



Novellierung des
Bundesnaturschutzgesetzes
- naturschutzfachliche Anforderungen -

Laufener Seminarbeiträge 1/96

Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes - naturschutzfachliche Anforderungen -

Seminar

19. - 21. September 1995
in Bonn

Seminarleitung:

Dr. Christoph Goppel,
Dr. Walter Joswig,
ANL

Herausgeber:
Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)
D - 83406 Laufen/Salzach, Postfach 1261
Telefon (08682) 7097 - 7098, Telefax (08682) 9497 und 1560

1996

Titelbild:**Biosphärenreservat Rhön: Blick vom Nordhang des Heidelsteins Richtung Wasserkuppe.**

Es ist bei der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes vorgesehen, das "Biosphärenreservat" bzw. den "Biosphärenpark" als 7. Schutzkategorie aufzunehmen und ihm somit auch bundesweit einen gesetzlich verankerten Schutzstatus zu verleihen.

Außer der Rhön sind derzeit in der Bundesrepublik Deutschland 11 weitere Gebiete als Biosphärenreservate nach den Richtlinien des UNESCO-MaB-Programms anerkannt. Dieses Programm geht zurück auf einen Beschluß vom Oktober 1970 der 16. Generalkonferenz der UNESCO und steht unter dem Leitthema "Der Mensch und die Biosphäre (Man and Biosphere, MaB)". Aufgabe dieses Programms ist es, auf internationaler Ebene wissenschaftliche Grundlagen für eine umweltgerechte Nutzung und für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen zu entwickeln, um langfristig das Verhältnis zwischen Mensch und Umwelt zu verbessern. In diese Untersuchungen werden deshalb auch stark anthropogen beeinflusste Landschaften miteinbezogen.

Ein Projektbereich innerhalb des MaB-Programms nennt sich "Erhaltung von Naturgebieten und dem darin enthaltenen genetischen Material" Ziel ist die Schaffung eines weltumspannenden Netzes von "Biosphärenreservaten", das sämtliche Ökosystemtypen der Welt umfassen soll. Auswahlkriterien sind deshalb nicht nur die Einmaligkeit und Schutzwürdigkeit von Naturlandschaften, sondern vielmehr, inwieweit ausgewählte Gebiete für einen bestimmten Ökosystemtyp repräsentativ sind. (W. J.)

Laufener Seminarbeiträge 1/96

Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

ISSN 0175-0852

ISBN 3-931175-12-X

Die Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege ist eine dem Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen angehörende Einrichtung.

Schriftleitung und Redaktion: Dr. Notker Mallach und Dr. Walter Joswig, ANL

Für die Einzelbeiträge zeichnen die jeweiligen Referenten verantwortlich.

Die Herstellung von Vervielfältigungen -auch auszugsweise- aus den Veröffentlichungen der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege sowie deren Benutzung zur Herstellung anderer Veröffentlichungen bedürfen der schriftlichen Genehmigung.

Satz: Christina Brüderl (ANL)

Druck und Bindung: ANL; Druck auf Recyclingpapier (100% Altpapier)

Programm des Seminars

Referenten

Referate

Dienstag, 19.09.1995

Ulrich Klinkert,
Parlamentarischer Staatssekretär,
Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn

Begrüßung und Eröffnung

Dr. Christoph Goppel,
ANL

Dr. Thomas Goppel,
Bayerischer Staatsminister für
Landesentwicklung und Umweltfragen

Prof. Dr. Berndt Heydemann,
Institut für Ökosystemforschung,
Universität Kiel

Das Bundesnaturschutzgesetz:
Bewährte Stärken und ausbaufähige Ansätze

Dr. Horst Glatzel,
Ministerialdirektor, Bundesministerium für
Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit,
Bonn

Vorstellung von Novellierungspositionen des
Bundesumweltministeriums

Mittwoch, 20.09.1995

Dr. Andreas Fisahn,
Forschungsstelle Umweltrecht,
Universität Bremen

Besondere Novellierungserfordernisse anhand
internationaler Vorgaben (FFH-Richtlinie,
Konvention über biologische Vielfalt u.a.)

Dr. Alexander Schink,
Beigeordneter,
Landkreistag NRW, Düsseldorf

Besonderer Novellierungsbedarf aus der Sicht
der Naturschutzverwaltung:
I. Kommunaler Bereich

Dr. Dietwalt Rohlf,
Ministerialrat, Umweltministerium
Baden-Württemberg, Stuttgart
(Vorsitzender der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz)

Besonderer Novellierungsbedarf aus der Sicht
der Naturschutzverwaltung:
II. Bundesländer

Prof. Dr. Martin Uppenbrink,
Präsident des Bundesamtes für Naturschutz,
Bonn

Besonderer Novellierungsbedarf aus der Sicht
der Naturschutzverwaltung:
III. Bund

Ulrike Mehl,
MdB, Bonn (Stellvertretende umweltpolitische
Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion)

Kernpunkte aus Novellierungsentwürfen der
12. Legislaturperiode des Bundestages:
I. SPD-Fraktion

Ulrike Höfken,
MdB, Bonn (Agrarpolitische Sprecherin der
Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen)

Kernpunkte aus Novellierungsentwürfen der
12. Legislaturperiode des Bundestages:
II. Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen

Donnerstag, 21.09.1995

Heinrich Kemper,
Landwirt, Umweltbeauftragter,
westfälisch-lippischer Landwirtschaftsverband,
Lage (Westf.)

Positionen der Landwirtschaft (Verbände) zur
Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes

Helmut Röscheisen,
Deutscher Naturschutzring,
Bonn

Positionen der Naturschutzverbände zur
Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes

Inhalt	(LSB 1/96 Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes · ANL 1996)	Seite
Grußwort des Parlamentarischen Staatssekretär bei der Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Ulrich KLINKERT	5 - 7
Statement des Bayerischen Staatsministers für Landesentwicklung und Umweltfragen	Thomas GOPPEL	9 - 11
Das Bundesnaturschutzgesetz: Bewährte Stärken und ausbaufähige Ansätze	Berndt HEYDEMANN	13 - 22
Überlegungen des BMU zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes	Horst GLATZEL	23 - 26
Internationale Anforderungen an die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes	Andreas FISAHN	27 - 36
Reformbedarf im Naturschutzrecht - eine kommunale Betrachtung -	Alexander SCHINK	37 - 48
Novellierungsbedarf beim Bundesnaturschutz- gesetz aus der Sicht der Bundesländer	Dietwalt ROHLF	49 - 53
Besonderer Novellierungsbedarf des BNatSchG aus der Sicht der Naturschutzverwaltung des Bundes	Martin UPPENBRINK & Uwe RIECKEN	55 - 60
Der Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (13. Wahlperiode)	Ulrike MEHL	61 - 64
Der Gesetzentwurf von Bündnis 90 / Die Grünen zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes	Ulrike HÖFKEN	65 - 67
Positionen der Naturschutzverbände zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes	Helmut RÖSCHEISEN	69 - 73

Grußwort

von

Ulrich Klinkert

*Parlamentarischer Staatssekretär bei der
Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*

Seminar: "Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes"

Sehr geehrter Herr Dr. Goppel,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich freue mich, heute das von der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege veranstaltete Seminar "Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes - naturschutzfachliche Anforderungen" eröffnen zu dürfen und begrüße die hier anwesenden fachkundigen Vertreter aus Wissenschaft, Verbänden, Politik und Verwaltung, die heute und an den kommenden beiden Tagen die damit verbundenen vielfältigen fachlichen und rechtlichen Aspekte erörtern wollen. Ich begrüße es, daß auch Vertreter der Opposition Gelegenheit erhalten, ihre Vorstellungen darzulegen, da der Schutz der Natur Aufgabe aller politischen Kräfte ist.

Leitmotiv der Umwelt- und Naturschutzpolitik der Bundesregierung in der 13. Legislaturperiode ist die Erhaltung einer gesunden und lebenswerten Umwelt als Voraussetzung und Bestandteil unseres Wohlstandes und der Vorsorge für künftige Generationen. Das ist in der Koalitionsvereinbarung und in der Regierungserklärung so festgelegt. Dies bedeutet zunächst:

Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, in erster Linie also der Natur selbst, entsprechend der neuen Staatszielbestimmung in Artikel 20 a des Grundgesetzes, in dem es heißt: "Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen " Diesem Ziel dient in eminenter Weise das Bundesnaturschutzgesetz.

Das Bundesnaturschutzgesetz ist am 24. Dezember 1976 in Kraft getreten, wird also im nächsten Jahr 20 Jahre alt.

Es war damals bahnbrechend, da es die das alte Reichsnaturschutzgesetz prägende Fixierung auf einen primär konservierenden Naturschutz in abgegrenzten Reservaten zugunsten eines umfassenden Schutzes von Natur und Landschaft sowohl im unbesiedelten als auch im besiedelten Bereich überwand. Ferner machte es erstmalig die Instrumente der Planung für einen vorsorgenden Naturschutz nutzbar.

Das Bundesnaturschutzgesetz konnte indes nicht verhindern, daß sich der Zustand von Natur und

Landschaft zunehmend verschlechtert hat. Die Situation ist vor allem gekennzeichnet durch

die weiter zunehmende Inanspruchnahme von Natur und Landschaft für Siedlungszwecke und Infrastrukturmaßnahmen, mit den Folgen von Bodenversiegelung, Zerschneidung und Verinselung der Landschaft, Verarmung des Landschaftsbildes usw.,

damit verbunden die für jedermann fühlbare Entwertung der Landschaft als Erlebnis- und Erholungsraum,

eine wachsende Schadstoffbelastung durch Stoffeinträge aus Industrie, Verkehr und intensiver Landwirtschaft, eine der wesentlichen Ursachen für den Biotopschwund, und nicht zuletzt als Folge davon

ein weiteres Schwinden von Tier- und Pflanzenarten.

Die Hauptursache für die Schwäche des Naturschutzes, die sich in diesen negativen Entwicklungen manifestiert, wird häufig, und oft zu Unrecht, unzureichenden gesetzlichen Regelungen zugewiesen. Dies lenkt aber davon ab, daß auch die perfektsten und fortschrittlichsten Gesetze wenig vermögen, wenn es an der notwendigen Aufgeschlossenheit der Entscheidungsträger fehlt, der Gesetzesvollzug in organisatorischer, personeller und finanzieller Hinsicht den Anforderungen nicht gewachsen ist und - als Folge davon - die Durchsetzungskraft der Naturschutzbehörden gegenüber gegenläufigen Interessen gering ist.

Seit Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes haben sich indes auch Regelungsmängel gezeigt, die die Defizite im Vollzug noch verstärken. Das Bundesnaturschutzgesetz ist den heutigen Anforderungen nicht mehr gewachsen.

Das zeigt sich aktuell besonders daran, daß es die neue europäische Dimension des Naturschutzrechts noch nicht nachvollzogen hat. Am 21. Mai 1992 ist die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, unter der Kurzbezeichnung FFH-Richtlinie bekannt) in Kraft getreten. Damit wurde erstmals eine gemeinschaftsweit verbindliche Rechtsgrundlage zur Erhaltung und Entwicklung des europäischen Naturerbes geschaffen. Die Richtlinie verpflichtet die Mit-

gliedstaaten u.a., unter der Bezeichnung "Natura 2000" ein kohärentes ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete einzurichten; hierzu werden EU-einheitliche Kriterien und Maßgaben vorgegeben. Ziel ist es, die natürliche Artenvielfalt zu bewahren und die Lebensräume wildlebender Tiere und Pflanzen zu erhalten oder wiederherzustellen.

Wenn auch die Richtlinie nach Ablauf der Umsetzungsfrist seit Juni vorigen Jahres bereits anzuwenden ist und auch - jedenfalls bei Infrastrukturvorhaben des Bundes - beachtet wird, ist ihre formelle Umsetzung überfällig.

Die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes ist also eine dringende und bedeutende Aufgabe. Es ist beabsichtigt, sie in dieser Legislaturperiode zum Abschluß zu bringen - nach zwei Anläufen in den beiden vergangenen Legislaturperioden, die wegen der Lage der Öffentlichen Kassen nicht weitergeführt werden konnten.

Das Bundesnaturschutzgesetz ist schon heute nicht mehr das alte von 1976. Ich darf erinnern:

Mit dem am 1. Januar 1987 in Kraft getretenen Ersten Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, der sog. Artenschutznovelle, ist im wesentlichen dessen 5. Abschnitt, das Artenschutzkapitel, neu gefaßt worden. Der Schutz wildlebender Tier- und Pflanzenarten vor dem unmittelbaren menschlichen Zugriff und dem Handel stand dabei im Vordergrund. Diese Novellierung war weitgehend auch durch Anforderungen des EG-Rechts, insbesondere die Verordnung (EWG) Nr. 3626/82 zur Anwendung des Washingtoner Artenschutzübereinkommens in der Gemeinschaft sowie die Richtlinie 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, die Vogelschutzrichtlinie, bedingt. Außerdem diente das Gesetz der Umsetzung wichtiger internationaler Übereinkommen (u.a. Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten - sog. Bonner Konvention - und Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume - sog. Berner Konvention, beide aus dem Jahre 1979).

Schon damals war erkennbar, daß es damit nicht sein Bewenden haben konnte und eine Novellierung weiterer Teile des Gesetzes folgen müsse. Dies kam in einer Entschließung des Bundesrats anläßlich der Verabschiedung der Artenschutznovelle zum Ausdruck. Zum Ergebnis, daß eine weitere und umfassendere Novellierung erforderlich sei, gelangte auch der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen in seinem Umweltgutachten 1987. Dem haben sich die großen Naturschutzverbände angeschlossen (Memorandum der deutschen Naturschutzverbände für ein neues Bundesnaturschutzgesetz 1987).

Ein weiteres wichtiges Datum ist die volle Übernahme des Bundesnaturschutzgesetzes ab 1. Juli 1990 durch das Umweltschutzgesetz, und nicht erst durch den Einigungsvertrag, noch in der damaligen DDR.

Zu einer umfassenden Novellierung ist es bisher nicht gekommen, lediglich einzelne Bestimmungen des Gesetzes wurden geändert oder ergänzt:

- Eine bedeutsame Änderung erfolgte durch das am 1. Mai 1993 in Kraft getretene Investitions erleichterungs- und Wohnbaulandgesetz mit Bestimmungen über das Verhältnis von Eingriffsregelung und Baurecht (sog. Baurechtskompromiß).

Weitere Änderungen brachte das am 6. August 1993 in Kraft getretene Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Naturschutz und zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des Artenschutzes, durch das insbesondere die Ausnahmebestimmung für die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung im Artenschutzkapitel an EG-rechtliche Erfordernisse angepaßt wurde.

Inzwischen haben die neuen Länder Naturschutzgesetze erlassen und zum Teil bereits novelliert. Auch die Novellierungstätigkeit in den alten Ländern ist rege (zu nennen sind beispielhaft die Gesetze Schleswig-Holsteins, Niedersachsens und Hessens). Auch im Interesse der Rechtseinheit im Bundesgebiet ist darum eine Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes mit einer Neubestimmung der rahmenrechtlichen Vorgaben erforderlich.

Für den Naturschutz wegweisende Entwicklungen sind auf der Ebene der Europäischen Union zu verzeichnen. Die FFH-Richtlinie erwähnte ich schon. Zu erwarten ist ferner in Kürze eine Verordnung zur Regelung des Handels mit Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten, eine neue Artenschutzverordnung der Gemeinschaft, durch die die alte Verordnung zur Anwendung des Washingtoner Artenschutzübereinkommens abgelöst werden soll. Auch zur Durchführung dieser Verordnung sind Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes unumgänglich.

Die Forderungen nach einer Gesamtnovellierung des Gesetzes, die über notwendige Einzeländerungen hinaus die Rechtsgrundlagen des Naturschutzes und der Landschaftspflege insgesamt weiterentwickeln und verbessern soll, sind seit 1987 nicht verstummt. Zu nennen sind beispielhaft:

die Lübecker Grundsätze des Naturschutzes der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung, der LANA, vom Dezember 1991,

der Beschluß der 38. Umweltministerkonferenz vom Mai 1992 zur Verbesserung der bundesrechtlichen Grundlagen für den Naturschutz im Rahmen einer umfassenden Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, und aus jüngster Zeit

das Memorandum der deutschen Naturschutzverbände zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes in der 13. Legislaturperiode.

Damit glaube ich, zur Genüge die Notwendigkeit einer Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes dargetan zu haben. Die daran geknüpften Erwartun-

gen - besonders der Naturschutzverbände, aber auch seitens der Länder - sind hoch. Ich will mich dazu nicht im einzelnen äußern. Dies wird Sache der kommenden Diskussionen sein. Lassen Sie mich zum Abschluß nur einige grundsätzliche Bemerkungen machen:

So berechtigt die meisten Forderungen aus der Sicht des Naturschutzes sind, auch angesichts gegenläufiger Tendenzen in Staat und Gesellschaft, muß doch auf die Grenzen hingewiesen werden, die einer umfassenden und in die Tiefe gehenden Neufassung des Naturschutzrechts durch den Bundesgesetzgeber gesetzt sind. Sie liegen in seiner auf die Rahmengesetzgebung beschränkten Kompetenz, die im wesentlichen nur Leitlinien für die Landesgesetzgeber und nur ausnahmsweise partielle Vollregelungen zuläßt. Diese Grenzen sind durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994

noch enger geworden. Die wirkliche Vollkompetenz für den Naturschutz liegt nach dem Grundgesetz bei den Ländern. Viele in der Öffentlichkeit geäußerte Erwartungen an ein neues Naturschutzrecht lassen sich nur durch die Rechtsetzung der Länder einlösen.

Ich wünsche Ihrem Seminar viel Erfolg.

Anschrift des Verfassers:

Ulrich Klinkert
Parlamentarischer Staatssekretär
bei der Bundesministerin für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit
Kennedyallee 5
D-53048 Bonn

*Statement des
Bayerischen Staatsministers
für Landesentwicklung und Umweltfragen
Dr. Thomas Goppel*

Seminar: "Novellierung des Bundesnaturschutzgesetz"

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
lieber Herr Direktor der Bayerischen Akademie für
Naturschutz und Landschaftspflege,
sehr geehrte Gäste,

die Bayerische Akademie für Naturschutz und
Landschaftspflege hat mit diesem Seminar über den
Novellierungsbedarf des Bundesnaturschutzgesetz
eine anerkennenswerte Initiative ergriffen. Sie
nimmt sich eines hoch aktuellen Themas an, das sich
in einer wichtigen Entscheidungsphase befindet.

Die akademische Erörterung bietet die Chance, das
schwierige und brisante Thema in Ruhe und Ausge-
wogenheit zu diskutieren. Dafür bin ich dankbar.
Ich erwarte mir von diesem Seminar eine wertvolle
Gedankensammlung, die von den Verantwortlichen
mit Aufmerksamkeit zur Kenntnis genommen wird,
ich hoffe auch: umgesetzt wird.

Den Direktor der Akademie beglückwünsche ich,
daß es ihm gelungen ist, ein so hochkarätiges Publi-
kum zusammenzuführen, das die Gewähr für eine
hochstehende Erörterung gibt.

Ich benütze gerne die Gelegenheit, um ein paar
Thesen zu formulieren, was wir vom Bundesnatur-
schutzgesetz erwarten.

Zunächst: Wir erwarten, daß es bald kommt. Das
jetzige Gesetz war zwar seinerzeit ein wichtiger
Meilenstein. Ich erinnere nur an die Einführung der
Eingriffsregelung, die zu den klassischen Instru-
mentarien des Flächenschutzes und des Artenschut-
zes hinzugesetzt ist und sich als wichtige Stütze
eines modernen Naturschutzes erwiesen hat.

Mit Stolz darf ich darauf verweisen, daß Bayern mit
seinem Bayerischen Naturschutzgesetz von 1973
dazu wichtige Vorarbeiten geleistet und Grundlagen
geliefert hat. Ich sage das besonders gerne im Jahre
des 25. Jubiläums des Bayerischen Staatsministeri-
ums für Landesentwicklung und Umweltfragen, des
ersten deutschen und europäischen Umweltministe-
riums.

Aber die Welt und die Natur haben sich fortent-
wickelt. Die Konferenz von Rio hat das grundle-
gende, weltweit gültige Ziel einer nachhaltigen, um-
weltgerechten Entwicklung postuliert. EG-Vorschrif-
ten müssen umgesetzt werden. Die neuen Bundes-
länder mit ihren einmaligen großräumigen unzer-
schnittenen Naturräumen verlangen neue Natur-
schutzstrategien zu ihrer Bewahrung. Aber auch

Schwächen der bisherigen Praxis müssen beseitigt
werden. Es besteht also jetzt hoher Novellierungs-
bedarf. Der Bund sollte nicht eine vierte Legislatur-
periode für die Novellierung abwarten. Ich bin Frau
Bundesministerin Dr. Merkel sehr dankbar, daß sie
bis nächsten Sommer den Entwurf kabinetsreif ma-
chen will.

Der Bundesgesetzgeber muß berücksichtigen, daß
eine Reihe moderner Länder-Naturschutzgesetze er-
lassen wurden, und daß wichtige Neuregelungen
außerhalb des vom Bund vorgezeichneten Rahmens
entstanden sind. Der Bund muß sich also wieder auf
seine Führerschaft im Naturschutz besinnen. Der
Naturschutz in Deutschland darf nicht auseinander-
driften und sich aufsplintern. Der Bund hat die Kom-
petenz und damit auch die Verantwortung für eine
Rahmengesetzgebung, die für eine einheitliche Ent-
wicklung des Naturschutzes in Deutschland sorgt.

Das sage ich als Vertreter eines Staates, der die
Eigenstaatlichkeit der Länder und ihre Kompeten-
zen traditionell immer besonders hochhält. Ich sage
das aber, weil die Vorsorge für unsere natürlichen
Lebensgrundlagen nicht an Grenzen Halt machen
darf, weil Tiere und Pflanzen unabhängig von der
Landeszugehörigkeit Schutz verdienen und weil
schließlich auch Infrastruktur, Siedlungswesen und
Wirtschaft überall gleiche Rahmenbedingungen
brauchen. Im Interesse unserer Umwelt darf es kein
Ländergefälle und keinen negativen Wettbewerb in
der Art geben: "Wo wird für Naturschutz am wenig-
sten verlangt?"

Allerdings ist Rahmengesetzgebung im Jahr 1995
nicht mehr die Rahmengesetzgebung von 1976.
Nach der Änderung des Art. 75 Abs. 9 des Grund-
gesetzes dürfen ab 15.11.94 Rahmenvorschriften
nur noch in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehen-
de Regelungen enthalten, und sie dürfen auch nur
ausnahmsweise unmittelbar geltende Vorschriften
enthalten. Ein Gesetzentwurf für ein neues Bundes-
naturschutzgesetz muß sich also zwingend auf das
beschränken, was zu der Herstellung gleicher Schutz-
und Lebensbedingungen notwendig ist.

Da es sich - notwendigerweise - um eine umfassende
Gesamtnovellierung handelt, gilt das auch für Vor-
schriften des alten Bundesnaturschutzgesetzes, die
beibehalten werden sollen. Insoweit hat der Bund
ohnehin nach Art. 125 Satz 3 Grundgesetz die

Pflicht, die Ersetzung des bisherigen Bundesrechts durch Landesrecht zu prüfen.

Ich habe den Eindruck, daß diese neue Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der bisherigen Diskussion noch nicht genügend deutlich zur Kenntnis genommen wurde. Sonst könnte es wohl nicht sein, daß die Gesetzesentwürfe des Bundesumweltministeriums vor und nach dieser einschneidenden Zäsur von 1994 sich in Ausführlichkeit und Umfang der Regelungen und auch in der Zahl der unmittelbar geltenden Vorschriften nicht unterscheiden. Das verwundert um so mehr, als das Bundesnaturschutzgesetz das erste Rahmengesetz des Bundes ist, das nach der Grundgesetzänderung umfassend geändert wird. Verständlicherweise werden deshalb die Länder besonders genau darauf achten, daß ihre neuen Rechte gewahrt werden.

Zum Inhalt des neuen Bundesnaturschutzgesetzes hat die LANA vor wenigen Tagen eine eindrucksvolle Liste von Eckpunkten vorgelegt, die letztlich auf die Lübecker Grundsätze zurückzuführen sind. Wenn ich mich auch nicht mit allen Forderungen identifizieren kann, so enthält die Liste jedenfalls wichtige Denkanstöße, die in die weiteren Überlegungen unbedingt mit einbezogen werden sollten.

Daß das neue Gesetz keine Verringerung der bestehenden formellen und materiellen Naturschutzstandards mit sich bringen darf, bedarf eigentlich keiner besonderen Erwähnung. Oft aber segeln solche Beschränkungen unter einer anderen Flagge. Es muß deshalb auch das Augenmerk darauf gerichtet werden, daß im Zusammenhang mit Maßnahmen der Verwaltungsvereinfachung und -beschleunigung der Naturschutz nicht auf der Strecke bleibt.

Vom neuen Gesetz erwarte ich mir, daß das sicher schwierige Verhältnis zwischen Naturschutz und Landwirtschaft auf neue Füße gestellt wird. An der Beibehaltung der höchst unglücklichen Formulierung des § 1 Abs. 3 Halbsatz 2 liegt offenbar niemand.

Die Landwirtschaftsklausel selber hat für die Landwirtschaft eine wichtige Abschirmfunktion; in einer modernisierten Form wird sie, so jedenfalls die bayerischen Naturschutzverbände, auch auf Verbandsseite akzeptiert werden können.

Wegen der besonderen Rolle der Landwirtschaft für die Gestaltung und Pflege unserer Kulturlandschaft sollten aber auch bundeseinheitlich Ausgleichszahlungen eingeführt werden, wenn die Landwirtschaft bei der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung vom Naturschutz höhere Auflagen zu gewärtigen hat. Diese Zahlungen müssen aber unter sozialen Gesichtspunkten gestaffelt werden. Sie waren ja bei früheren Novellierungsversuchen jeweils der Anlaß des Scheiterns.

Ich kann leider auch heute nicht umhin, hier festzustellen, daß es ohne eine finanzielle Beteiligung des Bundes nicht geht. Zwar ist Naturschutz grundsätzlich Ländersache. Aber viele Maßnahmen beruhen

auf Bemühungen gerade des Bundes zur Erhaltung gesamtstaatlich repräsentativer Gebiete oder auf den internationalen Verpflichtungen. Daher ist es nicht vertretbar, die damit verbundenen Kosten alleine den Ländern anzulasten. Es handelt sich bei den Ausgleichszahlungen an die Landwirte um eine echte Gemeinschaftsaufgabe, die, weil eben auch der Landwirtschaft nützlich, im Rahmen der Agrarstrukturverbesserung zwischen Bund und Land aufgeteilt werden müssen.

Der Vertragsnaturschutz hat sich als neues Naturschutzinstrument bewährt und muß auch im Bundesgesetz verankert werden, ohne daß aber das Primat des hoheitlichen Handelns aufgegeben wird.

Wichtig für das erforderliche Vertrauensverhältnis zwischen Landwirtschaft und Naturschutz ist auch eine Zusicherung an die Landwirte, daß sie nach der Teilnahme an Förderprogrammen ihre ursprüngliche Nutzung auch dann wieder ungehindert aufnehmen dürfen, wenn sich während der extensiven Bewirtschaftung wertvolle Biotope gebildet haben.

Soweit ich sehe, besteht über die Notwendigkeit eines Biotopverbundes allgemeine fachliche und naturschutzpolitische Einigkeit. Dann muß aber auch dafür gesorgt werden, daß der Naturschutz, wenn es um die Realisierung geht, nicht nur als Bittsteller gegenüber privaten oder anderen Verwaltungen auftreten muß, sondern daß er notfalls ein eigenes Planungs- und Umsetzungsinstrument an die Hand bekommt, wie es jede andere Fachverwaltung für ihre Planungen auch hat.

Ziel der Novelle muß auch die Vereinfachung sein. Oft hat sich gerade die Kompliziertheit von Regelungen als Hindernis für eine befriedigende Umsetzung erwiesen.

Als Beispiel nenne ich nur die Eingriffsregelung. Gerade weil sie von naturschutzfremden Verwaltungen vollzogen wird, muß sie einfach, klar und wirksam sein.

Schwer handhabbare Gesetzesbegriffe oder die auch naturschutzfachlich unbefriedigende Unterscheidung zwischen Ausgleich und Ersatz tragen nicht zum wirksamen Vollzug bei.

Die Novelle muß endlich klar sagen, daß auch die Bundesbehörden dem Naturschutzrecht - und das kann wegen der Verfassungslage im wesentlichen nur Landesnaturschutzrecht sein - unterworfen sind. Es geht - zumal nach Einführung der Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz - nicht an, daß immer noch Bundesbehörden sich anheischig machen, außerhalb der allgemeinen Verpflichtung zum schonenden Umgang mit der Natur zu stehen. Darüber hinaus verfügt der Bund in allen Ländern über ökologisch besonders wertvolle Grundstücke. Die gesetzliche Verpflichtung, diese vorrangig Naturschutzzwecken zu widmen, ist überfällig. Als Vorbild könnte der 1986 für Grundstücke des Freistaats Bayern eingeführte § 2 Abs. 1 BayNatSchG dienen.

Die Novellierung darf sich letztlich nicht auf das Naturschutzgesetz selber beschränken. Die Ziele des Naturschutzes umfassen die gesamte natürliche Umwelt und damit auch alle naturschutzrelevanten Politikbereiche. Die Vorschriften beispielsweise des Energierechts, des Wasserstraßengesetzes oder des Berggesetzes müssen in gleicher Weise auffordern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu bewahren und mit den Naturgütern schonend umzugehen.

Ich hoffe, daß wir die zwei vor uns liegenden Tage nutzen können, um einer Klärung der noch offenen Fragen näher zu kommen. Wir sollten uns alle klar sein, daß die Novellierung des Naturschutzgesetzes

in der Öffentlichkeit einerseits sehr kritisch beäugt wird, andererseits aber unter einer weiteren Verzögerung insgesamt die Glaubwürdigkeit der Naturschutzpolitik leiden würde. Ich wünsche der Tagung einen großen Erfolg.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Thomas Goppel
Bayerischer Staatsminister für
Landesentwicklung und Umweltfragen
Rosenkavalierplatz 2
D-81925 München

Bewährte Stärken und ausbaufähige Ansätze des Bundesnaturschutzgesetzes

Berndt HEYDEMANN

Vorbemerkung

Das Bundesnaturschutzgesetz von 1976 ist seit 20 Jahren im wesentlichen nur durch eine Artenschutznovelle (1987) an die ökologische Entwicklung, die wachsenden ökologischen Ansprüche (ökologisches Bewußtsein) und den naturwissenschaftlichen Erkenntnisgewinn angepaßt worden. Dieser bisherige Novellierungsumfang genügt nicht, und zwar aus verschiedenen Gründen:

Erstens könnte es so scheinen, als wenn die im Bereiche der Luftreinhaltung (Bundesimmissionschutzgesetz), der Abwassergesetzgebung (Wasserhaushaltsgesetz) und der Abfallgesetzgebung (Bundesabfallgesetz, Kreislaufwirtschaftsgesetz) erfolgten Gesetzgebungen und entsprechenden Verordnungen mit ihren mehrfach erfolgten Novellierungen überwiegend alleine die Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes sicherstellen könnten.

Dies würde eine falsche Priorität für den "Technischen Umweltschutz" setzen und eine gefährliche Rechts-Entwicklung im Umweltbereich begünstigen.

Zweitens haben sich die wissenschaftlichen Erkenntnisse als Grundlagen des Naturschutzes wesentlich erweitert.

Drittens haben sich in der Anwendungspraxis des Bundesnaturschutzgesetzes zahlreiche Mängel und Mißverständlichkeiten im Gesetz herausgestellt.

Viertens sind die Grundsätze der ökologischen Funktionsfähigkeit der Natur - unter Darstellung der Beziehungen zum Bodenschutz, zum Klimaschutz und zum Gewässerschutz - klarer zu definieren und als "Roter Faden" in das Gesetz einzubeziehen.

Für ein Gesetz, das den biologischen Naturschutz als Rahmengesetz regeln soll, ist es besonders wichtig, daß die in dem Gesetz formulierten Ziele und Grundsätze auch wirklich denjenigen Gesetzmäßigkeiten und Strategien der Natur entsprechen, die zur Selbstorganisation und Selbsterhaltung der Natur von dieser selbst in jahrmillionenlanger Evolution entwickelt wurden und seitdem in der Natur auch streng innegehalten worden sind. Wenn wir Grundsätze des Naturschutzes in einem Gesetz in zufälliger Auswahl oder nur beispielhaft oder sogar widersprüchlich und zum Teil auch naturwissenschaftlich falsch einbringen, begünstigen wir die heute in der Öffentlichkeit üblich gewordene "Pseudo-Ökolo-

gie" aus einem Gemisch von Human-Hygiene, Rückzugs-Position im Naturschutz, menschenbezogener Ästhetik, von Wirtschaftsanspruch und kindlicher Plausibilität.

Natur- und Umweltschutzgesetze sind also nur dann wirklich als "ökologisch" zu bezeichnen, wenn sie die Naturprinzipien zur Selbstorganisation des Lebendigen wenigstens in den besonders wichtigen Ansätzen voll und ohne Abstriche oder Schnörkel aufnehmen.

Eine anthropozentrisch formulierte Naturschutz-Ideologie hilft den Menschen und der Natur weder kurzfristig noch langfristig.

Zu den anthropozentrischen Zielsetzungen im Naturschutzrecht gehören z.B. der Grundsatz "Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts" Höchstens einzelne Organismen können "Leistungen" erbringen, aber nicht Ökosysteme. Ein weiteres Beispiel anthropozentrischer Formulierungen ist der Grundsatz "Erhaltung der Natur um der zukünftigen Generationen willen" Angemessen ist statt dieses Grundsatzes vielmehr, daß die Natur in erster Linie "um ihrer selbst willen" erhalten werden muß. Denn ein erheblicher Anteil der heute in Entscheidungspositionen wirkenden Personen ist mit dem derzeitigen Zustand zufrieden trotz des Wissens um die Gefährdung von 50 % des gesamten Arteninventars Mitteleuropas. Diese Zustands-Bewertung ist nicht nur als "Vorwarnung" für einen möglicherweise in der Zukunft eintretenden Schaden zu sehen, sondern als gleichbedeutend mit schon jetzt eingetretenen großen Schäden. Also ist das Argument des Schutzes der Natur "für zukünftige Menschengenerationen" angesichts der heute vornehmlich pragmatisch, also vorwiegend gegenwartsbezogen denkenden Generation einerseits wirkungslos und begünstigt andererseits tragische "pseudo-ökologische" Kompromisse.

Weitere Beispiele für falsche Formulierungen von Naturschutz-Grundsätzen im Bundesnaturschutzgesetz und in den deutschen Ländernaturschutzgesetzen sind beispielsweise:

"Der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft kommt für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft eine zentrale Bedeutung zu".

"Der Verlust oder die Verminderung der natürlichen Fruchtbarkeit und Ertragsfähigkeit der Böden sind zu vermeiden"

"Die Beeinträchtigung insbesondere des örtlichen Klimas ist zu vermeiden"

"Die Vegetation ist im Rahmen einer ordnungsgemäßen Nutzung zu sichern"

"Die Wiederherstellung eines menschengerechten, ökologischen Gleichgewichtes ist anzustreben"

Zu den vielen Dienstleistungen der Natur für den Menschen gehören nicht nur die schon heute monetär bewerteten Nutzeffekte, sondern auch die noch wichtigeren Wohlfahrtsleistungen oder auch Gratisleistungen der Natur für den Menschen. Hier sind vor allem zu nennen:

Reinigung der Luft

Sauerstoffproduktion

Kohlendioxid-Absorption

Festlegung des im Kohlendioxid enthaltenen Kohlenstoffs (Bioproduktion als "Kohlenstoff-Senke")

Reinigung des Rohwassers für Zwecke der Verwendung als Badewasser und als Trinkwasser

Aufbau der Humushorizonte des Bodens

ästhetische Werte der Natur

Erhaltung der Natur als ethisch-sozialer Partner des Menschen.

Diese Leistungen der Natur sind als "Gratisleistungen" bisher nicht mit monetärer Bewertung versehen worden, weil sie auf dem Markt kein Handelsgut darstellen - im Gegensatz etwa zu den Dienstleistungen der Natur als Holzproduzent, als Nahrungsproduzent, als Faserproduzent oder als Ölproduzent. Die wichtigsten Gratisleistungen der Natur für den Menschen sind aber auch wegen ihrer monetären Nichtbewertung bisher von der Politik nicht als schützenswert erkannt und damit auch nicht in die umwelt- und wirtschaftspolitischen Arbeitskonzepte eingebaut worden.

Um den Novellierungsbedarf für das Bundesnaturschutzgesetz richtig einzuschätzen, muß man sich zunächst einige neue Erkenntnisse der Naturschutzforschung zu eigen machen:

1 Die Entwicklung der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die ökologischen Gesetzmäßigkeiten der Natur und deren Schutzbedürfnisse

Naturschutz kann sich für die Erhaltung der Natur nur dann hilfreich auswirken, wenn den Zielsetzungen und Methoden der Naturschutzmaßnahmen die natürlichen ökologischen Funktionen und Prozesse der Natur zugrundegelegt werden. Der Naturschutz darf nicht durch vom Menschen neu erfundene "ökologische Phantasie-Ziele" und etwa der Gärtnerei nachgeahmte Pflegemethoden bestimmt werden.

In den letzten zwei Jahrzehnten haben sich entscheidende Änderungen im ökologischen Naturverständnis der Allgemeinheit und auch sehr wesentliche neue Bewertungen und Vertiefungen durch neue naturwissenschaftliche Erkenntnisse über die ökolo-

gischen Naturzusammenhänge ergeben. Zu den wissenschaftlich wichtigen Erkenntnissen gehören vor allen Dingen folgende Feststellungen:

- Die sog. "häufigen" Arten haben für die Überlebensfähigkeit der Natur eine große Bedeutung. Diese Arten bestimmen im wesentlichen die Bioproduktion, die dominierenden ökologischen Prozesse und damit den Naturhaushalt; "häufige" Arten umfassen meist nicht mehr als 20 % des jeweiligen Arteninventars. "Häufige" Arten bedürfen also eines ausdrücklichen Schutzes durch das Bundesnaturschutzgesetz.

- Die sog. "seltene" Arten haben für die Bereitstellung ständiger Anpassungskapazitäten der Natur und damit für ihre evolutiven Fortschritte (Veränderungen und Adaptationen) eine große Bedeutung.

- Der räumliche Zusammenhang von Biotopen (Biotopverbund-Systemen) ist von großer Wichtigkeit für den Naturhaushalt und insbesondere für die innerartliche Vielfalt. In zahlreichen wissenschaftlichen Arbeiten ist in den letzten 20 Jahren die Rolle des räumlich engen Kontaktes von ökologisch verwandten Biotopbeständen für den Gen-Austausch zwischen den Populationen einer Art (innerartliche Biodiversität), für die Vergrößerung des Aktivitätsraumes bei Arten mit großem Aktivitätsradius, für Ausbreitungs-Wanderungen (Migrationen), für Arten mit Mehrfach-Biotopbindung in den einzelnen Lebensphasen oder in saisonaler Differenzierung u.a. hervorgehoben worden. Schon das Aktionsprogramm 1983 - ein Programm von 50 unabhängigen Wissenschaftlern im Auftrag der Bundesregierung - hat diese Forderungen aufgestellt und umfassend begründet. Dasselbe gilt für die Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen bei der Bundesregierung. In diesen Zusammenhang gehört auch die Bedeutung des Minimalareals von Arten und Ökosystemen für die Entwicklung der typischen Artenvielfalt und Artendichte (mit anderen Worten: die Wichtigkeit großflächiger Biotope für den Artenschutz).

- Der Typus insularer Verteilung von Biotopbeständen (Standorten) des gleichen Biotoptyps wirkt sich - im Zusammenhang mit der Abstandsweite der betreffenden Bestände bestimmter Biotoptypen - für wandernde Tierarten nachteilig aus.

- Der Naturschutz muß auf der gesamten Fläche stattfinden und nicht nur in den "Vorranggebieten des Naturschutzes". Dafür bedarf es der Abstufungskonzepte in den Naturschutzzielen.

- Flächenschutz muß auch international übergreifend organisiert werden, z.B. im Bereich des Wattenmeeres und von Grenzflüssen (wie der Oder) bzw. von großen Grenzmooren (wie das Jardeleunder Moor/Fresloer Moor zwischen Deutschland und Dänemark) oder der Alpen bzw. der montanen Regionen (z.B. Harz).

- Es wird die große Rolle von Schlüsselarten ("Key species") für die Erhaltung oder Stabilisierung von

Ökosystemen herausgestellt. Sie sind vielfach von besonderen Lebensstätten (Habitaten) abhängig (z.B. von Altbäumen, von Totrinden, von Steinhäufen oder unbewachsenen Bodenabbruchkanten) und bestimmen den Ablauf und die Intensität zahlreicher Prozesse in Ökosystemen.

- Die Erhaltung großer und kleiner Struktureinheiten in Biotopen oder Biotopkomplexen ist herauszustellen, z.B. die Gliederungsvielfalt einer Landschaft oder die Gliederungsvielfalt von Biotop-Zonierungen oder der Vielfalt von kleinen Habitaten. Neben dem Schutz von Prozessen ist also der Schutz von Strukturen herauszustellen.

- Die Natur erhält sich nur aufgrund einer Fülle von funktionellen Zusammenhängen in Ökosystemen, z.B. über die Verknüpfung mit Hilfe von Nahrungsketten sowie über die Vernetzung durch Stoffflüsse und Energieflüsse, zum Teil über Kreisläufe (Recycling-Vorgänge).

- Neben den ökosystemaren Besonderheiten der Kulturlandschaft ist der Wert der unbeeinflussten Entwicklung der Natur zu verdeutlichen: Die wildlebenden Pflanzen und Tierarten sind überwiegend Formen, die "Naturwildnis" bevorzugen und vielfach vollständig auf "ungepflegte" und "unbeeinflusste" Biotopentwicklung angewiesen sind; daraus ergibt sich, daß Sukzessionsverläufe geschätzt werden müssen.

- Die verschiedenen Gleichgewichtszustände in Ökosystemen erhalten sich großenteils über Rückkopplungseffekte; Schwankungen, namentlich in den Populationsentwicklungen ("stabilisierte Dynamik") sowie in bezug auf die Vielfalt der Prozesse, die den verschiedenen Gleichgewichtstypen zugrundeliegen, gehören in bestimmten Grenzen zum natürlichen Erscheinungsbild der Natur.

- Da die Natur nach bestimmten Maßstäben für ihre "Funktionsfähigkeit" (statt "Leistungsfähigkeit") arbeitet, muß der Naturschutz diese Maßstäbe in Qualitätszielen definieren.

- Die makro- und mikroästhetischen Eigenschaften der Natur sind naturwissenschaftlich vielseitig interpretierbar und sind zugleich ein hoher Naturschutz-Wert.

- Die Definition und Umsetzung von Verantwortung des Menschen für den Naturschutz ist nicht nur aus ökologischen Nutzen-Überlegungen für den Menschen ableitbar, sondern bedarf auch der Entwicklung von ethischen Positionen. Daraus leitet sich die Forderung der sozialgerechten Partnerschaft des Menschen zur Natur und ihrer philosophischen Begründung ab (z.B. in Gestalt der weiteren Ausformung des Prinzips "Verantwortung").

2 Ökologische Strategien der Natur

Die zahlreichen alten und neuen Erkenntnisse über das "ökologische Funktionieren" der Natur sind in über 100 Gesetzmäßigkeiten und Regeln in moder-

nen Ökologie-Lehrbüchern zusammengefaßt worden. Diese Regeln kreisen um den zentralen Fragenkomplex:

Wie funktioniert Natur und wovon sind die Funktionen im einzelnen abhängig?

Zu diesen vielen Regeln und Gesetzmäßigkeiten gehören z.B.:

- die Prinzipien und Konzepte zur biologischen Regulation
- die Regeln der Produktion und ihres Abbaus, also des Abbaus von Stoffen in der Natur
- die organischen Gleichgewichte (Homöostase) eines Ökosystems und ihre Regulation
- die Produktivität und ihre Abhängigkeiten
- die Primär- und Sekundärproduktion und ihre Steuerung
- die ökologischen Wirkungsgrade von Prozessen
- die ökologischen Nahrungs-Pyramiden und ihr Aufbau
- die Energetik der Ökosysteme
- die Wirkung der limitierenden Öko-Faktoren
- die Rolle der Randeffekte von Ökosystemen
- die Organisation der Populationen in bezug auf die Geburtenrate, Sterblichkeitsrate, Altersverteilung, Populationsfluktuationen
- die Verteilungsbilder von Organismen
- die Unterschiede von Individualverhalten und Populationsverhalten usw..

Man kann diese zahlreichen Regeln auf etwa 10 ökologische Hauptstrategien der Natur zu reduzieren versuchen, um eine einfachere Übersicht zu gewinnen. Diese Strategien müssen sich in den Zielen und Grundsätzen eines Naturschutzgesetzes wiederfinden, um eine anthropogen-ökologische Fehlentwicklung des Naturschutzes zu verhindern.

Ich formuliere diese 10 Strategien:

1. Strategie der Vielfalt (Biodiversität):

Die Natur arbeitet mit Millionen von "Begabungstypen", die man schlechthin als "Arten", aber auch als "Unterarten" oder "ökologische Rassen" bezeichnet. Sie nutzen Zehntausende von Lebensraumtypen (Biotoptypen und Habitattypen) auf der Welt und etwas über 500 Biotoptypen in Mitteleuropa. Innerhalb der Arten und Unterarten gibt es Millionen von "Begabungsvarianten", also im Rahmen der innerartlichen genetischen Vielfalt. Das neue naturschutzpolitische Stichwort für diesen Strategiebereich der Natur lautet: "Innerartliche Biodiversität" Dadurch wird in der Natur die Nutzung unterschiedlicher Raum-, Stoff- und Energieressourcen bei unterschiedlichen Ökoklimata ermöglicht und somit eine gleichmäßige Umsetzung der angebotenen Ressourcen und ihre konstante Wiederauffüllung über verschiedene Typen von Nahrungskreisläufen.

2. Strategie der Spezialisierung:

Die ökologische Spezialisierung der Arten und ihrer verschiedenen ökologischen Unterarten und ökologischen Rassen auf bestimmte Raumstrukturen, Mi-

koklimatypen und Nahrungsangebote hat nicht nur die Vermeidung von verdrängender Konkurrenz zum Ziel, sondern auch die möglichst gleichmäßige und energiesparende Nutzung der Energiere Ressourcen ("Spezialisten" sind sparsamer als "Ubiquisten"). Bei häufig wechselnder Umweltqualität haben Ubiquisten ("Alleskönner") Vorteile, besonders wenn Stoffe/Energie (z.B. in anthropogen bestimmten, eutrophen Lebensräumen) reichlich angeboten werden. Spezialisten sind in stoff- und energiearmen (oligotrophen) Lebensräumen und Zeitabläufen vor den Ubiquisten bevorteilt. Die Natur hat beide Typen nebeneinander entwickelt. Der Artenschutz darf sich nicht nur auf die Spezialisten konzentrieren, obwohl sie in der Regel gefährdeter sind als die Ubiquisten (letztere sind zum Teil auch Opportunisten der anthropogenen, durch Ressourcenüberfluß gekennzeichneten Systemen). Es sind also die Arten ohne besonderen Biotop-Anspruch genauso schützenswert wie die Arten mit Sonder-Ansprüchen.

3. Strategie der Rentabilität:

Alle Aktivitäten der Organismen müssen sich stofflich und energetisch "lohnen" "Ökologische Rentabilität" bedeutet die Erzielung größter Effekte bei möglichst geringem Arbeitsaufwand. Für den Arten- und Biotopschutz bedeutet dies: Liegen Nahrungsquellen weit auseinander oder sind Brut- und Nahrungsgebiet zu weit voneinander entfernt, funktionieren die entsprechenden Systeme unrentabel und arbeiten sich daher in den ökologischen "Konkurs" Konsequenz: Biotopverbundsysteme schaffen.

4. Strategie der Begrenzung des Konsums:

Der Ressourcenverbrauch (biologisches Konsumverhalten) wird in der Natur oft begrenzt, bevor eine bestimmte Teilressource vollständig verbraucht ist. In der Regel werden gleichmäßig erneuerbare Ressourcen vor nur kurzfristig verfügbaren Ressourcen bevorzugt. Diese Strategien tragen zur dauerhaften Existenz-Absicherung der Populationen an bestimmten Standorten bei; die Konsum-Prozesse dieser Art ändern sich, wenn sie z.B. durch Eutrophierung (zu große Fruchtbarkeit) des Standortes, gestört werden. Agrarische Standorte zeigen für die meisten Arten einen zu "fruchtbaren" Boden.

5. Strategie der Stabilität:

Die Natur hat die Tendenz, nicht mit ständig wechselnden Arteninventaren in den jeweiligen Biotopen zu arbeiten, sondern diese Arteninventare möglichst konstant zu halten. Es sollen dadurch möglichst geringe Schwankungsbreiten in der Populationsdichte und im Stoff- und Energieumsatz erreicht werden. Ständige und verschiedenartige Einflüsse des Menschen auf Ökosysteme stören dieses Prinzip. Gerade die intensive und schwankende Nutzung von Ökosystemen und die damit verbundene Ressourcenentnahme verstärkt die Unstabilität von Ökosystemen. Konsequenz: Überwiegend be-

darf der Naturschutz des "Prinzips der Nichtnutzung" der Biotope.

6. Strategie der verschiedenen Gleichgewichte:

Diese Strategie ist ein Parallel-Ansatz zur Stabilitäts-Strategie. Natur versucht damit auch unter Einführung von Steuerungselementen - Stoffgleichgewichte, konkurrenzbezogene Gleichgewichte und dichtebezogene Gleichgewichte zu erhalten und durch Rückkopplungs-Mechanismen abzusichern. Dies gelingt um so leichter, je stärker die Vernetzung der Ökosysteme aufgebaut ist und erhalten werden kann. Konsequenz: Die natürliche Artenvielfalt wiederherstellen.

7. Strategie der räumlichen und zeitlichen Kontinuität:

Nachhaltige, tradierte Raumbeziehungen der verschiedenen Arten tragen zur Bindung an bestimmte Standorttypen bei (Heimatbeziehung); dabei erfolgt auch eine exakte Determinierung der zeitlichen Abläufe der Aktivitäten, vor allem abgestimmt auf die mikro- und makroklimatische Jahres- und Tagesperiodik der betreffenden Standorte. Die Systeme reagieren empfindlich auf Störungen im natürlichen Raum- und Zeitgefüge. Konsequenz: Ersatzmaßnahmen für Eingriffe müssen in möglichst geringer Entfernung vom Eingriffsort durchgeführt werden. Hier ist auch das Prinzip des "Biotopverbunds" ableitbar.

8. Strategie der sanften (überlappenden) und nicht vollständig verdrängenden Konkurrenz:

Die Strategie ist ein paralleler Ansatz zur Strategie der Spezialisierung. Die Biotop- und Habitatkomplexe sowie die tagesperiodisch gestaffelten Faktoren-Kombinationen müssen so gestaffelt sein, daß sich die Arten räumlich und zeitlich aus dem Weg gehen können. Konsequenz: Vielfältigen Aufbau in den Ökostrukturen von Biotopen und Habitaten erhalten.

9. Strategie der visuellen Ästhetik:

Es wird zu wenig beachtet, daß für sinnesphysiologisch anspruchsvolle Tiergruppen, insbesondere Wirbeltiere, aber auch zahlreiche Insektengruppen wie Libellen, Hautflügler (Bienen und Wespen) und Schmetterlinge verschiedene nahrungs-, raum- und klimabezogene Bindungen (psychologische Bindungen) auch an bestimmte Strukturen und Landschaftstypen, Formen und Farben bestehen können. Solche Bindungen sind oft nicht primär auf bestimmte stoffliche Abhängigkeiten rückführbar. Hier spielt vielmehr die strukturelle Ordnung bzw. Anordnung von Formen und Farben sowie Farbmustern eine große Rolle, die jeweils eine "Wiedererkennbarkeit" oder "Unverwechselbarkeit" der speziellen Umwelt zugleich garantieren. Darin spiegelt sich das Prinzip "der ästhetischen Ordnung" wider. Die Erhaltung der "Schönheit der Natur" ist also nicht nur als Anspruch des Menschen gegenüber der Natur zu verstehen, sondern ist als ein Selbstwert-Schutzprinzip gegenüber der Natur von Bedeutung.

10. Strategie der arttypischen Sozialisation und Mobilität:

Sie beruht auf der Entwicklung lebenswichtiger sozialer Muster, oft in Verbindung von bestimmten Bewegungsabläufen und langfristigen mobilen Aktivitäten bzw. Wanderungsvorgängen; dazu gehört auch der Bereich der beanspruchten Raumgrößen und der Lage der einzelnen bei Wanderungen berührten Gebiete. Lebensräume müssen strukturell, vor allem auch größenmäßig so beschaffen sein, daß arttypische Sozialisationsvorgänge dauerhaft entstehen können und langfristig absicherbar sind. Dabei darf die Tages- und Saisonaktivität der Arten die jeweiligen Organismengruppen nicht aus ihrem typischen Lebensraum herausführen. Zugleich muß auch die Treff-Wahrscheinlichkeit entsprechender Biotope oder Habitate, also die Koinzidenz-Wahrscheinlichkeit bei Mobilitäts- oder Migrationsintensität der Arten entsprechend groß sein.

3 **Bewährte Stärken im jetzigen Bundesnaturschutzgesetz**

1. Das Bundesnaturschutzgesetz hat einen wichtigen Beitrag zur Grundkonzeption des Naturschutzes geleistet.
2. Der Arten- und Biotopschutz hat durch die Novellierung 1987 eine auch für die Länder-Gesetzgebung hilfreiche Ausformung erhalten. Das gilt insbesondere für den § 20c.
3. Die Regelung der Landschaftsplanung stellt eine vernünftige Grundlage für die heutigen weitergehenden Ansprüche der Naturschutzplanung dar. Die Landschaftsplanung wurde durch das Bundesnaturschutzgesetz bundesweit angeregt; in manchen Ländern wurde daraus ein flächendeckender Landschaftsplanungsanspruch; in anderen Ländern wurde die Landschaftsplanung gleich in die Baupläne integriert (ohne Abwägungsklausel) oder hat in anderer Form einen verbindlichen Charakter erhalten.
4. Die Eingriffsregelungen sind als Basis für weitergehende, zukünftige Ausformungen zu sehen. Vor allem beginnt das Eingriffsrecht prinzipiell auch in Richtung der Länder-Naturschutzgesetze zu greifen (nicht sachgerecht ist die momentane Tendenz zur Kompensationsleistung von biologischem Naturschutz durch technischen Umweltschutz, also die kompensative Gründung eines "Ökopools"), da flächenbedingter Artenverlust beispielsweise nicht durch verbesserte Abfallwirtschaft kompensiert werden kann.
5. Wichtig ist die Aufnahme der Zielbestimmung des Naturschutzes auch für die besiedelten Bereiche (Innenbereich) im bisherigen Bundesnaturschutzgesetz (das Investitionserleichterungsgesetz schmälert diesen Bereich allerdings wieder in unzuträglicher Weise).
6. Die Schaffung der Schutzkategorie des "Nationalparks" hat einen wichtigen Beitrag für den Naturschutz gebracht.

7. Positiv ist in den §§ 8a bis 8c der Ansatz, daß die Gemeinde für die Ausgleichs- und Ersatzleistungen des Naturschutzes verpflichtet bleibt und nicht alleine der Bauherr für die Umsetzung dieser Verpflichtung verantwortlich ist. Dies ist wichtig vor allem für die Fälle, in denen (noch) kein Bauherr bestimmt ist, sondern die Gemeinde die Bauplanung zunächst ohne Bauherren betreibt.

4 **Neue naturschutzrechtliche Erfordernisse im Hinblick auf die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes**

Aus den Notwendigkeiten zur Unterstützung und nachdrücklichen Absicherung der lebenden Natur ergeben sich wichtige naturschutzpolitische und naturschutzrechtliche Zielsetzungen im Hinblick auf das Bundesnaturschutzgesetz und dessen notwendige Novellierung.

Der (biologische) Naturschutz ist in diesem Zusammenhang als übergeordnetes Umweltschutz-Prinzip gegenüber dem technischen Umweltschutz zu bestimmen und nicht umgekehrt. Der "Biologische Naturschutz" definiert sich über den Schutz der lebensnotwendigen Ansprüche der lebendigen Welt. Daraus sind wiederum die Erfordernisse des "Technischen Umweltschutzes" (Schutz vor den Auswirkungen von Abwasser, Abfall, Abluft, Klimaänderungen vorwiegend durch technische Maßnahmen des Menschen) abzuleiten.

Außerdem muß der Naturschutz mit Hilfe von mehr politischer Stärkung ein gleichwertiger Partner für alle Verwaltungsbereiche (insbesondere der Eingriffsverwaltung wie Straßenbau und Bauplanungsbehörden u.a.) werden und darf nicht zum "Restnutzer" kleiner politischer und verwaltungsbezogener Spielräume degradiert werden. Eine solche Gleichwertigkeit darf nicht erst von Fall zu Fall für die Naturschutzbehörden durch Unterstützung z.B. der ehrenamtlich arbeitenden Verbände erkämpft werden. Vielmehr muß diese Gleichwertigkeit vor allem durch den Zwang zur Einvernehmlichkeit, der den Eingriffsbehörden gegenüber (in bezug auf den Naturschutz) formuliert werden muß, für den Naturschutz durch entsprechende Regelungen im Bundesnaturschutzgesetz erreicht werden.

Im folgenden werden diese Anforderungen aus den neuen Erkenntnissen der Naturschutzforschung, der daraus herleitbaren Strategien der Natur zu ihrer Selbstorganisation und Selbsterhaltung und aus den ausbaufähigen Ansätzen und Stärken des bisherigen Bundesnaturschutzgesetzes abgeleitet (Kapitel 1 bis 3):

4.1 **Novellierung der Ziele und Grundsätze des Bundesnaturschutzgesetzes**

Die Ziele und Grundsätze des Bundesnaturschutzgesetzes müssen neu formuliert werden. Neben zahlreichen Änderungen sollen auch wesentliche Grundsätze hinzugefügt werden. Der Vergleich der Ländernaturschutzgesetze zeigt, daß viele der Län-

der eine wesentliche Hilfe durch Formulierung von Grundsätzen durch das Bundesnaturschutzgesetz benötigen. In anderen Fällen sind wichtige Grundsätze in manchen Ländernaturschutzgesetzen bereits enthalten, die das Bundesnaturschutzgesetz nicht aufweist. Hier ist die Entwicklung der Ländernaturschutzgesetze unbedingt durch das Bundesnaturschutzgesetz nachzuvollziehen. Im folgenden werden wichtige Grundsätze des Naturschutzes für das Bundesnaturschutzgesetz genannt.

4.2 Die weiteren Notwendigkeiten der Novellierung der Ziele und Grundsätze des Bundesnaturschutzgesetzes

§ 1 Ziele des Naturschutzes

(1) Die Natur ist im unbesiedelten und besiedelten Bereich so zu schützen und zu entwickeln, daß

die Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, alle Organismen-Arten, Ökosystem- und Biotoptypen, ihre typische Vielfalt, Eigenart und Schönheit als Lebensgrundlage für Natur und Mensch und als Voraussetzung für langfristige und zugleich naturerhaltende Nutzungsmöglichkeiten nachhaltig gesichert sind.

(2) Die sich aus Absatz (1) ergebenden Anforderungen werden durch die gesetzlichen Anforderungen im Bereich des Wasser- und Gewässerschutzes, der Luftreinhaltung, des Bodenschutzes und der Abfallwirtschaft ergänzt.

Begründung zu Absatz (1) und (2):

- a) "Leistungen" im Sinne des Naturschutzes zeigen nur einzelne Organismen, aber nicht Ökosysteme.
- b) Die Nutzungsfähigkeit des Naturhaushaltes ergibt sich von selbst aus dem Anspruch auf Erhaltung der Lebensgrundlagen des Menschen.
- c) Die "Erholung" gehört zu den "Lebensgrundlagen des Menschen"
- d) "Mikroorganismen" sind auch schützenswert, gehören aber überwiegend nicht zur "Pflanzen- und Tierwelt"
- e) Abwägungsklauseln werden in Wirtschaftsgesetzen und Verkehrsgesetzen nicht unter den "Zielen" dieser Gesetze genannt.
- f) Landwirtschaftsklauseln - welcher Fassung auch immer - gehören nicht zu den "Zielen" des Naturschutzes.
- g) "Pflege" ist eine Methode des "Schutzes" und kann als eigenes Ziel entfallen. Dasselbe gilt für "Landschaftspflege" in der Formulierung des Gesetzstitels und des § 2.

Grundsätze des Naturschutzes

Notwendige Ergänzungen bzw. Änderungen sollten in folgenden Bereichen insbesondere vorgenommen werden:

- Naturgüter sind grundsätzlich sparsam zu nutzen, auch wenn sie erneuerbar sind. Nicht erneuerbare Naturgüter sind in der Regel gar nicht mehr außer-

halb von organisierten Kreisläufen in Nutzungen einzubeziehen.

- Zu streichen: Erhaltung der "Fruchtbarkeit". Begründung: Der Begriff ist gleichbedeutend mit "Eutrophie"; Die "Eutrophierung" (Produktionssteigerung) in der Landschaft gehört zu den wesentlichsten Ursachen des Arten- und Ökosystemsterbens.

- Beeinträchtigungen des Klimas sind insgesamt zu vermeiden (das "örtliche Klima" sollte nicht in den Vordergrund des Schutzes gestellt werden).

- Streichung: Die "Vegetation" ist im Rahmen einer ordnungsgemäßen Nutzung zu sichern. Begründung: Der Schutz der Vegetation ist mit solchen Methoden-Vorschriften eben gerade nicht absicherbar, weil es rechtlich abgestimmte Formulierungen für ordnungsgemäße Nutzungen im ökologischen Sinne noch nicht gibt.

- Der Satz "Zugang zu Landschaftsteilen für die Erholung ist zu erleichtern" sollte gestrichen werden und stattdessen sollte es heißen: Zur Erholung und sonstigen Freizeitgestaltung sind "Naturerlebnissräume" zu schaffen.

- Der Naturhaushalt sollte als Wirkungsgefüge von Boden, Wasser, Luft, Klima, Tieren und Pflanzen in seinen räumlich abgrenzbaren Teilen so gesichert werden, daß die standortprägenden biologischen Funktionen, Stoff- und Energieflüsse sowie landschaftliche Strukturen erhalten, entwickelt oder wiederhergestellt werden.

- Bei der Nutzung der Naturgüter, welche die Natur beeinträchtigen, ist die Möglichkeit weniger beeinträchtigender Verfahren oder des Einsatzes von Substituten zu berücksichtigen.

- Der Boden ist in seinen verschiedenen Bodenformen mit ihren ökologischen Funktionen, ihrem natürlichen Nährstoffgehalt und übrigen chemischen, physikalischen, biologischen und auch natur- und kulturgeschichtlichen Eigenarten zu erhalten.

- Mit den Bodenflächen ist sparsam umzugehen. Unbebaute Bereiche sind wegen ihrer Bedeutung für den Naturhaushalt in der dafür erforderlichen Größe und Beschaffenheit frei von baulichen Anlagen zu erhalten.

- Straßenausbauten haben Vorrang vor Neubauten.

- Natürliche und künstliche Abgrenzungen zwischen Ortschaften und der freien Landschaft sollen nicht mit baulichen Anlagen überschritten werden.

- Unvermeidbare Beeinträchtigungen bei der Gewinnung von oberflächennahen Bodenschätzen, bei Abgrabungen und Aufschüttungen der Natur sind durch Renaturierungsmaßnahmen so zu mindern oder auszugleichen, daß eine natürliche Entwicklung gefördert wird; ausgebeutete Flächen sollen Zwecken des Naturschutzes zugeführt werden.

- Gewässer sind vor Nährstoffanreicherung und Schadstoffeintrag zu schützen; biologische Wasserbaumaßnahmen haben Vorrang vor anderen wasser-

baulichen Techniken; auch das Grundwasser ist durch Maßnahmen des Naturschutzes zu schützen.

- Die Tiere, Pflanzen und anderen Organismen-Arten und ihre Lebensgemeinschaften sind in ihrer natürlichen und historisch gewachsenen Vielfalt zu schützen. Ihre Lebensräume (Biotope) und sonstigen Lebensbedingungen sind zu schützen und soweit wie möglich wiederherzustellen. Die Biotope sollen nach Lage, Größe und Struktur eine natürliche Häufigkeit der Tiere und Pflanzen sowie den Austausch der Populationen mit anderen Lebensräumen ermöglichen und so die innerartliche Vielfalt sicherstellen. Hierfür sind in erforderlichem Umfang zusammenhängende Biotopverbundsysteme zu bilden.
- Auf mindestens 10-20 % der jeweiligen Landesfläche ist ein Vorrang für den Naturschutz zu begründen ("Vorrangflächen für den Naturschutz"). Die Gemeinden haben bei ihren Planungen im Rahmen überörtlicher Abstimmung sicherzustellen, daß dafür die geeigneten Flächen des Gemeindegebietes vorgesehen werden und das Biotopverbundsystem verwirklicht werden kann.
- Wälder sind naturnah zu bewirtschaften.
- Nicht genutzte oder bewirtschaftete Flächen sind, soweit eine andere Zweckbestimmung nicht entgegensteht, für Zwecke des Naturschutzes bereitzustellen und insbesondere der natürlichen Entwicklung zu überlassen. Dies gilt insbesondere auch für Gewässer-, Wege- und Straßenränder und für Flächen, die durch Energieleitungen oder Windkraftanlagen genutzt werden.
- Trassen für Verkehrswege und Energieleitungen sollen möglichst landschaftsgerecht geführt werden; die Bebauung soll sich der Naturlandschaft anpassen.
- Die natürlichen Wanderwege und Rastplätze der wildlebenden Tierarten sind zu erhalten oder wiederherzustellen.
- Jeder hat dazu beizutragen, daß die Natur vor Schäden bewahrt wird.
- Ökologisch bedeutsame Grundstücke im Eigentum von Staat, Gemeinden, Verbänden und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts sollen Naturschutzzwecken dienen.
- Zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes sollen die wissenschaftliche Forschung, die Aus- und Fortbildung im Bereich des Naturschutzes gefördert werden; dadurch ist auch das allgemeine Verständnis für den Gedanken des Naturschutzes zu verbessern; in diesem Zusammenhang haben die Träger von Erziehung und Bildung über Wirkung und Bedeutung der Natur zu informieren und zu einem verantwortungsvollen Umgang mit Naturgütern beizutragen; zur Verwirklichung der bundes- und landesrechtlichen Grundsätze sind die ehrenamtlichen Mitarbeiter sowie die wissenschaftliche Forschung im Bereich des Naturschutzes zu fördern.

4.2.1 Neuregelung des Eingriffsrechts

Ausgleichsmaßnahmen im Flächen- und Stoffbereich

- Die Neuregelung des Eingriffsrechts ist mit einem vollen bzw. gleichwertigen Ausgleich von Beeinträchtigungen der Natur zu verbinden; die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen nicht nur den Flächenverlust, sondern auch den Stoffentzug oder die Stoffveränderungen bzw. die Änderungen der Stoffflüsse, also den Ausgleich für stoffliche Ressourcen-Nutzung und Ressourcen-Belastung durch den Menschen, berücksichtigen (z.B. die Stickstoff- und Phosphor-Belastung). Dabei ist auch die Bewertung für Auswirkungen auf den Gewässer- und Grundwasserspiegel sowie auf den Wasserkreislauf sowie der Auswirkungen auf alle raum- und zeitgebundenen übrigen Naturfunktionen einzubeziehen. In diesem Zusammenhang ist auch eine neue Definition des "vermeidbaren Eingriffs" zu treffen.
- Bewertungsmaßstäbe für Eingriffe
Die Festlegung allgemeiner Bewertungsmaßstäbe für Eingriffe und deren Ausgleich durch Verordnungen ist vorzunehmen.
- Ausgleichszahlungen
Es sind exakte Festlegungen zu Ausgleichszahlungen im Rahmen von Biotop-Kostenäquivalenzen zur Herstellung gleichwertiger Naturfunktionen aufzustellen.
- Genehmigungsverfahren
Die Einführung eines naturschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens ist durch die Länder erforderlich.
- Effektivitätskontrolle
Es ist eine Effektivitätskontrolle für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einzuführen.
- Landwirtschaftsklauseln
Es ist eine Streichung der Landwirtschaftsklauseln vorzusehen. Statt dessen sind Betreiberpflichten einzuführen. Die bisherigen Landwirtschaftsklauseln sind naturwissenschaftlich und ökologisch nicht vertretbar, da sie fachlich unsinnig formuliert sind. Außerdem besteht die Gefahr, daß es naturschutzrechtlich als Folge davon auch noch zu Formulierungen von Fischerei-, Sport- und Tourismus-Klauseln kommt.
- Betreiberpflichten
Für die Nutzung von Flächen außerhalb der eigentlichen Schutzgebiete sind genau zu beschreibende Betreiberpflichten (Nutzerpflichten) für eine umweltfreundliche Nutzung festzulegen. Dadurch soll eine klar nachprüfbare Umsetzung der Prinzipien der "Nachhaltigen Nutzung" ermöglicht werden, insbesondere im Bereich von Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und landschaftsnahem Tourismus und von Wind- und Wasserenergienutzungs-Anlagen und deren unmittelbarer Umgebung.

4.2.2 Verbesserung der Landschaftsplanung

- Verbesserte und erweiterte Landschaftsplanung, die auch die Funktionen einer Plan-Umweltverträglichkeitsprüfung wahrnimmt und einheitliche Mindestanforderungen und Darstellungsformen an die geplanten Maßnahmen enthalten soll. Es muß die Verpflichtung zur flächendeckenden Landschaftsplanung bundesgesetzlich aufgenommen werden. Die Landschaftsplanung ist bei zwingenden Vorgaben mit einer Anpassungspflicht zu versehen, soll die Biotopverbundplanung verbindlich enthalten und mit einem Instrumentarium für die Umsetzung dieser Biotopverbundplanungen ausgestattet werden. Die Verpflichtung zum Naturschutz muß auch für besiedelte Bereiche gelten (ohne Kompensationsmöglichkeit durch Maßnahmen des technischen Umweltschutzes).

- **Vorranggebiete für den Naturschutz**

Im Rahmen der Landschaftsplanung (Landschaftsprogramm, Landschaftsrahmenplan, Landschaftspläne) sind 10 bis 20% der jeweiligen Landesfläche als "Vorranggebiete für den Naturschutz" auszuweisen. In die übrigen Vorranggebietstypen der Landesplanung/Regionalplanung (z.B. Vorranggebiete für Erholung, für Landwirtschaft, für Forsten, für Wohnungsbau, für die Nutzung von Bodenressourcen) müssen Naturschutzgesichtspunkte ebenfalls flächendeckend eingebracht werden.

- **Naturschutz auf Flächen der öffentlichen Hand**
Es muß eine ausdrückliche Verpflichtung der öffentlichen Hand vorgesehen werden, welche diese auf ihre Aufgaben zum Naturschutz auf den eigenen Flächen besonders hinweist, zum Beispiel auf extensive landwirtschaftliche Nutzung auch bei Verpachtung - auf ökologischen Landbau, auf ökologischen Waldbau, auf die Unterlassung der Wasservogeljagd oder die Unterlassung des Fallenfangs von Wiesel, Iltis und Marder bzw. auf die Einstellung aller Jagd-Maßnahmen und/oder auf die gesamte Einstellung der fischereilichen Nutzung bzw. die Reduzierung auf extensive Nutzungsformen fischereilicher Art.

4.2.3 Arten-, Ökosystem- und Biotopschutz

- Schutz der Biodiversität, Schutz aller Arten, Ökosystemtypen und Biotoptypen

Der Schutz aller vorhandenen Arten, insbesondere auch der häufigen Arten und dadurch indirekter Schutz für die Weiterentwicklung der Arten (Evolution der Arten, aller Ökosystemtypen und Biotoptypen) muß gewährleistet werden: Häufigkeitsschutz für die Natur; damit muß auch der Schutz für die Erhaltung und die Evolution der Selbstorganisationsprinzipien der Natur ermöglicht werden. Bisher war der Schutz zu sehr an "seltenen" Arten und "seltenen" Ökosystemen ausgerichtet. In diesen Bereich fällt auch der notwendige Schutz der alten, historischen Kulturlandschaftstypen sowie der neuen extensiven Nutzungsformen der Land- und Forst-

wirtschaft und der daraus entstehenden Ökosystem- und Biotoptypen.

Schutz der innerartlichen Vielfalt

Es bedarf der Definition des Schutzes der innerartlichen/genetischen Vielfalt, seiner Ziele und wichtigsten methodischen Ansätze.

Liste der zu schützenden Biotop- und Habitattypen

Die Liste der gesetzlich zu schützenden Biotoptypen ist zu vervollständigen; es muß außerdem eine Liste der gesetzlich zu schützenden Habitattypen (z.B. Steilwände, Steinhäufen in freier Landschaft, bestimmte Formen von Totholzhaufen) eingefügt werden.

Aufbau von Biotopverbundsystemen

Die Vorranggebiete für den Naturschutz, die Naturschutzgebiete und sonstigen Schutzgebiete sind raumplanerisch und landschaftsplanerisch so zu ordnen bzw. zu erweitern, daß ökologisch verwandte Biotopbestände räumlich eng aneinanderstoßen oder doch nur möglichst wenig durch ökologisch isolierende Flächen (z.B. Siedlungsgebiete, Straßen, intensiv genutzte Agrarflächen) getrennt sind (Biotopverbundsystem).

Positiv-Liste

Die Aufstellung einer "Positiv-Liste" und deren bundesgesetzliche Absicherung ist für den Artenschutz erforderlich. Diese Positiv-Liste soll aufzeigen, welche Arten zukünftig noch wirtschaftlich, jagdlich usw. nachhaltig genutzt werden dürfen. Für alle anderen Arten kann auch keine "nachhaltige Nutzung" in Frage kommen. Die "Positiv-Liste" soll die bisherigen "Negativ-Listen" ersetzen, nach welchen alle Arten genutzt werden dürfen, die nicht ausdrücklich als geschützt in den Listen genannt werden. Die Negativ-Listen bieten leider bei der schwierigen Erkennbarkeit vieler Arten eine unüberschaubare Fülle von Möglichkeiten der Umgehung des Artenschutzes.

Schutz für die Vernetzung innerhalb von Ökosystemen

Deutliche Formulierungen für den Schutz der typischen Aufbaustrukturen der Ökosysteme müssen in das Bundesnaturschutzgesetz eingefügt werden. Dazu gehören insbesondere auch Formulierungen zum Schutz der Vernetzungsprinzipien der Natur über Nahrungsnetze und Konkurrenznetze.

- Bodenschutz - Wasserschutz - Luftreinhaltung

Die Grundsätze des Bodenschutzgesetzes und des Bodenschutzprogramms des Bundes sowie die Grundzüge des Gewässerschutzes (Wasserhaushaltsgesetz und des Bundesimmissionsschutzgesetzes sowie des Bundesabfallgesetzes) sind mit dem Bundesnaturschutzgesetz durch entsprechende Aufnahmen von Stichworten und Hinweisen zu vernetzen. Die Schutzansätze für die Natur gegen Einflüsse anthropogener Abwasser-, Abfall- und Abluftbelastungen müssen zugunsten des Arten-, Ökosystem- und Biotopschutzes verstärkt werden.

- Schutz der nicht erneuerbaren Naturgüter

Die nicht erneuerbaren Naturgüter sind mit besonderem Schutz zu versehen; erneuerbare Naturgüter sind nur sparsam zu nutzen (auch Kreislaufprozesse der Natur dürfen im Rahmen der nachhaltigen Nutzung in bezug auf das Recyclingtempo nicht überfordert werden); die Gesetze der "Ökologie der Zeit" (z.B. tagesperiodische und jahresperiodische Abläufe u.a.) der Ökosysteme sind im Naturschutz zu berücksichtigen.

- Internationale Naturschutz-Vereinbarungen

Die Aufnahme der internationalen Naturschutzvereinbarungen in das Bundesnaturschutzgesetz ist erforderlich (z.B. die FFH-Richtlinien, die EG-Vogelschutzrichtlinie).

- Urbaner Naturschutz

Der Schutz für die Natur in der Stadt muß verbessert werden. Dazu bedarf es genauerer Anforderungsprofile.

- Nutzung in Naturschutzgebieten

Schädigende Nutzungsformen müssen in Naturschutzgebieten (Nationalparks usw.) ausdrücklich ausgeschlossen werden (dies gilt auch in der Regel für die Jagd, Fischerei, Tourismus den Sport)

- Anforderungskatalog für Schutzmaßnahmen (z.B. "TA Biotopschutz")

Zum Schutz von Boden, Klima und Gewässern der verschiedenen Typen bedarf es eines biotopspezifischen Anforderungskataloges mit detaillierten Zielsetzungen und Methoden. Dies kann in Ergänzung zum Bundesnaturschutzgesetz durch eine Technische Anleitung (TA) "Boden-, Klima-, Wasserschutz" und durch eine TA "Biotopschutz" geschehen.

- Umweltverträglichkeitsuntersuchungen
UVP "Naturschutz"

Die Anforderungen des biologischen Naturschutzes für die Umweltverträglichkeitsuntersuchungen und die Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVU, UVP) müssen präzisiert werden; dabei bedarf es auch des Hinweises auf eine "Technische Anleitung für den Naturschutz".

- Berichtspflicht für den Naturschutz:
Jahresnaturschutzbericht

Für den Bund muß eine speziell für den Naturschutz auferlegte Berichtspflicht im Bundesnaturschutzgesetz verankert werden: Jahresnaturschutzbericht (die Abhandlung eines Naturschutzberichtes im Rahmen des allgemeinen Umweltschutzberichtes genügt wegen der notwendigen naturschutzbezogenen Detailliertheit nicht).

4.2.4 Erholung und Naturschutz

Schutz der Natur in Erholungs- und Tourismusgebieten

- Der Schutz der Natur in Erholungs- und Tourismus-Gebieten, insbesondere bei Flächennutzungen durch die wirtschaftlich genutzte Erholung (Frem-

denverkehr) muß verbessert werden. Dafür ist die Herausstellung der Naturschutzverantwortung der Nutzer von "Vorranggebieten der Erholung" erforderlich. Eine solche Verantwortung für den Naturschutz in diesen Gebieten ist nicht durch die Schaffung von "Vorranggebieten für den Naturschutz" in anderen Gebieten ablösbar.

- Naturerlebnisräume

Der Begriff und die Organisationsformen des "Naturerlebnisraumes" ist als Schutzform zum Zwecke der verbesserten Naturerholung und Naturbildung des Menschen (z.B. im Anschlußbereich von Naturschutzgebieten oder anderen Schutzgebietstypen) im Bundesnaturschutzgesetz vorzusehen. Naturerlebnisräume sollen nicht nur der Akzeptanzverbesserung für den Naturschutz und zur verträglichen Erholung des Menschen dienen, sondern auch dem Schutz der Naturschutzgebiete im Sinne einer Lenkung zur "sanften Erholung" und zum "sanften Tourismus"

4.2.5 Mitwirkung der Verbände

Die Rolle und die Mitwirkung der Naturschutzverbände

- Die Mitwirkung der Naturschutzverbände an der Naturschutzpolitik und an Entscheidungen der Naturschutzverwaltung ist neu zu definieren. Die ehrenamtliche Naturschutzarbeit ist ausdrücklich im Bundesnaturschutzgesetz im Sinne einer verstärkten Förderung zu verankern.

- Anerkennung der Verbände nach § 29

Die Mitwirkungsrechte der Naturschutzverbände müssen erweitert werden; dafür bedarf es auch der Definition anspruchsvollerer Voraussetzungen für die Anerkennung der Verbände nach § 29; bisherige Anerkennungen sind (nach den neuen Regelungen) binnen 2 Jahren und später alle 5 Jahre zu überprüfen.

- Verbandsklage

Die Einführung einer stringenten Verbandsklage des Naturschutzes ist auf Bundesebene erforderlich.

4.2.6 Finanzielle Neuregelungen für den Naturschutz

Es bedarf der Aufstellung neuer finanzrechtlicher Rahmenregelungen für die staatlichen Finanzierungsleistungen des Naturschutzes und damit einer Neuorganisation der Naturschutz-Finanzierung. Der Naturschutz ist zwar nach der Regelung des Grundgesetzes Länderaufgabe; aber allein schon die neue Verankerung des Natur- und Umweltschutzes als Staatsziel im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland macht auch den vergrößerten Umfang der gesamtstaatlichen Verantwortung für den Naturschutz deutlich. Dies wird besonders erkennbar daran, daß der Gefährdung des überwiegenden Teils aller Arten- und Ökosystemtypen in Deutschland nur durch Maßnahmen länderübergreifender Art effektiv begegnet werden kann.

- **Gemeinschaftsaufgabe Naturschutz**

Die Schaffung einer "Gemeinschaftsaufgabe Naturschutz" von Bund und Ländern ist dringend erforderlich; als Zwischenlösung käme auch eine Ergänzung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" um klar definierte Naturschutzaufgaben für begrenzte Zeit in Frage. Die neu zu schaffende "Gemeinschaftsaufgabe für Naturschutz in Bund und Ländern" soll auch die Ausweisung der Vorranggebiete des Naturschutzes auf 10 bis 20 % der Fläche der Bundesrepublik Deutschland ermöglichen (und in diesem Rahmen insbesondere auch die Schaffung weiterer Großschutzgebiete incl. von Nationalparks), erleichtern und beschleunigen.

- **Naturschutzabgabe zur Finanzierung eines Teils der "Gemeinschaftsaufgabe Naturschutz"**

Im Rahmen der finanzrechtlichen Neuordnung des Naturschutzes ist eine obligatorische Naturschutzabgabe (in Ergänzung zur finanziellen Ersatzleistung = Ausgleichsabgabe, die im Rahmen der Eingriffsregelung für nicht unmittelbar ausgleichsbare Eingriffe zu leisten ist) vorzusehen. Die Naturschutzabgabe muß im Gegensatz zur Ausgleichsabgabe - den "Status quo" der Natur verbessern helfen; (die Ausgleichsabgabe kann nur den derzeitigen Zustand der Natur zu erhalten versuchen).

"Förderung gesamtstaatlich repräsentativer Naturschutzgebiete"

In einem Übergangszeitraum (bis zur Einrichtung der umfassenden "Gemeinschaftsaufgabe Naturschutz") ist die Projektförderung "Einrichtung und Schutz gesamtstaatlich bedeutsamer Naturschutzprojekte" ebenfalls wesentlich zu verstärken. Es kann auch in bezug auf die Einwände des Bundesrechnungshofes in diesem Bereich keine sachlich zu rechtfertigenden Gründe geben, daß dieser Bereich des Naturschutzes ebenfalls Länderaufgabe sei.

Vielmehr gilt auch hier der Grundsatz, daß die Mehrheit aller gefährdeten Arten nur effektiv durch eine länderübergreifende, d.h. durch die Bundesregierung nicht nur verwaltungsbezogen, sondern auch finanziell unterstützte Koordinierung des Arten- und Biotopschutzes geleistet werden kann.

- **Naturschutzforschung**

Die Naturschutzforschung muß u.a. als Planungs- und Effektivitätsforschung (Begleitforschung für den Naturschutz) im Bundesnaturschutzgesetz zwingend vorgeschrieben werden. Die Naturschutzforschung ist bundesseitig stärker finanziell zu unterstützen.

4.2.7 Im Entwurf der Bundesregierung (vom 14.5.1995) zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes vorhandene neue Ansätze, die im vorangestellten Vortrag nicht gesondert aufgenommen wurden, aber weiterentwickelt werden sollten.

Aufgaben der Behörden und öffentlichen Stellen;
weitere Vorschriften zur Eingriffsregelung;
Ergänzung der Liste der Schutzkategorien, z.B. Biosphären-Reservate;
weitere Vorschriften zum Arten- und Biotopschutz;
Notwendigkeit der ständigen Umweltbeobachtung.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Berndt Heydemann
Biologiezentrum der Universität Kiel
Olshausenstr. 40
D-24118 Kiel

Überlegungen des BMU zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (Stand: 12. Dezember 1995)

Horst GLATZEL

Zweck der Novellierung ist

das Bundesnaturschutzgesetz von 1976 durch eine Neufassung abzulösen, die den gestiegenen gegenwärtigen und künftigen Anforderungen des Naturschutzes entspricht, die Umsetzung der Richtlinien 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) sowie 79/409/EWG zur Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie), die Anpassung des Artenschutzrechts an die Anforderungen des Binnenmarktes und der Erlass von Bestimmungen zur Durchführung der für 1997 zu erwartenden neuen EG-Artenschutzverordnung.

1 Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erhalten durch die Hervorhebung der Verantwortung des Menschen für seine natürlichen Lebensgrundlagen eine stärkere ethische Akzentuierung.

Der Katalog der Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege wird konkretisiert und erweitert:

Gewässer sind auch durch die Erhaltung und Anlage natürlicher und naturnaher Uferandstreifen vor Verunreinigungen zu schützen. Ein rein technischer Ausbau von Gewässern ist durch biologische Wasserbaumaßnahmen zu ersetzen.

Grundwasserabsenkungen, die zu erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen von Biotopen führen können, sind zu vermeiden.

Auf den Schutz und die Verbesserung des Klimas ist auch durch Maßnahmen des Naturschutzes hinzuwirken.

Der Biotopschutz, soll durch Einrichtung von Biotopverbundsystemen verbessert werden.

Auch im besiedelten Bereich sind Naturrelikte und ökologisch bedeutsame Kleinstrukturen zu erhalten.

Bei der Planung baulicher Anlagen und infrastruktureller Vorhaben sind die natürlichen Landschaftsstrukturen zu berücksichtigen. Die Zerschneidung und der Verbrauch von Landschaft sind so gering wie möglich zu halten.

Nicht mehr benötigte überbaute oder versiegelte Flächen sind zu renaturieren oder der natürlichen Entwicklung zu überlassen.

Die Landschaft ist auch als Erlebnis- und Erholungsraum des Menschen zu sichern. Bei der Erholungsvorsorge hat die naturnahe, ruhige und landschaftsverträgliche Erholung Vorrang.

Weiterer wichtiger Grundsatz ist die Förderung der Errichtung und des Zusammenhalts des Europäischen Ökologischen Netzes "Natura 2000" nach der FFH-Richtlinie sowie die Wahrung der besonderen Funktionen der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Vogelschutzgebiete innerhalb dieses Netzes.

2 Stärkere Inpflichtnahme von Bürgern, Staat und Gemeinden

Der Gesetzentwurf sieht eine allgemeine Verpflichtung für jedermann vor, nach seinen Möglichkeiten zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege beizutragen und sich so zu verhalten, daß Natur und Landschaft nicht mehr als nach den Umständen unvermeidbar beeinträchtigt werden.

Der Bund wird verpflichtet, bei der Bewirtschaftung seiner Grundflächen die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen. Für den Naturschutz besonders wertvolle Grundflächen sollen in ihrer ökologischen Beschaffenheit nicht nachteilig verändert werden. Entsprechendes sollen die Länder für ihren Bereich regeln.

3 Umweltbeobachtung, Landschaftsplanung

Bund und Länder werden zu einer medienübergreifenden ökologischen Umweltbeobachtung verpflichtet. Damit können ökologisch ungünstige Entwicklungen rechtzeitig erkannt, daraus Prioritäten für praktisches Handeln aufgezeigt und Gefahren für Mensch und Umwelt wirkungsvoller begegnet werden.

Die Neuregelung der Landschaftsplanung dient dem Ziel, das Gewicht der Landschaftsplanung auch gegenüber anderen Raumansprüchen und Planungen zu verstärken.

- Die eigenständige Funktion der Landschaftsplanung als Fachplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege wird hervorgehoben. In dieser Funktion konkretisiert sie nicht nur die Belange von

Naturschutz und Landschaftspflege für andere Planungen und Verwaltungsverfahren, sondern sie liefert auch Maßstäbe für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit von Maßnahmen im Rahmen anderer Planungen und Verwaltungsverfahren.

- Für die Landschaftsplanung auf allen Stufen werden die planerisch notwendigen Verfahrensschritte sowie die inhaltlichen Mindestanforderungen bundeseinheitlich festgelegt.
- Für Landschaftsrahmenpläne ist grundsätzlich die Flächendeckung, für Landschaftspläne zudem die laufende Fortschreibung vorgesehen.

4 Eingriffsregelung

Die Ergänzungen der Eingriffsregelung dienen dem Schutz der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäischer Vogelschutzgebiete:

- Bei Beeinträchtigungen der für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteile von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung oder Europäischer Vogelschutzgebiete dürfen abweichend von der allgemeinen Eingriffsregelung Eingriffe nur zugelassen werden, soweit sie aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig sind. Sind nach der Richtlinie besonders streng zu schützende Lebensräume oder Arten (sog. prioritäre Lebensräume oder prioritäre Arten) betroffen, gelten strengere Maßstäbe: Eingriffe dürfen nur zugelassen werden, soweit sie zum Schutz der menschlichen Gesundheit, zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, aus Gründen der Landesverteidigung, zum Schutz der Zivilbevölkerung oder wegen ihrer im übrigen maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt notwendig sind. Aus sonstigen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses dürfen in diesen Fällen Eingriffe nur nach vorheriger Konsultation der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zugelassen werden. In allen Fällen setzt die Zulässigkeit eines Eingriffs weiter voraus, daß eine zumutbare Alternative, bei der Beeinträchtigungen vermieden oder gemindert werden können, nicht gegeben ist.

- Vor der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Eingriffs sind durch die zuständige Behörde die Auswirkungen der Maßnahmen auf Natur und Landschaft bzw. auf Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäische Vogelschutzgebiete sowie die Möglichkeiten zur Vermeidung, zum Ausgleich oder Ersatz zu prüfen. Bei Vorhaben, die nach Rechtsvorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) einer UVP unterliegen, erfolgt die Prüfung der Auswirkungen auf Natur und Landschaft im Rahmen der UVP.

- Nach der Richtlinie gelten die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäischen Vogelschutzgebiete betreffenden Schutzvorschriften

nicht nur für Eingriffe, also Beeinträchtigungen unmittelbar durch Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, sondern für jegliche erhebliche Beeinträchtigungen, die durch "Vorhaben" (bauliche oder sonstige Anlagen und deren Betrieb) herbeigeführt werden können. Um den Umfang dieser nicht näher bestimmten sonstigen Vorhaben sinnvoll einzugrenzen, beschränkt sich die insoweit notwendige Umsetzungsregelung auf die Hauptquellen stofflicher Belastungen, das sind nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigungsbedürftige Anlagen sowie Gewässerbenutzungen im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes (z.B. Einleitungen in Gewässer).

- Nach der Richtlinie sind die für Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung bzw. Europäische Vogelschutzgebiete geltenden Schutzbestimmungen auch auf "Pläne" anzuwenden, die mittelbar erhebliche Beeinträchtigungen solcher Gebiete auslösen können. Sie sind wie "Vorhaben" auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen zu prüfen und dürfen Abweichungen davon nur aus den für Vorhaben geltenden besonderen Gründen zulassen, wobei dann Ersatzmaßnahmen zur Wahrung des Zusammenhalts des Europäischen ökologischen Netzes "Natura 2000" vorzusehen sind. Die Umsetzungs-vorschrift geht davon aus, daß es sich um "Pläne" handelt, die rechtlich verbindlich oder bedeutsam sind für nachfolgende behördliche Entscheidungen über Eingriffe oder sonstige Vorhaben, die ihrerseits erhebliche Beeinträchtigungen solcher Gebiete zur Folge haben können. In Betracht kommen neben Regionalplänen insbesondere Linienbestimmungen für den Verkehrswegebau. Solche "Pläne" müssen den Erhaltungszielen Rechnung tragen.

Eine neue Regelung bezweckt den Schutz von Gewässern und Gewässerrandstreifen:

Die Länder haben Vorschriften zu erlassen, die sicherstellen, daß durch Gewässerunterhaltungsmaßnahmen die innerhalb und am Rande der Gewässer vorhandenen Tier- und Pflanzenbestände nicht mehr als unvermeidbar beeinträchtigt werden. In regelmäßig überschwemmten Bereichen und an Ufern soll der Umbruch von Wiesen und Weiden für unzulässig erklärt werden.

5 Biotopschutz

Zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie müssen die Länder Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäische Vogelschutzgebiete zu Schutzgebieten erklären. Angesichts der bereits vorhandenen abgestuften Schutzkategorien wird auf eine neue Kategorie verzichtet. In der Regel werden Naturschutzgebiete, Nationalparke oder geschützte Landschaftsbestandteile in Betracht kommen.

Der Katalog der nach (dem bisherigen) § 20 c geschützten Biotope wird um weitere Gewässer- und Feuchtzonen erweitert. Diese gesetzlich geschützten

Biotope unterliegen einem grundsätzlichen Veränderungsverbot. Ausnahmen können u.a. zugelassen werden für den Fall, daß während der Laufzeit eines Vertrages über Nutzungsbeschränkungen ein gesetzlich geschütztes Biotop entstanden ist und die bisherige Flächennutzung wieder aufgenommen werden soll ("Natur auf Zeit").

Als neue großflächige Schutzkategorie sind Biosphärenreservate vorgesehen. Es muß sich um Gebiete handeln, die sich als durch traditionelle Landnutzung harmonisch geprägte Kulturlandschaften darstellen und daneben beispielhaft der Entwicklung naturschonender Wirtschaftsweisen dienen können. Die Kriterien entsprechen den UNESCO-Kriterien für die Aufnahme von Gebieten in das "Internationale Netz der Biosphärenreservate". Biosphärenreservate waren im früheren DDR-Recht vorgesehen. Mit der neuen Schutzkategorie werden Rechtstraditionen der neuen Länder aufgegriffen, die überwiegend eine solche Kategorie in ihre Landesnaturschutzgesetze aufgenommen haben.

6 Artenschutz

Die für alle wildlebenden Tiere und Pflanzen geltenden Schutzbestimmungen werden mit bundesrechtlichen Vorgaben - der Regelung durch die Länder überlassen. Dies gilt auch für den Schutz vor dem menschlichen Zugriff bei den besonders geschützten Arten. Dagegen werden die Besitz- und Vermarktungsverbote für besonders geschützte Arten wie bisher bundesrechtlich geregelt. Während diese Änderungen aus kompetenzrechtlichen Gründen erforderlich sind, ergeben sich weitere Änderungen aus der Durchführung der voraussichtlich 1997 in Kraft tretenden novellierten EG-Artenschutzverordnung sowie der FFH-Richtlinie.

7 Mitwirkung von Vereinen, Vereinsanerkennung

Die Vereinsmitwirkung wird - auf der Ebene landesrechtlich geregelter Verfahren - auf weitere Mitwirkungsfälle ausgedehnt.

Die Mitwirkung bei der Landschaftsplanung erfolgt künftig bei Plänen, die gegenüber dem Bürger selbst keine Rechtsverbindlichkeit haben. Da dies die Regel ist, wird die Beteiligung insoweit intensiver.

Auch die Mitwirkung bei der Befreiung von Verboten zum Schutz von Schutzgebieten wird erweitert. Sie betrifft künftig neben Naturschutzgebieten und Nationalparks zusätzlich auch gesetzlich geschützte Biotope, Biosphärenreservate (als neue Schutzkategorie) sowie zu Schutzgebieten erklärte Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäische Vogelschutzgebiete. Mit letzterem wird auch der FFH-Richtlinie entsprochen, die vor der Zulassung von Ausnahmen eine - wenn auch nicht obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht.

Der Umsetzung der FFH-Richtlinie dient auch die neu eingeführte Mitwirkung bei staatlichen Programmen zur Wiederansiedlung von Tieren und Pflanzen verdrängter Arten.

Künftig können nur noch solche Vereine als Naturschutzvereine anerkannt werden, die nicht nur nach ihrer Satzung, sondern auch nach ihrer bisherigen Tätigkeit ideell und nicht nur vorübergehend die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern und die im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre in diesem Sinne tätig gewesen sind. Zudem müssen die Vereine jedem, der die Naturschutzziele des Vereins unterstützen will, den Beitritt als Mitglied mit vollem Stimmrecht in der Mitgliederversammlung gewähren.

Eine Verbandsklage wird *nicht* eingeführt.

8 Neuordnung des Verhältnisses von Land- und Forstwirtschaft zum Naturschutz

Das Verhältnis der Land- und Forstwirtschaft zum Naturschutz wird neu geordnet.

Die Land- und Forstwirtschaftsklauseln werden gestrichen, klargestellt oder modifiziert:

Die bisherige gesetzliche Vermutung (§ 1 Abs. 3 BNatSchG), daß die ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft den Zielen des Naturschutzes dient, entfällt. Diese Regelung entspricht insbesondere für den landwirtschaftlichen Sektor in dieser Allgemeinheit nicht mehr den tatsächlichen Belastungen, die von diesem Bereich für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild ausgehen. Es wird aber klargestellt, daß die besondere Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft bei Naturschutzmaßnahmen besonders zu berücksichtigen ist.

Es bleibt dabei, daß die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung von der Eingriffsregelung freigestellt ist, sofern - wie es in der Neufassung heißt - die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt sind. Diese Bestimmung wird ergänzt um den Hinweis, daß eine der guten fachlichen Praxis entsprechende Bodennutzung i.d.R. den Naturschutzziele nicht widerspricht. Damit ist jedoch keine materielle Änderung des geltenden Rechts verbunden.

Die Land- und Forstwirtschaftsklausel in § 15 (Landschaftsschutzgebiete) wird lediglich modifiziert. Auch künftig sollen bei der Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten die Belange der Land- und Forstwirtschaft berücksichtigt werden, vor allem wegen ihrer Bedeutung für die Erhaltung und Gestaltung der Kultur- und Erholungslandschaft.

Für wirtschaftliche Nachteile, die der Land- und Forstwirtschaft durch naturschutzbedingte Nutzungseinschränkungen entstehen, soll es künftig einen finanziellen Ausgleich geben.

Der Ausgleich bezieht sich auf solche Beschränkungen, die - im Rahmen der Sozialbindung des Eigen-

tums - den Schutz bestimmter Standorte bezwecken und dabei über das Maß der Anforderungen hinausgehen, die sich schon aus den allgemein geltenden fachrechtlichen Regelungen für die Bodenbewirtschaftung (z.B. des Düngemittel- und Pflanzenschutzrechts, der Fischereigesetze der Länder) ergeben. Die Beschränkungen müssen ferner auf Schutzgebietsverordnungen oder behördlichen Anordnungen beruhen.

Die Instrumente des Vertragsnaturschutzes werden im Gesetz besonders hervorgehoben.

Die Behörden sollen prüfen, ob notwendige Maßnahmen ohne Gefährdung des Schutzzwecks und ohne zeitliche Verzögerung auch im Wege vertraglicher Vereinbarungen mit den Betroffenen durchgeführt werden können. Vereinbarungen sollen Verwaltungsakten vorgezogen werden, wenn sie dem Zweck in besserer Weise dienen.

Durch die Einbindung betroffener Bewirtschafter in den Entscheidungsprozeß und die Gewährung echter Mitentscheidungsbefugnisse über den Gegenstand des Verwaltungshandelns haben vertragliche Vereinbarungen erhebliche akzeptanz- und konsensfördernde Wirkung, wie die Durchführung der zahlreichen Naturschutzprogramme in den Ländern belegt. Diese positive Tendenz soll durch die bundesrahmenrechtliche Regelung noch verstärkt werden.

Anschrift des Verfassers:

Ministerialdirigent Dr. Horst Glatzel
Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit
Kennedyallee 5
D-53175 Bonn

Internationale Anforderungen an die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes

Andreas FISAHN

1 Einleitung

1992 hat die Völkergemeinschaft in Rio u.a. die Konvention über die biologische Vielfalt beschlossen, die zwei große Problembereiche regelt. Erstens verpflichteten sich die Staaten, Schutzgebiete zur Erhaltung der Artenvielfalt einzurichten. Zweitens wurde der Zugang zu biologischen und genetischen Ressourcen völkerrechtlichen Bestimmungen unterworfen. Hier sollen vor allem die vertraglichen Regelungen zu den Schutzgebieten interessieren.

Mit der FFH-Richtlinie soll ein System europäischer Naturschutzgebiete mit dem Namen "Natura 2000" eingeführt werden. An diese Schutzgebiete werden in der Richtlinie detaillierte Anforderungen gestellt. Zweitens erweitert die Richtlinie die europäischen Vorschriften zum Artenschutz. Die Mitgliedstaaten (= MS) werden verpflichtet, für bestimmte Tier- und Pflanzenarten ein strenges Schutzregime zu schaffen.

Zuerst werde ich prüfen, welche Anforderungen an das deutsche System der Schutzgebiete gestellt werden. In einem zweiten Schritt wird der Novellierungsbedarf im Artenschutzrecht geprüft und schließlich wird ein Abgleich der Ziele der supranationalen Normen mit denjenigen des BNatSchG erfolgen.

2 Anforderungen von Richtlinie und Konvention an die Schutzgebietskategorien des BNatSchG

2.1 Erstellung einer Liste von Schutzgebieten nach der FFH-Richtlinie

Die Entwicklung der Novellierungsnotwendigkeiten, die sich aus der FFH-Richtlinie an das BNatSchG ergeben, ist kompliziert, da das Regelwerk der Richtlinie in verschiedene Richtungen quer zu den Normen des BNatSchG liegt. Nach dem System des BNatSchG steht es im freien Ermessen der Bundesländer, Gebiete als Schutzgebiete auszuweisen, wobei die Schutzgebiete in verschiedene Kategorien mit unterschiedlichen Schutzstufen, unterschiedli-

cher ökologischer Bedeutung und unterschiedlicher Größe unterteilt werden. Nach der FFH-Richtlinie ist die Bundesrepublik zunächst nur verpflichtet, eine Liste mit möglichen Schutzgebieten zu erstellen und der Kommission zu übergeben. In einem ausführlich geregelten Abstimmungsverfahren wird aus den Listen der Mitgliedstaaten ein europäisches System von Naturschutzgebieten mit dem Namen "Natura 2000" erstellt.

Da der Bund gemäß Art.75 Abs.1 Nr.3 GG nur eine Rahmengesetzgebungskompetenz für den Naturschutz besitzt, die ihm keine Verwaltungszuständigkeit für diesen Rechtsbereich zuweist, er also die Schutzgebiete nicht selbst ausweisen kann, ist ein Abstimmungsverfahren mit den Ländern erforderlich. Diese Abstimmung kann grundsätzlich auf der Ebene der Verwaltungsabstimmung erfolgen, d.h. indem die Länder ihre Vorschläge beim Bund einreichen, der sie zusammenstellt und an die Kommission weiterleitet.

Zu bedenken ist allerdings, daß durch die Aufnahme eines Gebietes in die Liste eine Vorentscheidung für eine Ausweisung des Gebietes als Schutzgebiet im Rahmen von Natura 2000 getroffen wird. Zwar werden durch die Aufnahme in eine Liste noch keine Grundrechte berührt, mit der Ausweisung als Schutzgebiet ist das jedoch oftmals der Fall. Da die Gefahr besteht, daß die Beteiligung Betroffener, die üblicherweise vor der Schutzgebietsausweisung in den landesrechtlichen Vorschriften vorgesehen ist¹, nach dem Abstimmungsverfahren zwischen Mitgliedstaaten und Kommission faktisch, leerläuft, scheint es wünschenswert bzw. aufgrund der verfahrensrechtlichen Garantien des Rechtsstaates erforderlich², die Betroffenen vor der Aufnahme eines Gebietes in die Liste zu hören. Umgekehrt würde die Beteiligung von Naturschutzverbänden gemäß § 29 BNatSchG³ nach Festlegung der Natura 2000-Gebiete zur bloßen Form herabsinken, bzw. Erweiterungsvorschläge zwangsläufig im Dschungel der Bürokratie stecken bleiben. Kurz: Mit der Erstellung der Listen werden Fakten geschaffen, die die Verfahrensgarantien leerlaufen lassen. Die Beteili-

1 vgl. § 23 BremNatSchG.

2 vgl. BVerfGE 53, 30(59ff); Goerlich, H., Grundrechte als Verfahrensgarantie, passim, Maurer, H., Allgemeines Verwaltungsrecht, § 4 Rnr. 42.

3 und den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, z.B. § 43 BremNatSchG.

gungsrechte der NatSchG sind deshalb sinngemäß vor Erstellung der Liste zu gewähren.⁴

2.2 Grundsätzliche Vergleichbarkeit des Schutzniveaus

Es ist zu fragen, ob "Natura 2000" als besonderes Schutzgebiet neben den bisherigen Schutzgebieten normiert werden muß. Die andere Möglichkeit ist, daß die Schutzgebietskategorien des BNatSchG zur Ausweisung der Schutzgebiete von "Natura 2000" verwandt werden. Letzteres ist grundsätzlich möglich, da die Richtlinie keine Vorgaben macht, mit welcher Bezeichnung die Mitgliedstaaten die Schutzgebiete ausweisen. Voraussetzung ist aber, daß das Schutzniveau mit den Vorgaben der Richtlinie übereinstimmt, wobei zu berücksichtigen ist, daß die Vorgaben der Richtlinie sehr detailliert sind, so daß den Mitgliedstaaten nur die perfekte Umsetzung⁵ bleibt.

Das von der Richtlinie vorgegebene Schutzniveau ist nur mit dem Schutzniveau von Naturschutzgebieten gemäß § 13 BNatSchG vergleichbar; der Schutz von Landschaftsschutzgebieten gemäß § 15 BNatSchG erreicht dagegen schon vom grundsätzlichen Schutzniveau das von der FFH-Richtlinie geforderte Schutzniveau nicht, da hier nur Handlungen verboten werden, die den Charakter des Gebietes verändern, und da dieses Verbot überdies unter dem Vorbehalt der rechtlichen Fiktion des generellen Landschaftsschutzes durch Land- und Forstwirtschaft steht.

Für Naturschutzgebiete sieht das BNatSchG das strengste Schutzniveau vor, nämlich "nach Maßgabe näherer Bestimmungen" das Verbot aller Handlungen, die zur Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung sowie zu einer nachhaltigen Störung führen können, also ein absolutes Veränderungsverbot. Art.6 FFH-Richtlinie verlangt die "nötigen Erhaltungsmaßnahmen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen und Arten" entsprechen (Art.6 Abs.1), und verbietet generell Verschlechterungen der Lebensräume und Habitate sowie Störungen mit erheblichen Auswirkungen (Art.6 Abs.2). Das deutet zunächst auf ein höheres Schutzniveau des § 13 BNatSchG hin - ein absolutes Veränderungsverbot wird in Art.6 FFH-Richtlinie nicht normiert.

Eine andere Meinung führt zu dem Ergebnis, daß die Vorschriften ein etwa gleiches Schutzniveau haben, da die Formulierung "nach Maßgabe näherer Bestimmungen" in § 13 BNatSchG so verstanden wird,

daß in der Schutzverordnung zwingend nur die Gebote und Verbote enthalten sein müssen, die zur Erreichung des Schutzzweckes erforderlich sind, d.h. daß auch abweichende Regelungen vom absoluten Veränderungsverbot erfolgen können⁶ Ein vergleichbares Niveau besteht dann, weil auch die von der Richtlinie geforderten Schutzmaßnahmen am Erforderlichkeitsprinzip orientiert sind.

Ein strengeres Schutzniveau zwingt nicht zu Novelierungen, da der Mitgliedstaat gemäß Art. 130 EWG-Vertrag strengere Umweltschutzmaßnahmen treffen kann. Deshalb bleibt es gleich welcher Meinung gefolgt wird. Grundsätzlich kann also bei der Ausweisung der "Natura 2000"-Gebiete an die Regelung des BNatSchG angeknüpft werden. Sie könnten vorbehaltlich der folgenden Einzelprüfung als Naturschutzgebiete ausgewiesen werden.

2.3 Verpflichtung zur Bestimmung eines vernetzten Systems von Schutzgebieten

Die Konvention verpflichtet die Staaten, ein System von Schutzgebieten zu schaffen (Art.8 a), deren Schutzniveau durch eine umweltverträgliche und nachhaltige Entwicklung der angrenzenden Gebiete zu fördern ist (Art.8 e). Nach der FFH-Richtlinie werden die Staaten verpflichtet ein "kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete" (Art.3 Abs.1) zu schaffen. Dazu sollen die MS im Rahmen ihrer Landnutzungs- und Entwicklungspolitik die Pflege von Landschaftselementen die aufgrund ihrer Struktur für die "Wanderung, die geographische Verbreitung und den genetischen Austausch wildlebender Arten wesentlich sind", fördern. (Art.10)

Ausreichend berücksichtigt ist im BNatSchG die von Konvention und Richtlinie geforderte Pflege von Landschaftselementen und biologischen Ressourcen außerhalb der Schutzgebiete. Neben die Schutzgebiete mit hohem Schutzniveau treten im BNatSchG die übrigen Schutzgebiete und schützenswerten Naturbestandteile sowie das grundsätzliche Eingriffsverbot mit Genehmigungsvorbehalt des § 8 BNatSchG. Dieses Schutzregime dürfte den recht unbestimmten Anforderungen von Richtlinie und Konvention an den Schutz außerhalb der Schutzgebiete genügen. Allerdings findet sich der Gedanke der Vernetzung und abgestimmten Schutzrichtung im BNatSchG nicht wieder⁷. Die Schutzgebiete werden jeweils isoliert betrachtet, ein kohärentes System, das Wanderung und genetischen Austausch wildlebender Arten ermöglicht, ist nicht vor-

4 Das hier auftauchende Problem der angemessenen Verfahrensbeteiligung verweist auf das grundsätzlichere Problem der Beteiligung und des Verwaltungsverfahrens bei Vollzugsakten durch EG-Behörden oder die Kommission. (Vgl. Winter, G., Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Verwaltungsvollzug, Referat im Rahmen der Tagung "Der Vollzug des europäischen Umweltrechts", erscheint demnächst in: Lübke-Wolf, G. (Hrsg.), Vollzugsprobleme des Umweltrechts).

5 vgl. Ipsen, Gemeinschaftsrecht, S. 459.

6 Kolodziejcok/Recken: Naturschutz und Landschaftspflege § 13, Rnr. 32; Lorz, a.a.O., § 13 Nr. 7.

7 Die Verpflichtung, ein System von Naturschutzgebieten zu schaffen wurde von den Naturschutzverbänden bei der Diskussion um die Novellierung des BNatSchG eingefordert.

gesehen⁸. Der Gedanke der Vernetzung ist zunächst bei der Erstellung der Listen zu berücksichtigen, besser ist es, ihn im BNatSchG festzuschreiben.

2.4 Ausnahmeregelungen

2.4.1 Nicht beabsichtigte Härte

Nach Feststellung der grundsätzlichen Vergleichbarkeit des Schutzniveaus der Naturschutzgebiete und der für "Natura 2000" verlangten Schutzmaßnahmen, sind nun die möglichen Ausnahmen zu betrachten und zu vergleichen. Ausnahmen von den Verboten und Geboten sind nach der FFH-Richtlinie dann möglich, wenn eine Verträglichkeitsprüfung am Maßstab des Erhaltungszieles ergeben hat, daß das "Gebiet als solches" durch Pläne und Projekte nicht beeinträchtigt wird. Ausnahmen bei grundsätzlicher Vereinbarkeit mit den Belangen des Naturschutz⁹ sind nach deutschem Recht (§ 31 Abs.1 Nr.1 BNatSchG) in Fällen nicht beabsichtigter Härte möglich. Die deutsche Vorschrift stellt damit auf soziale Gesichtspunkte ab, während die Richtlinie ökologische Belange in der Vordergrund stellt. Eine Veränderung des Schutzgebietes "als solches", die die Richtlinie verbietet, kann nur als Veränderung des Charakters des Schutzgebietes, der nur durch gravierende Änderungen erreicht werden kann, verstanden werden¹⁰ Ausnahmegenehmigungen wegen besonderer Härte dürfen gemäß § 31 BNatSchG nur erteilt werden, wenn dies mit den Belangen des Naturschutzes vereinbar ist. Eine solche Vereinbarkeit kann für Ausnahmen mit gravierenden Auswirkungen auf ein Naturschutzgebiet sicher nicht angenommen werden. Dann ist die Ausnahmeregelung des § 31 Abs.1 Nr.1 a) BNatSchG mit der FFH-Richtlinie (= RL) vereinbar.

2.4.2 Umweltverträglichkeitsprüfung

Die RL fordert eine Umweltverträglichkeitsprüfung vor Abweichungen von den Schutzmaßnahmen. Nicht eindeutig ist dabei, ob auf die UVP-Richtlinie (83/189 EWG) Bezug genommen und auf das dort geforderte Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung verwiesen wird¹¹, da der Wortlaut nur eine "Prüfung auf Verträglichkeit ... mit den Erhaltungszielen" vorschreibt und insofern nicht eindeutig ist. Dagegen spricht, daß ein wesentliches Element der UVP, nämlich die Öffentlichkeitsbeteili-

gung in der FFH-Richtlinie gesondert normiert ist. Wenn hier nicht auf die UVP-Richtlinie verwiesen wurde, ist davon auszugehen, daß eine Verträglichkeitsprüfung in jedem Fall stattfinden muß. Damit fordert die FFH-Richtlinie mehr als im UVP-Gesetz verwirklicht ist, da gemäß § 3 UVP-Gesetz nur bestimmte Vorhaben der Prüfung unterliegen. So läßt sich der Vorschrift eine erhöhte Anforderung an die Verträglichkeitsprüfung im Verwaltungsverfahren entnehmen, das insoweit zu formalisieren ist. Die Prüfungspflicht bezieht sich darüber hinaus nicht nur auf Projekte, sondern schon Pläne müssen unter diesem Gesichtspunkt geprüft werden. Schließlich sind Pläne und Projekte gemeint, die das Gebiet beeinträchtigen können, was nicht nur Pläne und Projekte erfaßt, die sich direkt auf das Gebiet beziehen oder innerhalb der Gebietes verwirklicht werden sollen, sondern auch solche, die das Gebiet von außen beeinträchtigen können. Diese Gedanken finden sich im BNatSchG nicht wieder und sind dort zu implementieren.

2.4.3 Gründe des Gemeinwohls

Nach deutschem Recht sind Befreiungen, auch wenn Belange des Naturschutzes beeinträchtigt werden, aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls zulässig. (§ 31 Abs.1 Nr.2) Die FFH-Richtlinie verlangt, daß Vorhaben, für die die Verträglichkeitsprüfung negativ ausfiel, nur "aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses" Ausnahmegenehmigungen erhalten. Obwohl die deutsche Formulierung etwas weicher ist, dürfte sie den Anforderungen an die nationalstaatliche Umsetzung genügen, da bei der Ausfüllung der Generalklauseln in der Rechtsanwendung keine praktisch bedeutsamen Differenzen auftreten dürften und die Mitgliedstaaten Ziele einer Richtlinie bei grundsätzlicher Wahlfreiheit praktisch wirksam umsetzen müssen¹²

2.4.4 Alternativlösungen und Ausgleichsmaßnahmen

Keine ausdrückliche Entsprechung in deutschen NatSchG findet die Verpflichtung der FFH-Richtlinie zur Prüfung von Alternativlösungen und zu Ausgleichsmaßnahmen. Alternativlösungen müssen allerdings z.T. im Rahmen der Ermessensentscheidungen in den geforderten Abwägungsprozess¹³ einge-

8 Hier findet sich das unterschiedliche Denkmuster, das bei der Bestimmung der Ziele der Naturschutzgebiete schon festgestellt wurde, wieder.

9 Vereinbarkeit mit den Belangen des Naturschutzes bedeutet nicht, daß das Vorhaben dem Naturschutz förderlich ist. Erforderlich ist eine Abwägung mit den Zielen des Naturschutzes und eine marginale Beeinträchtigung dieser Ziele (vgl. Louis, a.a.O., § 31 Rnr. 34ff; Meßerschmidt, a.a.O., § 31 Rnr. 3).

10 Dafür spricht auch, daß eine Prüfung der Auswirkungen von Plänen und Projekten dann einzuleiten ist, wenn sie das Schutzgebiet "erheblich beeinträchtigen könnten" (Art. 6 Abs. 3, S. 1).

11 So Winter, ZUR 94, 310.

12 Schweitzer/Hummer: Europarecht, S. 81.

13 Bei der Wahl des mildereren Mittels, Genehmigungen mit Auflagen, bzw. beim Auswahlermessen; relevant bei Genehmigungen sind insbesondere Auflagenerteilung, denen zwangsläufig eine - zugegeben begrenzte - Alternativüberlegung zugrunde liegen muß.

hen, z.T. müssen sie allerdings im Prüfungsprozess der Behörden nicht berücksichtigt werden¹⁴. Aber auch soweit die Verpflichtung auf Prüfung von Alternativlösungen im deutschen Recht nur eine inhaltliche Verstärkung ist, ist diese sinnvoll, weil einer Verpflichtung im gesetzlichen Tatbestand ein höheres Gewicht mit Auswirkungen auch in der Rechtsanwendung zukommt.

Ausgleichsmaßnahmen sind in § 8 BNatSchG vorgeschrieben für Eingriffe, d.h. für Veränderungen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können. Unter diese sehr einschränkende Definition des Eingriffs¹⁵ ist nur eine kleinere Teilmenge der genehmigungspflichtigen Veränderungen in Naturschutzgebieten zu subsumieren¹⁶. Erfasst werden durch die Ausgleichsverpflichtung des § 8 BNatSchG auch nicht alle Veränderungen, für die nach der FFH-Richtlinie Ausgleichsmaßnahmen vorgeschrieben werden. Zwar müssen die Pläne und Projekte, für die Ausgleichsmaßnahmen vorgeschrieben werden, das Schutzgebiet als solches beeinträchtigen, also nicht unerheblich beeinträchtigen. Die Erheblichkeit der Veränderung bezieht sich aber auf die Schutzziele des Systems und bleibt damit hinter der nachhaltigen Beeinträchtigung des Naturhaushalts und Landschaftsbildes weit zurück, so daß § 8 BNatSchG die nach der Richtlinie erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen nicht abdeckt. In Bezug auf Alternativlösungen und Ausgleichsmaßnahmen erfüllt also das Schutzniveau des § 13 BNatSchG i.V.m. § 31 BNatSchG die Anforderungen der FFH-RL nicht.

2.4.5 Eingeschränkte Ausnahmen für prioritäre Gebiete

Schließlich findet sich das strengere Schutzniveau, das die RL für Gebiete mit prioritären Lebensraumtypen oder Arten vorsieht, im den Regelungen des BNatSchG zu den Naturschutzgebieten nicht wieder¹⁷. Prioritär sind nach der Begriffsbestimmung vom Verschwinden bedrohte Lebensräume oder bedrohte Arten, die in den Anhängen zur Richtlinie jeweils gekennzeichnet sind. Während nach der Richtlinie Vorhaben in Gebieten mit prioritären Lebensraumtypen oder Arten nur aus Gründen des menschlichen Gesundheitsschutzes, der öffentlichen Sicherheit, mit günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder nach Stellungnahme der Kommis-

sion genehmigt werden können, ist nach deutschem Recht eine Befreiung von den Verboten und Geboten eines Naturschutzgebietes unterschiedslos aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls zulässig.

2.4.6 Zusammenfassung zu den Ausnahmen

Damit läßt sich für den Vergleich der Ausnahmen zusammenfassend feststellen, daß die Regelungen des BNatSchG zur Ausweisung von Naturschutzgebieten den Anforderungen an das Schutzniveau von "Natura 2000" annähernd entsprechen. Novellierungsbedarf besteht im wesentlichen bei den Ausnahme genehmigungen bzw. Befreiungen. Eine Anpassung ist zu bewerkstelligen, indem die Befreiungsvorschriften, die hinter der Klammer (Art.31 gilt für alle Schutzgebiete) angesiedelt sind, für die Naturschutzgebiete in die Klammer gezogen und entsprechend modifiziert werden. Daneben bleibt selbstverständlich die - m.E. weniger elegante - Alternative, ein neues Schutzsystem "Natura 2000" neben den bestehenden Schutzgebieten gesetzlich zu verankern. Zu bedenken ist allerdings, daß eine entsprechende Verstärkung des Schutzniveaus für Naturschutzgebiete, dazu führen kann, daß die Bereitschaft der Länder weitere Schutzgebiete außerhalb von "Natura 2000" als Naturschutzgebiet auszuweisen, sinken könnte¹⁸. Diese rechtspolitischen Erwägungen seien - als etwas abseits vom Thema - dahingestellt

2.5 Schutzgebietsaufhebungen

Schließlich ist festzuhalten, daß die Mitgliedstaaten nach der Richtlinie verpflichtet sind, die Gebiete, die abschließend für das System "Natura 2000" vorgesehen sind, innerstaatlich als Schutzgebiete auszuweisen und vor allem: diese Ausweisung aufrecht zu erhalten. Da im BNatSchG - wie schon erwähnt - quasi anders herum gedacht wird, Ermächtigungsgrundlagen geschaffen werden, ist das "Wie" der Ausweisung geregelt, während das "Ob" im Ermessen der Länder steht. Da die Ausweisung aufgrund einer konstitutiven an die Allgemeinheit gerichteten Rechtsnorm erfolgt¹⁹, kann diese Norm nach den allgemeinen Regeln, d.h. für Naturschutzgebietsausweisungen regelmäßig ohne besondere Schwierigkeiten, wieder aufgehoben werden. Wünschenswert ist deshalb neben der Verpflichtung durch die

14 z.B. Standortalternativen, insgesamt grundsätzliche Alternativen.

15 Die durch den Vorbehalt für die Land- und Forstwirtschaft gemäß § 8 Abs. 7 BNatSchG noch weiter eingeschränkt wird.

16 Lorz, a.a.O., Nr. 6) aa).

17 Auch der Schutz bestimmter Biotope gemäß § 20c BNatSchG ist nicht ausreichend, da auch nach dieser Vorschrift Ausnahmen aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls zugelassen werden können.

18 Andererseits könnten die bestehenden Naturschutzgebiete durch eine Anpassung an die internationalen Vorgaben im Schutzniveau verstärkt und gegen Aufhebungen geschützt werden. Wie man sich im Interesse einer Erweiterung des Naturschutzes entscheidet, hängt davon ab, ob der Prozess der Schutzgebietsausweisung weitgehend abgeschlossen ist, oder ob die Länder tendenziell weitere Gebiete als Schutzgebiete ausweisen. Werden kaum noch weitere Gebiete ausgewiesen, ist eine Erhöhung des Schutzniveaus und eine Absicherung der Gebiete gegen Aufhebung sinnvoller.

19 Meßerschmidt, a.a.O., § 12 Rnr. 3.

Richtlinie im Interesse der Rechtsklarheit eine bundesrechtliche Verpflichtung bzw. eine rahmenrechtliche Vorgabe an die Landesgesetzgeber, die Gebiete von "Natura 2000" als Schutzgebiete auszuweisen und ein Aufhebungsverbot der Schutzgebietsausweisung.

2.6 Vogelschutzgebiete

Die von den Mitgliedstaaten aufgrund der Vogelschutzrichtlinie (79/409 EWG) als Vogelschutzgebiet ausgewiesenen Gebiete werden (automatisch) Bestandteil des Netzes "Natura 2000" (Art. 3 I S.3). Für diese Gebiete gelten die Schutzpflichten der FFH-Richtlinie, d.h. sie treten an die Stelle der Pflichten aus der Vogelschutzrichtlinie (Art. 7). Offen bleibt nach der Richtlinie, ob die Vogelschutzgebiete den Schutzmaßnahmen von Gebieten mit prioritären Lebensraumtypen oder Arten unterliegen sollen, oder ob die allgemeinen Schutzmaßnahmen gelten. Das Santona²⁰- und das Leybuchturteil²¹ legen es allerdings nahe, für Schutzgebiete mit Liste I-Vögeln die strengeren Schutzmaßnahmen anzuwenden²²

3 Novellierungsbedarf im Artenschutzrecht

3.1 Schutzvorschriften im Vergleich

3.1.1 Kategorienbildung

Die FFH-Richtlinie sieht für bestimmte besonders geschützte Arten ein strenges Schutzsystem vor, für andere schützenswerte Arten sollen die Mitgliedstaaten nach eigenem Ermessen Schutzmaßnahmen treffen, von denen die Richtlinie einige beispielhaft aufzählt. Grundsätzlich ist festzustellen, daß im BNatSchG ein vergleichbares Verbots- und Gebotssystem im Interesse des Artenschutzes etabliert ist. Die Vergleichbarkeit muß aber erst hergestellt werden. Problematisch ist nämlich der Vergleich der Tatbestandsmerkmale von FFH-Richtlinie und BNatSchG hinsichtlich der Bestimmung von Schutzkategorien für die Arten, weil die Terminologie des BNatSchG, die dem Washingtoner Abkommen und der Verordnung Nr. 3626/82 EWG angepaßt ist, von der Terminologie der FFH-Richtlinie abweicht.

Das BNatSchG sieht Schutzmaßnahmen allgemein für alle wildlebenden Tiere und Pflanzen vor. Einem strengeren Schutz unterliegen "besonders geschützte Tiere und Pflanzen". Der strengste Schutz gilt für "vom Aussterben bedrohte Tiere und Pflanzen"²³. Dabei muß man sich die strengeren Schutzstufen jeweils als Teilmenge der allgemeinen Schutzstufe vorstellen²⁴, d.h. es gilt z.B. der allgemeine Schutz wildlebender Tiere auch für Tiere der anderen Schutzstufen²⁵

Nach der FFH-Richtlinie gibt es zwei Schutzstufen, nämlich die "Streng zu schützenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse" und die "Tier und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse, deren Entnahme aus der Natur und Nutzung Gegenstand von Verwaltungsmaßnahmen sein können". Für Arten der ersten Kategorie, also für die streng zu schützenden Arten, schreibt die FFH-Richtlinie ein Schutzniveau zwingend vor. Für die zweite Kategorie stellt die Richtlinie sowohl das "Ob" als auch das "Wie" der Erhaltungsmaßnahmen in das Ermessen des Mitgliedstaates.

Versucht man die Kategorien abzugleichen, kommt man zunächst begrifflich zu dem Resultat, daß das Schutzniveau der streng zu schützenden Arten nach der FFH-Richtlinie dem der besonders geschützten Arten nach BNatSchG vergleichbar sein müßte. Während das Schutzniveau für die übrigen Arten von gemeinschaftlichen Interesse mit dem allgemeinen Schutzniveau für wildlebende Arten vergleichbar sein müßte. Dieser begrifflichen Vergleichbarkeit entspricht eine Vergleichbarkeit auf der Rechtsfolge, wie die folgende Synopse zeigt:

3.1.2 Synopse der Schutzbestimmungen (siehe Übersicht auf folgender Seite)

3.1.3 Anpassung der Listen

Wenn das Schutzniveau des BNatSchG für besonders geschützte Tiere und Pflanzen dem strengen Schutzniveau der FFH-Richtlinie annähernd entspricht, folgt daraus, daß es den Anforderungen der Richtlinie genügt, wenn die streng geschützten Arten der Richtlinie in der Liste der besonders geschützter Arten vorhanden sind bzw. diese Liste insoweit ergänzt wird.

20 EuGH v. 2.8.1993, Rs. C - 355/90 = ZUR 1994, 305.

21 EuGH v. 28.2.1991, Rs. C - 57/89, vgl. dazu: Winter: Der Säbelschnäbler als Teil fürs Ganze, NuR 1992, 21.

22 Winter: Etappensieg für den weißen Löffler, ZUR 94, 308.

23 Schon begrifflich geht diese Kategorienbildung durcheinander. Während die "wildlebenden Tiere" und "vom Aussterben bedrohten Tiere" auf der Ebene empirischer Daten zur Tierpopulation anzusiedeln sind, bezeichnet "besonders geschützte Tiere" ein Schutzregime, also schon die Rechtsfolge. Alle drei Begriffe sind hier als Kategorien für Schutzregime zu behandeln.

24 Louis, a.a.O., § 20e, Rnr. 1; Bender/Sparwasser: Umweltrecht, Rnr. 134ff.

25 Kompliziert ist es allerdings, einzelne Arten diesen Schutzstufen zuzuordnen. Das Gesetz (§ 20e III BNatSchG) verweist zur Bestimmung der besonders geschützten Arten auf den Anhang II des Washingtoner Artenschutzabkommens - identisch mit dem Anhang A II der EG-VO 3626/82 und auf den Anhang C der zit. EG-VO. Darüber hinaus werden die besonders geschützten Arten durch die Anlage 1 (§ 1 BArtSchVO) und die Anlage 2 Spalte 2 (§ 4 BArtSchVO) BArtSchVO bestimmt. Die vom Aussterben bedrohten Arten werden in Anhang I Washingtoner Abkommen = Anhang A I EG-VO 3626/82 (§ 20e III BNatSchG), durch den Anhang C Teil 1 der zit. EG-VO (Art. 3 I EG-VO stellt Anhang C Teil 1 dem Anhang I WA gleich, so daß die Verweisung in § 20e III BNatSchG, wonach die Arten des Anhangs C der EG-VO nur zu den besonders geschützten gerechnet werden, weist in die Irre) und durch Anlage 2 Spalte 3 BArtSchVO bestimmt (§ 4 BArtSchVO).

Tierartenschutz im Vergleich

Verbote der FFH-RL für nach Anhang IVa streng zu schützende Tiere in allen Lebensstadien	Verbote nach BNatSchG
Fang und Tötung (Art. 12 Ia)	Fang und Tötung besonders geschützter Arten (§§ 20 f I Nr. 1, 20 d I Nr. 1)
Absichtliche Störung, insbesondere von ... (Art. 12 I b)	Störung der vom Aussterben bedrohten Arten (§ 20 f I Nr. 3). Wildlebende Tiere mutwillig beunruhigen (§ 20 d I Nr. 1). Hier ist eine Anpassung erforderlich, da eine größere Anzahl von Arten bes. geschützt als vom Aussterben bedroht ist und mutwilliges Beunruhigen begrifflich enger ist als absichtliches Stören.
Absichtliche Zerstörung und Entnahme von Eiern (Art. 12 I c)	Verbot der Entnahme oder Zerstörung von Entwicklungsformen bes. gesch. Arten (§ 20 f I Nr. 1)
Beschädigung der Fortpflanzungs- und Ruhestätten (Art. 12 I d)	Beeinträchtigung oder Zerstörung der Lebensstätten wildlebender Tiere ohne vernünftigen Grund. (§ 20 d I Nr. 3) Zwar ist Lebensstätte als Oberbegriff zu Fortpflanzungs- und Ruhestätte zu verstehen, jedoch ist das Verbot der RL vorbehaltlos. Unter den "vernünftigen Grund" ist aber die Unberührtheitsklausel des § 20 zu subsumieren, so daß Ausnahmen für Jäger, Fischer, Forstwirte usw. gemacht werden*. Eine Novellierung ist erforderlich.
Verbot des Besitzes, Transports, Handels und Austausches (Art. 12 II)	Besitz, Vermarktung und sonstiges Inverkehrbringen bes. gesch. Arten (§ 20 f II Nr. 1-3)

* Kolodziejcok/Recken, a.a.O., § 20d, Rnr. 9 und § 20f, Rnr. 64; Lorz, NuR 1982, 167; Müller, NuR 1979, 137.

Pflanzenartenschutz im Vergleich

Verbote der FFH-RL für nach Anhang IVb streng geschützte Pflanzen in allen Lebensstadien	Verbote nach BNatSchG
Absichtliches Pflücken, Sammeln, Abschneiden, Ausgraben und Vernichten	Ohne vernünftigen Grund vom Standort entnehmen, niederschlagen oder verwüsten (§ 20 d I Nr. 2). Bes. gesch. Arten abschneiden, abpflücken, aus- und abreißen, ausgraben, beschädigen, vernichten (§ 20 f I Nr. 1-3). Standorte der vom Aussterben bedrohten Arten zu beeinträchtigen oder zu zerstören (§ 20 f I Nr. 4)
Besitz, Transport, Handel, Austausch (Art. 13 I b)	Besitz, Vermarktung und sonstiges Inverkehrbringen bes. gesch. Arten (§ 20 f Nr. 1-3)

Schutz anderer Tier- und Pflanzenarten

FFH Verbote für Tiere und Pflanzen von gemeinschaftlichem Interesse, also des Anhang V	BNatSchG-Verbote
Entnahmeregime zur Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustandes mit einzelnen Verbotsoptionen im Ermessen der Mitgliedstaaten (Art.14)	Grds. Verbot der Entnahme (Fangen, Töten und Pflanzenentnahme) mit der Möglichkeit von Ausnahmen durch Länderregelung (§ 20 d I und II)

Fang- und Tötungsverbote

FFH für Tiere gemäß Anhängen IVa und Va	BNatSchG
Verbot nichtselektiver Geräte sowie aller in Anhang VIa genannten Fang- und Tötungsgeräte und der in VIb genannten Transportmittel (Art. 15)	Verbot bestimmter nichtselektiver Geräte, Mittel und Vorrichtungen zum Fang oder zur Bekämpfung, Vernichtung und Tötung, näher bestimmt durch RVO (vgl. § 13 BArtSCHVO) des BMU (§ 20 d IV)

3.1.4 Verbot von Fangmethoden

Neben der direkt geltenden VO Nr.3254/91 zum Verbot von Tellereisen werden durch die FFH-RL bestimmte Fang- und Tötungsmethoden, die im Anhang VI aufgelistet sind, verboten. Grundsätzlich findet sich ein gleichgelagertes Verbot in § 20d IV BNatSchG. Aufgezählt werden die verbotenen Methoden in § 13 BArtSchVO. Ein Abgleich der Listen ist auch hier erforderlich.

3.1.5 Anzupassende Vorschriften

Festgehalten sei noch einmal, daß sich aus der Synopse folgender Novellierungsbedarf ergeben hat. Das Verbot des absichtlichen Störens muß im BNatSchG über die vom Aussterben bedrohten Tiere auf die besonders geschützten Arten erweitert werden. Das Verbot der Beschädigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten für besonders geschützte Arten muß im BNatSchG strenger formuliert werden, insbesondere muß die tatbestandliche Ausnahme "ohne vernünftigen Grund" gestrichen werden.

3.2 Ausnahmeregelungen

Das Bild weitgehender Übereinstimmung der Schutzbestimmungen der FFH-Richtlinie mit den Artenschutzbestimmungen des BNatSchG muß revidiert werden, wenn man die möglichen Ausnahmen betrachtet. Die Ausnahme- und Befreiungsvorschriften des BNatSchG sind erheblich weiter als die von der Richtlinie zugelassenen Ausnahmen.

3.2.1 Erlaubte Abweichungen nach Art. 16 FFH-Richtlinie

Abweichungen von den genannten Schutzvorschriften können die Mitgliedstaaten gemäß Art.16 RL 92/43 EWG, sofern der Erhaltungszustand der Arten weiterhin gewährleistet ist, für enumerativ aufgezählte Einzelfälle vorsehen, die ich hier nicht vortragen will

- zum Schutz wildlebender Tiere und Pflanzen sowie natürlicher Lebensräume;
- zur Verhütung ernster Schäden an Kulturen, der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern;
- im Interesse der Volksgesundheit, der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses;
- zu Zwecken von Forschung und Unterricht,

schließlich zur Entnahme und Haltung geschützter Arten unter strenger Kontrolle und im Einzelfall.

Diese abschließende Aufzählung möglicher Ausnahmen findet sich (mit Ausnahme des öffentlichen Interesses und der Einzelfallgenehmigung) ähnlich in § 20g Abs.6 BNatSchG als Ermächtigung an die Länder, weitere Ausnahmen vom Schutz besonders geschützter Tier- und Pflanzenarten zuzulassen. Diese Ermächtigung zu Ausnahmeregelungen ist mit den Anforderungen der Richtlinie vereinbar.

3.2.2 Weitere Ausnahmen nach BNatSchG

Darüber hinaus ist bundesrechtlich eine grundsätzliche Ausnahmeregelung für Handlungen im Rahmen einer ordnungsgemäßen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft vorgesehen, soweit die besonders geschützten Arten nicht absichtlich beeinträchtigt werden (§ 20f Abs.3 kurz: Landwirtschaftsklausel). Gestützt auf § 20 Abs.2 BNatSchG, wonach die Vorschriften u.a des Forst-, Jagd- und Fischereirechts von den Artenschutzvorschriften unberührt bleiben (Unberührtheitsklausel), vertritt die h.M. weiterhin einen generellen Vorrang des Jagd- und Fischereirechts, d.h. es wird von einer subsidiären Geltung des Naturschutzrechtes ausgegangen²⁶ Diese Generalvorbehalte für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft sowie das Jagdrecht sind mit der FFH-Richtlinie nicht vereinbar.

3.2.2.1 Die Landwirtschaftsklausel des § 20f Abs. 3 BNatSchG

(1) Landwirtschaftsklausel als Ausnahmenvorschrift
Zunächst ist festzustellen, daß es sich bei der Landwirtschaftsklausel um eine Ausnahmenvorschrift zu den Verboten und Geboten der §§ 20d ff handelt. Der Ausnahmecharakter dieser Vorschrift wurde bestritten, da keine absichtlichen Eingriffe in die Natur erlaubt würden.

Der Wortlaut der Vorschrift läßt jedoch keinen Zweifel aufkommen, daß es sich um eine Ausnahmenvorschrift handelt. Zum gleichen Ergebnis kommt die genetische Auslegung; der Gesetzgeber wollte unmißverständlich Ausnahmen für die Landwirtschaft usw. vorsehen²⁷

Die Bundesregierung hatte den Ausnahmecharakter der Vorschrift im Rechtsstreit vor dem Europäischen Gerichtshof um die Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie²⁸ nur deshalb bestritten, da durch die umschriebenen Tätigkeiten, z.B. die ordnungsgemäße Bodennutzung keinesfalls ein absichtlicher Verstoß

26 Lorz, BNatSchG § 20 Nr. 10; Louis, a.a.O., § 20 Rnr. 7 ff; Sojka, MDR 1988, 632; Drossé, NuR 1987, 200; Hammer, NuR 1982, 100; aA.: Kolodziejczok/Recken, a.a.O., § 20f Rnr. 65 ff.

27 Im Reg.Entw. wurde zur Begründung des Festhaltens an der Landwirtschaftsklausel ausgeführt: "Die objektiv schädigenden Handlungen müssen aber Folgen der zulässigen Tätigkeiten sein, die sich regelmäßig nicht vermeiden lassen. Wer nur anläßlich der günstigen Gelegenheit dieser Tätigkeit Schädigungshandlungen begeht, kann sich auf die Ausnahme nicht berufen." (BT-Drs. 10/5064, S. 22).

28 EuGH v. 17.9.87, Rs. 412/85 (Kommission ./ Deutschland) = NuR 1988, 53 f.; EuGH v. 23.3.93, Rs. C - 345/92 = NuR 93, 505 f.

gegen den Vogelschutz vorliegen könne. Der Europäische Gerichtshof ist diesen Ausführungen der Bundesregierung nicht gefolgt, da durch den Begriff "ordnungsgemäße Bodennutzung" absichtliche Handlungen nicht ausgeschlossen seien²⁹ In der Konsequenz wurde das Verbot absichtlicher Beeinträchtigungen ausdrücklich in den Gesetzestext aufgenommen.

(2) Zweifel an der Europarechtskonformität der Beschränkung auf absichtliche Beeinträchtigungen

Zweifelhaft ist aber, ob dieser Ausschluß absichtlicher Handlungen, wie er im Anschluß an die Europäische Gerichtshof-Entscheidung in § 20f Abs.3 BNatSchG erfolgt ist, den Erfordernissen der FFH-Richtlinie entspricht³⁰, die wie die Vogelschutzrichtlinie nur absichtliches Fangen oder Töten sowie absichtliche Störungen und Zerstörungen (Art 12 Abs.1 a-c) verbietet. Aus der Begründung des Gesetzentwurfes läßt sich nämlich ersehen, daß nach dem Willen des Gesetzgebers dem Absichtsbegriff der Vorschrift eine sehr enge Definition zu Grunde gelegt werden sollte. Dort heißt es: "Die objektiv schädigenden Handlungen müssen aber Folgen der zulässigen Tätigkeiten sein, die sich regelmäßig nicht vermeiden lassen. Wer nur anläßlich der günstigen Gelegenheit dieser Tätigkeit Schädigungshandlungen begeht, kann sich auf die Ausnahme nicht berufen."³¹

Das heißt Absicht beschränkt sich auf das vorsätzliche Handeln "anläßlich einer günstigen Gelegenheit". Damit ist dieser Absichtsbegriff als Ergebnis einer genetischen Auslegung noch enger als der enge strafrechtliche Absichtsbegriff.

Absicht ist strafrechtlich dann gegeben, wenn es darauf ankommt, den tatbestandlichen Erfolg herbeizuführen, dabei muß der erstrebte Erfolg nicht Endziel sein und es ist gleichgültig ob der Erfolg gewünscht oder innerlich bedauert wird³². Die vom Gesetzgeber für zulässig gehaltenen, regelmäßig nicht vermeidbaren Handlungen können aber durchaus die verbotene Beeinträchtigung zum Ziel haben. Weiterhin reicht zur Erfüllung des strafrechtlichen Absichtsbegriffs in anderen Zusammenhängen auch *dolus directus*, d.h. Kenntnis und Wille der Verwirklichung der schädigenden Handlung.³³

Versteht man die Regelung so, wie sie vom Gesetzgeber gewollt war, ist sie mit der FFH-Richtlinie (und mit der Vogelschutzrichtlinie) nicht kompatibel, da es keine Anhaltspunkte dafür gibt, daß dieser besonders enge Absichtsbegriff auch in der Richtlinie gemeint ist.

(3) Objektives Verbot, d.h. keine Ausnahme wegen absichtslosem Handeln

In anderen Fällen kommt es für die Umsetzung der FFH-Richtlinie nicht auf die absichtliche Beeinträchtigung an, da die von der FFH-Richtlinie vorgesehenen Verbote keine subjektiven Merkmale enthalten, sondern objektiv auf die Vermeidung von Beeinträchtigungen abstellen. Für die Handels-, Transport- und Besitzverbote³⁴, von denen § 20f Abs.3 und § 20g Abs.1 Nr.1-3 BNatSchG eine Befreiung vorsehen, ist der Ausschluß nicht absichtlichen Handelns begrifflich sinnlos, trotzdem ist er nach dem Wortlaut in BNatSchG vorgesehen. Mit der FFH-Richtlinie ist das nicht vereinbar, weil deren Besitz- und Verkehrsverbote ausnahmslos gelten.

Weiterhin ist jede Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- und Ruhestätten generell untersagt (Art.12 I d). Für diese Verbote bedeuten die genannten Vorschriften also trotz der Absichtsausnahme-Ausnahme eine Abweichung von den Verboten und Geboten der FFH-Richtlinie.

(4) Ausnahmeregelung der FFH-Richtlinie nicht eingehalten

Wenn der Absichtsbegriff der Landwirtschaftsklausel nicht mit der Richtlinie kompatibel ist, bzw. die Richtlinie objektive Gebote und Verbote aufstellt, kann ein Abweichen von diesen nur unter Einhaltung der engen Tatbestandsvoraussetzungen des Art.16 der Richtlinie normiert werden. Nach dieser Bestimmung hat der Mitgliedstaat die Ausnahme auf die Fälle zu beschränken, in denen es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt. Sie muß sich auf einen der in Art.16 Abs.1 abschließend aufgezählten Gründe stützen und eine Überwachung durch die Kommission gemäß Art.16 Abs. 2, 3 ermöglichen³⁵ Für die Vogelschutzrichtlinie hat der Europäische Gerichtshof festgestellt, daß die Landwirtschaftsklausel sich nicht auf einen der dort ähnlich formulierten Ausnahmegründe stützt und stützen könne³⁶. Diese Feststellung wird man zwanglos auf das Verhältnis der Klausel zu Art. 16 FFH-Richtlinie übertragen können.

3.2.2.2 Unberührtheitsklausel

Das muß dann erst recht für die Unberührtheitsklausel des § 20 Abs.2 BNatSchG gelten. Die Annahme grundsätzlicher Subsidiarität der Artenschutzvorschriften ist mit der FFH-Richtlinie nicht vereinbar, da der Rahmen enumerativ benannter Ausnahme-

29 EuGH v. 17.9.87, Rs. 412/85 (Kommission / J. Deutschland) = NuR 1988, 53 f.

30 und letztlich auch der Vogelschutzrichtlinie.

31 BT-Drs. 10/5064, S. 22; vgl. oben das ausführliche Zitat.

32 BGHSt 21, 283.

33 vgl. Schönke/Schröder StGB § 15, Nr. 64 ff, 83 ff.

34 In der Vogelschutzrichtlinie nicht normiert.

35 vgl. dazu die Argumentation des EuGH zur Vogelschutzrichtlinie, ebenda.

36 ebenda.

gründe verlassen wird. Da nach dem Grundsatz der Spezialität das Artenschutzrecht des BNatSchG auch ohne die Klausel des § 20 Abs. 2 BNatSchG durch Ausnahmeregelungen der dort genannten Gesetze verdrängt werden kann³⁷, ist eine Anpassung dieser Gesetze an die internationalen Vorgaben ebenfalls erforderlich.

3.3 Überwachung des unbeabsichtigten Fangens und Tötens von Tieren

Schließlich bleibt darauf hinzuweisen, daß in der FFH-Richtlinie auch für nicht absichtlich getötete und gefangene Tiere Schutzmaßnahmen vorgesehen sind, die sich im BNatSchG nicht wiederfinden bzw. durch die genannten Ausnahmenvorschriften aufgehoben werden. Die Mitgliedstaaten werden nämlich verpflichtet, ein System zur fortlaufenden Überwachung des unbeabsichtigten Fangens oder Tötens der besonders geschützten Tierarten zu schaffen. Aus den so gewonnenen Erkenntnissen sind weitere Schutzmaßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß das unbeabsichtigte Töten und Fangen keine signifikant negativen Auswirkungen für die Arten hat (Art.16 Abs.4).

3.4 Überlegungen nicht nur zur Rechtsästhetik

Die Artenschutzvorschriften des BNatSchG sind nachträglich in das Gesetz eingefügt worden, um völkerrechtlichen Vorgaben, wie das Washingtoner Artenschutzabkommen und die Vogelschutzrichtlinie³⁸, im deutschen Recht umzusetzen. Inzwischen besteht aber ein Nebeneinander von internationalen Vorgaben, EU-Verordnungen und Richtlinien, Bundesrecht und Landesrecht, das das Artenschutzrecht insgesamt recht unübersichtlich macht³⁹. Eine derartige Unübersichtlichkeit erschwert die Rechtsanwendung schon für ausgebildete Juristen⁴⁰ und kann den juristischen Laien, der z.T. Adressat der Verbote und Gebote ist (vgl. die Bußgeldvorschriften § 30 BNatSchG), überhaupt nicht mehr erreichen. Das sog. Vollzugsdefizit wird so vorprogrammiert. Deshalb erscheint eine grundsätzliche Reform zur Vereinheitlichung der Vorschriften (und Listen) dringend geboten.

4 Ziele und Prinzipien

4.1 Ziele des Übereinkommens über die biologische Vielfalt und der Richtlinie 92/43 EWG (Fauna, Flora, Habitat)

Die Ziele des Übereinkommens werden in Art.1 bestimmt. Ziele sind:

- die Erhaltung der biologischen Vielfalt, verstanden als Vielfalt der Arten, innerhalb der Arten und der Ökosysteme;
- die nachhaltige Nutzung der Bestandteile der biologischen Vielfalt, was die Nutzung in einer Weise und einem Ausmaß meint, die nicht zum langfristigen Rückgang der biologischen Vielfalt führen;
- die gerechte Aufteilung und Nutzung der genetischen Ressourcen, sowie die Sicherung eines angemessenen Zugangs zu denselben.

In der Präambel wird neben dem Nutzen der biologischen Vielfalt für die Menschen deren Eigenwert betont.

Ziel der FFH-Richtlinie ist die Sicherung der Artenvielfalt innerhalb der EG durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

4.2 Novellierung der Ziele des BNatSchG

4.2.1 Ziele und Grundsätze des BNatSchG

Das BNatSchG geht in seinen Zielvorstellungen in § 1 z.T. über die Ziele der Richtlinie und Konvention hinaus, wenn z.B. die Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft als Ziel normiert wird. Zum Teil bleibt es hinter den Zielvorstellungen von Richtlinie und Konvention zurück:

Die Pflanzen und Tierwelt (§ 1 Abs.1 Nr.3) soll als Bestandteil der Natur und Landschaft so geschützt werden, daß die Erhaltung der Lebensgrundlage des Menschen und seine Erholung gesichert sind. Dieser Wortlaut der Zielbestimmung läßt in Bezug auf den Artenschutz immerhin eine restriktiv funktionalistische Auslegung zu⁴¹. Damit soll nicht der m.E. unfruchtbare Streit zwischen anthropozentrischen und ökozentrischen Ansätzen wiederholt werden. Dazwischen gibt es weitere Differenzierungen. Eine mit dem Wortlaut vereinbare restriktiv funktionalistische Auslegung der "Erhaltung der Lebensgrundlage" kann zu dem Ergebnis kommen, daß diejenigen Arten, die nicht unmittelbar Lebensgrundlage der Menschen sind und deren Schutz nicht unmittelbar vorteilhaft ist, auch nicht zu schützen sind. Das ist mit den internationalen rechtlichen Vorgaben, die die Artenvielfalt unabhängig von ihrer Funktion schützen, unvereinbar.

Die Grundsätze des Naturschutzes sind in § 2 Nr.10 BNatSchG etwas moderner formuliert. Dort ist normiert, daß wildlebende Tiere und Pflanzen als Teil des Naturhaushaltes in ihrer natürlichen Artenvielfalt

37 Louis, a.a.O. § 20, Rnr. 8.

38 Deren korrekte Umsetzung mußte deshalb hier nicht geprüft werden.

39 Vgl. Fn. 37, zur problematischen Bestimmung besonders geschützter und vom Aussterben bedrohter Arten.

40 So auch Bender/Sparwasser, a.a.O., Rnr. 1350 f.

41 So wird vertreten, daß Naturschutz nur zum Vorteil der Menschen betrieben werden soll. (OVG-Koblenz, NuR 87, 275).

falt sowie deren natürliche Lebensräume und Lebensbedingungen zu schützen sind.

4.2.2 Verhältnis Ziele-Grundsätze

Was in der Konvention und der FFH-Richtlinie weitgehend übereinstimmend⁴² als Ziel bestimmt wird, findet sich in § 2 Nr. 10 BNatSchG also nicht als Ziel, sondern als Grundsatz des Naturschutzes wieder. Die Grundsätze werden wiederum als beispielhaft aufgezählte Mittel zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes verstanden. Ob den Anforderungen von Richtlinie und Konvention damit entsprochen wird, hängt von der Bestimmung des Verhältnisses von Zielen und Grundsätzen sowie ihrer Funktion in der Rechtsanwendung ab.

Zunächst spricht der Wortlaut der Normen für eine geringere Bewertung der Erhaltung der Artenvielfalt im BNatSchG und damit für einen Anpassungsbedarf. Allerdings werden Ziele und Grundsätze in der Literatur oftmals nur als Anhaltspunkte für die Gesetzesauslegung und die zumeist im Rahmen anderer Planungsgesetze erforderliche Abwägung verstanden. Dabei sollen Ziele nicht der Abwägung unterliegen, während Grundsätze abwägbar seien⁴³. Letztere Unterscheidung ist schon wegen § 1 Abs. 2 BNatSchG, der eine Abwägung der Ziele vorschreibt, wenig überzeugend.

Zudem läßt sich die Bedeutung von Zielen nicht auf Anhaltspunkte für die Auslegung reduzieren. In der

neueren Rechtstheorie⁴⁴ wird zwischen Prinzipien, die ein Optimierungsgebot beinhalten, und Regeln, die strikte Gebote und Verhaltensregeln normieren, unterschieden⁴⁵. Sowohl Ziele wie Grundsätze sind auf der Ebene der Prinzipien⁴⁶ anzusiedeln. Da Prinzipien nicht nur eine Hilfsfunktion für die teleologische Auslegung zukommt, sondern eigenständige Optimierungsgebote mit zwar grundsätzlicher, aber bedingter Nachrangigkeit gegenüber Regeln vorliegen⁴⁷, ist die Frage der Rangfolge innerhalb der Prinzipien auch bei der Rechtsanwendung von entscheidender Bedeutung. Die im Gesetz ausdrücklich formulierte Nachrangigkeit des Grundsatzes der Artenvielfalt gegenüber den Zielen ist deshalb mit den Zielbestimmungen von Richtlinie und Konvention nicht vereinbar, mit der Konsequenz, daß die Erhaltung der Artenvielfalt und der Vielfalt der Ökosysteme ohne eindimensional funktionalistische Rückbeziehung auf die menschlichen Lebensgrundlagen in die Zielbestimmung des BNatSchG aufzunehmen ist.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Andreas Fisahn
Forschungsstelle Umweltrecht
Universität Bremen
Universitätsallee 1
D-28359 Bremen

42 Ob natürliche Lebensräume zum Zwecke der Erhaltung der Artenvielfalt, so die RL, oder selbst als Bestandteil der biologischen Vielfalt geschützt werden, so die Konvention, begründet m.E. keinen inhaltlichen Unterschied.

43 Louis, BNatSchG § 1, Rnr. 1; Hoppe, DVBl. 1993, 681; BVerwG, DVBl. 1992, 1438.

44 Wenn man Theorien, die von der Grundsätzlichen Dysfunktionalität von Zielbestimmungen in den Konditionalprogrammen des Rechts für die programmierende Funktion des Rechts ausgehen (vgl. Lumann, Das Recht der Gesellschaft), beiseite läßt.

45 vgl. Alexy, R., Theorie der Grundrechte, S. 75 f.

46 deutsch: Richtschnur, Grundsatz.

47 vgl. Alexy, R., a.a.O. S. 121 f, der die Grundrechtsdogmatik der BVerfG damit wohl auf den Begriff bringt.

Reformbedarf im Naturschutzrecht - eine kommunale Betrachtung -

Alexander SCHINK

1 Die Position der Kommunen im Naturschutz

Betrachtet man Naturschutz aus kommunaler Sicht, so lassen sich hierzu ganz unterschiedliche Positionen, Einstellungen und Betroffenheiten feststellen: Kommunen gehören zum einen zu den Behörden, die Naturschutzaufgaben wahrnehmen. So ist die örtliche Landschaftsplanung in allen Bundesländern eine kommunale Aufgabe, die meist den Städten und Gemeinden zur Erledigung zugewiesen ist¹, in Nordrhein-Westfalen stellt dies eine Kreisaufgabe dar². In einem wichtigen Feld des Naturschutzes, nämlich der planerischen Aufbereitung naturschützerischer Ziele und Grundsätze auf der Ortsebene, tragen die Kommunen deshalb Verantwortung für die amtliche Naturschutzarbeit. Damit nicht genug: In allen Bundesländern ist die Naturschutzverwaltung kommunalisiert: die Aufgaben des Naturschutzes werden dort von den Kreisen und kreisangehörigen Städten wahrgenommen³. Einschränkung ist dazu allerdings hinzuzufügen, daß es sich beim Vollzug des Naturschutzrechts nicht um eine Selbstverwaltungsangelegenheit der Kommunen, sondern um eine ihnen übertragene staatliche Aufgabe handelt⁴. An der kommunalen Verantwortung für den Naturschutz ändert dies freilich nichts. Auch im Selbstverwaltungsbereich sind die Kommunen allerdings im Naturschutz tätig. Viele Gemeinden, Städte und Kreise haben in großem Umfang freiwillig, also ohne gesetzliche Grundlage Leistungen für den Naturschutz erbracht, indem sie beispielsweise Biotop gepflegt, optimiert oder neu geschaffen haben. Erwähnt werden muß in diesem Zusammenhang auch die Leistung der Kommunen für die Erholung der Bevölkerung. Erholungsinfrastruktureinrichtungen, die sich in öffentlicher Hand befinden, werden in der

Regel von den Kommunen geschaffen; gleiches gilt für die Erschließung der Natur für Erholungszwecke. Auch dies ist (jedenfalls noch) eine Aufgabe des Naturschutzes, wie aus § 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 Nr. 11-13 BNatSchG folgt.

Mit der Wahrnehmung von Aufgaben im Interesse der Erholung ist zugleich auch das Schnittfeld zur anderweitigen Betroffenheit der Kommunen durch den Naturschutz angesprochen: Die Erschließung der Landschaft für die Erholung hat für den Naturschutz bekanntlich nicht nur Vorteile, sondern kann insbesondere für den Biotop- und Artenschutz durchaus nachteilige Wirkungen haben. Das gilt etwa für die Erschließung von Gewässerufern oder anderen Biotopen durch Wanderwege oder das Klettern in Felswänden. Ähnliches läßt sich in noch größerem Umfang für die Wahrnehmung anderer Aufgaben durch die Kommunen sagen: In besonderer Weise gilt dies für die kommunale Bauleitplanung. Bauleitplanung soll zwar auch Umweltschutzaspekte berücksichtigen (vgl. § 1 Abs. 5 Satz 1, Satz 2 Nr. 7, Satz 3 BauGB: § 8a - c BNatSchG)⁵, dies ist jedoch nicht die primäre Aufgabe der Bauleitplanung. Hier geht es vielmehr in erster Linie darum, die städtebauliche Entwicklung zu lenken und zu steuern. Durch Bauleitplanung werden Baurechte für Wohn- und Gewerbeflächen, Straßen und andere Infrastruktureinrichtungen geschaffen. Daß sich kommunale Bauleitplanung, die das Baugehen vor Ort steuert, nachteilig auf die Sicherung der Belange von Natur und Landschaft auswirken kann, dürfte allgemein bekannt sein. Als ein Indikator mag der Flächenverbrauch angeführt werden, der mit zuletzt 90 ha in den alten Bundesländern immer noch relativ hoch war und seine Ursache nicht zuletzt in der kommunalen Bauleitplanung findet⁶. Die

-
- 1 Zur Organisation der Landschaftsplanung: *Ramsauer*, Strukturprobleme der Landschaftsplanung, NuR 1993, 108 ff; *Stich/Porger & Steinebach*, Örtliche Landschaftsplanung und kommunale Bauleitplanung, 1986, S. 1 ff; *Pfeiffer & Wagner*, Landschaftsplanung - Gesamtplanung - Fachplanung, DVBl 1989, 787, 789; *Pfeiffer*, Landschaftsplanung und Bauleitplanung, 1989, S. 10 ff; *Schütze*, Aufgabe und rechtliche Stellung der Landschaftsplanung im räumlichen Planungssystem, 1994, S. 26 ff, 46 ff; *Hahn*, Das Recht der Landschaftsplanung, 1994, S. 16 ff.
- 2 Dazu *Schink*, Naturschutz außerhalb von Schutzgebieten, in: *Bauer/Schink*, Kreisaufgabe Naturschutz, 1995, S. 24, 61 ff.
- 3 Z.B. Art. 37 Abs. 2 Nr. 3 ByNatSchG, § 30 Abs. 4 Satz 1 HeNatSchG; § 54 Abs. 1 NNatSchG; § 8 Abs. 1 LG NW; § 30 Abs. 1 Satz 2, 3 LPfIGRhPf; § 28 Abs. 1 SNG; § 45 Abs. 1 Nr. 4 LNatSchGSchl-H; § 52 Nr. 2 BbNatSchG; § 3 NatSchZustVM-V; § 40 Abs. 1 Nr. 3 SächsNatSchG; § 45 Abs. 3 Nr. 3 NatSchGLSA; § 36 Abs. 4 VorlThürNatG.
- 4 In NW handelt es sich hier allerdings um eine Selbstverwaltungsangelegenheit. Zwar handelt es sich bei den Naturschutzaufgaben um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Diese sind jedoch den Selbstverwaltungsangelegenheiten zuzurechnen. Dazu *Erichsen*, Kommunalrecht NW 1989, S. 282.
- 5 Zur Bedeutung des Naturschutzes für die planerische Abwägung in der Bauleitplanung *Hoppe*, in: *Hoppe/Grootefels*, Öffentliches Baurecht, 1995, § 5 Rdnr. 142 ff.

Bauleitplanung ist aber nicht das einzige Handlungsfeld der Kommunen, das potentiell dem Naturschutz zuwiderläuft. Auch die Anlage von Abfalldeponien, der Bau kommunaler Straßen, der Bau von Kläranlagen und Regenrückhaltebecken beeinflussen Natur und Landschaft und können naturschutzrechtlichen Zielen potentiell zuwiderlaufen.

Fragt man nach kommunalen Vorstellungen für die Reform des Naturschutzrechts, so fallen die Antworten naturgemäß unterschiedlich aus, je nachdem ob die Sicht eine naturschutz- oder naturnutzorientierte ist. Stellt man sich auf den zuletzt genannten Standpunkt, mag man geneigt sein, Reformbestrebungen zu unterstützen, die den Naturschutz im Ergebnis schwächen; aus Sicht der für den Naturschutz zuständigen Vollzugsbehörden dürfte eher der gegenteilige Standpunkt einzunehmen sein. Beide Wege dürften nicht weiterführen. Richtig dürfte es sein, in den jeweiligen Sachzusammenhängen danach zu fragen, ob das Naturschutzrecht in seiner Durchsetzungskraft verbessert werden muß, ob es Vollzugshemmnisse bewirkt, die durch eine Änderung des rechtlichen Instrumentariums abgebaut werden sollten, und ob Lücken bestehen, die durch neue rechtliche Instrumente ausgefüllt werden müßten. Dieser Weg soll im folgenden besprochen werden. Dabei soll als erstes auf die Bedeutung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes eingegangen werden (dazu 3.). Sodann werde ich mich mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, einschließlich ihrer Bedeutung für das Baurecht befassen (4, 5). Einen weiteren Schwerpunkt bilden die Landschaftsplanung und der gesetzliche Biotopschutz. Zu Beginn soll jedoch die Frage gestellt werden, ob eine Novelle des BNatSchG überhaupt notwendig ist (2). Artenschutzrechtliche Fragen sollen ebenso wie Aspekte der Umsetzung der FFH-Richtlinie ausgeklammert werden, da sie für den Vollzug des Naturschutzrechts in den Kommunen von eher untergeordneter Bedeutung sind.

2 Notwendigkeit einer Reform des BNatSchG?

Im Naturschutzrecht gibt es, wie ganz allgemein im Umweltschutz, ganz erhebliche Vollzugsdefizite⁷

Die Landschaftsplanung, das planerische Instrument des Naturschutzes, hat sich beispielsweise als nicht sonderlich wirksam erwiesen, eine Flächendeckung, wie sie etwa in Nordrhein-Westfalen angestrebt wird⁸, ist noch längst nicht erreicht; die Umsetzung der Inhalte der Landschaftspläne erfolgt nur schleppend; das Ziel der Schaffung von Biotopverbundsystemen, eine der Hauptforderungen modernen Naturschutzrechts⁹ und eine der Hauptaufgaben der Landschaftsplanung¹⁰ ist nur in Ansätzen verwirklicht. Die Eingriffsregelung, die gemeinhin als eines der wichtigsten Instrumente des modernen Naturschutzrechts apostrophiert wird¹¹, hat ihr Ziel, den Status quo von Natur und Landschaft zu erhalten¹², ebenfalls nur unvollkommen erreicht. Der hohe Freiflächenverbrauch und der zu verzeichnende Artenrückgang sind dafür ein trauriger Beleg. Für diesen Befund ist in erster Linie der schleppende und unvollkommene Vollzug des Naturschutzrechts verantwortlich. Der beste Landschaftsplan hilft der Natur nur wenig, wenn seine Festsetzungen aus Geld- und Personalmangel nicht vollzogen werden; die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft findet oft nur auf dem Papier statt; eine Kontrolle wird in den seltensten Fällen durchgeführt¹³. Diese beiden Beispiele verdeutlichen, daß die Vollzugsschwäche des Naturschutzes ihre Ursache auch in unzureichenden rechtlichen Grundlagen finden mag; vor allem ist dafür jedoch die Schwäche im Vollzug verantwortlich. Hier sind deshalb in erster Linie Verbesserungen notwendig. Die beste Reform hilft dem Naturschutz wenig, wenn es bei der allseits bekannten schwachen Durchsetzungskraft der Naturschutzverwaltung bleibt. Deren finanzielle und personelle Ausstattung muß verbessert werden, soll es gelingen, im Naturschutz wirkliche Fortschritte zu machen. Hier besteht der größte "Reformbedarf".

Zu berücksichtigen ist noch ein weiterer Aspekt: Die Reform des BNatSchG, über die seit zwei Legislaturperioden diskutiert wird, kommt spät¹⁴. Viele Bundesländer haben in dieser Situation eine grundlegende Reform ihres Landesrechts vorgenommen. Das gilt vor allem für die neuen Bundesländer. Der Bund kann, da es sich beim BNatSchG nur um Rahmenrecht handelt, den Ländern nur ein Gerüst

6 Zur Bedeutung der Bauleitplanung für den Bodenschutz *Schink*, Bodenschutz in der Bauleitplanung, ZfBR 1995, 178 ff, 234 ff.

7 Zu den Vollzugsdefiziten im Umweltrecht *Schink*, Vollzugsprobleme im kommunalen Umweltschutz ZUR 1993, 1 ff; *ders.*, Vollzugsprobleme im Umweltschutz, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), 6 (1993), 16 ff; *Lübbe-Wolff*, Vollzugsprobleme in der Umweltverwaltung NuR 1993, 376 ff.

8 Dazu *Schink*, Naturschutz- und Landschaftspflegerecht Nordrhein-Westfalen, 1989, Rdnr. 466; *Bauer/Salewski*, Recht der Landschaft und des Naturschutzes in Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1987, S. 14.

9 Dazu *Jaedicke*, Biotopverbund, 3. Aufl. 1994, S. 46 ff; *Plachter*, Naturschutz 1991, S. 306 ff.

10 Dazu für Nordrhein-Westfalen *Schink*, Naturschutzrecht NW (Fn. 8), Rdnr. 496 f.

11 So etwa *Schmidt-Aßmann*, Eingriffe in Natur und Landschaft, HdUR 1 (1986), SP 401; *Schmidt*, Die Rechtsprechung zum Naturschutzrecht 1990-1992, NVwZ 1993: "Die Eingriffsregelung ist der Dreh- und Angelpunkt aller naturschutzrechtlichen Bemühungen"; *Gassner*, Das Recht der Landschaft, 1995, S. 124.

12 Zu dieser Zielvorgabe: *Kuschnerus*, Eingriffe in Natur und Landschaft und ihre Bewältigung in der Praxis, in: *Carlsen*, Naturschutz und Bauen, 1995, S. 11, 14 ff; *Schink*, Naturschutzrecht NW (Fn. 8), Rdnr. 238.

13 Zu dieser Problematik: *Matthiesen*, Die Bedeutung der Kreise für Naturschutz- und Landschaftspflege, in: *Bauer/Schink*, Kreis- aufgabe Naturschutz, 1995, 1, 14 ff.

14 Das gilt nicht nur hierfür, sondern auch für die Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie; die Umsetzungsfrist ist inzwischen abgelaufen.

für ihr Naturschutzrecht vorgeben; das gilt vor allem nach der Reform des Art. 75 Grundgesetz, durch die die Möglichkeiten für den Bund, unmittelbar verbindliche Regelungen zu treffen, deutlich begrenzt worden sind. Rahmenvorschriften dürfen gemäß Art. 75 Abs. 2 Grundgesetz n. F. nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten. Vor diesem Hintergrund ist die Reform des BNatSchG ein schwieriges Unterfangen: Sie macht wenig Sinn, wenn das BNatSchG in seinen Regelungen hinter dem Stand zurückbleibt, den das Landesrecht inzwischen erreicht hat. Gelingt dies nicht, wird das Landesrecht weiter auseinanderdriften. Eine Leitfunktion für die Landesgesetzgebung, die das BNatSchG als das bundesrechtliche Rahmengesetz haben soll, kann ihm dann nicht zukommen.

Eine Reform macht dann wenig Sinn, weil sie dann eigentlich keine ist, sondern möglicherweise wegen der Anpassungspflicht der Länder aus Art. 75 Abs. 3 Grundgesetz eher Rückschritte auf der Landesebene auslöst. Dies wäre für den Naturschutz fatal. Bei der Diskussion um die Reform des Naturschutzrechts sollte diese Problematik nicht außer acht gelassen werden.

3 Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege

3.1 Erholung als Aufgabe des Naturschutzes?

Ein Problem, das sich in den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege verbirgt, ist bereits angesprochen worden: Aufgabe des Naturschutzrechts ist es, Natur und Landschaft u.a. als Voraussetzung für die Erholung des Menschen in Natur und Landschaft zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln.

Erholung, das dürfte allgemein bekannt sein, kann für Natur und Landschaft erhebliche nachteilige Auswirkungen mit sich bringen. Die Frage ist deshalb, ob die Zielbestimmung des Naturschutzrechts weiterhin die Erholung als Naturschutzaufgabe nennen oder ob darauf verzichtet werden sollte.

Erholung in der freien Landschaft ist eine der tragenden Säulen in der Vermittlung der Naturschutzarbeit in die Öffentlichkeit. Das Erlebnis der Landschaft und der Natur macht dem Einzelnen erst den Wert bewußt, den der Schutz des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes darstellt. Von daher ist die Erholungsaufgabe als integraler Bestandteil der Naturschutzaufgabe unverzichtbar. Naturschutz allein mit dem Ziel zu betreiben, Natur um ihrer selbst willen zu schützen, muß scheitern, da den Bürgern bei einer

derartigen Aufgabenstellung nicht vermittelt werden kann, welchen Nutzen Naturschutz haben soll. Erholung sollte deshalb auch weiterhin integraler Bestandteil der in § 1 BNatschG definierten Aufgabe des Naturschutzes sein. Allerdings erscheint es notwendig, insoweit die Grundsätze des Naturschutzes zu präzisieren. Das gilt vor allem für die Ziffer 12 des § 2 Abs. 1 BNatschG. Dort heißt es bisher, daß der Zugang zu Landschaftsteilen, die sich nach ihrer Beschaffenheit für die Erholung der Bevölkerung besonders eignen, zu erleichtern ist. Diese Handlungsanleitung wörtlich genommen, kann erheblichen Fehlentwicklungen Vorschub leisten. Sie kann dazu verleiten, auch solche Landschaftsteile für die Erholung der Bevölkerung zu öffnen, die aus ökologischen Gründen von Erholungsnutzung weitgehend frei gehalten werden sollten. Sinnvoller dürfte es sein, im Rahmen der Grundsätze des Naturschutzrechts eine naturverträgliche Erholung zu verankern. Vorbild sein könnte dabei etwa die Regelung in § 1 Abs. 2 Nr. 16, LNatschGSchL-H, wo es heißt:

"16. Die Natur ist in ihrer Vielfalt, Eigenart und Schönheit auch als Erlebnis- und Erholungsraum für eine naturverträgliche Erholung des Menschen zu sichern. Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sind, wenn sie nicht unterlassen werden können, auszugleichen. Zusätzlich sollen in ausreichendem Maße nach ihrer Größe, Beschaffenheit und Lage geeignete Flächen als Naturerlebnisräume geschaffen und zugänglich gemacht werden."

Der kürzlich unterbreitete Vorschlag der SPD-Bundstagsfraktion für die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes geht in eine ähnliche Richtung¹⁵

3.2 Präzisierung des Grundsätzekataloges

Wichtiger als die bisher angesprochenen Regelungen dürfte eine grundlegende Überarbeitung des Grundsätzekataloges des § 2 Abs. 1 BNatschG sein. Die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege stellen bekanntlich Handlungsanleitungen nicht nur für die Naturschutzbehörden, sondern auch für alle anderen Behörden dar; sie richten sich vor allem an die planende Verwaltung und sind bei allen Planungen, gleichviel ob es sich um Gesamt- oder Fachplanungen handelt, als Handlungsanleitungen und Abwägungsgrundsätze zu beachten¹⁶ Ihre Funktion, nicht nur bei Maßnahmen der Naturschutzbehörden, sondern auch bei Planungen anderer Behörden eine naturverträgliche Planung zu gewährleisten, können die Grundsätze des Naturschutzrechts nur dann ausüben, wenn sie hinreichend konkret sind. Insoweit bestehen heute erheb-

15 BT-Drs. 13/1930, vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 15, 16 des Entwurfs.

16 Zur Bedeutung des Ziel- und Grundsätzekataloges *Schmidt-Aßmann*, Die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege - Ihre Bedeutung nach § 2 BNatSchG und nach den sogenannten Naturschutzklauseln in Fachgesetzen, NuR 1979, 1 ff; *Schink*, Naturschutzrecht NW (Fn. 8), Rdnr. 200 ff; *ders.*, in: Bauer/Schink, Kreisauflage Naturschutz, (Fn. 2), 36 ff.

liche Defizite. Dies sei an einem Bereich, nämlich dem Bodenschutz, verdeutlicht: In Ziffer 4 des § 2 Abs. 1 BNatschG heißt es insoweit lediglich: Boden ist zu erhalten; ein Verlust seiner natürlichen Fruchtbarkeit ist zu vermeiden¹⁷. Die Aspekte des Bodenschutzes sind damit nur unvollkommen erfaßt. Der Landverbrauch, einer der wesentlichen Ursachen für eine Zerschneidung und Versiegelung der Landschaft und damit des Rückgangs der Biotope und Lebensräume vieler Pflanzen und Tiere¹⁸, ist hierin z.B. offen überhaupt nicht angesprochen. Konkrete Handlungsanleitungen an die "planende" Verwaltung lassen sich der Ziffer 4 des § 2 Abs. 1 BNatschG kaum entnehmen.

Sollen die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu größerer Wirksamkeit gelangen, ist es notwendig, konkrete Handlungsziele in den Grundsätzen des Naturschutzrechts vorzugeben. Das gilt insbesondere für den Bodenschutz, aber auch, um weitere Beispiele zu nennen, für Gewässerufer, den Biotopschutz einschließlich der Bildung von Biotopverbundsystemen oder die Waldbewirtschaftung. Einen Katalog, der die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege stärker konkretisiert als dies heute in § 2 Abs. 1 BNatschG der Fall ist, enthält das Naturschutzrecht des Landes Schleswig-Holstein. Hier sind eingehende Vorgaben für den Bodenschutz oder den Biotopschutz für alle Verwaltungen enthalten. Auch dieser Katalog könnte Vorbild für eine Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes sein.

Eine Forderung, die in § 1 Abs. 2 Ziff. 13 LNatschG-Schl-H enthalten ist, ist dabei aus kommunaler Sicht allerdings kritisch zu beurteilen. Dort heißt es, daß auf mindestens 15% der Landesfläche ein Vorrang für den Naturschutz zu begründen ist (vorrangige Flächen für den Naturschutz). Es ist sicher richtig, daß zur dauerhaften Erhaltung des Artenbestandes eine Verwirklichung dieser Zielvorstellung notwendig ist. Problematisch daran ist allerdings aus Sicht der Kommunen, daß die 15% der Landesfläche, auf der Vorrang für den Naturschutz begründet werden soll, nicht gleichmäßig über das gesamte Land verteilt ist, sondern daß, wie die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen mit der Festlegung von Vorranggebieten für die Natur kürzlich gezeigt hat, hiervon vor allem die Landschaftsräume betroffen sind, die in einem naturnahen Zustand erhalten sind. Die Kommunen, die in diesen Bereichen liegen, sehen sich häufig durch derartige Festlegungen in ihren Entwicklungsmöglichkeiten stärker als andere Kommunen gehemmt und befürchten, um es überspitzt zu sagen, daß ihr Gebiet zu einem Naturschutzpark

entwickelt wird und daß wirtschaftliche Fortentwicklung dort nicht oder kaum mehr stattfinden wird. Solchen Befürchtungen ist zu begegnen, indem auch den Gemeinden, die in Vorrangbereichen für den Naturschutz gelegen sind, eine (naturverträgliche) wirtschaftliche Fortentwicklung zugestanden wird. Dieses Ziel muß nicht unbedingt im Naturschutzrecht selbst gesichert sein; es genügt, wenn die Landesplanung, die planerisch die Aufgabe hat, die Landesfläche, in denen die vorrangigen Flächen für den Naturschutz gelegen sein sollen, zu sichern, weitere Entwicklungsmöglichkeiten offen läßt.

3.3 Beibehaltung der Abwägungsklausel?

Die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes bergen abgesehen von ihrer anthropozentrischen Ausrichtung noch ein Problem, über das in der Vergangenheit häufig diskutiert worden ist, nämlich die Abwägungsklausel¹⁹

Der Entwurf der SPD-Fraktion zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes²⁰ enthält eine solche Abwägungsklausel nicht mehr. Zur Begründung heißt es, daß für die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege ein Gebot zur Abwägung widerstrebender Interessen unerheblich und sogar schädlich sei; der verfassungsmäßig begründete Grundsatz der Abwägung widerstrebender Interessen betreffe nur die Zielverwirklichung, nicht die Zielsetzung. Richtig daran ist, daß in der Tat die Abwägung nur Fragen der Zielverwirklichung, nicht aber der Zielsetzung betrifft. Insoweit ist es sicher richtig, im Rahmen des § 1 Abs. 2 BNatschG auf die Abwägungsklausel zu verzichten.

Ob dies allerdings auch für die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege gelten soll, wie es im Entwurf der SPD-Fraktion vorgesehen ist, erscheint zweifelhaft. Die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege zielen gerade auf eine Abwägungsentscheidung ab. Sie sollen diese steuern und durch Abwägung verwirklicht werden. Dabei kann es durchaus vorkommen, daß einzelne der Grundsätze einander entgegenlaufen.

Von ihrer Zielsetzung her sind sie auch nicht auf eine unbedingte Verwirklichung, sondern auf eine Verwirklichung im Rahmen des Möglichen angelegt. Haben andere Aspekte Vorrang, sollen sie jedenfalls nach bisheriger Auffassung dahinter zurückgestellt werden können. Vor diesem Hintergrund erscheint es wenig sinnvoll, auf eine Abwägungsklausel im Rahmen des § 2 BNatschG zu verzichten. Nach außen hin würde nämlich bei einem Verzicht auf eine Abwägungsklausel mehr versprochen als das

17 Zur Frage, inwieweit diese Regelung geeignet ist, der Bauleitplanung eine bodenschutzorientierte Zielsetzung zu geben: *Schink*, ZfBR 1995 (Fn. 6), 178, 184 ff.

18 Zu dieser Entwicklung und ihren Ursachen: *Plachter*, Naturschutz 1991, S. 306 ff.

19 Dazu etwa *von Mutius*, Grundstrukturen und Reformkonzepte im Naturschutz- und Landschaftspflegerecht, in: Naturschutz- und Landschaftspflegerecht im Wandel, UTR 20, S. 29, 44 f, 47 f.

20 BT-Drs. 13/1930.

Naturschutzrecht einhalten könnte²¹ Von daher ist es sinnvoller, durch Aufnahme einer Abwägungsklausel zu verdeutlichen, daß die Grundsätze des Naturschutzrechts sich bei ihrer Verwirklichung einer Abwägung mit anderen, etwa gegenläufigen Zielen stellen müssen und daß manchmal auch eine Abwägung zwischen den einzelnen Zielvorgaben notwendig ist. Aus kommunaler Sicht ist es deshalb sinnvoll, die Abwägungsklausel beizubehalten, damit nicht falsche Erwartungen geweckt werden.

3.4 Beibehaltung der Landwirtschaftsklausel?

Absatz 3 des § 1 BNatSchG enthält bislang die Landwirtschaftsklausel. Der Entwurf der SPD-Fraktion sieht vor, die Landwirtschaftsklausel aus § 1 BNatSchG zu streichen. Zur Begründung heißt es insoweit, daß es sich hierbei nicht um eine Zielsetzung des Naturschutzes, sondern eine Behauptung handelt, die angesichts der belastenden Einwirkungen der Land- und Forstwirtschaft auf Natur und Landschaft als falsch bezeichnet werden muß. Die Land- und Forstwirtschaft muß daher ihre Einwirkungen auf Natur und Landschaft auch im Rahmen dieses Gesetzes rechtfertigen und kann nicht aus der Verantwortung für die natürliche Umwelt ausgeklammert bleiben.

Dem ist nichts hinzuzufügen²² Aus kommunaler Sicht ist es notwendig, die Landwirtschaftsklausel des § 1 Abs. 3 BNatSchG derzeitiger Fassung zu streichen. Eine Privilegierung der Landwirtschaft vor anderen Berufsgruppen, die durch diese Klausel erreicht werden soll, ist nicht gerechtfertigt. Vor allem in der kommunalen Praxis kann die Landwirtschaftsklausel auch zu einer Fehlsteuerung von Abwägungsprozessen (etwa in der Landschaftsplanung oder in der Bauleitplanung) führen, indem unter Hinweis auf die Landwirtschaftsklausel den Bewirtschaftungsvorstellungen und zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten der Landwirte Vorrang vor einer naturverträglichen Nutzung gegeben wird. Ein solches Ergebnis ist mit den übrigen naturschutzrechtlichen Zielsetzungen nicht vereinbar. Durch die Landwirtschaftsklausel wird bei einer derartigen Anwendung und Interpretation das Naturschutzrecht quasi von innen ausgehöhlt. Dies kann nicht Sinn der Zielsetzung des Naturschutzrechts sein.

Von daher spricht alles dafür, die Landwirtschaftsklausel zu streichen. Erwägenswert ist dabei allerdings, die Landwirtschaftsklausel durch Betreiberpflichten zu ersetzen, wie es in der Vergangenheit bei früheren Novellierungsentwürfen der Bundesregierung bereits vorgeschlagen worden ist²³. Derartige Bewirtschaftungspflichten könnten in Planungen (Landschaftsplanung, Bauleitplanung) konkretisiert werden und würden im übrigen bei der Frage der noch hinzunehmenden Inhaltsbestimmung des Eigentums wertvolle Hilfe leisten können.

3.5 Vorrang freiwilliger Lösungen?

In der Vergangenheit ist weiter vorgeschlagen worden, freiwilligen Lösungen im Naturschutzrecht einen Vorrang vor administrativen Maßnahmen, sei es administrativen Einzelentscheidungen durch Verwaltungsakte oder Verordnungen, zu geben. Frühere Entwürfe der Bundesregierung gingen dahin, daß Maßnahmen der Verwaltung nicht getroffen werden dürfen, wenn eine freiwillige Lösung ähnliche Ergebnisse bringt²⁴. Eine solche Regelung ist abzulehnen. Es ist unbestritten, daß kooperativer Naturschutz zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege unabdingbar ist²⁵. Alle Bundesländer dürften inzwischen Erfahrungen mit Förderprogrammen zugunsten des Naturschutzes und Kooperationsvereinbarungen mit der Landwirtschaft gemacht haben. Derartige vertragliche Lösungen sind notwendig, um die Akzeptanz des Naturschutzes zu erhöhen. Amtliche Schutzmaßnahmen können sie jedoch kaum ersetzen²⁶. Dies ist deshalb nicht möglich, weil derartige Lösungen einerseits dazu führen können, daß das Niveau des Naturschutzes letztlich vom Ergebnis der Verhandlungen der Grundstückseigentümer mit der Verwaltung bestimmt wird. Dies kann jedoch nicht das Ziel des Naturschutzes sein. Anzustreben ist insoweit vielmehr durch das Naturschutzrecht ein möglichst hohes Niveau. Ein Vorrang freiwilliger Lösungen trägt dazu gerade nicht bei. Im übrigen ist zu bedenken, daß Naturschutz, soll er wirklich effektiv sein, nicht nur für eine bestimmte Vertragslaufzeit, etwa für fünf Jahre wirken soll, sondern daß eine dauerhafte Sicherung der verbliebenen wertvollen Biotope anzustreben ist. Auch dies ist über freiwillige Lösungen nicht zu gewährleisten. Schließlich ist zu

21 Hierdurch würde deshalb symbolische Gesetzgebung betrieben, die im vorliegenden Zusammenhang sicherlich nicht angebracht ist. Zu Problemen symbolischer Gesetzgebung im Umweltbereich: *Schink*, Vollzugsprobleme im kommunalen Umweltschutz, *ZuR* 1993, 1 ff.

22 Zur Diskussion um die Landwirtschaftsklausel: von *Mutius*, *UTR* 20 (Fn. 19), 50.

23 Dazu *Schink*, *Naturschutzrecht NW* (Fn. 8), Rdnr. 820 ff.; *ders.*, *Umweltrechtliche Beschränkungen ordnungsgemäßer Landwirtschaft*, *UPR* 1991, 201, 208 f.

24 Dazu *Schink*, *Naturschutzrecht NW* (Fn. 8), Rdnr. 815.

25 Zur dadurch bedingten Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen bei der Landwirtschaft, z.B. *Rau*, *Umweltschutz im Meinungsbild der Landwirte*, *ZAU* 1990, 174, 179.

26 Zu dieser Problematik: *Di Fabio*, *Vertrag statt Gesetz - Gesetzesvertretende und gesetzesausfüllende Verwaltungsverträge im Naturschutz- und Landschaftsschutz*, *DVBI* 1990, 338 f.; *Gellermann/Middeke*, *Der Vertragsnaturschutz*, *NuR* 1991, 457 ff.; *Rengeling/Gellermann*, *Kooperationsrechtliche Verträge im Naturschutzrecht, Möglichkeiten und Grenzen des Vertragsnaturschutzes*, *ZG* 1991, 317 ff.; *Schink*, in: *Bauer/Schink, Kreislaufgabe Naturschutz* (Fn. 2), S. 127 ff.

bedenken, daß freiwillige Lösungen immer nur zwischen den Parteien, die an einer solchen Vereinbarung beteiligt sind wirken. Naturschutz muß jedoch auch gegen Dritte und Rechtsnachfolger wirken. Dies ist über vertragliche Regelungen nicht zu gewährleisten. Einen Vorrang freiwilliger Lösungen vor administrativen Maßnahmen und Entscheidungen kann und soll es deshalb im Naturschutz nicht geben.

4 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, eines der wichtigsten Instrumente des modernen Naturschutzrechts, leidet unter erheblichen Vollzugsdefiziten. Die Ursache dafür wird gemeinhin darin gesehen, daß § 8 BNatSchG in seiner derzeitigen Fassung schwer verständlich und anwendbar ist, weil er von unbestimmten Rechtsbegriffen geradezu wimmelt. Wann z.B., so wird gefragt, sind die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigt. Allein der Begriff der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes gibt zu unterschiedlichen Interpretationen Anlaß²⁷

4.1 Präzisierung des Eingriffsbegriffs

Eine erste Forderung für die Überarbeitung der Eingriffsregelung besteht aus Sicht der Kommunen darin, angesichts dieses Befundes den Eingriffsbegriff zu präzisieren. Hier bietet es sich an, in das Bundesrecht Positiv- und Negativkataloge zu übernehmen, wie sie sich im Naturschutzrecht der Bundesländer (z.B. in §§ 4 Abs. 2, 3 LGNW) finden.

Eine bundeseinheitliche Regelung der Fälle, die regelmäßig einen Eingriff oder keinen Eingriff darstellen, würde die Handhabung der Eingriffsregelung wesentlich einfacher machen und Handhabungsunterschiede in den einzelnen Bundesländern vermeiden helfen. Aus Sicht der Vollzugsbehörden ist eine derartige Regelung besonders wichtig, da sie dazu beiträgt, dem Verursacher zu verdeutlichen, daß eine Maßnahme, die er beabsichtigt, einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellt. Die Vollzugsfähigkeit der Eingriffsregelung könnte hierdurch erheblich gesteigert werden.

Kommunale Forderungen gehen insoweit allerdings noch weiter. So heißt es etwa in Ziffer 35 der Forderungen des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes an die neue Landesregierung in Nordrhein-Westfalen, daß "der Irrsinn, daß auch für

Umweltschutzinvestitionen landschaftsrechtliche Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden müssen, aufhören" muß²⁸. Diese Forderung zielt darauf ab, Umweltschutzinvestitionen, etwa kommunale Investitionen in Abfallbeseitigungsanlagen oder Regenrückhaltebecken aus der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung herauszunehmen. Kommunale Investitionen in diesen Bereichen sollen hierdurch erleichtert und von den Kosten, die für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aufzubringen sind, befreit werden. Diese Forderung ist nicht sachgerecht. Sie ist mit der Systematik der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nicht zu vereinbaren. Diese stellt ab auf die Auswirkungen eines Eingriffs in Natur und Landschaft. Zu welchem Zweck ein solcher Eingriff erfolgt, ist dabei grundsätzlich unbeachtlich. Von diesem Grundsatz eine Ausnahme für Umweltschutzinvestitionen zu machen, hieße, die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung prinzipiell auch davon abhängig zu machen, ob eine Maßnahme für die Umwelt insgesamt Vorteile oder Nachteile bringt²⁹. Darum kann es bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, die darauf abzielt, den Status quo von Natur und Landschaft zu erhalten, jedoch nicht gehen. Sie ist ausschließlich bezogen auf den Naturhaushalt. Dabei sollte es auch bleiben.

4.2 Verzicht auf die Landwirtschaftsklausel

Verzichtbar ist im Rahmen der Eingriffsregelung ebenfalls die dort bisher verankerte Landwirtschaftsklausel. Diese sollte gestrichen werden, und zwar vor allem deshalb, weil die Landwirtschaftsklausel in der Eingriffsregelung geeignet ist, bei den Landwirten falsche Erwartungen zu wecken.

Liest man die Landwirtschaftsklausel des § 8 Abs. 7 BNatSchG unbefangen, so könnte man geneigt sein, alle Maßnahmen, die sich im Rahmen der ordnungsgemäßen land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung bewegen, nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen. Wie wir wissen, hat das Bundesverwaltungsgericht zu dieser Regelung entschieden, daß sie sich nur bezieht auf die tägliche Wirtschaftsweise des Landwirts; insbesondere Veränderungen in der Bodenstruktur die dazu dienen sollen, eine bestimmte landwirtschaftliche Nutzung erst zu ermöglichen, werden nicht erfaßt. Das gilt etwa für den landwirtschaftlichen Wegebau, die Errichtung von Stallungen und ähnliche Bereiche³⁰. Vor diesem Hintergrund wird durch

27 Zu dieser Problematik etwa von *Mutius*, UTR 20 (Fn. 19), S. 50; *Stich*, Offene Rechts- und Fachfragen der für städtebauliche Planungen geltenden Eingriffsregelungen in § 8a BNatSchG, in: Planung und Plankontrolle, FS für Otto Schlichter, 1995, S. 227, 281 ff.

28 Dazu Städte- und Gemeinderat 1995, 382.

29 Sündenfälle: Herausnahme der Anlage von Lärmschutzwällen und der Errichtung von zwei nahe beieinander liegenden Windenergieanlagen in § 4 Abs. 3 LG NW.

30 Einzelheiten, auch zu den durch die Landwirtschaftsklausel ausgelösten Mißverständnissen bei *Schink*, UPR 1991 (Fn. 23), 201, 208 f. Zum Reformbedarf im Hinblick auf die auf § 8 Abs. 7 BNatSchG auch von *Mutius*, UTR 20 (Fn. 19), S. 50.

die Formulierung in § 8 Abs. 7 BNatSchG den Landwirten falscher Wein eingeschenkt. Sie müssen glauben, alle Maßnahmen, die der Land- und Forstwirtschaft dienen, seien von der Eingriffsregelung freigestellt, während im Prinzip das genaue Gegenteil der Fall ist. Vor diesem Hintergrund sollte auch im Rahmen des § 8 BNatSchG die Landwirtschaftsklausel gestrichen werden; die Vollzugsfähigkeit der Eingriffsregelung könnte hierdurch erhöht werden.

4.3 Bundesrechtliche Regelung über Ersatzmaßnahmen

Die bisherige Fassung des § 8 BNatSchG überläßt es den Ländern, ob sie bei nicht vermeidbaren, nicht ausgleichbaren, aber vorrangigen Eingriffen Ersatzmaßnahmen vorsehen. Die meisten Länder sind dieser Regelung zwar gefolgt; in einigen Bundesländern wird allerdings statt Ersatzmaßnahmen vom Verursacher ein Ersatzgeld verlangt. Insoweit wäre eine Vereinheitlichung wünschenswert. Eine Ersatzgeldlösung sollte dabei ausscheiden, da eine solche Lösung sehr leicht dazu führen kann, daß bei den Verursachern der Eindruck entsteht, man könne sich von den Ausgleichspflichten durch Geldleistungen freikaufen; die Natur sei ein handelbares Gut. Die Effizienz des Naturschutzes wird hierdurch nicht gesteigert. Insbesondere kann durch eine solche Lösung kaum erreicht werden, daß im betroffenen Landschaftsraum der Status quo von Natur und Landschaft erhalten bleibt. Von daher ist es sinnvoll, im Bundesrecht vorzusehen, daß bei nicht ausgleichbaren aber vorrangigen Eingriffen Ersatzmaßnahmen zu leisten sind. Dabei sollte im Bundesrecht klargestellt werden, daß es sich hierbei im Unterschied zu Ausgleichsmaßnahmen, die gleichartige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege darstellen, um gleichwertige Maßnahmen handelt. Der Entwurf der SPD-Fraktion zur Änderung des § 8 (§ 8a Abs. 1, 3 BNatSchG-E der SPD) könnte hierfür vorbildhaft sein. Für den Fall allerdings, daß sich ein Eingriff auch nicht ersetzen läßt, sollte eine finanzielle Ausgleichsleistung eingeführt werden, nicht zuletzt deshalb, um die Verursacher solcher, meist besonders schwerwiegender Eingriffe nicht besser als die ausgleichbarer oder ersetzbarer zu stellen.

4.4 Verbesserung des Vollzugs der Eingriffsregelung

Ein besonderes Problem der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung stellt im Vollzug die Sicherung der Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und ihre Erhaltung dar. Die Frage, ob festgesetzte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt werden, wird meist nicht kontrolliert. Aus

der Praxis wird auch darüber berichtet, daß manche Flächen mehrfach als Ausgleichs- und Ersatzflächen erhalten mußten³¹. Im Sinne der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ist dies sicherlich nicht. Der Status quo von Natur und Landschaft läßt sich so nicht erhalten. Im Vollzug sind erhebliche Verbesserungen notwendig. Verbesserungen sind beim bisherigen System allerdings schwierig zu realisieren. Das hängt damit zusammen, daß die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht durch die Naturschutzbehörden festgesetzt werden, sondern durch die Genehmigungsbehörde. Diese haben häufig wenig Interesse daran, die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die von ihnen nicht selten wenig geliebt werden, zu kontrollieren und, stellen sie insoweit Mängel fest, durchzusetzen. Die Naturschutzbehörden besitzen insoweit keine Zuständigkeiten und, so ist hinzuzufügen, in der Regel auch nicht das notwendige Personal.

Das Land Nordrhein-Westfalen hatte im Vorfeld der Novelle des Landschaftsgesetzes im letzten Jahr vorgeschlagen, daß die Naturschutzbehörden Kataster über festgesetzte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen führen sollten. Die Realisierung dieses Planes hätte zu Datenfriedhöfen großen Ausmaßes geführt, den Vollzug der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Praxis jedoch nicht verbessert. Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat vor diesem Hintergrund darauf verzichtet, bei der Novelle des Landschaftsgesetzes eine solche Lösung vorzuschlagen. Sie hätte deshalb keinen Erfolg gebracht, weil die Landschaftsbehörden für den Vollzug der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht zuständig sind. Da angesichts der schwierigen Finanzsituation der Kommunen derzeit mit einer Ausweitung des Personals bei den Naturschutzbehörden nicht zu rechnen ist, macht es auch keinen Sinn, die Kontrolle der Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen den Kommunen zu übertragen; weitere Vollzugsdefizite wären, das läßt sich prognostizieren, die Folge.

Ein Weg, das Defizit zu beheben, ist der Einsatz privater Sachverständiger³². So ist es vorstellbar, daß diejenigen, die bei der Entscheidung über die Zulassung eines Eingriffs zur Durchführung von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen verpflichtet worden sind, sich die Durchführung dieser Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen durch amtlich anerkannt private Sachverständige attestieren lassen müssen und diesen Nachweis der Behörde vorlegen müssen. In gleicher Weise könnten Kontrollen in den nächsten Jahren durchgeführt werden. Durch ein solches Instrument wäre sichergestellt, daß jeder, der zur Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verpflichtet wird, die Durchführung

31 Dazu instruktiv *Mathiesen*, in: Bauer/Schink, Kreisauflage Naturschutz (Fn. 13), S. 14 ff.

32 Zu solchen Lösungen *Schink*, Möglichkeiten zur Deregulierung im Umweltschutz aus Sicht der Kommunen, Städtetag 1995, 586 ff.

dieser Pflicht und die dauerhafte Sicherung auch nachweisen müßte.

5 Überarbeitung des Baurechtskompromisses

Zu den auf der kommunalen Ebene derzeit meist diskutierten Vorschriften gehört der sogenannte Baurechtskompromiß, also die §§ 8a-8 c BNatSchG. Diese Regelungen sind jedenfalls von den planenden Behörden in den Kommunen nicht unbedingt mit großer Freude aufgenommen worden.

Dies war vor allem darin begründet, daß die Belange des Naturschutzes in der Bauleitplanung, vor Einfügung der §§ 8a - c BNatSchG allenfalls ein Schattendasein geführt haben³³ und sich die Planungspraxis auf die neuen Anforderungen, die der Baurechtskompromiß für die Planung mit sich bringt, erst einstellen mußte. Das ist inzwischen weitgehend geschehen.

Der Baurechtskompromiß hat für den Naturschutz eine Menge gebracht:

In der Bauleitplanung wird der Naturschutzbelang jetzt in erheblich stärkerem Maße als früher berücksichtigt, ja mehr als das: In den meisten Bebauungsplänen werden Festsetzungen zur Kompensation der durch die Umsetzung des Bebauungsplanes verursachten negativen Auswirkungen auf Natur und Landschaft getroffen. Vor diesem Hintergrund sollte an der in § 8a BNatSchG gefundenen Lösung festgehalten werden. Von einer grundlegenden Reform ist vor allem deshalb abzuraten, weil es Jahre dauert, bis neue rechtliche Vorschriften sich in der Planungspraxis der Kommunen durchsetzen. Dem Naturschutz ist dann am meisten gedient, wenn eingefahrene Instrumente effektiv genutzt werden. Der Baurechtskompromiß bietet diese Möglichkeit.

Reformen sollten sich deshalb auf Randkorrekturen beschränken. Dabei sollten die bisher aufgetretenen Probleme aufgegriffen und gelöst werden.

5.1 Problembereiche

In der Diskussion, die es um den Baurechtskompromiß bis jetzt gegeben hat, haben sich aus kommunaler Sicht folgende Kernpunkte herauskristallisiert, auf die in der anstehenden Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes bzw. des Baugesetzbuches im hier beschriebenen Rahmen reagiert werden sollte³⁴:

Sind die Anforderungen, die sich aus dem naturschutzrechtlichen Vermeidungsgebot, der Ausgleichspflicht und dem Ersatzgebot ergeben, einfache abwägungserhebliche Belange oder

handelt es sich insoweit zumindest um Optimierungsgebote oder gar um Planungsleitsätze?

Muß die Kompensation immer im Bebauungsplangebiet erfolgen oder ist ein zweigeteilter Bebauungsplan zulässig?

Wie sind Eingriffe in Natur und Landschaft und die hierfür notwendigen Kompensationsmaßnahmen zu bewerten?

Können von der Gemeinde freiwillig durchgeführte Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Rahmen der bei der Umsetzung des Bebauungsplanes notwendigen Kompensationen angerechnet werden (Stichwort "Ökokonto")³⁵?

Auf welche Weise kann sich die Gemeinde Grundstücke für die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für den Fall verschaffen, daß diese den Baugrundstücken zugeordnet sind; ist insoweit eine Vorwegauscheidung dieser Flächen in der Umlegung möglich?

Können vertragliche Regelungen zur Durchführung- und Refinanzierung von Kompensationsmaßnahmen eingesetzt werden?

5.2 Verankerung im Baugesetzbuch (BauGB)?

Diskutiert wird derzeit darüber, ob der Baurechtskompromiß bei der anstehenden Novelle des BauGB, die Ende 1997 abgeschlossen sein soll, in das BauGB übernommen werden sollte oder ob die jetzige Lösung, also die Verankerung im BNatSchG beibehalten werden sollte. Für die letztere Lösung mögen naturschutzfachliche Gründe sprechen.

Der Einfluß der Naturschutzbehörden auf den Gesetzgebungsprozeß ist bei einer weiteren Verankerung dieser Regelung im Naturschutzrecht größer. Das allein sollte jedoch nicht entscheidend sein. Zu berücksichtigen sind noch folgende Gesichtspunkte: Das BNatSchG ist Rahmenrecht. Art. 75 Abs. 2 GG läßt nur in Einzelfällen bis ins einzelne oder unmittelbar verbindliche Regelungen zu.

Vor dem Hintergrund dieser verfassungsrechtlichen Ausgangslage läßt sich mit Recht die Frage stellen, ob der Bundesgesetzgeber bei einer Einbettung des Baurechtskompromisses im Naturschutzrecht überhaupt in der Lage ist, eine unmittelbar verbindliche Regelung für diesen Bereich zu treffen. Dafür mag man zwar gute sachliche Gründe anführen können. So sollte gewährleistet sein, daß die Anforderungen, die in der Bauleitplanung in Bezug auf den Naturschutz gelten, bundeseinheitlich verbindlich sind³⁶.

33 Zur Planungspraxis bis dahin etwa *Stich*, FS Schlichter (Fn. 27), 277 ff; *Blum*, in: *Blum/Agona/Franke*, Niedersächsisches Naturschutzgesetz, Kommentar, Stand 1995, Anhang § 15a Rdnr. 53 ff; *Schink*, Der Baurechtskompromiß, NuR 1993, 365 f.

34 Forderungskatalog und Auflistung der bisherigen Problemlage bei *Schink*, Der Baurechtskompromiß und seine Folgen, UPR 1995, 281 ff. m.N.

35 Dazu: *Mitschang*, Bauleitplanung, Eingriffsregelung und "Ökokonto", ZfBR 1995, 240 ff.

36 Mit diesem Argument war bei der bisherigen verfassungsrechtlichen Ausgangslage gegen die unmittelbare Geltung nichts

Ob dies jedoch ausreicht, um nach der neuen verfassungsrechtlichen Ausgangslage eine unmittelbar geltende bundesrechtliche Regelung zu erlassen, mag man bezweifeln. Zulässig ist dies allerdings dann, wenn der Baurechtskompromiß in das BauGB eingebettet wird. Das BauGB ist Bodenrecht; zumindest als Annex können andere Fragen mitgeregelt werden, die bodenrelevante Regelungen beinhalten. Dies ist beim Baurechtskompromiß der Fall, selbst wenn man ihn nicht insgesamt als bodenrechtliche Regelung ansieht. Er hat nämlich Einfluß auf die Bauleitplanung und insbesondere auf die Frage, unter welchen Bedingungen Flächen für bauliche oder sonstige Nutzungen ausgewiesen werden dürfen. Dies bedeutet, daß bei einer Einbettung des Baurechtskompromisses in das BauGB eine unmittelbar verbindliche Regelung über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Bodenrecht getroffen werden darf. Von der kompetentiellen Ausgangslage dürfte deshalb eine Regelung im BauGB zu bevorzugen sein. Hingewiesen werden muß weiter darauf, daß die Naturschutzbehörden den Baurechtskompromiß in keiner Weise vollziehen. Dafür sind ausschließlich die Gemeinden als bauleitplanende Stellen zuständig. Von daher dürfte es sinnvoller sein, die Regelungen im BauGB als dem Gesetz unterzubringen, das für die gemeindliche Bauleitplanung auch ansonsten maßgebend ist. Die Akzeptanz einer solchen Bestimmung kann hierdurch möglicherweise erheblich gefördert werden.

5.3 Klarstellungsbedarf zur Abwägungsproblematik

Es ist bekannt, daß über viele der zuvor angeschnittenen Fragen heftig gestritten wird. So spielt in der juristischen, aber auch der planungspraktischen Diskussion die Frage des Stellenwertes der Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung eine große Rolle. Teilweise werden diese Anforderungen als strikt verbindliches Recht (Planungsleitsatz) angesehen mit der Folge, daß stets eine Vollkompensation erfolgen muß³⁷.

Diese Lösung wird dem Verfahren der Bauleitplanung nicht gerecht. Bauleitplanung ist dadurch gekennzeichnet, daß zur Verwirklichung einer be-

stimmten planerischen Konzeption verschiedene Belange gegeneinander und untereinander abgewogen werden müssen. In diese Abwägung sind auch die Belange des Naturschutzes einzustellen. Haben diese Belange einen herausgehobenen Stellenwert, dürfte es in vielen Fällen kaum möglich sein, die städtebauliche Konzeption, die der Planung zugrunde liegt, umzusetzen³⁸. Dies kann weitere erhebliche Folgewirkungen insbesondere für einen vermehrten Flächenverbrauch haben.

Wirkt die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung als strikt verbindliches Recht, dürfte es kaum möglich sein, die Innenentwicklung in den Städten so voranzubringen, wie dies zur Verringerung des Flächenverbrauchs durch die Bauleitplanung notwendig erscheint. Folge davon wäre nämlich, daß in vielen Innenstadtbereichen erhebliche Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bereitgestellt werden müßten mit der Folge, daß dort die vorhandene Infrastruktur, die an sich zu einer verdichteten Bauweise zwingt, nicht so genutzt werden kann, wie dies notwendig erscheint. Weiterer Freiflächenverbrauch wäre die Folge. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, bei einer Überarbeitung des § 8a BNatSchG klarzustellen, daß es sich bei den Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung um in der Abwägung überwindbare Belange handelt³⁹. Klarzustellen ist dabei allerdings, daß die Gemeinden hierdurch nicht eingeladen werden, sich über diese Belange hinwegzusetzen und diese wegzuwägen. Es gelten vielmehr insoweit die Anforderungen des Abwägungsgebotes, die es den Gemeinden in der Regel nur ermöglichen, von einer Vollkompensation Abstriche zu machen; auf eine Kompensation völlig verzichten können sie jedoch nicht. Immerhin erwägenswert ist im übrigen, die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege als Optimierungsgebot auszugestalten⁴⁰. Dieses würde ihren rechtlichen Stellenwert erhöhen mit der Folge, daß die Gemeinden sich über die Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen nur dann hinwegsetzen könnten, wenn andere Belange von erheblichem Gewicht den Belangen des Naturschutzes entgegenstehen.

Notwendig erscheint eine solche Regelung allerdings dann nicht, wenn den Gemeinden die Mög-

einzuwenden. Vgl. *Schink*, Der Baurechtskompromiß, NuR 193, 365, 368.

37 In diesem Sinne: *Blume*, Das Verhältnis von Baurecht und Naturschutzrecht nach dem Inveitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, NVwZ 1993, 941, 942; *Gassner*, Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Bauleitplanungsrecht, NuR 1993, 252, 253; *Peine*, Die Bedeutung des § 8a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG für die Bauleitplanung, in: Ramsauer (Hrsg.), Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, 1993, 39 ff; *Berkemann*, Die Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie die Zuordnung zu bestimmten Flächen (§ 8a Abs. 1 Sätze 2, 4 BNatSchG), in: Ramsauer (Hrsg.), Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, 1994, S. 65, 82 ff.

38 In diesem Sinne etwa *Meßerschmidt*, Bundesnaturschutzgesetz, §§ 8a Rdnr. 36; *Louis*, Bundesnaturschutzrecht, Kommentar, 1993, § 8a Rdnr. 46 ff; *ders.*, Die Abwägung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleitplanung auf der Grundlage des § 1 Abs. 5 Nr. 7 BauGB und des § 8a Abs. 1 BNatSchG, DÖV 1994, 903 ff; *ders.*, Naturschutz- und Baurecht, ZUR 1993, 147 ff; *Schink*, UPR 1995 (Fn. 34), 284 ff.

39 So schon *Schink*, UPR 1995 (Fn. 34), 289 f.

40 In diesem Sinne bereits für die geltende Rechtslage: *Felder*, Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Bauleitplanungsrecht gemäß § 8a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, NuR 1994, 53 ff; *Müller*, Die Eingriffsregelung des § 8a BNatSchG als elementarer Planungsgrundsatz städtebaulicher Planung, NVwZ 1994, 850 ff.

lichkeit eröffnet wird, Kompensationsmaßnahmen außerhalb des Bebauungsplangebietes vorzusehen. Bekanntlich ist auch diese Frage umstritten; in der Diskussion ist insbesondere der sogenannte zweigeteilte Bebauungsplan⁴¹ Zumindes diese Lösung sollte den Gemeinden ausdrücklich eröffnet werden, damit sie die Möglichkeit haben, dort, wo es sinnvoll erscheint, eine verdichtete Bebauung zu planen und die notwendigen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen an anderer Stelle im Gemeindegebiet vorzunehmen. Dem Naturschutz wäre damit gedient. Zusammenhängende Ausgleichsflächen sind ökologisch viel wirksamer als Maßnahmen eher naturkosmetischer Art, die auf den Baugrundstücken selbst durchgeführt werden⁴² Außerdem ist es bei der vorgeschlagenen Lösung leichter, einen möglichst vollständigen Ersatz der Beeinträchtigungen der Natur anzustreben, die durch den Vollzug eines Bebauungsplanes verursacht werden. Die Möglichkeiten des "Wegwägens" werden hierdurch erheblich reduziert.

5.4 Verbesserung des Vollzuges

Weiterhin ist es sinnvoll, die Regelungen über die Beschaffung von Grundstücken für die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch die Gemeinden zu verbessern⁴³ Dazu würde vor allem gehören, daß klargestellt wird, daß die Flächen, auf denen den Grundstücken zugeordnete Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt werden sollen, in der Umlegung zu den vorab auszuscheidenden Flächen gehören⁴⁴ Dies würde es einerseits den Gemeinden erleichtern, in den Besitz solcher Flächen zu kommen; die Umsetzung von festgesetzten Sammelausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kann dadurch verbessert, vor allem beschleunigt werden. Zum anderen werden die Kosten, die für Kompensationsmaßnahmen entstehen, deutlich reduziert. Für die Gemeinden entsteht hierdurch ein Anreiz, Sammelausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festzusetzen, denn insoweit ist für die Motivation der Gemeinden die Finanzierung der Kompensationsverpflichtung ganz entscheidend. Entstehen durch den Grunderwerb hohe Kosten, steigt die Abgabenlast der Bauwilligen; das wiederum erhöht deren Bereitschaft, die Kostenerstattungsbescheide

anzufechten. Angesichts ihrer prekären Finanzlage benötigen die Gemeinden eine Regelung, die sie in die Lage versetzt, Sammelausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auch zu (re-)finanzieren. Die jetzige Lösung gewährleistet das nicht.

Weiterhin ist zumindest erwägenswert, für die Gemeinden die Möglichkeit eines sogenannten Ökokontos zu eröffnen⁴⁵ Die jetzige Lösung, die es nicht gestattet, von den Gemeinden auf freiwilliger Basis im Vorgriff auf Festsetzungen eines Bebauungsplanes erbrachte Verbesserungen im Naturschutzbereich als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Ansatz zu bringen, kann nämlich dazu führen, daß viele Gemeinden davon abgehalten werden, solche Maßnahmen durchzuführen. Eine solche Entwicklung wäre für den Naturschutz alles andere als gut. Von daher ist es sinnvoll, über die Möglichkeit der Einräumung eines Ökokontos nachzudenken.

Klarestellt werden sollte im übrigen, daß es den Gemeinden gestattet ist, im Rahmen der Umsetzung von Bebauungsplänen die Realisierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf vertraglicher Ebene sicherzustellen⁴⁶ Für die Gemeinden wäre dies insoweit von Vorteil, als sie dann nicht immer darauf verwiesen wären, das komplizierte und rechtsmittelanfällige Verfahren der Abrechnung von Kompensationsmaßnahmen durchzuführen.

5.5 Unbeplanter Innenbereich

Von manchen, so etwa dem Städte- und Gemeindebund, wird weiter gefordert, daß das Planen im Innenbereich nicht schlechter gestellt werden soll, als Vorhaben im Innenbereich, die nach § 8a Abs. 6 BNatSchG ausdrücklich von der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung freigestellt worden sind. Der Städte- und Gemeindebund verlangt deshalb, § 8a Abs. 1 nur dort zur Anwendung zu bringen, wo es nicht um die Überplanung des unbeplanten Innenbereichs geht. Eine solche Lösung ist abzulehnen. Abgesehen davon, daß es zumindest problematisch erscheint, den unbeplanten Innenbereich völlig aus der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung herauszunehmen, ist kein Grund dafür ersichtlich, Überplanungen des unbeplanten Innenbereichs anders zu behandeln als neue Bebauungspläne auf der grünen

41 Befürwortend: *Gassner*, NuR 1993 (Fn. 38), 253; *Blume*, NVwZ 1993 (Fn. 38), 942; *Kuchler*, Der Bebauungsplan mit geteiltem Geltungsbereich, LKV 1994, 101 ff; *Schink*, UPR 1995 (Fn. 34), 286 ff; einschränkend auch *Bunzel*, Wohin mit den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei der verbindlichen Bauleitplanung?, DÖV 1994, 964. Ablehnend: *Runkel*, Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, NVwZ 1993, 1136, 1140; *Löhr*, Der geteilte Himmel über Städtebauern und Naturschützern: nochmals zum Bebauungsplan mit geteiltem Geltungsbereich, LKV 1994, 324 ff.

42 Vgl. *Schink*, UPR 1985 (Fn. 34), 287 f.

43 Zu dieser Problematik *Schink*, Die Durchführung von Ersatzmaßnahmen nach § 8a Abs. 3 BNatSchG und die Kostenverteilung nach Abs. 4, in: Ramsauer (Hrsg.), Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung 1994, S. 124 ff; *Steinfort*, Die Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, VerwArch 86 (1995), 107 ff; *ders.*, Die Erhebung von Kostenerstattungsbeträgen nach dem BNatSchG, KStZ 1995, 81 ff.

44 Dazu *Schink* und *Steinfort*, jeweils ebd. (Fn. 43).

45 Vgl. *Mitschang*, ZfBR 1995 (Fn. 35), 240 ff.

46 Kritisch dazu *Meßerschmidt*, BNatSchG (Fn. 38), § 8c Rdnr. 2; *Stollmann*, Zur Neuregelung des Verhältnisses von naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung und Bauleitplanung, VR 1993, 339, 342; *Schink*, UPR 1995 (Fn. 34), 284.

Wiese. Gerade hier kommt es darauf an, die verbliebenen Restbestandteile von Natur und Landschaft zu sichern oder zumindest zu kompensieren. Naturschutz soll nach der Zielvorgabe des § 1 BNatSchG nicht nur im Außenbereich, sondern – gerade auch – im Innenbereich stattfinden. Daran hat sich auch die Bauleitplanung zu orientieren. Im übrigen ist zu bedenken, daß die vom Städte- und Gemeindebund vorgeschlagene Lösung zu erheblichen Abgrenzungsproblemen führen könnte. Häufig genug werden nämlich in Planbereiche auf der grünen Wiese auch bisher unbeplante Innenbereichsflächen einbezogen. Soll hier eine Kompensation ganz oder nur teilweise oder überhaupt nicht stattfinden?

Diese und andere Abgrenzungsfragen lassen es nicht geraten erscheinen, bei Überplanungen des unbeplanten Innenbereichs auf die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu verzichten.

5.6 Streichung des § 8b Abs. 1 BNatSchG

Gestrichen werden sollte schließlich die Regelung in § 8 b Abs. 1 BNatSchG, die es den Ländern ermöglicht, temporär die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung völlig oder teilweise auszusetzen. Diese Regelung, führt zu einer Zersplitterung nicht nur des Naturschutzrechts, sondern auch des Bauplanungsrechts und ist von daher abzulehnen. Auch unter Hinweis auf die Notwendigkeiten einer schnellen Investition insbesondere in den neuen Bundesländern läßt sich diese Regelung nicht rechtfertigen. Gerade bei schnellen Investitionen können wertvolle Bestandteile des Naturhaushaltes zerstört werden, irreparable Schäden können die Folge sein. § 8b Abs. 1 BNatSchG sollte deshalb zeitlich nicht verlängert werden.

6 Landschaftsplanung

Eine Stellungnahme aus kommunaler Sicht zur Landschaftsplanung ist schwierig. Das hängt damit zusammen, daß es ganz unterschiedliche Modelle der Landschaftsplanung gibt⁴⁷ und daß die planenden Kommunen sich in den einzelnen Bundesländern mit "ihrem" Modell der Landschaftsplanung arrangiert haben. Angesichts der unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern mit einer eingespielten Planungspraxis dürfte es kaum angebracht sein, eine bundeseinheitliche Lösung der Landschaftsplanung anzustreben. Insbesondere die Option der Länder, die Landschaftsplanung als Vorläuferplanung zur Bauleitplanung auszugestalten oder dieser unmittelbare Außenverbindlichkeit beizulegen, sollte – dies ist aus nordrhein-westfälischer Sicht sehr wichtig – erhalten bleiben. Beide Modelle

haben bekanntlich Vor- und Nachteile. Die unmittelbare außenverbindliche Landschaftsplanung, wie sie in Nordrhein-Westfalen und den Stadtstaaten von den Ländern eingeführt wurde, bietet insbesondere bei der Landschaftsentwicklung, etwa der Herstellung von Biotopverbundsystemen Vorteile und sollte schon deshalb weiterhin möglich sein⁴⁸. Darüber hinaus gibt es, was dieses Modell angeht, inzwischen eine Planungspraxis, die nicht ohne Not mit dem Ziel einer bundesweiten Vereinheitlichung der Landschaftsplanung aufgegeben werden sollte.

6.1 Verdeutlichung der Inhalte der Landschaftsplanung

Korrekturen erscheinen allerdings in zwei Punkten sinnvoll: Zum einen sollten die bundesrechtlichen Vorgaben für die Inhalte der Landschaftsplanung gegenüber dem jetzigen Recht verdeutlicht werden. Klargestellt werden sollte dabei, daß die Landschaftsplanung eine Bestandsaufnahme von Natur und Landschaft und eine Beurteilung von Natur und Landschaft unter Berücksichtigung der Ziele des Naturschutzes einschließlich der vorhandenen oder zukünftig zu erwartenden Konflikte einschließt.

Geregelt werden sollte weiter, daß die Landschaftspläne Festsetzungen über die notwendigen Erfordernisse und Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft, Maßnahmen aus Gründen des Biotopschutzes, insbesondere auch von § 20 c BNatSchG erfaßten Biotopen, Vorschläge zur Sicherung und Schaffung von Biotopverbundsystemen sowie Vorschläge zur Umsetzung der Eingriffsregelung enthalten müssen.

6.2 Zweistufigkeit der Landschaftsplanung

Zum anderen dürfte es sinnvoll sein, die Landschaftsplanung generell als zweistufige Planung auszugestalten. Die Möglichkeit der Primärintegration, die von vielen Ländern heute sowohl auf der Ebene der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne als auch bei der örtlichen Landschaftsplanung genutzt wird, sollte bundesrechtlich nicht mehr eröffnet sein. Eine solche Lösung führt nämlich zu einer erheblichen Schwächung des Instruments der Landschaftsplanung, da bei einer Primärintegration in den Plänen nur das dargestellt wird, was durch das Nadelöhr der Abwägung geht. Eine eigenständige naturschutzrechtliche Fachplanung kann die Landschaftsplanung bei einer solchen Konzeption nicht sein. Auch besteht die Gefahr, daß bestimmte Aspekte, die, wie etwa die des Biotopschutzes, in Plänen der Raumordnung oder der Bauleitplanung nicht dargestellt werden können, von vornherein unberücksichtigt bleiben. Eine Ge-

47 Nachweise dazu schon oben.

48 Näheres bei Schink, in: Bauer/Schink, Kreisauflage Naturschutz (Fn. 2), S. 48 ff.

samtkonzeption für den Schutz der Landschaft oder bestimmter Landschaftsteile, wie sie die Landschaftsplanung darstellen soll, kann eine Primärintegration nicht leisten⁴⁹. Die Länder sollten deshalb durch Bundesrecht dazu veranlaßt werden, künftig nur noch den Weg der Sekundärintegration zu beschreiten.

7 Gesetzlicher Biotopschutz

Abschließend noch einige Vorschläge zum gesetzlichen Biotopschutz. Der gesetzliche Biotopschutz nach § 20 c BNatSchG steht bekanntlich auf tönernen Füßen. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NW) hat jedenfalls erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen den gesetzlichen Biotopschutz erhoben. Diese gehen dahin, daß die Regelung des gesetzlichen Biotopschutzes in räumlicher Hinsicht sowie im Hinblick auf die Beschreibung mancher Tatbestandsmerkmale unbestimmt ist, daß sie mit der Eigentumsgarantie schwer vereinbar sei und im übrigen manche landesrechtliche Erweiterung des gesetzlichen Biotopschutzes gegen das Übermaßverbot verstößt⁵⁰. Diese Entscheidung, die sicherlich nicht in allen Punkten zutreffend ist, gibt Anlaß dazu, die Regelung in § 20 c BNatSchG, die aus Gründen des Arten- und Biotopschutzes unabdingbar ist, zu überarbeiten.

Dabei sollte der Bundesgesetzgeber, in ähnlicher Weise wie dies Baden-Württemberg getan hat⁵¹, in einen Anhang zu § 20 c BNatSchG Definitionen der im Tatbestand des § 20 c Abs. 1 BNatSchG angeführten Biotoptypen aufnehmen. Bedenken im Hinblick auf die tatbestandliche Bestimmtheit der Umschreibungen der gesetzlich geschützten Biotope wäre somit der Boden entzogen⁵². Im übrigen könnte in diesem Rahmen klargestellt werden, daß be-

stimmte Biotope nur von einer bestimmten Größe an dem gesetzlichen Biotopschutz unterfallen. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit könnte so besser als bislang Rechnung getragen werden⁵³. Auch insoweit könnte die baden-württembergische Regelung vorbildhaft sein.

Was die räumliche Bestimmtheit angeht, dürfte es sich empfehlen, schon in das Bundesrecht aufzunehmen, daß die Eigentümer über Lage, Größe und Schutzwirkung der gesetzlich geschützten Biotope zu unterrichten sind. Im übrigen dürfte es notwendig sein, vorzusehen, daß die gesetzlich geschützten Biotope nach Abgrenzung öffentlich bekannt gemacht werden oder in Pläne der Raumordnung und Landesplanung oder Flächennutzungs- und Bebauungspläne nachrichtlich übernommen werden⁵⁴.

Die übrigen Bedenken, die das OVG NW gegen die Verfassungskonformität des gesetzlichen Biotopschutzes erhoben hat, betreffen eher das Landesrecht. Soweit es um eine Entschädigungsregelung für unverhältnismäßige Inhaltsbestimmungen des Eigentums geht, gehört eine solche Bestimmung in das Landesrecht; das Bundesrecht jedenfalls hat bisher solche Fragen keiner Regelung zugeführt. Für landesrechtliche Erweiterungen des gesetzlichen Biotopschutzes, gegen die manchmal Bedenken aus dem Übermaßverbot erhoben werden, sind ebenfalls ausschließlich die Länder zuständig.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Alexander Schink
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Liliencronstraße 14
D-40472 Düsseldorf

49 Kritisch zur Primärintegration *Hahn*, Landschaftsplanung (Fn. 1), 102 ff; *Pfeiffer/Wagner*, DVBI 1981 (Fn. 1), 791; *Erbguth*, Das rechtssystematische Verhältnis von überörtlicher Landschaftsplanung und Landesplanung, UPR 1983, 137, 141; *Schink*, in Bauer/Schink, Kreisauflage Naturschutz (Fn. 2), S. 58 ff.

50 OVG NW, Urt. V. 15.08.1994 - 7 A 2883/92-, NuR 1995, 301. Dazu *Gellermann*, Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Biotopschutzes in Nordrhein-Westfalen?, NuR 1995, 227 ff; *Schink*, Wertvolle Biotope - ohne gesetzlichen Schutz?, VerwArch 1995, 398 ff.

51 Zu den einzelnen landesrechtlichen Regelungen vgl. den Überblick bei *Schink*, VerwArch 1995 (Fn. 50), 410 ff.

52 Näheres dazu *Schink*, VerwArch 1995 (Fn. 50), 417 ff.

53 Zu dahingehenden Problemen *Schink*, VerwArch 1995 (Fn. 50), 434 ff.

54 Dazu *Schink*, ebd. (Fn. 53), 421 ff.

Novellierungsbedarf beim Bundesnaturschutzgesetz aus der Sicht der Bundesländer

Dietwalt ROHLF

1 Dringende Erforderlichkeit der BNatSchG-Novelle

Nunmehr bereits in der 3. Legislaturperiode wird zwischen Bund und Ländern darüber diskutiert, wie eine Bundesnaturschutzgesetznovellierung aussehen soll. Dabei besteht Einigkeit darüber, daß sie dringend notwendig ist, um das Naturschutzrecht modernen Entwicklungen anzupassen. Über die Inhalte jedoch bestehen nach wie vor zwischen Bund und den Ländern Meinungsverschiedenheiten, wie die weiteren Ausführungen zeigen werden.

Man könnte denken, daß die Position der Länder bereits seit Jahren unverrückbar festliegt. Dies ist nicht so, da sich hier gerade in den letzten Jahren durch die Naturschutzgesetze in den neuen Bundesländern, aber auch durch die Novellierungen in einer großen Zahl der alten Bundesländer neue Ansätze ergeben haben. Zur Zeit wird in der LANA (Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz) die Position der Länder gerade abgestimmt. Der Arbeitskreis Recht wird den Entwurf eines Eckpunktepapiers so überarbeiten, daß Anfang 1996 die LANA diese Eckpunkte als gemeinsame Position der Länder beschließen und der Umweltministerkonferenz vorlegen kann. Insoweit sind die hier vorgetragenen Positionen der Länder noch nicht endgültig abgestimmt und stellen zum Teil Mehrheitsmeinungen im Arbeitskreis dar.

Dreierlei Dinge muß ich vorausschicken:

a) Kein Rückschritt unter die in den Ländern erreichten Standards

Einigkeit besteht unter den Ländern nicht nur - wie eingangs dargelegt - im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Novelle sondern auch darauf, daß die Weiterentwicklung des Naturschutzrechtes, die insbesondere mit den Naturschutzgesetzen der neuen Länder eingeleitet worden ist, durch die Bundesnaturschutznovelle aufgenommen und weitergeführt werden soll. Keinesfalls darf die Novelle hinter diesen Weiterentwicklungen zurückbleiben oder die Länder durch eine entsprechende Anpassungspflicht verpflichten, diese Entwicklungen zurückzunehmen.

b) Beachtung des Art. 75 Grundgesetz in seiner neuen Fassung

Die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes ist schwieriger geworden und kann nicht mehr ohne weiteres an die früheren Entwürfe anknüpfen.

Grund dafür ist die Verfassungsreform, die durch Änderung des Artikel 75 des Grundgesetzes eine Stärkung der Länderkompetenz bei der Rahmengesetzgebung mit sich brachte. Da die Bundesnaturschutzgesetznovelle die erste Reform von Rahmenvorschriften nach der Änderung des Art. 75 Grundgesetz sein wird, werden die Länder aus übergeordneten Gesichtspunkten vermutlich auf der Ausschöpfung des neu gewährten Spielraumes beharren, ob es den Fachleuten oder den Fachministerien nun gefällt oder nicht.

Probleme wird hier insbesondere bereiten, daß entgegen der früheren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nicht nur ein "starkes legitimes Interesse" an einer bundeseinheitlichen Regelung bestehen muß, sondern daß nach Art. 75 Abs. 2 Grundgesetz im Rahmenrecht "nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten" sein dürfen.

Neben der ersten, allgemeinen Schranke für den Bundesgesetzgeber, nämlich dem Erfordernis der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse (Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz), die gemäß Art. 75 Abs. 1 Grundgesetz auch für die Wahrnehmung der Rahmenkompetenz durch den Bund gilt, wird nun eine weitere, sehr viel engere Schranke gezogen, die für jede Einzelvorschrift eine entsprechende Prüfung vorschreibt. Die im Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums vorgesehene Ausweitung der bundesunmittelbar geltenden Vorschriften, aber auch die in die Einzelheiten gehende rahmenrechtliche Regelung dürfte in einer Reihe von Vorschriften mit dem Art. 75 Abs. 2 Grundgesetz nicht vereinbar sein.

Aus der Sicht der Fachleute in den Ländern ist diese verfassungsrechtliche Vorgabe durchaus ein zweischneidiges Schwert. Zum einen wird es bedeutend schwieriger werden, die ohnehin in einigen Bereichen auseinanderstrebenden Entwicklungen im Naturschutz auf eine gemeinsame Linie zurückzuführen. Gleichzeitig wird es aber auch bei der Gesetzgebung der Länder schwieriger werden, erreichte Standards etwa bei der Eingriffsregelung gegen den starken Druck von Nutzerinteresse zu erhalten.

c) Schnelle Umsetzung der FFH-Richtlinie in nationales Recht

Ein neu hinzugekommener und in zeitlicher Hinsicht dringender Novellierungsbedarf ist durch die

Umsetzungsverpflichtung für die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der Europäischen Union hinzugekommen. Sie hätte bereits in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Hierfür hat die LANA den Entwurf eines eigenständigen FFH-Gesetzes erarbeitet. Eine Mehrheit der Länder fordert, ihn entgegen den Planungen des Bundes - vorab in Kraft zu setzen. Ob eine entsprechende Bundesratsinitiative zustandekommt, ist allerdings zur Zeit noch offen. Die Länder halten überwiegend ein eigenständiges FFH-Gesetz im Gegensatz zu der vom Bund beabsichtigten Integration in einer Gesamtnovelle aus zwei Gesichtspunkten für die bessere Alternative:

Im Hinblick auf die Gesamtnovelle sind die Länder nach wie vor skeptisch, ob der Bund seinen Zeitplan, dieses Gesetz bis Ende 1997 zu verabschieden, einhalten kann. Zum anderen bietet ein eigenständiges FFH-Gesetz eine verständliche und vollzugsfreundliche - weil im Zusammenhang geregelte - Umsetzung der FFH-Richtlinie. Darüber hinaus bietet es die Chance, die Regelungen zu erproben und nach einer Probezeit von etwa 5 Jahren in das Bundesnaturschutzgesetz zu übernehmen. Diesen Weg beschreitet der Bund beim Bauplanungsrecht seit einiger Zeit mit erheblichem Erfolg. Warum soll der Naturschutz nicht einmal hiervon lernen?

Noch ein Wort zur bereits überfälligen Meldung der in der FFH-Richtlinie vorgesehenen Gebiete für ein kohärentes System von Schutzgebieten "Natura 2000". Die Länder haben nach gemeinsam erarbeiteten Kriterien eine erste Tranche von FFH-Gebieten in bestehenden Schutzgebieten ausgewählt und soweit vorbereitet, daß die Meldungen kurzfristig erfolgen können. Zur Zeit scheitert eine solche Meldung jedoch daran, daß in den meisten Ländern der erforderliche Ministerratsbeschluß deshalb nicht zu erzielen ist, weil nach wie vor unklar ist, welche rechtlichen Folgen an die Meldung geknüpft werden. Auch deshalb haben die Naturschutzverwaltungen der Länder größtes Interesse an einer schnellen Umsetzung der FFH-Richtlinie in nationales Recht.

2 Die wichtigsten Positionen der Länder

2.1 Ablösung von der anthropozentrischen Ausrichtung der Naturschutzziele

Die anthropozentrische Sichtweise bei den Zielen des Naturschutzes, wie sie zur Zeit in § 1 BNatSchG festgeschrieben ist, muß aufgelöst werden und die Erhaltung der Natur um ihrer selbst Willen in das Gesetz aufgenommen werden. Hierfür reicht es nach Auffassung einer Mehrheit der Länder nicht aus, die Formulierung des Art. 20a Grundgesetz, nach der die Umwelt "auch in Verantwortung künftiger Generationen" erhalten werden muß, in das Bundesnaturschutzgesetz zu übernehmen, wie dies der Referentenentwurf vorsieht. Hiermit würde man auf halbem Wege stehenbleiben: die Natur würde nach wie

vor ausschließlich als Nutzgut - wenn nunmehr auch für mehrere Generationen - betrachtet.

Aus dem gleichen Grunde plädieren die Länder dafür, den Begriff "Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes" zu ersetzen durch die "Funktionsfähigkeit", damit eine einseitige Interpretation im Sinne der Naturnutzung für den Menschen unterbleibt.

2.2 Wegfall der Abwägungsklausel

Die Abwägungsklausel in § 1 Abs. 2 BNatSchG hat zu entfallen. Diese Abwägungsklausel hat in der Praxis dazu geführt, daß vom Naturschutz regelmäßig verlangt wird, nicht die reinen Naturschutzinteressen, sondern eine mit den anderen, insbesondere wirtschaftlichen Interessen abgewogene Position in die Verfahren einzuführen. Damit ist die Durchsetzungskraft des Naturschutzes in der Praxis wesentlich geschwächt worden. Mit dem Wegfall der Abwägungsklausel könnte dies behoben werden.

Das würde allerdings nicht zu einem Abwägungsvorrang des Naturschutzes in den betroffenen Verfahren führen. Nach wie vor müßte bei dem Erlass von Rechtsverordnungen oder bei Entscheidungen der Naturschutzbehörde in der Regel eine Abwägung erfolgen. Das gleiche gilt selbstverständlich für Planungen und Planfeststellungen in anderen Bereichen, bei denen Naturschutzinteressen eine Rolle spielen. Mit der Streichung der Abwägungsklausel würde also nur die doppelte Abwägung zu Lasten des Naturschutzes wegfallen.

2.3 Neuregelung des Verhältnisses zur Land- und Forstwirtschaft

Die nach wie vor wichtigste Forderung der Länder betrifft die Neuregelung des Verhältnisses zur Land- und Forstwirtschaft. Sind bereits in den vergangenen Legislaturperioden die Novellierungsbemühungen jeweils an diesem Punkt gescheitert, so wird er auch für die laufende Legislaturperiode die Nagelprobe bei den Novellierungsbemühungen bleiben.

Die Länder stimmen mit dem Bund insoweit überein, als die bisherige Landwirtschaftsklausel in § 1 Abs. 2 BNatSchG zu entfallen hat. Entgegen der Auffassung des Bundes, der die Definition der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft ganz den jeweiligen Fachgesetzen überlassen möchte, verlangen die Länder jedoch in ihrer Mehrheit, daß die Anforderungen an eine umwelt- und naturgerechte Land- und Forstwirtschaft in den Grundzügen im Naturschutzgesetz festgelegt werden. Mag die Auffassung des Bundes im Hinblick auf die aus Naturschutzsicht zu begrüßende Entwicklung bei der Novellierung des Düngemittel- und Pflanzenschutzrechts vertretbar sein, so gilt dies nicht für die allein durch die Landwirtschaftsgesetze der Länder geregelte Flächennutzung. Diese landesrechtlichen Regelungen betrachten in der Regel - vereinfacht gesagt - jedes betriebswirtschaftlich sinnvolle Wirtschaften auf der Fläche als ordnungsgemäße Land-

wirtschaft. Dies kann - wie in Baden-Württemberg geschehen - dazu führen, daß die Landwirtschaftsverwaltungen verlangen, die Errichtung von landwirtschaftlichen Gebäuden selbst in Naturschutzgebieten keinerlei naturschutzrechtlichen Anforderungen und Genehmigungsverfahren zu unterwerfen. Bei derart weit auseinanderliegenden Auffassungen über das, was "ordnungsgemäße Landwirtschaft" im Sinne des Naturschutzes ist, kann daher die Definition der Anforderungen nicht den land- und forstwirtschaftlichen Gesetzen allein überlassen bleiben. Im übrigen enthalten die Naturschutzgesetze der neuen Länder, mit Ausnahme des Naturschutzgesetzes von Sachsen-Anhalt, aber auch das hessische Naturschutzgesetz Definitionen der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft. Es ist also machbar, derartige Anforderungen zu formulieren. Aus der Sicht der Mehrheit der Bundesländer ist dies auch unverzichtbar, wenn es nicht einen Rückschritt hinter die bisherigen Bemühungen geben sollte, zumal die Rechtsprechung schon bisher für die Naturschutzgesetze eine engere Interpretation des Begriffes "ordnungsgemäße Landwirtschaft" vertreten hat. Die Festlegung im Naturschutzrecht ist darüber hinaus deshalb wichtig, weil Naturschutz auf der Gesamtfläche voraussetzt, daß die land- und forstwirtschaftliche Nutzung sich an den Anforderungen des Naturhaushaltes orientiert und damit nachhaltig im Sinne eines "sustainable use" ist.

Noch in einem weiteren Punkt weichen die Forderungen der Länder bei der Land- und Forstwirtschaft von den Plänen des Bundes ab: Die Länder sind der Auffassung, daß eine Ausgleichsverpflichtung unterhalb der Enteignungsschwelle für erhöhte Anforderungen des Naturschutzes, wie sie in § 60 des Referentenentwurfs als unmittelbar geltendes Recht vorgesehen ist, nicht eingeführt werden darf. Eine derartige Verpflichtung würde den Länderhaushalten, ohne daß es verfassungsrechtlich geboten ist, Zahlungsverpflichtungen auferlegen, die schon zu besseren Zeiten, aber erst recht in der jetzigen Haushaltslage von den Ländern nicht gedeckt werden können. Soweit der Bund sich hier auf Kostenschätzungen zwischen 40 und 200 Mio. DM jährlich zurückzieht, unterschreiten diese Kostenschätzungen nach Auffassung der Bundesländer die voraussehbaren Verpflichtungen um ein Vielfaches. Welche Größenordnungen eine solche Ausgleichsverpflichtung erreichen kann, zeigte die Untersuchung von Hampicke, der bereits 1989 - allerdings unter etwas anderen Voraussetzungen den Finanzierungsbedarf allein für die alten Bundesländer bei ca. 1,5 Mrd. DM/Jahr sah. Zudem können es die Länder nicht hinnehmen, daß sie mit diesen erheblichen Finanzierungskosten durch eine bundesrechtliche Regelung belastet werden sollen, ohne daß der Bund hierzu einen Beitrag leistet - und sei es nur durch Öffnung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur" für den Naturschutzausgleich.

Schließlich dürfte eine solche Regelung auch auf verfassungsrechtliche Bedenken wegen Art. 75 Abs.

2 Grundgesetz stoßen. Im Hinblick auf den in vielen Naturschutzgesetzen der Länder vorgesehenen Erschwernisausgleich und ähnliche Entschädigungsregelungen sind Ausnahmegründe für eine bundesunmittelbare Regelung nicht erkennbar.

2.4 Keinen Vorrang des Vertragsnaturschutzes

Nach Auffassung der Länder sollte das inzwischen entwickelte Instrument des "Vertragsnaturschutzes" im Bundesnaturschutzgesetz festgeschrieben werden, schon um die Verhandlungsposition im Kampf um Haushaltsmittel zu verbessern. Entgegen der Auffassung des Bundes darf ein Vorrang des Vertragsnaturschutzes vor dem Ordnungsrecht - wie es der Referentenentwurf vorsieht - nicht festgeschrieben werden. Dies würde etwa bei der Ausweitung von Schutzgebieten dazu führen, daß in jedem Einzelfall nachgewiesen werden müßte, daß der Schutzzweck über vertragliche Regelungen nicht erreicht werden kann. Die schon jetzt hohen Widerstände gegen die Ausweisung von Schutzgebieten würden sich weiter erhöhen und den Verwaltungsaufwand für die Ausweisung eines Schutzgebietes immens steigern. Im Hinblick auf die geringen Haushaltsmittel, die für Zwecke des Vertragsnaturschutzes in den Ländern zur Verfügung stehen, würde es letzten Endes die Schutzgebietsausweisung als eine der wichtigen Aufgaben des Naturschutzes stark reduzieren, wenn nicht gar zum Erliegen bringen.

2.5 Sonderpflichten für Grundstücke der öffentlichen Hand einführen

Das Bundesnaturschutzgesetz sollte nicht nur eine Verpflichtung für jedermann einführen, Naturschutzgesichtspunkte zu beachten. Gerade die öffentliche Hand sollte zu vorbildlichem Verhalten verpflichtet werden. Dies bedeutet die Festlegung von Sonderpflichten der öffentlichen Hand, geeignete Grundstücke in der freien Landschaft für Naturschutzzwecke einzusetzen, soweit sie nicht für andere Zwecke gewidmet sind. Dem entspricht der derzeitige Referentenentwurf.

2.6 Qualität und Durchsetzungskraft der Landschaftsplanung stärken

Die rechtlichen Grundlagen für die Landschaftsplanung müssen verbessert werden. Hierzu zählt in erster Linie, daß eine flächendeckende Landschaftsplanung zumindest auf der Ebene der Landschaftspläne zur Pflicht gemacht wird. Darüber hinaus muß die Qualität der Landschaftspläne durch Mindestanforderungen sichergestellt werden. Dies ist nicht zuletzt im Hinblick auf die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei der Bauleitplanung nach § 8a BNatSchG zwingend erforderlich.

Die Durchsetzungsfähigkeit der Landschaftsplanung und ihre Verbindlichkeit muß gestärkt werden. Dazu ist zumindest erforderlich, daß Abweichungen

von Landschaftsplänen bzw. die Nichtübernahme von Vorschlägen der Landschaftspläne in die Bauleitplanung und die Regionalplanung begründet werden müssen.

Ungelöst ist nach wie vor die Frage, ob die Landschaftsplanung die Fachplanung des Naturschutzes sein kann. Dies ist sowohl bei der Primärintegration wie bei der Sekundärintegration von Landschaftsplänen deshalb problematisch, weil zumeist den Raumordnungsbehörden und Kommunen, nicht aber den Naturschutzbehörden die Aufgabe der Landschaftsplanung übertragen ist. Ob hier die Bindung an das Einvernehmen der Naturschutzbehörde bzw. an die Genehmigung durch die Naturschutzbehörde, wie dies in einigen neuen Bundesländern vorgeschrieben ist, helfen kann, darüber besteht zwischen den Ländern noch keine Einigkeit.

2.7 Eingriffsregelung ungeschmälert erhalten

Demgegenüber sind die Länder sich einig, daß die Eingriffsregelung ohne Abstriche erhalten bleiben muß. Dies gilt auch gegenüber Eingriffen zur Gewinnung von regenerativen Energien, insbesondere Wind- und Wasserkraftanlagen. Ihre umweltentlastende Wirkung ist bereits bei der der Eingriffsbewertung zugrundeliegenden "Ökobilanz" zu berücksichtigen. Eine ganz oder teilweise Freistellung von der Eingriffsregelung würde demgegenüber einen Systembruch enthalten und die Eingriffsregelung insgesamt in Frage stellen. Warum sollten die umweltentlastenden Wirkungen einer Sammelkläranlage oder einer Schnellbahnstrecke der Bundesbahn nicht ebenfalls zur Freistellung von der Eingriffsregelung führen?

Die Forderung nach dem Erhalt ohne Abstriche gilt auch für den § 8a BNatSchG. Die Länder können und wollen weder einer Herausnahme dieser Regelung aus dem Naturschutzrecht und Integration in das Baugesetzbuch zustimmen, noch kann ein Ersatz durch eine Versiegelungsabgabe in Betracht kommen, wie sie offensichtlich die ARGEBAU für die Novellierung des Baugesetzbuches plant. Beim § 8a BNatSchG sind allerdings Korrekturen erforderlich, die die Norm praktikabler machen. Dazu gehört insbesondere, daß eine Möglichkeit geschaffen wird, Ausgleichsmaßnahmen auch außerhalb des eigentlichen Plangebietes den Baugrundstücken zuzuordnen und so die Refinanzierung zu sichern (Stichwort: zweigeteilter Bebauungsplan). Den Gemeinden muß darüber hinaus die Möglichkeit eingeräumt werden, sich die für die Ausgleichsmaßnahmen erforderlichen Grundstücke zu beschaffen. Hierzu werden insbesondere die Vorschriften über die Umlegung geändert werden müssen.

Darüber hinaus sind zwei Punkte aus der Sicht der Länder bei der Eingriffsregelung novellierungsbedürftig: Zum Einen ist es wünschenswert, bei allen Maßnahmen, die wegen überwiegender öffentlicher Belange zuzulassen sind, mehr Flexibilität bei Aus-

gleich und Ersatz einzuführen. Damit könnte auf einen häufig sehr problematischen Teilausgleich am Ort des Eingriffes verzichtet und eine sinnvoll größere Ersatzmaßnahme in der weiteren Umgebung des Eingriffs durchgeführt werden. Schließlich sollte die Eingriffsregelung vom "Huckepack-Verfahren" gelöst und eine eigenständige Genehmigungspflicht eingeführt werden. Andernfalls wird die Eingriffsregelung durch die zunehmende Tendenz, Eingriffe etwa im Baurecht oder Wasserrecht genehmigungsfrei zu lassen, unterlaufen.

2.8 Flächenschutz stärken

Nach Auffassung der Länder sollte auch der Flächenschutz gestärkt werden. Hierzu zählt in erster Linie die Vorgabe von Zielen für den Biotopverbund und die Festlegung eines Anteils für Naturvorrangflächen in den Grundsätzen des § 2 BNatSchG. Darüber hinaus ist es erforderlich, in allen Schutzgebietskategorien die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß auch Entwicklungsflächen unter Schutz gestellt werden können.

Streitig ist unter den Ländern, ob das Biosphärenreservat eine eigene Schutzgebietskategorie werden soll, wie es der Referentenentwurf zum Bundesnaturschutzgesetz vorsieht. Die neuen Länder und ein großer Teil der alten Länder plädieren dafür, eine Flächenkategorie zu schaffen, deren Ziel es ist, die harmonische Kulturlandschaft in Zusammenarbeit mit der in ihr lebenden Bevölkerung zu erhalten. Damit könnte der Naturschutz auch im Flächenschutz mehr Akzeptanz bei den Betroffenen erreichen. Andere Länder plädieren dafür, es bei der Anerkennung bestehender Schutzgebiete durch die UNESCO nach den MAB-Kriterien zu belassen und damit die Biosphärenreservate auf jeweils ein repräsentatives Reservat pro Naturraumtyp in der Bundesrepublik zu beschränken.

Der Flächenschutz sollte darüber hinaus dadurch gestärkt werden, daß die Biotopschutzregelung aus dem Artenschutzteil in den Flächenschutzteil des Naturschutzgesetzes umgegliedert wird, wie es in den meisten Bundesländern zwischenzeitlich bereits geschehen ist. Dies sieht im übrigen auch der Referentenentwurf des Bundes vor.

Schließlich sollte das Schutzziel der Naturparke von der alleinigen Ausrichtung auf die Erholungslandschaft gelöst werden und auch für den Naturschutz im Sinne der früheren "Naturschutzparks" entwickelt werden, wie sie das Nationalparkprogramm der ehemaligen DDR-Übergangsregierung vorsah.

2.9 Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Naturschutzverbände erweitern

Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Naturschutzverbände müssen gestärkt werden. Insbesondere müßte § 29 BNatSchG schon im Hinblick auf die Flucht aus den Planfeststellungsverfahren auf solche Ge-

nehmungungsverfahren ausgedehnt werden, die ein Planfeststellungsverfahren ersetzen.

Streitig ist nach wie vor unter den Ländern, ob ein Klagerecht für die Verbände bundesrechtlich eingeführt werden soll. Zwischenzeitlich ist es in 12 von 16 Bundesländern eingeführt. Deshalb darf bezweifelt werden, ob die Verbandsklage im Hinblick auf Art. 75 Grundgesetz im Bundesrecht verbindlich geregelt werden kann. In jedem Fall ist es aber Aufgabe des Bundesgesetzgebers, die Verbandsklage gegen Verwaltungsakte von Bundesbehörden jedenfalls dann zuzulassen, wenn die Länder das Klagerecht für Verbände eingeführt haben.

Schlußbemerkung

Wenn die Bundesnaturschutzgesetznovelle diese Anforderungen der Länder erfüllt, ist zu hoffen, daß der Naturschutz in Deutschland neue Schubkraft bekommt und wieder an Bedeutung gewinnt. Es

wird dann Aufgabe der Länder sein, für eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung des Naturschutzes zu sorgen und damit die Naturschutzverwaltung, die in praktisch allen Bundesländern die kleinste Verwaltung ist, in die Lage zu versetzen, den gesetzlichen Anforderungen nachzukommen. Dies ist unerlässlich, damit das Staatsziel des Art. 20a Grundgesetz erfüllt werden kann und der Staat seiner "Verantwortung für die natürlichen Lebensgrundlagen für künftige Generationen" gerecht werden kann.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Dietwalt Rohlf
Umweltministerium Baden-Württemberg
Kernerplatz 9
D-70182 Stuttgart

Besonderer Novellierungsbedarf des BNatSchG aus der Sicht der Naturschutzverwaltung des Bundes

Martin UPPENBRINK & Uwe RIECKEN

1 Einführung

Aus Sicht des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) gibt es erheblichen Novellierungsbedarf im Bundesnaturschutzgesetz, der in diesem begrenzten Beitrag nicht vollständig und ausführlich behandelt werden kann.

Es soll daher ein deutlicher Schwerpunkt auf den Themenkomplex Flächenschutz sowie den klein- und großräumigen Biotopverbund gelegt werden. Dieses Konzept wird bereits in vielen Ländern entwickelt und umgesetzt. Die überregionale Herleitung wird nach einem Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung durch den Bund erwartet. Nach Auffassung des BfN scheint es besonders geeignet, den Anspruch des Naturschutzes in der Gesamtfläche anzumelden und im Sinne eines abgestuften Konzeptes auch umzusetzen. In diesem Beitrag werden wir uns auf die Bereiche konzentrieren, bei denen dem Bund eine besondere Verantwortung zukommt bzw. wo er in der Pflicht ist. Die Argumentation wird dabei im wesentlichen aus den naturschutzfachlichen Anforderungen erwachsen und soll sich weniger mit juristischen Feinheiten und Formulierungsproblemen befassen.

Zunächst einige Gedanken zum Begriff Biotopverbund, einem Begriff, der sich in den letzten Jahren zu einem beliebten Stichwort entwickelt hat. Jede neue Hecke, jeder noch so kleine neu angelegte Tümpel wird heute in der Öffentlichkeit als Biotopverbund präsentiert, ohne daß man wirklich weiß, welchen Beitrag solche Strukturen für den Biotopverbund erbringen.

Es erscheint jedoch notwendig, den Begriff weiter zu fassen. Im Zentrum eines ökologischen Biotopverbundes steht mehr als die räumliche Verknüpfung zweier oder mehrerer naturnaher Elemente in der Landschaft durch lineare oder trittsteinartige Biotope. Biotopverbund bedeutet vor allem auch die Wiederherstellung gesamtlandschaftlicher Beziehungen, also auch das Ineinandergreifen von Kulturland und naturnahen Strukturen, das Aufweichen der harten Übergänge zwischen diesen Landschaftselementen, so wie es früher typisch und für die Ausprägung der Vielfalt in den traditionellen Kulturlandschaften von so außerordentlicher Bedeutung war. Biotopverbund bedeutet darüber hinaus auch großräumigen Verbund, also die überregionale und internationale, letztendlich globale ökologische Verknüpfung von ganzen Landschaften.

Damit künftig bestehender Verbund bewahrt und er dort, wo bereits Lücken gerissen wurden, neu geknüpft werden kann, sind nahezu alle Bereiche des Naturschutzes gefordert und hier selbstverständlich auch der Gesetzgeber. Es soll anschließend beispielhaft aufgezeigt werden, wo aus Sicht des BfN bei der Fortentwicklung des Bundesnaturschutzgesetzes hin zu einem wirklich modernen und effektiven Rechtsinstrument dieses wichtige Ziel unterstützt werden kann.

2 Allgemeine Anforderungen (I. Abschnitt)

Wie bereits ausgeführt, wird hier unter Biotopverbund auch die Wiederherstellung der ehemals vorhandenen ökologischen Funktion der Gesamtlandschaft verstanden. Das bedeutet, daß das Bundesnaturschutzgesetz sehr viel deutlicher den gesamtflächenhaften Anspruch des Naturschutzes unterstreichen muß. So sollte in den Zielen und Grundsätzen nicht nur die im wesentlichen anthropozentrisch gemeinte **Leistungsfähigkeit** des Naturhaushalts sondern seine "**ökologische Funktionsfähigkeit**" zum Schutzgut erklärt werden.

Selbstverständlich kann das Bundesamt für Naturschutz auch mit der bestehenden sog. Landwirtschaftsklausel im § 1 BNatSchG nicht glücklich sein. Diese sollte ersatzlos gestrichen werden. Ist dies nicht durchsetzbar, muß unbedingt eine präzise Definition dessen erfolgen, was im Sinne des Gesetzes unter einer **ordnungsgemäßen** (wenig schädlichen) und einer **naturschutzverträglichen** (z.B. extensive Bewirtschaftung schützenswerter Kulturlandflächen, wie Magerrasen oder Feuchtgrünland) Landwirtschaft im Sinne des Gesetzes zu verstehen ist.

Bekanntermaßen weisen die natürlichen Ressourcen und nicht zuletzt die Landesfläche eine endliche Dimension auf. Bislang geht die Entwicklung fast ausschließlich in eine Richtung, nämlich in Richtung auf Verbrauch dieser natürlichen Grundlagen. Es erscheint daher unverzichtbar auch den umgekehrten Weg zu beschreiten. Es sollte daher ein **Renaturierungsgebot** für nicht mehr benötigte Flächen in die Grundsätze des Gesetzes aufgenommen werden.

Generell, und darauf wird später noch einzugehen sein, sollte auch die Verantwortung des Bundes gestärkt werden. Hierbei ist vor allem an eine stärkere materielle Unterstützung solcher Länder zu denken, die einerseits eine überdurchschnittliche Naturaus-

stattung aufweisen, andererseits jedoch kaum in der Lage sind, diese Naturschätze auf Dauer gegenüber anderen Interessen zu verteidigen und zu bewahren. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang eine Stärkung und gesetzliche Verankerung der Förderung von Naturschutzgroßvorhaben des Bundes.

Neben Vorstellungen für den Bereich der allgemeinen Ziele und Grundsätze lassen sich eine Reihe von weiteren Bereichen anführen, für die ganz konkrete Verbesserungen vorgeschlagen werden können.

3 Anforderungen an die Landschaftsplanung (2. Abschnitt)

Die Landschaftsplanung soll, zumindest von ihrem theoretischen Anspruch her, flächendeckend und synoptisch die in den gesetzlichen Normen vorgegebenen Ziele des Naturschutzes planerisch umsetzen. Zu den Aufgaben der Landschaftsplanung zählen die Darstellung und Bewertung des Naturpotentials, die Erarbeitung von Schutz- und Entwicklungszielen und die Ableitung der zur Erreichung der Ziele notwendigen naturschutzfachlichen Maßnahmen. Sie wäre somit das adäquate Instrument, um u.a. Konzepte eines sinnvollen ökologischen Verbundes zu entwickeln und auch umzusetzen.

Die Landschaftsplanung soll dabei aktuelle Nutzungen und gebietsbezogene Fachplanungen berücksichtigen. Doch wie sieht die derzeitige Praxis der örtlichen Landschaftsplanung aus, die für die Umsetzung des regionalen Biotopverbundes von besonderer Bedeutung ist? In den meisten Bundesländern wurde die Landschaftsplanung kommunalisiert und damit ist das Anliegen der Schaffung eines durchgängigen Biotopverbundsystems dieser Planung weitgehend entzogen. In den Ländern, in denen der Landschaftsplan als Fachplan konzipiert wurde, ist die Wirksamkeit meist wegen mangelnder Verbindlichkeit, dort wo sie rechtsverbindlich wird wegen der starken "Verwässerung" im Zuge der Abstimmung wenig wirksam. Dieser Abstimmungsprozess führt letztendlich dazu, daß das Ergebnis eigentlich keine Landschaftsplanung im strengen naturschutzfachlichen Sinn mehr darstellt. Noch größere Defizite bestehen jedoch bei der Umsetzung der Inhalte der Landschaftsplanung, die häufig nicht oder nur schleppend vorangeht, selbst wenn sie als verbindliche Satzung beschlossen wurde.

Negativ wird zudem häufig die mangelnde inhaltliche Qualität bewertet. Die betrifft neben der unkritischen Akzeptanz vorgesehener Fachplanungen vor allem die häufig mangelhaften fachlichen Grundlagen. So fehlen leider immer noch oft tierökologische Inhalte, wenngleich gerade Informationen über das Vorkommen bestimmter Tierarten wichtige Indikatoren für den Zustand des ökologischen Funktionsgefüges sind und wesentliche fachliche Grundlagen für die konkrete Zielentwicklung und hier vor allem auch für den Biotopverbund bilden. Nicht zuletzt sind die mehr als 40.000 Tierarten in Deutschland wesentliche Schutzgüter des Naturschutzes und es

erscheint aberwitzig, wenn diese bei der Grundlagenerhebung für so weitreichende Planungen des Naturschutzes mehr oder weniger unberücksichtigt blieben!

Entsprechend besteht u.a. der folgende Novellierungsbedarf im Bereich Landschaftsplanung:

- (1) Die Landschaftsplanung muß eine stärkere Verbindlichkeit haben.
- (2) Die fachlichen und planerischen Mindestinhalte und Mindestqualitäten müssen fixiert werden.
- (3) Das hierarchische Prinzip bzw. die vertikale Verknüpfung der einzelnen Ebenen der Landschaftsplanung ist konsequenter durchzuhalten. Es müssen zunächst die Ziele auf Landesebene formuliert, verbindlich festgelegt und dann in die Landschaftsrahmenpläne übernommen werden. In einem weiteren Schritt sind die übergeordneten Ziele der Landschaftsrahmenpläne in die Landschaftspläne verbindlich aufzunehmen. Diese übergeordneten Zielsetzungen dürfen dann auch nicht mehr der regionalen Abstimmung unterliegen.
- (4) Die Ergebnisse der Landschaftsplanung müssen für die Naturschutzbehörden verbindlich sein.
- (5) Die Landschaftsplanung bedarf einer fachlich qualifizierten Erfolgskontrolle.

4 Anforderungen an die Eingriffsregelung (3. Abschnitt)

Die bestehende Eingriffsregelung im Bundesnaturschutzgesetz kann nach wie vor von ihrem Konzept her als sehr fortschrittlich gelten, besonders im Vergleich mit den Regelungen anderer Staaten. Entsprechend sollte diese Regelung auch weiterhin wichtiger Bestandteil des Bundesnaturschutzgesetzes bleiben. Den Bemühungen des Bundesbauministers im Zuge der Novellierung des Baugesetzbuches, die Eingriffsregelung in die Bauleitplanung zu ziehen, muß energisch entgegengetreten werden, weil durch die Abkopplung des naturschutzrechtlichen Instruments und Überführung in das System der Bauleitplanung (Planung, Genehmigung, Satzung) die Kontrolle der durchgeführten Naturschutzmaßnahmen durch die Naturschutzbehörden gänzlich wegfiel.

Dennoch sind auch hier Optimierungen nötig. Neben konkreten Veränderungen von Grundflächen sollten künftig vor allem auch Beeinträchtigungen des Wasserhaushaltes und der räumlichen, zeitlichen und funktionellen Gegebenheiten als Eingriff bewertet werden. So sollte das Prinzip der **Vermeidung** in der täglichen Praxis sehr viel stärker in den Vordergrund gerückt werden. Meist geht es bei anstehenden Verfahren der Eingriffsregelung nur mehr um die Erkundung der sogenannten "umweltverträglichsten" Variante eines Vorhabens und der Projektträger geht stillschweigend davon aus, daß damit bereits dem Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen entsprochen wäre. Dieses ist jedoch meist nicht der Fall. Entsprechend sollte be-

reits an dieser Stelle ein Prüfschritt der Naturschutzbehörde eingeführt werden, weil die eben aufgezeigte Praxis, ergänzt um einige Kompensationsmaßnahmen, in der Regel dazu führt, daß das Vorhaben unabhängig von seinen ökologischen Auswirkungen genehmigt wird.

Darüber hinaus muß künftig bei immer knapper werdenden natürlichen Ressourcen auch die **Unterlassung**, die vom Gesetz ausdrücklich für den Fall vorgesehen ist, daß Beeinträchtigungen vermeidbar sind oder unvermeidbare Beeinträchtigungen nicht ausgeglichen werden können, als tatsächliche Option begriffen werden. Dazu ist es wichtig, in der Abwägung die Position des Naturschutzes zu stärken. Ein Eingriff sollte nur dann zugelassen werden, wenn die anderen Belange gegenüber denen des Naturschutzes **überwiegen** und nicht, wie die jetzige Regelung ist, ein Eingriff unterlassen werden, wenn die Belange des Naturschutzes überwiegen. Generell sollte zudem die Position der Naturschutzbehörden soweit gestärkt werden, daß mit Ihnen jeweils **Einvernehmen** herzustellen ist. Auch sollten Baugenehmigungen an die Durchführung der erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gekoppelt werden.

Darüber hinaus erscheint es dringend geboten, ähnlich wie bei der Landschaftsplanung, für das Verfahren der Überprüfung eines geplanten Eingriffs hinsichtlich seiner Vermeidbarkeit, Erheblichkeit, Nachhaltigkeit und Ausgleichbarkeit bestimmte Mindeststandards in quantitativer und qualitativer Hinsicht verbindlich vorzuschreiben. Dies ist besonders deshalb erforderlich, weil ja die Erhebung der Grundlagendaten durch den möglichen Eingreifer veranlaßt und bezahlt werden muß und somit in der Regel kein Eigeninteresse des Auftraggebers besteht, Informationen zusammenzutragen, die in der Konsequenz als Grundlage für eine Ablehnung des Vorhabens dienen könnten.

Der wichtigste Punkt scheint zudem, daß künftig bereits Planungen auf ihre möglichen Wirkungen hin überprüft werden. Bisher wird beispielsweise eine Bundesautobahn abschnittsweise und auf der Ebene der einzelnen betroffenen Länder der Überprüfung nach der Eingriffs-Ausgleichs-Regelung unterzogen. Es ist einsichtig, daß mit der Genehmigung des ersten noch so kleinen Abschnitts Sachzwänge hinsichtlich der Beurteilung des Gesamtvorhabens und der künftigen Streckenführung erzeugt werden. Entsprechend ist es aus Sicht des Naturschutzes dringend erforderlich, daß der Bau von Fernstraßen, der Ausbau von Gewässern in mehreren Abschnitten usw. bereits im Zuge der Planaufstellung als Gesamtprojekt einer Umweltverträglichkeitsüberprüfung unterzogen werden. Nur so ist eine sinnvolle Bündelung von Verkehrswegen und die Bewahrung überregionaler Verbundachsen sinnvoll möglich.

Ein weiteres Defizit ist, daß weder die tatsächliche Eingriffswirkung nach der Fertigstellung noch der

Erfolg der vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen einer **Erfolgskontrolle** unterzogen werden. Nur durch die Ermittlung der tatsächlichen Eingriffswirkungen kann letztendlich eine Aussage darüber getroffen werden, ob die im Vorfeld prognostizierten negativen Effekte auch tatsächlich eingetreten sind, ob weitere zu beklagen sind und ob die festgelegten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen tatsächlich hinreichend sind. Über die Frage, ob sich mittlerweile bereits mehr Ausgleichsflächen im Besitz der öffentlichen Hand befinden als es ausgewiesene Naturschutzgebiete gibt, kann nur spekuliert werden. Der Grund dafür ist, daß es häufig keine Übersichten über die zu Ausgleichs- und Ersatzzwecken benutzten Grundflächen gibt. Einzelne Landesanstalten/ämter für Naturschutz beginnen gerade damit, entsprechende Verzeichnisse zu erarbeiten. Nicht ungewöhnlich ist es zudem, daß ein und die selbe Fläche mehrfach und für verschiedene Ausgleichsmaßnahmen herangezogen wird, bevor sie möglicherweise selbst einem Eingriff zum Opfer fällt. Auch unterbleiben wohl des öfteren die vorgeschriebenen Maßnahmen gleich ganz. Notwendig ist somit die verbindliche Einführung eines Flächenverzeichnisses von Ausgleichs- und Ersatzflächen und eine obligate grundbuchliche Zweckbestimmung (incl. Eingriffsverbot) für diese Parzellen.

Aber selbst wenn die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im erforderlichen Umfang durchgeführt werden, gibt es keine Gewähr dafür, daß sie das angestrebte Ziel auch tatsächlich erreichen. Es bedarf also auch hier der verbindlichen Einführung von Erfolgskontrollen und eines Verfahrens, das es den Naturschutzbehörden erlaubt, Nachbesserungen zu verlangen.

5 Anforderungen an den Flächenschutz (4. Abschnitt)

Der Flächenschutz ist ein zentrales Instrument des Naturschutzes insgesamt und ganz besonders auch im Zusammenhang mit Vorhaben des Biotopverbundes, weil vor allem großflächige Schutzgebiete zentrale Knotenpunkte in regionalen und überregionalen Biotopverbundsystemen bilden.

5.1 Naturschutzgebiete

Die tatsächliche naturschutzfachliche Bedeutung einer Naturschutzgebietsausweisung ist überwiegend von der konkreten Abgrenzung und der konkreten Ausgestaltung der Schutzgebietsverordnung und der anschließenden Überwachung ihrer Einhaltung abhängig. Entsprechend gibt es auf der einen Seite sehr effiziente Verordnungen, in denen gut begründete Verbote und konkrete Pflege- und Entwicklungsziele festgeschrieben sind. Auf der anderen Seite existieren Gebietsverordnungen, die aufgrund einer umfangreichen Liste von Ausnahmen und zulässigen Nutzungen keinen hinreichenden Schutz garantieren und auch nicht annähernd in der Lage

sind, auch nur den Status-quo zu sichern (HAARMANN & PRETSCHER 1993).

Dessen ungeachtet erscheint es notwendig und sinnvoll, auch die gesetzlichen Regelungen zu ergänzen, um zumindest bestimmten Fehlentwicklungen entgegenzuwirken:

- (1) Es sollte verbindlich vorgeschrieben werden, daß NSGe in einer für den Schutzzweck hinreichenden Größe auszuweisen sind.
- (2) In allen Naturschutzgebieten, die überwiegend natürliche oder naturnahe Ökosystemtypen umfassen, sollen Kerngebiete möglichst als Totalreservate, die sich in ihrer Entwicklung weitgehend selbst überlassen bleiben, obligatorisch ausgewiesen werden.
- (3) Für alle NSGe sollen eigenständige Pflege- und Entwicklungspläne verbindlich vorgeschrieben werden.
- (4) Alle Gebiete sollen in regelmäßigen Abständen auf ihren Erhaltungszustand bzw. den Erfolg getroffener Maßnahmen hin kontrolliert werden.
- (5) Für alle gesetzlich geschützten Bereiche sollte ein Verschlechterungsverbot eingeführt werden.

Die erforderlichen Betreuungs- und Kontrollaufgaben und die Fortentwicklung der Pflege- und Entwicklungspläne könnten beispielsweise von einem zu schaffenden Netz regionaler Naturschutzstationen, die jeweils für alle NSGe eines bestimmten Raumes zuständig sind, durchgeführt werden.

5.2 Nationalparke

Als Nationalparke sollten nur solche Gebiete ausgewiesen werden, die auch tatsächlich die einschlägigen Kriterien (zumindest weitgehend) erfüllen:

- (1) Mehr als 50% der Fläche eines Nationalparks sollen im Sinne eines Kerngebiets von natürlichen oder naturnahen Ökosystemtypen eingenommen werden. Diese Lebensraumtypen sind dadurch gekennzeichnet, daß sie nur im begrenzten Umfang durch menschliche Aktivitäten beeinträchtigt sind und sich ohne Pflege oder Nutzung dauerhaft erhalten bzw. i.R. ihrer natürlichen Dynamik i.S. des Schutzzieles entwickeln können. Sie sollten weitgehend sich selbst überlassen bleiben.
- (2) Die übrigen Bereiche sollen überwiegend von naturnahen bzw. halbnatürlichen Biotoptypen mit einem hohen Regenerationspotential bestanden sein. Diese können sowohl einer dauerhaften Pflege unterzogen als auch der natürlichen Sukzession überlassen bleiben. In diesen Bereichen kann auf Teilflächen die Beibehaltung extensiver historischer Bewirtschaftungsformen der Land- und Forstwirtschaft möglich sein.
- (3) Im gesamten Nationalpark müssen die Ansprüche und Erfordernisse des Naturschutzes allen anderen Nutzungen vorgehen. Dies schließt neben der Planung für Verkehrsinfrastruktur und Siedlungen die forstwirtschaftliche, jagdliche

und Erholungsnutzung ebenso wie auch die wissenschaftliche Forschung mit ein, soweit letztere nicht der Gewinnung von Informationen für die Fortentwicklung der Schutzkonzepte dient.

Bei der Novellierung des BNatSchG sollten diese aus den Kriterien der IUCN unmittelbar ableitbaren Anforderungen - soweit noch nicht geschehen - umgesetzt werden.

Aufgrund der derzeitigen grundgesetzlichen Regelungen fällt die Zuständigkeit für die meisten Bereiche des Naturschutzes und somit auch für die Ausweisung und Verwaltung von Nationalparks in die Kompetenz der Bundesländer. Dies widerspricht eigentlich dem Grundgedanken des Nationalparks und führt z.B. zu der Situation, daß es in dem einheitlichen Ökosystemkomplex Wattenmeer drei eigenständige Nationalparke gibt. Hier erscheint eine Stärkung der Verantwortung des Bundes zumindest diskussionswürdig.

5.4 Neue Schutzgebietskategorie "Biosphärenpark"

Werden die Kriterien für die Ausweisung von Nationalparks, wie oben gesagt, scharf gefaßt, so fehlt offensichtlich eine Kategorie für den Schutz großflächiger extensiv genutzter **Kulturlandschaften**. Auf der internationalen Ebene wird hierzu das Instrument "Biosphärenreservat" eingesetzt. Hierbei handelt es sich jedoch nicht auch um eine nationale Schutzgebietskategorie, wenngleich in bestimmten Landesnaturschutzgesetzen in Ostdeutschland das Biosphärenreservat Aufnahme gefunden hat. Es sollte deshalb eine Kategorie z.B. mit dem Namen "Biosphärenpark" oder "Biosphärenreservat" neu in das BNatSchG aufgenommen werden. Mit ihr könnten die genannten Bereiche durch nationales Recht geschützt werden, unabhängig von einer späteren Anerkennung durch die UNESCO als Biosphärenreservat. Die Kriterien, der Schutzstatus, die Großflächigkeit usw. könnte analog zu den Bestimmungen für den Nationalpark gefaßt werden, mit dem fundamentalen Unterschied, daß es sich bei den Schutzobjekten um **Kultur-** und nicht **Naturland-**schaften handelt und daß die Entwicklung und Regeneration gegenüber der Status-quo-Sicherung einen besonderen Stellenwert erlangt.

5.5 Naturpark

In der bisherigen Fassung handelt es sich beim Naturpark eigentlich um keine (Natur-)Schutzgebietskategorie im sehr engen naturschutzfachlichen Sinn. Dies gilt zumindest für die Naturparke in den alten Bundesländern, während in Ostdeutschland der Schutzgedanke in der Regel einen deutlich höheren Stellenwert einnimmt. Entsprechend wird an dieser Stelle eine deutliche Verschärfung vorgeschlagen. Hierbei sollte innerhalb eines Naturparkes der Arten- und Biotopschutz eine deutliche Aufwertung erhalten. Der Erholungsbetrieb sollte möglichst nur insoweit zugelassen werden, daß dadurch keine we-

sentliche Beeinträchtigungen verursacht werden. Zu diesem Zweck könnte jeder Naturpark aus verschiedenen Zonen aufgebaut werden und hierbei auch besonders die angrenzende durchschnittliche Kulturlandschaft einbeziehen mit dem Ziel, diese in Richtung auf die angestrebte Erholungsfunktion zu entwickeln. Auf der anderen Seite sollte es Kern- oder "Tabu"-Bereiche geben, die für Erholungssuchende weitgehend nicht verfügbar sind. Sie können so nachhaltig Vorbildlandschaften für eine ökologisch verträgliche Entwicklung werden. Der Abgleich zum Biosphärenreservat oder Biosphärenpark bedarf dann aber noch der Klärung.

5.6 Schutzgebiete von europäischer Bedeutung

Wie bereits eingangs ausgeführt, kann ein sinnvoller Biotopverbund nicht an Staatsgrenzen enden. Ein möglicherweise zentrales Instrument für die internationale ökologische Verknüpfung von Lebensräumen stellt das in der FFH-Richtlinie der EU¹ vorgesehene Schutzgebietssystem NATURA 2000 dar. Zur Zeit fehlt jedoch eine adäquate Umsetzung dieser Richtlinie in bundesdeutsches Recht. Neben dafür erforderlichen Änderungen bei der Eingriffsregelung, auf die hier nicht eingegangen werden soll, wird eine Ergänzung des BNatSchG um die Kategorie "Schutzgebiet von europäischer Bedeutung" für die Flächen des im Zuge der Umsetzung o.g. Richtlinie zu schaffenden europäischen Schutzgebietssystems NATURA 2000 vorgeschlagen. Wichtig ist, daß es sich nach den Vorstellungen des BfN hierbei **nicht** um eine **selbständige** Kategorie handeln sollte, sondern um einen Zusatz zu einer der vorangegangenen Kategorien, z.B. "Naturschutzgebiet von europäischer Bedeutung" usw.

Durch die Umsetzung über bestehende Rechtsinstrumente wird eine "Inflation" von Schutzgebietskategorien vermieden. Darüber hinaus bedarf es bei bereits bestehenden Schutzgebieten nur der Überarbeitung bzw. Ergänzung der Schutzgebietsverordnung.

5.7 Gebietsschutz aufgrund internationaler Vereinbarungen

Neben den Schutzgebietskategorien des Naturschutzgesetzes gibt es auch Schutzverpflichtungen aufgrund internationaler Vereinbarungen. Ein bekanntes Beispiel stellt das Ramsar-Übereinkommen zum Schutz von Feuchtgebieten Internationaler Bedeutung dar. Wie die Berichte zur Entwicklung dieser Gebiete belegen, gibt es durchaus erhebliche Defizite bei der Umsetzung des Abkommens und hierbei auch bei der effektiven Unterschutzstellung entsprechender Feuchtgebiete. Um einer Inflation

von Schutzgebietskategorien vorzubeugen, wird eine zusätzliche Kategorie für die Feuchtgebiete Internationaler Bedeutung als überflüssig angesehen. Diese sollten ähnlich wie die vorgenannten europäischen Schutzgebiete mit den bestehenden Rechtsinstrumenten (NSG, Nationalpark) gesichert werden. Hierzu sollte jedoch die Unterschutzstellung der Feuchtgebiete Internationaler Bedeutung verbindlich vorgeschrieben werden und ein an diesem speziellen Schutzzweck orientiertes Management vorgesehen werden.

5.8 Schutz bestimmter Biotope

Neben dem Schutz konkreter Ausschnitte von Natur und Landschaft als NSG, Nationalpark usw. sieht das Naturschutzgesetz mit dem § 20c auch den Pauschenschutz bestimmter Biotoptypen vor. Hier werden bislang überwiegend gefährdete, natürliche oder halbnatürliche Lebensraumtypen berücksichtigt. Auswertungen im BfN (RIECKEN et al. 1994) belegen jedoch, daß besonders auch extensive Kulturlandschaften mit teils hohen naturschutzfachlichen Wertigkeiten einer starken Gefährdung unterliegen. Entsprechend sind bei der Neufassung dieses Paragraphen besonders auch die extensiven Kulturlandschaften zu berücksichtigen.

Neben dem Schutz einzelner Lebensraumtypen gewinnt mehr und mehr die Erhaltung von großflächigeren Lebensraumkomplexen und ganzen Landschaften an Bedeutung. Als ein Beispiel wären hier die Auen der großen Flüsse zu erwähnen. Ihnen kommt nicht nur für den Naturschutz und hier besonders auch für den überregionalen Biotopverbund eine wichtige Bedeutung zu, sondern auch für den Schutz des gesamten Naturhaushaltes z.B. als natürliche Retentionsräume. Wie schädlich die Zerstörung dieser Landschaften sich auch auf den Menschen auswirken kann, haben die letzten sog. Jahrhunderthochwasser in sehr eindrucksvoller Form bewiesen. Es gilt also, solche Bereiche ebenfalls mit einem Pauschenschutz zu belegen und darüber hinaus auch durch das Bundesnaturschutzgesetz dazu beizutragen, daß die Renaturierung der Gewässerufer und Auen in Angriff genommen wird.

Damit der gesetzliche Pauschenschutz auch tatsächlich wirksam werden kann, muß das Wissen um das Vorkommen und den Zustand der besonders geschützten Biotope verbessert werden. Ihre Erfassung und kartenmäßige Darstellung sollte daher als obligate Verpflichtung in das Gesetz aufgenommen werden.

6 Fazit und Ausblick

Wie eingangs bereits dargelegt, war es nicht möglich, alle Aspekte des Novellierungsbedarfs aus

1 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie).

Sicht des Bundesamtes für Naturschutz darzustellen. So mußten u.a. die Bereiche Verbandsbeteiligung, Artenschutz und Erholungsfunktion der Landschaft, Umweltbeobachtung gänzlich oder weitgehend unberücksichtigt bleiben.

Unsere Anregungen für den behandelten Bereich lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- (1) Der Anspruch des Naturschutzes hinsichtlich der Gesamtfläche und in der Kulturlandschaft sollte sehr viel deutlicher werden.
- (2) Die planerischen Instrumente (Landschaftsplanung, Eingriffs-Ausgleichs-Regelung) müssen durch die Formulierung von inhaltlichen Mindeststandards präzisiert und optimiert werden.
- (3) Vor allem im Bereich der Eingriffs-Ausgleichs-Regelung aber auch in der Landschaftsplanung soll die Erfolgskontrolle verbindlich vorgeschrieben werden.
- (4) Die fachlichen Grundlagen für den Naturschutz müssen verbessert werden. Hierzu zählen obligatorische Biotopkartierungen ebenso wie die Einführung einer ökologischen Umweltbeobachtung.
- (5) Die Verantwortung und Koordinierungsfunktion des Bundes im Naturschutz muß besonders im Zusammenhang mit überregionalen, nationalen und internationalen Fragestellungen deutlich gestärkt werden.

- (6) Die Flächenschutzbestimmungen müssen den aus internationalen Verpflichtungen erwachsenden Anforderungen angepaßt und im Hinblick auf die Schutznotwendigkeit in der Kulturlandschaft optimiert werden.

Literatur

HAARMANN, K. & PRETSCHER, P. (1993):
Zustand und Zukunft der Naturschutzgebiete in Deutschland. Die Situation im Süden und Ausblicke auf andere Landesteile. Schr.R. Landschaftspfl. u. Natursch. **39**, 266 S.

RIECKEN, U., RIES, U. & SSYMANK, A. (1994):
Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen der Bundesrepublik Deutschland. - Schr.R. Landschaftspfl. u. Natursch. **41**, 184 S.

Anschrift der Verfasser:

Prof. Dr. Martin Uppenbrink
Uwe Riecken
Bundesamt für Naturschutz
Konstantinstr. 110
D-53179 Bonn

Der Gesetzesentwurf der SPD-Bundestagsfraktion zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (13. Wahlperiode)

Ulrike MEHL

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Naturerhaltung und das dazugehörige Bundesnaturschutzgesetz haben einen langen Leidensweg hinter sich.

Die Sorge um die Erhaltung einer intakten Natur hat die gesellschaftliche Diskussion schon über hundert Jahre begleitet. Der Naturschutz war aber immer in der schwierigen Situation, begründen zu müssen, wozu er überhaupt "gut" ist. Mit den wachsenden Ansprüchen an die Landschaftsnutzung und der fortschreitenden Nutzung von Naturgütern mit dem Ziel, Wohlstand für die Menschen zu erreichen, ist der Naturschutz in Argumentationsnöte geraten. Dies insofern, als er sich an Wirtschaftlichkeitsberechnungen messen mußte, vor allem an solchen, die Naturerhaltung und Naturverbrauch nicht berücksichtigen. Das ist bis heute so geblieben, obwohl es durchaus handfeste ökonomische Argumente für den Naturschutz gibt. Ich erinnere nur an einen Bericht über Kurheilbäder an Nord- und Ostsee, dem zufolge deren Heilbadanerkennung auf der Kippe stehe, weil sie das "Heilmittel" Ostsee- bzw. Nordseewasser nicht mehr verwenden können.

Auch heute noch wird Naturschutz im geltenden Recht unter Nützlichkeitsaspekten für den Menschen betrachtet. Es hat sich bis heute weder in der Politik noch in der Gesellschaft der Gedanke durchgesetzt, daß Naturerhaltung schon deshalb notwendig ist, weil nur sie das Funktionieren der komplizierten ökologischen Vorgänge garantiert und unsere Lebensgrundlage sichert.

In einer Welt, in der politische und wirtschaftsbezogene Entscheidungen immer schneller getroffen werden, wird nicht akzeptiert, daß die Abläufe der Natur eben nicht nach Belieben voll steuerbar sind. Die Natur hat den "Fehler", daß sie sich nicht an die rasante Geschwindigkeit der industriellen Entwicklung anpassen kann und die nachhaltigen Schäden an der Natur mit einer zum Teil großen zeitlichen Verzögerung auftreten. Es wird häufig verdrängt oder ignoriert, daß wir selbst Teil des Naturkreislaufes sind und daß diese Negativentwicklungen auch uns über kurz oder lang direkt treffen werden.

Dem Naturschutz haftet immer noch das Image an, daß es sich um luxuriöse Kosmetik handle, die man sich notfalls auch sparen könne - es sei doch alles

grün. Dies gipfelt sogar in dem Vorwurf, daß Naturschützer menschenfeindlich handeln würden (so jüngst zum Elbeausbau). Die Akzeptanz für Naturschutz wird damit zu einer der entscheidenden Fragen.

Hier gibt es merkwürdige Widersprüche: Der Naturschutz selbst sieht sich mit dem Rücken an der Wand stehend, während potentielle Naturnutzer den Eindruck haben, Naturschutz nähme überhand. Während die Sorge um die Natur bei Umfragen immer an vorderster Stelle rangiert, stößt der Naturschutz bei der Umsetzung auf allen Ebenen auf zum Teil harten Widerstand. Das fängt beim Bauen an, geht weiter bei der Nutzung hochwertiger Naturschutzgebiete für Freizeit und Tourismus bis hin zu Eingriffen für umweltfreundliche Technologien wie Wind- und Wasserkraft, deren Ausbau angeblich durch Naturschutz verhindert wird.

Es gibt kaum einen Bereich, bei dem zwischen Theorie und Praxis derartige Lücken klaffen. Wir haben eine ganze Reihe von internationalen Abkommen und nationalen gesetzlichen Regelungen zum Schutze der Natur und trotzdem geht die Zerstörung weiter. Ein Beispiel: Die Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt, die viele vernünftige und notwendige Ansätze bietet, spielt - im Gegensatz zur Klimakonvention - in der öffentlichen Diskussion fast keine Rolle. Sie wird nur registriert, wenn es um die wirtschaftliche Nutzung von Genressourcen und der damit verbundenen Technologie geht. Ein weiteres Beispiel ist die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH) der Europäischen Union, die gut ein Jahr nach Ablauf der Frist für die rechtliche Umsetzung in Deutschland immer noch nicht umgesetzt ist. Weil das so ist, sind auch die bis zu diesem Sommer befristeten Gebietsmeldungen noch nicht erfolgt. An dieser Stelle sind grundsätzlich einmal die Juristen gefragt, warum die Bundesrepublik eigentlich internationaler Vertragspartner sein kann, obwohl sie national gar nicht für die Umsetzung des Vertrages zuständig sein will oder sein kann.

Kommen wir zum Naturschutzgesetz, das seit 1987 novelliert werden soll, bis heute aber noch immer nicht novelliert worden ist. Es liegt noch nicht einmal als Referentenentwurf vor. Ich möchte an dieser Stelle aber deutlich sagen, daß ich gerne - früher Herrn Töpfer - heute Frau Merkel, abnehmen will,

daß sie ein gutes Naturschutzgesetz vorlegen wollen. Dagegen muß ich Herrn Rexroth und Herrn Borchert vorwerfen, daß sie das offenbar überhaupt nicht wollen. Und alle drei müssen sich den Vorwurf gefallen lassen, daß das Thema Naturschutz in der Prioritätenliste der Bundesregierung offensichtlich ganz weit hinten steht, und es scheint sich daran nichts zu ändern.

Tatsache ist, daß das gegenwärtige Naturschutzgesetz die anhaltende Beeinträchtigung und Zerstörung durch Verkehr, Landwirtschaft, Wirtschaft, Tourismus und Sport nicht gebremst hat. Es hat auch nicht zum Schutz der Natur außerhalb von Schutzgebieten beigetragen, und eine Ausrichtung auf den notwendigen flächenhaften Biotopverbund mit genügend großen zusammenhängenden Schutzgebieten fehlt. Hierfür muß der Bund den Rahmen vorgeben und darf die Länder damit nicht allein lassen. Noch immer spielt sich der Versuch, die Artenvielfalt zu sichern, auf viel zu kleinen Flächen ab, statt in großräumigen ökosystemaren Zusammenhängen. Es fehlt am Geld und am Willen, in diesem Bereich zu klotzen und nicht zu kleckern.

Es ist natürlich klar, daß ein Gesetz nur so gut wie dessen Umsetzung ist. Das beste Gesetz nützt nichts, wenn bei der Umsetzung an allen Ecken und Enden gemauert wird. Wir brauchen den Durchsetzungswillen und klare rahmenrechtliche Vorgaben. Wenn zugelassen wird, daß an dem Gesetz an allen Enden von Nutzerseite herumgezerrt wird, muß man sich nicht wundern, wenn in der angespannten Wirtschaftslage niemand den Naturschutz ernst nimmt.

Es ist keine Frage, daß die Lösung der erdrückenden Probleme der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und der sozialen Sicherung höchste Priorität haben müssen. Es ist aber auch keine Frage mehr, daß die Lösungen dieser Probleme nur Hand in Hand mit dem Naturschutz gelingen können. Gerade wegen der wichtigen Nachfolgeprozesse zum Umweltgipfel in Rio haben wir die besondere Verpflichtung, nachahmenswerte Wege hier bei uns zu entwickeln.

Auch wenn der Bund "nur" Rahmengesetzgebungskompetenz hat, muß er doch schon aufgrund seiner internationalen Verpflichtungen für die Realisierung dieser Ziele mit verantwortlich sein. Ich bedauere deshalb sehr, daß bei der Änderung des Grundgesetzes eine Gemeinschaftsaufgabe Naturschutz nicht durchsetzbar war. Welch' bescheidenen Stellenwert der Naturschutz hatte, konnte man schon bei den unglaublich zähen Verhandlungen zum Artikel 20a des Grundgesetzes miterleben. Um die gemeinsame Finanzierung des Naturschutzes von Bund und Ländern wenigstens teilweise zu gewährleisten, ist deshalb eine stärkere Ausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz an die Erfordernisse des Naturschutzes notwendig.

Warum der Naturschutz überwiegend nur verbal einen hohen Stellenwert hat, nicht aber in seiner Umsetzung, kann man in einer sehr guten Analyse

zur Akzeptanz und Durchsetzbarkeit des Naturschutzes des Beirates für Naturschutz und Landschaftspflege beim BMU nachlesen.

Das Bundesnaturschutzgesetz hat Leit- und Koordinierungsfunktion und muß zwingend novelliert werden. Die SPD-Bundestagsfraktion hat in der 13. Legislaturperiode zum dritten Mal einen Novellierungsentwurf in den Bundestag eingebracht.

Die wesentlichen Änderungspunkte sind folgende:

Erstens: Grundgedanke des Gesetzentwurfes ist, daß die Natur als Lebensgrundlage für den Menschen, aber auch um ihrer selbst willen zu schützen ist. Das bedeutet, daß Naturschutz flächendeckend erfolgen soll und endlich vom "Reservatsdenken" Abschied nehmen muß. In diesem Zusammenhang haben wir der öffentlichen Hand eine besonders hervorgehobene Pflichtstellung zugewiesen.

Im Mittelpunkt des Gesetzes sollen nicht mehr die Nutzungsansprüche des Menschen und die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts stehen, sondern der Ökosystemschutz, der Schutz von Boden, Wasser, Luft und Klima sowie der Artenschutz. Darum sind diese Punkte ausdrücklich in die Grundsätze des Naturschutzgesetzes aufgenommen worden.

Das Kuriosum der Abwägungsvorschrift haben wir herausgenommen, weil die Abwägung verschiedener Interessen ohnehin stattfinden muß. Die derzeitige zusätzlich im Gesetz verankerte Abwägungsvorschrift bedeutet eine deutliche Schwächung des Naturschutzes, denn das eigentliche Ziel, die Natur zu schützen, wird dadurch gewissermaßen als Selbstkritik - relativiert.

Eine besonders bedeutsame Neuerung ist die Vorgabe, daß die Länder auf mindestens 10 % der Landesfläche Vorrangflächen für den Naturschutz einrichten sollen. Über diesen Punkt ist viele Jahre gestritten worden. Es gibt zum Beispiel den Einwand, daß in manchen Regionen bereits mehr als 10 % der Fläche geschützt sind und diese Regelung zum Anlaß genommen werden könnte, das Vorhandene dann auf 10% zu reduzieren. Wer diese Sorge hat, muß sich vorhalten lassen, daß ohne diese Mindestregelung der Flächenschutz theoretisch auf Null reduziert werden könnte.

Im übrigen ist es doch eher umgekehrt: nur knappe 2 % der Landesfläche sind Naturschutzgebiete. In Schleswig-Holstein hat die Biotopkartierung im ersten Durchgang 5-6 % der Landesfläche als mögliche Schutzgebietsflächen erfaßt, d. h. es fehlen noch mindestens 4 % um das 10 %-Ziel zu erreichen. Ich vermute, daß es in den anderen westlichen Bundesländern ähnlich aussieht. Deshalb bin ich davon überzeugt, daß diese Zielvorgabe dem Naturschutz nur nützen kann. Außerdem werden hiermit auch die Ziele der FFH-Richtlinie abgedeckt, und die von uns geforderte Schaffung eines großflächigen Biotopverbundes könnte endlich verwirklicht werden.

Zweitens: Das Verhältnis von Land- und Forstwirtschaft zum Naturschutz wird neu geregelt. Die

Landwirtschaftsklauseln werden gestrichen und damit klargestellt, daß die derzeitigen Formen der landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Nutzung nicht generell den Zielen des Naturschutzgesetzes nützen und ihnen darum keine privilegierte Stellung eingeräumt werden kann.

Es ist zwar zu wünschen und anzustreben, daß diese Nutzungen im Einklang mit dem Naturschutz geschehen, derzeit ist das aber nicht zu erkennen. Ich will aber ganz klar stellen: hier geht es nicht darum, jemanden an den Pranger zu stellen. Im Sinne der gewünschten Akzeptanz müssen wir vielmehr die Landwirtschaft dafür gewinnen, daß sie die durch sie selbst erzeugten Probleme erkennt und selbst eine Änderung vorantreibt. Das heißt, die Schädigungen der Artenvielfalt, des Bodens, des Grundwassers usw. muß die Landwirtschaft selbst vermindern, indem sie ihre zur Verfügung stehenden gesetzlichen Instrumente nutzt, um eine nachhaltige und naturschonende Nutzungsart zu entwickeln. In der Konsequenz bedeutet das: die Streichung der Landwirtschaftsklauseln kann nicht grundsätzlich zu einem Anspruch auf finanziellen Ausgleich führen. Lediglich über die noch festzulegenden Betreiberpflichten hinausgehende, besondere Anforderungen des Naturschutzes müssen über Ausgleichszahlungen beglichen werden.

Abgesehen davon, daß die spärliche finanzielle Ausstattung des Naturschutzes in Bund und Ländern diese Zahlungen gar nicht leisten könnte, kann es doch am Geldmangel im Bereich Landwirtschaft nicht liegen, daß bisher noch so wenig in dieser Richtung unternommen wurde. Wenn die EU es sich leisten kann, 15 Mrd. DM für Exporterstattungen auszugeben, muß sie sich es doch auch leisten können, eine umweltschonende Landwirtschaft zu finanzieren. Aus dieser Verpflichtung können wir die Landwirtschaft genauso wenig entlassen, wie wir die gesamte Wirtschaft aus ihrer Verpflichtung entlassen können, sich konsequent ökologisch auszurichten. Die Landwirtschaft gehört in Deutschland zu den drei größten Subventionsempfängern. Wenn es derzeit, aus welchen Gründen auch immer, nicht möglich sein sollte, dies grundlegend zu ändern, so muß es doch wenigstens möglich sein, die Subventionen Schritt für Schritt an umweltverträgliche Kriterien zu binden. Es macht doch überhaupt keinen Sinn - auch volkswirtschaftlich nicht - Schäden, die indirekt durch diese Subventionen mitverursacht werden, durch weitere Geldmittel, diesmal aus dem Naturschutz, wieder zu reparieren.

Drittens: Die Landschaftsplanung wird flächendeckend verpflichtend vorgeschrieben. Damit soll die Landschaftsplanung aus ihrem Dämmer Schlaf herausgeführt werden und endlich die Funktion erhalten, die nur sie abdecken kann: nämlich die Koordination zwischen den vielfältigen Nutzungsansprüchen an die Natur und der Einrichtung des Biotopverbundes. Viele Kommunalpolitiker betrachten die Landschaftsplanung mit gemischten Gefühlen, weil die Angst vor zu viel Naturschutz mitschwingt.

Die Landschaftsplanung wird nicht als das Instrument begriffen, das die vielen Interessenskollisionen vor Ort auffangen und ordnen kann. Es ist allgemein akzeptiert, daß für den Häuserbau, den Straßen- und Fließgewässerausbau oder für Gewerbegebiete Planungen notwendig sind. Daß zumindest der Flächenanspruch des Naturschutzes geplant und koordiniert werden muß, wird nicht akzeptiert. Obwohl immer wieder betont wird, daß die Erhaltung einer schönen Natur in der eigenen Gemeinde als sehr wichtig angesehen wird, besteht oft eine erhebliche Hemmschwelle, dies auch planerisch zu erfassen. Insbesondere wenn es handfeste wirtschaftliche Interessen dagegen gibt. Auch hier muß aktiv an einer größeren Akzeptanz vor Ort gearbeitet werden. Es muß verstanden werden, daß das Wissen über ökologische Zusammenhänge Voraussetzung für zukunftsweisende Planungen ist, und daß kein anderes Planungsinstrument diese Zusammenhänge erfaßt.

Viertens: Die Eingriffsregelung wird durch Einbeziehung des Grundwasserschutzes und der stofflichen Einwirkungen erweitert. Bisher galt lediglich die Veränderung der Gestalt und der Nutzung der Grundfläche als Eingriff in Natur und Landschaft. Innerhalb dieses neuen Rahmens können die Länder definieren, daß Einwirkungen, die in der Regel keine erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen bedeuten, nicht als Eingriffe gelten. Sind Eingriffe nicht zu vermeiden, müssen Ausgleichsmaßnahmen im räumlichen Zusammenhang vorgenommen werden. Ist dies im Einzelfall auch nicht möglich, sind Ausgleichszahlungen mit Zweckbindung für den Naturschutz zu entrichten. Darüber hinaus ist eine Erfolgskontrolle der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgesehen.

Fünftens: Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie. Ich sagte es eingangs bereits: seit Juni 1994 hätte diese EU-Richtlinie in Deutsches Recht umgesetzt werden müssen. Weil der frühere Umweltminister und jetzt die neue Umweltministerin seit über 8 Jahren erfolglos versucht haben bzw. versuchen, das Bundesnaturschutzgesetz zu novellieren, ist eine Diskussion darüber entbrannt, ob die FFH-Richtlinie nicht außerhalb des BNatschG als eigenes Gesetz umgesetzt werden könnte. Ich halte das für absolut falsch, weil es hier um ein elementares Naturschutzthema geht, und das ist im Naturschutzgesetz zu regeln. Eine weitere Aufspaltung naturschutzrechtlicher Regelungen ist sicher kein Beitrag zur besseren Überschaubarkeit. Deshalb brauchen wir jetzt die Novellierung.

Mit der FFH-Richtlinie wird der Aufbau des europaweiten Biotopverbundsystems um gezielte Anforderungen an die Gebietsauswahl und den Gebietschutz ergänzt. Bestimmte Lebensraumtypen und Arten müssen unter Schutz gestellt werden und für diese gelten strengere Schutzbestimmungen. Außerdem wird eine Verträglichkeitsprüfung für alle Vorhaben, die FFH-Gebiete beeinträchtigen können, vorgeschrieben.

In den Ländern wird heftig darüber diskutiert, ob diese Regelung die planerische Freiheit der Länder und Kommunen beeinträchtigen könnte. Dazu möchte ich folgendes festhalten: wir haben alle festgestellt, daß der Zerstörung der Natur Einhalt geboten werden muß, daß erhalten werden muß, was noch vorhanden ist, und Raum für neu zu entwickelnde Lebensräume geschaffen werden muß. Es gilt deshalb, die hohen Anforderungen der FFH-Richtlinie umzusetzen. Dazu gehört eben auch die Prüfung von Vorhaben, die die Gebiete beeinträchtigen können. Infrastruktur, Siedlung und Industrie müssen auf die Schutzgebiete Rücksicht nehmen. Wenn wir Naturschutz ernst nehmen wollen, dürfen wir nicht zögerlich mit der Umsetzung der als richtig erkannten Vorschriften der FFH-Richtlinie sein. Wenn die Ursache für die heutige Negativentwicklung im derzeitigen Wirtschaften liegt, dann werden wir das Naturschutzziel nicht unter Beibehaltung dieses Wirtschaftens erreichen. D.h. wir werden etwas ändern müssen. Wenn wir dagegen weitermachen wie bisher, dann bleiben alle Anstrengungen für den Naturschutz unwirksam und das kann nicht Ziel des Naturschutzes sein.

Sechstens: Eine neue Schutzkategorie "Biosphärenreservat" wird eingeführt. Damit wird zum einen dem Gedanken des großflächigen Naturschutzes Rechnung getragen. Zum anderen soll die nachhaltige Nutzung von Natur und Landschaft in diesen Gebieten modellhaft entwickelt werden. Naturschutz lebt nicht nur von Konservierung des noch Vorhandenen, sondern auch von einer naturschutzorientierten Nutzung. Die Frage, ob es sich um "Reservate" oder "Parke" handeln soll, halte ich für nachrangig. Entscheidend ist vielmehr die Zielsetzung. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung sind wir natürlich gerne bereit über diese und andere Fragen eingehend zu reden.

Siebtens: Wir haben eine jährliche Berichtspflicht der Bundesregierung zum Naturschutz vorgesehen und den Ländern empfohlen, entsprechende Bestimmungen zu erlassen.

Achtens: Wir führen die seit Jahren geforderte Verbandsklage ein und erweitern die Mitwirkungsmöglichkeiten der Verbände. In der politischen Diskussion erleben wir immer wieder, daß diese Öffentlichkeitsbeteiligung als Hindernis für schnelle Planungen betrachtet wird. Tatsache ist aber, daß die Dauer einer Planung nicht von der Beteiligung der Verbände abhängt, sondern von Verfahrensabläufen innerhalb der Behörden. Das belegen auch die Beispiele aus den Bundesländern. Wenn also hier gestrafft und verkürzt wird, können wir das nur begrüßen, nicht aber bei der Öffentlichkeitsbeteiligung.

In einer Zeit, in der bei öffentlichen Verfahren immer mehr Menschen mitreden wollen, kann es nur sinnvoll sein, diese Gruppen so früh wie möglich an den Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Es muß ihnen die Möglichkeit gegeben werden, gegen Verfahren klagen zu können. Wenn sie nicht fehlerhaft

sind, braucht auch niemand Angst vor Planungsverzögerungen zu haben. Die alte Sorge, dann würden die Gerichte mit einer Flut von Verfahren überzogen, ist völlig unbegründet, weil die Verbände sich sehr wohl überlegen, in welchem Fall sie das Risiko einer Klage auf sich nehmen wollen. Die meisten Bundesländer haben die Verbandsklage bereits in ihren Landesgesetzen verankert. Der Bund muß nachziehen.

Zum Schluß noch ein Wort zum Artenschutz. Den Artenschutzteil des Gesetzes haben wir noch nicht umfassend ausgearbeitet, weil der weitere Verlauf auf EU-Ebene noch abgewartet werden muß. Eines aber steht jetzt schon fest: Eine Artenschutzverordnung, die europaweit Fortschritte bringen könnte, weil bestimmte Verbote strenger gefaßt wurden, deren Anhanglisten aber leer bleiben, ist eine Farce. Das hat überhaupt nichts mehr mit Artenschutz zu tun. Wir werden jedenfalls alles tun, um unseren nationalen Spielraum voll auszunutzen.

Festgehalten haben wir, daß der vorsorgende Artenschutz Grundprinzip sein muß. Darum wollen wir dem Bund die Ermächtigung geben, Positivlisten zu erstellen. Auf diesen Listen sollen alle Arten stehen, für die Handel und Haltung erlaubt sein sollen. Dies bedeutet - entgegen manchen Behauptungen - nicht eine Blockade für die Forschung, auch nicht ein Verbot der Liebhaberhaltung oder gar ein Ausräumen der Zoologischen Gärten. Es bedeutet nur, daß der Mensch nicht uneingeschränkter Zugriff auf alle Arten haben darf, weil auch hier die Vorsorge für die Natur gelten muß und nicht nur Nutzungsinteressen des Menschen berücksichtigt werden dürfen.

Lassen Sie mich zum Schluß noch einmal festhalten, daß ein gutes Naturschutzgesetz nur dann voll wirksam werden kann, wenn alle damit Befassten verinnerlicht haben, daß Naturschutz eine echte Querschnittsaufgabe ist. Davon sind wir allerdings noch Lichtjahre entfernt. Hier muß zukünftig die Umweltbildung eine tragende Rolle übernehmen und aus ihrem derzeitigen Schattendasein herausgeführt werden.

Ich glaube, daß sich alle im Naturschutz Engagierten überlegen müssen, wie der Naturschutz so gestärkt werden kann, daß daran keine naturschutzrelevante Entscheidung mehr vorbeigehen kann. Die Analyse des Beirates für Naturschutz ist dafür eine hervorragende Grundlage. Und eines ist trotz aller Frustration über das langsame Vorankommen einer Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes wichtig für die Vermittlung eines positiven Bildes von Naturschutz: Naturschutz kann und soll auch Freude machen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Anschrift der Verfasserin:

Ulrike Mehl, MdB
Bundestagsfraktion der SPD
Bundeshaus
D-53113 Bonn

Gesetzentwurf von Bündnis 90 / Die Grünen zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes

Ulrike HÖFKEN

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zunächst einmal möchte ich mich bedanken, daß wir von der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen Gelegenheit haben, unsere Vorstellungen zum Naturschutz hier vorzustellen. Wie Sie vielleicht wissen, sind wir seit einiger Zeit daran, einen eigenen Entwurf für eine Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes zu erarbeiten. Leider kann ich ihnen diesen Entwurf heute nicht präsentieren, da er noch nicht fertiggestellt ist. Voraussichtlich werden wir Ende November diesen Jahres so weit sein.

Die Federführung für den Gesetzentwurf liegt bei meiner Kollegin Frau Vera Lengsfeld, die allerdings heute verhindert ist. Deshalb will ich Ihnen die Inhalte unserer Naturschutzpolitik und unseres Entwurfes kurz vorstellen. Es gibt manche Übereinstimmung mit dem Entwurf der SPD, der Ihnen vorliegt, aber auch wesentliche Unterschiede.

Die Notwendigkeit einer Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes brauche ich Ihnen nicht ausführlich zu begründen. Die Gründe sind bekannt und wurden ja auch auf diesem Seminar bereits angesprochen. Der ökologische Zustand der Natur und der Naturgüter hat sich verschlechtert, das Artensterben geht weiter und die Belastungen mit Schadstoffen aus Verkehr, Industrie und intensiver Agrarproduktion nimmt weiter zu. Hinzu kommt, daß das gegenwärtige Gesetz von den meisten Ländergesetzen längst ein- oder sogar überholt wurde. Weiterhin müssen die FFH-Richtlinie von 1992 und die Vogelschutz-Richtlinie von 1979 endlich umgesetzt werden, um das zusammenhängende ökologische Netz Natura 2000 schaffen zu können. In der Begründung für die Notwendigkeit einer Gesetzesnovellierung gibt es, so glaube ich, keinen grundlegenden Disens.

Übereinstimmung besteht auch darin, den Biotopschutz auszuweiten und Biotopverbundsysteme zu schaffen. Weiter ist klar, daß der Naturschutz auch rechtlich gestärkt werden muß, d.h. den Naturschutzbehörden muß ein größeres Gewicht bei strittigen Entscheidungen eingeräumt werden. Wir haben hierfür Lösungen in unseren Entwurf aufgenommen und beispielsweise die Rechte und Pflichten der Landschaftsplanung ausgeweitet. Ausgeweitet wurden auch deren Inhalte, z.B. durch die zusätzliche Aufnahme eines Bundeslandschaftsprogramms.

Wir mußten uns allerdings von unseren Juristen belehren lassen, daß der Regelung im Detail juristische Grenzen gesetzt sind. Das Naturschutzgesetz fällt unter die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes. Diese Kompetenz des Bundes wurde durch die Verfassungsreform diesen Jahres eingeschränkt, gleichzeitig die Kompetenz der Länder gestärkt. Dies bedeutet, daß der Bund den Bereich Naturschutz und Landschaftspflege nicht vollständig regeln darf. Vielmehr muß den Ländern ein ausfüllungsfähiger und ausfüllungsbedürftiger Spielraum gelassen werden.

Diese juristische Vorgabe hat uns beispielsweise auch bei der Eingriffsregelung, dem wichtigsten Instrument des Naturschutzrechtes, stark eingeschränkt. Nachdem wir zwischenzeitlich einen recht umfangreichen Katalog von Maßnahmen festgelegt hatten, die als Eingriff in Natur und Landschaft zu gelten haben, mußten wir diesen Katalog wieder kräftig abspecken. Trotzdem haben wir die Eingriffsregelung auf stoffliche Einträge ausgeweitet.

Damit habe ich bereits einige Unterschiede zum Entwurf der SPD angesprochen. Wir haben uns für den Begriff Biosphärenpark entschieden anstatt Biosphärenreservat. Reservat klingt zu sehr nach Ausklammerung menschlicher Aktivitäten. Biosphärenparke sollen aber gerade Modelle eines nutzungintegrierten Ansatzes sein, in denen menschliches Wirtschaften im Einklang mit der Natur beispielhaft praktiziert wird.

Die Abwägungsklausel haben wir gestrichen. Durch diese Klausel wurde bisher die Möglichkeit eröffnet, naturschutzwidrig, aber nicht rechtswidrig zu handeln. Diese Konstellation hat oftmals zum Unterliegen der Naturschutzbelange geführt. Trotz Streichung aus dem Naturschutzgesetz bleibt allerdings ein grundsätzliches Abwägungsgebot bei Planungsentscheidungen aufgrund anderer Gesetze bestehen, die Interessen des Naturschutzes aber sind nicht von vorne herein beschnitten.

Nun zu unserer Konzeption: Wir wollen den Naturschutz auf eine neue Basis stellen, d.h. wir wollen eine grundsätzliche Neuausrichtung des Naturschutzes erreichen. Bisher war das Herangehen an den Naturschutz von einer anthropozentrischen Denkweise, von Nützlichkeiterwägungen und von einer Unterteilung in Schutz- und Schmutzgebiete geprägt. Damit wollen wir brechen. Unser Ziel ist es,

den Schutz der Natur um ihrer selbst willen gleichberechtigt neben den Schutz der menschlichen Lebensgrundlagen zu stellen. Unsere Konzeption besteht darin, den Naturschutz vom Reservatsschutz zu einem generellen Flächenschutz zu machen, also die Natur auf hundert Prozent der Fläche zu schützen.

Da über 80 Prozent der Gesamtfläche land- oder forstwirtschaftlich genutzt wird, bedeutet flächendeckender Naturschutz, die Landnutzung in die Konzeption mit einzubeziehen. Wir setzen auf einen nutzungsintegrierten Naturschutz, ähnlich wie dies von Naturschutzverbänden, insbesondere vom Naturschutzbund Deutschland, vorgeschlagen wurde. Ein derartiger Ansatz bringt zum Ausdruck, daß einerseits Naturschutz nicht gegen die Landnutzung gemacht werden kann, und daß andererseits - gerade unter dem Anspruch eines flächendeckenden Naturschutzes - die Landnutzung einen wichtigen Beitrag für den Naturschutz leisten soll und kann.

In diesem Zusammenhang dürfte es interessant sein, wie wir das Verhältnis Landwirtschaft - Naturschutz geregelt haben. Wir haben nämlich im Unterschied zum Entwurf der SPD auf eine Landwirtschaftsklausel nicht verzichtet. Wir haben eine Landwirtschaftsklausel belassen, allerdings nur für eine naturverträgliche Landwirtschaft. Was unter einer naturverträglichen Land-, Forst und Fischereiwirtschaft zu verstehen ist, wurde in einem eigenen Paragraphen definiert.

Die Anforderungen an eine naturverträgliche Landwirtschaft bestehen dabei auf zwei Ebenen. Zum einen sollen die natürlichen Grundlagen landwirtschaftlicher Erzeugung dauerhaft erhalten, ihre Regenerationsfähigkeit gesichert, die Elemente Wasser, Boden und Luft nicht durch Schadstoffaustrag beeinträchtigt und die Vielfalt der Pflanzen- und Tierwelt nicht gefährdet werden. Zum zweiten werden Anforderungen an geeignete Wirtschaftsweisen formuliert, wie z.B. flächegebundene Tierhaltung, Vorrang für betriebsinterne Futter- und Düngemittel und die Vermeidung chemisch-synthetischer Düng- und Pflanzenschutzmittel.

Wir sind der Ansicht, daß sich ein Naturschutzgesetz dem zentralen Problem, nämlich dem Verhältnis Landwirtschaft und Naturschutz stellen muß und nicht ausklammern darf. Jede Ausklammerung bedeutet eine Verschiebung des Problems auf eine andere Ebenen oder hin zu anderen Gesetzen oder Verordnungen.

Vor diesem Hintergrund haben wir unsere Zweifel, ob es reicht, lediglich Betreiberpflichten zu formulieren, die sich dann so anhören wie im Entwurf der SPD, der Ihnen ja vorliegt. Eine derartige Formulierung scheint doch recht oberflächlich zu sein und ist meines Erachtens der Bedeutung des Problems nicht angemessen. Hier geht unsere Bitte auch an die Naturschutzverbände, die ja überwiegend auch die Streichung der Landwirtschaftsklausel und Betrei-

berpflichten fordern, dies noch einmal zu überdenken.

Es ist uns natürlich bewußt, daß man in einem Naturschutzgesetz der Landwirtschaft keine rechtsverbindlichen Vorschriften über eine richtige Bewirtschaftung im Einzelnen machen kann, sondern diesbezüglich Fachgesetze im juristischen Sinne immer höher stehen. Aber, wie gesagt, wir sind erstens der Ansicht, daß sich ein Naturschutzgesetz um diesen zentralen Konflikt nicht herumdrücken darf, und zweitens werden wir die politische Auseinandersetzung auch auf der Ebene der Fachgesetze führen und mit Nachdruck versuchen, diese Gesetze im Sinne einer naturverträglichen Landwirtschaft zu verändern. Dabei ist es sicherlich hilfreich, wenn man sich u.a. auch auf das Naturschutzgesetz beziehen kann.

Eine weitere Besonderheit unseres Entwurfes ist die bedingte Privilegierung regenerativer Energien. Bedingt deshalb, weil wir zwar formuliert haben, daß regenerative Energien eine besondere Bedeutung für den Umwelt- und Klimaschutz haben und dadurch in der Regel ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Errichtung derartiger Anlagen besteht. Auf der anderen Seite haben wir sie nicht generell von einer Eingriffsgenehmigung freigestellt. Es muß also abgewogen werden. Dies ist besonders relevant im Hinblick auf eine Differenzierung unter den erneuerbaren Energien. Beispielsweise sollen Windkraftanlagen durchaus privilegiert behandelt werden, wogegen Wasserkraftwerke oder Anlagen zur Erzeugung von Rapsmethylester keine Bevorzugung erhalten sollen.

Eine weitere Besonderheit betrifft die Gentechnik. Bisher wird die Anwendung der Gentechnik ausschließlich durch das Gentechnik-Gesetz geregelt. Dieses Gesetz ist aber eine Fehlkonstruktion. Eine Genehmigung für Gentechnik-Versuche muß z.B. erteilt werden, wenn die im Gesetz aufgeführten Auflagen erfüllt sind. Diese Auflagen sind überwiegend formeller und technischer Art. Ein Bezug zum Naturschutz wurde bisher nicht hergestellt. Andererseits ist aber klar, daß gentechnisch veränderte Lebewesen unter bestimmten Umständen eine Gefahr für die biologische Vielfalt darstellen können. Dieser Tatsache tragen wir in unserem Entwurf Rechnung, indem wir die Freisetzung gentechnisch veränderter Tiere, Pflanzen, Pilze und Flechten einem naturschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren unterwerfen. Aus Verantwortung für die Vielfalt der Natur werden dadurch Freisetzungen eingeschränkt oder eventuell gar nicht mehr möglich. Auch für die Gentechnik gilt allerdings, daß rein juristisch eine Aufnahme dieser Aspekte im Naturschutzgesetz nicht genügt, sondern sie auch Eingang ins Gentechnik-Gesetz finden müssen.

Zum Schluß noch einige Anmerkungen zu kooperativen Modellen und zu den Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung. Der Vertragsnaturschutz ist in unserem Gesetzentwurf verankert, allerdings fiel die Formulierung eines Vorranges für kooperative Mo-

delle der Rahmenkompetenz zum Opfer. Hier sind die Länder aufgefordert, eine entsprechende Erweiterung vorzunehmen, etwa dergestalt, daß bei gleicher Zielerreichung für den Naturschutz kooperativen Vereinbarungen Vorrang eingeräumt wird vor administrativen Maßnahmen.

Wir haben weiterhin über partizipatorische Ansätze nachgedacht. Stichwort: Naturschutz nicht gegen, sondern mit den Menschen. In einem extra Paragraphen werden die Behörden explizit zur Zusammenarbeit mit Naturschutzverbänden und Vertretern der Land- und Forstwirtschaft verpflichtet. Es sind zudem Naturschutzbeiräte vorgesehen, die auf allen Verwaltungsstufen gebildet werden sollen und denen ein Devolutionsrecht eingeräumt wird. Will eine Naturschutzbehörde also abweichend von dem Votum des Naturschutzbeirates entscheiden, muß die Zustimmung der nächst höheren Naturschutzbehörde eingeholt werden. Zusammensetzung, Aufgabenbestimmung und Berufung der Beiräte wurde den Ländern überlassen. Es ist also auf Länderebene darauf zu achten, daß z.B. eine paritätische Besetzung von Naturschutzvertretern und Landnutzern erfolgt.

Schließlich haben wir eine seit Jahren vorgetragene Forderung der Naturschutzverbände mit in unserem Entwurf aufgenommen: die Verbandsklage. Bei Entscheidungen über Eingriffe und Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft fehlt in der Regel eine

Person, die in ihren Rechten verletzt und klagebefugt ist. Die Verbandsklage ermöglicht es, die Interessen des Naturschutzes besser durchzusetzen und dadurch das enorme Vollzugsdefizit zu reduzieren. Erfahrungen aus einigen Bundesländern, die die Verbandsklage bereits eingeführt haben, zeigen, daß dadurch keine Klagefluten ausgelöst werden. Die Möglichkeit der Verbandsklage wirkt eher im Vorfeld, also dergestalt, daß Einwände und Bedenken der Verbände ernst genommen werden.

Alles in allem, so denke ich, werden wir Ende des Jahres einen durchdachten, ausgereiften und guten Gesetzentwurf zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes vorlegen können, und wir hoffen natürlich, daß dieser Gesetzentwurf, auch wenn er aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Bundstag keine Mehrheit bekommen sollte, so doch die Debatte entscheidend in eine Richtung beeinflussen kann, die dem Naturschutz und der Landschaftspflege dient.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Anschrift der Verfasserin:

Ulrike Höfken, MdB
Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen
Bundeshaus
D-53113 Bonn

Positionen der Naturschutzverbände zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes

Helmut RÖSCHEISEN

1 Warum das Bundesnaturschutzgesetz vordringlich novelliert werden muß

Die schwerwiegenden, sich ständig beschleunigenden Beeinträchtigungen der natürlichen Umwelt werden insbesondere hervorgerufen durch

- intensivierte Flächennutzung (Entwässerung, Düngung, Pestizideinträge),
- anhaltenden Flächenverbrauch (Versiegelung, Zerschneidung),
- Vernichtung oder Gefährdung vieler heimischer Tier- und Pflanzenarten,

die Verringerung des Erholungs- und Erlebniswertes der Landschaft durch Zersiedlung, Zerschneidung und Emissionen.

Die Veränderungen des Naturhaushaltes sind um so besorgniserregender, da

- ausgestorbene Tier- und Pflanzenarten unwiederbringlich verloren sind;
- zerstörte Lebensräume in ihrer natürlichen Eigenart nicht mehr oder nur unter hohem Aufwand und in großen Zeiträumen wiederhergestellt werden können und sich zumeist nicht selbst regenerieren, beeinträchtigte Ökosysteme zum überwiegenden Teil sehr lange Zeiträume von Jahrhunderten oder gar Jahrtausenden zu ihrer Regeneration benötigen;

die mittel- bis langfristigen nachteiligen Auswirkungen dieser Änderungen auf den Naturhaushalt und den Menschen immer noch ignoriert werden, obwohl das Waldsterben, die Belastung von Nord- und Ostsee, anderer Gewässer und von Böden sowie die Veränderungen der Ozonschicht und des Klimas deutliche Warnzeichen sind.

Das Bundesnaturschutzgesetz hat den fortlaufenden Verlust an Arten und Lebensräumen nicht aufhalten können. Insbesondere wegen langer Verfahrensdauer und intensiver Vorarbeiten von behördlichen Unterschützstellungsmaßnahmen können selbst wertvolle Lebensräume von Tier- und Pflanzenarten nicht vor Zerstörungen bewahrt werden.

2 Forderungen der Naturschutzverbände

2.1 Ziele und Grundsätze

Im Bundesnaturschutzgesetz muß als Leitbild eine konkrete Zielbestimmung im Sinne eines anzustrebenden Soll-Zustandes von Natur und Land-

schaft festgeschrieben werden. Der "Schutz der Natur um ihrer selbst willen" ist im Gesetz zu verankern und gleichwertig neben die anthropozentrische Erhaltung der Lebensgrundlagen für nachhaltige Nutzungen und für die Sicherung der Lebensqualität zu stellen.

Die deutschen Naturschutzverbände fordern sowohl die Streichung der Landwirtschaftsklausel als auch der Abwägungsklausel. Da eine gerechte Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange ein verfassungsrechtliches Prinzip ist, dem die Verwaltung ohnehin verpflichtet ist, stellt der § 1 Abs. 2 BNatSchG ein besonders hervorgehobenes Abwägungsgebot dar, das den Naturschutz als untergeordneten Belang deklassiert. Diese Einschränkung ist nicht länger hinzunehmen.

Standards und Eckwerte für Naturschutzziele und -aufgaben sind vorzugeben, damit eine Erfolgskontrolle möglich ist.

Dazu gehören u.a.

- die Berücksichtigung von Naturschutz auf der Gesamtfläche,
- die Festlegung von 10-15% Flächenanteil für strenge Schutzgebiete nach dem BNatSchG, die Vorgaben für Biotopverbundsysteme
- die Stärkung des Naturschutzes im besiedelten Bereich,
- die Minimierung des Landschaftsverbrauchs,
- die Erstellung von Biotoptypenlisten mit Veränderungsverbot,
- die Sicherung von Lebensräumen bestandsbedrohter Arten,
- die unmittelbare gesetzliche vorläufige Sicherung der verbliebenen naturnahen Substanz .

Eine Jedermannspflicht zum Schutz von Natur und Landschaft, wie sie in einigen Landesgesetzen bereits besteht, ist auf Bundesebene einzuführen.

Grundflächen der öffentlichen Hand, die als "ökologisch wertvoll" einzustufen sind, sollten grundsätzlich Naturschutzzwecken vorbehalten werden.

2.2 Neuregelung des Verhältnisses von Naturschutz und Landnutzung

Die Streichung der Landwirtschaftsklauseln in § 1 Abs. 3, § 8 Abs. 7 und § 20 f Abs.3 ist zwingend erforderlich. Damit entfällt auch die Einschränkung des Naturschutzes in § 15 Abs. 2, die nicht durch eine Ersatzregelung neu eingeführt werden darf. In gleicher Weise ist die Unberührbarkeitsklausel für

Vorschriften des Pflanzenschutz-, Forst-, Jagd- und Fischereirechts in § 20 Abs. 2 zu streichen. Statt dessen sind die Anforderungen an eine naturschutzverträgliche Land-, Forst-, Fischerei- und Tourismuswirtschaft einschließlich der Jagd und Sportfischerei durch Aufstellung entsprechender Betreiberpflichten oder zumindest von Bewirtschaftungsgrundsätzen (-richtlinien) festzulegen. Über Betreiberpflichten wird im Sinne eines "sustainable use" festgelegt, wie die Landnutzung beschaffen sein muß, damit die natürlichen Ressourcen dauerhaft gesichert werden.

Ein Erschwernisausgleich sollte dann gewährt werden, wenn aus naturschutzrechtlicher Begründung heraus Anforderungen an die Landnutzer gestellt werden, die über die neudefinierten Betreiberpflichten hinausgehen.

Neben den bestehenden Gemeinschaftsaufgaben ist eine "Gemeinschaftsaufgabe Naturschutz" neu zu schaffen.

Die Landschaftsplanung im Bundesnaturschutzgesetz ist veraltet. Die Neuregelung muß eine Gleichberechtigung der Landschaftsplanung mit anderen Raumansprüchen und Planungen herstellen. Vorzusehen sind eine eigenständige, dreistufige, flächendeckende Landschaftsplanung als Vorgabe für alle Raumplanungen sowie verbindliche Vorgaben für Fachplanungen und für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Die Gemeinden müssen ohne Einschränkung zur Aufstellung von Landschaftsplänen für die Bauleitplanung verpflichtet werden.

Die Bundesregierung ist zu verpflichten, ein Bundeslandschaftsprogramm aufzustellen, das die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in den räumlichen Grundzügen darstellt. Regelmäßig (alle 4 Jahre) erscheinende Berichte (Landschaftsberichte) sollen Aufschluß über den Stand von Naturschutz und Landschaftspflege geben und über den Vollzug dieses Programms informieren.

2.3 Zur Verbesserung der Eingriffsregelung

Eine neue Definition muß den Eingriff als "Einwirkungen auf Grundflächen" beschreiben. So wird die notwendige Einbeziehung negativer stofflicher Einflüsse auf Ökosysteme gewährleistet. Die derzeit eingeschränkte Zielbestimmung "Erhaltung der Leistungsfähigkeit" des Naturhaushaltes muß durch die Zielbestimmung "Erhaltung der Funktionsfähigkeit" ersetzt werden. Hiermit wird auch das zwingend notwendige Vorsorge- und Vorbeugeprinzip eingebracht.

Eingriffe sind grundsätzlich einer Genehmigungspflicht zu unterziehen.

Für die notwendigen Verwaltungsentscheidungen im Zusammenhang mit Eingriffen in Natur und Landschaft ist zwingend das Einvernehmen der entscheidenden Fachverwaltung mit der Naturschutzbehörde gleicher Verwaltungsstufe vorzuschreiben. Die derzeit praktizierte Benehmensregelung ist nicht länger hinnehmbar, da sie für eine Vielzahl

krasser Fehlentscheidungen und Verfahrensverstöße der Vergangenheit verantwortlich ist.

Die Vermeidung von Eingriffen muß strikter Leitsatz der Planung sein. Für alle Eingriffe - auch die Vorbereitung von Eingriffen im Rahmen der Bauleitplanung - ist eine Abwägung zwischen Naturschutz- und anderen Belangen hinsichtlich der Vermeidbarkeit, Ausgleichsfähigkeit und Ausgleichbarkeit verbindlich einzuführen.

Ausgleichsmaßnahmen müssen zeitlich und örtlich an den Eingriff gebunden sein. Sie können aber auch bereits am Ort des Eingriffs für diesen vorbereitend zeitlich vorgezogen werden, um für Tier- und Pflanzenpopulationen, die vom Eingriff beeinträchtigt werden, rechtzeitig einen Ausgleichslebensraum zur Verfügung zu stellen.

Ersatzmaßnahmen kommen erst dann in Betracht, wenn die vom Eingriff betroffenen Werte und Funktionen des Naturhaushaltes nicht gleichartig in zeitlicher und räumlicher Nähe wiederhergestellt werden können. Unter diesen Umständen ist eine wertgleiche Ersatzmaßnahme durchzuführen.

Das Bundesnaturschutzgesetz kann den Ländern ermöglichen, eine subsidiäre Abgabe einzuführen. An eine Abgabe sind strenge fachliche Voraussetzungen zu knüpfen, damit sie nicht alternativ anstelle von Ausgleich oder Ersatz in der Landschaft erhoben wird. Die Abgabe darf nur Eingriffe erfassen, bei denen sowohl Ausgleich, wie auch Ersatz nach der Art des Eingriffs unmöglich sind (Abgabe anstelle von Sofortmaßnahmen), oder Ausgleich bzw. Ersatz erst zeitlich versetzt greifen, d.h. wenn trotz Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erhebliche Beeinträchtigungen verbleiben (Restbeeinträchtigungsabgabe).

Der Ertrag einer Abgabe ist ausschließlich für Maßnahmen einzusetzen, die dem erforderlichen Ausgleich für den betreffenden Eingriff entsprechen und in sachlichem und räumlichem Bezug zum betroffenen Eingriffsraum stehen.

Die Eingriffsregelung ist in der Bauleitplanung in gleichem Maße anzuwenden, wie dies bei anderen Vorhaben der Fall ist. Die Begünstigungen des § 8b Abs.1 Bundesnaturschutzgesetz, die es den Bundesländern erlauben, bis zum 30. April 1998 auf die Verursacherhaftung in der Bauleitplanung zu verzichten, sind zu streichen.

Es ist gesetzlich klarzustellen, daß die Pflicht zur Durchführung der Eingriffsregelung im Bauleitplanverfahren einen Planungsleitsatz darstellt. Die Abwägungsvorschrift des § 8 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz ist auch für die Bauleitplanung zu übernehmen. Schließlich sind Verfahrenshemmnisse zu beseitigen, indem die Kostenumlegung für Verursacher zukünftiger Eingriffe im Rahmen eines Bebauungsplanes parallel zum Erschließungsbeitragsrecht geregelt wird. D.h. die Gemeinde führt die für die Erschließung notwendigen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch und legt die Kosten anschließend wie die Beiträge für einen gemeindlichen

Straßenbau unter Abzug eines geringen Eigenanteils auf die Anwohner bzw. Grundstückseigner um.

2.4 Biotop- und Ökosystemschutz

Die Schutzbestimmungen über Veränderungsverbote in Naturschutzgebieten sind nach neuen Erkenntnissen zu verbessern. Veränderungen in den Schutzgebieten sind nur zuzulassen, wenn sie mit dem Erhaltungsziel des Gebietes übereinstimmen. Alle Maßnahmen, die in den Schutzgebieten vorgenommen werden oder in diese hineinwirken können, sind auf ihre Verträglichkeit mit dem Erhaltungsziel des Schutzgebietes zu untersuchen. Bei Unverträglichkeit sind die Maßnahmen abzulehnen. Diese Vorschriften sind nach EU-Recht sowohl auf die zukünftig nach der FFH-Richtlinie auszuweisenden Schutzgebiete, wie auch auf bereits bestehende Gebiete der EG-Vogelschutzrichtlinie anzuwenden.

Es fehlt in der nationalen Gesetzgebung derzeit noch ein Großraumschutz für Großökosysteme bzw. Naturräume, um die allgemein als notwendig erkannte Abkehr vom kleinflächigen und engräumigen Reservatsdenken (das auch noch für die Kategorie des Biotopverbundes gegeben ist) zum großflächig integrierten Gebietsschutz zu vollziehen.

Biosphärenparke sind als einheitlich zu schützende und einheitlich zu verwaltende großflächige Schutzgebiete im Gesetz zu verankern. Sie sollen insbesondere zur Entwicklung umweltverträglicher Landnutzungsmethoden und der Vermarktung der erzeugten Produkte, zur Förderung eines umwelt- und naturverträglichen Verhaltens durch Erziehung, Bildung und Öffentlichkeitsarbeit sowie als Beispielflächen für die langfristige Umweltbeobachtung dienen.

Mit Entwicklung und Schutz von Biosphärenparken sollen Modellregionen für umweltverträgliche Wirtschaftsformen unter besonderer Berücksichtigung ihrer historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt erhalten oder wiederhergestellt werden. Eine Erweiterung des Biotoptypen-Katalogs des § 20 c Bundesnaturschutzgesetz ist dringend erforderlich. Die Unterschutzstellung muß bundesgesetzlich erfolgen. Der Regelungsbereich von § 4 BNatSchG (unmittelbare Wirkung) ist um § 20 c zu erweitern.

Der Habitatschutz für gefährdete Arten ist gleichrangig wie der bereits bestehende Biotoptypenschutz unmittelbar durch konkrete Regelung im Bundesnaturschutzgesetz selbst auszugestalten. Für bundesweit gefährdete Arten sind auch bundeseinheitliche Regelungen erforderlich. In die Regelung sind aus Gründen eines ökologisch wie rechtlich einheitlichen Schutzes auch dem Jagd- und Fischereirecht unterliegende gefährdete Arten einzubeziehen. Besonders im Zusammenhang mit Artenschutzprogrammen ist es erforderlich, für bestimmte Lebensräume die Möglichkeit zeitlich befristeter Schutzmaßnahmen (z.B. Horstschutz, Schutz von Balzplätzen) einzuführen. In dem entsprechenden Zeitraum sollen dann strenge Schutz-

anforderungen (im Sinne von Naturschutzgebieten) gelten. Dies ist insbesondere für solche Arten erforderlich, zu deren Schutz sich die Bundesregierung durch internationale Naturschutzübereinkommen verpflichtet hat bzw. für die ein Gebietsschutz in der EG-Vogelschutzrichtlinie und FFH-Richtlinie vorgesehen ist.

2.5 Verbesserung des Artenschutzes

Das derzeitige Verbotlisten-System für den Artenschutz mit dem Ausschluß von über 90% des Artenbestandes muß auf ein System von "Erlaubnislisten" ("Positivlisten") umgestellt werden. In solchen Erlaubnislisten - wie sie bei uns im Jagd- und Fischereirecht seit Jahrzehnten und auf internationaler Ebene seit über einem Jahrzehnt in der EG-Vogelschutzrichtlinie üblich und vollauf bewährt sind - sind die Arten aufzulisten, die ohne Bestandsgefährdung und tierschutzrechtliche Bedenken einem Zugriff des Menschen (Haltung, Sammeln, Nutzung usw.) unterliegen können. Eine solche Umstellung auf begrenzte Erlaubnislisten würde nicht nur dem besseren Schutz der Tier- und Pflanzenwelt im Sinne einer umfassenden Vorbeugung dienen, sondern auch die Anwendung des Artenschutzes sehr erheblich vereinfachen und effektiver gestalten. Für den internationalen Artenschutz gibt zwar die EU den rechtlichen Rahmen vor, doch die Bundesregierung muß hier über den europaweit gesetzten Mindestrahmen hinausgehen.

2.6 Naturverträgliche Erholungsvorsorge

In den Grundsätzen des Naturschutzes (§ 2) ist der Begriff "naturverträgliche Erholung" zu definieren und darzustellen, wie eine naturverträgliche Erholung mit den grundsätzlichen Zielen des Naturschutzes vereinbar ist.

2.7 Erweiterung der Verbandsmitwirkung

Eine Erweiterung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Verbände ist ebenso erforderlich wie Verbesserungen im Anerkennungsverfahren.

Erweiterungen sind notwendig für alle Fälle der

- Vorbereitung der Landschaftsplanung auf allen Verwaltungsstufen,
- Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen,
- Erteilung einer Genehmigung oder Erlaubnis in Verbindung mit der Eingriffsregelung nach § 8 BNatSchG,
- bergrechtlichen Betriebsplanungsverfahren, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft nach § 8 verbunden sind,
- Beteiligung an der Erarbeitung von Richtlinien, Planungen usw. der Bundesregierung, der EU sowie bei der Vorbereitung internationaler Übereinkommen zum Naturschutz und zur Landschaftspflege,
- Vorbereitung von Verordnungen und anderer im Rang unter dem Gesetz stehenden Rechts-

vorschriften für geschützte Landschaftsteile ("Vierter Abschnitt" BNatSchG) und besonders geschützte Arten ("Fünfter Abschnitt" BNatSchG) auch durch andere als die für den Naturschutz zuständigen Behörden,

Anlagen, die nach dem Gentechnikgesetz geregelt werden.

Eine Schwerpunktverlagerung der Anerkennungskriterien auf die konkreten Aktivitäten von Verbänden im Naturschutz ist notwendig. Dieses muß bedeuten, daß z.B. die Anforderungskriterien in stärkerem Maße auf die Naturschutzarbeit zu beziehen und so zu konkretisieren sind, daß das Ziel der Anerkennung von "wirklichen" Naturschutzverbänden erreicht und eine sachgerechte Überprüfung dieser Kriterien in regelmäßigen Zeitabständen möglich wird. Weitere Voraussetzungen für die Anerkennung müssen sein, daß ein Verein überwiegend Ziele und Aufgaben des Naturschutzes sowohl der Satzung nach als auch in der Praxis jeweils unmittelbar verfolgt.

3 Novellierung von Bundesgesetzen außerhalb des Naturschutzrechts

Die deutschen Naturschutzverbände schlagen hierfür insbesondere die folgend aufgeführten Gesetze vor:

- Gesetz zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes: (1) Einbeziehung von Auflagen des Naturschutzes in die Beurteilungs- und Förderkriterien (2) Verbot der Förderung von neuen Entwässerungs- und anderen wasserwirtschaftlichen Maßnahmen sowie des landwirtschaftlichen Wegebaus. (3) Einbeziehung (oder Mitwirkung) der Naturschutzbehörden und Naturschutzverbände in die Gremien zur Durchsetzung der Gemeinschaftsaufgabe.
- Bundeswasserstraßengesetz: (1) Änderung der Verordnungsermächtigung zur Befahrensregelung von Schutzgebieten in Bundeswasserstraßen. (2) Regelungen innerhalb von Bundeswasserstraßen, die gleichzeitig Schutzgebiete sind (z.B. das Wattenmeer), sind nur einvernehmlich mit dem Naturschutz zu treffen.
- Luftverkehrsgesetz: Bei der Erteilung von Start- und Landegenehmigungen ist das Einvernehmen der Naturschutzbehörden einzuholen,
- Telegraphenwegesgesetz: Abbau der Privilegierungen gegenüber Naturschutz und Landschaftspflege.
- Bundesjagdgesetz: (1) Streichung von § 2 Abs. 2 BJG als nicht vertretbare und begründbare, absolute Vorrangregelung des Jagdrechts gegenüber dem Naturschutzrecht. (2) Reduzierung des Kataloges jagdbarer Tierarten um die Arten, die in der Bundesjagdzeitenverordnung oder in der Mehrzahl der Länderverordnungen keine Jagdzeit haben, auf jeden Fall um die Vogelarten, für die in der EG-Vogelschutzrichtlinie für Deutsch-

land keine Jagdzeiten vorgesehen sind sowie z.B. auch Luchs, Birkhuhn und Fischotter.

- Bundesberggesetz: Streichung der Vorrangklauseln für den Bergbau.
- Bundeswaldgesetz: (1) Aufnahme von Genehmigungsverfahren für den Waldwegebau, die Erweiterung von Waldwegen, die Aufforstung oder andere Formen der Beseitigung von Waldwiesen. (2) Relativierung des Bewirtschaftungsgebotes unter Berücksichtigung ökologischer Gründe. (3) Natürliche Sukzessionen sind als Methoden der Wiederbewaldung und Naturverjüngung vorzuschreiben.
- Pflanzenschutzgesetz: Beschränkung der Pflanzenschutzmittel-Anwendung im Erwerbsgartenbau und in Kleingärten.
- Gentechnikgesetz: Intensivere Berücksichtigung des Naturschutzes bei Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen.
- Wasserhaushaltsgesetz: (1) Zum Schutz und zur Wiederherstellung besonders gefährdeter Fließgewässerökosysteme sind bundeseinheitlich Gewässerrandstreifen freizuhalten. Ihre Nutzung darf nur unter bestimmten Einschränkungen erfolgen. (2) Für die Unterhaltung von Fließgewässern ist eine Abstimmung mit der Naturschutzverwaltung erforderlich.
- Gesetz zur Errichtung einer Stiftung "Deutsche Bundesstiftung Umwelt": Ergänzung der Aufgabenbeschreibung um (1) Berücksichtigung insbesondere auch von Projekten des Naturschutzes und der Landschaftspflege, (2) zusätzlich auch Berücksichtigung von Projekten naturverträglicher Landnutzung, (3) Einbeziehung internationaler Kooperationsprojekte, insbesondere in den Entwicklungsländern.
- Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz: Konsequente Anwendung des Gesetzes, Abschwächungen sind nicht hinnehmbar.
- Energiewirtschaftsgesetz: Einführung eines Zulassungsverfahrens.

Schlussfolgerungen für die Arbeit der Naturschutzverbände

Der Naturschutz hat es bisher im Gegensatz zum Umweltschutz nicht geschafft, einen Bezug zum persönlichen Lebensbereich der Menschen und damit zu ihrer Betroffenheit herzustellen.

- a) Der Naturschutz muß verstärkt zukünftige Entwicklungen bei seinen Leitbildern berücksichtigen, wie Auswirkungen der Klimaveränderungen auf Natur und Landschaft und Entwicklung der Landwirtschaft (Gentechnik).
- b) Naturschutzstrategien und die zu ihrer Umsetzung erforderlichen Maßnahmen bedürfen einer breiten öffentlichen Diskussion.
- c) Der Naturschutz sollte Entwürfe von Nachhaltigkeitsmodellen für verschiedene Nutzungsbereiche vorlegen und gemeinsam mit Nutzergruppen erörtern.

- d) Der Naturschutz muß versuchen, Begriffe zu besetzen und mit neuem Inhalt zu füllen. Ein gutes Beispiel hierfür ist der Wertbegriff "Heimat", da lokale Naturgüter direkt erlebbar sind und mit der Sicherung der räumlichen und kulturellen Identität begründet werden können.
- e) Amtlicher und privater Naturschutz müssen einen Konsens bei der Bestimmung von Leitbildern, der Festlegung von Arbeitsschwerpunkten und einer Arbeitsteilung erreichen.
- f) Der Hauptgegner besteht für Naturschutzverbände nicht innerhalb des amtlichen Naturschutzes, sondern bei den Eingreifern.
- g) Der Naturschutz muß seine Rolle als wichtiger Wirtschaftsfaktor bei der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, dem Tourismus, der Stadt- und Siedlungspolitik usw. herausstellen.

Anschrift des Verfassers:

Helmut Röscheisen
Deutscher Naturschutzring
Bundesverband für Umweltschutz (DNR) e.V.
Am Michaelshof 8-10
D-53177 Bonn

