Gebietscharakters in Richtung einer z. B. landwirtschaftlichen Produktionslandschaft führen. Nicht selten führt eine solche Entwicklung schließlich zu einer Entlassung von Teilflächen aus dem Landschaftsschutz und, weil eine solche Art verkleinerte Landschaft die Funktionen des Landschaftsschutzes nicht mehr ausreichend wahrnehmen kann, wird dadurch die Gesamtaufgabe des Schutzgebietes in Frage gestellt. Die damit angeschnittene Problematik ist weniger auf eine Lücke im Naturschutzrecht als mehr auf ein Vollzugsdefizit zurückzuführen.

3. Praktikabilität der Naturschutzregelungen im Naturschutzrecht

Der Naturschutz muß, wie ausgeführt, unter erschwerten Bedingungen praktiziert werden. Zum erfolgreichen Naturschutz gehört ein Konzept mit eindeutiger Zielformulierung und Beschreibung der Durchführungsmöglichkeiten und Durchführungswege. Das Bundesnaturschutzgesetz will dieses Konzept in Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen und schließlich in Landschaftsplänen erarbeiten lassen. Auch das Landschaftspflegegesetz von Schleswig-Holstein aus dem Jahre 1973 hat Landschaftsrahmenpläne und Landschaftspläne als ein solches Konzept vorgesehen. Bis zur Erstellung eines das ganze Land überdeckenden Konzeptes ist es aber bis zum heutigen Tage in Schleswig-Holstein nicht gekommen, und auch in anderen Bundesländern gibt es auf diesem Gebiet mehr Lücken als erfüllte Pläne. Inzwischen hat sich der Naturschutz in den einzelnen Bundesländern mit einem Ersatzkonzept geholfen; eine Biotopkartierung soll den fortschreitenden und wegen der Beeinflussung durch verschiedene Eingriffsplanungen auch als planmäßig zu bezeichnenden Verlust an Lebensräumen für Pflanzen und Tiere beenden.

Das Naturschutzrecht zeigt seine Praktikabilität am vollkommensten in den Naturschutzgebieten, und zwar dort, wo, wie in Schleswig-Holstein und anderswo, eine Betreuung von Naturschutzgebieten durch Naturschutzverbände und die Überwachung dieser Betreuung gesetzlich geregelt ist. In Landschaftsschutzgebieten ist wegen des Fehlens von Landschaftswartern das Naturschutzrecht schon weniger gut praktikierbar, in der freien Landschaft werden auch schwerwiegende Verstöße gegen das Naturschutzrecht oft

nur zufällig entdeckt und die Wiederherstellung des alten Zustandes ist dann oft gar nicht mehr möglich oder führt nicht mehr zur Wiederherstellung der früheren Ökosystemfunktionen in dieser Landschaft. Die Höhe von Bußgeldern steht oft nicht im abgewogenen Verhältnis zu den ökologischen Folgen des Eingriffes, so daß Eingriffe trotz zu erwartender Bußgelder durchgeführt werden. Ersatzmaßnahmen stellen in den meisten Fällen keinen echten Ersatz dar, weil deren Funktionen in der Landschaft ganz anderer Art sind. Eine Rodung einer Wallhecke z. B. ist durch eine Anpflanzung von Sträuchern und Bäumen zu ebener Erde und an anderem Orte in keinem Falle ausgleichbar.

4. Effizienz der Naturschutzregelungen

Die Effizienz der Naturschutzregelungen ist mit verschiedenen Maßstäben meßbar, etwa mit der Ermittlung der Landschaftsveränderung, der Aussterberate von Pflanzen und Tieren, der Umweltqualität usw. Man kann sie auch ableiten aus der Zahl an Einwendungen gegen Planungen in Natur und Landschaft. In der Literatur der letzten Jahre wurde mehrfach der Beweis erbracht, daß die Landschaft trotz vorhandener Naturschutzgesetze fortschreitend verarmt, und zwar auch an Landschaftsbestandteilen, die ausdrücklich als solche geschützt sind, wie etwa die Knicks in Schleswig-Holstein, verschiedene Kleingewässer und Tümpel usw. Die Verluste bei solchen Landschaftsbestandteilen sind besorgniserregend und sie können die Bemühungen des Arten- und Biotopschutzes stark unterlaufen, zumindest belegen sie die unzureichende Wirkung des Naturschutzrechts. Daß die Effizienz des Naturschutzrechts auch im Bereich von Großplanungen nicht allzu groß ist, kann an verschiedenen Bauplanungen im norddeutschen Raum ebenso studiert werden wie in anderen Bundesländern. Straßenbau, Küstenschutz und Gewässerausbau sind klassische Beispiele für die geringe Effizienz des Naturschutzrechtes. Eingriffe in die Landschaft bei Flurbereinigungsverfahren, planmäßige Entwässerung ausgedehnter Niederungen, standardisierte Begrünung von durch Baumaßnahmen vegetationsfrei gewordenen Flächen an Straßen, Kanälen usw., Befestigungen von Ufern an Fließgewässern mit Bongossiholz, Schwarzdecken auf den meisten Feldwegen und vieles andere mehr sind durch das Naturschutzrecht praktisch kaum steuerbar.

Da es sich bei den Veränderungen nicht um böswillige und absichtliche Störungen bzw. Belastungen von Natur und Landschaft handelt, muß die Ursache dafür in Unkenntnis, fehlerhafter Abwägung der Anforderungen des Naturschutzrechtes und der Allgemeinheit, falscher Beurteilung der Eingriffe und der Ersatzmaßnahmen, personeller Unterbesetzung der Behörden usw. gesucht werden. Tatsächlich wird nicht selten davon ausgegangen, daß die den Eingriff auslösenden Bedürfnisse allen anderen Bedürfnissen im Range vorangehen, und außerdem wird der Eingriff in seiner Wirkung mißverstanden, da meistens ein hoher Flexibilitätsgrad der Natur und ein daran gekoppeltes hohes Regenerationsvermögen angenommen wird. Die Sicherung landschaftsökologischer Funktionen von einzelnen Landschaftsbestandteilen wird allgemein zu gering berücksichtigt.

Aus meiner Tätigkeit als Landesbeauftragter für Naturschutz und Landschaftspflege in Schleswig-Holstein ist der Schluß zu ziehen, daß die verschiedenen Eingriffsdisziplinen bestenfalls am Anfang eines landschaftsökologischen Lernprozesses stehen und daß die Bedürfnisse von Natur und Landschaft meistens nicht erkannt oder falsch eingeschätzt werden und daher die Rechtsnormen des Naturschutzrechtes zu gering bewertet werden. Die fortschreitende-Parzellierung der Landschaft durch Straßenbau und die damit verbundene Zerstörung ökologischer Zusammenhänge sowie die Belastung umweltempfindlicher Räume sind

als Beispiel zu nennen, aber auch die Bevorzugung agrotechnischer Ziele bei der Flurbereinigung bei gleichzeitiger Benachteiligung landschaftsökologischer Belange, was stellenweise mit gravierenden Änderungen ökosystembestimmender Faktoren verbunden ist, etwa mit dem Wasserhaushalt. Der Ausbau der Fließgewässer einschließlich der Uferbefestigung ist ebenso nachteilig wie die bevorzugte Ausdehnung der Erholung in Landschaftsschutzgebieten, was oft eine Möblierung der Landschaft mit sich bringt, und schließlich nicht selten in eine Ausweitung der Bautätigkeit einmündet. Da die Landschaftsschutzgebietsverordnungen in der Regel keine näheren Schutzziele nennen und die Konfliktpotentiale fast immer ausgeklammert werden, ist ihre Schutzwirkung heute vergleichsweise gering. Es kommt zudem zur Entlassung von Schutzgebieten, vorwiegend von Teilen von Landschaftsschutzgebieten mit anschließender Änderung der Nutzung, weil man hier am ehesten die Bedürfnisse neuer Siedlungen, Mülldeponien usw. befriedigen kann. Als letztes Beispiel für die geringe Wirkung des Naturschutzrechtes ist zu nennen, daß der Schutz von Pflanzen und Tieren nicht nur durch § 22 Abs. 3 des Bundesnatur-

schutzgesetzes abgeschwächt wird, sondern auch dadurch, daß bestimmte landwirtschaftliche Nutzungsformen nicht fixiert werden können, etwa die Beibehaltung von Feuchtwiesen und deren Extensivnutzung.

Die Effizienz des Naturschutzrechtes nimmt von den Naturschutzgebieten über die Naturdenkmale, Naturparke und Landschaftsschutzgebiete ab. Auch die Moore, Sümpfe, Brüche, Seen, Flüsse, Bäche, Teiche, Tümpel, Wälder, Hecken, Knicks usw. befinden sich in der aufgezählten Reihenfolge in ständiger Gefahr.

Die mangelnde Effizienz des Naturschutzrechtes hängt mit Fehleinschätzungen der ökologischen Situation ebenso zusammen, wie mit der Fehleinschätzung der Bedürfnisse von Pflanzen und Tieren wie von Ökosystemen. Für viele Bürger stellt sich die Wirkungslosigkeit der Naturschutzgesetze aber auch im Nichtverfolgen von Gesetzesverstößen dar, und dafür ist die in den verschiedenen Bundesländern nur zögernde Bestellung von Landschaftswartern ebenso verantwortlich wie die im Vergleich zum angerichteten Schaden viel zu niedrigen Bußgelder.



Ehemaliger Steinbruch, der heute dank seines Gehölzbestandes für Erholungszwecke genutzt werden kann.

Foto: Olschowy

Die Kontrolle der Pestizidanwendung durch das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege

I. Einleitung

Das OVG Münster hat in der Tormona-80-Entscheidung¹ die Auffassung vertreten, die nach § 3 der Verordnung über Anwendungsverbote und -beschränkungen für Pflanzenschutzmittel² i.V.m. der zugehörigen Anlage 3 Nr. 15 erforderliche Zustimmung zum Versprühen von 2, 4, 5-T³ vom Flugzeug aus dürfe nicht unter Berufung auf die generelle Gefährlichkeit dieses Mittels versagt werden, weil sonst die Zulassung eines Pflanzenbehandlungsmittels im Verfahren nach § 8 PflSchG i.V.m. der Verordnung über die Prüfung von Pflanzenbehandlungsmitteln⁴ unterlaufen werde; viel mehr könne die Versagung der Zustimmung nur auf besondere Gefahren gestützt werden, die sich bei einem konkreten Einsatz aus der spezifischen Anwendungsart ergäben. Insoweit ist dem OVG Münster sicherlich zu folgen. Der Gesetzgeber hat der Zulassung eines Pflanzenbehandlungsmittels Allgemeinverbindlichkeit zuerkannt. Die Ermächtigungsgrundlage des § 6 PflSchG gestattet die Beschränkung bestimmter Pflanzenbehandlungsmittel durch Verordnung nur, soweit dies zum Schutze der menschlichen Gesundheit oder zur Abwehr von Schäden, insbesondere für die Gesundheit von Tieren und Pflanzen, erforderlich ist; dabei darf das bei der Zulassung vorgesehene Anwendungsgebiet nicht ausgeschlossen werden (§ 6 Abs. 3 PflSchG). All das läßt nur den Schluß zu, daß im erwähnten Zustimmungsverfahren nicht nochmals die Frage überprüft werden kann, ob ein Pflanzenbehandlungsmittel wegen seiner generellen Gefährlichkeit von der Anwendung auszuschließen ist.

Das OVG Münster⁵ hat sich jedoch nicht auf eine spezifisch pflanzenschutzrechtliche Argumentation beschränkt (und im Hinblick auf die Begründung für die Versagung der Zustimmung des Landes Nordrhein-Westfalen beschränken können). Es hat vielmehr festgestellt, die Ablehnung der Zustimmung dürfe auch nicht generell auf ökologische Gründe oder Gründe der Landschaftshygiene und Forstästhetik gestützt werden; auch seien die vom zuständigen Minister geltend gemachten Gründe des Natur- und Landschaftsschutzes — Verseuchung von Flächen mit Beeren- und Pilzvorkommen, Abdriftgefahr, Beeinträchtigung eines Erholungsgebiets — im konkreten Fall nicht stichhaltig, da nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wie bei anderen Arbeiten im Wald auch, zunächst die zeitweilige Sperrung des Gebietes in Betracht zu ziehen sei.

Die Entscheidung ist vor Erlass des Bundesnaturschutzgesetzes ergangen. Auf § 47 Abs. 1 Nr. 1 Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen hatte sich der zuständige Minister, da es sich im konkreten Fall um Waldflächen handelte, nicht berufen, so daß diese Vorschrift in der Argumentation der Parteien und des Gerichts keine Rolle spielte.

Die Entscheidung wirft die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem Pflanzenschutzrecht und verwandten stoffbezogenen Regelungen (wie z.B. für Bekämpfungsmittel gegen Hygieneschädlinge § 41 BSeuchG)⁶ einerseits und dem Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege andererseits auf. Konkreter formuliert geht es um die Frage, ob und in welchem Umfang die Anwendung von zugelassenen Schädlingsbekämpfungsmitteln einer Kontrolle durch das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege unterliegt. Diese Frage besitzt angesichts der erheblichen Auswirkungen des zunehmenden Einsatzes von Schädlingsbe-

kämpfungsmitteln auf die Artenvielfalt eine erhebliche praktische Bedeutung.

II. Kompetenzfragen

Das Bundesnaturschutzgesetz enthält nur in seinem fünften Abschnitt, der den Artenschutz regelt, eine ausdrückliche Bestimmung über das Verhältnis zum Pflanzenschutzgesetz. Nach § 20 Abs. 3 BNatSchG bleiben die Vorschriften des Pflanzenschutzrechts von den Regelungen über den Artenschutz unberührt. Abgesehen von dieser, sicherlich der Interpretation bedürftigen Vorschrift finden sich keinerlei Regelungen, so daß sich die Entscheidung der Grundsatzfrage nach dem Verhältnis beider Rechtsmaterien zueinander nur auf allgemeine Überlegungen stützen kann.

1. Parallelen im Wasserrecht

Anhaltspunkte für die Lösung der Verhältnisproblematik können sich aus den Erfahrungen ergeben, die in einem parallelen Rechtsgebiet, nämlich dem Wasserrecht, gemacht worden sind. Hier hat sich seit langem eine feste Meinung dahin gebildet, daß das Wasserhaushaltsgesetz und die Landeswassergesetze unabhängig von der Zulassung eines Schädlingsbekämpfungsmittels anwendbar sind, wenn ein Verbotstatbestand (gegebenenfalls mit Erlaubnis- oder Befreiungsvorbehalt) des Wasserrechts gegeben ist. Das Wasserrecht ist als speziellere Regelung gegenüber dem Pflanzenschutzrecht hinsichtlich der Verwendung von Schädlingsbekämpfungsmitteln anwendbar, auch wenn der Stoff besonderen Beschränkungen nach der Verordnung über Anwendungsverbote- und -beschränkungen unterliegt⁷.

»Normaler« Einsatz von Schädlingsbekämpfungsmitteln in der Land- und Forstwirtschaft und im Gartenbau ist zwar kein Einleiten in das Grundwasser i. S. des § 3 Abs. 1 Nr. 5 WHG⁸. Auch ein Einbringen in oberirdische Gewässer i. S. des § 3 Abs. 1 Nr. 4 WHG liegt regelmäÙig nicht vor. Eine Ausnahme gilt bei Maßnahmen der Gewässerentunkrautung, die direkt der Unterhaltung der Gewässer dienen⁹. Jedoch kann die Anwendung von Schädlingsbekämpfungsmitteln unter den Tatbestand des § 3 Abs. 2 Nr. 2 WHG fallen. Pestizideinsätze in Land- und Forstwirtschaft oder in der freien Landschaft, die nicht »normal« sind, sondern unter besonders gefährlichen Umständen erfolgen, wie z.B. ein großflächiger Einsatz vom Flugzeug aus in einem Gebiet mit Gewässern, können i. S. der genannten Vorschrift Maßnahmen darstellen, die geeignet sind, in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß schädliche Veränderungen der Beschaffenheit des Wassers herbeizuführen. Maßstab für die Erlaubniserteilung ist § 6 WHG. Für die Erlaubnisfähigkeit (nicht aber die Erlaubnisbedürftigkeit) spielt eine Rolle, daß das Mittel generell zugelassen ist¹².

Daneben kann der Einsatz von Schädlingsbekämpfungsmitteln auch in Wasserschutzverordnungen nach § 19 Abs. 2 Nr. 1 WHG verboten oder beschränkt werden. Dies gilt unabhängig davon, ob nach Pflanzenschutzrecht (Verordnung über Anwendungsverbote und -beschränkungen) Beschränkungen zum Schutz von Wasserschutzgebieten bestehen¹³. Von den Verboten und Beschränkungen zum Schutz eines konkreten Wasserschutzgebiets kann eine Ausnahme genehmigt werden¹⁴, wobei jedoch besonders strenge Voraussetzungen gelten¹⁵. Auch insoweit erfolgt die

Wertung unabhängig vom Pflanzenschutzrecht. Die Begründung für diese Bestimmung des Verhältnisses zwischen Wasser- und Pflanzenschutzrecht liegt darin, daß die Vorschriften des Pflanzenschutzrechts, auch soweit sie dem Schutz von Wasserschutzgebieten dienen, genereller Natur sind und nicht auf die Besonderheiten eines einzelnen Gebiets Rücksicht nehmen und überdies keine konkreten wasserrechtlichen Kriterien für die Zulassung der Anwendung eines Mittels enthalten¹⁶.

2. Folgerungen für das Naturschutzrecht

Geht man von diesen Grundsätzen aus, so liegt es nahe, das Verhältnis zwischen Pflanzenschutzrecht und verwandten stoffbezogenen Regelungen und dem Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach ähnlichen Gesichtspunkten zu bestimmen: Danach stünde die Zulassung eines Schädlingsbekämpfungsmittels und die generelle Beschränkung bestimmter Anwendungsarten dieses Mittels einer (darüber hinausgehenden) Kontrolle über seine Anwendung nach dem Bundesnaturschutzgesetz und den Landesnaturschutzgesetzen nicht entgegen, soweit die Anwendung unter einen Verbotstatbestand (gegebenenfalls mit Erlaubnis- oder Befreiungsvorbehalt) fällt¹⁷. Jedoch wäre bei der Entscheidung, ob die Anwendung zu erlauben oder zu untersagen ist, zu berücksichtigen, daß die generellen Umweltwirkungen des Mittels bereits geprüft worden sind.

Indessen ist die Übertragbarkeit der im Wasserrecht entwickelten Grundsätze insofern zweifelhaft, als hier nicht allein das Verhältnis einer stoffbezogenen zu einer aktivitäts- und wirkungsbezogenen Regelung des Bundesrechts, sondern auch das Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht in Frage steht. Hier ist folgendes zu erwägen:

Das Pflanzenschutzrecht enthält nur generelle Regelungen hinsichtlich der Auswirkungen der Anwendung von Pflanzenbehandlungsmitteln auf Natur und Landschaft. Dies gilt grundsätzlich auch insoweit, als die Anwendung eines Mittels in der Verordnung über Anwendungsverbote und -beschränkungen geregelt ist; diese Verordnung enthält keinen spezifischen Schutz von Natur und Landschaft. Selbst die in einigen wenigen Fällen niedergelegten Beschränkungen für das Versprühen aus Luftfahrzeugen tragen nur der generellen Gefährlichkeit einer bestimmten Anwendungsart (Abdriftgefahr), nicht jedoch der konkreten Schutzwürdigkeit bestimmter betroffener Gebiete oder eines bestimmten Bestands von Pflanzen oder Tieren unabhängig von der Anwendungsart Rechnung. Spezielle landesrechtliche Regelungen über die Beschränkung der Anwendung von solchen Mitteln aus naturschutzrechtlichen Gründen betreffen daher wohl schon nicht den gleichen Gegenstand i. S. von Art. 31 GG und werden vom Bundesrecht nicht verdrängt¹⁸.

Spezialität in diesem Sinne ist jedenfalls dann gegeben, wenn das Landesrecht nicht generell den Pestizideinsatz auf bestimmten Flächen untersagt, sondern Verbote oder Genehmigungsvorbehalte unter einschränkenden, an der konkreten Schutzwürdigkeit eines Gebiets oder Bestands an Tieren oder Pflanzen orientierten Tatbestandsvoraussetzungen ausspricht. Dies ist z. B. der Fall, wenn das Landesrecht die Zulassung des Pestizideinsatzes in der freien Landschaft außerhalb von land- oder forstwirtschaftlich genutzten Flächen an die Bedingung knüpft, daß der Einsatz im öffentlichen Interesse geboten ist und nicht überwiegende Gründe des Naturschutzes und der Landschaftspflege entgegenstehen. Dabei genügt es, wenn die spezifisch naturschutzrechtlichen Bedingungen nicht schon im Verbots-, sondern erst im Genehmigungs- oder Befreiungstatbestand enthalten sind. Daher sind z. B. auch die Regelungen der §§ 47 Abs. 1 Nr. 1 des Landschaftsgesetzes von Nordrhein-Westfalen und 23 Abs. 3 des Hessischen Naturschutzgesetzes verfassungskonform.

Selbst wenn man aber der Ansicht wäre, daß in diesen Fällen Bundes- und Landesrecht den gleichen Gegenstand haben, so bliebe die Frage zu stellen, ob das Bundesrecht eine erschöpfende Regelung darstellt, die das Landesrecht verdrängen soll¹⁹. Ob das der Fall ist, muß aufgrund einer Gesamtwürdigung des Bundesrechts durch Auslegung ermittelt werden.

Auch unter diesem Gesichtspunkt scheidet ein grundsätzlicher Vorrang des Pflanzenschutzrechts aus. Soweit ein Mittel unbeschränkt zugelassen ist, kann daraus schlechterdings nicht der Wille des Gesetzgebers entnommen werden, daß dieses Mittel in jeder Dosierung, Anwendungsart und -situation ohne Rücksicht auf die Auswirkungen im Einzelfall angewendet werden darf. Sofern die generelle Zulassung des Mittels nicht angetastet wird, ist hier eine naturschutzrechtliche Kontrolle bezüglich Art und Umfang des Einsatzes durch Landesrecht völlig legitim. Im Ergebnis gilt das gleiche, soweit ein Mittel nach der Verordnung über Anwendungsverbote und -beschränkungen besonders auch naturschutzrechtlich motivierten Beschränkungen unterliegt, da die Wertungsgesichtspunkte des Naturschutzrechts umfassender und zugleich spezifischer sind. Wenn z. B. das Versprühen eines Mittels vom Flugzeug aus unter einen Zustimmungsvorbehalt gestellt ist, so ergeben sich die Wertungsgesichtspunkte für die behördliche Entscheidung zwar aus § 6 PflSchG, wonach es u. a. gilt, Schäden, insbesondere für die Gesundheit von Pflanzen und Tieren, abzuwehren. Für die notwendige Spezifizierung muß aber das Naturschutzrecht herangezogen werden²⁰. Naturschutzrechtlich kann darüber hinaus Veranlassung bestehen, auch die Anwendung vom Boden aus zu beschränken.

Die Ablehnung eines Vorrangs des Pflanzenschutzrechts erscheint jedenfalls dann unabweisbar, wenn ein zugelassenes Mittel objektiv zielbezogen zur Vernichtung oder Dezimierung eines schutzwürdigen Bestands (auch außerhalb formell geschützter Gebiete) eingesetzt wird. Wenn das Naturschutzrecht z. B. das Abbrennen von Vegetation an unbewirtschafteten Böschungen untersagen kann, so ist kein Grund ersichtlich, weshalb es den noch radikaler wirkenden Einsatz von chemischen Mitteln zu dem gleichen Zweck nur deshalb dulden müßte, weil das Mittel zugelassen ist und daher als generell ökologisch unbedenklich gilt. Zweifelhaft kann allenfalls die Erfassung von Nebenwirkungen eines Pestizideinsatzes sein, der nicht objektiv final auf einen bestimmten schutzwürdigen Bestand bezogen ist. Auch insoweit kann dem Pflanzenschutzrecht nur die Aussage entnommen werden, daß solche Folgen generell hinnehmbar sind, nicht jedoch, daß sie auch in bezug auf den betreffenden schutzwürdigen Bestand hingenommen werden müssen.

Als Grenzfall kann man daher allenfalls die Regelung des § 25 Abs. 3 des Naturschutzgesetzes von Bremen ansehen, die generell den Umfang des Einsatzes von Schädlingsbekämpfungsmitteln auf land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen zu kontrollieren versucht. Kompetenzrechtlich unzulässig wäre diese Regelung aber nur, wenn das Pflanzenschutzrecht zur Anwendung jedes zugelassenen Mittels in beliebigem Umfang ermächtigte oder selbst die Kontrollmaßstäbe enthielte. Beides ist indes nicht der Fall. Insbesondere ist nicht davon auszugehen, daß der Bundesgesetzgeber mit § 8 Abs. 4 PflSchG oder der Verordnung über Anwendungsverbote und -beschränkungen seine Kompetenz, die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zu regulieren, positiv oder negativ ausgeschöpft hat.

Im Ergebnis ist daher davon auszugehen, daß eine naturschutzrechtliche Kontrolle über den Pestizideinsatz grundsätzlich möglich ist.

III. Allgemeine naturschutzrechtliche Kontrolle

1. Systematischer Standort

Abgesehen vom Gebietsschutz nach den §§ 12 ff. BNatSchG kommt eine naturschutzrechtliche Kontrolle über den Pestizideinsatz unter zwei konkurrierenden Gesichtspunkten in Betracht: unter dem Gesichtspunkt des Eingriffs in Natur und Landschaft nach § 8 Abs. 1 BNatSchG und unter dem Gesichtspunkt des Artenschutzes nach §§ 20 ff. BNatSchG.

Die Länder sind in dieser Frage verschiedene Wege gegangen. Die meisten Ländergesetze bzw. -entwürfe enthalten Regelungen, die eine Kontrolle über den Einsatz von Pestiziden ermöglichen sollen. Einige Bundesländer sehen dabei den Einsatz von Pestiziden grundsätzlich als Eingriff in Natur und Landschaft an und haben zu seiner Kontrolle besondere Regelungen im Anschluß an die Regelungen über Eingriffe getroffen²¹. Überwiegend setzen die Pestizidregelungen der Länder jedoch systematisch nicht beim Eingriff in Natur und Landschaft, sondern beim Artenschutz an und erfassen den Einsatz von Pestiziden als eine spezifische Beeinträchtigung wildwachsender Pflanzen und wildlebender Tiere²².

Es ist äußerst zweifelhaft, ob der Einsatz von Schädlingsbekämpfungsmitteln ein Eingriff i. S. von § 8 Abs. 1 BNatSchG sein kann. Das hängt damit zusammen, daß sich § 8 Abs. 1 BNatSchG zwar an die süddeutschen Naturschutzgesetze anlehnt, jedoch die in diesen Gesetzen enthaltene Definition des Eingriffs durch formale Kriterien einschränkt: Ein Eingriff liegt nicht schlechthin bei jeder Einwirkung auf Grundflächen vor, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen kann, sondern nur bei Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen.

Unter Gestalt von Grundflächen ist das äußere Erscheinungsbild der Erdoberfläche mit ihrem Pflanzenwuchs, z. B. Wald, Schilf, Wiesen, zu verstehen²³.

Die Beseitigung von Hecken oder von Schilf durch Einsatz von Herbiziden kann daher wie jede andere Art der Beseitigung sicherlich als Eingriff i. S. des § 8 Abs. 1 BNatSchG qualifiziert werden²⁴. Die bloße Änderung der Zusammensetzung der Pflanzendecke einer Grundfläche durch Herbizideinsatz kann man dagegen wohl kaum als Gestaltänderung ansehen.

Auch die Erfassung des Pestizideinsatzes unter dem Gesichtspunkt der Änderung der Nutzung von Grundflächen wird von den Kommentatoren des BNatSchG²⁵ verneint, weil mangels Änderung der Zweckbestimmung der behandelten Grundfläche der Pestizideinsatz keine solche Änderung zur Folge habe²⁶. In der Diskussion um die Tragweite der Landwirtschaftsklausel des bayerischen Naturschutzgesetzes ist dagegen allgemein angenommen worden, daß die Anwendung von Schädlingsbekämpfungsmitteln einen Eingriff in Natur und Landschaft darstelle²⁷.

Bei der Entscheidung darüber, welche Auffassung den Vorzug verdient, ist zu berücksichtigen, daß nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz bereits jede Einwirkung auf Grundflächen ein Eingriff sein kann und daher die Bodennutzung als solche unter den Eingriffsbegriff fällt, wenn zusätzlich das qualifizierende Merkmal der potentiellen Beeinträchtigung des Naturhaushalts oder der Gestaltung der Landschaft erfüllt ist. Da § 8 BNatSchG — bei leicht veränderter Formulierung — den süddeutschen Naturschutzgesetzen nachgebildet worden ist, sollte man die Vorschrift aber nicht ohne Not abweichend von den Vorbildern im Landesrecht interpretieren. Für eine weite Interpretation spricht auch die Überlegung, daß die intensive rechtspolitische Diskussion um die Landwirtschaftsklausel in § 8 Abs. 7 BNatSchG und in diesem Zusammenhang besonders über

die Zweckmäßigkeit einer naturschutzrechtlichen Kontrolle über den Pestizideinsatz in der Land- und Forstwirtschaft sinnlos wäre, wenn man davon ausginge, daß der Einsatz von Pestiziden grundsätzlich überhaupt nicht dem Eingriffsbegriff unterfällt²⁸. Es ist daher zu erwägen, der gegenwärtigen Änderung der Nutzung einer Grundfläche die Gefährdung der langfristigen Nutzungsfähigkeit gleichzustellen. Die Begriffe Gestalt- und Nutzungsänderung in § 8 BNatSchG dürfen nicht isoliert, sondern müssen in Wechselwirkung mit dem sie qualifizierenden Tatbestandsmerkmal der potentiellen Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes interpretiert werden. Bei dieser Sichtweise stellen auch Einwirkungen auf Grundflächen, die deren langfristige Nutzungsfähigkeit beeinträchtigen, Eingriffe dar. Soweit etwa ein kontinuierlicher Pestizideinsatz derartige Folgen haben kann, wäre er danach als Eingriff zu qualifizieren.

In rechtspolitischer Sicht ist jedoch zu bedenken, daß auch bei enger Interpretation des Eingriffsbegriffs eine Kontrolle des Pestizideinsatzes über den Artenschutz möglich ist. Vor- und Nachteile beider Alternativen scheinen ausgewogen: Im Bereich des Artenschutzes ist der Spielraum für die Landesgesetzgebung eher größer als bei § 8 Abs. 1 BNatSchG. § 22 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BNatSchG verbietet zwar nur die »sonstige Beschädigung« besonders geschützter Arten, worunter auch eine Beschädigung durch chemische Mittel zu verstehen ist. Jedoch steht es den Ländern kompetenzrechtlich frei, den im BNatSchG nur begrenzt geregelten allgemeinen Schutz von Tieren und Pflanzen (§ 21 BNatSchG) durch Pestizidregelungen zu verstärken²⁹. Wie sich aus § 8 Abs. 9 BNatSchG ergibt, stellt § 8 Abs. 1 BNatSchG dagegen eine abschließende Regelung dar³⁰ und kann nicht beliebig erweitert werden.

Der in § 20 Abs. 3 BNatSchG aufgenommene, in § 8 BNatSchG dagegen fehlende Vorbehalt zugunsten des Pflanzenschutzes macht kaum einen Unterschied aus. Dieser Vorbehalt bedeutet nicht, daß die Anwendung von nach Pflanzenschutzrecht zugelassenen Mitteln sich außerhalb der Kontrolle der Vorschriften über den Artenschutz vollziehen kann. Er hat vielmehr nur den Sinn, dem Pflanzenschutzrecht in den Fällen einen Vorrang einzuräumen, in denen bestimmte Maßnahmen zur Bekämpfung von Schadorganismen gesetzlich geboten sind.

Die Landwirtschaftsklausel gilt sowohl bei Eingriffen in Natur und Landschaft (§ 8 Abs. 7 BNatSchG) als auch im Ergebnis beim Artenschutz. Nach § 22 Abs. 3 BNatSchG beschränkt sich die Anwendbarkeit der Landwirtschaftsklausel auf den Schutz besonders geschützter Arten und gilt nicht für den allgemeinen Schutz von Pflanzen und Tieren. Man wird sie jedoch analog auf Regelungen des allgemeinen Artenschutzes anwenden müssen, die über § 21 BNatSchG hinausgehen. § 21 BNatSchG bedurfte einer solchen Einschränkung nicht, weil der Tatbestand dieser Vorschrift subjektive Elemente — »ohne vernünftigen Grund« bzw. »mutwillig« — enthält, die restriktiver sind als die Landwirtschaftsklausel. Wird der allgemeine Schutz von Pflanzen und Tieren über diese Vorschrift hinaus ausgedehnt, so kann er im Verhältnis zur Land- und Forstwirtschaft kaum weitergehen als der besondere Artenschutz³¹.

Schließlich ist zu bedenken, daß die im Rahmen des Artenschutzes getroffenen Pestizidregelungen potentiell eine umfassende Kontrolle des Pestizideinsatzes ermöglichen, soweit der Schutz des Naturhaushalts betroffen ist; auf die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und allgemein auf den Erholungsschutz können Entscheidungen im Rahmen des Artenschutzes wohl nicht gestützt werden. Das ist die dem Artenschutz immanente Schwäche. § 8 Abs. 1 BNatSchG erfaßt dagegen auch bloße Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes. Jedoch beschränkt § 8 Abs. 2 und 3 BNatSchG die Pflicht zum Ausgleich und auch die

Untersagungsbefugnis³² grundsätzlich auf Maßnahmen, die bereits aufgrund anderer Rechtsvorschriften einer behördlichen Kontrolle unterliegen (§ 8 Abs. 2 S. 2 BNatSchG). Das ist beim Pestizideinsatz regelmäßig nur bei den wenigen Mitteln der Fall, die nach §§ 2 und 3 der Verordnung über Anwendungsverbote und -beschränkungen einer behördlichen Kontrolle unterliegen; im übrigen bestehen beim Flugzeugeinsatz vielfach landesrechtliche Anzeigepflichten. Von der Möglichkeit, Eingriffe in weitergehendem Umfang einer behördlichen Kontrolle zu unterwerfen (§ 8 Abs. 9 BNatSchG), haben viele Länder keinen Gebrauch gemacht. Die erweiternde Auslegung des Eingriffsbegriffs würde darüber hinaus allerdings praktische Bedeutung für Maßnahmen erlangen können, die von der öffentlichen Hand durchgeführt werden (§ 8 Abs. 6 BNatSchG).

Insgesamt besteht daher m. E. zwar ein gewisses, aber kein besonders starkes Bedürfnis nach einer erweiternden Auslegung des Eingriffsbegriffs. Entscheidend ist, daß auch bei systematischer Verortung von Regelungen über den Pestizideinsatz beim Artenschutz im allgemeinen ausreichende Kontrollmöglichkeiten vorhanden sind; die einzige Schwäche ist hier der Erholungsschutz.

2. Inhaltliche Kontrollmaßstäbe

Grenzen für eine Kontrolle über den Pestizideinsatz durch das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege ergeben sich insbesondere aus der Landwirtschaftsklausel der §§ 8 Abs. 7, 22 Abs. 3 BNatSchG. Schädlingsbekämpfung im Rahmen der ordnungsmäßigen land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung ist nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen bzw. begrenzt die gesetzlichen Verbote im Rahmen des Artenschutzes. Inwieweit das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege dennoch eine effektive Kontrolle des Pestizideinsatzes auf land-, forst- und fischereiwirtschaftlich genutzten Flächen ermöglicht, entscheidet sich nach der Auslegung dieser Klausel und den Konsequenzen, die die Länder hieraus gezogen haben.

Ausgangspunkt muß die Überlegung sein, daß der Begriff der Ordnungsmäßigkeit nicht schlechthin als gegenwärtig übliche Art der Bodenbearbeitung zu verstehen, sondern im Lichte der ökologischen Grundsätze des Gesetzes, d.h. insbesondere der §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 Nrn. 1, 4, 6, 8, 9 und 10 BNatSchG, auszulegen ist³³. Wenngleich der Gegensatz zwischen Landwirtschaft und Naturschutz nicht aufhebbar ist, so bedeutet das tendenziell einen Vorrang zugunsten ökologischer Kriterien bei der Bestimmung dessen, was im Einzelfall ordnungsgemäß ist. Zwar nehmen §§ 8 Abs. 7, 22 Abs. 3 BNatSchG die ordnungsmäßige land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung von den strikten Anforderungen der §§ 8, 22 BNatSchG aus, in dessen ist diese Ausnahme im Lichte der grundlegenden Ziele des Gesetzes insgesamt zu interpretieren. Der Gesetzgeber hat diese Wechselwirkung dadurch unmißverständlich zum Ausdruck gebracht, daß er in § 8 Abs. 7 BNatSchG auf die »im Sinne dieses Gesetzes ordnungsgemäße« Bodennutzung verweist. Im gleichen Sinne dürfte § 22 Abs. 3 BNatSchG zu verstehen sein.

In der Sache wollen diesen Gedankengang wohl auch diejenigen Autoren zum Ausdruck bringen, die auf das Prinzip der nachhaltigen Bodennutzung abstellen³⁴. Jedoch ist mit derartigen Formulierungen nicht deutlich genug gemacht, daß nicht isoliert von der jeweils in Anspruch genommenen Grundfläche ausgegangen werden darf, sondern ökologische Auswirkungen insgesamt in Rechnung zu stellen sind³⁵. Deshalb ist die Aussage, die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln gehöre (nur dann und immer dann) zur ordnungsgemäßen Bodennutzung, wenn es sich um zugelassene Mittel handele und diese in der richtigen, sachgerechten Weise angewendet würden³⁶, für sich wenig aussagekräftig,

weil zuerst zu bestimmen ist, was sachgerechte Anwendung ist. Wenn diese Formulierung nur bedeutet, daß bei Beachtung der nach Pflanzenschutzrecht, etwa durch eine Auflage für Anwendungshinweise (§ 8 Abs. 1 PflSchG), vorgeschriebenen oder empfohlenen Art der Anwendung per se ordnungsgemäße Bodennutzung vorliege, so wäre dem nicht zu folgen. Allerdings darf das Naturschutzrecht bei der Anwendungskontrolle auch nicht davon ausgehen, daß ein zugelassenes Mittel generell ökologisch unerwünscht ist. Vielmehr ist es erforderlich, die Kontrolle über die Anwendung des Mittels auf die besonderen Gegebenheiten des Einzelfalls zu beschränken. Dies kann das Verlangen nach Verwendung von ökologisch weniger bedenklichen Mitteln einschließen. Insbesondere ist eine Kontrolle über den Umfang des Einsatzes von Schädlingsbekämpfungsmitteln möglich³⁷ (und, da das Pflanzenschutzrecht diese Frage nicht regelt, auch kompetenzrechtlich zulässig).

Soweit man vom Eingriff in Natur und Landschaft ausgeht, ergeben sich die maßgeblichen Kontrollmaßstäbe aus § 8 Abs. 3 BNatSchG. Danach ist, wenn die Beeinträchtigung nicht zu vermeiden oder nicht im erforderlichen Maße auszugleichen ist, der Eingriff zu untersagen, wenn die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft im Range vorgehen.

Diesem Abwägungsgrundsatz widerspricht es, wenn das OVG Münster in der Tormona-80-Entscheidung³⁸ von einem fast absoluten Vorrang der Interessen des Waldbesitzers an der Durchführung von Forstschutzmaßnahmen ausgeht und die Sperrung der betroffenen Waldfläche als die im Regelfall dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechende Maßnahme ansieht. In einem vielbesuchten Erholungswald, auch wenn er nicht formal unter Schutz gestellt ist, kann ein das Landschaftsbild³⁹ auf erhebliche Zeit, wenngleich nicht auf Dauer, verunstaltender großflächiger Herbizideinsatz nach der Abwägungsklausel unzulässig sein, weil das an sich mögliche Sperren der Fläche diese der Erholung entziehen würde. Insoweit kann die vom Landwirtschaftsminister des Landes Nordrhein-Westfalen herangezogene Forstästhetik nach geltendem Recht durchaus ein relevanter Gesichtspunkt sein. In gleicher Weise lassen sich andere Situationen denken, in denen die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorrangig sind, insbesondere bei der Beeinträchtigung von Lebensräumen seltener Arten.

Die beiden modernen Länderregelungen, die bei der Kontrolle der Anwendung von Pestiziden systematisch beim Eingriff in Natur und Landschaft einsetzen, entsprechen weitgehend den entwickelten Gedankengängen. Einmal nehmen sie nicht etwa, wie dies viele andere Landesregelungen tun, die Land- und Forstwirtschaft gänzlich aus der Regelung heraus, sondern ziehen die Grenze bei der Ordnungsmäßigkeit der Nutzung. Die nach diesen Regelungen erforderliche Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Anwendung der chemischen Mittel im öffentlichen Interesse erforderlich ist und nicht überwiegende Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege entgegenstehen⁴⁰.

Soweit die Kontrolle über die Anwendung von Pestiziden systematisch beim Artenschutz angesiedelt wird, ergeben sich — abgesehen von der Bindungswirkung der bundesrechtlichen Landwirtschaftsklausel — die Kontrollmaßstäbe erst aus dem Landesrecht. Mit einer Ausnahme⁴¹ enthalten diese Regelungen Einschränkungen, die bundesrechtlich nicht geboten sind. Sie streben nur eine Kontrolle über den Pestizideinsatz in der freien Landschaft außerhalb der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung an⁴². Die Kontrolle beschränkt sich damit praktisch auf den Einsatz von Herbiziden zum Freihalten von Verkehrsanlagen und von Bekämpfungsmitteln gegen Hygieneschädlinge (z.B. Stechmücken) in der freien Landschaft. Diese Regelungen vermögen einem wesentlichen Problem der Anwendung von Schädlingsbe-

kämpfungsmitteln, nämlich der Bedrohung der Pflanzen- und Tierwelt durch übermäßigen Einsatz auf land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen, nicht gerecht zu werden. Es kommt hinzu, daß keine einzige dieser Regelungen einen Genehmigungsvorbehalt enthält⁴³. Überwiegend finden sich Verbotstatbestände mit Befreiungsmöglichkeit. Diese Verbotstatbestände sind in der Regel an unbestimmte einschränkende Voraussetzungen geknüpft, die als Genehmigungsvoraussetzungen einen Sinn machen, als Tatbestandsmerkmale eines Verbots aber überaus problematisch sind. Es steht daher zu befürchten, daß die Verbote weitgehend wirkungslos bleiben werden, weil der Anwender mit gutem Gewissen davon ausgehen kann, daß seine Maßnahme nicht unter das Verbot fällt⁴⁴.

Immerhin ist festzustellen, daß sämtliche Landesregelungen den Willen des Landesgesetzgebers dokumentieren, dem Problem der Pestizidanwendung zumindest in der freien Landschaft außerhalb der land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen, die vielfach als Lebensräume für bedrohte Arten in Betracht kommen, erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. Die in den Landesregelungen gewählten Kontrollmaßstäbe — seien es Tatbestandsmerkmale des Verbots oder Genehmigungs- oder Befreiungsvoraussetzungen — gehen nicht einseitig von einem Vorrang der Zulassung nach dem Pflanzenschutzrecht aus, sondern gestatten und erfordern eine Abwägung des öffentlichen Interesses am Pestizideinsatz mit den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes. Dies ist angemessen und verstößt auch dann nicht gegen Bundesrecht, wenn der landesrechtliche Verbotstatbestand absolut gefaßt ist und die Abwägung erst im Rahmen der Entscheidung über die Befreiung stattfindet.

IV. Kontrolle des Pestizideinsatzes in Schutzgebieten

Stärker ist die Position des Natur- und Landschaftsschutzes gegenüber dem Einsatz von Schädlingsbekämpfungsmitteln in Gebieten, die einer der Schutzkategorien des Vierten Abschnitts des BNatSchG angehören. Bei der Festlegung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten, flächenhaften Naturdenkmälern und geschützten Landschaftsbestandteilen müssen in der jeweiligen Schutzverordnung auch die zur Erreichung des Schutzzwecks erforderlichen Verbote und Beschränkungen festgelegt werden (§§ 13 Abs. 2, 14 Abs. 2, 15 Abs. 2, 17 Abs. 2, 18 Abs. 2 BNatSchG). Dazu können auch Beschränkungen hinsichtlich der Anwendung von Schädlingsbekämpfungsmitteln gehören. Insoweit gilt die Landwirtschaftsklausel des § 8 Abs. 7 BNatSchG nicht⁴⁵.

Dies folgt einmal daraus, daß das Gesetz bezüglich der formal geschützten Gebiete nicht beim Eingriff in Natur und Landschaft ansetzt; es können auch Handlungen untersagt werden, die keinen Eingriff i. S. des § 8 Abs. 1 BNatSchG darstellen. Der Schutz wird dadurch verwirklicht, daß die Schutzverordnungen die Handlungen nennen müssen, die in dem Gebiet zur Erreichung des Schutzzweckes geboten sind. Zum anderen ergibt sich aus § 15 Abs. 2 BNatSchG, daß in den — schwächeren Schutz erfordernden — Landschaftsschutzgebieten die Schutzbestimmungen nur »unter besonderer Beachtung des § 1 Abs. 3« zu formulieren sind. Diese Bestimmung stellt eine Art abgeschwächter Landwirtschaftsklausel dar und wäre unverständlich, wenn § 8 Abs. 7 BNatSchG auch in den Schutzgebieten gälte⁴⁶. In besonders geschützten Gebieten genießen die Belange der Land- und Forstwirtschaft daher keine besondere Privilegierung. Jedoch ist in Landschaftsschutzgebieten auf sie möglichst Rücksicht zu nehmen; in anderen Schutzgebieten stellen sie einen abwägungserheblichen Belang i. S. des § 1 Abs. 2 BNatSchG dar⁴⁸.

Im Landesrecht ist — unabhängig von einer konkreten Schutzverordnung — der Einsatz von Pestiziden in bestimmten Schutzkategorien (Naturschutzgebiete, z. T. auch flächenhafte Naturdenkmäler) vielfach bereits gesetzlich untersagt⁴⁹. Dadurch wird der nach dem BNatSchG gegebene Schutz noch verstärkt.

V. Ergebnis

Eine naturschutzrechtliche Kontrolle über die Anwendung von Schädlingsbekämpfungsmitteln ist nach geltendem Recht nur begrenzt möglich. Durchgreifende kompetenzrechtliche Bedenken gegen das geltende Recht bestehen nicht. Die gegenwärtig vorhandenen oder geplanten Regelungen des Bundes- und Landesrechts sind — bei all ihren Unvollkommenheiten — immerhin ein Schritt in die richtige Richtung. Es wird jetzt vor allem darauf ankommen, diese Regelungen auch zu praktizieren und Erfahrungen für eine künftige Erweiterung zu sammeln. Langfristig ist allerdings zu überlegen, ob der Bundesgesetzgeber nicht in Ausschöpfung seiner pflanzenschutzrechtlichen Kompetenz die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln umfassend regeln sollte.

Anmerkungen

- 1 RdL 1977, 104.
- 2 Vom 23. 7. 1971, BGBl I S. 1117, i. d. F. der Verordnung zur Neufassung der Verordnung über Anwendungsverbote und -beschränkungen für Pflanzenschutzmittel vom 31. 5. 1974, BGBl I S. 1204, geändert durch Verordnung vom 7. 4. 1977, BGBl I S. 564.
- 3 Dazu allgemein Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, Stellungnahme zur Anwendung von 2,4,5-T bei der Unkrautbekämpfung im Forst, Mitteilungsheft 181, 1978.
- 4 Vom 4. 3. 1969, BGBl I S. 183.
- 5 AaO.
- 6 Dazu Reh binder, Das Recht der Umweltchemikalien, Definitionen, Ziele und Maßnahmen, Berichte 9/78 des Umweltbundesamts, 1978, S. 134 ff.
- 7 OVG Münster, RdL 1977, 104.
- 8 BGH, NJW 1966, 1570; Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht, 1976, Rdnr. 52; Giesecke-Wiedemann-Czychowski, WHG, 3. Aufl. 1979, § 3 Anm. 8 m. w. N.; a. M. Sieder-Zeitler-Dahme, WHG, § 3 Rdnr. 17 für die übermäßige Verwendung, die zwangsläufig zu Einwirkungen auf das Grundwasser führt.
- 9 Breuer, aaO, Rdnr. 42; Giesecke-Wiedemann-Czychowski, WHG, § 3 Anm. 7b; einschränkend Sieder-Zeitler-Dahme, WHG, § 3 Rdnr. 17.
- 10 Giesecke-Wiedemann-Czychowski, WHG, § 3 Anm. 13a; Sieder-Zeitler-Dahme, WHG, § 3 Rdnr. 11a; Breuer, aaO Nachtrag Rdnr. 10.
- 11 OVG Münster, RdL 1977, 104, Sieder-Zeitler-Dahme, WHG, § 3 Rdnr. 29.
- 12 Sieder-Zeitler-Dahme, WHG, § 3 Rdnr. 11a.
- 13 Sieder-Zeitler-Dahme, WHG, § 19 Rdnr. 23a.
- 14 Giesecke-Wiedemann-Czychowski, WHG, § 19 Anm. 12g; Sieder-Zeitler-Dahme, § 19 Rdnr. 23, 23a.
- 15 BayVGh, ZfW 1976, 235; Sieder-Zeitler-Dahme, WHG, § 19 Rdnr. 23a.
- 16 Vgl. OVG Münster, RdL 1977, 104.
- 17 So schon Reh binder, in: Döhring/Iglish, Probleme der Insekten- und Zeckenbekämpfung, 1978, S. 230, 234 f.
- 18 Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, GG, Art. 31 Rdnr. 31; Bernhardt, in: Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung, Art. 31 Rdnr. 23; vgl. BVerfGE 7, 342, 354.

- 19 BVerfGE 1, 283, 296; 7, 342, 347 ff; 9, 268, 288; Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, GG, Art. 31 Rdnr. 31, Art. 72 Rdnr. 10; Bernhardt in: Bonner Kommentar, Zweitebearbeitung, Art. 31 Rdnr. 23.
- 20 Vgl. die Vorgehensweise des OVG Münster, RdL 1977, 104 bezüglich wasserrechtlicher Belange.
- 21 §§ 7 R-P, 17 Abs. 1 Saarl, ebenso schon § 17 Abs. 1 B-W.
- 22 §§ 28 Abs. 2 Berl, 28 Abs. 3 Bre, 27 Abs. 3 Entw. Hbg, § 23 Abs. 1 Nr. 1 Hes, 29 Abs. 4 Entw Nds, 47 Abs. Nr.1 NRW, ferner schon 26 Abs. 3 S-H, Art. 14 Abs. 2 S. 2, 15 Abs. 2 Bay.
- 23 Kolodziejcok-Recken, BNatSchG, § 8 Rdnr. 31, Pielow, RuN 1979, 15.
- 24 Bernatzki-Böhm, BNatSchR, § 8 Rdnr. 15; vgl. Friedlein-Weidinger, Bayerisches Naturschutzgesetz, 1973, Art. 5 Anm. 2, 3; Pielow, RuN 1979, 15.
- 25 Kolodziejcok-Recken, BNatSchG, § 8 Rdnr. 32; Bernatzki-Böhm, BNatSchR, § 8 Rdnr. 3, 4.
- 26 Kolodziejcok-Recken, aaO; Bernatzki-Böhm aaO; a. M. offenbar Soell, in: Der Mensch und seine Umwelt, Schriftenreihe der Universität Regensburg, Bd. 2, 1980, S. 155, 168; ders. RuN 1980, 1, 5 und II Fn. III.
- 27 Stenschke, BayVBI 1977, 725, 726; Fischer, BayVBI 1978, 397, 398; Pelhak-Köper, BayVBI 1978, 1972; Friedlein-Weidinger, Bay-NatSchG, 1973, Art. 5 Anm. 8.
- 28 Eigenartigerweise findet sich diese Diskussion auch bei Autoren, die es zuvor abgelehnt haben, den Pestizideinsatz als Eingriff zu qualifizieren; vgl. Kolodziejcok-Recken, § 1 Rdnr. 33, § 8 Rdnr. 36.
- 29 Bernatzki-Böhm, BNatSchR, § 21 Rdnr. 1.
- 30 Kolodziejcok-Recken, BNatSchG, § 8 Rdnrn. 2, 42.
- 31 Vgl. demgegenüber Kolodziejcok-Recken, BNatSchG, § 8 Rdnr. 38.
- 32 Pielow, RuN 1979, 15, 16 und 18.
- 33 Vermittlungsausschluß, 7. WP, Stenografische Berichte, S. 18550; Sening, BayVBI 1978, 394, 395; Müller, NJW 1977, 925, 928; Bernatzki-Böhm, BNatSchR, § 8 Rdnr., Pielow, RuN 1979, 15, 18; abw. wohl Soell, in: Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht, 1979, S. 341, 351 f., ders. RuN 1980, 1, 5.
- 34 Kolodziejcok-Recken, BNatSchG, § 1 Rdnr. 33, § 8 Rdnr. 36; Engelhardt-Brenner, Naturschutzrecht in Bayern, 1978, Art. 5 Anm. 6.
- 35 Sening aaO.
- 36 So Kolodziejcok-Recken, aaO.
- 37 Vgl. § 28 Abs. 3 Bre.
- 38 RdL 1977, 104.
- 39 Zum Begriff s. Kolodziejcok-Recken, BNatSchG, § 8 Rdnr. 7.
- 40 §§ 7 R-P, 17 Abs. 1 Saarl; abw. aber § 17 Abs. 1 B-W.
- 41 § 28 Abs. 3 Bre.
- 42 §§ 29 Abs. 2 Berl, 26 Abs. 3 S-H, 29 Abs. 4 Entw. Nds, 27 Abs. 3 Entw. Hbg, § 23 Abs. 1 Nr. 1 Hes schützt auch Wiesen, § 47 Abs. 1 Nr. 1 NRW, wohl auch Art. 14 Abs. 2 S. 2, 15 Abs. 2 Bay.
- 43 § 23 Abs. 1 Hes, der einen Genehmigungsvorbehalt enthält, ist nicht in das Gesetz übernommen worden.
- 44 Abw. nur § 47 Abs. 1 Nr. 1 NRW.
- 45 Kolodziejcok-Recken, BNatSchG § 8 Rdnr. 38; Bernatzki-Böhm, BNatSchR § 8 Rdnr. 18, § 12 Rdnr. 7; Fischer, BayVBI 1978, 397, 398; Stenschke, BayVBI 1978, 725; Sening, BayVBI 1978, 394, 396; wohl auch VG Freiburg, NuR 1979, 74, a. M. für das bayerische Recht Pelhak-Köper, BayVBI 1978, 172 f.
- 46 Fischer, BayVBI 1978, 397, 398.
- 47 Fischer, aaO.
- 48 Bernatzki-Böhm, BNatSchR § 8 Rdnr. 18, § 12 Rdnr. 8.
- 49 §§ 17 Abs. 2 B-W, 26 Abs. 3 S-H, 17 Abs. 2 Saarl.

Arten- und Biotopschutz — seine Grundlagen und ein Vergleich des Naturschutzrechts von Bund und Ländern

1. Allgemeines

Die Diskussion des Themas zeigt, daß man sich zunächst einen Einblick in den funktionalen Aufbau von Ökosystemen und damit über die realen Voraussetzungen von Artenschutz und Biotopschutz in der Bundesrepublik verschaffen muß.

Es gibt so etwas wie den »Selbstschutz von Arten« in Ökosystemen — also Schutz von Arten durch ihre eigenen Mechanismen, um innerhalb der Ökosysteme langfristig bestehen zu können. Es gibt weiter den Schutz von Arten durch Mechanismen der Ökosysteme, in denen sie leben, mit deren Hilfe die Existenz von Arten durch Funktionsprinzipien der Ökosysteme gesichert werden. Beide Strategien ergänzen sich. Darauf beruht in entscheidendem Maße die Funktionsfähigkeit von natürlichen Systemen.

Ich gehe in meinem Referat nicht vorrangig von der juristischen Seite der Biotopschutz- und Artenschutzprobleme aus, sondern mehr von biologischen Gesichtspunkten. Ich versuche wichtige Fehlbereiche des Biotop- und Artenschutzes aufzuzeigen, um eine verbesserte Effizienz auf diesem Gebiet zu erreichen.

Die Unsicherheit im Rahmen von Entscheidungen zum Arten- und Biotopschutz — Herr Salzwedel hat dazu bereits einiges ausgeführt — scheint mir besonders eklatant zu sein. Für den Artenschutz gilt dies trotz der Bundesartenschutzverordnung; dies gilt auch trotz des Bundesnaturschutzgesetzes: Gerade letzteres ist — in bezug auf Arten- und Biotopschutz — als Rahmengesetz in seiner Regelungskompetenz gegenüber den Ländern erheblich eingeschränkt. Die Ausfüllung des Bundesnaturschutzgesetzes stellt aber gerade eine Aufgabe mit *Schwerpunkten im Biotop- und Artenschutz* dar. Die spezifischen rechtlichen Regelungen müssen dazu insbesondere durch die Ländergesetze vorgenommen werden. Leider wird aber der Biotopschutz durch die Ländergesetze mit sehr unterschiedlicher legislativer Qualität wahrgenommen, der Artenschutz sogar gleichmäßig schlecht.

2. Bestandsaufnahme der Arten und Ökosysteme als Basis für den Artenschutz und Biotopschutz

Zunächst etwas zur *Bestandsaufnahme der Arten* als Voraussetzung für den Artenschutz. Hier geht es um Fragen wie: Was müssen wir an Arten schützen, um welche Ökosysteme zu erhalten? Was müssen wir und wie müssen wir Ökosysteme schützen, um Arten zu erhalten? Von welcher ökologischen Diversität in seinen Ansprüchen ist das biologische Potential, das geschützt werden soll? Natürlich muß der Schutz der Ökosysteme und der Schutz der Arten den Mittelpunkt des gesamten Naturschutzes darstellen.

In Mitteleuropa können wir von insgesamt etwa 130 Ökosystem-Typen ausgehen — wenn wir eine Grobeinteilung der Ökosysteme zugrunde legen —, davon 80 terrestrische Systeme und etwa 50 aquatische Systeme (vgl. HEYDEMANN & NOWAK 1980).

Die *Differenzierung der Ökosysteme* ist im terrestrischen Bereich größer als im aquatischen Bereich. Die aquatischen Ökosysteme des Süßwassers verteilen sich ungleichgewichtig auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland: Sie treten besonders in Schleswig-Holstein (Ostholsteinische

Seenplatte, Lauenburgische Seenplatte) und in Baden-Württemberg (Bodenseegebiet) hervor. Die marinen Ökosysteme finden sich im wesentlichen in zwei Bundesländern: in Niedersachsen und in Schleswig-Holstein, mit geringerem Anteil auch in den Stadtstaaten Hamburg (Elbeästuar, Scharhorn) und im Bereich Bremen (Weserästuar).

3. Flächenpotential der Ökosysteme

Für die Planung des Schutzes von Ökosystemen stellt sich zunächst die Frage, wieviel Flächen die verschiedenen Ökosysteme in der Bundesrepublik zur Verfügung haben? Auf den 55 % Fläche, die zum Agrar- und Gartenbaubereich gehören, finden sich nur etwa 6–8 Ökosystem-Typen. Im Agrarbereich gebraucht man Ökosysteme, um die Nahrungsproduktion für den Menschen zu sichern. Man steigert die Produktion der Agrarökosysteme vor allem durch die Mittel der Monotonisierung und hohen Nährstoffzufuhr, soweit die Stoffwechselintensität der Pflanzen dies jeweils zuläßt. Dieses ökonomische Produktionsziel in Agrarsystemen stellt genau das Gegenteil von Trends dar, die wir in der biologischen Evolution von Ökosystem-Funktionen kennen: statt Monotonisierung wird in der Natur die jeweils höchstmögliche »*Polytonisierung*«, also größte Diversität des Arteninventars angestrebt. Die Einzelart übernimmt dabei nur eine kleine Rolle im Zusammenspiel vieler Kräfte.

Es läßt sich in der natürlichen Selektion auch das Gegenteil zum Züchtungsziel des Menschen in bezug auf die Mastung von Tieren — wie sie im Rahmen der Agrarproduktion stattfindet — feststellen: In Naturbiotopen haben in der Mehrheit *kleinere Formen ohne Übergewicht von Reservestoffen* im Rahmen der Überlebensstrategien die größere Chance zu bestehen.

Von der Gesamtfläche der Bundesrepublik stehen neben den 55 % Fläche für die 6–8 *Agrarökosysteme* noch 30 % der Fläche für die 12–14 *Forstökosysteme* zur Verfügung. Auf 85 % der Fläche der Bundesrepublik wird also mit etwa 20 Ökosystemen biologische Rohstoffherstellung betrieben. Auf rd. 2 % der Fläche wird diese Produktion verteilt (Verkehrswege) und auf 10 % der Fläche (Ballungszentren, Siedlungen, Industriegebiete) wird diese Produktion verbraucht oder umgesetzt.

Bei dieser *Flächenbilanz* fallen — unter Ökosystem-Gesichtspunkten betrachtet — *ungewöhnliche Phänomene* auf: Eine tote, betonierte oder asphaltierte Fläche wird zur Verteilung der biologischen Produktion benutzt. Wenn beispielsweise ein großes Waldökosystem unter naturnahen Gegebenheiten seine erzeugte Produktionsmasse verteilt, so geschieht dies meist durch mobile laufende oder flugaktive Organismen über biologisch funktionsfähige Unterlagen, über den Boden, über die Vegetation usw. Nur biologisch aktive Zonen sind in Ökosystemen auf die Dauer erhaltungsfähig und konkurrenzfähig. Der *Biotopschutz* wird durch den wachsenden Anteil betonierter oder asphaltierter Zwischenregionen immer erfolgloser.

4. Minimalflächen für den Biotopschutz

Nach Abzug der anthropogen genutzten Gebrauchsflächen bleiben in der Bundesrepublik noch 3 % ungenutzte Flächen

übrig. Diese Flächen sind der Rest an Lebensraum für alle anderen 110 Ökosystem-Typen. Das bedeutet, daß über 80 % aller Ökosystem-Typen in der Bundesrepublik infolge Flächenminderung gefährdet sind. Das bedeutet auch eine Reduzierung auf etwa 7000 ha Fläche pro Ökosystem-Typ. In diese Fläche müssen sich die Einzelbestände teilen, die zum jeweiligen Ökosystem gehören. Viele Einzelbestände eines einzelnen Ökosystem-Typs befinden sich bereits unter der typischen Minimalgrenze von 200–300 ha; für einige Ökosystem-Typen liegt die Minimalgrenze aber weit darüber, nämlich bei 5–800 ha für den Einzelbestand. Unterhalb der Minimalgröße sind nicht alle Habitate und nicht alle Konstituenten als »Betriebseinheiten« dieses Ökosystems vorhanden. Dabei ist zu beachten, daß der *Minimalraumanspruch eines gesamten Ökosystems* aus Hunderten oder Tausenden von Arten ein gänzlich anderer als der *Minimalraumanspruch einer seiner Arten*, und auch ein gänzlich anderer als der Anspruch eines der Individuen einer Art ist. Die Folge davon ist, daß man für den Bereich »Artenschutz« und für den Bereich »Ökosystemschutz« oft von ganz unterschiedlichen Minimalarealen als Schutzfordernissen ausgehen muß. Hier benötigen wir noch sehr viel umfangreichere Datenmengen als bisher vorhanden.

5. Anteil der Naturschutzgebiete an der Gesamtfläche

Nun zur Frage, wieviel Möglichkeiten für die Unterschutzstellung von Ökosystemen genutzt wurden. 0,8 % der Fläche der Bundesrepublik — also von den 3 % nicht genutzter Fläche etwa ein Viertel — stehen unter Naturschutz. In diese Fläche teilen sich die gesamten 110 Ökosystem-Typen — allerdings einige vorrangig, da nicht alle Biotoptypen gleichgewichtig als Naturschutzgebiete vertreten sind — auch nicht gleichgewichtig im Verhältnis zu ihrem flächenhaften Vorkommen. Das liegt an einem hohen Maß an Zufälligkeiten bei der Unterschutzstellung.

Eine besondere Tendenz besteht heute im Naturschutz in Richtung der Entwicklung eines »*Feuchtgebietsschutzes*«. Das ist verständlich, weil man mehr Trockenlegungen von Feuchtgebieten vorgenommen hat, als Vernässungen durch Aufstauungen von Trockengebieten. Aber zukünftig muß der Ökosystemschutz auch vermehrt den *Trockengebieten* zukommen, denn künstliche Beregnungen von Ackersystemen und die dadurch entstehende Abdrift von Wasser (durch die Luft oder durch den Boden) haben auch den umgekehrten Effekt auf angrenzende Trockengebiete: Sie befeuchten Trockengebiete und verändern dadurch die Arten-Kombination. Trockene Feldraine, trockene Böschungen, also der Biotoptyp von Trockenrasen und Halbtrockenrasen kann von Beregnungsmaßnahmen erheblich gestört werden. Neben dem Schutz gegen Nährstoffabdrift (etwa für Magerrasen), wird es also zukünftig vermehrten Schutz gegen künstliche Regenabdrift geben müssen.

Insgesamt bewirkt die Landwirtschaft eine *Monotonisierung des Feuchtigkeitszustands der Landschaft* und ergibt damit umfangreiche Ursachen für eine Zerstörung von Ökosystemen, die im Rahmen einer diversen Feuchtigkeitskala zur Existenz eine andere Feuchtigkeitsstufe benötigen als sie für die Landwirtschaft wichtig ist.

6. Verteilung der Arten auf Ökosysteme und die Zuordnung der Arten zu taxonomischen und ökologischen Gruppen

110 Ökosystem-Typen müßten auf jeden Fall *repräsentativ* in Naturschutzgebieten vertreten sein, weil sie alle schon durch die Folge der Flächenminderung als gefährdet anzusehen sind. Verteilt auf alle Ökosystem-Typen, gibt es in Mitteleuropa etwa 77000 Arten, davon gehören rd. 5000 Arten zu den verschiedenen Agrarökosystemen, 80 % von diesen 5000 Arten zum Grünlandbereich.

Innerhalb der letzten 25 Jahre hat sich offensichtlich — nach neueren Untersuchungen in Agrarökosystemen — schon an manchen Standorten eine *Reduzierung der Artenzahl* in diesen Bereichen auf 10–30 % ergeben. Die Veränderung der Arteninventare wird durch die Verstärkung der mechanischen und chemischen Einflüsse bewirkt. Die Verringerung der Artenzahlen hat die Tragfähigkeit von Selbstregulationsprozessen in Agrarökosystemen entscheidend eingeschränkt.

Vom *Gesamtbestand von 77000 Organismen-Arten* als taxonomische Grundeinheiten entfallen 60000 Arten auf die *Fauna*. Die Arten zeigen eine sehr unterschiedliche Verteilung auf die verschiedenen Größentypen. Die Funktionen des Ökosysteme werden — in bezug auf die Lebensformtypen — vornehmlich von Arten unter 3 cm Körpergröße bzw. unterhalb von 5 g Körpergewicht bestritten. Nur 0,8 % der Arten (500 Arten) gehören zu den größeren Formen, also vor allem zu den *Wirbeltieren*. 99,2 % der Tier-Arten entfallen auf *Wirbellose*. Entscheidende Stoffkreislaufprozesse — über mindestens 3 verschiedene Konsumentenstufen — laufen im Bereich der Wirbellosen ab, dagegen meist nur 1–2 Stufen über den Bereich der Lebensformtypen über 3 cm Körpergröße. Letztere Organismenarten kann man — im Rahmen des Artenschutzes — wegen ihrer Körpergröße leichter einzeln schützen: Sie sind leichter erkennbar, leichter bestimmbar, ihr Fehlen ist leichter bemerkbar. Die *Gefährdungsgrade* liegen bei über 40 % der Pflanzenarten und zwischen 55 und 70 % bei den Tierarten.

7. Schwierigkeit der Unterscheidung der Arten — ein Faktor im Artenschutz

Zweifellos ist die Mehrheit der Organismen-Arten schwer bestimmbar. Dies erschwert für solche Formen den Artenschutz beträchtlich. Inwieweit müssen wir für den Artenschutz aber »*Arten*« als taxonomisch unterscheidbare Einheiten zugrunde legen? Können wir möglicherweise nicht mit anderen Taxa, wie »*Gattungen*« oder »*Familien*« arbeiten, wenn bestimmte Arten einer Gattung oder Familie schwer erkennbar sind? Diese Frage läßt sich mit Einschränkungen bejahen. *Es kann mit dem Artenschutz nicht so lange gewartet werden, bis die Artenunterscheidung für jeden Nichtspezialisten einfach geworden ist.* Wahrscheinlich wird dies niemals der Fall sein. Statt dessen muß mit größeren taxonomischen Einheiten gearbeitet werden, wenn eine Bestimmung bis zur Art nicht möglich ist. Als Leitsatz muß gelten, daß lieber eine Art zuviel, als eine Art zu wenig geschützt wird. In jedem Fall ist Artenschutz der Wirbellosen besonders bedeutsam, weil die Funktion aller Ökosysteme von diesen 99 % der Arten besonders abhängig ist. Diese Abhängigkeit beruht nicht allein auf dem hohen Artenanteil, sondern vor allen Dingen auch darauf, daß der Stoffkreislauf allein im Bereich der Wirbellosen über mindestens 3 Konsumentenstufen geführt und damit innerhalb der Ökosysteme stabilisiert wird. Keine andere Organismengruppe ist in soviel verschiedenen Konsumentenstufen gleichzeitig vertreten.

8. Ein Grundproblem des Biotopschutzes: »Die ordnungsgemäße Landwirtschaft«

Die Land- und Forstwirtschaftsklausel im BNatSchG, die die sogenannte »*ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft*« generell von der Bewertung als »*Eingriff*« in Natur und Landschaft ausnimmt, basiert mit dieser Regelung nicht auf ökologischen Befunden, sondern stellt dazu nicht mehr und nicht weniger als eine »*politische Ausnahmeregelung*« dar. Die »*intensive*« Landwirtschaft von heute kann im gesetzlichen Sinne als ebenso »*ordnungsgemäß*« bezeichnet werden wie die extensive landwirtschaftliche Nutzungsform, die heute nur noch in kleinen Bereichen der Agrarsysteme ange-

wendet wird. *Intensive landwirtschaftliche Nutzung einer Fläche* ist im Zuge der Weiterentwicklung der Produktivität einem ständigen Wandel unterworfen. Dabei können in solchen Ökosystemen spezifische Artenschutz- oder Ökosystemschutz-Gesichtspunkte schwer oder gar nicht zum Tragen kommen. Insofern ist die immer wieder politisch herbeigeredete »Integration des Naturschutzes in die Landwirtschaft« — ohne Änderung der Bewirtschaftungsprinzipien — eine inhaltsleere und zugleich eine ökologisch falsche Erklärung.

Von der Bedrohung durch die Intensivierung der Landwirtschaft sind insbesondere folgende Ökosysteme betroffen:

8.1 Landwirtschaftlich extensiv bewirtschaftete Ökosysteme

Sie können trotz BNatSchG jederzeit in intensiv bewirtschaftete Systeme auf »ordnungsgemäßem Wege« umgewandelt werden. Vor allem gehören hierher die Ökosysteme der Streuwiesen, die Fruchtfolgeäcker mit eingeschobener Brache, die ungedüngten Feuchtwiesen, Trocken-, Halbtrocken- und Magerrasen, die nicht-mineralisch gedüngten, extensiv beweideten Feucht- und Magerweiden, extensiv gepflegte Obstanlagen, extensiv beweidete Salzwiesen-Ökosysteme (Salzrasen).

8.2 Forstwirtschaftlich extensiv bewirtschaftete Ökosysteme:

Dazu gehören:

- Bruchwälder
- Niederwälder, Kratts
- naturnahe Mischwälder verschiedenen Altersaufbaus
- Waldlichtungen mit Waldsaum-Systemen.

8.3 Alle im Rahmen land- oder forstwirtschaftlicher Betriebsmaßnahmen chemisch behandelten Systeme incl. der Systeme mit starken Randwirkungen,

insbesondere:

8.3.1 Die chemisch direkt behandelten Ökosysteme (bezüglich der Begleitfauna und Begleitflora), vor allem die Acker-Ökosysteme (Halmfrucht, Öfrucht-, Hackfrucht-Ökosysteme, Mais-Äcker).

8.3.2 Feldraine, Hecken, Säume an Feldern und Säume von Feldgehölzen, Ökosysteme der Krautschicht und Obstanlagen als indirekt behandelte oder in direkter Abdrift liegende Systeme.

8.4 Alle aquatischen Steh- und Fließgewässer-Systeme

als Abflusssysteme der mit organischem oder mit Mineraldünger behandelten (eutrophierten) oder mit Bioziden befrachteten (veränderten) Medien, die mit dem Wasserabfluß aus Agrar-Systemen in Berührung kommen. Die aquatischen Steh- und Fließgewässer werden wegen ihrer hohen Vernetzung ökologisch besonders stark durch Auswirkungen in Agrar-Ökosystemen betroffen.

9. Artenschutz im Vergleich

Die Bemühungen sind unverkennbar, durch Gesetze und Verordnungen einen verbesserten Artenschutz aufzubauen. Die Resultate dieser Anstrengungen im Naturschutzrecht sind infolge zahlreicher Widerstände noch recht bescheiden. Eine Synopse des Status quo scheint angebracht. Zunächst ist erkennbar, daß es eine starke Differenzierung in der Intensität des Arten- und Biotopschutzes in den einzelnen Ländern der Bundesrepublik, aber auch im innereuropäischen Vergleich gibt.

Eine Differenzierung von Recht und Praxis im Artenschutz in den einzelnen Ländern der Bundesrepublik und in Europa ist im Interesse eines wirksamen Schutzes soweit wie möglich abzubauen, da sonst eine *effiziente Kontrolle der Ursachen der Artengefährdung* oder Möglichkeiten ihres Schutzes nur schwer oder gar nicht durchführbar sind. Artenschutz-Gesichtspunkte findet man in der Bundesrepublik und in den Länder-Naturschutzgesetzen nur sehr beschränkt. Hier dominieren die *Biotopschutz-Aspekte*. Die Bundes-Artenschutzverordnung greift andererseits nur bestimmte gefährdete Artengruppen heraus.

Die Auswahlkriterien für die Arten in der Bundes-Artenschutzverordnung betreffen *solche Arten, die unmittelbar wirksamen Zugriffshandlungen* nach § 22 Abs. 2 des BNatSchG besonders ausgesetzt sind. Arten, die alleine durch Eingriffe in ihrem Biotop bedroht sind oder nur durch Umweltgifte, sind nicht aufgenommen worden.

Die Bundesländer können in Ergänzung zur Bundes-Artenschutzverordnung weitere Arten wildwachsender Pflanzen oder wildlebender Tiere ganz oder teilweise unter besonderen Schutz stellen (nach § 22 Abs. 5 BNatSchG).

Wichtig ist der *Erlaß von Besitz- und Verkehrsverboten* nach § 22 Abs. 1 Nr. 4 des BNatSchG für folgende Tierarten: Wildkatze, Luchs, Fischotter, Großtrappe und alle heimischen Greifvögel (in Ergänzung der Bundes-Artenschutzverordnung).

Es ist sehr zu bedauern, daß bestehende und künftige *jagdrechtliche Regelungen* von den Vorschriften des Artenschutzes ausgenommen bleiben, so daß die Jagd hier wieder eine Ausnahmeposition erhält. Auch das Aneignungsrecht der Jagdberechtigten gegenüber geschützten Arten bleibt gemäß § 1 Abs. 5 Bundes-Jagdgesetz leider bestehen. Dies ist gerade im Hinblick auf den Schutz der heimischen Greifvögel besonders bedenklich, da von zahlreichen Jagdberechtigten oder Jagdverbänden Abschub oder Fang von Habicht und Rohrweihe und anderen Greifvogelarten verlangt wird. Daraufhin ist beispielsweise wieder in Schleswig-Holstein — zunächst für ein Jahr — der Fang des Habichts (wenn auch nur mit Genehmigung) erlaubt. Beispielsweise ist es möglich, allein in einem Jahr die Population des Habichts wieder so zu verringern, daß dadurch die ein Jahrzehnt geförderte Aufwärtsentwicklung von Greifvogelbeständen zunichte gemacht werden kann. Hier hat also die Bundes-Artenschutzverordnung folgenschwere Lücken.

Die Regelung der Rechtsfolgen bei Verstoß gegen Besitz geschützter Arten bleibt den Ländern überlassen. Wenn man den Besitz von Individuen geschützter Arten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes nachweist, gilt das Verbot des Besitzes von Exemplaren dieser Arten nicht. Auch dieses ist eine höchst bedenkliche Regelung.

Ausnahmeregelungen vom Artenschutz für durch Ausrottung gefährdete Arten dürfen von den Ländern im übrigen nicht gegeben werden. Dafür ist es allerdings erforderlich, daß für die von Ausrottung bedrohten Arten eine gesonderte Liste erstellt wird.

Bedauerlicherweise ist in der *Bundes-Artenschutzverordnung* auch eine Ausnahme vom Artenschutz gegenüber dem *traditionellen Pflücken* bestimmter, an sich geschützter Pflanzenarten gemacht. Diese Ausnahmegenehmigung kann von den Ländern weiter erteilt werden. Unter Gesichtspunkten eines sinnvollen Artenschutzes ist dies eine nicht zu tolerierende Ausnahme, zumal gerade die regelmäßig wiederkehrenden *traditionellen Zugriffshandlungen* bei ständig kleiner werdenden natürlichen Biotopräumen eine wesentliche Vernichtungsursache darstellen.

Zum Fang und Halten für private Zwecke können die Länder zukünftig auch bestimmte Säugetiere, Amphibien und Reptilien freigeben. Dies ist für einige der angegebenen Arten,

z. B. für die Waldeidechse (*Lacerta vivipara*) bedenklich, da sich die Bestände dieser Art kaum in Gefangenschaft fortpflanzen.

Über diese Bedenken hinaus ist eine Ergänzung der Artenliste in der Bundes-Artenschutzverordnung vor allem für Wirbellose-Tierarten (Evertebrata) erforderlich und dringend notwendig.

Im folgenden wird diese Ergänzungsliste gegeben:

Wirbellose

9.1. Cnidaria (Nesseltiere)

9.1.1. Hydrozoa

- *Sertularia spec.*
- *Hydrallimannia spec.*

zum Schutz gegen »Seemoos-Fischerei«

9.2. Gastropoda (Schnecken)

Marine Arten:

- *Neptunea antiqua* — Neptunschnecke
- *Buccinum undatum* — Wellhornschnecke

zum Schutz gegen gewerbsmäßige Fischerei

9.3. Bivalvia (Muscheln)

- *Cerastoderma edule* — Herzmuschel
- *Modiolus modiolus* — Große Miesmuschel

zum Schutz gegen gewerbsmäßige Fischerei

9.4. Arthropoden (Gliederfüßler)

9.4.1. Arachnoidea (Spinnenartige)

- *Argiope ssp.* — Wespenspinne (Gießharz-Objekt)

9.4.2. Crustacea (Krebsartige)

- *Homarus vulgaris* — Hummer
- *Brachyura* — Kurzschwanzkrebse, alle Arten

zum Schutz gegen Luxuskonsum und Andenkenhandel

außer:

- *Carcinus maenas* — Strandkrabbe
- *Portunus holsatus* — Schwimmkrabbe
- *Eriocheir sinensis* — Wollhandkrabbe
- *Eupagurus bernhardus* — Einsiedlerkrebs

9.4.3. Insecta

9.4.3.1. Ensifera (Laubheuschrecken), alle freilebenden Arten

zum Schutz gegen Handel als Gießharz-Objekte

9.4.3.2. Grylloidea (Grillen), alle freilebenden Arten

zum Schutz gegen Handel

9.4.3.3. Hymenoptera (Hautflügler)

- *Cimbicoidea* (Keulenwespen), alle Arten
- *Vespoidea* (Faltenwespenartige), alle Arten
- außer: *Paravespula germanica*, *Paravespula vulgaris* und *Vespa rufa*
- *Sphecoidea* (Grabwespenartige), alle Arten
- *Pompiloidea* (Wegwespenartige), alle Arten

9.4.3.4. Coleoptera (Käfer)

- *Staphylinidae* (Kurzflügelkäfer) mit folgenden Arten:
- *Staphylinus ssp.*
- *Emus hirtus*
- *Ontholestes ssp.*

- *Creophilus maxillosus*

Schutz gegen Sammeln

- *Cerambycidae* (Bockkäfer), alle Arten bis auf die Holzschädlinge (länderweise unterschiedlich)
- *Chrysomelidae* (Blattkäfer), alle Arten

Schutz gegen Andenkenhandel

außer:

- potentiellen Schädlingen wie
- Leptinotarsa decemlineata* — Kartoffelkäfer
- Agelastica alni* — Erlenblattkäfer
- Galerucella viburni* — Schneeballblattkäfer
- Lochmaea capreae* — Weidenblattkäfer
- Lema-Arten (Blattkäfer-Hähnchen)
- alle *Halticinae* — Erdflöhe
- *Dytiscidae* (Gelbrandkäfer)
- alle *Dytiscus*-Arten — Große Gelbrandkäfer

9.4.3.5. Lepidoptera (Schmetterlinge)

- *Bombicoidea* (Spinnenartige), alle Arten (mit regionalen Ausnahmen bei schädlichem Auftreten einzelner Arten)
- *Cossidae* — Wurzelbohrer, alle Arten (mit regionalen Ausnahmen bei schädlichem Auftreten einzelner Arten)
- *Drepanidae* (Sichelflügler), alle Arten
- *Lithosiidae* (Flechtenspinner), alle Arten

9.4.3.6. Diptera — Zweiflügler

- *Syrphidae* — Schwebefliegen, alle Arten (bis auf schädliche Arten, wie *Lampetia (Merodon) equestris* = Gr. Narzissenfliege, *Eumerus tuberculatus* und *E. strigatus* = Kleine Narzissenfliege)
- *Asilidae* — Raubfliegen, alle Arten
- *Tachinidae* — Raupenfliegen, alle Arten

Auch die *Liste der »vom Aussterben bedrohten Tierarten«* in der Bundes-Artenschutzverordnung ist viel zu eng gefaßt. An dieser Stelle wird aus Zeit- und Platzgründen auf Vorschläge zur Erweiterung der Liste verzichtet.

10. Gesetzliche Regelungen des Biotop- und Artenschutzes im Ländervergleich

Um die Lücken im Biotop- und Artenschutz innerhalb der gesetzlichen Regelungen zu erkennen, ist es erforderlich, einen Vergleich der Länderregelungen vorzunehmen. In diesem Zusammenhang werden hier nur die auffallenden Besonderheiten registriert.

10.1. Landschaftspflegegesetz Baden-Württemberg (Landesnaturenschutzgesetz v. 24. 10. 75)

Es wird die Empfehlung gegeben, daß die Lebensstätten gefährdeter Arten vermehrt käuflich erworben werden (§ 27). Darüber hinaus ist es bemerkenswert, daß in diesem Gesetz die Wiederansiedlung von *Tierarten* besonders gefördert werden kann (§ 27). Man sollte aber nicht übersehen, daß zu einer solchen Wiederansiedlung eine sehr große ökologische Erfahrung gehört. Das Basiswissen über die natürliche oder potentielle geographische Verbreitung der Arten und deren ökologische Verteilung (auf die Biotope) ist oft nur gering. Dabei wird in mehreren anderen Landschaftspflegegesetzen gerade die Wiederansiedlung von Tierarten ausdrücklich untersagt oder es bedarf einer besonderen Zulassung der Naturschutzbehörden.

Für den allgemeinen Artenschutz ist in diesem Landschaftspflegegesetz sogar eine besondere Artengruppe — die *Pilze* — besonders hervorgehoben: Die Pilze werden möglicherweise auch als besondere Habitate für Tierarten aufgefaßt,

wie auch die zu schützenden *Hänge* und *Böschungen*. Weiterhin werden als besonders zu schützende Biotope die »Hecken« und »Röhrichte« herausgestellt (§ 29). Es wird die Aufstellung eines »Artenschutz-Programms« vorgeschrieben (§ 28). Darin sollen Verzeichnisse der vorhandenen Flora und Fauna, Verzeichnisse der verschiedenen gefährdeten Ökosysteme, Vorschläge für die Schutzmaßnahmen und den Grunderwerb von schutzwürdigen Gebieten gemacht werden und Richtlinien für Pflege- und Überwachungsmaßnahmen aufgestellt werden.

Es können auch solche Arten geschützt werden, die im eigenen Lande (Baden-Württemberg) gar nicht gefährdet sind (§ 30). Dadurch genießen auch solche Arten in Baden-Württemberg Schutz, die nur in anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland gefährdet sind. Arten sollten nämlich gerade dort geschützt und gefördert werden, wo sie noch häufig und in gesicherten Beständen vorkommen. Hier liegt also ein *positiver Ansatz im Artenschutz* vor.

Darüber hinaus können solche Arten geschützt werden, die *in den Nachbarländern keine speziellen Schutz* genießen. Das ist eine bemerkenswerte länderübergreifende Sicht des Artenschutzes — hoffentlich mit Initiativwirkung. Die Naturschutzbehörden können bestimmte Maßnahmen verbieten, die die Bestandsdichte von gefährdeten Arten schmälern können.

Die *Besitz- und Verkehrsverbote* (§ 31) lehnen sich ungefähr an die Bundes-Artenschutzverordnung an. Der Herkunftsnachweis für gezüchtete und gekaufte Arten wird darin verlangt. Diese Anforderung ist aber in ihrem Wert fraglich, da niemand sicher zu erkennen vermag, ob eine Art vor 5 Jahren oder vor 30 Jahren konserviert wurde. So lassen sich die Fundortetiketten jederzeit fälschen. Es müßten neue Überlegungen darüber angestellt werden, wie ein generelles Unterlaufen der geforderten Herkunftsnachweise für unter Artenschutz stehende Arten vermieden werden kann.

10.2. Bayern (Bayerisches Naturschutzgesetz v. 27. 7. 1973)

Wesentlich ist das Vorkaufsrecht für den Freistaat Bayern (sowie die Bezirke, Landkreise, Gemeinden, kommunalen Zweckverbände) für Grundstücke, die bewaldet sind (Art. 1 des Forstgesetzes), auf denen oberirdische Gewässer liegen, die Öd- und Umland sind, die an oberirdische Gewässer angrenzen oder sich in deren unmittelbarer Nähe befinden, die in Naturschutzgebieten und Nationalparks liegen oder auf denen Naturdenkmäler stehen (Art. 34).

Es kann auch eine »*Förmliche Enteignung*« zugunsten des Freistaates Bayern oder der Bezirke, Landkreise, Gemeinden oder der kommunalen Zweckverbände durchgeführt werden, soweit diese sich den Belangen des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der öffentlichen Erholung widmen und wenn Gründe des Naturschutzes und der Landschaftspflege es zwingend erfordern (Art. 35). Durch diese Regelungen der Artikel 34 und 35 kann der Biotop- und Artenschutz wesentlich erleichtert werden. Einzelne Biotope werden in diesem Gesetz nicht genannt. Auch sind keine besonderen Maßnahmen im Rahmen von »Artenschutzprogrammen« geregelt.

Die oberste Naturschutzbehörde kann mit Rechtsverordnung Vorschriften über den Schutz von Hecken, lebenden Zäunen, Feldgehölzen, Gebüsch, einzelnen Bäumen, Rohr- und Schilfbeständen sowie der Bodendecke erlassen.

10.3. Landschaftspflegegesetz Berlin

Der Begriff »*Ökoto*p« wird in diesem Gesetz im Zusammenhang mit Ausgleichsmaßnahmen eingeführt. Das ist ein richtungsweisender Ansatz, denn im Rahmen von »Ausgleichsmaßnahmen« bedeutet die Schaffung eines »*Ökoto*p« soviel wie die Schaffung einer Raumstruktur für die

Ansiedlung einer Lebensgemeinschaft (einer Biozönose). Der Begriff »*Biotop*« umfaßt mehr als der Begriff »*Ökoto*p«, weil er bereits Pflanzen (wie Bäume) als Raumstruktur-Elemente beinhaltet. Einen »*Ökoto*p« kann man beispielsweise durch Ausbaggern eines Wasserlochs als potentielles Gebiet für das Aufwachsen eines »*Biotop*s« als »*Weiher*« schaffen. Aber der Biotop »*Weiher*« ist durch Ausbaggern noch nicht erstellt. Er bedarf nach Schaffung seiner topographischen Struktur einer selbständigen biologischen Entwicklung. Insofern ist im Berliner Landschaftspflegegesetz die Einführung des Begriffs »*Ökoto*p« als reale Klarstellung für die Möglichkeiten von »Ersatzmaßnahmen« zu begrüßen.

Es wird ebenfalls im Zusammenhang mit einem *Artenschutzprogramm* in diesem Gesetz (§ 28) gefordert, daß eine umfassende Darstellung von Flora und Fauna im Gebiete Berlins erfolgen muß. Dabei sollen auch die *Biotope in ihren Wechselwirkungen* erfaßt werden. Es sollen darin auch Aussagen gemacht werden, wie die Änderung der Populationen einer Art durch Faktoren bewirkt werden, die ursächlich mit der Veränderung zusammenhängen. Man erkennt, daß hinter diesem Konzept erfreulicherweise ein ökologisch-wissenschaftliches Grundprogramm steht.

Es soll auch eine *Zustandsbewertung der Biotope* mit besonderem Bezug auf die verschiedenen Ökosysteme und die gefährdeten Arten durchgeführt werden. Und es soll in dem Artenschutzprogramm *Richtlinien für die Pflege* der gefährdeten Ökosysteme geben — als Basis für Maßnahmen zur Bestandserhaltung. Damit ist dieses Landschaftspflegegesetz — besonders im Hinblick auf Arten- und Biotopschutz — umfassend ausgelegt. Man erkennt, daß der Artenschutz auf jeden Fall Ökosystemschutz voraussetzt und umgekehrt. Man kann nicht sagen, was zuerst geschehen muß oder welcher Typ von Schutz unter dem Blickwinkel dieser beiden Naturschutzprinzipien der wichtigere ist. Man kann auch zumeist keines von beiden Prinzipien zuerst in Angriff nehmen, weil Biotop- und Artenschutz Hand in Hand gehen müssen. In der biologischen Evolution waren sicher zwar Arten vor den Ökosystemen vorhanden, aber fast »im gleichen Atemzug« muß auch die Basis eines Ökosystems nach Entstehen der »2. Art« gelegt worden sein.

Das Berliner Gesetz zählt noch typische schützenswerte Biotope über diejenigen Ökosysteme hinaus auf, die auch in anderen Landschaftspflegegesetzen genannt werden (wie Sümpfe und Moore). Es nennt z. B. *Röhrichte, Teiche, Tümpel, Quellbiotope, Waldwiesen und Waldlichtungen* als besonders schützenswert. Ein Prinzip lautet dabei: nicht alles aufforsten, sondern besonnte Anteile im Wald-Ökosystem belassen oder wiederherstellen.

In den Landschaftsplänen (§ 8) werden spezifische *Biotopschutzmaßnahmen*, wie Herrichtung von Baumgruppen, Einzelbäumen, Hecken und Flurgehölzen besonders vorgeschrieben. Als *Eingriffe* werden hervorgehoben: das Verrohren von Fließgewässersystemen, der Ausbau von Gewässer-Ökosystemen, die Ableitung und der Aufstau von Gewässer-Ökosystemen, die Abgrabung und die Aufschüttung von Böden über 30 m² Grundfläche. Als Eingriff wird ebenfalls die Entwässerung von Mooren, Sümpfen, *Pfuhlen und anderen Feuchtgebieten* wie von *Verlandungsbereichen* gewertet.

In einem besonderen Abschnitt (§ 29) wird das *Einbringungsverbot chemischer Mittel* auf die Bodendecke in Wiesen, Feldrainen, ungeschütztem Gelände und in Ruderalstellen ausgesprochen.

10.4. Landschaftspflegegesetz Bremen (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 3. 10. 79)

Als *Eingriff* (§ 11) wird die *Entwässerung von Auen und Brüchen gewertet, ebenfalls das Aufstauen, Absenken und Umleiten von Grundwasser* (Schutz von *Quell-Biotopen*), der

Ausbau und das Verrohren von Gewässern, Veränderung der Ufervegetation oder der Schilfröhrbestände.

In einem umfangreichen Abschnitt über »Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege« (§ 2) wird darauf hingewiesen, daß nach Möglichkeit ein rein technischer Ausbau von Gewässern vermieden und durch *biologische Wasserbaumaßnahmen* ersetzt wird.

Bei den *Naturdenkmälern* findet der Schutz folgender Ökosystemtypen besondere Erwähnung (§ 21): *Quellen, Gewässer, Dünen, Heiden, Moore, Brüche, Sümpfe, Tümpel, Waldwiesen, Feldgehölze u. a.* Damit ist dieses die einzige direkte Aufzählung von vielen Ökosystemtypen unter dem Abschnitt »Naturdenkmäler« in den Landschaftspflegegesetzen der Bundesrepublik. Das Bremer Gesetz gibt damit Empfehlungen zum Schutz von vielen gefährdeten Kleinbeständen bestimmter Ökosystemtypen. Die genannten Biotope sind auch als Lebensstätten für Pflanzen und Tiere im Abschnitt »Allgemeiner Schutz von Pflanzen und Tieren« (§ 28) als »zu erhalten« oder »neu zu schaffen« herausgestellt. Nach diesem Abschnitt ist es außerdem verboten, in der freien Natur *chemische Pflanzenbehandlungsmittel* und *chemische Ungeziefervernichtungsmittel* zu verwenden. Auf landwirtschaftlich, gartenbaulich oder forstwirtschaftlich genutzten Flächen dürfen diese Mittel nur in dem Umfang verwendet werden, wie dies nicht den überwiegenden Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege widerspricht.

Das *Vorverkaufsrecht der Gemeinden* von naturschutzwürdigen Arealen wird gesondert geregelt (§ 36). Dazu kommt auch eine *Enteignung* in Betracht (§ 37). Bedeutsam in den realen Auswirkungen in bezug auf Biotop- und Artenschutz dürfte auch das *Klagerecht der Verbände* sein (§ 44) — wie dies in ähnlicher (wenn auch eingeschränkter Weise) auch für das Hessische Landschaftspflegegesetz gilt.

10.5. Landschaftspflegegesetz Hamburg

In den Landschaftsplänen soll die Anlage oder Anpflanzung von Flurgehölzen, Hecken, Büschen und Baumgruppen festgelegt werden. Außerdem ist darin ausdrücklich die Möglichkeit der *Anpflanzung von Röhrriecht* in Uferbereichen vorgesehen (§ 6, Abs. 4). Es wird ein *besonderes Artenschutzprogramm* ausgewiesen (§ 26), das Teil des Landschaftsprogrammes ist. Es ist so umfassend wie das Berliner Gesetz geregelt. Wie auch in manchen anderen Landschaftspflegegesetzen, wird die vorläufige *Sicherstellung von gefährdeten Ökosystemen* empfohlen (§ 22), bevor eine Verordnung als »Naturschutzgebiet« erlassen ist. In einem besonderen Abschnitt »Allgemeiner Schutz von Tieren und Pflanzen« (§ 27) wird ein ökologisches Schutzprogramm (wie in Berlin) geregelt.

10.6. Landschaftspflegegesetz Hessen (Hessisches Landschaftspflegegesetz)

Das Landschaftspflegegesetz Hessen hat den Schutz wichtiger Lebensräume gesondert geregelt (§ 24). Beachtenswert ist dabei, daß in Hessen generell *alle Feuchtgebiete* als geschützt gelten. Dabei wird ebenfalls geregelt, daß keine Gewässer der 2. oder 3. Ordnung begradigt oder durch Baumaßnahmen verändert werden dürfen. Es ist wesentlich, daß alle Feuchtgebiete auch noch einmal durch Einzelbenennungen im Gesetz aufgeführt werden. Außerdem werden *Ökosystemtypen wie Hecken, Gebüsche, Röhrriechte, Wiesen und Feldraine* unter den besonders geschützten Lebensräumen genannt (§ 24). In diesem Bereich dürfen keine Bodendecken-Veränderungen durchgeführt und *keine Fremdmittel* eingebracht werden. Die Ausnahmen vom Artenschutz können (wie in manchen anderen Landschaftspflegegesetzen auch) für *Forschungs- und für Lehrzwecke* durchgeführt werden. Als wichtig für den Biotop- und Artenschutz wird sich

das in Hessen gesetzlich verankerte Klagerecht der Verbände erweisen (ähnlich wie in Bremen).

10.7. Landschaftspflegegesetz Niedersachsen (Niedersächsisches Naturschutzgesetz)

Der *Wallhecken-Schutz* wird in einem besonderen Paragraphen geregelt. Das entspricht der regionalen Bedeutung dieses Biotoptyps. Darüber hinaus wird in einem besonderen Artenschutz-Abschnitt (§ 28) die *Wiederansiedlung und die Neuschaffung von Lebensstätten* gefordert. Dabei sollen im Rahmen dieses Programms besonders die Ursachen der Bedrohung bestimmter Pflanzen- und Tierarten herausgestellt werden. Es sollen außerdem Vorschläge für die Ansiedlung bedrängter und bedrohter Arten gemacht werden.

10.8 Landschaftspflegegesetz Nordrhein-Westfalen (Landschaftsges. v. 6. 5. 80)

Dieses Landschaftspflegegesetz weist einen gesonderten Abschnitt für *Brachflächen* (§ 14) aus. Damit ist ausnahmsweise ein *Trockenökosystem* als bedeutsam für den Biotopschutz benannt worden. Es wird auch einiges über die Notwendigkeit der *natürlichen Entwicklung von Brachflächen* gesagt — daher ist erfreulicherweise nicht nur von Aufforstung dieser Brachflächen die Rede. Das Gesetz bringt vor allem *detaillierte Festlegungen für die forstliche Nutzung von Brachflächen*. Dabei muß festgelegt werden, ob überhaupt eine forstliche Nutzung erfolgen soll und gegebenenfalls wie hoch der Anteil an Laubholzbeständen sein muß. Es wird gesetzlich gefordert, daß bei der Planung kein zu hoher Anteil an Fichten vorgesehen wird (§ 15). Auch zur Begrenzung der Umwandlung von Laubholzbeständen in Nadelholzbestände gibt es Umwandlungsvorschriften. Damit besteht in einem Landschaftspflegegesetz erstmals eine gesetzliche Regelung über Neuaufforstungen unter umfassenderen ökologischen Gesichtspunkten.

Außerdem gibt es in diesem Gesetz noch einen eigenen Abschnitt (§ 16) über die *Entwicklungs-, Erschließungs- und Pflegemaßnahmen von Biotopen*. Hier ist der Ansatz für den Schutz eines besonderen Habitattyps, dem der *Bienenweide-Gehölze*, zu verzeichnen. Diese sollen auch in besonderem Umfange neu geschaffen werden. Außerdem wird der großräumige Komplex von *Hang- und Talwiesen* neben den *Uferbereichen* unter Schutz gestellt.

10.9. Landschaftspflegegesetz Rheinland-Pfalz (Landesgesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 5. 2. 79)

Dieses Gesetz erwähnt das *Verbot des Abbrennens* von Stoppelfeldern und auch der Bodendecke auf Wiesen, Feldrainen, ungenutztem Gelände, Hecken oder Hängen in einem gesonderten Abschnitt (»Schutz von Pflanzen und Tieren«; § 24). Es dürfen außerdem keine *Röhrriecht- oder Schilfbestände* beseitigt werden. Die Verwendung »*chemischer Mittel*« wird ebenfalls in einem eigenen Abschnitt geregelt. Chemische Mittel zur Bekämpfung von Pflanzen und Tieren sowie Wirkstoffe, die den Entwicklungsablauf von Pflanzen oder Tieren beeinträchtigen können, dürfen in der freien Landschaft nur mit Genehmigung der Oberen Landschaftspflegebehörde angewendet werden (gilt nicht für den Einsatz chemischer Mittel im Rahmen der sog. »ordnungsgemäßen land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung« sowie auch nicht im Rahmen der Gewässerunterhaltung aufgrund wasserrechtlicher Erlaubnis).

10.10. Landschaftspflegegesetz Saarland (Gesetz vom 31. 1. 79)

Hier sind nur *Gewässer* unter Gesichtspunkten von Biotop- und Artenschutz in besonderer Weise ausgewiesen (§ 16).

10.11. Landschaftspflegegesetz Schleswig-Holstein
(Gesetz für Naturschutz und Landschaftspflege vom 16. 4. 73)

Über das neue, an das Bundesnaturschutzgesetz angepaßte Landschaftspflegegesetz Schleswig-Holstein kann noch nicht referiert werden, da selbst der Entwurf dieses Gesetzes noch nicht zugänglich ist. Das bisherige Landschaftspflegegesetz sieht folgende besondere Gesichtspunkte für den Biotop- und Artenschutz vor:

Gewässer (im Sinne des § 1, Abs. 1 des Landeswassergesetzes) dürfen nur so ausgebaut werden, daß die Entwicklungsmöglichkeit der Lebensgemeinschaften von Pflanzen und Tieren erhalten bleibt (§ 10). **Knicks und Windschutzpflanzungen** sind durch das Gesetz besonders geschützt (§ 19). Es ist verboten, die Knicks zu beschädigen, zu roden, abzubrennen oder durch chemische Bekämpfungsmittel zu zerstören. Als Beschädigung gilt auch das Ausbrechen von Zweigen, das Verletzen des Wurzelwerkes oder jede andere Handhabung, durch die der Fortbestand des Knicks beeinträchtigt wird. Es sind auch besondere Regelungen über die Pflegemaßnahmen vorgesehen.

Steilufer stellen namentlich an der Ostseeküste besondere Biotoptypen in Schleswig-Holstein dar. Ihr Schutz wird in einem besonderen Absatz geregelt (§ 21).

In einem Abschnitt über »Allgemeiner Schutz der Nist-, Brut-, Wohn- und Zufluchtsstätten« wildlebender Tiere ist das Roden, Abschneiden oder eine anderweitige Zerstörung auch von **Hecken, lebenden Zäunen, Bäumen, Gebüsch** oder **Röhrichtbeständen** untersagt (§ 30). Dasselbe gilt für die **Bodendecke** auf Wiesen, Feldrainen, ungenutztem Gelände an Hecken oder Hängen.

Eine besondere Schutzregelung wird für den **Meeresstrand** ausgewiesen (§ 41). Dies gilt insbesondere für das Begehen von **Dünen oder Strandwällen** bzw. Grundflächen der Küste, die mit Schutzpflanzungen wie Bäumen, Sträuchern oder Gräsern versehen sind. Es ist ebenfalls untersagt, dort Vieh zu weiden. **Vorkaufsrechte** sind für das Land, die Kreise, die



Abb. 1 Kopf eines Bockkäfers (*Cerambycidae spec.*). Bockkäfer gehören wegen ihrer Größe und eindrucksvollen Chiton-Struktur zu den gehandelten Insekten-Arten.
Foto B. Heydemann

Landschaftspflegeverbände und die Kreise in ihren Gebieten beim Verkauf von Grundstücken eingeräumt, die in Naturschutzgebieten liegen, auf denen Erholungs- oder Schutzwälder oder in denen Seen liegen, die durch Abbau oder Abgrabungen entstanden sind (§ 46). Die »**Einstweilige Sicherstellung**« bis zum Erlaß von Schutzverordnungen kann die Eingriffe in Natur und Landschaft, sowie in Pflanzen- und Tierbeständen, auf die Dauer von 2 Jahren durch Verordnung untersagen, wenn zu befürchten ist, daß durch diese Eingriffe der Zweck der beabsichtigten Unterschutzstellung gefährdet wird (§ 59). Eingriffe in Moore, Brüche, Sümpfe dürfen nicht vorgenommen werden (mit Ausnahmen) (§ 12).

Besonders geschützte Biotope in den Landschaftspflegegesetzen der Länder der Bundesrepublik Deutschland

Gesetze	Besonders geschützte Biotope oder Biotop-Komplexe
1) Baden-Württemberg	Hänge, Böschungen, Hecken, Röhrichte
2) Bayern	(Verordnungen können erlassen werden zum Schutz von): Hecken, lebenden Zäunen, Feldgehölzen, Gebüsch, einzelnen Bäumen, Rohr- u. Schilfbeständen, Bodendecke
3) Berlin	Röhrichte, Teiche, Tümpel, Quellbiotop, Verlandungsbereiche, Waldwiesen, Waldlichtungen
4) Bremen	Quellbiotop, Dünen, Heiden, Moore, Brüche, Sümpfe, Tümpel, Waldwiesen, Feldgehölze (Vorwiegend als mögl. Naturdenkmäler erwähnt)
5) Hamburg	Röhricht, Flurgehölze, Hecken, Büsche, Baumgruppen
6) Hessen	alle Feuchtgebiete, außerdem Hecken, Gebüsch, Röhrichte, Wiesen, Feldsäume
7) Niedersachsen	Wallhecken
8) Nordrhein-Westfalen	Brachflächen, bienenreiche Gehölze, Hang- und Talwiesen, Uferbereiche
9) Rheinland-Pfalz	Röhricht- und Schilfbereiche, Schutz der Bodendecke auf Wiesen, in Feldrainen, in ungenutztem Gelände in Hecken und an Hängen
10) Saarland	Gewässer
11) Schleswig-Holstein	Gewässer, Knicks, Windschutzpflanzungen, Hecken, lebende Zäune, Moore, Brüche, Sümpfe, Röhricht-Bestände, Meeresstrand, Strandwälle, Dünen

11. Gesetzliche Regelungen des Biotop- und Artenschutzes von Nachbarländern der Bundesrepublik Deutschland

Es ist für unsere Belange wesentlich zu wissen, in welcher Weise in den Nachbarländern der Bundesrepublik Biotop und Arten geschützt werden. Leider weist die Mehrheit der Nachbarländer noch keine geeigneten Gesetze für den Biotop- und Artenschutz auf. *Es ergibt sich folgender Überblick:*

11.1. Dänemark:

Das Land hat bisher keine besonderen Regelungen für Biotop- und Artenschutz getroffen.

11.2. Schweden:

Das Land hat bisher keine besonderen Regelungen für Biotop- und Artenschutz festgelegt.

11.3. Niederlande:

Das Land hat bisher keine besonderen Regelungen für Biotop- und Artenschutz festgelegt.

11.4. Liechtenstein:

Das Land hat nur geringfügige Regelungen zum Artenschutz im Gesetz. Danach ist die Mehrheit aller Vogel- und Säugtier-Arten geschützt. Auch 14 wirbellose Tierarten stehen unter Artenschutz, darunter sogar die häufigste Marienkäfer-Art Europas: *Coccinella septempunctata*.

11.5. Schweiz:

Dieses Land hat schon 1960 ein damals im Hinblick auf Biotop- und Artenschutz sehr fortschrittliches Gesetz erlassen. Hier findet man zahlreiche Formulierungen, wie man sie heute in den Landschaftspflegegesetzen etwa in Berlin und Hamburg in ähnlicher Weise formuliert hat.

12. Schlußbemerkung:

Die Konsequenz aus den sehr unterschiedlich weit gefaßten Regelungen zum Biotopschutz in den verschiedenen Landschaftspflegegesetzen ist: Wir benötigen einen sehr *differenzierten Katalog für den Biotopschutz* in den Landschaftspflegegesetzen auf der Basis einer »*Biotopschutzverordnung*« seitens des Bundes. Die einzelnen Biotope können dabei in einer Anlage zu den Landschaftspflegegesetzen besonders beschrieben werden (vgl. die umfangreichen naturwissenschaftlichen Beschreibungen als Anlage zur »TA-Luft«). Die bisherigen Biotop- und Habitat-Schutzregelungen sind in den Ländergesetzen weitgehend systemlos und meist eine Wirkung einzelner Initiativen von Sachverständigen, Verbänden oder legislativer Zufälle. Hin und wieder zeigen diese Regelungen landschaftsspezifische Besonderheiten auf. Es ist daher dringend zu fordern, daß neben einer umfangreichen Ergänzung der Bundes-Artenschutzverordnung auch eine Erstellung einer »*Biotopschutz-Verordnung*« (»*Ökosystem-Schutzverordnung*«) erfolgt, um hiermit eine bundeseinheitliche Rahmenkonzeption zu ermöglichen, in die ländertypische Besonderheiten eingearbeitet werden können.

Die »*Bundes-Artenschutzverordnung*« ist wesentlich zu ergänzen. Die Artenschutzregelungen im Zusammenhang mit einem spezifischen Habitat-Schutz innerhalb von Biotopen müssen in den Ländergesetzen erheblich verbessert werden. Die ökologischen Ausführungen zum Biotop- und vor allem Habitat-Schutz sind in den Gesetzen noch nicht dazu geeignet, den Artenschutz entscheidend zu verbessern.

Zusammenfassung

Arten- und Biotopschutz muß sich in seiner Zeitplanung und Intensität am Gefährdungsgrad der Arten und Ökosysteme ausrichten. Fast 31 % der Farn- und Blütenpflanzen und etwa 50 % der Tierarten sind in der Bundesrepublik entweder kurz vor ihrer Ausrottung oder doch gefährdet. Das bedeutet, daß über 800 Pflanzenarten und fast 30 000 Tierarten des besonderen Artenschutzes bedürfen. Zunächst muß man

sich dabei auf die durch direkte Zugriffshandlungen gegenüber den Populationen einer Art besonders gefährdeten Organismenarten konzentrieren.

Die weit überwiegende Mehrheit der Arten ist nur durch einen kurzfristig sehr stark intensivierten Biotopschutz zu erhalten. Von 130 Ökosystemen sind in der Bundesrepublik rund 110 Ökosystem-Typen gefährdet. In ihnen leben über 90 % der vorhandenen Organismenarten. Die Bundes-Artenschutzverordnung bedarf einer erheblichen Ergänzung durch weitere gefährdete Tierarten. Gefährdete jagdbare Tierarten sollten aus dem Jagdrecht entlassen werden und der Bundes-Artenschutzverordnung zugeordnet werden. Das Bundesnaturschutzgesetz kann als Rahmengesetz nur wenig für den Biotopschutz leisten. Die Naturschutzgesetze der Länder weisen keine systematischen Ansätze für den Schutz gefährdeter Biotope auf, sondern stellen in dieser Hinsicht vorwiegend fragmentarische Regelungen dar. Eine »*Biotopschutz-Verordnung*« mit Aufzählung der einzelnen gefährdeten Biotoptypen (Ökosystem-Typen) wird für eine wichtige, kurzfristig zu erfüllende Aufgabe angesehen.

Literatur

- HEYDEMANN, B. (1980): »Warum mehr Lebensrecht für Tier und Pflanze?« Vortrag auf dem Deutschen Naturschutz-Tag 1980 in Trier. (Im Druck).
- HEYDEMANN, B. (1980): »Terrestrische Habitate und ihre Typisierung in Mitteleuropa«. *Natur und Landschaft*, 55, 5—7
- HEYDEMANN, B. & J. MÜLLER-KARCH (1980): *Biologischer Atlas Schleswig-Holstein — Lebensgemeinschaften des Landes — Wachholz-Verlag, Neumünster*, 326 S.
- HEYDEMANN, B. & E. NOWAK (1980): »Katalog der zoologisch bedeutsamen Biotope (Ökosysteme) Mitteleuropas«. *Natur und Landschaft*, 55, 7—9.



Abb. 2 Ausschnitt aus dem Flügel eines Tagfalters (*Papilio machaon*). Wegen der Schönheit der Flügelmusterung werden Schmetterlinge häufig für den Andenken-Handel mißbraucht.

Foto J. Müller-Karch

Die Bedeutung eines Naturschutzfonds

Das Bestehen eines Naturschutzfonds war nach dem alten Naturschutzrecht eine Besonderheit von Baden-Württemberg. Schon durch das Gesetz vom 3. Oktober 1951 (Badisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1951, S. 159) hatte das frühere Land Baden eine solche Stiftung begründet und zwar »Zur Bestreitung des sachlichen Aufwands für die Aufgaben, die von der höheren Naturschutzbehörde und den Naturschutzstellen zu erfüllen sind«. Die Verwaltung dieses Fonds lag bei einem Verwaltungsrat, dessen Mitglieder durch das Ministerium jeweils auf die Dauer von fünf Jahren berufen wurden. Der Fonds wurde gespeist durch Haushaltsmittel, gesetzlich vorgesehene Abgaben, Beiträge von öffentlichen Rechtsträgern, Vereinen oder Privatpersonen, oder aus Erträgen von Lotterien, Veranstaltungen, Veröffentlichungen u. a. m.

Nach Bildung des Landes Baden-Württemberg wurde diese badische gesetzliche Regelung übernommen und ausgedehnt durch das Baden-württembergische Gesetz zur Ergänzung und Änderung des Reichsnaturschutzgesetzes vom 8. Juni 1959 (Ges.Bl.S. 53). Dieses Gesetz hat gleich fünf Naturschutzfonds eingeführt, nämlich je einen bei den vier Regierungspräsidien als den höheren Naturschutzbehörden und einen beim Ministerium als der obersten Naturschutzbehörde. § 4 dieses Gesetzes lautet:

»Naturschutzfonds

- (1) Zur Mithilfe bei der Erfüllung der Aufgaben und bei der Bestreitung der Geschäftsbedürfnisse des staatlichen Naturschutzes wird durch dieses Gesetz bei der obersten und bei den höheren Naturschutzbehörden jeweils eine selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts mit der Bezeichnung »Naturschutzfonds« gegründet.
- (2) Die Verwaltung der Stiftungen wird unter der Aufsicht der Behörden, bei denen sie errichtet worden sind, durch Verwaltungsräte geführt, deren Mitglieder von der Aufsichtsbehörde jeweils auf fünf Jahre berufen werden.
- (3) Der Verwaltungsrat beschließt über die Anlegung des Vermögens und die Verwendung der Mittel, wobei zur Deckung von Ausgaben auch das Stiftungsvermögen selbst in Anspruch genommen werden kann. Im übrigen regelt die oberste Naturschutzbehörde die Verwaltungsführung.
- (4) In den Naturschutzfonds fließen:
 1. Zuwendungen,
 2. Erträge von Veröffentlichungen, Ausstellungen oder sonstigen Veranstaltungen oder Unternehmungen der Stiftung oder von öffentlichen Lotterien oder Sammlungen, die zugunsten der Stiftung veranstaltet werden,
 3. die Erträge des Stiftungsvermögens.«

Von diesen fünf verschiedenen Fonds wurden in der Folgezeit jedoch nur zwei aktiv tätig und dabei vor allem der Naturschutzfonds beim Regierungspräsidium in Freiburg, dessen Verwaltungsrat es verstand, erhebliche Einnahmen sicherzustellen aus dem Werbefunk und den Sammlungen bei dem jährlich durchgeführten »Tag der Heimat«. Mit diesen Mitteln konnte der Fonds beträchtliche Aktivitäten entfalten nicht nur auf dem Gebiet einer wirksamen Öffentlichkeitsarbeit, sondern vor allem auch beim Erwerb naturschutzwichtiger

Grundstücke. Der Fonds in Freiburg hatte bis zum Jahre 1975 Grundstücke im Verkehrswert von über 2 Mio. DM erworben. Mit dem Wegfall des »Tages der Heimat« und dem daraus fließenden Aufkommen erlahmten jedoch auch die Aktivitäten dieses Fonds.

Aufbauend auf diesen Erfahrungen der Nachkriegszeit hat der Gesetzgeber in Baden-Württemberg in § 50 des Naturschutzgesetzes vom 21. 10. 1975 (Ges.Bl. S. 654) diese fünf Naturschutzfonds überführt in die beim Ministerium errichtete öffentlich-rechtliche Stiftung »Naturschutzfonds« und hat diese Stiftung mit einer einmaligen Grundausrüstung von 300000 DM versehen. Außer den Erträgen des Stiftungsvermögens hat der Gesetzgeber dem Fonds auch laufende Einnahmen zugestanden. Im einzelnen sieht die gesetzliche Regelung wie folgt aus:

»§ 50 Naturschutzfonds

- (1) Die bei dem Ministerium bestehende Stiftung »Naturschutzfonds« ist eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts.
- (2) Das Land bringt in das Vermögen der Stiftung als einmalige Grundausrüstung den Betrag von 300000 DM ein.
- (3) Außer den Erträgen des Stiftungsvermögens und den Zuwendungen Dritter fließen in den Naturschutzfonds
 1. Erträge von öffentlichen Lotterien und Ausstellungen, Sammlungen, Veranstaltungen oder von Sammlungen und
 2. die Ausgleichsabgaben (§ 11 Abs. 5 und § 25 Abs. 5 Nr. 2).
- (4) Der Naturschutzfonds fördert die Bestrebungen für die Erhaltung der natürlichen Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen und trägt zur Aufbringung der benötigten Mittel bei. Er hat insbesondere die Aufgabe,
 1. die Forschung und modellhafte Untersuchungen auf dem Gebiet der natürlichen Umwelt anzuregen und zu fördern,
 2. das Ministerium bei der Planung und Verwendung der verfügbaren Forschungsmittel zu beraten,
 3. Maßnahmen zur Aufklärung, Ausbildung und Fortbildung zu unterstützen und zu fördern,
 4. richtungweisende Leistungen auf dem Gebiet der Erhaltung der natürlichen Umwelt auszuzeichnen,
 5. den Erwerb von Grundstücken für Zwecke des Naturschutzes oder der Erholungsvorsorge zu finanzieren und
 6. Maßnahmen zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft zu fördern.
- (5) Der Naturschutzfonds wird durch einen Stiftungsrat verwaltet. Den Vorsitz des Stiftungsrats führt der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt oder der von ihm bestimmte Vertreter. Die Mitglieder des Stiftungsrats werden von dem Ministerium jeweils auf fünf Jahre berufen; eine erneute Berufung ist zulässig. Bei der Berufung sollen Mitglieder der im Landtag vertretenen Fraktionen, die Regierungspräsidenten, Vertreter der kommunalen Selbstverwaltung, der Naturschutzverbände, der Wirtschaftsverbände, der wissenschaftlichen Fachberei-

che der Universitäten und Hochschulen sowie der Kultusverwaltung berücksichtigt werden. Das Ministerium bestellt einen Geschäftsführer. Im übrigen beschließt der Naturschutzfonds eine Satzung, die der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde bedarf.

- (b) Die Stiftung steht unter der Aufsicht des Landes. Die Aufsicht beschränkt sich darauf, die Rechtmäßigkeit der Verwaltung sicherzustellen (Rechtsaufsicht). Rechtsaufsichtsbehörde ist das Ministerium.«

Die Zuweisung laufender Einnahmen für den Fonds geschah in der Erkenntnis, daß eine Stiftung dieser Art nur lebensfähig ist und Wirkung entfalten kann, wenn sie über ein auf Dauer gesichertes Vermögensaufkommen verfügt.

Die Wirksamkeit des Fonds wird außer dieser finanziellen Absicherung auf zweifache Weise sichergestellt:

- a) Durch einen möglichst breitgestreuten Vertreterkreis im Stiftungsrat unter dem persönlichen Vorsitz des Umweltministers und
- b) durch eine Aufgabenstellung umfassender Art, die von der wirksamen Öffentlichkeitsarbeit über die Intensivierung der Forschung, die Finanzierung von Grunderwerb bis zur Förderung der »Maßnahmen zum Schutz der Natur und der Pflege der Landschaft« reicht.

So wurde die Stiftung mit Aufgaben langfristiger staatlicher Umweltvorsorge betraut und ihr die Aufgabe des Brückenschlages zwischen Praxis und Wissenschaft zugewiesen. Hierfür war es besonders wichtig, eine diesen Aufgaben gerecht werdende Zusammensetzung des Stiftungsrates zu erreichen. Um eine rationelle Arbeit sicherzustellen, wurde der Kreis der Mitglieder des Stiftungsrates gleichgesetzt mit dem Mitgliederkreis des Naturschutzbeirates des Landes, den das Naturschutzgesetz gleichzeitig eingeführt hat. Der Mitgliederkreis des Landesbeirats wurde noch erweitert um die vier Regierungspräsidenten des Landes und um vier Vertreter von berührten Ministerien. Diesem Landesbeirat gehören an:

je ein Mitglied der im Landtag vertretenen Fraktionen,
drei Vertreter der kommunalen Landesverbände,
ein Vertreter der Regionalverbände,
drei Vertreter des Landesnaturschutzverbandes und
je zwei Vertreter der Landwirtschaft und Forstwirtschaft,
je ein Vertreter des Weinbaus, der Jagd, der Fischerei und des Gartenbaus,
zwei Vertreter der Wirtschaft,
ein Vertreter der Arbeitnehmer,
ein Vertreter der Wasserwirtschaftsverbände und der Architektenkammer.

Hinzu kommen vier Vertreter der Wissenschaft.

Der gesamte Stiftungsrat hat damit ohne den Vorsitzenden eine Mitgliederzahl von 35.

Nach gut zwei Jahren praktischer Tätigkeit dieses Naturschutzfonds kann heute schon gesagt werden, daß die gesetzliche Regelung sich bewährt hat. Die Stiftungsarbeit ist nicht nur angelaufen, sie hat schon gute Ergebnisse aufzuweisen. Der Haushalt 1979 hatte in Einnahmen und Ausgaben ein Volumen von 1 210 000 DM und der Haushalt 1980 ein solches von 1 400 000 DM. Haupteinnahmen des Naturschutzfonds sind seine Beteiligung am Aufkommen aus dem Spiel 77 mit rd. 900 000 DM jährlich, und an zweiter Stelle steht das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe, welches 1979 insgesamt 272 000 DM betragen hat und im Haushalt 1980 mit 450 000 DM veranschlagt ist.

Schon im Haushalt 1979 konnte auf dem Sektor der Öffentlichkeitsarbeit Vorbildliches erreicht werden. Mit 200 000 DM wurden zwei Naturschutzfilme finanziert über die Themen »Landschaftsverbrauch« und »Biotopschutz« in Baden-

Württemberg. Die Filme sind nunmehr fertiggestellt und können als gelungen bezeichnet werden. Beide Filme werden mit 60 Kopien in allen Land- und Stadtkreisen über die Kreisbildstellen den Schulen, der Erwachsenenbildung und der Vereinsarbeit zur Verfügung stehen und sollen so für die Belange eines wirksamen und modernen Naturschutzes werben und die dringend notwendige Breitenwirkung entfalten. Als zweite größere Öffentlichkeitsarbeit fördert die Stiftung über mehrere Jahre hinweg die Herausgabe eines dreibändigen Werkes über die Vogelwelt in Baden-Württemberg: »Avifauna«, in enger Zusammenarbeit mit dem Deutschen Bund für Vogelschutz. Weitere Erwähnung verdienen die Förderung der Veröffentlichungen der »Optima« über die Orchideenkartierung in Mittel- und Südeuropa sowie ein geplantes Handbuch für den Naturschutzdienst. Für 1981 und 1982 sind je ein Taschenbuch über die geschützten Pflanzen und ein solches über die geschützten Tiere in Baden-Württemberg vorgesehen, und zwar im Anschluß an die Artenschutzverordnungen des Bundes und des Landes.

An praktischen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege wurden insbesondere mit Mitteln aus der Ausgleichsabgabe durchgeführt die Beseitigung von Landschaftsschäden, Wiederherstellung von Feuchtgebieten, Maßnahmen des Artenschutzes (Schutzmaßnahmen für Amphibien) und zahlreiche Landschaftspflegemaßnahmen zur Beseitigung von Landschaftsschäden (z. B. am Feldberg) und zur Pflege von Schutzgebieten (darunter Modellvorhaben von Landkreisen und Gemeinden).

Zur Sicherung gefährdeter Naturschutzgebiete werden 1980 allein für den Erwerb von annähernd 200 ha naturschutzwichtiger Grundstücke auf dem Feldberg und eines großen Feuchtgebietes unmittelbar am Stadtrand der Stadt Isny 750 000 DM aufgebracht. Auch der Erwerb naturschutzwichtiger Grundstücke durch private Verbände wird mit annähernd 100 000 DM bezuschußt.

Der Naturschutzfonds selbst erwirbt keine Grundstücke, er fördert vielmehr den Grunderwerb durch das Land, die Kommunen und die Verbände. Diese Förderung statt dem Eigenwerb hat den Vorteil, daß die Stiftung nicht mit Verwaltungsaufgaben überfordert wird, sich vielmehr des eingespielten Verwaltungsapparates der Staatlichen Liegenschaftsverwaltung bedient, welche den Grunderwerb durchführt, während die staatliche Naturschutzverwaltung über die ordnungsgemäße Pflege des so erworbenen Grundbesitzes die Verantwortung trägt und diese Pflege in jährlichen Pflegeprogrammen der Kreise, Regierungsbezirke und des Landes festlegt.

Im Rahmen der Gesamtfinanzierung erbringt die Ausgleichsabgabe nach dem Naturschutzgesetz nur einen bescheidenen Teil der Fondsmittel. Trotzdem erscheint gerade diese Regelung besonderer Erwähnung wert. Leider wird das Wesen unserer Ausgleichsabgaberegulation immer noch verkannt, und diese Mißverständnisse sind auch der Grund immer noch andauernder Auseinandersetzungen zwischen dem Bund und dem Lande Baden-Württemberg. Nach der gesetzlichen Regelung des Naturschutzgesetzes von Baden-Württemberg steht bei Eingriffen die Pflicht des Verursachers zum Ausgleich in Natur immer im Vordergrund, sei es am Ort des Eingriffes, sei es an anderer Stelle. Nur dort wo beide dieser Möglichkeiten ausscheiden, muß der Verursacher — und dann zu Recht — eine Ausgleichsabgabe entrichten. Die Ausgleichsabgabe ist das letzte Glied des Verursacherprinzips. Um diese Ausgleichsabgabenregelung hinsichtlich einer gerechten und zweckgebundenen Verwendung des Ausgleichsabgabenaufkommens sicherzustellen, erscheint ein Naturschutzfonds die optimale Einrichtung. Der Naturschutzfonds in Zusammenarbeit mit der Naturschutzverwaltung kann sicherstellen, daß diese Mittel ganz wieder dem Ausgleich der Natur und Landschaft zugefügten Schäden zugeführt werden. Gerade diese zentrale Clearing-

stelle vermag den sinnvollen Einsatz mit bestmöglichem Effekt zu lenken, und darauf ist entscheidend Wert zu legen.

Nach zweijähriger Arbeit unseres jetzigen Naturschutzfonds und den langjährigen Erfahrungen seiner Vorgänger darf gesagt werden, daß sich solche öffentlich-rechtliche Stiftungen voll bewähren und dort, wo sie heute noch fehlen, errichtet werden sollten. Über diese Stiftungen ist nicht nur eine besonders wirksame Öffentlichkeitsarbeit zu verwirklichen und eine größere Aufgeschlossenheit für die Belange der Naturschutzfragen in der Bevölkerung zu erreichen; durch die breite Beteiligung der Parteien, der Berufsverbände und der Wissenschaft im Stiftungsrat wird über die Beratung der obersten Naturschutzbehörden des Landes hinaus das Interesse dieser Mitglieder geweckt und erhalten dadurch, daß sie ihre Gedanken und Anregungen unmittelbar in die Praxis umzusetzen in die Lage versetzt werden und so sichtbare Erfolge erzielen können. Durch abgesicherte, laufende Finanzierungsmittel neben einer Grundausstattung muß der Fonds allerdings in der Lage sein, auch bedeutende, richtungsweisende Aufgaben anzupacken und Leistungen zu erbringen, die in der Öffentlichkeit auch Beachtung und Wiederhall finden. Dies scheint in Baden-Württemberg inzwischen gelungen zu sein.

Zum Schluß sei noch eine Übersicht zum Stand der Regelungen in den verschiedenen Bundesländern angefügt:

Bisher bestehen neben Baden-Württemberg Naturschutzfonds in Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Schleswig-Holstein. Mit Ausnahme des Saarlandes, wo die private Stiftung »Naturlandstiftung-Saar« seit 1976 besteht, haben die genannten Länder rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts errichtet, teils durch Gesetz (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein), teils durch Beschluß der Landesregierung wie im Saarland.

Die höchste Grundausstattung des Naturschutzfonds sieht das Land Hessen vor mit 10 Mio., es folgt Rheinland-Pfalz mit 2 Mio., Schleswig-Holstein mit 1,5 Mio. und Baden-Württemberg mit 500 000,— DM.

Die höchsten laufenden jährlichen Zuwendungen erhalten der Naturschutzfonds in Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg mit rd. 900 000,— DM Spieleinnahmen. Hinzu kommen in Schleswig-Holstein jährlich 150 000,— DM Haushaltsmittel und in Baden-Württemberg das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe, das vom jeweiligen Anfall der festgesetzten Ausgleichsabgaben abhängig ist.

Bayern hat in dem Entwurf einer Novelle zum Naturschutzgesetz eine öffentlich-rechtliche Stiftung Naturschutzfonds vorgesehen mit einer Erstaussstattung von 5 Millionen; an laufenden Zuwendungen sind Spenden und Spieleinnahmen vorgesehen, jedoch keine laufenden Zuwendungen aus Haushaltsmitteln.

Auch die Stadt Berlin beabsichtigt noch in diesem Jahre durch Gesetz eine »Stiftung Naturschutz Berlin« zu errichten mit einer Grundausstattung von 2 Mio. DM. Der Stiftung sollen weitere Zuwendungen nach Maßgabe der jeweiligen Haushaltspläne und die Ausgleichsabgaben für nicht vermeidbare Eingriffe in Natur und Landschaft (§ 14 Abs. 6 Naturschutzgesetz von Berlin) zufließen.

Damit hat sich die Institution von Naturschutzfonds bundesweit etabliert. Die Fonds werden sicherlich dazu beitragen, nicht nur das Bewußtsein der Öffentlichkeit für die Ziele und Aufgaben eines modernen Naturschutzes zu wecken und zu fördern, sie werden auch in der Lage sein, eine erfreuliche praktische Naturschutzarbeit in Gang zu bringen und laufend zu verstärken. Dieser Nutzen wird von bleibendem Wert sein.

SATZUNG

DER STIFTUNG NATURSCHUTZFONDS IN BADEN-WÜRTTEMBERG (§ 50 NatSchG)

in der Fassung des Beschlusses des Stiftungsrats vom 19.
Januar 1978

I. Allgemeine Bestimmungen

§ 1

Name, Rechtsform, Sitz

Die Stiftung Naturschutzfonds ist eine Stiftung des öffentlichen Rechts bei dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt (Ministerium). Der Sitz ist Stuttgart.

§ 2

Stiftungszweck

(1) Zweck der Stiftung ist es, die Bestrebungen für die Erhaltung der natürlichen Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen zu fördern und zur Aufbringung der benötigten Mittel beizutragen.

Die Stiftung hat insbesondere die Aufgabe

1. die Forschung und modellhafte Untersuchungen auf dem Gebiet der natürlichen Umwelt anzuregen und zu fördern,
 2. das Ministerium bei der Planung und Verwendung der verfügbaren Forschungsmittel zu beraten,
 3. Maßnahmen zur Aufklärung, Ausbildung und Fortbildung zu unterstützen und zu fördern,
 4. richtungsweisende Leistungen auf dem Gebiet der Erhaltung der natürlichen Umwelt auszuzeichnen,
 5. den Erwerb von Grundstücken für Zwecke des Naturschutzes oder der Erholungsvorsorge zu finanzieren und
 6. Maßnahmen zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft zu fördern.
- (2) Die Stiftung kann weitere Aufgaben übernehmen, die dem Stiftungszweck entsprechen.
- (3) Soweit Forschungsergebnisse veröffentlicht werden, sollen sie in die Veröffentlichungen der Landesanstalt für Umweltschutz — Institut für Ökologie und Naturschutz — aufgenommen werden.

§ 3

Gemeinnützigkeit

- (1) Die Stiftung dient ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen Zwecken im Sinne der steuerlichen Bestimmungen.
- (2) Ausgaben dürfen nur für die satzungsmäßigen Zwecke geleistet werden.
- (3) Es darf keine Person durch Ausgaben, die dem Zweck der Stiftung fremd sind, oder durch unverhältnismäßig hohe Vergütungen begünstigt werden.

§ 4

Vermögen, Erträge

- (1) Die Stiftung erfüllt ihre Zwecke aus
 1. den Erträgen der Grundausstattung von 300 000,— DM,
 2. sonstigen Erträgen,
 3. den Ausgleichsabgaben und
 4. den Zuwendungen Dritter (z. B. Spenden, Erträge von Lotterien, Zuweisungen auf Veranlassung von

Gerichten oder Behörden, gegebenenfalls Zuwendungen des Landes nach Maßgabe des Staatshaushaltsplans).

- (2) Das Geldvermögen der Stiftung ist bis zur Verwendung ertragbringend anzulegen.
- (3) Die Ausgleichsabgaben sind in der Regel entsprechend ihrem regionalen Aufkommen zu verwenden.
- (4) Bedingungen oder Auflagen im Zusammenhang mit Zuwendungen Dritter sind zu beachten.
- (5) Der Aufsichtsbehörde sind im voraus anzuzeigen
 1. die Aufnahme von Darlehen, die Übernahme von Bürgschaften, die Veräußerung und Belastung von Grundstücken und die Begründung sonstiger Verpflichtungen, wenn die Erfüllung der Verpflichtungen das Stiftungsvermögen besonders belasten kann,
 2. unentgeltliche Zuwendungen an die Stiftung, die nicht der Erfüllung des Stiftungszwecks dienen,
 3. die Annahme unentgeltlicher Zuwendungen, wenn sie mit dem Stiftungsvermögen besonders belastenden Bedingungen oder Auflagen verbunden sind und
 4. Rechtsgeschäfte der Stiftung mit Mitgliedern von Stiftungsorganen.

Eine Maßnahme, die nach Satz 1 anzuzeigen ist, darf erst durchgeführt werden, wenn die Aufsichtsbehörde ihre Rechtmäßigkeit bestätigt oder die Maßnahme nicht innerhalb von zwei Wochen beanstandet hat.

- (6) Die Verwaltung und die Verwertung von bedeutenden Sachen und Rechten, die der Stiftung zugewendet werden, sind auf Beschluß des Stiftungsrats in einem Verwaltungsabkommen mit dem Land Baden-Württemberg zu regeln.

§ 5 Stiftungshaushalt

- (1) Vor Beginn eines jeden Haushaltsjahres ist ein Haushaltsplan aufzustellen. Der Haushaltsplan muß alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen enthalten. Er ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.
- (2) Der Haushaltsplan bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.
- (3) Im übrigen richtet sich das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen nach § 105 Abs. 1 LHO.
- (4) Beauftragter für den Stiftungshaushalt im Sinne des § 9 der Landeshaushaltsordnung (LHO) Baden-Württemberg ist der Geschäftsführer (§ 12).

II. Stiftungsorgane

§ 6 Organe

Organe der Stiftung sind:

1. der Stiftungsrat und
2. der Geschäftsführer.

§ 7 Aufgaben des Stiftungsrats

- (1) Der Stiftungsrat stellt den Haushaltsplan fest. Er entscheidet über Satzungsänderungen und in den sonst in dieser Satzung bestimmten Fällen.
- (2) Der Stiftungsrat überwacht die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Stiftungsgeschäfte. Er entscheidet über die allgemeinen Richtlinien zur Erfül-

lung des Stiftungszwecks und über die wichtigen finanziellen Angelegenheiten der Stiftung. Er beschließt über Grundsätze zur Anlage des Stiftungsvermögens (§ 4 Abs. 2), über Bewilligungsgrundsätze und Verwendungsnachweise.

Er kann dem Geschäftsführer Weisungen erteilen.

- (3) Der Stiftungsrat beschließt ferner über
 1. jährliche und mehrjährige Programme,
 2. die Übernahme weiterer und die Einstellung bisheriger Aufgaben im Rahmen des Stiftungszwecks,
 3. außergewöhnliche, über den Rahmen der laufenden Geschäfte hinausgehende Rechtsgeschäfte und Maßnahmen, die die Stellung und Tätigkeit der Stiftung erheblich beeinflussen können, und
 4. den Abschluß von Verträgen, die der Stiftung Verpflichtungen über eine Zeit von mehr als einem Jahr auferlegen, soweit sie nicht im Rahmen der üblichen Geschäfte liegen oder im genehmigten Haushaltsplan ausdrücklich vorgesehen sind.
- (4) Der Stiftungsrat kann für bestimmte Arten von Rechtsgeschäften und Maßnahmen seine Zustimmung allgemein erteilen.
- (5) In dringenden Angelegenheiten, deren Erledigung nicht bis zur nächsten Sitzung des Stiftungsrats aufgeschoben werden kann, entscheidet der Vorsitzende des Stiftungsrats. Die übrigen Mitglieder des Stiftungsrats sind unverzüglich zu unterrichten.

§ 8 Zusammensetzung des Stiftungsrats

- (1) Der Stiftungsrat besteht aus dem Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt (Minister) und aus höchstens fünfunddreißig Mitgliedern, die ihr Amt ehrenamtlich ausüben. Den Vorsitz des Stiftungsrats führt der Minister oder der von ihm bestimmte Vertreter.
- (2) Der Stiftungsrat setzt sich nach Maßgabe des BeiratsVO zusammen aus
 1. den Mitgliedern des Landesbeirats für Naturschutz,
 2. den Regierungspräsidenten und
 3. je einem Vertreter der Kultus-, der Finanz- und der Wirtschaftsverwaltung.
- (3) Die Mitglieder des Stiftungsrats nach Absatz 2 Nr. 1 werden von dem Ministerium jeweils auf fünf Jahre berufen; eine erneute Berufung ist zulässig. Nach Ablauf der Amtszeit bleiben sie im Amt bis Neuberufungen durchgeführt sind.
- (4) Bei Vorliegen eines wichtigen Grundes können die Mitglieder des Stiftungsrats nach Absatz 2 Nr. 1 vorzeitig von ihrer Mitgliedschaft entbunden werden. Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so ist ein Nachfolger für die restliche Amtsdauer zu berufen.
- (5) Die stellvertretenden Mitglieder des Landesbeirats für Naturschutz werden von dem Ministerium auch zu stellvertretenden Mitgliedern des Stiftungsrats bestellt. Die übrigen Mitglieder des Stiftungsrats können sich im Falle der Verhinderung durch Angehörige ihrer Verwaltungen vertreten lassen. Für die Stellvertreter gelten die Vorschriften über die Mitglieder des Stiftungsrats entsprechend.
- (6) Der Stiftungsrat kann Ausschüsse zur Vorbereitung seiner Entscheidungen und für bestimmte Angelegenheiten mit eigener Entscheidungsbefugnis einsetzen. Er kann zu seiner Beratung Sachverständige zuziehen.
- (7) Die Entschädigung und die Reisekostenvergütung für die Mitglieder des Stiftungsrats richten sich nach den allge-

meinen Bestimmungen über die Abfindung der Mitglieder von Beiräten, Ausschüssen und Kommissionen in der Landesverwaltung in der jeweils geltenden Fassung.

§ 9

Geschäftsordnung des Stiftungsrats

Der Stiftungsrat kann sich eine Geschäftsordnung geben, in der auch Zuständigkeit und Verfahren der Ausschüsse näher geregelt werden.

§ 10

Sitzungen des Stiftungsrats und seiner Ausschüsse

- (1) Der Stiftungsrat wird vom Vorsitzenden nach Bedarf, mindestens jedoch einmal jährlich einberufen. Die Einladung zu den Sitzungen erfolgt unter Übersendung der Tagesordnung mit einer Frist von mindestens zwei Wochen. Auf Antrag von mindestens zehn Mitgliedern hat der Vorsitzende eine Sitzung unter Angabe des beantragten Tagesordnungspunktes einzuberufen.
- (2) Die Mitglieder des Stiftungsrats benachrichtigen im Falle ihrer Verhinderung unverzüglich ihre Stellvertreter und den Vorsitzenden. Sind auch die Stellvertreter verhindert, unterrichten diese unverzüglich den Vorsitzenden.
- (3) Der Stiftungsrat ist beschlußfähig, wenn mindestens zwei Drittel seiner Mitglieder anwesend oder vertreten sind.
- (4) Beschlüsse des Stiftungsrats werden mit der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen gefaßt. Bei Stimmgleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden.
- (5) Über jede Sitzung ist eine Niederschrift zu fertigen, die vom Vorsitzenden und dem Geschäftsführer zu unterzeichnen ist.
- (6) Die Absätze 1 bis 5 gelten für die Ausschüsse entsprechend.

§ 11

Geschäftsführer

- (1) Der Geschäftsführer leitet die Geschäfte der Stiftung, legt dem Stiftungsrat den Entwurf des Haushaltsplans vor, bereitet die Sitzungen des Stiftungsrats und der Ausschüsse vor und vollzieht die Beschlüsse und den Stiftungshaushalt.
- (2) Zu den Aufgaben der Geschäftsführung gehören ferner
 1. die Geschäfte der laufenden Verwaltung,
 2. die Fertigung der Niederschriften,
 3. die Anlage des Stiftungsvermögens,
 4. die Kassen- und Rechnungsführung,
 5. die Vorbereitung der Jahresrechnung,
 6. die Vorbereitung des Geschäfts- und Rechenschaftsberichts und
 7. die Prüfung der Verwendungsnachweise.
- (3) Den Geschäftsführer bestellt das Ministerium.

§ 12

Vertretungsbefugnis

- (1) Der Geschäftsführer, im Falle seiner Verhinderung sein Vertreter, vertritt die Stiftung gerichtlich und außergerichtlich.
- (2) In wichtigen Angelegenheiten ist die vorherige Zustimmung des Vorsitzenden des Stiftungsrats einzuholen.

III. Sonstige Bestimmungen

§ 13

Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Entlastung

- (1) Über die Einnahmen und Ausgaben, über das Vermögen und über Verpflichtungsermächtigungen der Stiftung ist alljährlich durch den Geschäftsführer Rechnung zu legen. Unbeschadet des gesetzlichen Prüfungsrechts des Rechnungshofs Baden-Württemberg ist die Jahresrechnung von einer geeigneten sachkundigen Person oder Prüfungseinrichtung zu prüfen. Den Prüfer bestimmt der Stiftungsrat.
- (2) Dem Stiftungsrat, der Stiftungsaufsichtsbehörde und dem Rechnungshof ist zum Schluß des Kalenderjahres ein Geschäfts- und Rechenschaftsbericht und das Ergebnis der Rechnungsprüfung vorzulegen.
- (3) Für die Entlastung gilt § 109 Abs. 3 LHO. Beschlufsorgan ist der Stiftungsrat.

§ 14

Satzungsänderung

Änderungen der Satzung beschließt der Stiftungsrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln aller Mitglieder. Die Beschlüsse werden erst mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde rechtswirksam.

§ 15

Heimfall

Bei der Aufhebung der Stiftung fällt das Stiftungsvermögen dem Land Baden-Württemberg anheim. Ein nach Abzug aller Verbindlichkeiten verbleibender Überschuß ist unmittelbar für Zwecke des Naturschutzes zu verwenden.

§ 16

Aufsicht

Die Stiftung steht unter der Rechtsaufsicht des Landes. Aufsichtsbehörde ist das Ministerium.

§ 17

Inkrafttreten

Die Satzung tritt am Tag nach ihrer Genehmigung durch die Stiftungsaufsichtsbehörde in Kraft.

Die Erholung in Natur und Landschaft und das Betretensrecht

Gliederung

1. Das Recht auf Erholung
 - 1.1. Verfassungsrechtliche Begründung
 - 1.1.1. Das Grundrecht auf Naturgenuß nach Art. 141 Abs. 3, Satz 1, Bayer. Verfassung
 - 1.1.2. Eine Ausprägung des Grundrechts nach Art. 2 Abs. 1 GG
 - 1.1.3. Ausfluß der Sozialstaatsklausel nach Art. 20 Abs. 1 GG (Erholungsvorsorge)
 - 1.2. Ausformung des Rechts auf Erholung im einfachen Recht, insbesondere im
 - 1.2.1. Raumordnungs- und Planungsrecht
 - 1.2.2. andere Rechtsbereiche
 - 1.3. Rechtsstatsachen
 - 1.3.1. Bedürfnis nach landschaftsgebundener Erholung
 - 1.3.2. Politischer Anspruch auf Erholung und Erholungsvorsorge
2. Das Betretensrecht
 - 2.1. Rechtstheoretische Einordnung
 - 2.2. Gewohnheitsrecht
 - 2.3. Das Rahmenrecht des Bundes
 - 2.3.1. § 14 BWaldG
 - 2.3.2. § 27 BNatSchG
 - 2.3.3. Allgemeine Ausführungen zum Rahmenrecht des Bundes
 - 2.4. Die Betretensregelung der Länder
 - 2.4.1. Allgemeine Aspekte
 - 2.4.2. Das Reiten im Walde
3. Realisierung des Rechtes auf Erholung in Natur und Landschaft
 - 3.1. Die entscheidende Substanz geeigneter Landschaft
 - 3.2. Finanzielle Aspekte
 - 3.3. Erholungsvorsorge durch Planung
 - 3.3.1. Die Aufgabe der Landschaftsplanung bezüglich der Erholung
 - als Fachplanung
 - als Mitwirkung bei anderen Fachplanungen und der Gesamtplanung
 - 3.3.2. Die Bedeutung der Interessenabwägung in der Planung für die Erholung und den Schutz von Natur und Landschaft
4. Entschädigungsfragen
 - 4.1. Grenze der Sozialbindung des Eigentums
 - 4.2. Die allgemeinen Regelungen der Entelgnung und des Schadenersatzes
 - 4.3. Sonderregelungen
5. Stellungnahme zur Fortentwicklung des Rechtes auf Erholung und des Betretensrechtes

1. Das Recht auf Erholung

1.1 Verfassungsrechtliche Begründung

- 1.1.1. Das Grundrecht auf Naturgenuß nach Art. 141 Abs. 3, S. 1 BV

Verfassungsrang hat ein Recht auf Erholung lediglich in der Bayerischen Verfassung erhalten. Das dort verankerte

Recht auf Naturgenuß ist, wie der Bayer. Verfassungsgerichtshof bereits am 13. 10. 1951 festgestellt hat, ausdrücklich durch den Willen des Verfassungsgebers zu einem Grundrecht erhoben worden. Es hat auch nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes seine landesverfassungsmäßige Geltung behalten (VfGH 4, S. 206 ff.). Zweck des gewährten Rechts zum Betreten von Wald und Bergweide und zum Befahren der Gewässer ist, die Erholung in der freien Natur und den Genuß der Naturschönheiten zu ermöglichen. Aus diesem Zweck ergaben sich die Schranken des Grundrechts: Das Betreten ist jedermann nur gestattet, soweit es dem Naturgenuß und der Erholung dient; wirtschaftliche, sportliche und andere Interessen sind durch das Recht nicht gedeckt.

- 1.1.2. Eine Ausprägung des Grundrechts nach Art. 2 Abs. 1 GG

Die Erholung in ihren typischen Formen dient anerkanntermaßen der Entfaltung des Menschen, dies gilt insbesondere auch für die Erholung in Natur und Landschaft. Der Begriff der Erholung umfaßt nicht nur die physiologische Regenerierung im Sinne der Arbeitsmedizin, sondern — wie der Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim BML festgestellt hat — darüber hinaus jede Art geistigen, seelischen und körperlich-gesundheitlichen Wohlbefindens, das mit dem Erlebnis der Landschaft oder dem Aufenthalt und der Betätigung in der Landschaft in Zusammenhang steht*.

Die so verstandene Erholung wird daher vom Regelungsbe-
reich des Art. 2 GG erfaßt. Das Recht auf Erholung ist da-
nach eine Ausprägung des Rechts auf die freie Entfaltung
der Persönlichkeit. Diese Auffassung ist mit der Rechtspre-
chung des Bundesverfassungsgerichts vereinbar, das in
Art. 2 Abs. 1 GG die Handlungsfreiheit im umfassenden Sin-
ne geschützt sieht (BVerfG 6, 36).

Das Recht auf Erholung findet konsequenterweise seine
Grenzen da, wo das gleiche Recht anderer verletzt wird. Das
folgt aus Art. 2 Abs. 1, 2. Halbsatz GG, der das Freiheits-
recht enden läßt, wo das Recht anderer verletzt oder gegen
die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz ver-
stoßen wird.

Die Ausübung des Rechts auf Erholung findet offensichtlich
häufig ihre Schranken in der Wahrnehmung des gleichen
Rechtes durch andere.

- 1.1.3. Ausfluß der Sozialstaatsklausel nach Art. 20 Abs. 1 GG

Die Bedeutung der Erholung für den Menschen, die Volksge-
sundheit und die allgemeine Wohlfahrt, überhaupt für Ge-
sellschaft, Wirtschaft und Kultur legt es nahe, die Erho-
lungsvorsorge als Auftrag des sozialen Staates zu verste-
hen. Inwieweit hieraus ein Recht des einzelnen auf Erholung
hergeleitet werden kann, mag hier dahinstehen. Für die wei-
teren Überlegungen ist der sozialstaatliche Aspekt vor allem
für das Tätigwerden der öffentlichen Hand und insbesonde-
re der öffentlichen Planungen wichtig. Sicherlich kann die

* Inhalte und Verfahrensweisen der Landschaftsplanung. Stellung-
nahme des Beirates für Naturschutz und Landschaftspflege beim
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1976

Erholung der Daseinsvorsorge im Sinne FORSTHOFFS zugerechnet werden.

1.2. Ausformung des Rechts auf Erholung im einfachen Recht

1.2.1. Raumordnungs- und Planungsrecht

Recht auf Erholung und Erholungsvorsorge — auch in Bezug zu Natur und Landschaft — finden ihre Umsetzung u. a. im Raumordnungsgesetz, das in § 2 Abs. 1 Nr. 7 die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten ausdrücklich erwähnt. Bemerkenswert ist, daß dieses Gesetz in § 1 Abs. 1 die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft zum Maßstab nimmt.

Die Grundsätze des § 2 Abs. 1 ROG gelten unmittelbar für die Landesplanung.

In der Bauleitplanung ist der Erholung nach den Grundsätzen des § 1 Abs. 6 BBauG ebenfalls Rechnung zu tragen.

1.2.2. Andere Rechtsbereiche

Im *Naturschutzrecht* finden sich Ausprägungen des Erholungsrechts und der Erholungsvorsorge nicht nur im Betretensrecht, auf das noch näher einzugehen ist, sondern auch in den Zielen und Grundsätzen des BNatSchG sowie der Naturschutzgesetze der Länder, ferner in Gebietsschutzkategorien wie den Naturparks und Landschaftsschutzgebieten, aber auch im gesetzlichen Auftrage an die Gebietskörperschaften, Grundstücke für die Erholung bereitzustellen, insbesondere auch Ufergrundstücke. Aus dem *Forstrecht* sind hier insbesondere die forstliche Rahmenplanung, die Bewirtschaftungsgrundsätze und insbesondere die Erklärung zu Erholungswald — neben dem Betretensrecht — zu nehmen. Im *Wasserrecht* sind die Bestimmungen über den Gemeingebrauch zu nennen, im *Flurbereinigungsrecht* vor allem die Grundsätze über die Neugestaltung der Flurbereinigungsgebiete und die Regelung über den Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan, im *Berg- und Abgrabungsrecht* die Rekultivierungsregelungen und im *engeren Umweltschutzrecht* das BImSchG, das AbfG sowie die Lärmgesetze, die auch Bezug zur Erholung haben.

1.3. Rechtstatsachen

1.3.1. Bedürfnis nach landschaftsgebundener Erholung

Das Bedürfnis nach landschaftsgebundener Erholung ist sowohl bezüglich der Nah-, wie der Wochenend- und Ferien-erholung evident. Die Massenbesuche in den einschlägigen Gebieten, die Übernachtungszahlen sowie auch die Übersichten über Mitgliedszahlen und Aktivitäten der Wandervereine belegen dies eindrucksvoll, von Massentourismus in den Alpen, an größeren Seen und am Meer, und zwar nicht nur an der deutschen Küste, ganz zu schweigen.

Diese Erscheinungsformen sind auf Steigerungen im Einkommen, in der Freizeit und in der Mobilität, aber auch auf die Belastungen am Arbeitsplatz und im Wohnumfeld, etwa durch Lärm und andere Streßfaktoren, zurückzuführen.

1.3.2. Politischer Anspruch auf Erholung und Erholungsvorsorge

Aus dem gesamten Bündel von Ursachen, Bedürfnissen und Motivationen resultiert ein politischer Anspruch auf Erholung und auf Erholungsvorsorge, dem sich kein Gemeinwesen entziehen kann. Er bildet den realen Hintergrund für das Recht auf Erholung.

2. Das Betretensrecht

2.1. Rechtstheoretische Einordnung

Rechtstheoretisch ist das Betretensrecht ein Mittel zur Verwirklichung des Rechts auf Erholung und Konsequenz desselben. Aufgrund seines instrumentalischen Charakters und der Tatsache, daß es in hohem Maße auf konkrete Ausgestaltung angewiesen ist, weil sich das Betreten einer Fläche nach deren natürlicher Beschaffenheit und Nutzung richten muß, erscheint es als eine technische Weiterentwicklung und Ausformung des Rechts auf Erholung. Daher haben auch abstrakte Aussagen zum Betretensrecht so wenig Inhalt und Wert.

2.2. Gewohnheitsrecht

Die Begründung eines Gewohnheitsrechts für das Betreten der Flur und des Waldes ist schwierig und nur mit Einschränkungen anerkannt. Für Bayern ist ein Gewohnheitsrecht zum Betreten von Wald und Bergweiden durch den Bayer. Verfassungsgerichtshof konstatiert worden (VerfGH 4, 208). Für das Reiten im Walde hat das gleiche Gericht ein Gewohnheitsrecht, auch ein bundesrechtliches, verneint (BayGVBI Nr. 10/1975, Seite 202 ff.). Die Regierungsbegründung zum BWaldG geht davon aus, daß es unklar sei, inwieweit das Recht des Waldbesitzers durch Gewohnheitsrecht eingeschränkt sei (Bundesrats-Drucksache 207/73, S. 27).

Die Regierungsbegründung zum BNatSchG geht dagegen davon aus, daß das Betreten bestimmter Grundstücke — nicht jedoch von Grünland und Privatwegen — durch Gewohnheitsrecht gestattet sei (Bundesrats-Drucksache 311/72, Seite 38).

Vor diesem Hintergrund lag es nahe, durch positive Rechtsetzung Klarheit zu schaffen.

2.3. Rahmenrecht des Bundes

2.3.1. § 14 BWaldG

Zunächst erging das Bundeswaldgesetz vom 2. Mai 1975. Die Rahmenvorschrift für die Landesgesetzgebung gestattet das Betreten des Waldes zum Zwecke der Erholung. Das Reiten im Walde ist nur auf Straßen und Wegen gestattet, ebenso das Radfahren und das Fahren mit Krankenfahrstühlen. Die Länder regeln die Einzelheiten. Sie können das Betreten aus wichtigem Grunde einschränken.

2.3.2. § 27 BNatSchG

Im Aufbau ähnlich enthält das Naturschutzgesetz — ebenfalls in Form einer Rahmenvorschrift für die Landesgesetzgebung — zunächst den Grundsatz, daß das Betreten der Flur auf Straßen und Wegen sowie auf ungenutzten Grundflächen zum Zwecke der Erholung gestattet ist.

Einschränkungen sind auch hier aus wichtigem Grunde möglich.

Weitergehende Vorschriften der Länder und Befugnisse zum Betreten von Teilen der Flur bleiben unberührt.

2.3.3. Allgemeine Ausführungen zum Rahmenrecht des Bundes

Der gesetzte Rahmen ist mittlerweile von den meisten Ländern ausgefüllt, zum Teil hatten sie schon vor Erlaß dieser Regelungen eigene Vorschriften, insbesondere für den Wald. Bemerkenswert ist, daß das als Landesrecht fortgeltende Reichsnaturschutzgesetz keine Bestimmungen über die Erholung und daher auch nicht über das Betreten enthält.

Seine Zielsetzung galt lediglich dem Gebiets- und Artenschutz. Offenbar bestand zur Zeit seines Erlasses (1935) noch kein ausreichend starkes Bedürfnis für solche Regelungen.

Die Vorschriften des BWaldG und BNatSchG verstehen sich als Konkretisierung der Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG. Durch die Möglichkeiten der Einschränkung des Betretens soll sichergestellt werden, daß erhebliche Beeinträchtigungen des Eigentümers und Nutzungsberechtigten, also Eingriffe in den Wesensgehalt des Eigentums nicht erfolgen. Damit ist auch vereinbar, daß die Betretensregelungen über die Verkehrssicherungspflicht jedes Grundstückseigentümers hinaus keine weiteren Sicherungspflichten begründen. Vielmehr bestimmen die Rahmengesetze, daß durch die Eröffnung von Wald und Flur für die Erholungsuchenden keine zusätzliche Haftung des Eigentümers entsteht. Das Betreten geschieht auf eigene Gefahr.

Die Rechtsposition des Eigentümers verlangt, daß der Eigentümer oder sonstige Berechtigte aus wichtigem Grunde selbst das Betreten durch Sperren verwehren kann. Allerdings bedürfen solche Sperren der behördlichen Genehmigung, um Willkür zu vermeiden. Die Voraussetzungen der Sperren und das behördliche Verfahren sind im Landesrecht zu regeln (vgl. z. B. § 39 ff. NatSchG Baden-Württemberg, § 43 Brem. Landesstraßengesetz).

Die Konkurrenz zwischen der Betretensregelung und den Verkehrsgesetzen ist m. E. wie folgt zu lösen: Die Geltung der Verkehrsvorschriften wird nicht berührt, was die Landesnaturschutzgesetze auch ausdrücklich feststellen. Diese wollten nur eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und Duldungspflicht postulieren, die als Ausfluß der Sozialbindung verstanden wird.

Bei dieser Betrachtungsweise bezieht sich der Regelungsgehalt des Betretensrechts lediglich auf die Rechte bzw. Pflichten des Eigentümers und nicht auf Ziele des Verkehrsrechts oder der Verkehrspolitik.

Dennoch hat die Betretensregelung verkehrsrechtliche Konsequenzen. Sie gestattet bestimmte Verkehrsarten im Walde und in der Flur. Diese Gestattung führt dort, wo sie über das Gewohnheitsrecht hinausgeht, zur Eröffnung eines tatsächlichen Verkehrs, an dem jedermann teilnehmen kann, so z. B. auf Privatwegen- und plätzen. Mit dem tatsächlichen Verkehr Dritter aber sind die Voraussetzungen für die Anwendung des Verkehrsrechts, insbesondere der StVO gegeben mit der Folge, daß auch die entsprechenden Verkehrszeichen anzubringen sind und gelten. Dies ist sachlich begründet, denn das *Verkehrsregime* muß dem öffentlichen Verkehr überall dorthin folgen, wo er stattfindet, um den Schutz der Verkehrsteilnehmer zu sichern und der Störung von Verkehrsabläufen vorzubeugen oder eingetretene Verkehrskomplikationen aufzulösen, etwa an Kreuzungen und im Verhältnis der verschiedenen Verkehrsarten untereinander. Aber auch im Hinblick auf die Benutzung schwerer Maschinen etwa im Walde, die, wenn sie am öffentlichen Verkehr partizipieren, den Normen der StVZO genügen müssen, sind die Verkehrsteilnehmer vor Gefahren zu schützen. Auf die Sonderfragen bezüglich des Duldens der Anbringung der Verkehrszeichen und der Tragung der Kosten hierfür, die im Grundsatz den Träger der Straßenbaulast treffen, sei hingewiesen.

Neben dem Verkehrsrecht ist auch das Straßen- und Wege-recht zu beachten, d. h. insbesondere, daß die jeweilige Widmung eines Weges maßgeblich ist. Über diese erkennbare Widmung darf der Verkehr nicht hinausgehen. Im Hinblick auf das Reiten im Walde ergeben sich hierzu Zweifelsfragen, die aber durch die Landesgesetze zunehmend geklärt werden.

§ 13 Abs. 2 Satz 3 des Waldgesetzes von Niedersachsen, wonach die Benutzung der privaten Wege nicht als öffentlicher Verkehr gilt, scheint mir gem. Art. 31 GG nicht haltbar, da das Straßenverkehrsrecht des Bundes vorgeht.

2.4. Die Betretensregelung der Länder

2.4.1. Allgemeine Aspekte

Der Rahmen der Betretensregelung ist den Ländern durch den Bund vorgegeben. Dessen Überschreitung hätte nach Art. 31 GG die Unwirksamkeit der Vorschrift zur Folge.

Der Einschränkung des Betretensrechts sind aber auch andere Schranken gesetzt. Das Betretensrecht ist, wie oben gezeigt, eine Ausprägung des Rechts auf Erholung und somit letztlich im Freiheitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG begründet. Somit hat es Teil an der Garantie dieses Grundrechts und dem daraus abzuleitenden Schutz, so dem des Übermaßverbotes. Danach darf dieses Recht nur eingeschränkt werden, wenn die Einschränkung zum Schutze eines anderen von der verfassungsmäßigen Ordnung gedeckten Zweckes erforderlich, geeignet und verhältnismäßig ist. Ein solcher Zweck kann, wie der Bayer. Verfassungsgerichtshof am 5. 11. 1979 zum Befahren der Osterseen entschieden hat, der Naturschutz sein.

Auf dieser Grundlage haben die Länder Einzelregelungen erlassen, die den regionalen Gegebenheiten Rechnung tragen. Spezielle lokale Erfordernisse werden insbesondere in den Naturschutz- und Landschaftsschutzverordnungen befriedigt. In diesen Verordnungen kann das Betreten gem. § 13 Abs. 2 und § 15 Abs. 2 BNatSchG beschränkt werden.

Die gesetzlichen Regelungen der Länder enthalten meist auch eine Aufzählung der Betretensarten, wie Ski- und Schlittenfahren oder Spielen. Die Frage, ob das Reiten dem Betreten zuzurechnen ist, was z. B. in der Begründung zum Regierungsentwurf für das BWaldG verneint, andererseits im Urteil des Bayer. Verfassungsgerichtshof vom 16. 6. 1975 bejaht wird, erscheint weniger ergiebig, da die Länder bei Zweifeln an dieser Frage sie positiv durch Gesetz regeln, so z. B. § 39 NatSchG Baden-Württemberg. Naheliegender ist auch, daß Schleswig-Holstein das Betreten des Meeresstrandes und den Gemeingebrauch an Gewässern im Zusammenhang mit dem Betreten regelt.

Wald, dessen Anteil an der Landesfläche in Schleswig-Holstein erheblich geringer als in den anderen Flächenstaaten der Bundesrepublik ist, darf hier nur auf Waldwegen und angrenzenden unbestockten Waldflächen betreten werden. Nur im Erholungswald erstreckt sich dieses Recht auch auf die übrigen Flächen.

Die Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem Wortlaut des § 14 BWaldG ist daher fraglich. CARLSEN leitet aus der Entstehungsgeschichte des § 14 BWaldG die Ermächtigung des Landesgesetzgebers her, in Gebieten mit weniger als 10 % Bewaldung das Betreten auf die Wege zu beschränken (Natur und Recht 1979, S. 62). Für das Betreten der Flur auf ungenutzten Grundstücken wird in Schleswig-Holstein eine Gesetzänderung vorbereitet, so daß insoweit bald mit einer Anpassung des Landesrechts an § 27 BNatSchG zu rechnen ist.

In Niedersachsen ergibt sich der Umfang des Betretensrechtes einmal aus dem Waldgesetz, zum anderen aus dem Feld- und Forstgesetz i. d. F. vom 19. 7. 1978, das in § 4 Abs. 2 von dem herkömmlichen Gemeingebrauch des Grundstücks ausgeht, also wohl auf Gewohnheitsrecht basiert. Der präzise Umfang des Betretensrechts ist daher schwer zu bestimmen.

Die übrigen Länder regeln das Betreten — nicht das Reiten — nur in begrenztem Umfang regional unterschiedlich. Offenbar gibt es insoweit auch kaum praktische Schwierigkei-

ten. Wie die Begründung zum Gesetzentwurf des Bundesrates ausführt, ist es dem Landesgesetzgeber überlassen, den Begriff des »ungenutzten Grundstücks« näher zu konkretisieren.

In Bayern ist das Betreten der Flur außerhalb der Wege weit über diesen Begriff hinaus gestattet. Bemerkenswert ist, daß nicht nur das Betreten von landwirtschaftlichen Flächen, sondern auch von Sonderkulturen (insbesondere des Garten-, Obst- und Weinbaus) in den Grenzen des Art. 25 Bayer. NatSchG erlaubt ist, eine Möglichkeit, die § 37 Abs. 1 Satz 3 NatSchG Baden-Württemberg ausdrücklich ausschließt und die in den Regelungen Nordrhein-Westfalens, des Saarlandes, von Rheinland-Pfalz sowie von Hessen (nach dem vorliegenden Gesetzentwurf), ferner Bremens und Berlins, die lediglich das Betreten ungenutzter Grundstücke zulassen, nicht enthalten ist. Nordrhein-Westfalen enumeriert dabei die Fälle ungenutzter Grundstücke, konkretisiert also diesen Begriff näher.

2.4.2. Das Reiten im Walde

Enorme Schwierigkeiten bereitet jedoch die Regelung des Reitens im Walde.

Während der Entwurf der Bundesregierung zum BWaldG das Reiten nur gestatten wollte, soweit hierfür eine besondere Befugnis vorliege oder Wege und sonstige Flächen dazu besonders bestimmt seien, eine Regelung, die an die forstrechtliche Tradition der Länder anknüpfen konnte, traf der Deutsche Bundestag die Entscheidung des § 14 Abs. 1 Satz 2 BWaldG, die das Reiten nur auf Straßen und Wegen gestattet. Nach § 14 Abs. 2 WaldG sind Beschränkungen zulässig.

Dieser Rahmen wurde von den Ländern sehr unterschiedlich ausgefüllt. Es lassen sich folgende Gruppen bilden:

1. Grundsätzliche Beschränkung des Reitens im Wald auf bestimmte Wege und Straßen, z. B. in:

— Schleswig-Holstein

(§ 5 a LWaldG: Reiten nur auf besonders gekennzeichneten Waldwegen und den privaten Straßen, wobei letztere definiert werden als Straßen mit Beton- und Bitumenbelag, die im Eigentum eines Waldbesitzers stehen und nicht dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind).

— Niedersachsen

(§ 23 LWaldG: Reiten nur auf öffentlichen Straßen, besonders ausgewiesenen Reitwegen sowie auf privaten Wegen, die für den öffentlichen Verkehr nicht gesperrt sind).

— Nordrhein-Westfalen

(§§ 36 ff. Landschaftsgesetz. Reiten nur auf gekennzeichneten Wegen.

Ausnahmen:

Wanderwege, Wanderpfade, Sport- und Lehrpfade. In Gebieten mit regelmäßig nur geringem Reitaufkommen freies Reiten).

2. Grundsätzliche Freigabe des Reitens im Wald, auf Straßen und Wegen mit weiten Bereichsausnahmen, z. B. in

— Rheinland-Pfalz

(§§ 11, 12 LFG. Ausnahmen: Fuß- und Wanderwege. In Naturparks und Naturschutzgebieten sowie in Naherholungsgebieten nur auf ausgewiesenen Straßen und Wegen).

— Saarland

(§ 25 LWaldG. Ausnahmen: Fuß- und Wanderwege. In Verdichtungsräumen, in Naturschutzgebieten, im Erholungswald und in Waldgebieten, wo erhebliche

Beeinträchtigungen von Fußgängern entstehen würden, nur auf ausgewiesenen Waldwegen).

— Baden-Württemberg

(§§ 37, 39 LWaldG. Ausnahmen: Wander- und Fußwege, Sport- und Lehrpfade. In Verdichtungsräumen, Naturschutzgebieten und im Erholungswald nur auf ausgewiesenen Waldwegen).

3. Grundsätzliche Freigabe des Reitens im Wald, auf Straßen und Wegen mit eng begrenzten Ausnahmetatbeständen, z. B. in:

— Hessen

(§ 25 LFG. Ausnahmen: Aufgrund schützenswerter Interessen der Waldbesitzer und zur Entmischung des Besucherverkehrs möglich).

— Bayern

(Zugangsrecht zur freien Natur in weitem Umfang, Art. 141 Absatz 3 S. 1 Bayer. Verfassung in Verbindung mit Art. 21 — 33 BayNatSchG).

Diese Regelungen, die sich in ihrer Ausgestaltung stark unterscheiden, werden von den Reitern z. T. heftig angegriffen. So sind Verfassungsbeschwerden gegen die Vorschriften von Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Saarland erhoben. Die Verfassungsbeschwerden berufen sich insbesondere auf Verstoß gegen Bundesrecht. Dabei spielt die Frage eine Rolle, ob die Landesregelung auch faktisch bewirkt, daß das Reiten im Grundsatz auf Straßen und Wegen erlaubt ist. Denn das Prinzip des § 14 Abs. 1 Satz 2 BWaldG, das als solches auch in der Regierungsbegründung dargestellt wird, wäre in sein Gegenteil verkehrt, bestünden für den überwiegenden Teil des Landes Beschränkungen des Reitens auf Wegen. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur respektiven Entsprechung von rechtl. Grundsatz und tatsächlich bestehender Möglichkeit zur Ausübung des Rechts, also auch quantitativen Aspekten, wird von besonderem Interesse sein.

In diesem Zusammenhang verdient Erwähnung, daß der Bayer. Verfassungsgerichtshof durch Entscheidung vom 16. 6. 1975 die Regelung des Bayer. NatSchG für richtig erklärt hat, weil sie das Reiten grundsätzlich verbot mit der Chance, eigens auf Wegen zugelassen zu werden. Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt widerspreche im übrigen auch dem Grundsatz des § 14 Abs. 1 Satz 2 BWaldG (BayGVBl Nr. 10/1975, Seite 202 ff.).

3. Realisierung des Rechts auf Erholung in Natur und Landschaft

3.1 Die entscheidende Substanz geeigneter Landschaft

Das Recht auf Erholung und Betreten von Wald und Flur setzt voraus, daß es erholungsgünstige Landschaften gibt. Es umschließt nicht das Recht auf Schutz, Pflege und Entwicklung bzw. Schaffung solcher Landschaft. Sein Wert ist also entscheidend von der vorhandenen Substanz der Landschaft abhängig. Daraus ergibt sich die Nähe des Erholungsbelanges zu den Naturschutz- und Landschaftspflegeinteressen. Deshalb ist ihre Behandlung in einem Gesetz wie dem BNatSchG oder den Landesnaturschutzgesetzen gerechtfertigt und geboten.

3.2. Finanzielle Aspekte

Die Sicherung und Errichtung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft, die auch zur Erholung geeignet sind, erfordert Finanzmittel, die oft nicht zur Verfügung stehen. Es ist daher auch Aufgabe der Erholungsvorsorge, die Mittel zu beschaffen. Angesprochen sind die Haushalte aller Gebietskörperschaften, in welcher Form die Mittel auch ausgewie-

sen werden. In Betracht kommen auch die neu eingerichteten Naturschutzfonds.

3.3. Erholungsvorsorge durch Planung

3.3.1. Die Aufgabe der Landschaftsplanung bezüglich der Erholung

Die Belange der Erholung in der Landschaft müssen in der Landschaftsplanung geltend gemacht werden. Unter Landschaftsplanung verstehen wir heute, trotz gewisser definitiver Schwierigkeiten, auf die Prof. Stich hingewiesen hat, letztlich wohl umfassend jegliche Planung für Naturschutz und Landschaftspflege. Die Erholungsvorsorge bildet — neben dem Naturschutz im engeren Sinne — eines der beiden Hauptziele.

Landschaftsplanung äußert sich einmal als Mitwirkungsplanung — in Raumordnung und Bauleitplanung, aber auch in einzelnen Fachplanungen —, sie ist zum anderen selbständige Fachplanung. Bei der Mitwirkungsplanung geht es darum, die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege schrittweise in den Planungsprozeß der genannten Planungen zu integrieren, dabei z. B. auf nachteilige Folgewirkungen in Natur und Landschaft bei Realisierung einer Planung hinzuweisen und weniger schädliche Alternativen vorzuschlagen. Bei der Mitwirkung in Fachplanungen kommt in späteren Phasen — z. B. wenn eine Straßentrasse planerisch festgelegt ist — der landschaftspflegerische Begleitplan hinzu, der die notwendigen Maßnahmen zum Ausgleich von Landschaftsschäden enthält. Die Belange der Erholung sind in der Mitwirkungsplanung Teilaspekt und können je nach örtlichen Gegebenheiten auch eine dominierende Bedeutung haben. Im Vordergrund steht bei der Mitwirkungsplanung die Sicherung der Erholungslandschaft; im Rahmen des landschaftspflegerischen Begleitplans können aber auch konkrete Gestaltungsmaßnahmen für die Erholung vorgeschlagen werden. Nach § 8 Abs. 4 BNatSchG ist der landschaftspflegerische Begleitplan Teil des Fachplanes.

Landschaftsplanung ist daneben — auf den zur Verfügung stehenden Freiflächen — sektorale Fachplanung für die Erholungsvorsorge in der Landschaft, meist in enger Verbindung oder in Einheit mit der Fachplanung Naturschutz. Beispiele sind etwa die Planungen für Naturparke. Inhalte der Fachplanung Erholungsvorsorge sind vor allem Landschaftsbewertungen unter Aspekten der Erlebniswirksamkeit und anderer Erholungseignungen, Abgrenzungen und funktionale Zonierung von Erholungsgebieten sowie schließlich Vorschläge für praktische Gestaltungsmaßnahmen.

3.3.2. Die Bedeutung der Interessenabwägung

Die Planungsziele für die Erholung unterliegen wie jede andere Planung einem Abwägungsprozeß gegenüber evtl. anderen Nutzungsansprüchen.

Eine derartige Abwägung kann — fachintern — auch gegenüber divergierenden Zielen des Naturschutzes möglich sein, etwa des Arten- und Biotopschutzes. In der Mehrzahl der Fälle sind diese Ziele jedoch miteinander vereinbar — evtl. bei räumlicher Funktionstrennung im Detail — und unterstützen sich gegenseitig. Hier, aber vor allem gegenüber anderen Fachplanungen stellt sich die Frage, wie stark die Ziele der landschaftsgebundenen Erholung gewichtet werden. Sie haben in der Regel den Nachteil, daß sie nicht durch potente Wirtschaftsgruppen vertreten werden, im Gegensatz etwa auch zur kommerziellen Fremdenverkehrsnutzung. Der sichtbare Druck großer Teile der Bevölkerung auf die Erholungsgebiete, vor allem in Nähe der großen Städte und das wachsende Umwelt- und Landschaftsbewußtsein lassen diese Belange jedoch mehr und mehr auch zum Gegenstand politischen Kalküls werden, was gerade in jüngster Zeit zur

Streichung einiger Straßenbauprojekte geführt hat, mit denen sich heute weniger Popularität erlangen läßt als noch vor einigen Jahren.

Im übrigen wird es in Zukunft wichtig sein, in der sachlichen Auseinandersetzung mit Vertretern anderer Nutzungsansprüche das Instrumentarium der Argumente für die Erholungslandschaft zu stärken. Daten über die derzeitige quantitative Beanspruchung durch Erholungssuchende sind schon heute relativ leicht zu ermitteln. Schwieriger schon wird es bei den einzelnen Bedürfnissen, Verhaltensweisen und Präferenzen der Besucher der Landschaft. Noch in den Anfängen stehen die Methoden einer praktikablen und dennoch hinreichend aussagefähigen Landschaftsbewertung für Erholungszwecke, etwa in potentiellen Erholungsgebieten.

Seitens des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten haben wir begonnen, durch ein Universitätsinstitut für Psychologie Methoden zur Erfassung der Erlebniswirksamkeit von Landschaften und Landschaftselementen sowie über die negativen Auswirkungen von Eingriffen erarbeiten zu lassen. Sehr wünschenswert wäre es, künftig auch von medizinischer Seite Entscheidungshilfen zu erhalten, etwa Hinweise auf Typen benötigter Erholungslandschaften — z. B. nach Klima, Höhenlage, Vegetation, Bodenbeschaffenheit und allgemeiner Umweltsituation —, die sich aus medizinisch erkennbaren Bedarfsstrukturen zu ergeben hätten. Hier stehen wir leider noch nicht einmal am Anfang.

4. Entschädigungsfragen

4.1. Grenze der Sozialbindung des Eigentums

Aus der Sicht des Eigentümers oder Nutzungsberechtigten stellt sich oft die Frage nach der Grenze seiner Pflichtigkeit, insbesondere der Land- und Forstwirtschaft. Zu denken ist u. a. an die Waldbrandgefahr, aber auch an die zusätzlichen Aufwendungen für die Bewirtschaftung der Flächen, z. B. bezüglich der Wegerandbepflanzung, der Einzäunung von Kulturen, der Durchführung der Endnutzungshiebe, der Wildbewirtschaftung. Die bekannten Fragen, wann ein Sonderopfer vorliegt oder die Zumutbarkeitsgrenze überschritten ist, sollen hier nicht aufgeworfen werden. Jedoch ist sicherlich anzuerkennen, daß der Situationsgebundenheit des Eigentums, die hier maßgeblich zu berücksichtigen ist, nicht zu weit in Anspruch genommen werden darf, soll die Eigentumsgarantie nicht in Frage gestellt werden.

Es wird letztlich auf die verfassungsrechtlich zutreffende Ausbalancierung der Erholungsbedürfnisse und der Erfordernisse einer ordnungsgemäßen und rentablen Forst- bzw. Landwirtschaft ankommen (BADURA, »Der Forst- und Holzwirt« vom 10. 7. 1976, Seite 243). BADURA bejaht eine Entschädigungspflicht der öffentlichen Hand, wenn der Eigentümer das Betreten des Waldes dulden muß, weil ihm eine Sperrung seines Grundstücks versagt wurde, obwohl sie forstwirtschaftlich erforderlich, auch verhältnismäßig gewesen wäre (BADURA, a. a. O.).

Es kommt also darauf an, die sachlichen Voraussetzungen für die Sperrung eines Grundstücks in den Landesgesetzen auch unter Berücksichtigung der betrieblichen Belange ausreichend zu normieren, wozu die Rahmenvorschriften des Bundes genügend Spielraum geben.

4.2. Die allgemeinen Regelungen des Enteignungs- und Schadenersatzrechtes

Soweit Belastungen aufgrund des Betretensrechts enteignende Wirkung haben, wird nach allen Landesgesetzen angemessene Entschädigung gewährt. Dies ergibt sich aus Art. 14 GG.

Die Bemessung des Schadens erfolgt häufig entsprechend den Vorschriften der §§ 93 ff. BBauG, Zweifelsfragen im Zusammenhang mit dem Recht des Eigentümers, die Übernahme des Grundstücks durch den Begünstigten zu verlangen, erörtert VON SCHALBURG in NJW 1978, S. 307.

4.3. Sonderregelungen

Von den Sonderregelungen der Länder zur Entschädigung, die hier nicht vollständig behandelt werden können, seien lediglich zwei erwähnt.

§ 35 Abs. 3 Saarländisches NatSchG ist interessant, weil er zwar auch auf die §§ 93 ff. BBauG verweist, jedoch andererseits eine gesamtschuldnerische Haftung der Veranlasser und Begünstigten einer Maßnahme sowie die Entscheidung der Obersten Naturschutzbehörde über Grund und Höhe der Entschädigung vorsieht.

§ 37 Abs. 3 Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen bestimmt, daß nicht unerheblicher Schaden, der durch den Erholungsverkehr entstanden ist, auf Antrag durch die untere Landschaftsbehörde zu ersetzen ist.

Das OVG Münster hat dazu bereits 1974 entschieden, daß nicht nur Schaden auf Flächen, die betreten werden dürfen, sondern jeder Schaden im Walde zu ersetzen ist, der durch den Erholungsverkehr verursacht ist (OVG Münster IX A

1061/72). Allerdings ist in solchen Fällen der Kausalitätsnachweis schwierig. Der Anspruch besteht z. B. nicht, wenn der Schaden aus Rache am Grundstückseigentümer begangen wurde.

Bei der Anwendung dieser Vorschrift, die dem Grundstückseigentümer auch dann einen Entschädigungsanspruch gewährt, wenn der Schädiger nicht feststellbar ist, wird man jedoch von einer gewissen Typizität der Schäden ausgehen müssen, die durch den Erholungsverkehr eintreten.

Sinn und Zweck der Regelung sind m. E. geeignet, die Akzeptanz des Betretensrechts durch die Grundstückseigentümer zu fördern.

5. Stellungnahme zur Fortentwicklung des Rechts auf Erholung und des Betretensrechts

Der Umstand, daß einige Länder ihr Naturschutzrecht noch nicht dem BNatSchG angepaßt haben und zum Teil die Landesparlamente einschlägige Entwürfe beraten, ferner daß die Landschaftsplanung sich noch in der Praxis bewähren muß und schließlich, daß wichtige Fragen des Waldbetretensrechts der höchstrichterlichen Entscheidung harren, liegt es nahe, sich derzeit nicht dem Rufe nach dem Bundesgesetzgeber anzuschließen.



Ausschnitt aus einem rekultivierten Kiesabbaugebiet in Günster/Herzogtum Lauenburg, wo ein wertvolles Fischgewässer entstanden ist.

Foto: Olschowy

Die Mitwirkung von Beiräten und Beauftragten für Naturschutz im Recht der Länder; die Regelung der Bürgerbeteiligung in der Planung für Natur und Landschaft unter besonderer Berücksichtigung des Bundesbaugesetzes

Zwei Begriffe scheinen derzeit für die Politiker aller Richtungen eine besondere Faszination zu besitzen: Bürgerbeteiligung und Entbürokratisierung. Für den ersteren ist »Demokratisierung« eine beliebte Ersatzvokabel, für den zweiten »Eindämmung der Gesetzesflut«.

Beides ist löblich und legitim, häufig aber nicht miteinander vereinbar. Die Bürgerbeteiligung im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, und hierzu gehören letztlich auch die Beiräte und Beauftragten — aber auch noch eine ganze Reihe anderer Mitwirkungsrechte — müssen als Versuch der Demokratisierung begrüßt werden; Demokratisierung hier in dem Sinne gebraucht, daß von Seiten des Staates versucht wird, eine breitere Basis in der Öffentlichkeit für seine Entscheidung zu finden.

Gleichzeitig aber beschert uns diese — wenn ich so sagen darf — »Ent-Heheilichung« eine ganze Reihe neuer Vorschriften in Gesetzen und noch mehr Durchführungsvorschriften in den jeweils zugehörigen Rechtsverordnungen.

Ich möchte hier nur darauf hinweisen, daß selbstverständlich auch jede Mitwirkung der Verbände, aber auch das Klagerrecht, letztlich Formen der Bürgerbeteiligung sind, die ihre Effizienz nicht nur aus der Stimmenzahl, sondern in besonderem Maße aus dem kollektiven Wissen herleiten. Gerade in Hessen kommt dieser Form der Bürgerbeteiligung traditionell eine ganz besondere Bedeutung zu. Es darf auch nicht vergessen werden, daß die überwiegende Mehrzahl derer, die als natürliche Person in der einen oder anderen Form am Naturschutz mitwirken, Mitglied eines oder häufig sogar mehrerer Verbände sind.

Die Naturschutzbeiräte und -beauftragten sind keine Erfindung der im letzten Jahrzehnt angelaufenen Novellierungswelle im Bereich des Naturschutzrechts. Man mag einwenden, daß das im Widerspruch zu dem steht, was ich eingangs zur Demokratisierung gesagt habe. Ich glaube aber, der Widerspruch läßt sich auflösen. Als 1935 das Reichsnaturschutzgesetz geschaffen wurde, das solche Regelungen enthält, war wohl der Geist der Zeit — und in Diktaturen ist dies der Ungeist der Mächtigen — allenfalls in einer pervertierten Form darauf bedacht, die Legitimation staatlichen Handelns zu verbessern.

Schon die Person des Reichsforstmeisters, der mit dem Reichsnaturschutzgesetz auch noch »Reichsnaturschutzmeister« wurde, läßt gar keine andere Interpretation zu. Worum es damals ging, war etwas anderes: Zwar gab es einige landesrechtliche Vorläufer; mit dem Reichsnaturschutzgesetz kamen aber auf die Behörden eine Fülle von neuen Aufgaben zu, deren fachlich-wissenschaftliche Bewältigung sie überfordert hätten. Wie richtig und gleichzeitig zeitlos diese Überlegungen waren, zeigt sich schon daran, daß auch heute alle Bundesländer vergleichbare Institutionen in ihren Gesetzen verankert haben. Dabei spielt natürlich auch eine Rolle, — wenn Sie mir diese kritische Bemerkung erlauben — daß sich die Situation der Naturschutzbehörden, zumindest relativ, gemessen an ihren Aufgaben, nicht wesentlich geändert hat. Zwar verfügen wir heute mit Landesanstalten oder Landesämtern für Ökologie über eine geradezu luxuriöse Ausstattung, gemessen am Standard von 1935; wir haben uns aber auch mit unvergleichlich größeren Problemen auseinanderzusetzen.

Es ist nicht nur vom Arbeitsaufwand her ein Unterschied, ob

sich die Naturschutzbehörde zur Schutzwürdigkeit eines Feuchtgebietes äußert oder zum Bau der Burgwald-Autobahn Stellung nehmen soll.

Ich will mich hier nicht zu den Einzelheiten der reichsgesetzlichen Regelung äußern; dies ist der Schnee vergangener Jahrzehnte; wichtig aber ist das Grundmuster, das in den landesrechtlichen Regelungen immer wieder durchscheint:

Jeder Naturschutzbehörde auf den verschiedenen Verwaltungsebenen ist ein Gremium aus ehrenamtlich tätigen Personen zugeordnet, dem im wesentlichen die fachliche Beratung der Behörde obliegt. Im Reichsnaturschutzgesetz war dies die Naturschutzstelle des § 8; heute heißen diese Stellen »Beiräte«, »Naturschutzbeiräte«, »Sachverständigenbeiräte für Naturschutz und Landschaftspflege« oder »Beiräte für Naturschutz«.

Die Beauftragten für Naturschutz, die nach dem Reichsrecht Geschäftsführer der Naturschutzstelle waren, bestehen in den meisten Ländern ebenfalls fort. Ihre organisatorische Verknüpfung mit den Beiträgen ist jedoch ganz verschieden geregelt.

Ich darf an dieser Stelle kurz auf die immer wieder geäußerte Kritik eingehen, das Naturschutzrecht sei durch die grundgesetzliche Zuweisung an die Länder — der Bund hat lediglich eine Rahmenkompetenz — zersplittert und unbedingt zu vereinheitlichen. Ich teile diese Auffassung nicht. Wenn man den Föderalismus akzeptiert, sollte man weniger auf die damit verbundenen Nachteile schauen, sondern versuchen, die Vorteile konsequent zu nutzen. Zu letzterem gehört auch die Möglichkeit, im Bereich der Legislative zu versuchen, andere — möglicherweise auch neue — Wege zu gehen, in der Hoffnung, es besser als andere Länder zu machen. Daneben tritt noch der Effekt auf, daß einige Länder auf bestimmten Gebieten als »Trend-Leader« bezeichnet werden können.

Hier tritt häufig aufgrund der Konkurrenzsituation eine allmähliche Angleichung an die beste Regelung ein. Dies sollte man nicht unterschätzen. Was spricht denn dagegen, wenn nur zwei oder drei Länder ein Klagerecht für Verbände einführen? Fällt denn der Himmel ein, wenn hier in einem begrenzten Bereich versucht wird, Erfahrungen zu sammeln?

Doch nun zu den Regelungen der einzelnen Länder — oder besser — zu den Nuancen, die noch festzustellen sind.

Ein Politikum in diesem Zusammenhang ist schon die Zusammensetzung der Beiräte. Hier war für die Länder die grundsätzliche politische Frage zu entscheiden, ob die Beiräte allein die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege zu vertreten haben oder ob, in welchem Rahmen auch immer, bereits hier ein Ausgleich mit gegenläufigen, meist wirtschaftlichen Interessen, versucht werden soll.

Man kann mit Einschränkungen feststellen, daß die Länder der Versuchung widerstanden haben, die Beiräte durch eine Besetzung mit Vertretern konfligierender Interessen von vornherein zu schwächen. Dabei darf aber nicht verkannt werden, daß deutliche Ansätze in dieser Richtung vorhanden sind. Ich halte ein solches Vorgehen schon aus politischen Erwägungen für verfehlt. Der Ausgleich verschiedener öffentlicher und privater Interessen und — nachfolgend — das Fällen von Entscheidungen mit Wirkungen für den einen und gegen den anderen, gehört zum Kernbereich staatlichen Tuns überhaupt, ja, es ist das, was »Hoheit« ausmacht.

Hier müssen sich die öffentlichen Entscheidungsträger zu ihrer verfaßten Verantwortung bekennen und dem Versuch, artikulierte Meinungsvielfalt durch die Vorgabe lähmender Kompromißlösungen zu ersetzen, widerstehen.

Das schließt nicht aus, daß einzelne Vertreter vorwiegend wirtschaftlich orientierter Gruppen Mitglied im Beirat sind; entscheidend ist, ob sie nach dem Willen des Gesetz- oder Ordnungsgebers an der Sache des Naturschutzes mitwirken sollen oder ob sie den Vertretern des Naturschutzes schon im Beirat den Kompromiß mit ihren wirtschaftlichen Interessen abfordern.

Unter diesem Aspekt mag man noch Verständnis haben, wenn Hamburg einen Vertreter des Wasser- und Schiffahrtswesens im Beirat für erforderlich hält — Bremen hat bei ähnlicher Ausgangslage hierauf verzichtet —; daß aber Berlin eine solche Regelung für notwendig hielt, ruft zu mindest bei mir Bedenken hervor. Kann man bei den genannten Ländern — wenigstens nach dem Wortlaut des Gesetzes — noch unterstellen, daß diese Vertreter *ihren* Beitrag zu Naturschutz und Landschaftspflege leisten sollen, so ist für das Saarland selbst diese Fiktion nicht mehr haltbar. Dort heißt es:

»Außerdem sind Vertreter der von Naturschutz und Landschaftspflege betroffenen Wirtschaftsbereiche in den Beirat zu berufen.«

Eine solche Regelung führt die Idee der Beiräte ad absurdum. Soviel zur Zusammensetzung der Beiräte.

Ähnlich wichtig, wie die Zusammensetzung der Beiräte, ist das Verfahren zur Berufung der Mitglieder. Die Mehrheit der Länder hat diese Frage in eine Durchführungsverordnung verlagert. Obwohl noch nicht alle Regelungen vorliegen, kann jedoch davon ausgegangen werden, daß im wesentlichen das rechtsrechtliche Verfahren beibehalten wird, wonach die jeweilige Behörde ihren Beirat beruft.

Unterschiede gibt es in der Frage des Vorschlagsrechts. Während Nordrhein-Westfalen — ohne Angabe einer Quote — den Naturschutzverbänden grundsätzlich ein Vorschlagsrecht einräumt, sieht der Entwurf der Hessischen Landesregierung vor, daß mindestens die Hälfte der Mitglieder von den nach § 29 des Bundesnaturschutzgesetzes anerkannten Verbänden zur Berufung benannt werden.

Ganz wesentlich ist natürlich die Frage nach der Macht der Beiräte. Hier befindet sich der Gesetzgeber in einem Dilemma. Einerseits ist es der politische Wille — zumindestens in einigen Ländern — die Beiräte durch Machtzuwachs effektiver als die Naturschutzstellen des Reichsnaturschutzgesetzes zu machen, andererseits scheut man sich — wohl zu Recht — hoheitliche Befugnisse im Wege der Auftragsverwaltung zu delegieren. Dies wurde eingangs schon angedeutet.

Zwei Länder haben den so verbleibenden Spielraum auszuschöpfen versucht. Sowohl Bayern als auch der hessische Entwurf räumen den Beiräten das Devolutivecht ein. Dies bedeutet, daß beispielsweise eine untere Naturschutzbehörde nicht gegen das Votum des Beirates entscheiden kann, ohne in der Sache die Weisung der vorgesetzten Naturschutzbehörde einzuholen. Ich halte dies prinzipiell für eine bessere Lösung, als die bloße — mehr oder weniger starke — Befugnis zur Äußerung der Beiräte gegenüber den Naturschutzbehörden. Daß derartige Regelungen zusätzlichen Verfahrensaufwand erfordern und damit vordergründig nicht zur Entbürokratisierung beitragen, wird nicht verkannt. Andererseits, und wer die Praxis kennt, wird dies bestätigen können, erspart eine solche Formalisierung auch erhebliche Reibungsverluste. Es kann — zumindest für Hessen — davon ausgegangen werden, daß von dieser Regelung auch ein positiver Zwang zur Einigung auf der unteren Ebene aus-

geht, denn die Beiräte werden klug genug sein, das Devolutivecht nicht zu mißbrauchen.

Auf der anderen Seite geht natürlich von der Entscheidung der nächsthöheren Instanz eine gewisse Befriedungsfunktion für die untere Ebene aus, was der Tagesarbeit nur förderlich sein kann.

Nun zu den Naturschutzbeauftragten:

Die geschichtliche Entwicklung des Instituts des Naturschutzbeauftragten ist eher von Fakten als von Rechtsvorschriften geprägt. Nach dem Reichsrecht war er Geschäftsführer der Naturschutzstelle; er konnte die Behörde namens der Stelle beraten. Auch war er dadurch hervorgehoben, daß er — im Gegensatz zu den übrigen Mitgliedern der Stelle — von der nächsthöheren Behörde berufen wurde.

Die Praxis nach dem Kriege sah aber anders aus: Vielfach führten die Naturschutzstellen ein kümmerliches Dasein, teilweise waren sie überhaupt nicht existent. Stets tätig, ein Übermaß an Arbeit verrichtend, waren jedoch die Naturschutzbeauftragten. Zwar hat sich — zumindest in Hessen — »praeter legem« die Praxis entwickelt, nach der Gebietsreform die Naturschutzbeauftragten der Altkreise beizubehalten; dies ändert aber nichts daran, daß sie im wesentlichen als Einzelperson ihre Stellungnahme gegenüber den Naturschutzbehörden abgaben.

Die Grundtendenz der Ländergesetzgebung geht nun dahin, den Beauftragten wieder zu dem zu machen, was er war, nämlich »Princeps inter pares« der Beiratsmitglieder. Wegen der Fülle der Aufgaben, die teilweise eine hohe Spezialisierung erfordern, sieht darüber hinaus beispielsweise der hessische Entwurf vor, daß die Beiräte aus ihrer Mitte mehrere Beauftragte für sachliche oder räumliche Teilbereiche wählen können. Grundsätzlich haben diese Beauftragten dann auch die Vertretungsmacht für ihren Aufgabenbereich. Auch andere Länder sehen mehrere Beauftragte für den Zuständigkeitsbereich einer Behörde vor. Ich glaube, und für Hessen kann ich es mit Bestimmtheit sagen, daß dies kein aus der Not geborener Kompromiß ist. Das Problem, das es vorerst mit legislativen Mitteln zu lösen galt, war, eine der Bedeutung des Einzelfalls angemessene Beteiligung des Beirates sicherzustellen. Einerseits ist es sicher nicht möglich, den Beirat, der ja nicht ständig tagen kann, mit jeder Entscheidung der Naturschutzbehörde zu befassen, andererseits gibt es aber auch Fälle, die aufgrund ihrer Komplexität im Plenum behandelt werden müssen. Daß damit eine erhebliche innerorganisatorische Verantwortung auf die Beiräte zukommt, ist nicht verborgen geblieben. Aber das muß kein Nachteil sein. Beiräte bestehen aus Menschen mit Stärken und Schwächen; ein derartiges offenes Modell ist vielleicht am ehesten geeignet, für jeden Beirat die richtige Lösung zu finden.

Wegen der Verzahnung von Beiräten einerseits und Beauftragten andererseits, kann ich erst hier auf ihre Aufgaben eingehen. Mehr oder weniger gleichlautend ist ihnen in den Landesgesetzen die wissenschaftliche und fachliche Beratung bei allen oder wichtigen Entscheidungen der Naturschutzbehörde zugewiesen.

Einige Länder, z. B. Berlin und das Saarland, heben darüber hinaus als weitere Aufgabe die Förderung des allgemeinen Verständnisses für den Gedanken des Naturschutzes hervor.

Erstaunlicherweise haben sich aber nur wenige Länder bereit gefunden, die Mitwirkung — zumindest in bestimmten Fällen — zwingend vorzuschreiben. So ist nach saarländischem Recht der Naturschutzbeauftragte auf Verlangen zu hören; nach hessischem Recht ist der Beirat in bestimmten Fällen rechtzeitig zu unterrichten und zu beteiligen. Auch diese Frage ist jedoch in einigen Ländern den Durchführungsbestimmungen vorbehalten, so daß mir ein Vorbehalt

angebracht erscheint. Es steht zu hoffen, daß die bürger-schaftliche Mitwirkung aus der Unverbindlichkeit von »Kann-Bestimmungen« in die Rolle des gleichberechtigten Partners wächst.

Der Umstand, daß in diesem Referat zwei Themen zu behan-deln sind, zwingt zum Sehen von Schwerpunkten. Hierfür bit-te ich um Verständnis.

Für den, der sich nicht mit dem Naturschutzrecht befaßt, der bei diesem Thema allenfalls an geschützte Pflanzen oder Naturschutzgebiete denkt, muß die Verknüpfung der Begriffe »Natur« und »Bauen« wenig einleuchtend erscheinen; handelt es sich hierbei doch nach landläufigem Verständnis um Gegensätze. Wir alle hier wissen, daß dieser Standpunkt — zumindest theoretisch — überwunden ist. Welche prakti-schen Erfolge wir haben werden, zeigen wohl erst die näch-sten 10 oder 20 Jahre. Es liegt aber auf der Hand, daß jedes moderne Naturschutzkonzept zumindest einen wichtigen Grund hat, den besiedelten Bereich stärker zu berücksichti-gen als bisher, nämlich die Stadtflucht zu vermindern und damit zwangsläufig zur Schonung des Umfeldes der Städte beizutragen. Daß hierfür die Bürgerbeteiligung im Rahmen des Bauleitverfahrens eine Möglichkeit ist, bestreitet heute niemand mehr.

Schon im Hessischen Landschaftspflegegesetz von 1973 war bestimmt, daß die Gemeinden im Rahmen der Bauleit-planung Landschaftspläne aufstellen. Dieser Grundgedan-ke wurde im Rahmen des Bundesnaturschutzgesetzes wie-der aufgegriffen, wo den Ländern in § 6 eingeräumt wird, das Verhältnis der Landschaftsplanung zur Bauleitplanung zu regeln und zu bestimmen, daß Darstellungen des Land-schaftsplanes als Darstellungen oder Festsetzungen in die Bauleitpläne aufgenommen werden.

Die meisten Länder — Ausnahmen bestätigen auch hier die Regel — sind denselben Weg gegangen wie Hessen; sie ha-ben die Landschaftsplanung dem Träger der Bauleitplanung zugewiesen und so sichergestellt, daß die beiden Planwerke aufeinander abgestimmt sind. Ich halte dieses Verfahren auch für richtig. Abgesehen von der Tatsache, daß es schwer sein dürfte, verbindliche Planung gegen den Willen der Kommunen zu betreiben, ist die Zuweisung dieser Kom-petenz an einen anderen als den Träger der Bauleitplanung, schon aus Gründen der Verwaltungsökonomie nicht sachge-recht.

Darüber hinaus kann wohl kein ernsthaftes Interesse daran bestehen, die nicht mehr überschaubare Vielzahl von hori-zontal, vertikal, querschnitts- oder fachlich orientierten Pla-nungen weiter zu bereichern. Hier kommen wir wohl allmäh-lich zu der Einsicht, daß etwas weniger etwas mehr sein könnte.

Wegen der Verknüpfung des Landschaftsplanes mit der Bauleitplanung kommt es allerdings regelmäßig auch in zweifacher Hinsicht zu einer Bürgerbeteiligung. Soweit der Landschaftsplan über den Bebauungsplan — dann häufig Grünordnungsplan genannt — allgemeinverbindlich ist, ist in § 29 des Bundesnaturschutzgesetzes bereits zwingend vorgeschrieben, daß die anerkannten Verbände zur Mitwir-

kung befugt sind. Weiter kann unterstellt werden — teilwei-se hat dies der Gesetz- oder Verordnungsgeber ausdrücklich bestimmt —, daß die Beiräte oder Naturschutzbeauftragten zu den Landschaftsplänen zu hören sind. Ich darf insoweit auf den ersten Teil meines Referates hinweisen.

Hervorzuheben unter den Länderregelungen bleibt das Land Berlin, das im Naturschutzgesetz die Bürgerbeteiligung aus-drücklich geregelt hat. Ganz ähnlich — wenn auch nicht so ausgeprägt — ist die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen.

Neben den spezifisch naturschutzrechtlichen Beteiligungs-pflichten tritt die Beteiligung der Bürger an der Bauleitpla-nung nach § 2 a des Bundesbaugesetzes. Nach dieser Vor-schrift findet bereits in einem frühen Planungsstadium eine Anhörung statt. Erst danach ist der gegebenenfalls geän-derte Entwurf des Bauleitplanes mit dem Erläuterungsbe-richt einen Monat öffentlich auszulegen.

Man kann hier einwenden, dies sei zuviel Bürgerbeteiligung. Ich gebe aber zu bedenken, daß die Beteiligungspflichten und die dadurch repräsentierten Interessen auf gänzlich ver-schiedenen Ebenen liegen können. Es ist keineswegs so, daß sich Bebauungspläne nur mit Wohngebieten befassen; hier kann man sich noch vorstellen, daß die Interessen eines Naturschutzbeirates und der Bevölkerung weitgehend über-einstimmen; beide wollen schließlich eine menschenwürdi-ge Umwelt. Ganz anders können die Dinge liegen, wenn es beispielsweise um Gewerbegebiete geht, hier wird man re-gelmäßig auf eine Konfliktsituation zwischen handfesten wirtschaftlichen Interessen und den ökologischen Belangen stoßen.

Es darf auch nicht übersehen werden, daß die Bürgerbeteili-gung an der Bauleitplanung im wesentlichen dazu dient, die verschiedenen privaten Interessen kennenzulernen und nach Möglichkeit auszugleichen, während die Beteiligung nach dem Naturschutzrecht nach dem Willen des Gesetzge-bers stets Wahrnehmung öffentlicher Interessen durch Pri-vate ist.

Lassen Sie mich zum Schluß auf eines hinweisen: Ich sehe eine große Gefahr darin, daß von verschiedener Seite der Versuch unternommen wird, die Bürgerbeteiligung bei Fra-gen des Naturschutzes und der Landschaftspflege als das Hobby einiger überzogener »Grüner« abzuwerten.

Dem muß in aller Deutlichkeit widersprochen werden. Natür-lich betreiben die Naturschutzverbände ihre Arbeit nicht aus purer Lust an der Förderung des Gemeinwesens, und ganz sicher empfinden viele Mitglieder auch subjektive Befriedi-gung bei ihrer Tätigkeit. Das darf aber nicht mit der Wahr-nehmung eigener Interessen verwechselt werden. Was die privaten Organe des Naturschutzes, und aus ihren Reihen kommen ja die Bürger, die hier ihren Fachverstand in die Waagschale werfen, tun, ist zumindest der Intention nach auf die Erhaltung unserer Umwelt gerichtet und nicht auf die Erhaltung eines privaten Refugiums, um abseits der Zeit-probleme persönlichen Interessen nachzugehen.

Es scheint mir die Aufgabe der Stunde, diese Erkenntnis auch jenen zu vermitteln, die, teilweise sicher unvermeid-lich, unsere Umwelt belasten.

Die Verbandsbeteiligung und die Verbandsklage nach den Naturschutzgesetzen im Bund und in den Ländern

Ein Referat zur Verbandsbeteiligung und Verbandsklage zerfällt zwangsläufig in einen mehr rechtsbeschreibenden Teil im Bereich der Verbandsbeteiligung, die bereits eingeführt ist, und in einen rechtspolitischen Teil im Bereich der Verbandsklage, die bisher nur in Bremen besteht.

I. Die Verbandsbeteiligung

1. Entstehungsgeschichte, Sinn und Zweck der Regelung

Die Regelung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)¹ über die Mitwirkung von Verbänden in § 29 knüpft an bestimmte Vorschriften in Naturschutzgesetzen der Länder an wie z. B. § 50 des Landschaftspflegegesetzes Schleswig-Holstein², § 37 des Landespflegegesetzes Rheinland-Pfalz³ oder Art. 42 des Bayerischen Naturschutzgesetzes (Bay-NatSchG)⁴. Der Bundesgesetzgeber hat sich für eine Mitwirkung von rechtsfähigen Vereinen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, in der Form entschieden, daß diesen Vereinen Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in einschlägige Sachverständigengutachten zu geben ist, ehe bestimmte Entscheidungen durch die Behörden getroffen werden. Der grundlegende Gedanke für die Regelung ist, die Verbände vorher zu beteiligen, ihren Sachverstand vor der Entscheidung zu nutzen und auf ihre zum Teil klärende, zum Teil die Vielfalt der Meinungen bündelnde, zum Teil ausgleichende Funktion im Willensbildungsprozeß aufzubauen.

§ 29 BNatSchG geht über die allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes und der inhaltlich gleichen Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder hinaus. Diese Regeln beschränken sich nämlich in § 28 auf die Anhörung lediglich der Beteiligten und in § 29 auf die Akten Einsicht durch Beteiligte.

§ 29 BNatSchG gibt den Verbänden unter bestimmten Voraussetzungen ein originäres, nicht abgeleitetes Beteiligungsrecht, obwohl sie nicht im Sinne einer der Fallgruppen des § 13 VwVfG berührt werden.

Die Gewährung des Mitwirkungsrechts kann rechtstheoretisch durch die daraus erwachsende, ja dafür als Voraussetzung notwendige Verantwortung der Verbände und deren fachliche Qualifikation begründet werden. Letztlich wird damit wohl auf ihre tatsächliche öffentliche Funktion und ihren Beitrag zum Gemeinwohl in einem pluralistischen Gemeinwesen abgestellt. Der Zusammenhang zwischen Rechten auf der einen Seite und Verantwortung sowie Qualifikationsniveau auf der anderen Seite wird durch die Verpflichtung des Verbandes hergestellt, vorwiegend die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu fördern. Diese Verpflichtung ist fundamental. Ihr Mangel führt zu den Sanktionsfolgen der Rücknahme bzw. des Widerrufs der Anerkennung nach § 29 Abs. 5 BNatSchG.

2. § 29 BNatSchG und landesrechtliche Vorschriften über die Verbandsbeteiligung

§ 29 BNatSchG gilt nach § 4 Satz 3 BNatSchG unmittelbar. Alle bisher bestehenden landesrechtlichen Regelungen über die Verbandsbeteiligung sind nach Art. 31 GG deshalb seit dem 24. 12. 1976 (§ 40 BNatSchG) aufgehoben. Sie gelten wegen des Vorbehaltes in § 29 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG nur insoweit noch fort, als das Landesrecht (wie beispielsweise Art. 42 BayNatSchG) über die Fälle des § 29 Abs. 1

Nrn. 1 mit 4 BNatSchG hinaus noch die Mitwirkung von Verbänden zuläßt. Das bedeutet, um ein praktisches Beispiel zu bilden, daß anerkannte Verbände etwa in Bayern bei schwerwiegenden Eingriffen in Landschaftsschutzgebiete, die über eine Befreiung zugelassen werden sollen, im Verwaltungsverfahren für die Befreiung zu beteiligen sind, obwohl das nach § 29 BNatSchG nicht nötig ist.

Der Vorbehalt in § 29 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG bezieht sich aber nur auf weitergehende Formen der Mitwirkung *anerkannter* Verbände. Soweit Landesrecht wie Art. 42 Bay-NatSchG auch nur als Sollvorschrift ein Anhörungsgebot für *nicht anerkannte* Verbände enthält, ist es durch § 29 BNatSchG aufgehoben worden.

3. Umfang der Beteiligung der Verbände

Die Mitwirkung der Verbände ist bundesrechtlich lediglich für folgende Maßnahmen vorgesehen:

1. die Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Range unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden,
2. die Vorbereitung von Programmen und Plänen im Sinne der §§ 5 und 6 BNatSchG, soweit sie dem einzelnen gegenüber verbindlich sind,
3. Befreiungen von Verboten und Geboten, die zum Schutze von Naturschutzgebieten und Nationalparks erlassen sind,
4. Planfeststellungsverfahren über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 8 verbunden sind.

Es fällt auf, daß die Mitwirkungsbefugnisse der Verbände weit sind, wenn Verordnungen (meist solche zum Schutze bestimmter Gebiete) erlassen oder Maßnahmen der Landschaftsplanung vorgenommen werden sollen, daß die Mitwirkungsbefugnisse aber sehr eng sind, wenn in Natur eingegriffen wird. Hier wird in geradezu typischer Weise die Kopflastigkeit des Naturschutzrechtes zugunsten des auf Nutzung von Natur gerichteten Interesses sichtbar. Auf diese strukturelle Eigentümlichkeit des Naturschutzrechtes wird bei der Verbandsklage noch eingegangen.

Planungen und Maßnahmen im Sinne von § 29 BNatSchG fallen in der Verwaltungspraxis auf Bundes- und auf Landesebene in sehr unterschiedlichem Umfang an. So spielen die Vorbereitung von Programmen und Plänen im Sinne der §§ 5 und 6 BNatSchG und die Befreiung von Ge- und Verboten im Gebietsschutz auf Bundesebene kaum eine Rolle. Auch sind Planfeststellungsverfahren des Bundes, die über das Gebiet eines Landes hinausgehen und mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, auf Bundesebene äußerst selten, allenfalls bei Binnenwasserstraßen und Planungen der Bundesbahn (vgl. Art. 87 Abs. 1 GG, Art. 89 Abs. 2, § 36 Abs. 3 Bundesbahngesetz, § 14 Bundeswasserstraßengesetz).

Auf Landesebene dagegen sind alle Arten der Beteiligungsfälle des § 29 BNatSchG gegeben und in einer Vielzahl von Fällen zu bewältigen.

4. Voraussetzungen für die Anerkennung

Der Gesetzgeber wollte die aktive Beteiligung des Bürgers und damit seiner bewährten Verbände verstärken. Deshalb

verbietet sich eine prinzipiell enge Auslegung des § 29 BNatSchG.

Zu den einzelnen Voraussetzungen ist auszuführen:

§ 29 Abs. 2 Nr. 1

Diese Bestimmung will sicherstellen, daß lediglich Verbände anerkannt werden, die *vorwiegend* die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern. Der Schwerpunkt der satzungsgemäßen Zielsetzung des Verbandes muß im Naturschutz und in der Landschaftspflege liegen. Er darf von keinem anderen an Bedeutung übertroffen werden und muß die Gesamttätigkeit des Verbandes prägen.

Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege ergeben sich aus § 1 Abs. 1 BNatSchG. Nicht jeder Verband muß aber alle dort aufgeführten Ziele gleichermaßen erfüllen; vielmehr reicht es aus, wenn ein insgesamt bedeutender Ausschnitt aus diesen Zielen verfolgt wird. Das ist z. B. beim Deutschen Bund für Vogelschutz der Fall. Die Ziele des Verbandes müssen ferner ideell sein, d. h. der Verband darf nicht für sich oder seine Mitglieder Gewinne erzielen wollen (§ 22 BGB). Ferner muß der Verband die ideellen Ziele dauernd verfolgen.

§ 29 Abs. 2 Nr. 2

Der Tätigkeitsbereich des Verbandes muß mindestens das Gebiet eines Landes umfassen; für die Anerkennung durch den Bund muß dieser Tätigkeitsbereich über das Gebiet eines Landes hinausgehen. Damit soll gewährleistet werden, daß grundsätzlich nur größere Verbände anerkannt werden.

§ 29 Abs. 2 Nr. 3

Im Hinblick auf die Funktionen, die ein anerkannter Verband wahrnehmen muß, muß die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung durch den Verband geboten sein. Dabei sind Art und Umfang seiner bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit des Verbandes zu berücksichtigen. Zielsetzung und bisherige Tätigkeit des Verbandes müssen sich entsprechen. Bei neu gegründeten Verbänden versagt die bisherige Tätigkeit als Anhaltspunkt für fachliche Qualifikation. Daß die bisherige Tätigkeit nach Halbsatz 2 der Vorschrift nur eines von mehreren möglichen Kriterien darstellt, wird man bei ihnen am besten auf die Qualifikation der in den Organen tätigen Personen abstellen, weil sich danach die Leistung des Verbandes zwangsläufig richten wird.

§ 29 Abs. 2 Nr. 5

Von wesentlicher Bedeutung ist die Eintrittsmöglichkeit für jedermann, der die Ziele des Verbandes unterstützt. Die Eintrittsmöglichkeit muß auch für juristische Personen, also für andere Verbände, gegeben sein, vorausgesetzt, die Ziele des anderen Verbandes entsprechen den Zielen des Verbandes, der seine Anerkennung beantragt. Problematisch ist, ob ein bloßer Dachverband, der nur den Eintritt anderer Verbände vorsieht, unter Nr. 5 fallen kann. Man wird die Frage bejahen müssen, weil das Engagement des Bürgers, das Nr. 5 sichern will, über den Mitgliedsverband auch im Dachverband wirken kann.

5. Rücknahme und Widerruf der Anerkennung

Dem Rechtsanspruch des Verbandes auf die Anerkennung entspricht die Verpflichtung der Behörde zur Rücknahme, falls die Voraussetzungen für die Anerkennung nicht vorgelegen haben und der Mangel sich auch nicht beheben läßt. Fällt eine Voraussetzung nachträglich weg, so ist die Anerkennung zu widerrufen. Mit der unanfechtbaren Aufhebung der Anerkennung endet das Mitwirkungsrecht des Verbandes.

6. Abschließende Wertung

Zum praktischen Wert des § 29 BNatSchG und der Mitwirkung von Verbänden im Verwaltungsverfahren kann man ge-

genwärtig noch nichts aussagen. Es müssen erst Erfahrungen mit diesem Institut gesammelt werden. Bayern hat beispielsweise noch keinen Verband anerkannt, weil Art. 42 BayNatSchG eine Anerkennung nicht vorsieht und die nach § 29 Abs. 4 BNatSchG nötige landesrechtliche Zuständigkeitsvorschrift noch fehlt.

7. Unterlassene Beteiligung von Verbänden

Mit der für die Verwaltungsbehörden bestehenden Beteiligungspflicht anerkannter Verbände korrespondiert zwangsläufig ein Beteiligungsrecht der Verbände, wie sich namentlich aus § 29 Abs. 2 BNatSchG ergibt. Wurde ein Verband, der in einem Verwaltungsverfahren beteiligt werden muß, nicht beteiligt, so verletzt ihn eine Entscheidung nach § 29 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BNatSchG in seinem Beteiligungsrecht. Er kann deswegen Rechtsbehelfe nach der VwGO ergreifen, die allerdings nur auf die Verletzung des Beteiligungsrechts gestützt werden können. Diese Klage ist Verletztenklage im Sinne von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, § 42 Abs. 2, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO, nicht bloße Interessentenklage. Sie wirft deshalb grundsätzliche Fragen der Vereinbarkeit einer Verbandsklage mit dem auf Individualrechtsschutz zielenden Klagesystem der Verwaltungsgerichtsordnung nicht auf.

II. Die Verbandsklage

1. Notwendigkeit einer Ausdehnung der Verfolgbarkeit des Naturschutzrechtes

So anerkanntenswert die gesetzliche Einführung der Verbandsbeteiligung im Naturschutzrecht ist, ihre praktische Wirksamkeit für eine größere Durchschlagskraft dieses Rechtes gegenüber ökonomischen Interessen ist nicht zu überschätzen. Dem Naturschutzrecht haftet nämlich eine entscheidende Schwäche an, die ihre Wurzel in einer Eigenart unserer Rechtsordnung hat. Der Bürger kann sich an die Verwaltungsgerichte nur wenden, wenn Normen verletzt werden, die zumindest auch ihn schützen. Ob das der Fall ist, bestimmt sich nach einer nahezu einhellig in der Rechtsprechung vertretenen, im Schrifttum aber zunehmend umstrittenen Unterscheidung danach, ob der Kreis der von der Norm begünstigten Personen zumindest hinreichend bestimmt ist und ob der Kläger jeweils zu diesem Personenkreis zählt (sog. Schutznormtheorie). Eine Klage ohne Rücksicht auf individuelle rechtliche Betroffenheit des jeweiligen Klägers kennt unser Recht nicht (vgl. § 42 Abs. 2, § 113 Abs. 1 Satz 1, Absatz 4 Satz 1, § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO), es schließt sie aber auch, wie der Vorbehalt in § 42 Abs. 2 VwGO zeigt, nicht grundsätzlich aus.

Bei Normen zum Schutze der Natur wird allgemein angenommen, sie dienen nur dem öffentlichen Interesse⁵. Als Folge dieser Differenzierung kann gegen die Verletzung von solchen Normen nicht Rechtsschutz begehrt werden, mögen der Rechtsverstoß und seine ökologischen Folgen auch noch so gravierend sein. In dieser Struktur unserer Rechtsordnung liegt die Wurzel für jene namentlich in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg einsetzende Zerstörung gerade der landschaftlich wie ökologisch hochwertigen Bereiche durch ein permanentes Übergewicht ökonomischer Interessen gegenüber ökologischen Belangen.

Wer diese Schwäche beheben will, hat im Prinzip zwei Möglichkeiten: Entweder ändert er die Theorie oder das Gesetz. Beide Wege stehen gleichwertig nebeneinander. Die Möglichkeit der Änderung der Theorie⁶ ist hier nicht zu erörtern. Sie zielt auf eine Bürgerklage für den, der zwar faktisch, nach gängiger Betrachtung über die Schutznormtheorie aber nicht rechtlich betroffen wird.

Die Änderung des Gesetzes zielt auf einen Gebrauch des Vorbehalts in § 42 Abs. 2 VwGO. Sie soll für den Bereich des

Naturschutzrechtes für eine neue Institution oder für bereits vorhandene Institutionen eine Klagemöglichkeit schaffen.

Die Frage, *wie* das am besten geschehen kann, und in welchem Umfang es geschehen muß, ist untrennbar geknüpft an die allgemeine Frage, *warum* eine Möglichkeit geschaffen werden muß, gegen Rechtsverstöße der öffentlichen Hand im Bereich des Naturschutzrechts vorzugehen. Erst wenn das »*Warum*« geklärt ist, kann die Frage des »*Wie*« sinnvoll beantwortet werden.

Die Verfolgbarkeit des materiellen Naturschutzrechtes muß heute aus zivilisationsökologischen Gründen ausgedehnt werden. Sie sind im einzelnen systemdynamischer, energetischer und organisatorischer Art.

a) Systemdynamische Gründe

Geben die für den Vollzug des Naturschutzrechtes zuständigen Stellen dem Druck sozioökonomischer Interessen nach und lassen sie diesem Interesse entgegenstehendes Recht außer Betracht, indem sie rechtswidrige Vorhaben zulassen oder zumindest dagegen nicht einschreiten, so lösen sie automatisch weiteren sozioökonomischen Druck aus, der seinerseits neue Nachgiebigkeit der Verwaltung zu Lasten der Naturgüter mit der Folge eines immer rascheren Verschleißes erzeugt. Es entsteht ein sogenannter positiv rückgekoppelter Regelkreis.

Von einer Rückkoppelung⁷ spricht man, wenn in einem System eine Wirkung auf die Ursache zurückgreift oder anders ausgedrückt, die Ausgangsgröße zur Eingangsgröße wird. Wirkt dabei die Ausgangsgröße gleichsinnig mit der Eingangsgröße im Sinne einer Verstärkung oder Abschwächung, so spricht man von einer sog. positiven Rückkoppelung. Sie führt ungehemmt entweder zu unbegrenzter Expansion eines Ablaufes nach oben ins Unendliche (= Aufschaukeln) oder zur Blockierung aller Aktivitäten (= Abschaukeln), d. h. zu einer Entwicklung gegen Null. Beispielsweise für positive Rückkoppelungen nach oben bilden etwa ungehemmte Populationszunahmen von Lebewesen, die Lohn-Preis-Spirale, Wechselwirkungen zwischen Verkehrsschließung und Siedlungsentwicklung, der Ablauf von Suchterkrankungen. Beispiele für eine positive Rückkoppelung nach unten bilden Muskelererschaffung, sozialer Abstieg durch sinkenden Erfolg, deflatorische Vorgänge. Jeder positiv rückgekoppelte Vorgang, gleichgültig ob er nach oben oder nach unten gerichtet ist, kann immer nur kurzfristig dauern. Ein positiv rückgekoppeltes System ist deshalb nicht dauernd bestandsfähig. Es löscht sich selbst aus und kann damit anderen Teilen einer Gemeinschaft nicht mehr gefährlich werden, was sonst bei einer nach oben gerichteten positiven Rückkoppelung der Fall wäre (Gesetz vom Ausscheiden störender Teilsysteme).

Bei dem der positiven Rückkoppelung entgegengesetzten Prinzip der sog. negativen Rückkoppelung wirkt die Ausgangsgröße entgegengesetzt zur Eingangsgröße. Ein solches System erreicht nie einen Ruhepunkt, vielmehr pendelt es um einen Gleichgewichtspunkt, den es im Mittel aufrecht erhält. Beispiele für negative Rückkoppelung bilden die Raumheizung mittels Temperaturregler, der Fliehkraftregler, die Jäger-Beute-Beziehung in der Tierwelt. Ein negativ rückgekoppeltes System befindet sich innerhalb bestimmter Belastbarkeitsgrenzen in einem Gleichgewichtszustand. Nur negativ rückgekoppelte Systeme sind auf Dauer bestandsfähig.

Die Schutznormtheorie führt bei der Nutzung der Naturgüter systemdynamisch gesehen zu einer nach oben gerichteten positiven Rückkoppelung zwischen ökonomischen Interessen und administrativer Nachgiebigkeit. Mag die Nutzung wie beispielsweise die Zersiedlung wertvoller Erholungsgebiete auch gegen Rechtsvorschriften verstoßen, das auf Erhaltung solcher Naturgüter gerichtete Interesse kann sich

mangels Klagebefugnis rechtlich nicht durchsetzen: Weil die Verwaltung nachgibt, wird Druck ausgeübt, weil Druck ausgeübt wird, wird nachgegeben. Der geradezu atemberaubende Verschleiß an Naturgütern in Deutschland, der zwar die Gewohnheit, nur zu häufig aber nicht das Recht für sich hat und den man treffend als Raumnutzung am ökologisch falschen Platz bezeichnen kann, stellt sich systemdynamisch als unvermeidliche Folge einer nach oben gerichteten positiven Rückkoppelung dar, ausgelöst durch fehlende Klagebefugnis Dritter.

Aus dieser Erkenntnis folgt für das Naturschutzrecht zweierlei:

Die Ausdehnung der Verfolgbarkeit des Rechtes zum Schutze der Natur ist der entscheidende Angelpunkt, wenn man dem weiteren Verbrauch ökologisch wertvoller Natur wirkungsvoll entgegenzutreten will. Sie führt, weil sich nun auch das gegen die Nutzung gerichtete Interesse notfalls verwaltungsgerichtlich artikulieren kann, zu einer negativen Rückkoppelung des bisher positiv rückgekoppelten Systems und damit zu einem Gleichgewichtszustand einander entgegengesetzter Interessen. Gleichgewichtszustände sind ein Charakteristikum auf Dauer bestandsfähiger Systeme.

Eine bloße Ausweitung des materiellen Rechtes, namentlich durch die so beliebten Generalklauseln (vgl. beispielsweise §§ 1, 2 BNatSchG, Art. 1, 2 BayNatSchG) oder die mit soviel Akribie betriebene Definition von Belangen, die ein Vorhaben zu beachten hat (vgl. beispielsweise § 1 Abs. 6 BBauG), kann eine Ausdehnung der Verfolgbarkeit des Rechtes für Dritte im Naturschutz nicht ersetzen, weil die geschilderte systemdynamische Wirkung nicht eintritt. Gleiches gilt für eine verstärkte Beteiligung des Bürgers oder einschlägiger Verbände, wie sie neuere Gesetze jetzt vorsehen (vgl. § 2 a Abs. 2 BBauG, § 29 BNatSchG).

Nur durch eine Ausdehnung der Verfolgbarkeit des Naturschutzrechtes läßt sich die Uneffektivität dieses Rechtes, die auf einer bisher nicht erkannten positiven Rückkoppelung beruht, beseitigen.

b) Energetische Gründe

Das Zurückdrängen der natürlichen Umwelt durch den Menschen, die Zerstörung ihrer ökologischen Wechselbeziehungen einschließlich einer Überlastung ihrer Regenerationsfähigkeit, stellt sich energetisch gesehen als Folge eines durch den Menschen künstlich erhöhten Energiedurchflusses dar. Jedes Umweltproblem beruht letztlich auf einer Energiedurchflußerhöhung⁸. Der Artenschwund von Fauna und Flora signalisiert, daß die Grenze der dauernd möglichen Umweltbelastung in der Bundesrepublik Deutschland schon überschritten ist, weil die Fähigkeit der Natur, sich selbst zu regenerieren, überschritten wird⁹. Wird die Verfolgbarkeit des Rechtes im Sektor des Naturschutzes ausgedehnt, so wird die derzeit über die Schutznormtheorie ausgelöste Kopflastigkeit des Rechtes zugunsten des auf Nutzung der Natur gerichteten, immer an Energieeinsatz gebundenen Interesses entscheidend geschwächt. Anders als bisher kann sich nun das auf Erhaltung der Natur gerichtete Interesse stärker durchsetzen. Für die Folgen eines Energieeinsatzes in der Umwelt in Gestalt der dadurch eingetretenen Veränderung und der gleichzeitig damit untrennbar verbundenen Dekonzentration von Energie in eine nicht mehr nutzbare Form hat sich die Bezeichnung »Entropie« eingebürgert. Eine Ausdehnung der Verfolgbarkeit des Naturschutzrechtes senkt also die Entropie und erhält, wenn man auf den noch nicht durch Energieeinsatz beeinflussten Zustand der Umwelt abstellt, die natürliche Ordnung als eine Form der Energieakkumulation. Energetisch gesehen wird Energie doppelt gespart.

Hinzu kommt eine bisher nicht erkannte informationstheoretische Folge: Bekanntlich besitzt Information eine Doppel-

natur: Sie ist einerseits das Produkt eingesetzter Energie, die derjenige, der die Information beschafft, und derjenige, der sie auswertet, aufwenden müssen. Sie ist andererseits aber auch einsetzbare Energie, weil derjenige, der sich der Information bedient, mit ihrer Hilfe Kräfte freisetzen und steuern kann. Jede Information erfordert Energie, jeder Einsatz von Energie Information. Information, Energie und natürliche Ordnung sind gleichbedeutend mit potentieller, d. h. nutzbarer Energie¹⁰.

Wird die Rechtsverfolgbarkeit im Naturschutzrecht ausgedehnt, so wird ein Rechtsbereich, der für den Fortbestand der Umwelt entscheidend ist, aber bisher nicht Gegenstand intensiver gedanklicher Beschäftigung war, in weit stärkerem Maße als bisher von Wissenschaft und Rechtsprechung bearbeitet, wobei zwangsläufig ökologische Fragen über die Wechselbeziehungen zwischen Leben und Umwelt im Vordergrund stehen. Energetisch betrachtet wird eine Zunahme der Entropie durch schädliche Erhöhung des Energiedurchflusses am ökologisch falschen Platz umgewandelt in den Gewinn nützlicher Information. Die Entropie wird gesenkt, die Information erhöht. Aus ökologischer Sicht gewinnt die Gesellschaft dadurch sogar an Stabilität, weil wertvolle Natursubstanz, von der sie existentiell abhängt, nicht mehr so rasch und in dem Umfang wie bisher verbraucht wird. Die immer wieder namentlich im Zusammenhang mit der Verbandsklage aufgestellte Behauptung, eine Ausdehnung der Rechtsverfolgbarkeit im Naturschutzrecht lähme die Wirtschaft, ist falsch. Nicht jede wirtschaftliche Tätigkeit wird damit beschränkt, sondern nur rechtswidrige und nur solche in ökologisch wertvollen Teilen des Staatsgebiets. *Dort* überwiegt aber heute bereits das Interesse an der Erhaltung der Natur das Interesse der Wirtschaft an der Nutzung der Natur. Die geradezu maßlose Überschätzung der Bedeutung von Wirtschaft und technischer Zivilisation bei gleichzeitiger Ignoranz gegenüber dem, was diese Zivilisation in der Natur unwiderbringlich zerstört, ist ein Charakteristikum unserer Zeit.

c) Organisatorische Gründe

Leben verlangt für das Individuum immer Raum — Lebensraum —, aus dem es seine Lebensnotdurft schöpft. Nach dem Lebensbedürfnis, das gedeckt werden muß, hat der Raum unterschiedlichen Charakter und muß auch unterschiedlichen Voraussetzungen genügen, je nachdem, ob er klimatischer, respiratorischer, hygienischer oder photischer Natur ist, je nachdem, ob er als Nahrungs-, Brut-, Siedlungs- oder Bewegungsraum dient. Der Mensch benötigt Raum als Erwerbs-, Siedlungs-, Ruhe- und Erlebnisraum. Raumqualität und -quantität sind artgebunden, wobei sich die Räume für die einzelnen Lebensbedürfnisse nicht decken müssen, sondern auseinander fallen können¹¹.

Steht für das Individuum nicht mehr genügend Raum zur Verfügung, um auch nur ein Lebensbedürfnis zu decken, so gehen entsprechend dem Liebig'schen Minimumgesetz, wonach die Entwicklung von Leben immer durch den Faktor begrenzt wird, der im geringsten Maß vorhanden ist¹², die davon betroffenen Individuen unter, denn Raum ist ein limitierender Faktor für Leben. In der Natur führt eine derartige kritische Situation allerdings dann nicht zum Untergang der davon betroffene Individuen, wenn sich die Sozietät insgesamt auf einer höheren Stufe organisiert, um die für die alle Individuen gestiegene Dichte zu meistern, wie das Schaubild¹³ zeigt.

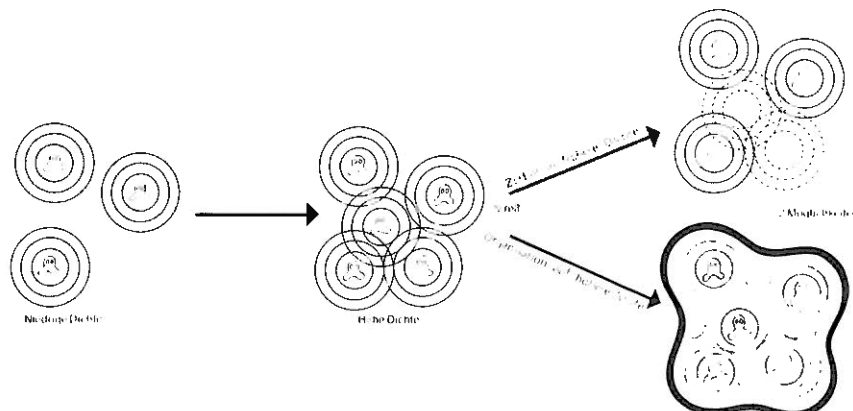
Mit der Organisation auf höherer Ebene wird die kritische Situation überwunden¹⁴.

In der Bundesrepublik Deutschland herrscht heute bereits ein akuter Mangel an hochwertiger Natur namentlich im Nahbereich der Ballungsgebiete. Der nicht mehr umkehrbare Verlust solcher Natur, die eine Komplementärfunktion zu den Ballungsgebieten erfüllt, bedroht die Bevölkerung physisch und psychisch. Er kann nicht durch Zivilisation ausgeglichen werden. Wertvolle Natur bildet einen limitierenden Faktor, der eine kritische Situation entstehen läßt, wenn sie weiter verkleinert wird.

Wird die Verfolgbarkeit des Naturschutzrechtes ausgedehnt, so organisiert sich die Gesellschaft auf einer höheren Ebene, um dem zivilisationsökologisch untragbaren Raumverbrauch entgegenzuwirken. Sie paßt sich gestiegener zivilisatorischer Dichte durch weniger natürlichen Raum an. Die neue Ordnung vermittelt der Gesellschaft typische Eigenschaften reifer Systeme der belebten Natur¹⁵, nämlich

1. *Stabilität durch ein sich selbst regulierendes Gleichgewicht* einander entgegengesetzter Interessen auf Nutzung und auf Erhaltung von Natur,
2. *eine hohe innere Kontrolle*¹⁶ *durch Varietät der Mechanismen, die artverschieden gleiche Funktion wahrnehmen*, indem sie die Erhaltung wertvoller Natur überwachen,
3. *einen hohen Stand an Information* über den limitierenden Faktor Natur, zu dem Streitigkeiten über Eingriffe in wertvolle Natur führen werden,
4. *schließlich als Folge von 1 mit 3 auch einen höheren energetischen Wirkungsgrad*¹⁷, weil weniger nur schädliche Energie für Landnutzung am ökologisch falschen Platz eingesetzt wird und gleichzeitig die in solcher Natur vorhandene Ordnung als eine Form der Energieakkumulation¹⁸ erhalten bleibt.

Die Gesetzmäßigkeit 2, die sich auch als Gesetz der Stabilität eines Systems durch Bilden von miteinander verknüpften



Individuen, deren durch konzentrische Kreise dargestellte Mindestlebensräume sich überschneiden, befinden sich in einer kritischen Situation.

Untersystemen beschreiben oder auf die knappe Formel »Mikro- statt Makrosysteme« bringen läßt, ist teilweise im staatsrechtlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland bereits verwirklicht und hat sich dort bewährt: Sie liegt der Trennung der Gewalten (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG), dem bundesstaatlichen Prinzip (Art. 20 Abs. 1 GG), der Verteilung der Gewalt auf unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung (namentlich der Gemeinden Art. 28 Abs. 2 GG), den Grundrechten, dem Pluralismus der Medien und Parteien und der freien Wirtschaft zugrunde. Dieses Prinzip der Stabilität durch Gliederung wird konsequent fortgeführt, wenn die Verfolgbarkeit des materiellen Naturschutzrechtes ausgedehnt wird.

Die organisatorische Rolle einer erweiterten Rechtsverfolgbarkeit im Naturschutzrecht widerlegt gleichzeitig die demokratietheoretischen Einwendungen, die häufig gegen die Verbandsklage vorgetragen werden: Entweder ändert eine Sozietät ihre Organisation, wenn das wegen gestiegener Dichte nötig ist, und paßt sich damit der gestiegenen Dichte an, oder sie unterläßt diesen Schritt und scheitert. Die Bedeutung der Organisationsform einer Sozietät wird in fataler Weise überschätzt, wenn man ihretwegen eine Anpassung an gestiegene zivilisatorische Dichte unterläßt. Organisation ist immer ein Mittel zur Erfüllung von Aufgaben, nicht aber Selbstzweck.

2. Möglichkeiten der Ausdehnung der Verfolgbarkeit des Naturschutzrechtes

Klammert man die Änderung der Schutznormtheorie als Mittel, die Verfolgbarkeit des Naturschutzrechtes auszudehnen, als Möglichkeit aus, so läßt sich das Ziel nur mehr dadurch erreichen, daß man entweder neue Institutionen schafft, die zur Wahrung des Naturschutzrechtes Rechtsbehelfe ergreifen können, oder diese Befugnis bestehenden Institutionen überträgt.

Umweltbeauftragte

In die erstgenannte Richtung zielt die Figur eines staatlichen Umweltbeauftragten¹⁹. Für eine solche Einrichtung könnte der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten nach § 35 AuslG Vorbild sein. Das zunächst bei dem Gedanken an eine solche Institution sich einstellende Unbehagen, der Umweltbeauftragte unterliege letztlich als Teil eines Fachressorts der Verwaltung den Weisungen des zuständigen Ministers, läßt sich dadurch ausräumen, daß man ihn ähnlich wie den Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht (§ 35 Abs. 1 Satz 3 VwGO) von Weisungen des Ministers freistellt und allenfalls an Weisungen der gesamten Regierung bindet. Auch wenn man ihn sogar von der letztgenannten Bindung freistellt, so daß er rechtlich seine Befugnisse völlig unabhängig ausüben würde, wird er trotzdem faktisch seine Aufgabe, das bisher bestehende grundsätzliche Übergewicht ökonomischer Interessen über ökologische Belange auszuschalten, nicht erfüllen können: Die enorme Masse von Vorgängen, die aus der Bevölkerung an ihn herangetragen werden, führt zwangsläufig dazu, daß er sich auf wenige Fälle von Bedeutung konzentriert wie beispielsweise großtechnische Vorhaben des Verkehrswegebbaus. Die Masse scheinbar kleinerer Fälle wie beispielsweise Bauleitplanungen in hochwertigen Landschaften, problematische Nutzungsintensivierungen der Landwirtschaft, Reliefveränderungen durch Abgrabungen oder Aufschüttungen wird er kaum erfassen können, obwohl sie für die ökologische Gesamtentwicklung nicht minder bedeutsam sind als spektakuläre Großvorhaben. Um die nötige Sachinformation auch historischer Art, die die Würdigung eines Vorhabens erfordert, zu bekommen, kann er nicht auf Fachbehörden der beteiligten Träger öffentlicher Gewalt zurückgreifen, weil er dort keine andere Information erhält als diejenige, die schon im Verfahren eingeführt ist. Den Rückgriff auf

die Information privater Beteiligter verbietet seine öffentliche Stellung. Eigene sachliche wie rechtliche Information kann er in dieser Lage nur durch umfangreiche Ausstattung mit sachlichen Hilfsmitteln und Personal gewinnen, was Zeit und Kosten erfordert. Letztlich entsteht eine schwerfällige Makrostruktur, wo eine bewegliche Mikrostruktur nötig wäre. Insgesamt kann er, weil er nur in wenigen Fällen und dann auch noch mit zwangsläufig unzureichender Information arbeiten muß, nicht die Schlüsselstellung ausfüllen, die er aus systemdynamischen, energetischen und organisatorischen Gründen beweglich in einer Vielzahl von Fällen wahrnehmen muß.

Beiräte

Ähnliche Schwächen haften dem mitunter zu hörenden Vorschlag an, die Naturschutzbeiräte mit Klagebefugnissen auszustatten. Zwar sind sie in der Regel örtlich sachkundig, doch hängt häufig der Entschluß, den Rechtsweg zu beschreiten, auch von der Kenntnis der Rechtslage ab. Da die Beiräte rein fachlich zusammengesetzt sind, besteht die Gefahr, daß sie in Unkenntnis der Rechtslage sachlich gebotene und rechtlich aussichtsreiche Rechtsbehelfe nicht einlegen. Weiter ist nicht von der Hand zu weisen, daß die Beiratsmitglieder berufenden Verwaltungsstellen nur solche Personen auswählen, die nicht für eine allzu kritische Haltung bekannt sind.

Verbände

Die genannten Schwächen treten nicht auf, wenn man bestehenden Verbänden die Möglichkeit gibt, Rechtsbehelfe im Bereich des Naturschutzes einzulegen: Sie sind von staatlichem Einfluß unabhängig, besitzen über fachlich qualifizierte und interessierte Mitarbeiter bis in die örtliche Ebene hinein ein konkretes auch historisches Wissen um die Problematik eines Vorhabens. Sie müssen sich nicht nur auf wenige Großvorhaben konzentrieren, sondern können auch scheinbar kleine, für eine Gesamtentwicklung aber wesentliche Fälle aufgreifen. Ihr hoher Informationsstand in sachlicher und — über anwaltliche Vertretung — rechtlicher Hinsicht schwächt entscheidend den sozioökonomischen Druck, der hinter einem Vorhaben steht, und führt im Streit zum Gewinn neuer Information.

Um einerseits der Gefahr nicht genügend fachlich fundierter Rechtsbehelfe vorzubeugen und andererseits den Informationsfluß innerhalb der Verbände aber auch nicht zu schwerfällig werden zu lassen, sollte die Klagebefugnis einerseits nur Verbänden mindestens auf Landesebene, andererseits aber nicht nur Dachverbänden oder gar nur einem Dachverband gegeben werden. Eine Beschränkung der Rechtsverfolgbarkeit für einen oder mehrere Dachverbände hemmt den Informationsfluß und führt, ähnlich wie eine Konzentration auf nur eine öffentliche Stelle, zu fehlender Flexibilität, weil eine makrostrukturierte zentrale Organisation zwangsläufig nicht an allen Stellen präsent sein kann.

3. Voraussetzungen und Reichweite der Verbandsklage

Die Koppelung des Klagerechts der Verbände an eine vorherige Beteiligung am Verwaltungsverfahren ist sinnvoll; sie löst zugleich die Frage des Laufs von Rechtsmittelfristen, weil den Beteiligten die Entscheidung zuzustellen ist (§ 41 Abs. 1 VwVfG).

Wenn das Klagerecht aber die Wirkung haben soll, die es aus zivilisationsökologischen Gründen haben muß, muß es alle Fälle rechtswidriger Landnutzung am ökologisch falschen Platz erfassen, ohne Rücksicht darauf, in welcher Form in die Natur zufällig eingegriffen wird und ob die Natur naturschutzrechtlich förmlich in irgend einer Weise besonders geschützt ist. Deshalb muß davor gewarnt werden, die Verbandsklage ähnlich wie § 44 BremNatSchG²⁰ auf Fälle

zu beschränken, in denen Verbände nach § 29 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 BNatSchG (§ 43 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 BremNatSchG decken sich mit dieser Vorschrift) anzuhören sind. Solche Bestrebungen laufen gegenwärtig in Hessen²¹ und auf Bundesebene²². Erst recht sind Regelungen abzulehnen, die die ohnedies schon schmalen Klagemöglichkeiten bei Anlehnung an § 29 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 BNatSchG nur auf Verstöße gegen rein naturschutzrechtliche Normen begrenzen (§ 37 Nr. 1 des Hessischen Gesetzentwurfs, § 44 Abs. 1 BremNatSchG) oder noch weitergehend Maßnahmen des Bundes ausnehmen (§ 44 Abs. 1 BremNatSchG).

Die äußerst ungünstige ökologische Gesamtsituation, die in der Bundesrepublik Deutschland im Artenschwund von Flora und Fauna beispielhaft sichtbar wird, ist nicht eingetreten, weil über einen langen Zeitraum häufig rechtswidrig in Naturschutzgebiete eingegriffen wurde oder weil bei Planfeststellungen ökologische Belange entgegen speziellem Naturschutzrecht nicht genügend gewürdigt wurden. Sie ist vielmehr die Folge einer lang dauernden, allgemeinen Mißachtung des die Natur schützenden Rechts.

Die trotz bestehenden Rechts sich immer weiter verschlechternde ökologische Gesamtsituation Deutschlands droht heute zu einer Legitimitätskrise zu führen, weil die innere Anerkennung des Staates als eines im großen und ganzen doch vernünftigen Gemeinwesens bei breiten Bevölkerungsgruppen in Gefahr gerät. Diese Krise muß sich zwangsläufig noch weiter vertiefen, wenn der Gesetzgeber bei der Verbandsklage im Naturschutzrecht nur pro forma zur Beschwichtigung der Öffentlichkeit eine Regelung schafft, die ökologisch nichts hilft.

Quellen

(Aus Raumgründen können die Quellenangaben nur knappe Hinweise enthalten)

- 1 Vom 20. 12. 1976 BGBl I S. 3574.
- 2 Vom 16. 4. 1973 GVBl S. 12.
- 3 Vom 14. 6. 1973 GVBl S. 147.
- 4 Vom 27. 7. 1973 GVBl S. 437.
- 5 Vgl. aus der Rechtsprechung BVerwG, Beschluß vom 25. 6. 1975 NJW 1975/2355; BVerwG, Urteil vom 29. 7. 1977 BVerwGE 54, 211/219.
- 6 Vgl. aus der Literatur: Berhard JZ 1963, 302/306; Brohm, VVDStRL 30, 245/272/273; Gallwas, Faktische Beeinträchtigungen im Bereich der Grundrechte, 1970, S. 149 mit 152; Mayer-Tasch, Nachbarschutz und Bauaesthetik, 1971, S. 26; derselbe, Umweltrecht im Wandel, 1978, S. 16, 17, 69 mit 72, 94 mit 99; Sailer, DVBl 1976, 521; Sening, Bedrohte Erholungslandschaft — Überlegungen zu ihrem rechtlichen Schutz, 1977, Beck'sche Schwarze Reihe Bd. 167, S. 115 ff.; derselbe BayVBl 1978, 205 und 1979, 491, NuR 1980, 102 Zuleeg DVBl 1976, 509.
- 7 Vgl. zum Begriff der Rückkoppelung: Meadows/Zahn/Milling, Die Grenzen des Wachstums, 1972, S. 24, 27; Rosnay, Das Makroskop — Neues Weltverständnis durch Biologie, Ökologie und Kybernetik, 1977, S. 73 ff., 88 mit 91, 103; Vester, Die Gesetze eines überlebensfähigen Systems, in Forum — Zeitschrift der Volkshochschulen Bayerns, 1974, S. 27, 28, 31, 33; derselbe, Unsere Welt — Ein vernetztes System, 1978, S. 70 mit 83; derselbe, Ballungsgebiete in der Krise — Eine Anleitung zum Verstehen und Planen menschlicher Lebensräume mit Hilfe der Biokybernetik, 1976, S. 19, 22, 71, 72.
- 8 Riedl, Energie, Information und Negentropie in der Biosphäre, Naturwissenschaftliche Rundschau, 1973, 413/418.
- 9 Ziegler, Ansatz zur Analyse der durch technisch-zivilisierte Gesellschaften verursachten Belastung von Ökosystemen, Bayerisches Landwirtschaftliches Jahrbuch, 1979, S. 889, 924.
- 10 Riedl (8), S. 413; Rosnay (7), S. 149, 153.
- 11 Schäfer, Der kritische Raum — Über den Bevölkerungsdruck bei Tier und Mensch, 1971, S. 14, 15.
- 12 Hierzu Stugren, Grundlagen der allgemeinen Ökologie, 1972, S. 21, 22; Watt, Principles of Environmental Science, 1973, S. 56.
- 13 Entnommen mit freundlicher Genehmigung des Verfassers aus Vester (7), Ballungsgebiete in der Krise, S. 17.
- 14 Schäfer (11); Vester (7), Ballungsgebiete in der Krise, S. 17, 18.
- 15 Odum (7), S. 252.
- 16 Watt (12), S. 39.
- 17 Watt (12), S. 34; Gates, The Flow of Energy in the Biosphere, Scientific American, September 1971, S. 89, 99; Wesley, Ecophysics, The Application of Physics to Ecology, 1974, S. 207.
- 18 Riedl (8), S. 414, 418.
- 19 Hierzu Kopp, BayVBl 1980, 97/102 und 263/271; Ule/Laubinger, Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht? Gutachten B zum 52. Deutschen Juristentag Wiesbaden, 1978, S. 106 mit 108.
- 20 Vom 17. 9. 1979 BremGBI S. 345.
- 21 § 37 des Gesetzentwurfes der Landesregierung für ein Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, Drucksache 9/1565.
- 22 Entwurf des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 19. 12. 1979 für ein erstes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes.

Kritische Gesamtwürdigung des Bundesnaturschutzgesetzes und der Ländernaturschutzgesetze

I.

Im Bundesnaturschutzgesetz finden sich, wie an einigen besonders markanten Fällen gezeigt werden soll, eine Reihe von Minimalregelungen, Regelungsverzichten oder gar Lücken, die verantwortlich dafür sind, daß die Naturschutzgesetze der Länder ihrem Inhalt nach teilweise erheblich divergieren.

Haben also diejenigen recht behalten, die eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis für den Bund forderten, weil ein Rahmengesetz nicht die erforderliche Rechtseinheit im Bundesgebiet herstellen und gewährleisten könne?

Ich bin nach wie vor der Ansicht, daß die seinerzeit für die konkurrierende Kompetenz des Bundes geltend gemachten Gründen nicht genügend konsensfähig waren¹. Entscheidend ist für mich vor allem aber, daß dann, wenn der Bund seine Regelungsbefugnis voll ausgeschöpft hätte, die wichtigsten Normierungsdefizite hätten vermieden werden können.

1. Zwar müssen Rahmengesetze darauf angelegt sein, durch Landesgesetze ausgefüllt zu werden. Bundesgesetze sind Rahmengesetze nur dann, »wenn sie nach Inhalt und Zweck der Ausfüllung durch freie Willensentscheidung des Landesgesetzgebers fähig und bedürftig in dem Sinne sind, daß erst mit dieser Ausfüllung das Gesetzgebungswerk über den zu ordnenden Gegenstand in sich geschlossen und vollziehbar wird².

Das Rahmengesetz darf also nicht ausschließlich Vorschriften enthalten, die der Ausfüllung nicht fähig und nicht bedürftig sind.

2. Innerhalb dieser Grenzen bleibt aber für den Bundesgesetzgeber ein großer Normierungsspielraum. Insbesondere ist er befugt, Einzelvorschriften mit unmittelbarer Verbindlichkeit zu erlassen, die keiner Ergänzung durch den Landesgesetzgeber mehr bedürfen, solange nur das, was den Ländern zu regeln übrig bleibt, von »substantiellem Gewicht« ist³.

Geht man von diesen Maßstäben aus, dann hätte das Bundesnaturschutzgesetz Regelungen treffen dürfen, die nach Dichte und Umfang mit derjenigen des Reichsnaturschutzgesetzes mindestens vergleichbar gewesen wären⁴.

3. Stärkere Zurückhaltung hat der Bund allerdings bei organisatorischen Vorschriften zu üben⁵. Es war deshalb nicht möglich, in das Bundesnaturschutzgesetz eine Regelung über die Organisation der Landesnaturschutzbehörden aufzunehmen, wie sie in dem Entwurf der Arbeitsgruppe für Naturschutz und Landschaftspflege — der allerdings eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für erforderlich hielt — vorgeschlagen wurde. Danach sollten die Aufgaben von Naturschutz und Landschaftspflege durch Landespflegebehörden als Sonderbehörden mit dreistufigem Verwaltungsaufbau wahrgenommen werden⁶.

Über die Zweckmäßigkeit des Vorschlages kann man übrigens geteilter Meinung sein. Denn er widerspricht eigentlich den Zielen der Verwaltungsreform in den vergangenen Jahren, deren Bestreben es u. a. war, Sonderverwaltungen in die allgemeine innere Verwaltung zurückzugliedern. Auch eine Behörde, die eine *Querschnittsaufgabe* wie Naturschutz und Landschaftspflege wahrnimmt, sollte in der allgemei-

nen inneren Verwaltung angesiedelt sein, um schon von daher der Komplexität der von ihr wahrgenommenen Aufgaben gerecht werden zu können.

M. E. war es daher berechtigt, wenn der Entwurf der Bundesregierung, der ebenfalls noch auf der Basis einer konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis konzipiert war⁷, sich darauf beschränkte, einen dreistufigen Aufbau der für Naturschutz und Landespflege zuständigen Behörden zu fordern, im übrigen aber die Zuständigkeits- und Organisationsregelung den Ländern überlassen hatte.

4. Nicht geregelt auf der Grundlage der Rahmenkompetenz konnte ferner ein selbständiges Landespflegeprogramm des Bundes werden, wie das in dem Entwurf der Arbeitsgruppe für Naturschutz und Landschaftspflege⁸ und im Regierungsentwurf⁹ vorgesehen war.

Dieses Landespflegeprogramm des Bundes sollte einen eigenständigen Charakter haben, d. h. qualitativ etwas anderes sein als eine reine Zusammenfassung der Länderprogramme.

Eine solche Regelung müßte aber auch dann, wenn der Bund eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis besitzen würde, erheblichen allgemeinen Bedenken begegnen.

a) Zunächst ist schon fraglich, was in einem solchen Programm mit entsprechend großem Maßstab so geregelt werden könnte, daß es qualitativ etwas Neues gegenüber den Länderprogrammen enthielte, diese aber nicht unterliefe.

Unklar wäre ferner das Verhältnis des Bundesprogrammes zu den bereits in großem Maßstabe entworfenen Länderprogrammen.

b) Problematisch ist vor allem, ob der Bund nicht durch ein Landespflegeprogramm, das vom Inhalt her mehr sein will als eine Zusammenfassung der Länderprogramme, sich auf diesem Wege eine Kompetenz verschaffen würde, die wegen ihrer Auswirkungen auf Raumordnung und Landesplanung weit über § 4 Abs. 1 BROG hinausginge, wo dem Bund eine zusammenfassende Darstellung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach § 3 Abs. 1 ROG ermöglicht wird.

So ist vor allem zu fragen, ob der Bund nicht über sein eigenes Landespflegeprogramm Einfluß auf die Verkehrs- und Infrastrukturplanungen, sowie auf die allgemeine Struktur- und Wirtschaftspolitik der Länder nehmen, d. h. entgegen der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes weitgehende »programmatische Festlegungen« für Fachaufgaben der Länder treffen könnte¹⁰.

II.

Die wichtigsten Fälle unbefriedigender Regelung im Bundesnaturschutzgesetz

1. An der Spitze steht die Frage, ob nicht die gesetzliche Wertgrundlage selbst mitverantwortlich dafür ist, daß der Gesetzesvollzug hinter bestimmten Zielen und Erwartungen zurückbleibt¹¹. So hebt beispielsweise das Umweltgutachten 1978 als besonders gravierendes Vollzugsdefizit die Gefährdung der Naturschutzgebiete hervor¹¹.

Das Bundesnaturschutzgesetz ist, wie § 1 Abs. 1 BNatSchG klar zum Ausdruck bringt, rein anthropozentrisch konzipiert. Denn es heißt dort:

»Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich sind so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, daß

1. die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes,
2. die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
3. die Pflanzen- und Tierwelt sowie
4. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft«

als *Lebensgrundlage des Menschen* und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft nachhaltig gesichert sind.

Nicht der Schutz von Ökosystemen als solchen ist also das erklärte Ziel des Bundesnaturschutzgesetzes aber auch moderner Landesnaturschutzgesetze, sondern die Gewährleistung angemessener Lebensgrundlagen. Sind aber menschliche Bedürfnisse der innere Legitimationsgrund des modernen Naturschutzes, dann gerät ein so orientierter Schutz allzu schnell, wie Eckard REHBINDER mit Recht hervorgehoben hat¹², in Konkurrenz mit anderen menschlichen Bedürfnissen, insbesondere solcher ökonomischer Art. Auch wenn man die Natur nicht im religiösen Sinne als »Gabe Gottes« begreifen will, muß man ihr ein eigenes Recht und eigene Würde zubilligen.

Denn nur dann, wenn die Verwaltung die Eigenständigkeit von Natur und Landschaft zu respektieren hat, insbesondere dort, »wo sie im Rahmen ihres Entwicklungsauftrages gestaltend tätig wird, den Eigenwert ihres Regelungsgegenstandes nicht aus den Augen verlieren darf«, wird Naturschutz mehr sein als »ressourcen-ökonomischer Interessenschutz«¹³.

Leider ist diese Direktive gegen den Utilitarismus und die »unter Planern nicht seltene Machbarkeitsgläubigkeit« aus § 1 BNatSchG nicht zu erschließen, wie SCHMIDT-ASSMANN meint. Denn die »Eigenart von Natur und Landschaft« in § 1 Abs. 1 Ziff. 4 ist im Zusammenhang mit »Schönheit« und »Vielfalt« nicht als ethische Forderung gemeint, die in einen rechtlichen Maßstab transformiert wird, sondern soll wohl nur das äußere Erscheinungsbild von Natur und Landschaft umschreiben. Ich stimme deshalb REHBINDER¹⁴ und KOLODZIEJCOK/RECKEN¹⁵ zu, daß die Anerkennung eines *Eigenwertes* nicht aus § 1 BNatSchG herausgelesen werden kann¹⁶, was jedoch für die sachgerechte Abwägung im Rahmen planerischer Gesamtentscheidung unbedingt erforderlich wäre¹⁷.

Eine klare Aussage über den Eigenwert von Natur und Landschaft hätte das Bundesnaturschutzgesetz auch als Rahmengesetz treffen können und müssen.

2. Nicht zu befriedigen vermag auch die Regelung der Verursacherhaftung. Nach dem Entwurf der Arbeitsgruppe für Naturschutz und Landschaftspflege aus dem Jahre 1971¹⁸ sollten alle Einwirkungen auf Natur und Landschaft, die geeignet sind, Wirkungsgefüge, ihre Eigenart und ihre Schönheit zu gefährden oder zu beeinträchtigen, erfaßt werden.

Dagegen kommt nach dem Bundesnaturschutzgesetz (§ 8), wie auch schon nach dem Regierungsentwurf¹⁹, eine Verursacherhaftung nur für diejenigen Eingriffe in Betracht, die *nach anderen Vorschriften* einer Erlaubnis, Bewilligung, Genehmigung, Zustimmung, Planfeststellung, einer sonstigen Entscheidung oder einer Anzeige an eine Behörde bedürfen.

Unzulänglich ist vor allem die Lösung in denjenigen Fällen, in denen die tatsächlichen Verhältnisse einen Ausgleich nicht, oder nicht in ausreichendem Maße zulassen. Hier sieht § 8 Abs. 3 BNatSchG vor, daß der Eingriff zu untersagen ist, wenn die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht in dem erforderlichen Maße auszugleichen sind *und* die Belange des Naturschutzes bei Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft im Range vorgehen.

In Fällen mangelnder Ausgleichsmöglichkeit soll also der Eingriff nur dann untersagt werden dürfen, wenn nach einer Gesamtabwägung aller anderen öffentlichen und privaten Interessen die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege einmal ausnahmsweise vorgehen. Das wird, wie PIELOW mit Recht hervorgehoben hat²⁰, um so weniger der Fall sein, je größer und wirtschaftlich bedeutender das Projekt ist.

Im Ergebnis führt das aber zu einer »bemerkenswerten Ungesamwogenheit« der ganzen Eingriffsregelung: Wo ein Ausgleich möglich ist, greift das Verursacherprinzip in vollem Umfang, auch wenn das mit einer erheblichen Kostenbelastung verbunden ist. Ist dagegen aus tatsächlichen Gründen ein Ausgleich nicht möglich, was vor allem bei vielen Großprojekten der Fall sein wird, entfällt die Verursacherhaftung im allgemeinen ganz²¹.

Einige Länder haben deshalb, bei *nicht ausgleichbaren Eingriffen*, die Regelung der Verursacherhaftung aufgrund der Ermächtigung gemäß § 8 Abs. 9 BNatSchG ergäntzt.

Dabei gibt es zwei Modelle. Das Modell Baden-Württemberg, dem die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und beschränkt das Saarland gefolgt sind²², sieht ausgleichende Ersatzmaßnahmen an anderer Stelle und, wenn das nicht möglich ist, eine Ausgleichsabgabe²³ vor. Dagegen kennt Rheinland-Pfalz *nur* das Modell der ausgleichenden Ersatzmaßnahme²⁴.

Auf die Probleme der ausgleichenden Ersatzmaßnahmen und die Ausgleichsabgabe will ich hier im einzelnen nicht eingehen. Sie sind von PIELOW²⁵, SCHROETER²⁶ und FICKERT²⁷ und auch auf diesem Symposium angesprochen worden.

Entscheidend in unserem Zusammenhang ist nur, daß die Rechtseinheit bei der Verursacherhaftung für Eingriffe in Natur und Landschaft nicht völlig gewahrt ist, der Bund dazu jedoch auf der Grundlage der Rahmenkompetenz durch eine entsprechende Regelung in § 8 BNatSchG imstande gewesen wäre.

3. Das Bundesnaturschutzgesetz scheint, wenn man § 5 unbefangen liest, von einer dreistufigen Konzeption der Landschaftsplanung auszugehen²⁸. Alle Länder, außer Nordrhein-Westfalen, haben daher die drei Planungsebenen, nämlich Landschaftsprogramm (für das ganze Land), Landschaftsrahmenpläne (für Regionen) und Landschaftspläne (für den örtlichen Bereich) in der Anpassungsgesetzgebung berücksichtigt.

Dagegen hatte es der nordrhein-westfälische Regierungsentwurf für das Änderungsgesetz des Landschaftsgesetzes²⁹ abgelehnt, ein spezielles Landschaftsprogramm für das ganze Land aufzustellen. Die Begründung beruft sich auf den Wortlaut des § 5 Abs. 1 BNatSchG, wo es heißt, daß die überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und Landschaftspflege für den *Bereich eines Landes* in Landschaftsprogrammen einschließlich Artenschutzprogrammen *oder* für Teile des Landes in Landschaftsrahmenplänen darzustellen sind. Aus dem Wort »oder« wird also abgeleitet, es stehe den Ländern, abgesehen von der Stadtstaatenklausel in § 5 Abs. 3 BNatSchG, frei, entweder nur Landschaftsrahmenpläne, oder ein Landschaftsprogramm aufzustellen oder auch nebeneinander einzuführen.

Gleichzeitig wird jedoch in der Begründung des Regierungsentwurfes betont, daß den landesweiten Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege hinreichend durch das Landesentwicklungsprogramm vom 19. 3. 1974 Rechnung getragen werde.

Der nordrhein-westfälische Regierungsentwurf geht dennoch selbst davon aus, daß es *neben* den regionalen Erfordernissen und Maßnahmen zur Erreichung des Naturschut-

zes und der Landschaftspflege auch *landesweite*, jedenfalls überregionale gibt.

Im übrigen macht § 5 Abs. 2 BNatSchG deutlich, daß die Planung im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege selbständig *neben* den Plänen der Raumordnung und Landesplanung steht. Denn § 5 Abs. 2 BNatSchG bestimmt, daß die *raumbedeutsamen* Erfordernisse und Maßnahmen der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne in die Programme und Pläne i. S. d. § 5 Abs. 1, S. 1, 2 und Abs. 3 ROG *aufgenommen* werden. Das aber kann nur bedeuten, daß das Bundesnaturschutzgesetz die Planung auf dem Gebiet Naturschutz und Landschaftspflege als *mehr und qualitativ als etwas anderes* ansieht als die Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung.

Dabei zeigt sich auch, daß die Annahme des nordrhein-westfälischen Regierungsentwurfes, den landesweiten Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege werde durch das Landesentwicklungsprogramm hinreichend Rechnung getragen, *zumindest in Teilbereichen nicht* zutrifft. Das Landesentwicklungsprogramm, das gemäß § 12 LPlanG die Grundsätze und allgemeinen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen enthält, trifft beispielsweise *keine* Aussagen zu so bedeutsamen Bereichen wie ... oder Tier- und Pflanzenwelt³⁰.

4. Während die abweichende Konzeption der Landschaftsplanung in Nordrhein-Westfalen auf einer eigenwilligen und m. E. nicht überzeugenden Interpretation des Bundesnaturschutzgesetzes durch dieses Land beruht, ist für die unterschiedliche Ausgestaltung des Verhältnisses von Landschaftsplan und kommunaler Bauleitplanung in den Landesnaturschutzgesetzen ein Regelungsverzicht des Bundesgesetzgebers verantwortlich.

a) Denn das Bundesnaturschutzgesetz läßt die Rechtswirkung des Landschaftsplanes offen und auch für die Verzahnung mit der Bauleitplanung ist ein zu weiter Spielraum gelassen, wenn es in § 6 Abs. 3 BNatSchG lediglich heißt, daß auf die Verwertbarkeit des Landschaftsplanes für die Bauleitplanung Rücksicht zu nehmen ist.

Es bleibt also den Ländern überlassen, ob sie bestimmen wollen, daß die Darstellungen des Landschaftsplanes als »Darstellungen oder Festsetzungen« in die Bauleitpläne aufgenommen werden. Wünschenswert wäre aber eine bundeseinheitliche Regelung gewesen, wie sie sich beispielhaft im Naturschutzgesetz von Rheinland-Pfalz findet. Vorgesehen ist dort nämlich die Integration des Landschaftsplanes in den Flächennutzungsplan und des Grünordnungsplanes in den Bebauungsplan³¹.

Die Vorteile einer solchen Integration des Landschaftsplanes in die Bauleitplanung liegen einmal darin, daß Streit um die Rechtsnatur des Landschaftsplanes vermieden und auf eine eigene Verfahrensregelung verzichtet werden kann.

Bei einer materiellen Integration besteht zudem die größere Chance, daß der Landschaftsplan im Vollzug der Bauleitplanung verwirklicht wird, als wenn er in Form der Fachplanung selbständig neben Flächennutzungs- und Bebauungsplan steht³².

Der Bund hätte eine solche Lösung auch im Bundesnaturschutzgesetz treffen können, gestützt auf seine Rahmenkompetenz und Art. 74 Ziff. 18 GG.

b) Spezifische Fragen ergeben sich aus dem Verhältnis von Landschaftsplan und Flächennutzungsplan in Nordrhein-Westfalen. Der Landschaftsplan wird dort bekanntlich von den Kreisen und kreisfreien Städten unter Beachtung der Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung als Satzung beschlossen³³.

Welche Rechtswirkungen entfaltet nun ein Landschaftsplan bei *erstmaliger Aufstellung oder Änderung* eines Flächennutzungsplanes durch die Gemeinde?

§ 23 Abs. 1 LandschaftsG enthält insoweit nur die Regelung, daß die nach § 12 LandschaftsG festgelegten Entwicklungsziele für die Landschaft bei allen behördlichen Maßnahmen im Rahmen *der dafür geltenden gesetzlichen Vorschriften* berücksichtigt werden sollen. Was das bedeutet, ist einerseits klärungsbedürftig, andererseits von erheblicher Tragweite.

PIELOW/BAUER³⁴ weisen darauf hin, daß der Landschaftsplan nicht nur eine ortsrechtliche Manifestation der »natürlichen Gegebenheiten, der Entwicklung der Landschaft, der Landschaft als Erholungsraum sowie der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege« i. S. von § 1 Abs. 6 BBauG darstellt, also nicht nur ein zu beachtender Belang im Prozeß der planerischen Abwägung ist, sondern »als Satzung auch geltendes Recht« ist, über dessen Einhaltung durch den Träger der Bauleitplanung die Aufsichtsbehörde wache.

Welche Wirkung die »Satzung als geltendes Recht« gegenüber der Flächennutzungsplanung der Gemeinde entfaltet, ist damit aber noch nicht hinreichend geklärt.

Maßgebend ist insoweit § 5 Abs. 6 BBauG, wonach Planungen und sonstige Nutzungsregelungen, die nach anderen gesetzlichen Vorschriften festgesetzt sind, *nachrichtlich* in den Flächennutzungsplan übernommen werden sollen.

Da der Landschaftsplan in Nordrhein-Westfalen die Gebiete *außerhalb* der im Zusammenhang bebauten Ortsteile i. S. d. § 34 BBauG und des Geltungsbereiches von Bebauungsplänen, also den gesamten Außenbereich umfaßt, hat das zur Folge, daß die Planungshoheit der kreisangehörigen Gemeinden je nach Inhalt und Dichte der Festlegungen des Landschaftsplanes für eben diesen Außenbereich weitgehenden Bindungen unterworfen werden kann. Unter Umständen könnte das dazu führen, daß für eine Gemeinde die weitere bauliche Entwicklung in den Außenbereich hinein durch entgegenstehende Festsetzungen im Landschaftsplan unmöglich gemacht wird.

Inhaltlich stellt sich damit die Landschaftsplanung nordrhein-westfälischer Art als eine Form der Höherstufung eines wichtigen Teilbereiches der Bauleitplanung von den Gemeinden auf die Landkreise und kreisfreien Städte dar. Zu Ende gedacht könnte durchaus eine Konstellation eintreten, die mit derjenigen vergleichbar ist, die dem Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 6. 3. 1979³⁵ zugrunde lag, nämlich daß für eine Gemeinde die weitere bauliche Entwicklung in den Außenbereich hinein durch entgegenstehende Festsetzungen im Landschaftsplan blockiert wird.

Zu einer Verletzung des Selbstverwaltungsrechtes kann es in Nordrhein-Westfalen letztendlich aber deshalb nicht kommen, weil § 21 des Landschaftsgesetzes eine *Pflicht* zur Änderung oder Anpassung des Landschaftsplanes statuiert, wenn sich im »wesentlichen Umfang die Darstellungen und Festsetzungen der Bauleitplanung geändert haben«. Mit diesem »Dominanzverhältnis« zugunsten der Bauleitplanung³⁶ wird aber die querschnittsorientierte Leitfunktion des Landschaftsplanes stark abgeschwächt, was wiederum gegen die Abkoppelung der Landschaftsplanung von der Bauleitplanung spricht³⁷. Daß im übrigen die nordrhein-westfälische Konstruktion der Landschaftsplanung auch zu einem »zeitlichen Vollzugsdefizit« führen kann, habe ich an anderer Stelle³⁸ dargetan.

5. Unbefriedigend im Hinblick auf die Rechtseinheit im Bundesgebiet ist ferner das Betretungsrecht im Bundesnatur-

schutzgesetz behandelt. § 27 BNatSchG gewährleistet das Betretungsrecht nur in Form eines Mindeststandards und läßt weitergehende Regelungen der Länder unberührt.

Damit beläßt es der Bundesgesetzgeber bei den divergierenden Konzepten in Form der nord- und westdeutschen Lösung einerseits, die grundsätzlich ein allgemeines Betretungsrecht außerhalb von Wegen, Pfaden, Feldrainen, Böschungen, Öd- und Brachflächen sowie anderer landwirtschaftlich ungenutzter Flächen nicht kennen und dem prinzipiell freien Betretungsrecht der Länder Bayern und Baden-Württemberg andererseits.

In Bayern stellt Art. 22 NatSchG im Anschluß an das Grundrecht des Art. 141 Abs. 3 BV klar, daß

»alle Teile der freien Natur insbesondere Wald, Bergweide, Fels, Ödungen, Brachflächen, Auen, Uferstreifen, Moor und *landwirtschaftlich genutzte* Flächen ... von jedermann unentgeltlich betreten werden können«.

Außerhalb der Nutzzeit dürfen deshalb auch Felder und Wiesen, anders als nach den nord- und westdeutschen Naturschutzgesetzen, betreten und auch zu sportlicher Betätigung einschließlich des Reitens benutzt werden.

Eine Regelung, die ein umfassendes Betretungsrecht bundeseinheitlich gewährleistet, hätte der Bund auch aufgrund seiner Rahmenkompetenz erlassen können. Den Ländern hätte ein erheblicher Gestaltungsspielraum für die eigene Gesetzgebung bei den Beschränkungsmöglichkeiten des freien Betretungsrechtes verbleiben können. Mit der den Ländern belassenen Regelungsbefugnis hätte insbesondere den Gefährdungen begegnet werden können, die durch eine *Übernutzung* der Landschaft im Nahbereich entstehen³⁹.

6. Im Bundesnaturschutzgesetz vermißt man eine Vorschrift über die Verwendung chemischer Mittel in der freien Landschaft, wie sie sich in den Naturschutz- und Landespflegegesetzen Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz findet⁴⁰.

Nach § 4c des Landespflegegesetzes Rheinland-Pfalz dürfen

»chemische Mittel zur Bekämpfung von Pflanzen oder Tieren sowie Wirkstoffe, die den Entwicklungsablauf von Pflanzen oder Tieren beeinträchtigen können, ... in der freien Landschaft nur *mit Genehmigung der oberen Landespflegebehörden angewendet werden*; dies gilt *nicht* für den Einsatz chemischer Mittel im Rahmen einer ordnungsgemäßen land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung, der Bewirtschaftung von Haus- und Kleingärten sowie der Gewässerunterhaltung aufgrund wasserrechtlicher Erlaubnis. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Anwendung der Mittel im öffentlichen Interesse erforderlich ist und nicht überwiegende Belange der Landespflege entgegenstehen«⁴¹.

7. Das leitet über zu einem weiteren Problemfeld, nämlich der Landwirtschaftsklausel im Bundesnaturschutzgesetz. Es stimmt bedenklich, daß im Bundesnaturschutzgesetz Land- und Forstwirtschaft recht einseitig bevorzugt werden⁴². § 1 Abs. 3 BNatSchG geht davon aus, daß die »ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft in der Regel den Zielen des Gesetzes dient« und die ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche *Bodennutzung* »nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen ist« (§ 8 Abs. 7 BNatSchG). Es sind aber durchaus Fälle denkbar, in denen auch Maßnahmen, die zur ordnungsgemäß betriebenen Land- und Forstwirtschaft gerechnet werden können, als Eingriffe in die Natur zu betrachten sind. So können u. a. Kahlschläge landschaftsbestimmender Waldflächen, Umbruch wertvoller Feuchtwiesenzonen, Einebnen von Buckelwiesen im Gebirge, ordnungsmäßige Land- und Forstwirtschaft sein, aber dennoch landschaftsschädigend wirken⁴³. Problematisch ist die gesetzliche Vermutung auch, wenn

man daran denkt, welche Gefährdung der Pflanzen- und Tierwelt von der chemischen Düngung, der Verwendung chemischer Mittel zur Unkraut- und Schädlingsbekämpfung ausgeht.

Es wäre daher im Anschluß an die Rechtsprechung⁴⁴ eine differenziertere Behandlung der Land- und Forstwirtschaft im Verhältnis zu Natur- und Landschaftsschutz geboten gewesen. Die allgemeine Landwirtschaftsklausel des Bundesrechtes kann in Zukunft dazu führen, daß land- und forstwirtschaftlichen Belangen gegenüber Naturschutzinteressen verstärkt der Vorrang eingeräumt wird⁴⁵. Da die Landwirtschaftsklausel des § 1 Abs. 3 BNatSchG in den Ländern unmittelbar gilt, führt sie zu einer Verschlechterung des Naturschutzes in jenen Ländern, die eine derartige Privilegierung der Landwirtschaft bisher nicht kannten.

III. Abschließende Würdigung

Ich will die Reihe der Mängelrügen abbrechen, obwohl noch auf weitere Lücken, etwa in bezug auf die Offenhaltung von Durchgängen, Ufergrundstücke, Erholungsschutzstreifen und Naturschutzfonds hingewiesen werden könnte. Teilweise wurden die damit zusammenhängenden Fragen ja auf diesem Symposium schon behandelt. Auch auf eine ins Einzelne gehende Überprüfung der Anpassungsgesetze der Länder habe ich verzichtet. Dieser Aufgabe hat sich Herr SALZWEDEL unterzogen. Worum es mir ging war, zu untersuchen, inwieweit das Bundesnaturschutzgesetz seine Aufgabe erfüllt hat, die Rechtseinheit in zentralen Fragen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu gewährleisten.

Der Befund ist leider nicht zufriedenstellend.

Neben Regelungsbereichen, die prinzipiell positiv zu bewerten sind — dazu gehören vor allem die dreistufige Konzeption der Landschaftsplanung und die Fortschreibung der Instrumente des klassischen Naturschutzes — finden sich Regelungsdefizite, die auch in einem Rahmengesetz hätten vermieden werden können.

1. Das gilt einmal schon für die mangelhafte Klärung der Wertgrundlage, weil das Bundesnaturschutzgesetz es unterlassen hat, den Eigenwert von Natur und Landschaft hinreichend klarzustellen.

2. Das gilt weiter für die Abwehr moderner Gefährdungen. Typisch dafür ist das Fehlen einer Vorschrift über die Genehmigungspflicht der großflächigen Anwendung von Chemikalien in der Natur und die zu großzügige Fassung der Landwirtschaftsklausel.

3. Das gilt schließlich für die häufige Bescheidung auf einen Mindeststandard, oder wie Herr STEIN es einmal formuliert hat, auf den »Weg des geringsten Widerstandes«. Beispielhaft dafür sind die Vorschriften über die Verursacherhaftung, das Verhältnis von Landschaftsplan und Bauleitplanung sowie das Betretungsrecht.

In all diesen Fällen — davon bin ich nach wie vor überzeugt — ist die Tatsache, daß der Bund nur über eine Rahmengesetzgebungsbefugnis verfügt, kein legitimierender Grund für die unbefriedigende Erfüllung der Gesetzgebungsaufgabe. Sie beruht vielmehr darauf, daß die verfassungsrechtlich gewährten *Regelungsmöglichkeiten* vom Bund nicht hinreichend wahrgenommen worden sind. In welcher Weise auch Rahmengesetze zur Wahrung der Rechtseinheit beitragen können, zeigen das Wasserhaushaltsgesetz oder das Beamtenrechtsrahmengesetz.

Die Chance eines Rahmengesetzes, bei aller Vielfalt im Einzelnen die Einheit im Grundsätzlichen zu wahren und zu entwickeln, ist vom Bundesnaturschutzgesetz bis jetzt nur teilweise ergriffen worden. Das aber mag teilweise mit der Entstehungsgeschichte, nicht zuletzt auch mit dem späten Tätigwerden des Bundesgesetzgebers, erklärbar sein.

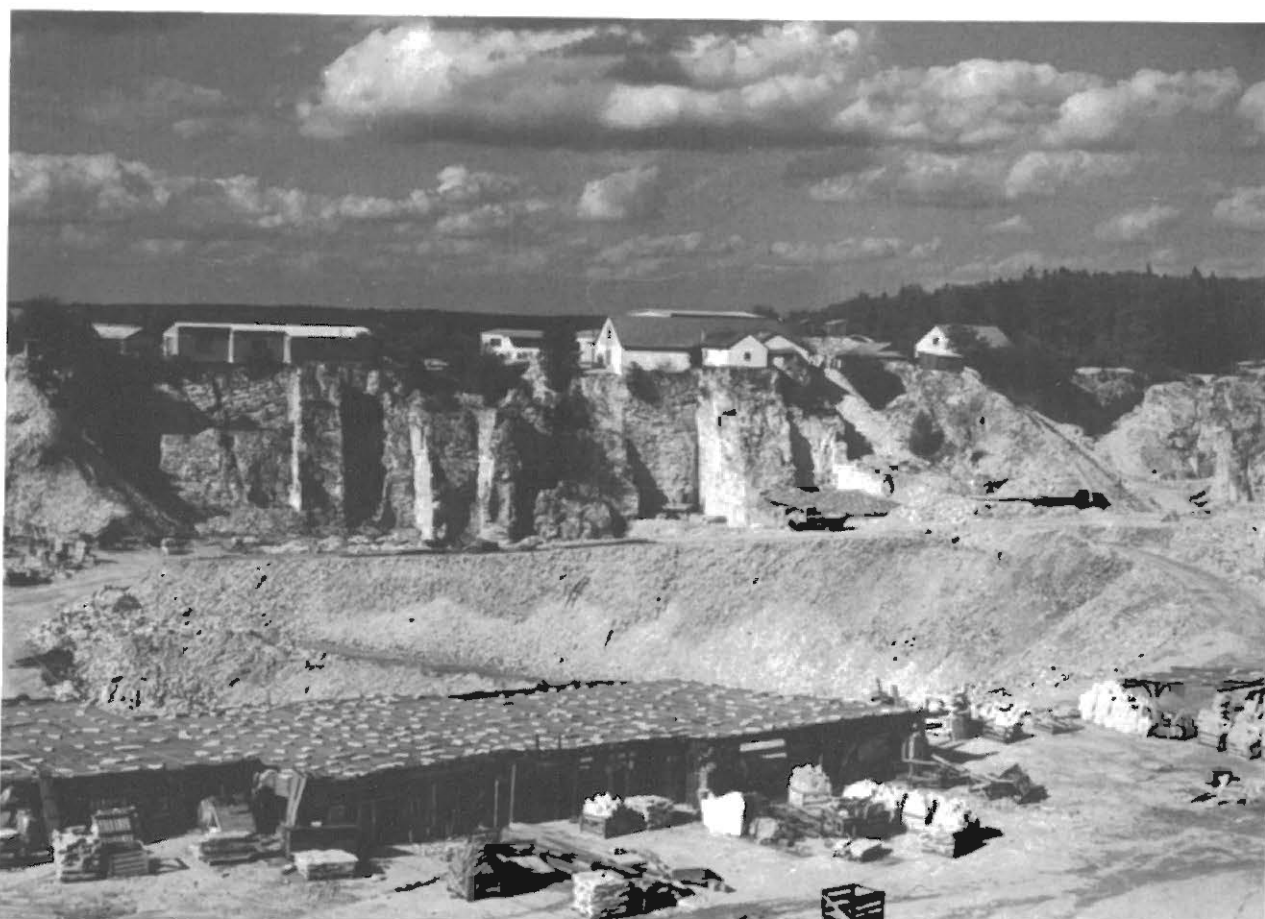
Anmerkungen

- 1 Vgl. Hermann SOELL, Neuere Entwicklungen des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts in der Bundesrepublik Deutschland, in: Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht, Tagungsbeiträge eines Symposiums der Alexander von Humboldt-Stiftung vom 10. bis 14. 10. 1978 in Ludwigsburg, 1979, S. 341 ff. (343 f.).
- 2 BVerfGE 4, 115 ff. (130)
- 3 BVerfGE 4, 115 ff. (129); 36, 193 ff. (202)
- 4 Das räumte auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügung eines Art. 74 Nr. 25 — Naturschutz und Landschaftspflege), BT-Drs. 7/885 (Anlage 2), ein.
- 5 Vgl. BVerfGE 8, 186 ff. (194); Günter KUCKUCK, Probleme des Vollzugs von Rahmengesetzen, DÖV 1978, S. 354 ff.
- 6 Vgl. §§ 37, 38 des Entwurfes eines Gesetzes für Landschaftspflege und Naturschutz, abgedruckt in: Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege (Bd. 20) 1971, S. 61 ff.
- 7 BT-Drs. 7/886, § 38
- 8 Vgl. oben Fußn. 6, § 8 I
- 9 BT-Drs. 7/886, § 4
- 10 Der Bundesratsentwurf — BT-Drs. 7/3879 —, Allgemeine Begründung, S. 20, argumentiert in ähnlicher Richtung
- 11 Vgl. Umweltgutachten 1978 des Sachverständigenrates für Umweltfragen, Nr. 1239 ff.
- 12 Eckard REHBINDER, Ökologisches und juristisches Denken im Umweltschutz, in: Hestia 1978/1979, Wirklichkeit und Realität, Vorträge und Kommentare zu Ludwig Klages (1979), S. 83 ff. (93 ff.)
- 13 Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, Die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege, NuR 1979, S. 1 ff. (2 f.). Der Begriff des ressourcen-ökonomischen Interessenschutzes stammt von Eckard REHBINDER, Rablzeitschrift 1976, S. 363 ff. (369).
- 14 Vgl. Fußn. 12.
- 15 Karl-Günther KOLODZIEJCOK/Josef RECKEN, Naturschutz und Landschaftspflege (Kommentar), § 1, Rdnr. 20 ff. (22, 23).
- 16 Ob sie in einigen Spezialvorschriften angesprochen wird, wie KOLODZIEJCOK/RECKEN, aaO (Fußn. 15), Rdnr. 23, meinen, lasse ich dahingestellt.
- 17 Insofern stimme ich SCHMIDT-ASSMANN, NuR 1979, S. 2/3, voll zu.
- 18 §§ 3, 4, 6 des Entwurfes, vgl. Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege Bd. 20 (1971), S. 63 f.
- 19 BT-Drs. 7/886, §§ 9, 10, 11.
- 20 Ludger PIELOW, Verursacherhaftung nach dem Bundesnaturschutzgesetz, NuR 1979, S. 15 ff. (17).
- 21 Vgl. PIELOW, aaO (Fußn. 20), S. 17.
- 22 § 14 Abs. 5 und 6 NatSchG Bln; § 11 Abs. 5, 6 und 7 BremNatSchG, § 9 Abs. 6 und 7 des Entwurfes eines Hamburgischen Naturschutzgesetzes (Drs. 9/1737); § 7 Abs. 3 des Entwurfes eines Hessischen Naturschutzgesetzes (Drs. 9/1565); § 10 Abs. 5, 6 und 7 des Entwurfes eines Niedersächsischen Naturschutzgesetzes (Drs. 9/150); § 11 Abs. 4 SNG.
- 23 Vgl. § 11 Abs. 4 und 5.
- 24 § 5 Abs. 3 in der Fassung der Neubekanntmachung des LPfG vom 5. 2. 1979 (GVBl. 1979, S. 37 ff.).
- 25 PIELOW, oben Fußn. 20.
- 26 Hans-Wolfgang SCHROETER, Die Bedeutung des Bundesnaturschutzgesetzes für die fernstraßenrechtliche Planung, DVBl. 1979, S. 14 ff.
- 27 Hans Carl FICKERT, Der Verkehrswegebau im Lichte des neuen Naturschutz- und Landschaftspflegerechts, BayVbl. 1978, S. 681 ff.
- 28 Vgl. dazu Hermann SOELL, Aktuelle Probleme des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts, in: Der Mensch und seine Umwelt, Schriftenreihe der Universität Regensburg, Bd. 2 (1979), S. 155 ff. (162 ff.).
- 29 Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 8/5210 vom 8. 11. 1979.
- 30 Vgl. dagegen das Landschaftsrahmenprogramm im Landesentwicklungsprogramm Bayern, s. Anlage zur Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 10. 3. 1976 (GVBl. S. 123), S. 39 ff.
- 31 § 17 Abs. 2 des Landespflegegesetzes von Rheinland-Pfalz i. d. F. der Neubekanntmachung vom 5. 2. 1979, GVBl. 1979, S. 37 ff., sagt, daß, soweit erforderlich, »der angestrebte Zustand von Natur und Landschaft und die notwendigen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen im Flächennutzungsplan darzustellen und im Bebauungsplan festzusetzen sind«.
- 32 Vgl. Hermann SOELL, Aktuelle Probleme (oben Fußn. 28), S. 166 und Christoph GERSCHLAUER, Landschaftsplanung der Gemeinde und Bauleitplanung, DVBl. 1979, S. 601 ff. (607).
- 33 Vgl. § 10 Abs. 2 Landschaftsgesetz NRW.
- 34 Ludger PIELOW/Erwin BAUER, Recht der Landschaft und des Naturschutzes in Nordrhein-Westfalen, Einführung, S. 11.
- 35 NuR 1979, S. 113 ff.; siehe dazu aber auch die Kritik von Christoph SENING, Zur Bauleitplanung bei entgegenstehender Landschaftsschutzverordnung, NuR 1980, S. 14 ff.
- 36 Vgl. Christoph GERSCHLAUER, DVBl. 1979, S. 601 ff. (607).
- 37 Das rügt auch GERSCHLAUER, aaO, mit Recht.
- 38 NuR 1980, S. 1 ff. (7).
- 39 Vgl. dazu Hermann SOELL, Aktuelle Probleme (oben Fußn. 28), S. 169 f.
- 40 Vgl. dazu eingehender Hermann SOELL (Fußn. 28), S. 166 f.
- 41 § 17 NatSchG Bad.-Württ. hat folgenden Wortlaut:
Verwendung chemischer Mittel:
(1) Chemische Mittel zur Bekämpfung von Schadorganismen und Pflanzenkrankheiten sowie Wirkstoffe, die den Entwicklungsablauf von Pflanzen beeinflussen, dürfen in der freien Landschaft außerhalb von land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken nur angewendet werden, wenn es im öffentlichen Interesse erforderlich ist und nicht überwiegende Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege entgegenstehen.
(2) Die Anwendung solcher Mittel in Naturschutzgebieten und auf flächenhaften Naturdenkmälern ist außerhalb von intensiv genutzten landwirtschaftlichen Flächen verboten. Die zuständige Naturschutzbehörde kann die Verwendung dieser Mittel zulassen, soweit eine Gefährdung des Schutzzweckes nicht zu befürchten ist. Weitergehende Vorschriften bleiben unberührt.
Diese Regelung spielte bei der großflächigen Anwendung von Fenthocarb im Zusammenhang mit der Rheinschnakenbekämpfung eine wichtige Rolle. Eingehend dazu Hermann SOELL, Aktuelle Probleme (oben Fußn. 28), S. 166 f.
- 42 Siehe dazu die unterschiedlichen Auffassungen zur Landwirtschaftsklausel in Art. 5 Abs. 1 S. 4 BayNatSchG (»Die ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung ist nicht als Eingriff in die Natur anzusehen, soweit sie vorhandenen Plänen gemäß Art. 3 nicht widerspricht«): STENSCHKE, Y. Chr., die Landwirtschaftsklausel im Bayerischen Naturschutzgesetz, BayVbl. 1977, S. 725 ff.; PELHAK/KÖPFER, Die Landwirtschaftsklausel im Bayerischen Naturschutzgesetz, BayVbl. 1978, S. 172 ff.; SENING, Chr., Nochmals: Die Landwirtschaftsklausel im Bayerischen Naturschutzgesetz, BayVbl. 1978, S. 394 ff.; FISCHER, P., aaO, BayVbl. 1978, S. 397 ff. Siehe zur Auslegung des Art. 5 Abs. 1 S. 4 BayNatSchG den Beschluß des Bayerischen Landtages vom 4. Mai 1977, Lt-Drs. 8/5237.
- 43 So zutreffend STEIN, E., Die neue Situation im Naturschutzrecht im Bund und in den Ländern, in: Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege, Bd. 25 (1976), S. 21 ff. (24).
- 44 Vgl. BayVGH BayVbl. 1966, S. 25; VGH Kassel, DVBl. 1965, S. 816; BVerwGE 3, 335 ff. (341). Die zitierten Entscheidungen setzen sich mit § 6 des Reichsnaturschutzgesetzes vom 26. 6. 1935 (RGBl. I 821) auseinander, wonach durch den Naturschutz Flächen, die ausschließlich oder vorwiegend Zwecken der Wehrmacht, der wichtigen öffentlichen Verkehrsstraßen, der See- und Binnenschifffahrt oder lebenswichtigen Wirtschaftsbetrieben dienen, in ihrer Benutzung nicht beeinträchtigt werden. Die Gerichte interpretierten diese Schutzbereichsausnahme äußerst eng und forderten, daß die Inanspruchnahme für den bezeichneten Zweck »eine unumgängliche Notwendigkeit« sei. Ebenso wäre deshalb

eine wesentliche Beschränkung der bedenklich weiten Landwirtschaftsklausel in § 8 Abs. 7 BNatSchG erreicht worden, wenn nur Maßnahmen, deren Durchführung für eine ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung unum-

gänglich sind, nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen wären.

45 Diese Befürchtung hegt auch STEIN (oben Fußn. 43).



Ausschnitt aus den Kalksteinbrüchen in Solnhofen, die unmittelbar benachbart zu einem Wohngebiet angelegt sind.

Foto: Olschowy

Dürfen Naturschutz und Landschaftspflege Fachplanung für den Nutzungsanspruch Erholung sein?

Das Reichsnaturschutzgesetz aus dem Jahr 1935 kennt den Begriff »Erholung« nicht und enthält keine Vorschriften über das Erholungswesen im Zusammenhang mit Naturschutz und Landschaftspflege. Lediglich in den Begründungen, die zur Ausweisung von Naturschutzgebieten oder sonstigen Landschaftsteilen herangezogen werden können, finden sich solche, die indirekt auf den Wert dieser Gebiete für die Erholung hinweisen. So konnten Landschaften unter anderem auch »wegen ihrer landschaftlichen Schönheit« als Naturschutzgebiet ausgewiesen werden (§ 4 RNG). Dem Schutz des Gesetzes konnten Landschaftsteile in der freien Natur unterstellt werden, die »zur Zierde und Belebung des Landschaftsbildes« beitragen oder der Schutz konnte sich darauf erstrecken, »das Landschaftsbild vor verunstaltenden Eingriffen zu bewahren« (§ 5 RNG). Auch die Bestimmungen des § 19 RNG, nach denen die Naturschutzbehörde Anordnungen treffen kann, »verunstaltende, die Natur schädigende oder den Naturgenuß beeinträchtigende Änderungen von ihr fernzuhalten«, fallen in diesen Rahmen. Es kann daher festgehalten werden, daß sich das Reichsnaturschutzgesetz ausschließlich den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege widmete.

Das neue Naturschutzrecht enthält nun nicht mehr nur Regelungen, mit deren Hilfe dafür gesorgt werden soll, die Voraussetzungen für eine Erholung in Natur und Landschaft zu erhalten oder zu schaffen (z. B. in § 1 BNatSchG die nachhaltige Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft). Es enthält auch Regelungen, die die Planung und Ausführung von Maßnahmen betreffen, die mit dem Nutzungsanspruch Erholung zu tun haben. So bestimmt das Bundesnaturschutzgesetz in § 2 (Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege), daß für Naherholung, Ferienerholung und sonstige Freizeitgestaltung in ausreichendem Maße nach ihrer natürlichen Beschaffenheit und Lage geeignete Flächen zu erschließen, zweckentsprechend zu gestalten und zu erhalten sind.

Nach dem Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft von Nordrhein-Westfalen hat der Landschaftsplan demnach auch die »wichtigsten Erholungseinrichtungen« zu enthalten, als Entwicklungsziel den »Ausbau der Landschaft für die Erholung und den Fremdenverkehr« vorzusehen und Maßnahmen festzusetzen, die u. a. die »Ausgestaltung und Erschließung von Uferbereichen« und »die Anlage von Wander-, Rad- und Reitwegen sowie von Parkplätzen, Liege- und Spielwiesen« betreffen (§§ 17, 18 und 26 Landschaftsgesetz NW). Das Landesgesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Rheinland-Pfalz schreibt vor, daß Darstellungen und Festsetzungen der »Landschaftsplanung in der Bauleitplanung« u. a. auch Flächen umfassen, die als »Erholungsraum offenzuhalten oder freizulegen sind oder auf denen eine Nutzungsänderung unterbleiben muß« (§ 17 LPfIG).

Nach dem Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin setzt der Landschaftsplan u. a. die Anlage von Grün- und Erholungsanlagen, Sport- und Spielflächen, Wander-, Rad- und Reitwegen sowie Parkplätzen fest (§ 8 NatSchGBln). Die Richtlinien für die Ausarbeitung und die Förderung von Landschaftsplänen in Bayern vom 31. 10. 1975 sehen vor, im Landschaftsplan »neben spezifischen Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ... auch Nutzungsmöglichkeiten für die Erholung« darzustellen.

Der Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten stellt 1976 klar heraus, daß Landschaftsplanung nicht nur das Planungsinstrument für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, sondern zugleich auch als Aufgabe des Naturschutzes und der Landschaftspflege »sektorale Fachplanung Erholung« ist. Nach Auffassung des Beirates dient die Landschaftsplanung dem gesellschaftlichen Anspruch auf Erhaltung und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen. Daraus leitet der Beirat folgende beiden Hauptziele der Landschaftsplanung ab:

- »—die Erhaltung und Entwicklung eines ausgewogenen Landschaftshaushalts, insbesondere der Pflanzen- und Tierwelt, sowie der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter
- die Erhaltung und Entwicklung der Landschaft als Erlebnis- und Erholungsraum.«

Aufgabe der Fachplanung Erholung ist daher u. a. auch der Einsatz planerischer Mittel zur Entwicklung und Gestaltung der Erholungsräume für freiraumbezogene Erholungsaktivitäten (Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1976).

Erholen ist ein Anspruch des Menschen an Natur und Landschaft. Das gesamte Erholungswesen einschließlich der damit verbundenen Bereiche des Fremdenverkehrs und des Tourismus stellt in gleicher Weise wie die Forstwirtschaft, die Landwirtschaft, das Wohnen oder der Verkehr (mit den Folgen Straßen-, Bahn- und Wasserbau) eine Nutzung dar. Mit der Übertragung von Aufgaben, die die Ausweisung von Flächen für die Erholung und die Planung von Erholungseinrichtungen betreffen, auf die Behörden für Naturschutz und Landschaftspflege, müssen sich diese für die Nutzungsart Erholung einsetzen. Sie sind damit Fachbehörden für die freiraumbezogene Erholung geworden.

Das Erholungswesen, der Fremdenverkehr und der Tourismus führen seit langem auch zu schweren Belastungen und Schäden im Naturhaushalt und im Landschaftsbild. Kilometerlange Wohnwagenstädte auf den Uferwiesen zahlreicher Fluß- und Bachtäler (auch in Naturparks), Zerstörung alter Ortsbilder in Fremdenverkehrsorten durch schlechte Architektur an Altbauten und bei Neubauten, Zersiedlung von Landschaften durch Errichtung problematischer Wochenendhausgebiete, Feriendörfer und Großbauten der Tourismusindustrie, Verschmutzung von Boden, Wasser, Luft und Vegetation in den Ballungszentren der Erholung sowie Erschließung auch der letzten Landschaftsteile mit Straßen, Zufahrten und Erholungseinrichtungen aller Art (u. a. mit nachteiligen Auswirkungen auf zahlreiche wildwachsende Pflanzen- und wildlebende Tierarten) sprechen eine beredete Sprache. Konflikte zwischen Naturschutz und Landschaftspflege auf der einen und zahlreichen Sparten des Erholungs- und Fremdenverkehrswesens auf der anderen Seite sind Legion.

Mit der Einsetzung des Naturschutzes und der Landschaftspflege als sektorale Fachplanung Erholung durch das neue Naturschutzrecht sind Naturschutz und Landschaftspflege zur »Eingriffsplanung« geworden. Sie haben »Erholungsvorsorge« (§§ 5 und 7 Naturschutzgesetz Baden-Württemberg) zu treffen. Der Landschaftsplan wird zugleich zum Einrichtungs- und Gestaltungsplan, in manchen Ländern auch zum Feststellungsplan für das Erholungswesen.

Der Irrweg, auf den hier Naturschutz und Landschaftspflege geraten sind, zeichnete sich seit langer Zeit ab. Zu den Gründen, die zu dieser Entwicklung geführt haben, gehören vor allem:

- Landschaftspläne wurden bereits viele Jahre vor dem Zeitpunkt aufgestellt, zu dem sie Kraft Gesetzes zum Planungsinstrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege erklärt wurden. Dieser Zeitpunkt war das Jahr 1973, in dem die Länder Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ihre neuen Naturschutzgesetze verkündeten. Die seinerzeit ohne gesetzliche Grundlage aufgestellten Landschaftspläne enthielten als Vorschläge überwiegend oder gar ausschließlich Bepflanzungsmaßnahmen und Einrichtungen für die Erholung. Da vor allem die Aufnahme von Planungsvorschlägen für Erholungseinrichtungen in den Landschaftsplan und die Aussicht auf ihre Verwirklichung günstige finanzielle Möglichkeiten für den mit der Aufstellung des Landschaftsplanes beauftragten freischaffenden Landschaftsarchitekten enthielt, wurde der Landschaftsplan in wachsendem Maße das Fachplanungsinstrument für die Erholung und den Fremdenverkehr. Das Leistungs- und Honorarverzeichnis für Garten- und Landschaftsarchitekten, nach dem Planungen u. a. auch nach der Herstellungssumme berechnet werden können, hat diese Entwicklung begünstigt.
- Das Erholungs- und Fremdenverkehrswesen besaß kein eigenes Fachplanungsinstrument für die Erholung in der freien Landschaft. Gemeinden, die in ihrem Gemeindegebiet Einrichtungen für den Fremdenverkehr und das Erholungswesen schaffen wollten, ließen sich einen Grünplan, der oftmals auch die Bezeichnung Landschaftsplan trug, aufstellen mit dem Ziel, ihre Vorhaben durch die in solchen Plänen nachgewiesene »landschaftsrechtliche Einbindung« leichter in den Flächennutzungs- oder Bebauungsplan aufgenommen und auch leichter genehmigt zu bekommen. In solchen Fällen war der Landschaftsplan lediglich ein Fachplan für die Erholung und den Fremdenverkehr.
- Die mit der Aufstellung von Landschaftsplänen beauftragten freischaffenden Garten- und Landschaftsarchitekten sind der historischen Entwicklung ihres Berufsstandes und ihrer Ausbildung nach vor allem auch Architekten, die bauen und gestalten können und wollen. Es lag in der Natur der Sache, daß sie sich im Rahmen des von ihnen zu erstellenden Landschaftsplanes in besonderer Weise des Erholungswesens im Sinne der Schaffung und Gestaltung von Erholungseinrichtungen annahmen.
- Unter vielen mit der Landschaftsplanung befaßten Fachleuten war vor dem Einsetzen des neuen Naturschutzrechts die Auffassung weit verbreitet, nur über die Aufnahme von Erholungseinrichtungen in den Landschaftsplan bestehe eine Chance, in ihrem Gefolge auch Vorschläge zum Naturschutz und zur Landschaftspflege verwirklicht zu bekommen. Das Erholungswesen wurde also zum Vehikel, um Forderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durchsetzen zu können.
- Seit der Verkündung des Naturparkprogrammes im Jahr 1956 sind über sechzig Naturparke ausgewiesen worden. Es handelt sich dabei um großräumige, durch ihre natürliche Eigenart und Schönheit ausgezeichnete Landschaften, die der Erholung in der Natur dienen sollen. Dem Naturparkgedanken lag seit seinem Entstehen zu Beginn unseres Jahrhunderts der Schutz von Natur und Landschaft als unabdingbare Voraussetzung für eine Erholung in der freien Landschaft, die der Gesundheit und dem Wohlbefinden der Erholungsuchenden dienen soll, zugrunde. Für zahlreiche Naturparke wurden in den sechziger und siebziger Jahren Landschaftspläne aufge-

stellt, die fast immer zugleich auch Pläne für die Installation von Erholungseinrichtungen waren. Der Landschaftsplan wurde hier offiziell als Plan verstanden, mit dessen Hilfe der Nutzungsanspruch Erholung bis hin zur Ausweisung und Gestaltung örtlich fixierter Erholungseinrichtungen (oder auch die Anerkennung und Verbesserung vorhandener Erholungsanlagen) verwirklicht werden sollte. Die Bezeichnung solcher Landschaftspläne als »Landschafts- und Einrichtungsplan« oder als »Entwicklungsplan«, z. B. für die Naturparke Schwalm-Nette und Nassau (DAHMEN, KIERCHNER, SCHWANN, WENDEBOURG, WESTPHAL und WOLFF-STRAUB 1973 sowie DAHMEN und KÜHNEL 1973) zeigt deutlich, daß man sich der Probleme, die in der Ausweitung des Landschaftsplanes zur Fachplanung Erholung liegen, bewußt war. Die Entwicklung der Naturparke zeigt dann auch, daß der Nutzungsanspruch Erholung im Vordergrund aller Maßnahmen steht und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege stark vernachlässigt werden. Dies kommt u. a. zum Ausdruck in der Legaldefinition des Begriffes Naturpark im Gesetz zur Sicherung des Naturhaushaltes und zur Entwicklung der Landschaft von Nordrhein-Westfalen, in dem der mit dem Naturparkbegriff eng verbundene Schutzgedanke nicht mehr enthalten ist (§ 44 LG NW). Hier ist der Naturpark lediglich ein Großerholungsraum wie andere Großerholungsräume auch (PFLUG 1980).

Die windungsreichen Erklärungen, die notwendig sind, um zu verdeutlichen, warum Naturschutz und Landschaftspflege zur Fachplanung für freiraumbezogene Erholung gemacht wurden, geben einen Einblick in die unhaltbare Situation. So äußert sich 1976 der Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zu diesem Thema folgendermaßen: »Die Fachplanungen Naturschutz und Erholung weisen in der Aufgabenstellung, im sachlichen Bezugsobjekt, im wissenschaftlichen Ansatz und in den damit zusammenhängenden Arbeitsmethoden deutliche Unterschiede auf. Zwischen Naturschutz einerseits und Erholungsnutzung andererseits können Konflikte bestehen, die innerhalb der Landschaftsplanung zu lösen sind. Die Gemeinsamkeiten der beiden sektoralen Aspekte untereinander und auch gegenüber der Gesamt- und Fachplanung, an der die Landschaftsplanung mitwirkt, ergeben sich jedoch aus weitgehend gleichgerichteten gesellschaftlichen Interessen. Sie liegen darin, Ansprüche für die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen zu vertreten, die ständig in Gefahr sind, gegenüber einseitig ökonomisch-technologischen Interessen zu unterliegen. Daraus ergibt sich der gemeinsame Bezug auf den begrenzten Freiraum und die Notwendigkeit, die Planungen und Maßnahmen zum Schutz und zur Entwicklung der Landschaft aufeinander abzustimmen. Außerdem unterstützen sich häufig die Zielsetzungen und Maßnahmen der beiden Fachplanungen gegenseitig.« Angesichts der gänzlich verschiedenen Standorte von Naturschutz auf der einen und Erholung auf der anderen Seite und angesichts der zwischen Naturschutz und Erholung herrschenden zahlreichen und zum Teil schwerwiegenden Konflikte ist es bedenklich, von Gemeinsamkeiten dieser »beiden sektoralen Aspekte« zu sprechen, die sich »aus weitgehend gleichgerichteten gesellschaftlichen Interessen« ergeben sollen. Gemeinsamkeiten zwischen Naturschutz und Erholung, wie sie hier hervorgehoben werden, können auch zwischen Naturschutz und Forstwirtschaft, Naturschutz und Wasserwirtschaft oder gar zwischen Naturschutz und Landwirtschaft, vor allem im Vergleich zur Gesamtplanung und zu weiteren Fachplanungen, festgestellt werden. Und es besteht doch wohl kein Zweifel darüber, daß dem gesamten Erholungs- und Fremdenverkehrswesen in gleicher Weise wie allen anderen Nutzungsarten nicht gerade geringe »einseitig ökonomisch-technologische Interessen« zugrunde liegen, die vielfach zur

Beeinträchtigung oder gar Zerstörung natürlicher Lebensgrundlagen geführt haben und noch führen.

Die Erfüllung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§ 1 BNatSchG) kann für die Naturschutz- bzw. Landschaftsbehörden doch nur bedeuten, im Rahmen der »Erholungsvorsorge« sich dafür einzusetzen, daß die für eine Erholung notwendigen Eigenschaften der Landschaften erhalten und gegebenenfalls verbessert werden und der an Natur und Landschaft herangetragene Erholungsanspruch vor allem an der nachhaltigen Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, den Notwendigkeiten des Artenschutzes und den Erfordernissen des Landschaftsbildes geprüft und entschieden wird. Ziel und Aufgabe des Naturschutzes und der Landschaftspflege kann und darf daher nicht die Förderung des Nutzungsanspruches Erholung sein, ebenso wie es nicht das Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist, die Forstwirtschaft, die Landwirtschaft, die Wasserwirtschaft, den Bergbau, den Städtebau oder den Straßenbau zu fördern. Mit den im Bundesnaturschutzgesetz und in den entsprechenden Landesgesetzen festgelegten Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist daher eine »Fachplanung Erholung« als Aufgabe des Naturschutzes und der Landschaftspflege unvereinbar.

Es ist nicht einzusehen, warum die Fachplanung Erholung nicht auf eine eigene gesetzliche Grundlage gestellt werden kann. Der Landschaftsplan befaßt sich als Planungsinstrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege an erster Stelle mit der Natur, ihren Erscheinungsformen, ihrer Struktur und Funktion. Der Verfasser des Landschaftsplanes steht sozusagen auf der Seite der Natur und beurteilt von ihr her die an sie herangetragenen Ansprüche des Menschen. Die im Landschaftsplan enthaltenen Entwicklungsvorschläge gründen sich in erster Linie auf den Naturhaushalt, seine Leistungsfähigkeit und seinen Schutz sowie auf das Bild der Landschaft. Im Gegensatz dazu gehen alle anderen installierten Planungskategorien in erster Linie von den notwendigen oder vermeintlich notwendigen menschlichen Bedürfnissen aus und betrachten Natur und Landschaft vor allem als Objekt menschlicher Nutzung (PFLUG 1974, 1975 und 1979). Vom gleichen Standpunkt geht auch die Fachplanung Erholung aus. Der Landschaftsplan als Planungsinstrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege und der Fachplan Erholung sind sich daher ihrer Aufgabe und ihrem Inhalt nach wesensfremd. An den Grundlagen und Ergebnissen des Landschaftsplanes muß vielmehr der Fachplan Erholung geprüft und gemessen werden.

Grenzt man nicht bald Naturschutz und Landschaftspflege eindeutig vom Nutzungsanspruch Erholung und damit den

Landschaftsplan vom Fachplan Erholung ab, werden Naturschutz und Landschaftspflege nicht nur mit den Ergebnissen der Erholungs- und Fremdenverkehrsplanung identifiziert, sondern auch verantwortlich gemacht für die Belastung von Haushalt und Gestalt vieler unserer Landschaften durch Auswüchse des Erholungs- und Fremdenverkehrswezens und problematischer oder gar unhaltbarer Erholungseinrichtungen aller Art.

Literatur

- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1975): Richtlinien für die Ausarbeitung und die Förderung von Landschaftsplänen vom 31. 10. 1975. Nr. 7582 — V/3 — 18478 (LUMBI. Nr. 15/1975. S. 203).
- Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1976): Inhalte und Verfahrensweisen der Landschaftsplanung. Bonn.
- DAHMEN, F.W., KIERCHNER, G.-J., SCHWANN, H., WENDEBOURG, F., WESTPHAL, W. und WOLFF-STRAUB, R. (1973): Landschafts- und Einrichtungsplan Naturpark Schwalm-Nette. Beiträge zur Landesentwicklung. 30. Köln.
- DAHMEN, F.W. und KÜHNEL, W. (1973): Entwicklungsplan Naturpark Nassau. Montabaur und Mainz.
- PFLUG, W. (1974): Naturhaushalt und Landschaftsplanung als wesentliche Gegenstände eines neuen Gesetzes für Naturschutz und Landschaftspflege. Mitteilungen der Landesstelle für Naturschutz und Landschaftspflege in Nordrhein-Westfalen. 12 Jg. Bd. 3 H. 1.
- PFLUG, W. (1975): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege der Bundesregierung. Natur und Landschaft. 50 Jg. H. 6.
- PFLUG, W. (1979): Landschaftsökologische Raumeinheiten als Grundlage des Landschaftsplanes und ihre Berücksichtigung bei der Landschaftsplanung in Nordrhein-Westfalen. Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung Nordrhein-Westfalen. Landestagungen 1979. 5 Jg. Recklinghausen.
- PFLUG, W. (1980): Der Schutzgedanke im Naturparkbegriff und seine Abwertung durch den Landesgesetzgeber und die Landes-, Regional-, Bauleit- und Fachplanung in Nordrhein-Westfalen. Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege. H. 38.

Anschriften der Autoren

MR Erwin Bauer
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen
Roßstraße 135
4000 Düsseldorf 30

MinRat Erich Gassner
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Postfach 140270
5300 Bonn 1

RD Eberhard Heiderich
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Umwelt und Forsten Baden-Württemberg
Postfach 491
7000 Stuttgart 1

Prof. Dr. Berndt Heydemann
Universität — Biologiezentrum
Ohlshausenstraße 40—60
2300 Kiel

Prof. Dr. Gunter Kisker
Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität
Licher Straße 64
6300 Gießen

Prof. Dr. Norbert Knauer
Christian-Albrechts-Universität
Ohlshausenstraße 40—60
2300 Kiel

Prof. Dr. Gerhard Olschowy
Geschäftsführer des Deutschen Rates für Landespflege
Konstantinstraße 110
5300 Bonn 2

Dr. Franz-Josef Peine
Lehrstuhl für Verwaltungsrecht der Universität Bielefeld
Universitätsstraße 25
4800 Bielefeld 1

Prof. Wolfram Pflug
Lehrstuhl für Landschaftsökologie und Landschaftsgestaltung der
Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen
Schinkelstraße 1
5100 Aachen

Prof. Dr. Eckard Rehbinder
Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann-Wolfgang-von-Goethe-Universität
Senckenberganlage 31
6000 Frankfurt/Main

Prof. Dr. Jürgen Salzwedel
Institut für Öffentliches Recht/Abt. Verwaltungsrecht
Adenauerallee 44
5300 Bonn 1

MR Josef Schillinger
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Umwelt und Forsten Baden-Württemberg
Postfach 491
7000 Stuttgart 1

Dr. Christoph Sening
Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof
Ludwigstraße 23
8000 München 22

Prof. Dr. Hermann Soell
Juristische Fakultät der Universität Regensburg
Universitätsstraße 31
8400 Regensburg

Prof. Dr. Heinhard Steiger
Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität
Licher Straße 76
6300 Gießen

Prof. Dr. Rudolf Stich
Universität Kaiserslautern
Pfaffenbergstraße 95
6750 Kaiserslautern

ROR Wolfgang Weitzel
Hessisches Ministerium für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten
Hölderlinstraße 1—3
6200 Wiesbaden

Nachweis der Abbildungen

Heydemann: S. 533
Müller-Karch: S. 534
Olschowy: S. 487, 501, 510, 520, 545, 560
Rheinische Braunkohlenwerke AG: S. 456

Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege

Gesamtverzeichnis

Heft Nr. 1 September 1964	Straßenplanung und Rheinuferlandschaft im Rheingau Gutachten von Prof. Dr.-Ing. Gassner	
Heft Nr. 2 Oktober 1964	Landespflege und Braunkohlentagebau Rheinisches Braunkohlengebiet	
Heft Nr. 3 März 1965	Bodenseelandschaft und Hochrheinschifffahrt mit einer Denkschrift von Prof. Erich Kühn	
Heft Nr. 4 Juli 1965	Landespflege und Hoher Meißner	
Heft Nr. 5 Dezember 1965	Landespflege und Gewässer mit der „Grünen Charta von der Mainau“	– vergriffen –
Heft Nr. 6 Juni 1966	Naturschutzgebiet Nord-Sylt mit einem Gutachten der Bundesanstalt für Vegetationskunde, Naturschutz und Landschaftspflege, Bad Godesberg	
Heft Nr. 7 Dezember 1966	Landschaft und Moselausbau	
Heft Nr. 8 Juni 1967	Rechtsfragen der Landespflege mit „Leitsätzen für gesetzliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Landespflege“	
Heft Nr. 9 März 1968	Landschaftspflege an Verkehrsstraßen mit Empfehlungen über „Bäume an Verkehrsstraßen“	
Heft Nr. 10 Oktober 1968	Landespflege am Oberrhein	
Heft Nr. 11 März 1969	Landschaft und Erholung	– vergriffen –
Heft Nr. 12 September 1969	Landespflege an der Ostseeküste	– vergriffen –
Heft Nr. 13 Juli 1970	Probleme der Abfallbehandlung	
Heft Nr. 14 Oktober 1970	Landespflege an der Nordseeküste	
Heft Nr. 15 Mai 1971	Organisation der Landespflege mit einer Denkschrift von Dr. Mrass	
Heft Nr. 16 September 1971	Landespflege im Alpenvorland	

Heft Nr. 17 Dezember 1971	Recht der Landespflege mit einer Erläuterung von Prof. Dr. Stein und einer Synopse über Rechtsvorschriften von Dr. Zwanzig	– vergriffen –
Heft Nr. 18 Juli 1972	Landespflege am Bodensee mit dem „Bodensee-Manifest“	
Heft Nr. 19 Oktober 1972	Landespflege im Ruhrgebiet	
Heft Nr. 20 April 1973	Landespflege im Raum Hamburg	
Heft Nr. 21 November 1973	Gesteinsabbau im Mittelrheinischen Becken	– vergriffen –
Heft Nr. 22 Mai 1974	Landschaft und Verkehr	
Heft Nr. 23 Oktober 1974	Landespflege im Mittleren Neckarraum	
Heft Nr. 24 März 1975	Natur- und Umweltschutz in Schweden	
Heft Nr. 25 April 1976	Landespflege an der Unterelbe	
Heft Nr. 26 August 1976	Landespflege in England	
Heft Nr. 27 Juni 1977	Wald und Wild	
Heft Nr. 28 Dezember 1977	Entwicklung Großraum Bonn	
Heft Nr. 29 August 1978	Industrie und Umwelt	
Heft Nr. 30 Oktober 1978	Verdichtungsgebiete und ihr Umland	
Heft Nr. 31 Oktober 1978	Zur Ökologie des Landbaus	
Heft Nr. 32 März 1979	Landschaftspflege in der Schweiz	
Heft Nr. 33 August 1979	Landschaft und Fließgewässer	– vergriffen –
Heft Nr. 34 April 1980	20 Jahre Grüne Charta	
Heft Nr. 35 Oktober 1980	Wohnen in gesunder Umwelt	
Heft Nr. 36 Januar 1981	Neues Naturschutzrecht	

DEUTSCHER RAT FÜR LANDESPFLEGE

Schirmherr:	Bundespräsident Prof. Dr. Karl CARSTENS
Mitglieder:	<p>Ehrenmitglieder:</p> <p>Professor Erich KÜHN, Aachen Em. Direktor des Institutes für Städtebau und Landesplanung der Technischen Hochschule Aachen</p> <p>Dr. Dr. h. c. Theodor SONNEMANN, Bonn Staatssekretär i. R., Ehrenpräsident des Deutschen Raiffeisenverbandes</p> <p>Professor Dr. Erwin STEIN, Annerod bei Gießen Kultusminister a. D., Bundesverfassungsrichter a. D.</p> <p>Ordentliche Mitglieder:</p> <p>Dr. h. c. Graf Lennart BERNADOTTE, Insel Mainau — Sprecher des Rates</p> <p>Professor Dr. Ulrich AMMER, München Lehrstuhl für Landschaftstechnik der Technischen Universität München</p> <p>Bankdirektor Dr. Franz BIELING, Schwäbisch Hall Vorsitzender des Vorstandes der Bausparkasse Schwäbisch Hall AG</p> <p>Professor Dr. Konrad BUCHWALD, Hannover Em. Direktor des Institutes für Landschaftspflege und Naturschutz der Technischen Universität Hannover</p> <p>Professor Reinhard GREBE, Nürnberg Freier Landschaftsarchitekt BDLA</p> <p>Professor Dr. Wolfgang HABER, München Institut für Landschaftsökologie der Technischen Hochschule München</p> <p>Dr.-Ing. E. h. Klaus IMHOFF, Essen Direktor des Ruhrverbandes und Ruhrtalsperrenvereines</p> <p>Dr. Helmut KLAUSCH, Essen Beigeordneter des Kommunalverbandes Ruhrgebiet</p> <p>Oberforstrat Volkmar LEUTENEGGER, Konstanz Staatliches Forstamt</p> <p>Professor Dr. Paul LEYHAUSEN, Wuppertal Max-Planck-Institut für Verhaltensphysiologie — Arbeitsgruppe Wuppertal</p> <p>Professor Dr. h. c. LOTZ, Heidelberg</p> <p>Professor Dr. Gerhard OLSCHOWY, Bonn — Geschäftsführer des Rates Ehem. Ltd. Direktor der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie, Bonn-Bad Godesberg Lehrbeauftragter für Landschaftspflege an der Universität Bonn</p> <p>Professor Wolfram PFLUG, Aachen Lehrstuhl für Landschaftsökologie und Landschaftsgestaltung der Technischen Hochschule Aachen</p> <p>Professor Dr. Erwin Kurt SCHEUCH, Köln Institut für Angewandte Sozialforschung der Universität Köln</p> <p>Professor Dr. Hans-Werner SCHLIPKÖTER, Düsseldorf Medizinisches Institut für Umwelthygiene und Institut für Hygiene der Universität Düsseldorf</p> <p>Dr. Peter von SIEMENS, München Vorsitzender des Aufsichtsrates der Siemens Aktiengesellschaft</p> <p>Dr. h. c. Alfred TOEPFER, Hamburg Kaufmann und Reeder</p> <p>Dr. Benno WEIMANN, Gelsenkirchen Vorstandsvorsitzender der Gelsenwasser AG</p> <p>Korrespondierende Mitglieder:</p> <p>Professor Dr.-Ing. Klaus BORCHARD, Bonn Lehrstuhl für Städtebau und Siedlungswesen der Universität Bonn</p> <p>Dr.-Ing. E. h. Hans-Werner KOENIG, Essen Ehem. Geschäftsführender Direktor des Ruhrverbandes und Ruhrtalsperrenvereines</p> <p>Professor Dr. Dr. h. c. Julius SPEER, Fischhausen/Schliersee Em. Direktor des Institutes für Forstpolitik und Forstliche Betriebswirtschaftslehre der Forstlichen Forschungsanstalt der Universität München, Ehem. Präsident der Deutschen Forschungsgemeinschaft</p> <p>Professor Dr. Meinhard STEIGER, Gießen Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität</p>
Geschäftsstelle:	Konstantinstraße 110, 5300 Bonn 2 Tel.: 02 28 / 33 10 97