

KURT HAMMERICH

Neue Konfliktfelder: Naturschutz versus Freizeitnutzung¹

Nach der klassischen Definition von *Lewis A. Coser*² ist sozialer Konflikt „ein Kampf um Werte und um Ansprüche auf ein knappes Gut - sei es Status, Macht oder Ressourcen -, in dessen Verlauf es gilt, die Absichten der Gegner zu neutralisieren, zu schwächen oder sie ganz auszuschalten“.

Robert E. Park und *Ernest W. Burgess*³ hatten schon Jahre vorher ebenso wie *Georg Simmel*⁴ Konflikt darüber hinaus als eine Form von Interaktion bestimmt.

Um welchen Konflikt geht es im vorliegenden Fall, und welche sind die konfligierenden, d.h. in obigem Sinn eigentlich in irgendeiner Form auch interagierenden Gruppen? Offenbar stehen sich hier als konfligierende Gruppen nicht länger die klassischen Konfliktparteien wie Kapitalcigner und Arbeitnehmer, Ausbeuter und Ausgebeutete oder auch Konservative und Progressive, Linke und Rechte oder Materialisten und Postmaterialisten gegenüber.

Um Landschaft und Natur streiten nämlich Personen, deren gemeinsame Lebenseinstellung durchaus als postmaterialistisch einzustufen ist, deren soziale Verortung sich im Zuordnungsbereich sozialer Mittelschichten befindet und deren gehobenes Ausbildungsniveau untereinander nicht übermäßig differiert.

Die hier angesprochenen Konfliktparteien streiten nicht um den Wert oder Unwert von Landschaft und Natur; Naturliebe ist gemeinsames Zeichen ihrer Wertorientierung. Um welchen Konflikt handelt es sich hierbei genauer, bei dem doch schließlich alle Beteiligten Naturliebe für sich reklamieren?

Zunächst: Diese Personengruppe umfaßt breitgestreut u.a. Hobbyornithologen, Naturschützer, Naturmaterialiensammler, Jäger, Angler, Bienenzüchter, Spaziergänger, Reiter, Mountain-Biker, Drachenflieger, Surfer, Motocrossfahrer, Golfer, Skifahrer, Freikletterer, Taucher. Diese Aufzählung könnte fast beliebig fortgeführt werden. Schätzungsweise sind etwa ein Drittel von ihnen organisiert, wobei nicht zwangsläufig eine Übereinstimmung von Freizeitaktivitäten und Verbands- bzw. Vereinszugehörigkeiten bestehen muß. Als Organisationen des Landschafts- und Naturschutzes gelten vor allem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Naturschutzbund Deutschland und Deutscher Naturschutzring. Zu den erholungsfördernden und zugleich den Naturschutzzweck betonenden Vereinigungen sind vor allem der Deutsche Alpenverein und die Naturfreunde zu zählen; diese vermittelnde Funktion beanspruchen u.a. auch organisierte Angler und Jäger.

Freizeitaktivitäten mit Landschaftsnutzung, insbes. in Form von Sportausübung finden in organisatorischem Kontext vor allem statt unter Mitwirkung des Deutschen Segler-Verbandes, des Deutschen Ruder-Verbandes, des Deutschen Kanuverbandes, der Deutschen Reiterlichen Vereinigung, des Deutschen Leichtathletik Verbandes, des Deutschen Ski-Verbandes, des Deutschen Golf-Verbandes und des Deutschen Motorsport-Verbandes.

Nicht einbezogen wird damit freilich auch die Mehrheit sowohl der nicht-organisierten Nutzer von Landschaftsräumen als auch deren nicht-organisierten Quasi-Schützer.

Um es überpointiert auszudrücken: thematisiert wird hier der Konflikt zwischen organisierten Interessenvertretern des Landschafts- und Naturschutzes auf der einen Seite und denen der Landschafts- und Naturnutzung auf der anderen Seite; d. h. der Konflikt der organisatorisch identifizierbaren Interessenvertretungen.

Um nun das hier thematisierte Problem in gewissem Sinne noch weiter zuzuspitzen, d.h. um offensichtliche Konfliktlinien „analytisch“ griffiger herauszuarbeiten, wird auf Auseinandersetzung zwischen naturnahen Sport Treibenden (etwa zwischen Schwimmern und Surfern oder Reitern und Wanderern) ebenso wenig eingegangen wie etwa auf Mißstimmungen zwischen Alpenverein und Naturschützern.⁵

Landschafts- und Naturschützer machen geltend, daß durch naturnahe Freizeitaktivitäten, insbes. Sport, die Natur in hohem Maße zerstört wird. Ja, (naturnaher) Sport wird zum „Naturzerstörer Nummer 1“⁶ erklärt.

Vor allem von Naturnutzer-, d.h. vor allem von Sportlerseite wird hingegen darüber geklagt, daß immer weniger Fläche für die Sportausübung zur Verfügung steht und die Rahmenbedingungen für naturnahe Freizeitnutzung sich zunehmend verschlechtern. Insbesondere Ruder- und Kanuverband beklagen, daß ihnen kaum noch 5% der Wasserläufe zur Verfügung stehen.⁷

Ausgewiesen waren in den Alten Bundesländern 1970 an Brach- und Erholungsflächen 1 032 000 ha und 1980 an Naturschutzflächen 205 734 ha, fast 20 Jahre später hatten die Erholungsflächen um über Zweidrittel auf 331 200 ha abgenommen und die Naturschutzflächen nach knapp 10 Jahren um mehr als die Hälfte auf 343 825 ha zugenommen.⁸

Diesen immer begrenzteren Raum müssen sich mehr und mehr Personen teilen, die naturnahen Freizeitaktivitäten nachgehen. Vorsichtige Schätzungen gehen von einer Zunahme in den letzten 15 Jahren um 2,5 Millionen Freizeitsportler in sog. Sommersportarten aus (wie Surfen, Mountain-biking, Angeln, Reiten, Golfen, Kanufahren, Drachenfliegen); die Zahl der Skisportler wird auf derzeit fast 4 Millionen geschätzt.⁹ Und Nationalparks, die zu naturnaher Erholung anregen sollen, erleben einen nie erwarteten Besucherzuspruch. So steigerte sich die Besucherzahl z. B. des Nationalparks Bayerischer Wald von 200000 im Jahre 1980 auf 1,5 Millionen im Jahre 1990.¹⁰ Neue landschaftsbezogene, potentiell naturgefährdende

Sportarten erfahren zunehmend Zuspruch: Snowboarding, Helikopterskiing, Geröllskifahren, Rafting, Trecking, Frisby-Golf, Paragliding oder Safari-Fahrten in westeuropäischen Mittelgebirgen.

Umweltbelastung durch Freizeitverkehr, Freizeitmüll oder Freizeitfäkalien sowie Naturgefährdung durch Vernichtung der Vegetation und Reduzierung des Tierartenbestandes aufgrund von Freizeitaktivitäten beklagen hingegen Natur- und Umweltschützer. Eine Plakataktion des Landesverbandes NRW des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) ließ vor einem Jahr das Wochenende zum Exodus für die Tiere des Waldes werden.¹¹

Dabei zeigt sich allerdings fast durchgängig eine fragwürdige Argumentationsstrategie. In der Gegenüberstellung von Mensch und Natur wird z. B. errechnet, wieviel Wasservögel ein einziger Surfer vertreibt, auf wieviel Meter ein Angler das Brüten der Enten verhindert, wieviel Müll ein Trecking-Tourist in Nepal hinterläßt oder mit wieviel Tritten im alpinen Bereich der Erdboden ein für allemal für jede Begrünung unbrauchbar gemacht wird.¹²

Schädigungen von Pflanzen und Tieren werden somit allein dem Menschen angelastet. Dabei werden nicht nur Ergebnisse aus Einzelstudien in unzulässiger Weise verallgemeinert, sondern Natur wird auch in einer Weise idealisiert, als wenn sich ohne den Menschen die Natur wie von selbst harmonisch gestalten würde.

Gegen eine „Nulllösung“, die den Menschen aus der Natur verbannen soll, wehren sich vehement u.a. die im organisierten Sport zusammengeschlossenen Verbände mit Hinweisen, (auch) andere Faktoren wie Industrie, Verkehr, Militär schädigten die Natur nachhaltig und eine (angemessene) Freizeit- und Erholungsnutzung wäre letztlich für die Natur nur förderlich.¹³ Freilich fehlt es auch hier an Versuchen, den Umfang einzelner außersportlicher Schädigungsquellen gegeneinander abzugrenzen und im einzelnen anteilmäßig zu bestimmen.

Wie bereits erwähnt bleiben in zunehmendem Maße Flächen für Freizeit, Erholung und Sport gesperrt. Auch wenn nicht alle Naturschutzgebiete faktisch für jede Art der Freizeitnutzung ausgespart bleiben, ist zu bedenken, daß in Naturschutzgebieten Freizeitnutzung generell untersagt werden kann.

Um den Schutzzweck zu optimieren, müßten immer mehr Flächen unter Schutz gestellt werden; immer mehr Menschen müßten mit immer weniger Flächen für ihre naturnahen Freizeitaktivitäten auskommen; dies hätte jedoch immer mehr irreversible Schäden der Landschaftsbereiche zur Folge, die für Freizeitnutzung freigegeben sind.

Sowohl Nutzer- als auch Schützergruppen von Landschaft halten Natur und naturbelassene Landschaft für erhaltenswert und fordern Schutz vor weiterer Belastung - etwa durch Industrie, Militär und Landwirtschaft. Dennoch stehen sie in einem seltsamen Spannungsverhältnis zueinander. Ohne „naturschädigende“ Freizeitaktivitäten anderer hätten Naturschützer keinen unmittelbaren Anlaß für ihre Art der

Freizeitgestaltung, nämlich andere von deren sog. naturschädigenden Freizeitaktivitäten abzuhalten, auch wenn sie selbst diese soziale Arbeit nennen.

Dies ist freilich nicht im Sinne eines Räuber- und Gendarm-Geländespiels zu verstehen, sondern vollzieht sich in einem formal-ritualisierten Rahmen. So fehlt es im Freizeitbereich auch an solchen spektakulären Aktionen wie etwa von Greenpeace in Zusammenhang mit Atom-U-Booten oder Abfällen der Chemieindustrie, und selbst Aktionen, Kindern das Schlittschuhlaufen auf zugefrorenen Rheinauen am Niederrhein wegen der Druckbelastung für die Kiemen von Fischen zu untersagen, sind allenfalls als regional engbegrenzte Besonderheiten zu werten.¹⁴ Interessanterweise sind öffentlichkeitswirksame Sperrungen von Regierungspräsidenten durchgeführt worden wie etwa das Kletterverbot an einem Kalksandsteinareal bei Hellenthal in der Eifel oder die Sperrung der mittleren Rur durch den „Kurfürsten“ von Köln, aber auch das Verbot des Gletschirmfliegens am Feldberg durch den zuständigen Regierungspräsidenten in Freiburg (Brsg.) mit Verweis auf einen möglichen Herzinfarkt von Greifvögeln ist hier zu erwähnen.¹⁵

Daraus ergibt sich folgende Problemskizze:

Einerseits gibt es das Problem einer immer stärker abnehmenden Chance, in hinreichendem Maße Freizeitaktivitäten, insbes. Sport in „freier Natur“ nachzugehen. Dies gilt in besonderem Maße für Personengruppen, die aus verschiedenen Gründen nicht besonders mobil sind; und so sind durch den zunehmenden Rückbau von Wegen in landschaftlich reizvollen Gegenden hiervon besonders Betroffene betroffen. Zum anderen gibt es selbstverständlich das Problem einer zunehmenden Landschafts- und Naturzerstörung durch Freizeitnutzung.

Allerdings wird Selbstverwirklichung als gesellschaftlich relevanter Wert ebenso akzeptiert wie Naturzerstörung abgelehnt wird. Insofern liegt eigentlich ein unmittelbarer Wertkonflikt nicht vor, zumal alle Beteiligten „Naturliche“ für sich reklamieren. Dennoch sind die jeweiligen Naturbegriffe nur in begrenztem Maße kompatibel - auch wenn darwinistisches Denken beiden Positionen weitgehend fremd ist. Um es verkürzt auf einen Nenner zu bringen:

Für die einen soll Natur dem Menschen Freude bereiten und zu Aktivitäten anregen, für die anderen ist die Natur vor dem Menschen zu schützen.

Hinreichend organisierte Gruppen und Vereinigungen gibt es auf beiden Seiten, und Beispiele für ein volles Engagement für die eine oder andere Zielsetzung lassen sich reihenweise anführen:

Sportfreizeitsportler sind ebenso fanatisch bei ihrer Freizeitbeschäftigung wie Naturschützer bei ihrer sog. sozialen Arbeit.

Ansprechpartner sind trotz sporadischer Kontakte auf oberster Organisationsebene für beide Problemdefinitorengruppen faktisch nur staatliche bzw. kommunale Stellen. So fordern Naturschützer, Umwelt- und Naturschutz als Staatsziel in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland aufzunehmen, und der organisierte

Sport bemüht sich - stellenweise erfolgreich - um eine Verankerung in der Landesverfassung als in besonderem Maße förderungswürdig.¹⁶

Diese Strategie, einerseits mit bundespolitischen und andererseits mit landespolitischen Entscheidungen den eigenen Einflußbereich abzusichern und auszuweiten, macht bei der konkurrierenden Gesetzgebung in diesem Bereich durchaus auch Sinn. Verletzung von Staatszielen hat andere rechtliche Konsequenzen als Nichtbeachtung der Förderungswürdigkeit: Zuwiderhandlungen gegenüber Staatszielen können individuell geahndet werden; ausbleibende (finanzielle) Förderung durch Land, Kommune und Gemeindeverbände ist kollektiv zwar einforderbar, im Endeffekt jedoch - allenfalls - beklagenswert.

Aber auch in einer Freizeitgesellschaft gibt es nicht nur Folgeprobleme, sondern auch solche einer unzureichenden Realisierung der Ansprüche, die an eine Freizeitgesellschaft zu stellen sind. Die freizeitpolitische Perspektive der frühen 70er Jahre bezog sich vor allem auf den Versuch, Disparitäten im Freizeitbereich abzubauen, wobei der Abbau von Disparitäten in der Vorstellung der damaligen Bundesregierung auch für andere gesellschaftspolitische Aufgabenfelder das zentrale gesamtgesellschaftliche Planungsziel darstellte. Der Abbau bereits vorhandener Benachteiligungen im Freizeitbereich sollte über Sonderprogramme für Bevölkerungsgruppen, „die aus zeitlichen oder räumlichen, aus ökonomischen oder soziologischen (sie!) Gründen, wegen fehlender Angebote oder mangelnden Zugangs zu Informationen über Freizeitmöglichkeiten benachteiligt sind“¹⁷, sowie über freizeitrelevante Infrastrukturverbesserungen realisiert werden. Hierzu zählten u.a. auch verbesserte Verkehrsanbindung von Naherholungsgebieten und deren Ausbau sowie die Schaffung von Freizeiterholungsschwerpunkten, aber auch von sog. Naturparks zum Zwecke naturnaher Erholung. In diesem Sinne agierten vor allem Vertreter der damaligen Regierungsparteien SPD und F.D.P. sowie die damalige Bundesregierung und die Deutsche Gesellschaft für Freizeit, die sich seit ihrer Gründung im Jahre 1964 als „gemeinnützige Vereinigung zur Förderung des Freizeitens“¹⁸ versteht. Auch die Gewerkschaften waren mit ihren Forderungen nach interaktiv gemeinsam nutzbarer Freizeit und nach dem arbeitsfreien Samstag in diesem Sinne tätig.¹⁹

Ab Mitte der 70er Jahre wurde rund 10 Jahre lang diese Betrachtungsweise überlagert von Vorstellungen, die bei damaligen (stadtteilbezogenen) Bürgerinitiativen eine wichtige Rolle spielten und sich mit den Schlagworten „Integration von Arbeit, Wohnen und Freizeit“ sowie „Stadtteilkulturarbeit“ umschreiben lassen.²⁰

Mit dieser Konzeption von Freizeit als Nahraumaktivität sollte zwei vorherrschenden Trends der Freizeitnutzung entgegengewirkt werden, nämlich an Wochentagen die Freizeit vornehmlich in familialem, häuslichem Bereich zu verbringen und an den Wochenenden und Feiertagen in entferntere Erholungsgebiete zu fahren.

Auch heute noch sind Disparitäten im Freizeitbereich ebenso unübersehbar - zu er-

wähnen sind u. a. als besonders benachteiligte Personengruppen Jugendliche, Mütter, Ausländer, Behinderte - wie der Sachverhalt, daß sich „wohnumfeldintegrierte“ Freizeitnutzung allenfalls auf sporadische rituelle Anlässe beschränkt - und dies zudem vor allem in Wohngebieten, in denen entsprechende städtebauliche Maßnahmen umgesetzt wurden und in denen dennoch eine überaus hohe Fluktuation festzustellen ist.

Seit 1982 wird in der parlamentarischen Diskussion auf unter ökologischen Gesichtspunkten bedenkliche Belastungen in Erholungs- und Feriengebieten hingewiesen, deren Relevanz jedoch zunächst die damalige Bundesregierung (CDU/CSU und F.D.P.) als wissenschaftlich nicht hinreichend erwiesen einstufte (BT 9/2085),²¹ so daß eine zusätzliche Einschränkung des Betretungsrechts von Landschaftsräumen für nicht erforderlich crachtet wurde (BT 9/2366).²² Ab Ende der 80er Jahre gewannen dennoch Natur- und Landschaftsschutzgesichtspunkte zunehmend an Bedeutung; von einer Vorrangstellung des Naturschutzes kann dabei jedoch - noch - keine Rede sein. Allerdings werden - wie die Diskussionen um die Befahrungsregelungen in den Wattenmeer-Nationalparks zeigen (BT 11/2018)²³ - derartige Argumente weitgehend akzeptiert, ohne daß es dadurch zu einer grundlegenden Verschiebung in der Prioritätensetzung gekommen ist.

An zwei Dokumenten kann die derzeitige offiziöse Freizeit- und Naturschutzpolitik aufgewiesen werden. In dem Bericht der Bundesregierung vom 14.4.1988 zum Thema „Sport und Umwelt“ ist von einem „dauerhaften Interessenausgleich zwischen Sport und Umweltschutz“²⁴ die Rede, und im Raumordnungsbericht der Bundesregierung von 1990 werden einerseits die wirtschaftliche Bedeutung des Fremdenverkehrs für strukturschwache und ländliche Regionen betont sowie der ständig steigende Wunsch nach Erholung und Freizeit in naturnahen Räumen akzeptiert, und andererseits wird auf dessen negative Auswirkungen für die Landschaft hingewiesen.²⁵

In der parlamentarischen Diskussion wurde - insbes. nach dem Ausscheiden der Partei DIE GRÜNEN - bislang mehrheitlich von einer hinreichenden gesetzlichen Regelung der Ansprüche an Landschaft für Naturschutz und Freizeitnutzung ausgegangen, wenn man einmal von der Novellierung des Raumordnungsgesetzes zum 19.7.1989 absieht; im außerparlamentarischen Rahmen zum Naturschutz werden hingegen durchgreifende gesetzliche Maßnahmen gefordert, wobei verkehrsbeschränkende Regelungen im Vordergrund stehen.

Auf den ersten Blick erscheint der in dieser Abhandlung thematisierte Konfliktbereich aufgrund seiner Kodifizierung in über 20 Gesetzen und Verordnungen als geordnet; allerdings weist eine solche Ordnung zahlreiche Widersprüche, Unschärfen und Verweisungen auf. Diese drei Aspekte lassen sich wie folgt näher bestimmen:

a) Gemäß Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) dienen die „Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ der Sicherung der „Lebensgrundlagen des

Menschen“ sowie der „Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft“ (§ 1 Abs. 1 BNatSchG).²⁶ Damit geht ausgerechnet vom Bundesnaturschutzgesetz und entsprechend auch z. B. vom nordrheinwestfälischen Landschaftsgesetz (LG) die widersprüchliche Zieldefinition aus: Natur- und Landschaftsschutz als „Lebensgrundlagen des Menschen“ und entsprechend auch „seiner Erholung“ einerseits und als „Schutz, Pflege und Entwicklung“ der „Leistungsfähigkeit des Naturlandhaushalts“, der „Nutzungsfähigkeit der Naturgüter“, der „Pflanzen- und Tierwelt“ sowie der „Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft“ andererseits (§ 1 Abs. 1 BNatSchG). Auf diesen Argumentationslinien liegen auch die weiteren diesbezüglichen Festlegungen. So heißt es jeweils unter „Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 11 und 12 BNatSchG sowie LG): „11. Für Naherholung, Ferienerholung und sonstige Freizeitgestaltung sind in ausreichendem Maße nach ihrer natürlichen Beschaffenheit und Lage geeignete Flächen zu erschließen, zweckentsprechend zu gestalten und zu erhalten. 12. Der Zugang zu Landschaftsteilen, die sich nach ihrer Beschaffenheit für die Erholung der Bevölkerung besonders eignen, ist zu erleichtern.“

Freizeit und Erholung sind in diesem Sinne zwar Elemente des Natur- und Landschaftsschutzes, dennoch bleibt die „Konkurrenz“ zu Schutz- und Pflegemaßnahmen für wildwachsende Pflanzen und wildlebende Tiere erhalten. Dieses konkurrierende Nebeneinander äußert sich dann auch in recht konträren rechtlichen Festlegungen. „Das Betreten des Waldes zum Zwecke der Erholung ist gestattet“, heißt es im Bundeswaldgesetz (§ 14 Abs. 1 BWaldG); nach dem Bundeswaldgesetz ist es den Ländern überlassen, „aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ das Betreten des Waldes „einzuschränken“ (§ 14 Abs. 2 BWaldG), und das Landesforstgesetz von Nordrhein-Westfalen (LForstG) sieht sogar vor, daß Waldbesitzer den Zugang „zu bestimmten Waldflächen“ ganz sperren können (§ 4 Abs. 1 LForstG).

b) In zahlreichen rechtsverbindlichen Festlegungen wird häufig mit vagen Kennzeichnungen wie „möglichst günstig“, „möglichst weitgehend“, „aus wichtigem Grund“, „berechtigt“, „angemessen“ usw. gearbeitet; in dem hier interessierenden Konfliktbereich wird sogar der regulierungsbedürftige Bereich in unbestimmter Weise offengelassen. So ist beispielsweise im Bundesnaturschutzgesetz von Landschaftsschutzgebieten „wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung“ (§ 15 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG) oder von Naturparks, die „sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen“ (§ 16 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG; ähnlich § 44 Abs. 1 LG), oder allgemeiner von Flächen die Rede, die als „für Freizeit- und Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung ... geeignete Räume“ (§ 1 Landesentwicklungsprogramm - LEPro) angesehen werden. Solche Erholungs- und Freizeitflächen sind dann in „ausreichendem Maße“ (z. B. 2 Abs. 1 Nr. 11 LG) und in „angemessenem Umfang“ (z. B. § 28 BNatSchG) zum „Wohle der Allgemeinheit“ (z. B. § 1 Abs. 1 Bundesbaugesetz - BBauG) zur Verfügung zu stellen.

Allerdings ist die „Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft“ nachhaltig zu sichern (z. B. § 1 Abs. 1 BNatSchG) und wegen ihrer „Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit“ zu schützen (z. B. § 13 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG). Die Nutzung von Erholungsflächen ist entsprechend „aus wichtigen Gründen“ (z. B. § 27 Abs. 2 BNatSchG) oder zur „Vermeidung erheblicher Schäden“ (z. B. § 14 Abs. 2 BWaldG) bzw. „einer nachhaltigen Störung“ (§ 13 Abs. 2 BNatSchG) oder aufgrund „schutzwürdiger Interessen des Grundstückbesitzers“ (z. B. § 27 Abs. 2 BNatSchG) einzuschränken.

c) Schließlich wird in vielfacher Weise auf untergeordnete Instanzen verwiesen, die für die konkrete Regelung zuständig sein sollen. So wird im Bundeswaldgesetz (§ 14 Abs. 2 BWaldG) die Regelung der Einzelheiten des Beteiligungsrechts den Ländern überlassen, die dies dann - wie im Landesforstgesetz des Landes Nordrhein-Westfalens - der „höheren Forstbehörde“ überlassen (§ 50 Abs. 1 LForstG). Nach dem Landesplanungsgesetz (LPlG) werden den Bezirksplanungsräten die „sachlichen und verfahrensmäßigen Entscheidungen zur Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplanes“ übertragen (§ 7 Abs. 7 LPlG), der die Funktion eines Landschaftsrahmenplanes erfüllt und in kommunalen Landschaftsplänen konkretisiert wird. Diese Aufgabenstellung gewinnt an Bedeutung durch den Umstand, daß in Landesentwicklungsplänen z. B. in ihrer Grundlegung in Landesentwicklungsprogrammen oder in ihren Spezifizierungen, den sog. Gebietsentwicklungsplänen u. a. maßstabsbedingt eine hohe Überlagerung von Flächen für Erholung und für den Naturschutz vorgegeben ist; Naturschutzgebiete werden beispielsweise im Landesentwicklungsplan III Nordrhein-Westfalens (LEP III) erst von einer Größenordnung ab 25 ha erfaßt (§ 4 Abs. 1 LEP III).

So weist beispielsweise der Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf eine Überlappung dieser beiden Flächennutzungsarten von rund 80% auf.²⁷

Obengenannte Landschaftspläne bestehen aus Karten, Texten und Erläuterungsberichten und beziehen sich auf

1. die Darstellung einer mit naturnahen Lebensräumen oder sonstigen natürlichen Landschaftselementen reich oder vielfältig ausgestatteten Landschaft;
2. die Anreicherung einer im ganzen erhaltenswürdigen Landschaft mit naturnahen Lebensräumen und mit gliedernden und belebenden Elementen;
3. die Wiederherstellung einer in ihrem Wirkungsgefüge, ihrem Erscheinungsbild oder ihrer Oberflächenstruktur geschädigten oder stark vernachlässigten Landschaft;
4. den Ausbau der Landschaft für die Erholung oder den Fremdenverkehr und;
5. die Ausstattung der Landschaft für Zwecke des Immissionsschutzes oder zur Verbesserung des Klimas (§ 18 Abs. 1 LG).

Allerdings bleiben in kommunalen Landschaftsplänen von den genannten fünf Entwicklungszielen durchaus einige ausgespart. Dies gilt insbes. für das Entwicklungsziel „Ausbau der Landschaft für die Erholung“²⁸. Weiterhin werden nicht selten Pflege- und Entwicklungspläne im Rahmen eines vereinfachten Verfahrens gemäß § 31 Abs. 2 LG als Verwaltungsvorschrift erlassen; diese erfolgt ohne Bürgerbeteiligung, aber nach Anhörung des Landschaftsbeirats bei der Unteren Landschaftsbehörde. Die im Bundesbaugesetz geforderte ausgleichende Berücksichtigung verschiedener Interessen (§ 1 Abs. 6 BBauG) ist im Rahmen solcher Erlasse in der Regel nicht hinreichend gewährleistet. Entsprechend werden in erheblich rigiderer Auslegung als im ökologischen Fachbeitrag vorgesehen bestimmte Flächen für Freizeitnutzung gesperrt.²⁹ Durch eine solche Handhabung der Landschaftsgesetzgebung lassen sich Festlegungen in Pflege- und Entwicklungsplänen treffen, die keinerlei Maßnahmen mehr zum „Ausbau der Landschaft für die Erholung“ vorsehen und darüber hinaus faktisch gar eine Reduzierung der bisherigen Nutzung darstellen. Andererseits ist nicht auszuschließen, daß auch ein „Übermaß“ erholungsfördernder Maßnahmen die Erhaltung naturnaher Lebensräume bzw. deren Wiederherstellung unmöglich macht. Freilich ist auch eine schematische Gleichbehandlung von Ansprüchen an Landschaft dazu geeignet, sowohl „angemessene“ Freizeitnutzung als auch „hinreichenden“ Naturschutz zu verhindern. So manche Zonierung von Landschaftsflächen zeugt von einer derartigen Verkehrung ins Gegenteil.³⁰

Bei kommunalen Verwaltungen ist eine Tendenz zu beobachten, selbst als Problemdefinitor und Problemverwalter aufzutreten, und sie gilt freilich nicht nur für den hier beschriebenen Bereich, sondern auch für Bereiche der Sozialplanung. Im Unterschied dazu ist jedoch im Bereich der Landschaftsplanung der Definitionsspielraum für die kommunale Verwaltung eingeengt; denn gemäß § 42e Abs. 1 LG ist eine vorläufige Unterschutzstellung auf Anregung der bei der unteren Landschaftsbehörde angesiedelten Landschaftsbeiräte möglich. Dadurch werden freilich kommunale Planungsentscheidungen vorstrukturiert. Bei Änderungen der Landschaftsplanung sind diese Beiräte zu hören. Während bis 1985 Landschaftsbeiräte sich weitgehend in der Regel aus Vertretern verschiedener ortsansässiger Einzelorganisationen und aus Sachverständigen zusammensetzten, haben Naturschutzverbände, d.h. der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, die Landesgemeinschaft für Umwelt- und Naturschutz Deutschland und der Deutsche Bund für Vogelschutz³¹ ein Vorschlagsrecht für „ihre“ 8 Vertreter; zusätzlich gehören dem Beirat je ein Interessenvertreter für Forstwirtschaft, Gartenbau, Jagd, Fischerei und Imkerei an, zwei weitere Vertreter stellt die jeweilige Landwirtschaftskammer. Während ortsansässige Vertreter bis zu obigem Zeitpunkt durchaus auch die Interessen der auf Freizeitnutzung ausgerichteten Vereinigungen repräsentierten wie Bürger-, Wander- und Heimatvereine bzw. Reit- und Fahrvereinigungen, dominieren jetzt Vertreter überregionaler Naturschutzorganisationen, die dann selbst auch für Belange der Erholung in der Landschaft zuständig sind.³²

Um auf die einleitend beschriebene Konfliktstruktur zurückzukommen: Vertreter des Naturschutzes haben aufgrund ihrer Dominanz in den Landschaftsräten einen dreifachen strukturellen Vorteil gegenüber Vertretern der auf Landschaftsnutzung ausgerichteten Sport- und Freizeitorganisationen: Kommunale Landschaftsplanung hat auf Vorschläge einer Unterschutzstellung von Gebieten durch Landschaftsbeiräte bei Unteren Landschaftsbehörden einzugehen; im Rahmen der öffentlichen Auslegung nach § 28 LG gelten Sport- und Freizeitvereinigungen nicht zwangsläufig als Vertreter der zu beteiligenden Stellen öffentlicher Belange; Landschaftsbeiräte hingegen sind bei „vereinfachten Verfahren“ zu hören.

Von Landschaftsbeiräten initiierte Flächensicherungen für Naturschutzzwecke können als Vorgaben in die Landschaftsplanung eingehen, Änderungen des Landschaftsplanes bedürfen der „Mitwirkung“ der Landschaftsbeiräte, und im „eigentlichen“ Genehmigungsverfahren ist eine Interessenvertretung für Freizeit und Erholungsnutzer nicht verbindlich garantiert.³³

Als Folge der zunehmenden Unterschutzstellung von Flächen weichen Sport- und Freizeitvereine nach Möglichkeit auf Gebiete aus, die bisher nicht in dieser Weise genutzt wurden. So üben z. B. nur 40% der befragten Vereine aus der Region Aachen ihren Sport ausschließlich in heimischen Gefilden aus; die restlichen suchen ausschließlich oder zusätzlich belgische bzw. niederländische Landschaftsbereiche auf, die von dort ortsansässigen Vereinen bislang in der Regel noch nicht genutzt wurden. Daß solche Ausweichbewegungen durchaus auch großemäßigerhebliche Ausmaß annehmen können, verdeutlicht das Verbot von Ultraleichtfliegern in der Schweiz, das in Österreich und Deutschland zu einem enormen Anstieg von Aktiven in dieser Sportart führte.³⁴

Insofern darf der folgende Sachverhalt nicht überraschen: Personen, die an ihrer bisherigen landschaftsbezogenen Sport- und Freizeitnutzung gehindert werden, weichen auf Gebiete aus, die bislang nicht sport- und freizeitintensiv genutzt wurden; dabei entstehen nicht nur zusätzliche Umweltbelastungen - etwa durch längere Fahrten zu diesen Gebieten -, sondern es werden auch bisher nicht belastete Gebiete gegebenenfalls „naturschädigend“ genutzt. Außer einer engbegrenzten, punktuellen Zusammenarbeit von organisierten Sport- und Naturschutzverbänden bleiben beide Interessengruppierungen weitgehend auf Distanz und bemühen sich primär um eine institutionell abgesicherte Vorrangstellung - sei es als Verfassungsziel oder als förderungswürdige Institution. Für eine Regelung vor Ort wird offensichtlich kaum Handlungsbedarf gesehen, so daß weiterhin verwaltungsinterne Entscheidungen „unkontrolliert“ die weitere Entwicklung bestimmen. Insofern geht es hier nicht nur um neue Konfliktlinien, um neue soziale Gegensätze, sondern auch um ein neues - für sog. Freizeitgesellschaften vielleicht typisches - Konfliktmuster: Konfligierende Gruppen lassen ihren Konflikt durch staatliche bzw. kommunale Instanzen verwalten, sie delegieren ihn geradezu, um direkten Interaktionen auszuweichen und somit auch um unmittelbaren Aushandlungsvorgängen vor Ort zu entgehen.

Anmerkungen

- ¹ Dieser Beitrag basiert auf Untersuchungen, die in den Jahren 1988 - 1993 durchgeführt wurden; veröffentlicht werden sie 1994 in der Schriftenreihe „Naturschutz und Freizeitgesellschaft“ im Academia-Verlag unter: Hammerich, K., Müller, R. und B. Schaffrath, Naturschutz und Freizeitgesellschaft. Zur Soziologie konfligierender Handlungsfelder. Alle unspezifizierten Daten werden dort näher expliziert.
Vgl. zur Thematik auch Lütke, H., Kollektive Nebenfolgen modernen Freizeitverhaltens als umweltethische Herausforderung, in: Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege 42 (1989), S. 32-44.
- ² Coser, L.A., The Function of Social Conflict, Glencoe/Ill. 1956, S. 8.
- ³ Park, R.B. und E.W. Burgess, Introduction to the Science of Sociology, Chicago 1921, S. 574.
- ⁴ Simmel, G., Der Streit, in: ders., Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung (Bd. 2 der Gesammelten Werke), Berlin 1958⁴, S. 186ff. (zuerst: 1908).
- ⁵ Beispiel: Hofer Mühle im Kreis Mettmann, wobei der Alpenverein einselbstgesäuberte und -gepflegte Müllhalde anschließend aus Naturschutzgründen räumen mußte. Vgl. Kaschlun, W., Interessen der Umwelt und des Sports in Einklang bringen, in: LÖLF-Mitteilungen 13 (1988), 3, S. 21-23.
- ⁶ Kopfleisch, R., Die Pflicht zur Faulheit. Freizeit zwischen Streß und Muße, Düsseldorf - Wien - New York 1991, S. 12; vgl. weiterhin Erz, W., Wieviel Sport verträgt die Natur?, in: GEO (Forum) (1985), 7, S. 140-156.
- ⁷ Eigene Berechnungen auf der Basis der Unterlagen des Kanu-Vereins NRW.
- ⁸ Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Stuttgart - Mainz 1971, S. 148 (Erholungsnutzung 1970); ebenda 1990, S. 155 (Erholungsnutzung 1989) sowie S. 16 (Naturschutz 1980 und 1989).
Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die Erfassungsparameter sich insbes. seit 1979 geändert haben. Unter Berücksichtigung dieses Sachverhalts bleibt dennoch durchgehend die Tendenz bestehen, daß Naturschutzflächen sich verdoppelt haben und Erholungsflächen im erweiterten Sinne allenfalls stagnieren. Völlig unrealistisch ist auf jeden Fall der auf 12 000 000 ha geschätzte Umfang von Erholungsflächen in: Mraz, W., Aktuelle und potentielle Freizeitgebiete in der Bundesrepublik, in: Olschowy, G. (Hrsg.), Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg - Berlin 1978, S. 597.
Dabei ist eine weitere Reduzierung der faktischen Erholungsflächen durch privatrechtliche Nutzung nicht berücksichtigt. Daten hierzu etwa in: Kadner, D., Freizeitprobleme an Gewässern, in: Olschowy, G., (Hrsg.), Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 159.
- ⁹ Vgl. hierzu u.a. die Daten in: Opatowski, H.W., Ökologie von Freizeit und Tourismus, Opladen 1991, S. 74.
Im organisierten Sport ist das Ausmaß der Zunahme nicht in gleichem Maße gegeben.
- ¹⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache 11/7589 vom 19.7.1990, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 11. Wahlperiode, Bd. 411, Bonn 1990, S. 145.
- ¹¹ Plakataktion: WochenENDE. Für eine Erholung im Einklang mit der Natur, durchgeführt vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
- ¹² Vgl. hierzu die Beispiele in: Stracker, I. und S. Voigt (Red.), Freizeit fatal. Über den Umgang mit der Natur in unserer freien Zeit, Köln 1989, insbes. S. 46ff.; Hopf, E., Scharpf, H. und F. Thiel (Hrsg.), Urlaub und Freizeit mit der Natur, Stuttgart - Wien 1991, insbes. S. 35ff.
- ¹³ Vgl. hierzu auch Schemel, H.-J. und W. Erbguth, Handbuch Sport und Umwelt. Ziele, Analysen, Bewertungen, Lösungsansätze, Rechtsfragen, Aachen 1992, S. 28.
- ¹⁴ In den Wintermonaten Januar und Februar 1992 sollte auf den überfluteten und vereisten Rheinauen bei Wesel das Schlittschuhfahren verboten werden.
- ¹⁵ Vgl. „Genug ist nicht genug“, in: Der Spiegel 45 (1991), 16, S. 80-89.

- ¹⁶ Vgl. hierzu u.a. Aussehußprotokoll 11/665 vom 1.10.1992, Protokoll der gemeinsamen Sitzung des Hauptausschusses (37.) und des Sportausschusses (28.)NRW; Gemeinsame Verfassungskommission, 6. Sitzung (14.5.1992) und 12. Sitzung (12.11.1992), sowie Abstimmungsergebnisse zu den Themenkomplexen „Staatsziele und Grundrechte (außer Art. 3 und 6 GG) sowie „Bürgerbeteiligung / Plebiszite“ vom 24.2.1993; ferner: Bundesrat, Kommissions-Drucksache 7, 15, 16, 27 (Berichte des Ausschusses 2 zu Staatsziele und soziale Grundrechte) sowie Stenographischer Bericht zur 2. öffentlichen Anhörung „Staatsziele und Grundrechte“ vom 16.6.1992.
- ¹⁷ Förderung von Angeboten für Freizeit und Erholung. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Schirmer u.a. - Drucksache 7/1584 -, Drucksache 7/1948 vom 2.4.1974, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, Bd. 189, Bonn 1974, S. 8.
- ¹⁸ Die „Deutsche Gesellschaft für Freizeit“ ist hervorgegangen aus der „Arbeitsgemeinschaft für Freizeit und Erholung“; der derzeitige Name gilt seit 1971.
- ¹⁹ Vgl. u.a. die DGB-Aktion „Samstag gehört Vati mir“.
- ²⁰ Vgl. hierzu ausführlicher Hammerich, K., Kritische Studien zur Freizeitpädagogik und Freizeitsoziologie, Kastellaun 1978, S. 176ff.
- ²¹ Bundestagsdrucksache 9/2085 vom 8.11.1982, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 9. Wahlperiode, Bd. 288, Bonn 1982, S. 1-23.
- ²² Bundestagsdrucksache 9/2366 vom 23.12.1982, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 9. Wahlperiode, Bd. 290, Bonn 1982/83, S. 1-22.
- ²³ Bundestagsdrucksache 11/2018 vom 16.3.1988, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 11. Wahlperiode, Bd. 361, Bonn 1988, S. 1-4.
- ²⁴ Sport in einer lebenswerten Umwelt, hrsg. vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn o.J. (1988), S. 7.
- ²⁵ Bundestagsdrucksache 11/7589 vom 19.7.1990, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 11. Wahlperiode, Bd. 411, Bonn 1990, insbes. S. 136ff.
- ²⁶ Ähnlich: Knauber, R., Gemeinwohlbelange des Naturschutzes und Gemeinwohlgebrauch der Landschaft durch Sport, in: Natur + Recht 7 (1985), S. 308-318; Kloepfer, M., Umweltrecht, München 1989, S. 577. Landesspezifische Regelungen beziehen sich im folgenden ausschließlich auf Nordrhein-Westfalen.
- ²⁷ Vgl. auch Buchwald, K. und B. von Kügelgen, Beurteilung von Flächennutzung und Flächennutzungswandel in der Bundesrepublik Deutschland aus umweltpolitischer Sicht, in: Buchwald, K. und W. Engelhardt (Hrsg.), Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt, Bd. 1, München - Bern - Wien 1978, insbes. S. 201 ff.
- ²⁸ Z. B. Landschaftsplan Essen.
- ²⁹ Z. B. Landschaftsplan Mülheim an der Ruhr.
- ³⁰ Vgl. das Beispiel in: Hoplitschek, E., Scharpf, H. und F. Thiel (Hrsg.), Urlaub und Freizeit mit der Natur, S. 76.
- ³¹ Neuerdings: Naturschutzbund Deutschland (NABU).
- ³² Z. B. Zusammensetzung des Beirats bei der Unteren Landschaftsbehörde der Stadt Mülheim an der Ruhr.
- ³³ Vgl. 1 Abs. 4 sowie 11 Abs. 2 der Verordnung zur Durchführung des Landschaftsgesetzes (LG) vom 22.10.1986; vgl. hierzu auch die völlig mißverständlichen Ausführungen zur Beteiligung der Sportverbände in: Naturschutz und Kanusport, in: LÖLF-Mitteilungen 18 (1993), 2, S. 47-50.
- ³⁴ Vgl. auch Kirst, Ch., Flugsportanlagen in der Bundesrepublik Deutschland und ihr Konflikt mit dem Naturschutz, in: Natur und Landschaft 64 (1989), S. 343-349.

Anschrift des Verfassers: Prof. Dr. Kurt Hammerich, Institut für Soziologie, RWTH Aachen, Eilfschornsteinstr. 7, 52062 Aachen.