

11. Wandel des Naturschutz-Rechts

Das *Recht* dient dazu, das menschliche Zusammenleben zu regeln und zu steuern, d. h. „die Beziehungen zwischen den Menschen einer verbindlichen Ordnung zu unterstellen“ (LENDI 1974: 221). Es handelt sich um normative Vorgaben und Ziele, die von der Politik¹⁵⁴ getroffen werden und „die ein von der überwiegenden Mehrheit der jeweiligen Gesellschaft bejahetes - oder zumindest geduldetes - Wertesystem widerspiegeln“ (ZWANZIG 1994: 33; Riedl 1995: 411). Der rechtliche Rahmen wird durch *Gesetze* definiert, vereinheitlicht und systematisiert, d. h. in den Naturschutzgesetzen wird ein umweltpolitisch umgesetzter, „gesellschaftlich definierter (produzierter) Schutzbedarf“ fachspezifisch konkretisiert (BERGER 1993: 408, auch: HENLE/KAULE 1993b: 25). Somit geben die Naturschutzgesetze nicht nur das naturschutzinterne Naturverständnis wieder, sondern es fließen auch gesellschaftliche und politische Gesichtspunkte mit ein. Dabei handelt es sich allerdings lediglich um die Sicht der politischen und der sie tragende gesellschaftlichen *Mehrheit*. Um überhaupt entsprechende Mehrheiten zu garantieren, stellen viele Gesetzesregelungen einen *Kompromiß* dar. Zudem müssen Novellierungen auf den bestehenden Grundlagen aufbauen und durchlaufen oft langwierige Verfahren. Daher reflektieren die bestehenden Gesetze nicht (unbedingt) die aktuellen gesellschaftspolitischen Verhältnisse.

Der folgende Vergleich zwischen den beiden geschichtlich gesehen wichtigsten deutschen Naturschutzgesetzen, dem Reichs- und dem Bundesnaturschutzgesetz, soll sowohl den Wandel des Naturverständnisses und -verhältnisses, als auch deren Kontinuität belegen, die sich trotz zahlreicher kritischer Diskussionen bis heute nachweisen läßt. Die Bestimmungen, die bereits in Kap. 4.1.1 eingebunden sind, werden von ihren Inhalten her nicht mehr näher erläutert.

11.1 Das Reichsnaturschutzgesetz (RNatSchG)

Wie bereits in Kap. 10.2.1.1 angeführt, wurde der Ende des letzten Jahrhunderts aufkommende Naturschutz zunächst von privater Seite getragen. Anfang dieses Jahrhunderts setzte eine Politisierung ein, die zum Erlaß mehrerer sektoraler naturschutzrelevanter Verordnungen führte. Sie dienten vorwiegend dem Erhalt des Landschaftsbildes, später auch dem Tier- und Pflanzenschutz. Ein relativ umfassende und für das gesamte Reich gültige Gesetzesgrundlage entstand erst am 23. Juni 1935 mit dem Reichsnaturschutzgesetz (RNatSchG), das in der Folgezeit im Detail mehrfach verändert und durch mehrere Verordnungen, vor allem der „Verordnung zur Durchführung des Reichsnaturschutzgesetzes“ vom 31. Oktober 1935 sowie der Verordnung zum Schutze der wildwachsenden Pflanzen und der nichtjagbaren wildlebenden Tiere (Naturschutzverordnung)“ vom 18. März 1936, ausgeweitet und konkretisiert wurde.

¹⁵⁴ Die Umweltpolitik, ihre Beziehungen und Vorschriften sollen hier nur angeschnitten werden. Eine gute Übersicht über diesen Themenbereich geben BUCHWALD/ENGELHARDT (1994).

Das RNatSchG versuchte, den Naturschutz reichsweit zu vereinheitlichen, indem es bisherige Ansätze zum Arten- und Flächenschutz zusammenfaßte und systematisierte. Außerdem bestätigte es die von Preußen übernommene dreigleisige Naturschutzorganisation aus Naturschutzbehörden, Naturschutzstellen und Beiräten, wobei der Naturschutz in bestehende Behörden integriert wurde (vgl. ZWANZIG 1985: 275).

Laut der Einleitung der Reichsregierung zielt das RNatSchG darauf ab, „auch dem ärmsten Volksgenossen seinen Anteil an deutscher Naturschönheit zu sichern“, wobei die Natur als „des deutschen Volkes Sehnsucht, Freude und Erholung“ gesehen wird.

Hierin spiegelt sich nicht nur eine stark romantisierte und nationalisierte Naturauffassung, sondern auch die anthropozentrische Ausrichtung des Gesetzes wider. Die Natur wird für den Menschen, für seine körperliche und seelische Regeneration, z. T. aber auch aus wirtschaftlichen Motiven heraus geschützt. Diese Intention läßt sich auch anhand des §1 nachweisen, wo neben der Seltenheit, Schönheit und Eigenart die wissenschaftlichen, heimatlichen, forst- oder jagdbaulichen Interessen als Kriterien für den Erhalt der Schutzobjekte genannt werden.

Zwar bezieht sich das RNatSchG zunächst auf die „heimatliche Natur in all ihren Erscheinungen“ (§1), beschränkt sich dann jedoch ausdrücklich auf folgende Schwerpunkte:

- a) Pflanzen und nichtjagbare Tiere,
- b) Naturdenkmale und ihre Umgebung,
- c) Naturschutzgebiete,
- d) sonstige Landschaftsteile in der freien Natur.

In den §§2-5 wird das Wirkungsfeld des Gesetzes weiter konkretisiert. Z. B. sollen lediglich solche Tier- und Pflanzenarten geschützt werden, die selten oder in ihrem Bestand bedroht sind, und sonstige Landschaftsbestandteile, sofern sie „zur Zierde und zur Belebung des Landschaftsbildes“ oder zum Erhalt der Tierwelt (vor allem Singvögel und Niederjagd) oder des Landschaftsbildes beitragen. Der Schutz konzentriert sich demnach lediglich auf wenige Besonderheiten der Natur, wobei ästhetische Aspekte dominieren. Ein umfassender Landschaftsschutz unter Berücksichtigung ökologischer Zusammenhänge fehlt, d. h. es handelt sich um keinen ganzheitlichen Naturschutz, sondern um einen reinen *Objekt- und Reservatschutz*.

Die wichtigsten Kategorien des Reservatschutzes bilden die Naturdenkmale als Einzelschöpfungen der Natur sowie die Naturschutzgebiete als Bezirke. Beide sollen in offiziellen Listen geführt und damit festgesetzt werden. Eine weitere Schutzkategorie umfaßt die „sonstigen Landschaftsteile“, in denen naturschädigende oder den Naturgenuß beeinträchtigende Eingriffe verboten sind. Darüber hinaus können in ihnen (nach dem „Zweiten Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Reichsnaturschutzgesetzes“ vom 1. Dezember 1936) auch bereits bestehende „Verunstaltungen“ nachträglich beseitigt werden, sofern es sich nicht um behördlich genehmigte Anlagen oder um eine Unzumutbarkeit handelt.

Das weist schon darauf hin, daß das RNatSchG über den reinen Erhalt der Schutzgebiete hinausgeht. Es sieht neben dem Schutz ausdrücklich die *Pflege* der heimatlichen Natur (§1) und *Erhaltungsmaßnahmen* für die eingetragenen Naturschutzgebiete und -denkmäler (§15) vor. Hierin zeigt sich ein erster Ansatz zur Einbeziehung der damals aufkeimenden Landschaftspflege und damit zur Abkehr vom rein konservierenden Naturschutz (vgl. ZWANZIG 1962: 3; MÄDING 1942: 163).

Desweiteren finden sich Ideen zur Landschafts- und Eingriffsplanung. So sieht §20 vor, die zuständigen Naturschutzbehörden „vor Genehmigung von Maßnahmen oder Planungen, die zu wesentlichen Veränderungen der freien Landschaft führen können ... rechtzeitig zu beteiligen.“ Damit wird den Naturschutzbehörden ein relativ weitgehendes Mitspracherecht eingeräumt. Allerdings fehlen Regelungen im Hinblick darauf, in welcher Form die Beteiligung

stattfinden soll, ob sie obligatorisch ist und welche Verbindlichkeit naturschutzrelevante Stellungnahmen besitzen. Es bleibt daher fraglich, ob der Passus dem Naturschutz einen praktischen Nutzen gebracht hat. Gegenüber wirtschaftlichen Interessen konnte er sich sicherlich nur schwer durchsetzen, zumal die Naturzerstörung selbst in der Einleitung des RNatSchG als „häufig wirtschaftliche Notwendigkeit“ und demgegenüber die eingetretenen Schäden als „ideeller“ Art bezeichnet werden.

Das RNatSchG enthält zudem Bestimmungen, die sicherlich der Akzeptanz und damit der allgemeinen Durchsetzungskraft des Gesetzes entgegenwirkten. So können nach §18 Abs. 2 Flächen zur Unterschutzstellung enteignet und die dort befindliche Bevölkerung umgesiedelt werden. Gleichzeitig sieht §24 vor, daß für Maßnahmen, die aufgrund des Gesetzes stattfinden, keine Entschädigungen gezahlt werden.

Am 18. März 1936 wurde das RNatSchG durch die „Verordnung zum Schutze der wildwachsenden Pflanzen und der nichtjagbaren wildlebenden Tiere (Naturschutzverordnung)“ ergänzt, um den Artenschutz - der Begriff wird noch nicht genannt - auszubauen und zu verbessern. Die Verordnung regelte vor allem die Entnahme, die Einführung und den Handel mit Pflanzen- und Tierarten. Die besonders geschützten Arten waren einzeln aufgelistet. Bei den Pflanzenarten handelte es sich vor allem um auffällige (heute noch geschützte) Blütenpflanzen sowie um einige Farne. Bei den Tierarten lag der Schwerpunkt auf den Vögel, daneben fanden sich einige Säugetiere, Reptilien, Amphibien und vier Insektenarten.

Das RNatSchG wurde nach dem Krieg unverändert weitergeführt und ging lediglich 1958 von Bundes- in Landesrecht über. Die relativ problemlose Übernahme sowie die lange Gültigkeit des Gesetzes führt WEY (1982: 197) auf dessen weiten, flexiblen Rahmen zurück, wobei er die mangelnde Durchsetzungskraft vor allem auf das Vollzugsdefizit zurückführt. Allerdings war der Rahmen des RNatSchG nicht nur weit gesteckt, sondern größtenteils auch unkonkret und unverbindlich. Im Vordergrund stand ein ideeller Naturschutz, „der die Gemütswerte Natursehnsucht und Heimatgefühl fördern und den Naturgenuß sowie die Erholung für jeden Bürger sichern wollte“ (EBERT/BAUER 1993: X; vgl. auch BARTELHEIMER/COPAK 1989: 1). Dementsprechend spiegeln sich in dem Gesetz vor allem die „ästhetisch-wertkonservativen“, romantischen Strömungen des Heimatschutzes wider, auch wenn sich mit der Einbeziehung landschaftspflegerischer und -planerischer Ansätze bereits der Übergang zum „anthropozentrisch-progressiven“ (Zwanzig 1994: 38) Naturschutz abzeichnet, der unter dem Motto „alles ist machbar“ bis in die heutige Zeit hinein wirkt.

11.2 Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

Obwohl das RNatSchG bereits in den 60er Jahren als überholt galt und mehrere Länder Anfang der 70er Jahre eigenständig neue Gesetze erlassen hatten, machte der Bund erst am 20. Dezember 1976 von seinem Recht der Rahmengesetzgebungskompetenz Gebrauch und verabschiedete das erste Bundesnaturschutzgesetz (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, BNatSchG). Es baut zwar auf das RNatSchG auf, geht jedoch mit der Einbeziehung der Landschaftspflege und -planung, den umfangreichen Schutz- und Pflegeregelungen, der Eingriffsregelung und den zusätzlichen Schutzkategorien (Nationalparks, Landschaftsschutzgebiete, Naturparks und seit 1998 Biosphärenreservate) weit darüber hinaus.

Das BNatSchG hat sich von seinen Grundlagen her bis heute kaum verändert, obwohl bereits die erste Fassung in den 80er Jahren heftig kritisiert wurde.¹⁵⁵

Es kam lediglich zu zwei Neufassungen, um anstehende internationaler Abkommen in das nationale Recht zu integrieren: Die erste entstand 1986 (Neufassung des Gesamtgesetzes am 20. März 1987) zur Einbindung des Washingtoner Artenschutzabkommens sowie der europäischen Vogelschutzrichtlinie. Die Änderungen betrafen dabei fast ausschließlich das Artenschutzkapitel, das besonders im Hinblick auf die Ein- und Ausfuhr von Arten neue Details festlegte (§ 21c-g).

Die zweite, bis heute gültige Novelle wurde am 21. September 1998 rechtskräftig. Sie konnte nur gegen den Widerstand des Bundesrates und der Opposition, die eine vollständige Überarbeitung des Gesetzes forderten und die Entschädigungsregelung für die Landwirtschaft ablehnten (s. u.), durchgesetzt werden.¹⁵⁶ Die Kompromißlösung enthält nur wenige Neuerungen (vorwiegend der §§ 19a-f, 20a-g, 21a-c), die im wesentlichen dazu dienten, die längst überfällige FFH-Richtlinie umzusetzen.

Das Bundesnaturschutzgesetz strebt folgende „Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ an (§1 Abs. 1):

„Natur und Landschaft sind im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, daß

1. die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts,
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.“

Die oben genannten Ziele werden in §2 noch konkretisiert. Demnach sollen u. a. die Naturgüter, die Freiflächen im besiedelten Bereich, die Vegetation, wildlebende Tiere und Pflanzen, der Boden und das Wasser geschützt bzw. erhalten sowie Luftverunreinigungen und Lärm vermieden werden. Damit sind die Ziele des BNatSchG deutlich weiter gefaßt als die des RNatSchG. Gerade mit dem Erhalt der „Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes“ deutet sich ein ganzheitlicher Naturschutz an, der auch ökosystemare Aspekte aufgreift. Zudem bezieht sich das BNatSchG ausdrücklich auf den „besiedelten“ und den „unbesiedelten Bereich“, also zumindest prinzipiell auf die gesamte Landschaft (vgl. HARTMANN 1995: 440), was einer wichtigen Forderung des gegenwärtigen wissenschaftlichen Naturschutzes entspricht. Allerdings sieht ROWECK (1994: 9f.) eine Widersprüchlichkeit in den grundsätzlichen Zielen des BNatSchG. Der Schutz, die Pflege und die Entwicklung der „Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes“ und der „Nutzungsfähigkeit der Naturgüter“ erfordern einen umfassenden Ökosystem-Schutz, der langfristig gesehen die Tolerierung dynamischer Prozesse umfaßt. Gleichzeitig soll „die Pflanzen- und Tierwelt“ sowie die „Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft“ bewahrt werden. Dabei handelt es sich um seinen statischen, auf Bewahren ausgerichteten Ansatz, der dynamisch Prozesse unterdrückt.

¹⁵⁵ So finden sich die meisten heute noch gültigen Kritikpunkte bereits im „Aktionsprogramm Ökologie“ von 1987 (in: BICK 1987).

¹⁵⁶ Zur Kontroverse um das Naturschutzgesetz s. DEUTSCHER BUNDESTAG 1997a, BUNDESRAT 1998b. Zur Position der SPD zur Novellierung des BNatSchG vgl auch MEHL (1996). Zur Position von Bündnis 90/Die Grünen auch HÖFKEN (1996).

Trotz der erweiterten Zielsetzung ist das BNatSchG ebenfalls streng *anthropozentrisch* ausgerichtet. So wird die Natur lediglich als „Lebensgrundlage des Menschen“ und als „Voraussetzung für seine Erholung“, nicht jedoch um ihrer selbst willen geschützt. Auch die Erhaltung der „Nutzungsfähigkeit der Naturgüter“ (wirtschaftlicher Aspekt) sowie der „Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft“ (ästhetischer Aspekt) sind streng auf den Menschen bezogene Ziele. Gerade die Anthropozentrik gilt bis heute als grundsätzlicher Mangel des BNatSchG bzw. seiner Durchsetzungskraft (s. z. B. HARTMANN 1995: 440; HEYDEMANN 1996: 13; ZWANZIG 1987: 3 u. a.), vor allem im Hinblick auf die herausragende Stellung, die der Erholung eingeräumt wird. Der Schutz der Natur als Voraussetzung für die Erholung besitzt nach dem BNatSchG die gleiche Bedeutung wie der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Dabei soll die Erholungslandschaft nicht nur geschützt, sondern auch den Nutzungszwecken entsprechend erschlossen und gestaltet werden. §2 Abs.11/12 konkretisiert diese Forderung: „Für Naherholung, Ferienerholung und sonstige Freizeitgestaltung sind in ausreichendem Maße ... geeignete Flächen zu erschließen, zweckentsprechend zu gestalten und zu erhalten.“ Außerdem ist der Zugang zu solchen Flächen zu erleichtern. Damit wird die Erholungsnutzung, die heute als eines der Hauptprobleme des Naturschutzes gilt, durch das BNatSchG nicht nur erlaubt, sondern ausdrücklich gefördert.

Mit der grundsätzlichen Forderung nach *dem Schutz, der Pflege und der Entwicklung* der Landschaft geht das BNatSchG noch einen Schritt weiter als das RNatSchG. Natur und Landschaft sollen nicht nur in einem bestimmten Zustand erhalten und gepflegt, sondern auch entwickelt, d. h. ggf. wiederhergestellt oder neu geschaffen, werden (vgl. RIEDL 1995: 412f.; SOELL 1990: 55). Nicht nur daran läßt sich erkennen, daß die *Landschaftspflege* zu einem wesentlichen Bestandteil des BNatSchG geworden ist. Auch umfangreiche Pflegevorschriften sowie die grundsätzliche Verwendung des Doppelbegriffs „Naturschutz und Landschaftspflege“ belegen diesen Sachverhalt. Außerdem sieht das BNatSchG im Sinne des vorsorgenden Naturschutzes eine verbindliche *Landschaftsplanung* vor, die in Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsplänen konkretisiert werden soll (§§ 5-6; vgl. auch KLINKERT 1996: 5; SALZWEDEL 1987: 10; ZWANZIG 1985: 276).

Auch die *Eingriffs- bzw. Ausgleichsregelung* (§ 8) sowie die am 12. Februar 1990 darin integrierte Umweltverträglichkeitsprüfung (§ 8 Abs. 10) setzen eine genaue Planung voraus, um die Wirkung eines Eingriffes abzuschätzen. Ist von einem geplanten Eingriff eine Beeinträchtigung von Natur und Landschaft zu erwarten, kann das Vorhaben verboten oder der Verursacher zu Ausgleichsmaßnahmen verpflichtet werden.

Die Ausgleichsregelung gilt allerdings als ungenügend. Zum einen bietet sie einen breiten Ermessensspielraum, was als Beeinträchtigung von Natur und Landschaft bzw. des Naturlandhaushaltes oder des Landschaftsbildes zu werten ist, und zum anderen reicht eine landschaftsgerechte Wiederherstellung oder Neugestaltung des Landschaftsbildes („Landschaftskosmetik“) zum Ausgleich von Eingriffen aus. Außerdem handelt es sich um eine Abwägung, ob ein Eingriff stattfinden darf oder nicht bzw. ob die Ausgleichsmaßnahmen als effektiv angesehen werden.

Derartige *Abwägungen* sieht das BNatSchG auch grundsätzlich vor. So heißt es in § 1 Abs. 2, daß die Anforderungen des Naturschutzes nicht nur untereinander, sondern auch gegenüber „sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit“ abzuwägen sind. Das BNatSchG kann und will Eingriffe also nicht generell verhindern, sondern versucht lediglich, sie zu beeinflussen (vgl. Hartmann 1995: 441). Der Naturschutz soll unter Nutzungsaspekten gegen andere Nutzungsansprüche an die Landschaft konkurrieren. Unter diesem Aspekt muß der Naturschutz zwangsläufig unterliegen. Daher wird die Abwägungsklausel bis heute als wesentlicher Mangel des BNatSchG bzw. als Ursache für dessen geringe Effizienz betrachtet (s. z. B. HENLE/KAULE 1993b: 21; vgl. ERZ 1994a: 9; WITTKÄMPER 1984: 13 u. a.).

Eine ähnliche Wirkung wie die Abwägungsklausel hat auch die Befreiungsklausel (§ 31). Sie erlaubt den Behörden auf Antrag eine Befreiung von den Verboten und Geboten des BNatSchG aussprechen, u. a. wenn „überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Befreiung erfordern“.

Als weiteres Defizit des BNatSchG gilt das darin festgelegte Verhältnis zwischen Naturschutz und Landwirtschaft. Da viele der heute als schutzwürdig geltenden Flächen durch die - allerdings extensive - Landwirtschaft entstanden sind, wird ihr zusammen mit der Forstwirtschaft eine Sonderstellung eingeräumt. In § 1 Abs. 3 des BNatSchG in der Fassung von 1976 heißt es: „Der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft kommt für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft eine zentrale Bedeutung zu; sie dient in der Regel den Zielen des Gesetzes“. Außerdem gelten land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Maßnahmen nicht als Eingriffe (§ 8 Abs. 7). Auch wenn die frühere, extensive Landwirtschaft naturschutzkonform gewesen sein mag, so trifft dies sicherlich nicht mehr für die heutige, intensiviertere zu. Sie gilt im Gegenteil sogar als Hauptverursacher der Naturzerstörung. Daher wurde immer wieder die Herausnahme der sog. *Landwirtschaftsklausel* aus dem BNatSchG gefordert (s. z. B. SRU 1996: 21).

Obwohl der § 1 Abs. 3 in der Novellierung des BNatSchG von 1998 entfallen ist, heben andere Abschnitte, z. B. § 2 Abs. 3 und § 8 Abs. 7, die privilegierte Stellung von Land- und Forstwirtschaft in fast identischem Wortlaut doch wieder hervor. Ein neu aufgenommenen Passus (§ 3b) sichert der Land- und Forstwirtschaft zudem einen „angemessenen Ausgleich“, d. h. eine finanzielle Entschädigung für wirtschaftliche Nachteile, die sich aus dem Natur- und Bodenschutzgesetz ergeben, zu. Damit ist die unangemessene Herausstellung der Landwirtschaft in der neuen Fassung nicht nur erhalten geblieben, sondern sogar noch erweitert worden.

Die wichtigsten Neuerungen des BNatSchGs zum Tier- und Pflanzenschutz im Vergleich zum RNatSchG sind die Einführung des Begriffes „Artenschutz“, die Möglichkeit der Ansiedlung von Arten sowie die Ausweitung des Schutzes auf die Lebensstätten und Lebensräume der Tiere und Pflanzen (§ 20; vgl. auch HAAFKE 1988: 34) Der Begriff „Biotopschutz“ wurde allerdings erst 1986 in das BNatSchG eingeführt und konkretisiert (§ 20b-c).

Zwar liegt die Durchführung der Naturschutzbestimmungen in der Hand der zuständigen Behörden, doch sichert das BNatSchG den Verbänden ein Einsichts- und Mitwirkungsrecht bei Planungen und Maßnahmen zu (§29). Demgegenüber fehlt ein häufig gefordertes bundesweites *Verbandsklagerecht*¹⁵⁷.

Mit der „historischen Kulturlandschaft“ wurde 1980 im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Denkmalpflegegesetzes ein weiterer ungewöhnlicher Passus in das BNatSchG aufgenommen (§ 2 Abs. 13). Er sieht nicht nur den Erhalt historischer Kulturlandschaften von „besonders charakteristischer Eigenart“ vor, sondern auch der Umgebung schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler, „sofern dies für die Erhaltung der Eigenart oder Schönheit des Denkmals erforderlich ist.“ Zumindest im letzteren Fall steht also nicht der Schutz der Natur, sondern der Erlebniswirksamkeit des Denkmals im Vordergrund (vgl. auch HÖNES 1991: 87). Für WÖBSE (1996b: 134; 1994: 40) ist auch der Erhalt der historischen

¹⁵⁷ Das bundesdeutsche Recht sieht nach der Verwaltungsgerichtsordnung nur einen individuellen Rechtsschutz vor, d. h. wer sich persönlich in seinem Recht verletzt glaubt, besitzt die Möglichkeit der Klage. Demgegenüber kann bei einer Rechtsverletzung durch den Staat, bei dem kein Bürger unmittelbar betroffen ist, keine Anklage erhoben werden (niemand hat z. B. das Recht auf eine Blumenwiese). Bei der Verbandsklage tritt ein Verband an die Stelle des einzelnen Bürgers. Er kann nun prüfen lassen, ob das nicht unmittelbar auf den Bürger bezogene Recht eingehalten wird (vgl. HMLFN 1985: 64f.; LÜTHGE 1987: 27f.). Zwischenzeitlich haben einige Bundesländer die Verbandsklage gesetzlich abgesichert.

Kulturlandschaft von Bedeutung, da sie Ausdruck von Kultur ist und um das Gleichgewicht, daß einmal zwischen Mensch und Natur existiert hat, als Vorbild für unser heutiges Leben zu demonstrieren. Das erinnert an die Anfänge des Naturschutzes, als Natur- und Denkmalpflege zum Heimatschutz zusammenflossen und die ersten Gesetze zur „Naturdenkmalpflege“ entstanden.

11.3 Eine kritische Betrachtung der Naturschutzgesetzgebung

Die Verabschiedung des Bundesnaturschutzgesetzes von 1976 markierte den endgültigen Übergang vom konservierenden Objekt- und Reservatschutz zur ganzheitlichen Landschaftspflege. Durch zahlreiche Neuerungen gegenüber dem RNatSchG, wie der Einführung der Landschaftsplanung und der Eingriffsregelung, wurden nicht nur die Ziele und Aufgaben, sondern auch das Instrumentarium des Naturschutzes deutlich erweitert.

Trotz aller Neuerungen muß man jedoch die Aussage von ERZ (1987: 308) bestätigen, daß das aktuelle BNatSchG immer noch „mehr unbewährt ‚Klassisches‘ als ‚Modernes‘“, enthält. Nach wie vor sind die Ziele des Naturschutzes rein anthropozentrisch ausgerichtet, obwohl ein zuerkannter Eigenwert der Natur den Naturschutz deutlich stärken würde. Auch die Abwägungsklausel und die Eingriffs-Ausgleichs-Regelung schränken die Effektivität des Naturschutzgesetzes ein. Aufgrund dieser Bestimmungen muß sich der Naturschutz stets von neuem gegenüber konkurrierenden Nutzungsansprüchen durchsetzen. Dabei befindet er sich jedoch im Nachteil, da sich kein unmittelbarer Nutzen aus ihm ziehen läßt (vgl. Kap. 5.2). Zudem ermöglicht die ungenaue Begriffslage, z. B. was unter „erheblichen Eingriffen“ oder der „Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes“ zu verstehen ist, eine weite Auslegung und damit prinzipiell die Aushöhlung der Eingriffs-Ausgleichs-Regelung.

Die aufgeführten Aspekte belegen, daß der Natur (sogar) im BNatSchG kein angemessener Stellenwert zugeschrieben wird. Das läßt sich auch anhand der gesetzlich verankerten Gleichrangigkeit von Schutz- und Erholungszielen sowie der postulierten Konformität von Land- bzw. Forstwirtschaft und Naturschutz belegen, die beide im Kontrast zur Realität stehen.

Das BNatSchG bietet auch keine weiterführenden Bestimmungen, um die Naturschutzpraxis zu stützen und zu verbessern. So fehlen Regelungen zur Finanzierung, zum praktischen Vollzug sowie insbesondere zu einer allgemeinen Verantwortlichkeit jedes einzelnen Bürgers (vgl. ROHLF 1996; GOPPEL 1996 10f.). Ein solcher Passus findet sich z. B. im nordrhein-westfälischen Landschaftsgesetz. Dort heißt es „Jeder soll dazu beitragen, daß Natur und Landschaft pfleglich genutzt und vor Schäden bewahrt werden“ (§ 3 LG).

Obwohl ERZ (1994a: 9) im BNatSchG eine ungewöhnlich breite Spannweite des Schutzes sieht und für ihn das Problem in der Auslegung und nicht in der Gesetzgebung selbst liegt, erscheint es fragwürdig, ob das seit nunmehr 23 Jahren gültige BNatSchG den gegenwärtigen Anforderungen an den Naturschutz noch gerecht wird. Bereits HENLE/KAULE (1993b: 21) kritisierten die zunehmende Diskrepanz zwischen dem BNatSchG und dem tatsächlichen Zustand der Natur. Auch der SRU fordert seit mehreren Jahren eine Novelle des Gesetzes (SRU 1996: 21). Diese Situation hat sich auch durch die letzte Novelle nicht verbessert. Weder neuere ökosystemare Erkenntnisse, noch gesellschaftliche Forderungen haben ihren Niederschlag gefunden. Daß politisch mehr möglich ist, belegen die 1992 in Kraft getretenen, z. T. sehr fortschrittlichen Landesgesetze der neuen Bundesländer. Sie enthalten Grundsätze zum Eigenwert der Natur und die Verbandsklage (vgl. ZWANZIG 1994: 38). Allerdings wird

eine Verbesserung der Rechtsgrundlage alleine die Durchsetzungskraft des Naturschutzes nicht steigern (vgl. FISCHER-HÜFTLE 1993: 14). Hierfür sind weitere Faktoren verantwortlich, vor allem eine veränderte Werthaltung in Politik und Gesellschaft.