©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Schutznormtheorie und Güterabwägung aus naturschutzpolitischer Sicht

Peter Fischer-Hüftle

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangspunkt
2. Klagerechte
2.1 Klagerechte und Schutznormtheorie
2.2 Alternativen
2.2.1 Allgemeine Kritik an der Schutznormtheorie
2.2.2 Vorschläge bezüglich des Naturschutzes
2.2.3 Umweltgrundrecht
2.2.4 Verbandsklage
2.2.5 Ombudsmann für Naturschutz
3. Güterabwägung
3.1 Ausgangslage
3.2 Alternativen
3.3 Schwerpunkte einer Neuverteilung der Gewichte
4. Fazit
5. Anmerkungen

1. Ausgangspunkt

Bei der Suche nach Strategien einer erfolgreichen Naturschutzpolitik spielen gesetzgeberische Maßnahmen eine wichtige Rolle. Die Erkenntnis, daß man eine Gesellschaft nicht allein durch Gesetze regieren kann, ändert nichts daran, daß ohne wirksame Rechtsvorschriften nicht auszukommen ist. Damit befassen sich die nachfolgenden Überlegungen. Stichworte „Schutznormtheorie" und „Güterabwägung" bezeichnen dabei die Schwerpunkte.

Wir leben in einem dicht bevölkerten Industriestaat. Der private Wohlstand ist hoch. Die natürliche Umwelt wartet auf ihren Aufschwung, auf die „Wende" Die Landschaft ist zersiedelt und von Verkehrswegen durchschnitten. Naturnahe Räume sind nur noch in Restbeständen vorhanden. Tier- und Pflanzenarten sterben rapide aus. Luft, Boden und Gewässer sind verschmutzt. Der Abfall wächst uns über den Kopf.

Wie verträgt sich diese Feststellung mit der Tatsache, daß wir seit Jahren über Umwelt- und Naturschutzgesetze verfügen?

Eine Ursache dafür wird in dem vielzitierten „Vollzugsdefizit" gesehen. In der Tat können verschiedene Ursachen (1) dazu führen, daß die einschlägigen Vorschriften nicht oder in einer Weise vollzogen werden, die den Belangen des Natur- und Umweltschutzes nicht gerecht wird (2).

Abhilfe verspricht man sich u. a. davon, daß umweltbedeutsame Verwaltungsentscheidungen in verstärktem Maß einer gerichtlichen Überprüfung unterworfen werden. Im Gerichtsverfahren bleiben jene Einflüsse ohne Wirkung, die auf der Verwaltungsebene in Form politischer Vorgaben, informeller Absprachen und dergleichen das Verfahrensergebnis weitgehend vorwegnehmen, ohne daß bereits eine umfassende Prüfung der Umweltverträglichkeit vorliegt (3). Solche Tendenzen werden auch dadurch gefördert, daß in vielen Fällen planerische oder sonstige Interessenabwägungen zu treffen sind, bei denen die Umweltbelange einen schweren Stand haben, weil sie sich oft nicht in Geld ausdrücken lassen und weil kurzfristigen Vorteilen der Vorrang vor der Vermeidung langfristiger Nachteile eingeräumt wird.

Darüberhinaus müssen wir uns fragen, ob die geltenden Gesetze inhaltlich ausreichen, um einen wirksamen Schutz der Natur zu gewährleisten. Vieles spricht dafür, daß sie die Gewichte nicht deutlich genug verteilen und damit selbst eine wesentliche Ursache des „Vollzugsdefizits" setzen, das insofern auch ein Regelungsdefizit darstellt.

Denkbare Strategien sind also
- die Vermehrung der Klagerechte (B)
- die Verbesserung des materiellen Rechts (C).

2. Klagerechte

2.1. Klagerechte und Schutznormtheorie

Bereits zu Anfang dieses Jahrhunderts entwickelte sich die Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlichen Normen, die dem Allgemeininteresse dienen, und solchen, die individuelle Interessen bestimmter Personen oder Personenkreise schützen (4). Auf dieser Linie bewegt sich heute die Verwaltungsrechtsprechung. Die zur Klagebefugnis erforderliche Rechtsverletzung (§ 42 Abs. 2 VwGO) kann der Bürger nur geltend machen, wenn er entweder Adressat eines belastenden Verwaltungsakts ist oder wenn er als Dritter eine Schutznorm anführen kann, die zumindest auch den Interessen des einzelnen dient (5).

Das bedeutet: Bei Ablehnung seines Vorhabens aus Naturschutzgründen kann der Kläger die fehlerhafte Anwendung des Naturschutzrechts geltend machen. Umgekehrt jedoch kann bei der Gestattung von Eingriffen in die Natur die fehlerhafte Anwendung der einschlägigen Vorschriften nur gerügt werden, wenn diese Normen (auch) dem Schutz des einzelnen dienen. Für das Naturschutzrecht trifft dies aller Regel nach nicht zu, so daß die Klage eines Dritten gegen eine Genehmigung von vornherein scheitert, auch wenn das Naturschutzrecht unzureichend vollzogen worden ist.

Anders ist die Lage dann, wenn eine öffentliche Planung ins Eigentum eingreift. Dann kann der Betroffene rügen, daß die Belange des Naturschutzes zu gering bewertet und gegen andere öffentliche Belange fehlerhaft abgewogen worden seien mit der Folge, daß es an einem in sich schlüssigen öffentlichen Interesse zur Rechtfertigung des Engriffs ins Eigentum fehlt (6). Allerdings ist hier die „Schutznorm" wiederum nicht im Naturschutzrecht zu finden, sondern im Eigentumsgrundrecht (Art. 14 GG).

2.2. Alternativen

2.2.1. Allgemeine Kritik an der Schutznormtheorie:

An der Schutznormtheorie wird kritisiert, sie habe zu einer unübersichtlichen Kasuistik und zu Zufallsergebnissen geführt, weil der Gesetzgeber die Verwaltungsrechtsvorschriften nicht bewußt im Hinblick darauf formuliert habe, ob er nun einzelnen Bürgern ein Recht einräumen wolle oder nicht. Ihr grundlegender Fehler liege darin, daß sie die Wirkung der Grundrechte verkenne. Diese seien die eigentlichen Schutznormen zugunsten des Bürgers. Art. 2 Abs. 1 GG garantiere die Freiheit gegenüber Eingriffen, die nicht der Verfassung und den Gesetzen entsprechen; das Eigentum werde speziell durch Art. 14 GG geschützt usw.. Für den

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Erfolg der Klage reiche es daher aus, daß der Kläger faktisch betroffen und das Handeln der Verwaltung objektiv rechtswidrig ist. Dann sei zumindest das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt (7).
Dieser Kritik wird entgegengehalten, daß die Gesetzesvorbehalte der Grundrechte dem Gesetzgeber einen Ermessensspielraum einräumten, inwieweit er dem einzelnen Rechte verschaffen will. Ob subjektiv-öffentliche Rechte einzelner bestehen, sei daher grundsätzlich anhand der einfachen Gesetze zu prüfen, die die Grundrechte prägen und beschränken. Daraus folge, daß die Grundrechte lediglich ein „Auffangnetz" zur Abwehr schwerer Beeinträchtigungen bilden, wenn der Gesetzgeber keine Abwehrrechte geregelt hat (8). Die Frage geht dann dahin, ab welcher Schwelle die Grundrechte durchgreifen, wenn sich aus den einfachen Gesetzen nichts ergibt (9).

2.2.2. Vorschläge bezüglich des Naturschutzes:
Es überrascht daher nicht, daß man versucht hat, ein Abwehrrecht gegen rechtswidrige Naturzerstörung aus Art. 2 Abs. 1 GG herzuleiten (10).
Einen weiteren Ansatzpunkt bildet Art. 141 BV: Aus dem Grundrecht auf Naturgenuß wird ein Recht auf die Bewahrung der dafür erforderlichen Natur und Landschaft abgeleitet. Allerdings könne daraus nicht zugunsten jedes einzelnen eine Bestandsgarantie für die ganze bayerische Landschaft folgen, sondern nur die Abwehr rechtswidriger Eingriffe in die Naturbereiche, die zum Lebensbereich des Klägers gehören (11).
Die ganz überwiegende Meinung in der Literatur und die Rechtsprechung interpretieren weder Art. 2 Abs. 1 GG noch Art. 141 BV in diesem Sinn (12).
So erklärt es sich, daß nicht nur die Aufnahme des Umweltschutzes als Staatszielbestimmung ins Grundgesetz diskutiert wird, sondern darüberhinaus die ausdrückliche Schaffung eines Umweltgrundrechts. Die Auseinandersetzung darüber hat schon in den 70er Jahren begonnen und ist jetzt wieder aktuell geworden (13).
Daneben steht nach wie vor die Schaffung eines Verbandsklagerechts zur Debatte. Nachdem einige Bundesländer die Verbandsklage in ihre Naturschutzgesetze aufgenommen haben (14), stellt sich die Frage ihrer bundeseinheitlichen Einführung anläßlich der geplanten Novellierung des BNatSchG.

2.2.3. Umweltgrundrecht (Klagerecht des Bürgers):
Ein Abwehrrecht des Bürgers gegen rechtswidrige Naturzerstörung wirft in seiner praktischen Ausgestaltung verschiedene Probleme auf.

a) Offenbar in der Erkenntnis, daß es nicht vertretbar ist, jedem Bürger ein Klagerecht gegen jede Naturbeeinträchtigung im Bundesgebiet zu geben, ziehen ihm auch seine Verfechter gewisse Grenzen. Beschränkt man es auf die „für die Erholung wertvolle Landschaft" bzw. auf „naturnahe Bereiche" (15), dann schafft man schwierige Abgrenzungsprobleme. Angesichts der flächendeckenden Zielsetzung des heutigen Naturschutzrechts würde eine solche Unterscheidung ohnehin wenig überzeugen. Des weiteren wird eine gewisse räumliche Beziehung des Klägers zu dem umstrittenen Stück Natur verlangt; sie soll innerhalb der eigenen Gemeinde, aber auch innerhalb des Lebenskreises des Klägers gegeben sein, also auch außerhalb der Gemeinde in Bereichen, die ein Bürger regelmäßig zu seiner Erholung nutzt (16). Diese Kriterien sind sehr unbestimmt. Bemerkenswert daran erscheint, daß der Umfang der Klagebefugnis letzten Endes von der Mobilität des Klägers abhängt (17).

Im Grunde hängen die Probleme bei der Abgrenzung des klagebefugten Personenkreises damit zusammen, daß es sich bei Natur und Landschaft nicht um individuelle, sondern um kollektive Güter handelt; darauf ist noch zurückzukommen.

b) Einen weiteren Problempunkt bildet das der Klage des Bürgers vorhergehende Verwaltungsverfahren. Ein Klagerecht ohne vorhergehende Beteiligung des Klägers im Verwaltungsverfahren wäre zwar denkbar, aber nicht empfehlenswert. Von der Grundkonzeption her hat das Verwaltungsgerichtsverfahren den Zweck, Konflikte, die das vorhergehende Verwaltungsverfahren nicht aus der Welt geschafft hat, zu lösen. Dem widerspricht es, wenn jemand sozusagen aus heiterem Himmel klagt, ohne daß er zuvor bereits im Verwaltungsverfahren seine Argumente vorbringen konnte (18). Mangels näherer Kenntnisse über das Verfahren und die abschließende Verwaltungsentscheidung würde der Bürger bereits den Gegenstand und das Ziel seiner Klage oft nicht näher bezeichnen können und überdies erst dann klagen, wenn Veränderungen in der Natur zu bemerken sind, also zu einem recht späten Zeitpunkt. Von der Behörde angeordnete Ausgleichsmaßnahmen und andere Auflagen wären dem - gezwungenermaßen „auf Verdacht" klagenden - Bürger nicht bekannt. Daher müßte künftig eine Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur bei den Verfahren stattfinden, in denen dies nach der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben ist (19), sondern bei all den zahlreichen Verfahren, die zu Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft führen können.

Entsprechendes gilt für die öffentliche Bekanntmachung der Verwaltungsentscheidung, damit die Klagefrist einheitlich in Lauf gesetzt wird (20). Andernfalls entstünde eine unakzeptable Rechtsunsicherheit.

Auf eine konkrete Beteiligung des späteren Klägers am vorhergehenden Verwaltungsverfahren kann um so weniger verzichtet werden, als der einzelne Bürger häufig nicht über die Kenntnisse verfügt, die zur Einleitung einer sinnvollen und effektiven Kontrolle der Verwaltung auf dem schwierigen Gebiet des Umwelt und Naturschutzes erforderlich sind (21). Unter solchen Umständen ist sehr zweifelhaft, ob es bei der grundsätzlichen aufschiebenden Wirkung einer Klage auch im vorliegenden Fall verbleiben kann, weil zu befürchten ist, daß häufig unüberlegte bzw. wenig fundierte Klagen erhoben werden, was letztlich den Interessen des Naturschutzes nicht entspräche.

c) Dieser kurze Überblick zeigt, daß ein Klagerecht des einzelnen Bürgers erhebliche Probleme aufwirft, die es fraglich erscheinen lassen, ob auf diese Weise eine Effektivierung des Umwelt- und Naturschutzes verfolgt werden sollte. Vieles spricht daher für die Ansicht, daß ein Umweltgrundrecht entweder nicht praktikabel -falls echtes Abwehrrecht - oder leerlaufend falls – nicht einklagbar -wäre (22).

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

2.2.4. Verbandsklage:

Seit geraumer Zeit wird neben oder anstelle einer Bürgerklage bzw. eines Umweltgrundrechts die Einführung einer Verbandsklage vorgeschlagen. Die wesentlichen Argumente pro und contra dürften inzwischen ausgetauscht sein (23). Ich möchte mich daher auf einige Gesichtspunkte beschränken.

a) In einer freiheitlichen Demokratie, deren Wirtschaftssystem auf Privatinitiative, Wachstum und Konsum angelegt ist, wird ein wirksamer Umwelt- und Naturschutz systembedingt als lästig empfunden, weil er mit dieser Art des Wirtschaftens nicht notwendigerweise verbunden ist, sondern im Gegenteil zu unerwünschten Unkosten bzw. im Freizeitverhalten zu lästigen Beschränkungen führt. Dementsprechend hat unsere Rechtsordnung seit jeher eine starke Tendenz dahin, Vorhaben staatlicher und privater Nutzungsinteressenten zu begünstigen und den Flächen- und Ressourcenverbrauch zu fördern. Potentiell umweltschädigende Interessen - die „Verbraucher" von Natur und Umwelt - haben weitaus größere Einwirkungsmöglichkeiten auf Gesetzgebung und Verwaltung sowie umfassendere Klagemöglichkeiten als potentiell umweltfreundliche Interessen (24).
Die Verwaltung muß daher gewissermaßen über ihren eigenen Schatten springen, wenn sie bei Planungen und Entscheidungen Nutzungsansprüche aus Gründen des Umwelt- und Naturschutzes zurückweisen will. Ob ein Vorhaben überhaupt verwirklicht wird, steht selten ernsthaft zur Diskussion. Oft beschränkt man sich auf die bekannte Kosmetik. Dazu trägt die schwache Stellung der Naturschutzbehörden bei.
Es liegt nahe, nach Gegengewichten außerhalb der Verwaltung zu suchen, um den Naturschutz als lebenswichtigen Aspekt des Gemeinwohls besser durchzusetzen. Die Zuerkennung individueller Abwehr- und Klagrechte ist aber kaum das adäquate Mittel. Negative Veränderungen von Natur und Umwelt betreffen in aller Regel eine unbestimmte Vielzahl von Individuen, so daß man von einer kollektiven Betroffenheit sprechen kann (25).

b) Auf der Suche nach Repräsentanten solcher kollektiver Rechte bzw. Betroffenheiten fällt der Blick auf die Naturschutzverbände. Deren Legitimierung wird von manchen angezweifelt, u. a. mit Hinweis auf eine „beliebige Verbandsbildung" und auf das behördliche Anerkennungsverfahren (26). Auch wird eine Parallele zu den Rechtsträgern des kollektiven Arbeitsrechts gezogen: Diese bezögen ihre Legitimation aus der Abbildung der historischen Wirklichkeit einerseits und aus der darauf beruhenden staatlichen Delegation von Rechtsmacht andererseits (27).
Jedoch werden sich in unserer pluralistischen Gesellschaft mit ihrem enormen Veränderungspotential keine homogenen Gruppen mehr in der Weise bilden, wie dies im vorigen Jahrhundert etwa bei den Gewerkschaften der Fall war. Nachdem gerade der Gegensatz Arbeitgeber Arbeitnehmer seine prägende Kraft auf die Gesellschaft verloren hat, wäre es verfehlt, den Umweltverbänden entgegenzuhalten, sie müßten sich erst zu einer (etwa den Tarifvertragsparteien vergleichbaren) „Bewegung" entwickeln, um zur Wahrnehmung kollektiver Interessen bzw. von lebenswichtigen Elementen des Gemeinwohls legitimiert zu sein (28). Die Entwicklung der Naturschutzidee seit dem 19. Jahrhundert zeigt im übrigen, daß längst eine „Bewegung" am Werk ist.
Unter den heutigen Umständen sind die ideell und altruistisch handelnden Umwelt- und Naturschutzverbände daher als geeignete Vertreter der Umweltbelange anzusehen.
Man darf die Wirkungen eines Verbandsklagerechts zwar nicht überschätzen. Gegen die schrittweise Naturzerstörung durch viele einzelne, für sich genommen nicht gravierende Eingriffe richtet sie unmittelbar nichts aus. Denn man kann ihren Anwendungsbereich - schon aus Gründen der Verfahrenspraktikabilität und der Leistungsfähigkeit der Verbände - nicht auf jeden Eingriff erstrecken. Jedoch ist auch eine auf die wichtigen Fallgruppen beschränkte Klagemöglichkeit von Nutzen, indem sie zur Korrektur von Mißgriffen bei behördlichen Entscheidungen beitragen und damit Orientierungsmarken auch für andere Fälle setzen kann. Der Beteiligungskatalog des § 29 Abs. 1, BNatSchG ist (als Vorstufe zu einer evtl. Klage) zu überprüfen und zu erweitern. Die Beschränkung auf Planfeststellungsverfahren läßt schwere Eingriffe, etwa bei der Genehmigung von Steinbrüchen nach § 10 BImSchG, außer Betracht. Dasselbe gilt für bergrechtliche Genehmigungen und für Bauten im Außenbereich (29).
Die Verbandsklage muß, um effektiv zu sein, auch aufschiebende Wirkung haben. Allerdings wäre an eine Beschränkung auf einen Zeitraum von etwa drei Monaten zu denken, nach dessen Ablauf die aufschiebende Wirkung entfällt, wenn sie nicht vom Gericht angeordnet wird.
Auf weitere Einzelfragen möchte ich hier nicht näher eingehen. In den Bundesländern, die eine Verbandsklage eingeführt haben, sind die Gerichte bisher damit zurechtgekommen. Die neueste Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (30) hat die Stellung der Verbandsklage gestärkt: Grundsätzliche Bedenken gegen ein auf die Verletzung von Naturschutzvorschriften beschränktes Verbandsklagerecht bestehen nicht. Auch Akte von Bundesbehörden können Gegenstand einer landesrechtlich geregelten Verbandsklage sein.

2.2.5. Ombudsmann für Naturschutz:

Andere Lösungen wie z. B. die Einführung eines Ombudsmannes in Umwelt- und Naturschutzangelegenheiten hätten nur einen Sinn, wenn sie mit einem Klagerecht verbunden sind. Andernfalls würden die Stellungnahmen des Ombudsmanns noch weniger bewirken als z. B. die Berichte des Rechnungshofs.
Ein Klagerecht erfordert allerdings den Aufbau eines Verwaltungsapparates, der die Behördenentscheidungen in Umweltsachen verarbeiten kann. Ebenso wie bei der Bürgerklage wäre auch beim Ombudsmann zu fordern, daß er sich schon an den Verwaltungsverfahren beteiligt. Wie soll er sonst eine Genehmigungsentscheidung bewerten können, wenn ihm nur der Text des Bescheides bekannt ist?
Das ehrenamtliche Engagement und den Sachverstand der Verbände nutzbar zu machen, erscheint als die bessere Lösung (31).

3. Güterabwägung

Überlegungen zur verbesserten Durchsetzbarkeit von Naturschutzbelangen dürfen sich nicht auf die

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Frage beschränken, wem Abwehr- und Klagerechte einzuräumen sind. Gegenstand rechtspolitischer Erwägungen muß auch das materielle Recht sein, insbesondere die Frage, inwieweit es im konkreten Fall eine Entscheidung in die eine oder andere Richtung vorzeichnet. Ein erweitertes Klagerecht kann eine im sachlichen Recht begründete Durchsetzungsschwäche der Naturschutzbelange nicht ausgleichen.

Die Gerichte haben nach herrschender Meinung bei Planungsentscheidungen, wohl aber auch bei der Interessenabwägung nach der Eingriffsregelung (§ 8 Abs. 3 BNatSchG) einen Entscheidungsspielraum der Behörden zu respektieren (32). Mit einigem Geschick können daher Behördenentscheidungen, bei denen Naturschutzbelange eine Rolle spielen, „gerichtsfest" gemacht werden. Ein Klagerecht Dritter bzw. der Verbände hätte wenig Sinn, wenn das Verfahren häufig mit der Feststellung enden würde, die von der Behörde getroffene Abwägung bewege sich noch innerhalb eines gerichtlich nicht weiter überprüfbaren Gestaltungsspielraums.

Am Ende der Überlegungen könnte umgekehrt auch die Frage stehen, ob nicht erweiterte Klagerechte entbehrlich sind, wenn das materielle Recht effektiver ausgestaltet wird.

3.1. Ausgangslage

Güterabwägungen durchdringen das ganze Recht, sowohl beim Erlaß von Rechtsvorschriften als auch bei ihrer Auslegung und Anwendung im konkreten Fall. Sie bestehen darin, daß kollidierende Rechtsgüter nach ihrer Rangfolge bewertet werden. Dabei kann man zwischen einer abstrakten und einer konkreten Rangfolge unterscheiden (33).

1. Zur abstrakten Rangfolge ist festzustellen, daß der Umwelt- und Naturschutz im Grundgesetz keine Erwähnung findet (von den Vorschriften über die Gesetzgebungszuständigkeit einmal abgesehen). Auf der einfachgesetzlichen Ebene bestimmt § 1 Abs. 2 BNatSchG, daß die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege gegen die sonstigen Anforderungen an Natur und Landschaft – d. h. die Nutzungsansprüche – abzuwägen sind. Sie genießen also keinen allgemeinen Vorrang gegenüber anderen Rechtsgütern, sondern stehen ihnen grundsätzlich gleich. In einzelnen Fällen besteht nach geltendem Recht ein gewisser Vorrang für den Naturschutz, z. B. in besonderen Schutzgebieten nach Maßgabe der jeweiligen Verordnung mit der Möglichkeit einer Befreiung im Einzelfall. Auch das Artenschutzrecht gibt den Naturschutzbelangen weitgehenden Vorrang.

2. In wesentlichen Bereichen ist das Naturschutzrecht dadurch gekennzeichnet, daß das Abwägungsergebnis offen ist und im Einzelfall gefunden werden muß. Das gilt insbesondere für die Interessenabwägung bei der Zulassung nicht ausgleichbarer Eingriffe nach § 8 Abs. 3 BNatSchG bzw. für die Naturschutzbelange innerhalb von Planungsentscheidungen. Dabei kann sich z. B. die Frage stellen, ob zur Entlastung einer Ortsdurchfahrt vom Durchgangsverkehr eine Umgehungsstraße durch den letzten naturnahen Bereich am Stadtrand gebaut werden soll, ob stattdessen eine sehr kostspielige Tunnel-Lösung zu wählen ist oder ob das Vorhaben ganz unterbleiben soll. Entscheidungsmaßstäbe für solche Konfliktfälle lassen sich schwer finden.

Bei allen Vorbehalten gegenüber einem Vergleich des Naturschutzrechts mit dem technischen Umweltschutzrecht ist doch bemerkenswert, wie gering die gesetzlichen Vorgaben bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sind. Es käme heute niemandem in den Sinn, die Entscheidung über einen Antrag auf immissionsschutzrechtliche Genehmigung von einer Einzelfallabwägung zwischen dem Interesse am Betrieb der Anlage und der Luftreinhaltung abhängig zu machen. Die Ergebnisse einer solchen Vorgehensweise kann man sich leicht vorstellen. Die maßgeblichen Grundsätze für die Konfliktentscheidung sind vielmehr der Großfeuerungsanlagen-Verordnung, der TA-Luft usw. zu entnehmen, wobei hier zunächst offenbleiben kann, ob die dort festgesetzten Grenzwerte ausreichen.

Beim Immissionsschutz weiß der Antragsteller jedenfalls von vornherein, mit welchen Anforderungen er im wesentlichen zu rechnen hat, und er kann sich danach richten. Bei der Gestattung von Eingriffen in Natur und Landschaft hingegen besteht infolge des offenen Abwägungstatbestandes in § 8 Abs. 3 BNatSchG eine erhöhte Realisierungschance auch für nicht umweltverträgliche Vorhaben. Dadurch wird die aus der verbreiteten Wachstumsideologie folgende Tendenz, den Naturschutz „mit Augenmaß" zu betreiben – d. h. im Klartext: ihn zu vernachlässigen, sobald er lästig wird – noch verstärkt. Dazu trägt bei, daß bisher mangels einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung die Belange des Umwelt- und Naturschutzes nicht frühzeitig mit der gebotenen Vollständigkeit zusammengestellt und deutlich vor Augen geführt werden.

3. Angesichts der Erkenntnis, „daß die Gestaltung von Verfahren und „formaler" Organisation zugleich über Sachfragen mitentscheidet" (34), wirkt es sich auf die Güterabwägung nachteilig aus, daß die Naturschutzbehörden im Verhältnis zu anderen, insbesondere Fachplanungsbehörden, unzureichend besetzt sind und ihre Mitwirkungsrechte in den meisten Fällen nur den Grad des Benehmens, nicht aber den des Einvernehmens erreichen (vgl. § 8 Abs. 2 BNatSchG).

3.2. Alternativen

Die rechtspolitischen Überlegungen müssen der Frage gelten, ob es möglich ist, durch Änderungen des geltenden Rechts Naturschutzbelange ihrer Bedeutung entsprechend stärker zur Geltung zu bringen. Ein Beispiel kann das verdeutlichen: Seit 1982 sind in Bayern bestimmte Biotope dadurch geschützt, daß jede Beeinträchtigung der Erlaubnis bedarf, wobei eine Interessenabwägung vorzunehmen ist (Art. 6 d BayNatSchG), ohne daß das Gesetz den Naturschutzbelangen einen auch nur relativen Vorrang einräumt. Die Rechtsprechung hat sich damit beholfen, daß sie aus Sinn und Zweck der Regelung entnahm, die Nutzungsinteressen müßten erhebliches Gewicht haben (35). Eine spürbare Gewichtsverschiebung hat die Novelle zum BNatSchG gebracht: Die Beeinträchtigung der dort genannten Biotope ist unzulässig. Ausnahmen können nur aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls gestattet werden (36).

Das geltende Recht ist daraufhin zu überprüfen, wie den Umwelt- und Naturschutzbelangen im Kollisionsfall größeres Gewicht verschafft werden kann, sei es durch Schaffung genereller gesetzlicher

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Präferenzen, sei es durch Vorgaben für die Einzelfallentscheidung (37).

1. Ausgangspunkt ist die These der Koexistenz von Mensch und (übriger) Natur (38). Sie bedingt zwei Grundentscheidungen:

– Der Mensch darf die Natur für seine Lebensbedürfnisse nutzen.

– Die Natur (Mitwelt) hat ein Lebensrecht, das zu respektieren ist.

Diese beiden Entscheidungen sind nicht zu vereinbaren, wenn man sie jeweils verabsolutiert. Sieht man darin aber nicht so sehr eine Frage des Prinzips, sondern eine Frage der Qualität bzw. des Maßes, so ist eine Koexistenz möglich nach der Maxime: Der Mensch hinterläßt unvermeidliche Fußspuren, aber er darf nicht alles zertreten (39). In diesem Kontext sind die in § 1 Abs. 1 BNatSchG genannten Ziele des Naturschutzes zu verstehen. Zum einen sind die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter (insbesondere Wasser, Boden, Luft) zu erhalten bzw. wiederherzustellen (Nrn. 1 und 2). Insofern besteht eine relativ enge Verbindung zum wohlverstandenen Eigeninteresse des Menschen. Ebenso unabweisbar ist aber auch die Entscheidung für den Schutz des „scheinbar Unnützen", die Einmaligkeit und Vielfalt unserer Mitgeschöpfe in der Tier- und Pflanzenwelt, die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft (Nrn. 3 und 4) (40).

2. Wie das konkret zu geschehen hat, bedarf der näheren Prüfung und Diskussion. Dabei kann das Naturschutzrecht nicht isoliert betrachtet werden. Die entscheidenden Weichenstellungen finden sich an vielen Stellen unseres Rechtssystems, das insgesamt „umgepolt" werden muß.

Die Erarbeitung eines umfassenden, ökologisch orientierten Gesamtkonzepts dürfte nicht zuletzt wegen der Fixierung der Politik auf den jeweils nächsten Wahltermin schwierig sein. Erfolge kann aber auch eine Strategie der kleinen Schritte bringen. Dabei stellt sich durchwegs die Frage nach den (neuen) Maßstäben. Einerseits kann der Naturschutz nicht so weit Vorrang erhalten, daß jeder Eingriff zu unterbleiben hat. Andererseits können die negativen Folgen einer immer intensiveren Naturnutzung nicht mehr geleugnet oder mit Hinweis auf vermeintliche Sachzwänge, auf erhoffte „Selbstheilungskräfte" der Natur oder auf nicht hundertprozentig bewiesene Zusammenhänge gerechtfertigt werden.

Welche Maßstäbe für die Beurteilung von Eingriffen in Naturhaushalt und Landschaftsbild können nun an die Stelle der bisherigen, weitgehend offenen Abwägungsklauseln treten? Man kann an die Schwere des Eingriffs im Einzelfall anknüpfen, man kann auch bestimmte Eingriffe generell verbieten. Überschneidungen sind denkbar.

Eine Anknüpfung an die Schwere des Eingriffs erlaubt flexible, abgestufte Entscheidungen. Sie erfordert zunächst, daß die ökologischen Daten des vom Eingriff betroffenen Raumes greifbar sind bzw. erarbeitet werden (41). Nur dann sind einigermaßen verläßliche Aussagen über die Folgen möglich. Ein Unterschied zu den bisherigen, weitgehend offenen Abwägungstatbeständen ergibt sich aber erst, wenn im Fall schwerer Naturschäden – die möglichst genau zu umschreiben sind – ein relativer Vorrang der Naturschutzbelange bestimmt wird, insbesondere bei Planungsentscheidungen (42).

Weitere Gesichtspunkte sind dabei die Frage, inwieweit die Folgen des Eingriffs irreversibel sind, ferner ob – wie häufig der Fall – die Naturschutzbelange standortgebunden sind, während die Nutzungsansprüche auch anderweitig realisierbar, also mobil sind (43). Hinzu kommt die Verpflichtung, in Raumordnungsverfahren und Fachplanungsverfahren die „Nullvariante" ernsthaft zu prüfen (44).

Ein prinzipielles Verbot bestimmter Eingriffe erspart die Abwägung im Einzelfall. Die Abwägung erfolgt hier zu einem früheren Zeitpunkt, z. B. auf der Ebene einer verbindlichen, die Naturschutzbelange umfassenden Raumplanung, beim Erlaß von Schutzverordnungen oder einzelnen Gesetzesbestimmungen (wie z. B. § 20 c BNatSchG). Diese Möglichkeiten sollten verstärkt genutzt werden.

Ergänzend müßten Grundsätze hinzutreten, die sich auf die Risiken beziehen: Wenn die Auswirkungen eines Vorhabens ungewiß sind, ist die pessimistischere Prognose zugrunde zu legen. Bei unvorhergesehenen bzw. ursprünglich nicht in die Überlegungen einbezogenen Schädigungen sind nachträgliche Anordnungen zu treffen. Auch wäre an eine Befristung von Erlaubnissen zu denken usw..

3.3. Schwerpunkte einer Neuverteilung der Gewichte:

1. Nötig ist eine ökologisch orientierte Steuerung aller Raumnutzungen.

a) Die Vorschriften über Raumordnung und Landesplanung müssen „ihre vorwiegend aus der Ökonomie abgeleiteten Abwägungskriterien mit solchen der Ökologie ergänzen und die Waagen müssen anders 'geeicht' werden" (45).

b) Dasselbe gilt für die Bauleitplanung. Selbstverwaltung und Planungshoheit bilden keinen Eigenwert, der die Fortsetzung des bisherigen Raumverbrauchs rechtfertigen könnte (46). Der Nachteil, daß die Gemeinden meist zu geringe Distanz zu den widerstreitenden Interessen haben, um die Ziel- und Nutzungskonflikte optimal entscheiden zu können (47), ließe sich in gewisser Weise dadurch ausgleichen, daß die Regionalplanung verstärkt Vorrangflächen und Mindestflächenanteile für ökologische Funktionen als Ziele der Raumordnung und Landesplanung festsetzt (48).

c) Ebenso ist das Eigengewicht fachplanerischer Zielsetzungen zu relativieren, etwa durch verstärkte Einführung von Umweltschutzklauseln, die aber nicht zu allgemein gehalten sein dürfen (49). Die Tatsache, daß die Fachplanungsbehörden bisher in der Regel selbst über ihre Projekte entscheiden, verhindert die nötige Distanz und trägt dazu bei, daß Einwände des Naturschutzes eher als lästige Hindernisse betrachtet und zurückgewiesen werden. Nicht viel anders verhält es sich bei privaten Projekten. Denn die Affinität der Genehmigungsbehörde zum Antragsteller ist häufig stärker als ihre Bereitschaft, Umweltprobleme zur Kenntnis zu nehmen. Die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung sollte zum Anlaß genommen werden, hier Änderungen herbeizuführen. Wenn das UVP-Gutachten von der das Projekt planenden Stelle bzw. der Genehmigungsbehörde zu fertigen ist und dieser UVP-Bericht nicht getrennt erstellt werden muß, sondern in der Begründung der Ent-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

scheidung aufgehen kann (so § 11 des Referentenentwurfs eines UVP-Gesetzes), dann wird sich über die formale Befolgung der EG-Richtlinie hinaus in der Praxis keine spürbare Verbesserung ergeben.

d) Ökologische Gesichtspunkte sind bereits bei allen öffentlichen Planungen, Programmen, Finanzierungsplänen usw. zu berücksichtigen. Hier werden bereits die Weichen gestellt. In den anschließenden projektbezogenen Entscheidungsverfahren entsteht dann der Eindruck, als werde eine Sache, die doch im Grunde längst gelaufen sei, durch Einwände des Umwelt- und Naturschutzes blockiert, was sich – zumindest unbewußt – auf die Abwägung auswirkt. Umweltverträglichkeitsprüfungen sind daher auch bei allen Programmen, Plänen usw. geboten.

e) Zu alldem kann eine verbesserte Landschaftsplanung beitragen, deren Regelung im BNatSchG bisher lückenhaft und weitgehend wirkungslos ist.

2. Die Ziele und Grundsätze von Naturschutz und Landschaftspflege (§§ 1 und 2 BNatSchG) sind bisher teils zu eng, teils zu allgemein gehalten. Besonders der zentrale Begriff „Naturhaushalt" ist näher zu erläutern, etwa bezüglich einzelner Bestandteile, Funktionen und Abläufe, damit sich in der Praxis konkrete Forderungen ableiten lassen.
Einer Tendenz zur Vereinigung des Naturschutzes auf den Arten und Biotopschutz, so wichtig dieser ist, ist entgegenzuwirken. Naturschutz muß flächendeckend sein und darf sich nicht auf die Verwaltung (noch) nicht anderweitig beanspruchter Flächen zurückdrängen lassen. Das schließt nicht aus, daß die Naturschutzbelange auf manchen Flächen stärker, auf anderen weniger stark im Vordergrund stehen.

3. Die Wirksamkeit der Eingriffsregelung ist zu verbessern.

a) Die Eingriffsdefinition ist zu eng. Sie vernachlässigt zahlreiche Einflüsse auf den Naturhaushalt, insbesondere Einwirkungen auf Wasser, Boden, Luft oder Klima, die nicht durch Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen verursacht werden.

b) Die Abwägungsvorschrift in § 8 Abs. 3 führt in der Praxis nicht zur gebührenden Durchsetzung der Naturschutzinteressen. Nach ihrem Wortlaut müßten die Naturschutzbelange bereits bei Gleichrangigkeit gegenüber anderen Interessen zurückstehen. Unter den heutigen Umständen muß die Forderung dahin gehen, daß nicht kompensierbare Eingriffe soweit wie irgend möglich unterbleiben, wenn damit irreparable Verschlechterungen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes verbunden sind. Das Gesetz sollte möglichst die Maßstäbe, nach denen dies zu prüfen ist, näher bezeichnen, etwa indem teils auf die Schwere des Eingriffs abgestellt wird, teils aber auch bestimmte Eingriffe grundsätzlich untersagt werden (ggf. vorbehaltlich einer eng zu fassenden Befreiungsmöglichkeit) (50).

4. Die Mitwirkung der Naturschutzbehörden muß über das bisherige Benehmenserfordernis hinaus verstärkt werden (51). Sie müssen mehr Personal erhalten (ggf. auf Kosten traditioneller Fachverwaltungen). Zu prüfen ist auch, ob sie nicht organisatorisch verselbständigt bzw. mit anderen Fachbehörden wie z. B. Jagdbehörde, Wasserwirtschaftsamt zusammengefaßt werden sollten. Hinzu kommt eine verstärkte Verbandsbeteiligung im Verfahren (siehe oben B II 4 b).
Die organisatorische Verselbständigung und insbesondere ihre personelle Verstärkung würde die Möglichkeit eröffnen, sie mit der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Erstellung des UVP-Gutachtens zu betrauen. Damit würde die Möglichkeit eröffnet, daß die Umweltbelange nicht von vornherein durch die Brille der Entscheidungsbehörde gesehen werden. Eine solche Behördenorganisation würde auch Führungspositionen in der Umwelt- und Naturschutzverwaltung stärker hervorheben und die Rekrutierung von an der Sache interessierten Personen fördern.
Auch bezüglich der Zuständigkeiten sind Änderungen erforderlich: Die Tatsache, daß in Bayern für den Erlaß von Landschaftsschutzverordnungen die Kreise zuständig sind, für den sonstigen Gebietsschutz (insbesondere Naturschutzgebiete) aber Staatsbehörden (Art. 45 Abs. 1 BayNatSchG), wirkt einer aufeinander abgestimmten Schutzgebietsausweisung entgegen (52).

5. Die Flächen, auf denen die Belange des Naturschutzes einen gewissen (von Fall zu Fall abgestuften) Vorrang genießen, sind zu erweitern. In Betracht kommt

a) ein wirksamer Biotopschutz;
b) der Schutz von Landschaften, die noch nicht allzusehr in Mitleidenschaft gezogen worden sind;
c) die Renaturierung von Flächen (Abgrabungsgebieten und dgl.) und von Flußläufen, die Neustrukturierung ausgeräumter Landschaftsbereiche sowie weitere Maßnahmen, die zur „Entwicklung" von Natur und Landschaft i. S. d. § 1 Abs. 1 BNatSchG beitragen können (ein Ziel, zu dessen Verfolgung die Mittel bisher nicht ausreichen);
d) die Überprüfung und ggf. Verbesserung der geltenden Vorschriften über den Schutz von Flächen und Naturbestandteilen.

Beim Schutz von Landschaften und größeren Ökosystemen sollten bundesweite Programme die Grundlage bilden.

6. Das Verhältnis Naturschutz-Landwirtschaft ist neu zu bestimmen. Die bisherigen Landwirtschaftsklauseln (§ 1 Abs. 3 und § 8 Abs. 7 BNatSchG) täuschen eine Harmonie von Landwirtschaft und Naturschutz vor und sind damit seit jeher an der Realität vorbeigegangen. An ihre Stelle müssen Regelungen treten, die ein von der Umwelt-Vorsorge geprägtes Leitbild der Land- und Forstwirtschaft enthalten.
Zugleich sind die Zielsetzungen des Flurbereinigungsgesetzes zu ändern, indem ökologische Gesichtspunkte in den Vordergrund treten (53). Agrarstrukturelle und sonstige Förderungsmaßnahmen sind auf umweltgerechte Bewirtschaftungsformen zu beschränken. Schließlich sind die Vorschriften über die Zulassung und Verwendung von Chemikalien zu verschärfen.

7. In Ausführung der EG-Richtlinie ist eine wirksame Umweltverträglichkeitsprüfung einzuführen, und zwar für alle Projekte, bei denen spürbare Auswirkungen auf Natur und Umwelt zu erwarten

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

sind. Die UVP ermöglicht die erforderliche Gesamtbetrachtung als Grundlage für Entscheidungen. Sie trägt zur Harmonisierung unseres Umweltrechts bei, indem sie die Aspekte des technischen Umweltschutzes mit denen des Naturschutzes verbindet. Sie wird aber alleine an der Abwägungsproblematik nichts wesentliches ändern, wenn sie im geltenden Genehmigungsrecht so unauffällig „versteckt" wird, wie das offenbar beabsichtigt ist (siehe oben 1. c), und wenn die maßgeblichen Planungs- und Entscheidungsnormen nicht ökologisch „geeicht" werden.

8. Die konsequente und rasche Verminderung der Schadstoff-Emissionen in Luft, Boden und Wasser ist nicht nur ein Erfordernis des technischen Umweltschutzes. Sie berührt zugleich wesentliche Belange des Naturhaushaltes (Waldsterben, Verschmutzung des Meeres, Versauerung von Böden und Gewässern usw.).

9. Die Aufnahme des Umwelt- und Naturschutzes als Staatsziel in das Grundgesetz steht bewußt am Ende dieser (keineswegs erschöpfenden) Aufzählung. Denn sie kann nur das Tüpfelchen auf dem „i" bilden, nicht aber konkrete und praktisch wirksame Änderungen der einfachen Gesetze ersetzen. Gerade bei letzteren muß jedoch Farbe bekannt werden, während die Debatte über eine Grundgesetzänderung auf einem ziemlich abstrakten Niveau gehalten werden und von den konkreten Regelungsproblemen ablenken kann.
Nichtsdestoweniger kann eine solche Staatszielbestimmung (54) oder eine Umwelt-Grundsatznorm in der Verfassung dazu beitragen, die überragende Bedeutung unserer natürlichen Lebensgrundlagen hervorzuheben, Impulse für Gesetzgebung, Gesetzesvollzug und Rechtsprechung zu geben und um den nötigen Gewichtsverlagerungen in den einfachen Gesetzen einen Rückhalt in der Verfassung zu geben.

4. Fazit:

Das Ziel unserer Bemühungen muß darin bestehen, daß wir uns in allen Lebensbereichen umweltfreundlich verhalten. Das bedeutet, daß sich die wirtschaftliche Betätigung, das Verkehrssystem, das Freizeitverhalten usw. an der Erhaltung unserer natürlichen Lebensgrundlagen orientieren müssen und nicht umgekehrt (55). Sobald wie möglich muß daher unser gesamtes Recht auf „ökologische Beine" gestellt werden. Das erfordert eine rechtspolitische Grundsatzdebatte, die nicht allein das Umwelt- und Naturschutzrecht betrifft, sondern alle Rechtsbereiche bis hin zum Steuerrecht erfassen muß (56). Kritiker, die lediglich von einem Versagen des staatlichen Naturschutzes bzw. des Naturschutzrechts sprechen, verkennen diesen Gesamtzusammenhang.
Die Einführung einer erweiterten Klagemöglichkeit (etwa in Form der Verbandsklage) wird dadurch aber nicht überflüssig, jedenfalls auf absehbare Zeit. Denn die Erfahrung zeigt, daß das beste materielle Recht nur soviel wert ist wie sein Vollzug, und insoweit kann schon die bloße Existenz eines Verbandsklagerechts positive Wirkungen hervorrufen.
Umwelt- und Naturschutz erfordern Verzicht und verantwortliches Handeln. Da freiwillige Beschränkung nicht ausreichend vorhanden ist, sind neben anderen Maßnahmen und Anreizen (57) wirksame rechtliche Regelungen unumgänglich. Je eher sie getroffen und durchgesetzt werden, desto weniger einschneidend sind die erforderlichen Änderungen unseres Verhaltens. Umwelt- und naturschädliches Weiterwursteln mit Beschränkung auf halbherzige Reparaturversuche an den gröbsten Schäden wird nämlich zu der unangenehmen Erkenntnis führen, daß es naiv ist, sich auf Grundfreiheiten unserer Verfassung zu berufen und zugleich deren natürliche Grundlagen zu zerstören. Freiheit entbindet auch hier nicht von der Einsicht in das Notwendige. Aufgabe aller Bürger und der Politik ist es, die anstehenden Fragen offen zu diskutieren, um für die Weiterentwicklung unseres Landes zu einer ökologisch orientierten Industrienation den erforderlichen Konsens herzustellen. Diese Diskussion nimmt uns der wissenschaftlich-technische Fortschritt nicht ab, denn er hat „kein Maß in sich selbst" (58). Unsere Einwirkungsmöglichkeiten auf Natur und Umwelt sind derart gewachsen, daß wir uns überlegen müssen, was wir aus der Erde machen und wie wir sie späteren Generationen hinterlassen wollen. Sicher wird die Welt im 21. Jahrhundert nicht so aussehen wie heute. Stillstand ist nicht das Prinzip des Lebens. Das Problem liegt im Ausmaß der Umweltveränderungen, die der Mensch bewirkt, und in dem rasanten Tempo, mit dem dies geschieht (59). Wir müssen unser Verhalten – auch mit Hilfe des Rechts – so steuern, daß die Vielfalt des Lebens auf unserem Planeten und seine weitere Evolution gewährleistet bleiben.

5. Anmerkungen

1) Nach BREUER, Wirksamer Umweltschutz durch Reform des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts? NJW 1978, 1558 f besteht ein Vollzugs- und Repräsentationsdefizit. Dessen Ursachen sieht er u. a. in der „selektierten Aufmerksamkeit" spezialisierter Verwaltungen mit der Tendenz zur Vernachlässigung von „Nebenfolgen", der mangelnden Suche nach Alternativen und einer dem Umweltschutz abträglichen Interessenallianz von Wirtschaft, Gewerkschaften und einem auf Wachstum angewiesenen Sozialstaat. – Ähnlich REHBINDER, Argumente für die Verbandsklage im Umweltrecht, ZRP 1976, 157 (159): „Vollzugsfeindliche" Struktur des Umweltrechts, Mängel der Behördenorganisation, mangelndes Problemverarbeitungspotential der Verwaltung, Föderalismusprobleme, entgegenstehende Rentabilitätsinteressen, Strukturschwächen der pluralistischen Demokratie.

2) Dieser Befund kann nicht dadurch entkräftet werden, daß man auf ein Vollzugsdefizit in anderen Rechtsbereichen verweist (so z. B. SKOURIS, JuS 1982, 100/104). Bei der Erhaltung unserer natürlichen Lebensgrundlagen können wir uns kein Vollzugsdefizit leisten.

3) Mit der Folge, daß die Anhörung im Verwaltungsverfahren zu einer Alibiveranstaltung werden kann, vgl. SCHOENEBERG, Verfahrensrechtliche Entwicklungslinien der Umweltverträglichkeit bei raumbezogenen Projekten, DVBl. 1984, 929 (935 f).

4) BÜHLER, Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung, 1914, S. 21, zit. nach SENING, Abschied von der Schutznormtheorie im Naturschutzrecht, NuR 1980, 102 (104).

5) Vgl. BVerwGE 27, 29 (32); 32, 173; ULE, Verwaltungsprozeßrecht, § 33 III.

6) BVerwG, Urt. v. 18.3.1983, NuR 1983, 313.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

7) ZULEEG, Hat das subjektiv-öffentliche Recht noch eine Daseinsberechtigung?, DVBl. 1976, 509 ff m. w. N.. Vgl. auch SENING (Fn. 4) und neuestens WAGENER, Der Anspruch auf Immissionsschutz, NuR 1988, 71 ff.

8) BREUER, (Fn. 1), S. 1559. Vgl. auch SCHLICHTER, Baurechtlicher Nachbarschutz, NVwZ 1983, 461 (462 ff) zu den vom BVerwG entwickelten Kriterien „Rücksichtnahmegebot", „schwere und unerträgliche Beeinträchtigung des Eigentums" usw.; ferner BREUER, Ausbau des Individualrechtsschutzes gegen Umweltbelastungen als Aufgabe des öffentlichen Rechts, DVBl. 1986, 849 ff.

9) Die Frage hat Bedeutung erlangt beim Streit um Schadenersatz für Waldschäden infolge Luftverschmutzung. Nach SUHR, Immissionsschäden vor Gericht, 1986, S. 127 bedeutet die Privilegierung der luftverschmutzenden Eigentümer zugleich eine Rechtsverkürzung bei den geschädigten Eigentümern, so daß die primäre Frage nicht der Schutznorm für die Geschädigten gelten könne, sondern der Eingriffsnorm für die Schädiger. Eine Übertragung dieses Gedankens auf das Naturschutzrecht erscheint wenig ergiebig, weil hier das Eigentum keine Rolle spielt und „Rechte an der Natur" daher allenfalls über Art. 2 GG zu begründen wären, dazu weiter unten. Zutreffend insoweit SAILER, NuR 1987, 211 Fn. 36.

10) SENING (Fn. 4), S. 107

11) SAILER, Das Grundrecht auf Naturschutz, BayVBl. 1975, 405 (407 ff); DERS., Naturschutz ohne Rechtsschutz, NuR 1987, 207 (211 ff).

12) BayVerfGH v. 23.8.1985, NuR 1985, 75; v. 12.11.1985, NuR 1986, 170.

13) Die GRÜNEN haben u. a. vorgeschlagen, Art. 2 Abs. 2 GG neu zu formulieren: „Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, die Erhaltung seiner natürlichen Lebensgrundlagen und den Schutz vor erheblichen Beeinträchtigungen seiner natürlichen Umwelt" (Süddeutsche Zeitung Nr. 182 v. 11.8.1987).

14) § 44 BremNatSchG, § 41 HmbNatSchG, § 36 HENatSchG, § 39 a BlnNatSchG.

15) SENING (Fn. 4), S. 107.

16) SENING (Fn. 4), S. 108; SAILER, BayVBl. 1975, 409 und NuR 1987, 213.

17) Mir ist die Vorstellung jedenfalls etwas unbehaglich, daß jemand, der häufig längere Strecken mit dem Auto zurücklegt, um sich an bestimmten Stellen z. B. der Alpen zu erholen, ein Klagerecht gegen dortige Naturzerstörungen besitzen soll, wenn er selbst ohne geregelten Katalysator fährt.

18) BREUER (Fn. 1), S. 1560.

19) Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337 EWG, abgedruckt in DVBL. 1987, 829).

20) Art. 9 a. a. O.

21) BREUER (Fn. 1), S. 1561.

22) Ähnlich BREUER in Festschrift 25 Jahre BVerwG, 1978, S. 110.

23) Vgl. die Nachweise bei BREUER (Fn. 1), S. 1562, Anm. 57 und 64; aus den letzten Jahren GASSNER, Treuhandklage zugunsten von Natur und Landschaft, 1984; KLOEPFER, Rechtsschutz im Umweltschutz, VerwArch 76 (1985), 371 (386 f); NEUMEYER, Erfahrungen mit der Verbandsklage aus der Sicht der Verwaltungsgerichte, UPR 1987, 327 ff.

24) REHBINDER (Fn. 1), S. 161. – In den Staaten mit Planwirtschaft verhält es sich im Ergebnis nicht anders, weil dort der Umweltschutz dem Bestreben, wirtschaftlich aufzuholen und Wohlstand zu schaffen, entgegensteht. Erste Anzeichen für ein Umdenken sind allerdings auch dort erkennbar.

25) Dazu LANGER, Der Mensch im Umweltrecht, NuR 1986, 270 ff.

26) BREUER (Fn. 1), S. 1562; ähnlich LANGER (Fn. 25), S. 275. – BREUERs Befürchtungen, die anerkannten Verbände sähen sich einem „Zwang zum Aktionismus" ausgesetzt, und neigten „zu exzessiven Klageerhebungen", haben sich in den Bundesländern, die eine Verbandsklage kennen, nicht bestätigt, vgl. NEUMEYER (Fn. 23), S. 333. – Die Parallele zu den „Demonstrationstouristen", die bei LANGER anklingt, tut den anerkannten Verbänden Unrecht. Seine These, die Entwicklung gesellschaftlicher Kräfte und Organisationsformen im Umweltbereich sei zu schützen und daraufhin zu beobachten, ob mögliche Rechtsträgter eines kollektiven Umweltrechts daraus hervorgehen, ist aus den im folgenden Text genannten Gründen wirklichkeitsfremd und trägt nichts zur Lösung der akuten Probleme bei.

27) LANGER (Fn. 25), S. 275.

28) Der Vergleich mit dem kollektiven Arbeitsrecht versagt auch insofern, als die Tarifparteien stets nur auf einer der beiden Seiten stehen können, während sich der Konflikt Naturnutzer – Naturschützer in jedem Individuum ausdrückt, indem es unvermeidlich zumindest potentiell naturschädliche Aktivitäten entwickelt (Verbrauch von Flächen, Betrieb emittierender Anlagen, Verwendung von Chemikalien usw.), andererseits ernsthaft um den Naturschutz bemüht sein kann. – Das Legitimationsproblem darf ohnehin nicht überbewertet werden. Denn die Verbände leiten mit der Klage nur ein Rechtskontrollverfahren ein; die Entscheidung verbleibt bei den Gerichten, die dazu unstreitig legitimiert sind (zutreffend NEUMEYER a. a. O., S 332).

29) Auch wenn es nicht zu einer bundeseinheitlichen Verbandsklage kommt (befürwortend auch NEUMEYER a. a. O., S. 333 f.), müßte der Katalog der Beteiligungen im Verwaltungsverfahren erweitert werden, um das Gewicht der Naturschutzbelange zu stärken (Verminderung des „Repräsentationsdefizits").

30) Urteil vom 18.12.1987 – 4 C 9.86 –, zur Veröffentlichung bestimmt. – Das Argument, die Gerichte würden in sachlicher Hinsicht (insbesondere bei „Großprojekten") überfordert, sticht schon deshalb nicht, weil sie dieselben Fragen auch dann prüfen müssen, wenn der Unternehmer gegen die Ablehnung seines Vorhabens klagt. Anscheinend wird dieser Fall nicht als repräsentativ angesehen, vgl. REHBINDER (Fn. 1), S. 162. Eine ähnliche Verengung des Blickwinkels bei RENGELING, JZ 1978, 453 (457) und bei EBERSBACH, Rechtliche Aspekte des Landverbrauchs am ökologisch falschen Platz, 1985, S. 137: Es sei nicht Aufgabe der Gerichte, über kollidierende öffentliche Interessen zu entscheiden. Doch ist dieser Fall bei Planfeststellungen nicht selten, insbesondere wenn das Gericht auf Klage eines enteignungsbetroffenen Grundeigentümers zu prüfen hat, ob die öffentlichen Interessen untereinander zutreffend abgewogen worden sind. Auch Streitigkeiten wegen der Gemeindegebietsreform, wegen Gemeindenamensänderungen usw. betreffen weitgehend kollidierende öffentliche Interessen.

31) „Das Engagement dieser zahlreichen ehrenamtlichen Umweltschützer in unserem Land ist eine der wichtigsten Ressourcen der deutschen Umweltpolitik" (Bundesumweltminister TÖPFER im Bericht „Schwerpunkte der Umweltpolitik" vor dem Umweltausschuß des Bundestags am 20.5.1987).

32) Vgl. BVerwG, NVwZ 1985, 736 (RMD-Kanal) und SENDLER in: Tagungsbericht NuR 1986, 119. – Dem Ruf nach einer allgemeinen Verringerung der gerichtlichen Kontrolldichte ist jedoch mit äußerster Skepsis zu

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

begegnen. Dazu BECKMANN, Der notwendige Schutz des Umweltrechts durch die Verwaltungsgerichte, UPR 1987, 321 (323 ff).

33) Dazu GERN, Güterabwägung als Auslegungsprinzip des öffentlichen Rechts, DÖV 1986, 462 ff.

34) RUPP, Bemerkungen zum verfahrensfehlerhaften Verwaltungsakt, in: Festschrift Bachof 1984, S. 151 (163).

35) BayVGH, Urt. v. 21.5.1985, NuR 1986, 122 (123).

36) § 20 c BNatSchG i. d. F. des 1. ÄndG v. 10.12.1986, BGBl. I, S. 2349.

37) Vgl. GASSNER, Die Überwindungslast bei der Abwägung öffentlicher Interessen durch die Verwaltung, DVBl. 1984, 703 ff.; FUNKE; Die Lenkbarkeit von Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis zu Gunsten des Umweltschützers, DVBl. 1987, 511 ff.; ERBGUTH/PÜCHEL, Materiell-rechtliche Bedeutung des Umweltschutzes in der Fachplanung, NuR 1984, 209 ff.

38) Zum „Koexistenzkonzept" siehe BÜCKMANN u. a., Planerische Abwägung und Bodenschutz, UPR 1986, 88 (91 ff).

39) Daß dies bei starkem Wachstum der Weltbevölkerung nicht gerade einfacher wird, liegt auf der Hand.

40) Bundesumweltminister TÖPFER vor dem Deutschen Rat für Landespflege am 14.1.1987 (Umwelt Nr. 7/1987, S. 268).

41) Die Bedeutung einer sorgfältigen Zusammenstellung der Umweltbelange hebt zu Recht hervor WEYREUTHER, Umweltschutz und öffentliche Planung UPR 1981, 33 (41). – Die Erstellung von „ökologischen Informationskatastern", wie sie ERBGUTH/PÜCHEL (Fn. 37) aus gutem Grund fordern, braucht allerdings viel Zeit, Geld und Personal. So notwendig Umweltdatenbanken sind, können damit doch nur einige ausgewählte Umweltfaktoren erfaßt werden, denn eine Erforschung aller ökologischen Zusammenhänge ist auch auf begrenztem Raum wohl nicht möglich. Die Bewertung von Eingriffen in den Naturhaushalt kann dadurch zweifellos erleichtert werden. Bei Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes dürften solche Daten aber kaum weiterhelfen.

42) Vgl. ERBGUTH/SCHLARMANN, Verbesserter Umweltschutz durch Koordinierung mit der räumlichen Planung, UPR 1982, 345 (349); BÜCKMANN u. a. (Fn. 38), S. 90, 96.

43) ERBGUTH/PÜCHEL (Fn. 37), S. 216.

44) ERBGUTH/SCHLARMANN (Fn. 42), S. 352.

45) HÜBLER, Überlegungen zur gesetzlichen Klärung des Verhältnisses der Landschaftsplanung zur Regional- und Bauleitplanung, Referat bei der Fachtagung „Der Beitrag der Landschaftsplanung zur Regional-und Bauleitplanung" am 15.9.1987, Univ. Kaiserslautern; DERS., Vorschläge zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes des Bundes. Vorlage für die Sitzung des Arbeitskreises „Novellierung des ROG" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung am 21.5.1987 in Frankfurt.

46) Ganz zu schweigen von Ungereimtheiten wie z. B. § 1 Abs. 5 Satz 4 BauGB, der nach seinem Wortlaut land-und forstwirtschaftlich genutzte Flächen eher vor einer Nutzungsänderung bewahrt als naturnahe Flächen. Vgl. Stellungnahme des Arbeitskreises für Umweltrecht zum BauGB, NVwZ 1987, 395 f. – Zu prüfen wäre auch, ob die Tatsache, daß das Gewerbesteueraufkommen den Gemeinden zufließt, einer flächensparenden Siedlungsentwicklung entgegenwirkt, weil Gewerbeflächen „auf Vorrat" ausgewiesen werden. – Zum Raumverbrauch in der Bauleitplanung vgl. SENING, BayVBl. 1986, 161 ff.

47) SCHMIDT-ASSMANN, DÖV 1979, 6.

48) EBERSBACH, (Fn. 30), S. 171, 219 f.

49) Vgl. FUNKE (Fn. 37), S. 516; ERBGUTH/SCHLARMANN (Fn. 42), S. 348 ff.

50) Interessante Vorschläge hierzu im Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN vom 8.7.1985, BT-Drs. 10/3628 (insb. § 8a).

51) Das „Einvernehmen" anstelle des „Benehmens"

52) Nach EBERSBACH (Fn. 30), S. 122, 143 sind kommunale Verwaltungsträger zur Entscheidung über Schutzverordnungen wenig geeignet, „weil den Gemeinde- und Kreisparlamenten zumeist die nötige Distanz fehlt, um Konflikte zwischen ökologischen und kommunalen Interessen mit der gebotenen Sachlichkeit auszutragen"

53) Der Begriff „Landeskultur" in § 1 FlurbG mag nach heutigem Verständnis auch ökologische Aspekte umfassen, wie HENNEKE, NuR 1987, 340 (342 ff) darlegt. Eine klare Aussage des Gesetzes bleibt gleichwohl nötig, ebenso ihre Ausformung in den einzelnen Vorschriften. Ansätze dazu z. B. bei HENNEKE, Landwirtschaft und Naturschutz, 1986, S. 529 ff. Zweifel, ob die Regelungen des FlurbG ausreichen, auch bei EBERSBACH (Fn. 30), S. 328. Interessant auch die Vorschläge von Verbandsseite (BUND-positionen 15, Neue Wege in der Flurbereinigung, 1987).

54) Sie wirft aber eine Reihe von Problemen auf, die noch zu klären sind. Dazu MURSWIEK, ZRP 1988, 14 ff, der stattdessen für eine Umwelt-Grundsatznorm plädiert.

55) „Unsere Marktwirtschaft braucht einen ökologischen Ordnungsrahmen" (Umweltminister TÖPFER, Fn. 40). Umweltschädliche Formen des Freizeitverhaltens wie z. B. Haltung weit überhöhter Wildbestände durch Hobbyjäger, naturzerstörenden Skibetrieb usw. sind hinreichend bekannt.

56) RITTER, Umweltpolitik und Rechtsentwicklung, NVwZ 1987, 929 (937).

57) Information der Bürger, steuerliche und marktwirtschaftliche Maßnahmen, Belohnung umweltfreundlichen Verhaltens usw.. Von ihnen ist hier nicht die Rede, sie sind aber ebenso wichtig wie die hier abgehandelten Maßnahmen.

58) Siehe MITTELSTRASS, Leben in der Leonardo-Welt (Süddeutsche Zeitung vom 26./27.3.1988): „Wenn es ein Maß des Fortschritts gibt, dann nicht ein natürliches Maß, sondern ein ethisches Maß. Es setzt die Beantwortung der Frage voraus, welchen Fortschritt der Mensch will und welchen nicht oder welcher Fortschritt sich, mit ethischen Maßstäben gemessen, rechtfertigen läßt und welcher nicht." Das ist keine den sog. Experten vorbehaltene Angelegenheit: „Ethik ist keine Sache von Berufsständen, sie ist vielmehr immer Bürgerethik."

59) KAFKA, Das Gesetz des Aufstiegs; Fortschritt – Was ist das eigentlich? (Süddeutsche Zeitung vom 7.5.1988): „Was geschieht denn, wenn die Anführer der Evolution ihre ganze Welt innerhalb ihrer Lebensspanne bis zur Unkenntlichkeit verändern? Dann entartet der Evolutionsprozeß in Zerstörung! Das Verfahren von 'Versuch und Irrtum' funktioniert nicht mehr, weil wesentliche Zusammenhänge unberücksichtigt bleiben. Ein vermeintlicher Erfolg hat sich schon global ausgebreitet, bevor er als Irrtum erkannt wird."

Anschrift des Verfassers:

Peter Fischer-Hüftle
Bayer. Verwaltungsgericht
Haidplatz 1
Postfach 110165
8400 Regensburg 11

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge (LSB)

Jahr/Year: 1987

Band/Volume: 2_1987

Autor(en)/Author(s): Fischer-Hüftle Peter

Artikel/Article: Schutznorintheorie und Güterabwägung aus naturschutzpolitischer Sicht 8-16