

# Verfassungsrechtliche und rechtspolitische Überlegungen zum Eigenrecht der Natur

Hermann Soell

## I. Einführung: "Eigenrecht der Natur" als Rangproblem des Naturschutzes

Als Jurist stelle ich an den Anfang meiner Überlegungen folgende Frage: Beruht die Diskussion um ein Eigenrecht der Natur mit dem Ziel ihres besseren Schutzes, unabhängig von allen mir sehr sympathischen theologischen und philosophischen Reflexionen, nicht wesentlich auch darauf, daß der Naturschutz nach dem gegenwärtigen Rechtszustand im Verhältnis zu anderen öffentlichen und privaten Interessen nicht mit dem richtigen Rang ausgestattet ist?

Aus der Rechtstheorie wissen wir, daß Interessen in dem Maße rechtliche Bedeutung erlangen, wie sie sich in der Rangordnung konkurrierender Interessen unterbringen lassen, wobei ihr Gewicht zunimmt, wenn sie als fundamentale Interessen anzusehen sind<sup>1)</sup>.

1. Eine Analyse des geltenden Rechtes vermag nun zu belegen, daß der Naturschutz im Konfliktfall nicht einmal Gleichrang mit konkurrierenden Belangen hat. Das läßt sich an vier zentralen Entscheidungen des Bundesnaturschutzgesetzes verdeutlichen.

a) Die Landwirtschaftsklauseln (§ 1 Abs. 3, § 8 Abs. 7 BNatSchG) führen zu einer weitgehenden Freistellung der Landwirtschaft, gleich welcher Couleur, von den materiellen Bindungen des Gesetzes. Dagegen fehlt bis jetzt jedwede Festlegung von ökologischen Bewirtschaftungspflichten<sup>2)</sup>.

b) Die Abwägungsklausel des § 1 Abs. 2 BNatSchG hat nicht nur eine naturschutzinterne Abwägung zum Gegenstand - also beispielsweise Schutz von Lebensräumen zur Erhaltung des Artenreichtums mit Belangen der Erholung -, sondern auch die Abwägung von allen anderen Anforderungen an Natur und Landschaft.

Im Gegensatz zum Raumordnungs- und Baugesetz, die ihrem Wesen nach Gesetze zur Abwägung vieler Belange sind, ist das Naturschutzgesetz aber ein Fachgesetz, das eigene Schutzwürdigkeitsprofile und Belastungsgrenzen der Natur, d.h. spezifische Naturschutzbelange, zum Gegenstand hat. Daher ist eine Klausel, die schon auf dieser Stufe eine Abwägung mit naturschutzexternen Belangen fordert, wie das bei § 1 Abs. 2 BNatSchG

der Fall ist, fehl am Platze. Sie ist allenfalls für den Bereich der Landschaftsplanung sinnvoll.

c) Die Eingriffsregelung des § 8 BNatSchG hat bis jetzt, wie die Praxis zeigt, ihre Schutzfunktion nicht in ausreichendem Maße erfüllen können. Es sind seltene Fälle, in denen wirklich einmal ein Eingriff verboten wird, weil Belange von Natur und Landschaft vorgehen. Das hat auch Gründe in der Normierung selbst, wie jüngst der Deutsche Rat für Landespflege und vor ihm schon der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen in ihren Umweltgutachten hervorgehoben haben<sup>3)</sup>.

Erstens wird der Eingriffsbegriff in § 8 Abs. 1 BNatSchG nicht definiert, sondern nur general-klauselartig umschrieben. Die Auslegungsspielräume sind dabei, wie der Sachverständigenrat hervorgehoben hat, so weit gesteckt, daß sich die Naturschutzbehörden gegenüber den Verursachern selbst schwerwiegender Schäden in Natur und Landschaft häufig nicht durchsetzen können<sup>4)</sup>.

Zweitens wird den Ländern ein erheblicher Spielraum für sog. Negativkataloge (§ 8 Abs. 8 S. 1 BNatSchG) belassen.

Drittens fehlt im Bundesrecht ein Positivkatalog, der wichtige Richtlinien für die Auslegung der Generalklausel des § 8 Abs. 1 BNatSchG bieten könnte<sup>5)</sup>.

Schließlich ist das Abwägungsgebot des § 8 Abs. 3 BNatSchG viel zu undifferenziert, man könnte auch sagen zu unverbindlich, um den Naturschutzbelangen das erforderliche Gewicht zu verleihen. Was fehlt, ist u.a. eine Verteilung der Begründungs- und Beweislast zugunsten der Natur. Wer Natur beeinträchtigen will, muß zwingende Gründe für die Notwendigkeit des Eingriffs vorbringen können.

d) Ein letzter Beleg für den Nachrang des Naturschutzes ist die schwache Stellung der Naturschutzbehörden. Besonders deutlich wird das wiederum bei der Eingriffsregelung. Denn dort sind Entscheidungen über die Zulässigkeit von Eingriffen im Regelfall nicht "im Einvernehmen", sondern "im Benehmen" mit den Naturschutzbehörden zu treffen (vgl. § 8 Abs. 5 BNatSchG).

Auch in der Praxis ist der Naturschutz der schwächste Teil der Umweltverwaltung<sup>6)</sup>. Hinzu kommt seine mangelhafte personelle Ausstattung und die gesetzlich nur halbherzig gewährte Unter-

stützung durch gesellschaftliche Gruppen. Schon im Verwaltungsverfahren wirken die anerkannten Naturschutzverbände nicht bei der Prüfung und Beurteilung aller Großvorhaben mit (vgl. § 29 Abs. 1 Ziff. 4 BNatSchG).

2. Der Nachrang des Naturschutzes wird spiegelbildlich deutlich in der fehlenden Deckungsgleichheit seiner inneren Legitimationsgründe und ihrer gesetzlichen Umsetzung.

Für den Schutz und die Pflege von Natur und Landschaft werden neben der theologischen Begründung<sup>7)</sup> kulturelle (ethische, ästhetische und wissenschaftliche) sowie wirtschaftliche und soziale Gründe zur Rechtfertigung angeführt. An der Spitze steht dabei die Verantwortung des Menschen gegenüber seiner natürlichen Umwelt und den darin lebenden Tieren und Pflanzen<sup>8)</sup>. Diese ethische Begründung war schon im klassischen Naturrecht als Motiv, Natur und Landschaft um ihrer selbst willen zu schützen, durchaus anerkannt<sup>9)</sup>. Ansatzweise ist sie vielleicht auch berücksichtigt in den §§ 13, 17 und 20c BNatSchG. Aber in § 1 BNatSchG hat sie keinen Niederschlag gefunden. Nicht der Schutz von Ökosystemen als solchen ist das erklärte Ziel des Bundesnaturschutzgesetzes, sondern die Schutzgüter sollen *"als Lebensgrundlagen des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung nachhaltig gesichert werden"*.

§ 1 Abs. 1 BNatSchG ist also rein anthropozentrisch angelegt<sup>10)</sup>. Daß die Natur nach geltendem Recht um ihrer selbst willen geschützt sei, kann auch nicht mit der in § 1 Abs. 1 Ziff. 4 BNatSchG genannten *"Eigenart von Natur und Landschaft"* begründet werden. Denn sie ist nicht als ethische Forderung gemeint, sondern soll, wie sich aus dem Zusammenhang mit der *"Vielfalt"* und *"Schönheit"* ergibt, nur das äußere Erscheinungsbild von Natur und Landschaft umschreiben<sup>11)</sup>.

Wenn aber Naturschutz nur um des Menschen willen betrieben wird, wofür sich das geltende Recht ganz zweifelsfrei entscheidet, dann ist der Nachrang des Naturschutzes, wie er in der Anlage des Gesetzes selbst zum Ausdruck kommt, nur die logische Konsequenz dieses Ausgangspunktes. Damit schließt sich der Kreis.

## II. Die Verfassungsfrage

Das vielbeklagte Vollzugsdefizit<sup>12)</sup> ist also auch und vor allem in konzeptionellen, zum Nachrang des Naturschutzes führenden Mängeln des geltenden Rechtes begründet. Insofern ist der Ruf nach einer Neukonzeption, die der Natur ein Eigenrecht gewährt - und sich dabei vom anthropozentrischen Ansatz löst -, verständlich.

Aber ethische Leitbilder, die um den Begriff der Verantwortung für die Natur und die nachfolgenden Generationen kreisen, bedürfen der juristischen Umsetzung. Sie müssen sich dabei zunächst

der Frage stellen, wo die rechtlichen, d.h. vor allem verfassungsrechtlichen Ansatzpunkte und Grenzen für eine solche Umsetzung liegen. Denn es geht ja um den *rechtlichen* Schutz für die außermenschliche Natur.

Dabei sind zwei Hinweise voranzustellen:

In der praktischen Politik, auch in der Rechtspolitik zum Schutz der Natur, geht es um die Lösung von Zielkonflikten. Die Lösung solcher Zielkonflikte kann auf der rechtlichen Ebene maßgeblich von verfassungsrechtlichen Direktiven mitbestimmt werden. Sie spielen auch in der gerichtlichen Kontrolle der sie konkretisierenden Gesetze oder der diese Gesetze vollziehenden Entscheidungen der Verwaltung eine Rolle<sup>13)</sup>. Aus dieser Sicht kann man die Forderung nach einem Eigenrecht der Natur zunächst als eine Forderung auf Verankerung des Naturschutzes in der Verfassung und darüber hinausgehend als eine Forderung auf eine bestimmte verfassungsrechtliche Entscheidung über den Rang dieses Schutzgutes ansehen.

1. Zur verfassungsrechtlichen Verankerung des Umweltschutzes muß ich mich im Rahmen dieses Referates kurz fassen:

Bekanntlich werden mehrere Ansätze für eine solche Verankerung diskutiert, nämlich

- die Aktivierung der grundrechtlichen Schutzpflicht des Staates bzw. die Schaffung eines Umweltgrundrechtes
- oder die Festlegung der Staatsaufgabe Umweltschutz in Form eines Staatszieles.

a) An anderer Stelle habe ich eingehend begründet<sup>14)</sup>, daß der Rückgriff auf die grundrechtliche Schutzpflicht dort versagt, wo es um den Schutz der Umweltmedien selbst, also Luft, Wasser, Boden, Natur und Landschaft geht. Gegen ein Umweltgrundrecht bestehen sogar grundsätzlich verfassungspolitische Bedenken, die sich vor allem aus der fehlenden Vollzugsreife, dem Widerspruch zur Generallinie des Grundgesetzes als Rechtsgesetz und der mangelnden Justiziabilität ergeben.

b) Als Staatsziel ist die Naturschutzaufgabe mit dem Prinzip der Verantwortung jetzt in Art. 141 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung verankert. Auf der Bundesebene hat man sich zu einer entsprechenden Lösung noch nicht und in dieser Regierungskoalition wohl auch endgültig nicht durchringen können. Das bedeutet aber nicht, daß das Grundgesetz die Staatsaufgabe Umweltschutz nicht kennt<sup>15)</sup>. Sowohl das Sozialstaatsprinzip für den Schutz der Umweltmedien als auch flankierend die grundrechtliche Schutzpflicht zur Abwehr von Individualbeeinträchtigungen oder -gefährdungen der Gesundheit oder des Eigentums durch schädliche Umwelteinwirkungen, legen dem Staat verfassungsrechtliche Handlungspflichten zum Schutz der Umwelt auf<sup>16)</sup>.

Dabei kann die grundrechtliche Schutzpflicht nach Art. 2 Abs. 2 GG für den Naturschutz immerhin insoweit dienstbar gemacht werden, als es um den Schutz von Erholungsmöglichkeiten in der freien Natur geht. Denn das Recht auf "Genuß der Naturschönheiten" (Art. 141 Abs. 3 BV) gehört nicht nur zur Entfaltungsfreiheit des Menschen, sondern ist auch eine elementare Voraussetzung für die Erhaltung oder Wiederherstellung seiner Gesundheit<sup>17)</sup>.

Schließlich können auch grundrechtliche Gesetzesvorbehalte i.V.m. den Gesetzgebungskompetenzen umweltverfassungsrechtlich aktiviert werden<sup>18)</sup>. Vor Jahren habe ich das bei der Bedeutung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums für den Naturschutz einmal eingehender geprüft<sup>19)</sup>.

## 2. Wichtiger ist die Rangfrage.

Nach geltendem Verfassungsrecht hat der Umweltschutz grundsätzlich Gleichrang mit anderen Staatsaufgaben und Grundrechtsgütern. Das gilt für die Ableitung der Staatsaufgabe aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20, 28 GG) genauso wie ihre ergänzende Verortung in der grundrechtlichen Schutzpflicht.

Auch der Regelung des Art. 141 Abs. 1 BV scheint nach dem Wortlaut ein Gleichrang zugrunde zu liegen; denn danach gibt es "auch" noch andere "vorrangige" Aufgaben neben dem Umweltschutz<sup>20)</sup>.

3. Soweit die Forderung nach einem "Eigenrecht der Natur" auf einem ökozentrischen Ansatz beruht, kann sie auf das Postulat nach einem verfassungsrechtlich abgesicherten *absoluten* Vorrang hinauslaufen. Einen absoluten Vorrang des Umweltschutzes hatte - wie erinnerlich - auch der Gesetzentwurf der SPD-Landtagsfraktion zur Änderung des Art. 141 Abs. 1 BV vorgesehen<sup>21)</sup>. Ein solcher Weg wäre jedoch prinzipiellen verfassungsrechtlichen Einwänden ausgesetzt. Schon Art. 1 GG zeigt, daß das Grundgesetz anthropozentrisch angelegt ist, und dieser Anthropozentrismus zieht sich durch wesentliche Strukturprinzipien unserer Verfassung wie ein roter Faden<sup>22)</sup>. Zutreffend ist allerdings auch, daß man von einem richtig verstandenen Anthropozentrismus auszugehen hat, der die Aufgabe des sog. "Nachweltschutzes" miteinbezieht<sup>23)</sup>. Durchgreifende Bedenken ergeben sich gegen einen absoluten Vorrang des Umweltschutzes aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip<sup>24)</sup>. Aufgabe des demokratisch legitimierten Gesetzgebers ist die Lösung von Zielkonflikten. Sie können zwischen Schutzbedürfnissen der Umwelt und anderen überragend wichtigen Gemeinwohlbelangen oder im Verhältnis zu Grundrechten auftreten. Der Umweltschutz kann auch "mit sich selbst in Konflikt" liegen<sup>25)</sup>. In allen diesen Fällen hat der Gesetzgeber nach dem Prinzip des schonendsten Ausgleiches der sog. "praktischen Konkordanz"<sup>26)</sup> eine Kollisionslösung zu finden. Das aber verlangt Abwägungsmöglichkeiten und das Recht, Priori-

täten zu setzen, um den jeweiligen Verhältnissen gerecht zu werden. Ein absoluter Vorrang des Umweltschutzes würde dem Gesetzgeber aber die Hände binden.

Entsprechendes gilt für den im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden *Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*. Danach dürfen Grundrechte nur so weit beschränkt werden, als das für den Schutz öffentlicher Interessen *unerlässlich* ist, weil die gewählten Mittel in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Erfolg stehen müssen<sup>27)</sup>. Erforderlichkeit und Angemessenheit (Zumutbarkeit) verlangen wiederum einen Abwägungsspielraum - in Form des Beurteilungs-, Prognose- und Entscheidungsspielraums -<sup>28)</sup>. Schließlich ist Wesensbestandteil jeder Planung die Abwägung. Auf das planerische Abwägungsgebot ist von der Rechtsprechung als Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips geachtet worden<sup>29)</sup>.

4. Alle diese Einwände würden jedoch entfallen, wenn dem Umweltschutz und damit auch dem Naturschutz ein *relativer* Vorrang gegeben würde. Relativ würde bedeuten, daß der Vorrang des Schutzes von Natur und Landschaft nur durch überragend wichtige Interessen der Allgemeinheit oder des einzelnen überwunden werden kann.

a) Ausformuliert würde der relative Vorrang beispielsweise folgendermaßen zum Ausdruck gebracht werden können:

*"Eine schwere Beeinträchtigung oder Gefährdung der natürlichen Umwelt darf nur in dem Umfang zugelassen werden, als dies zum Schutz überragend wichtiger Interessen der Allgemeinheit oder des einzelnen zwingend erforderlich ist"*<sup>30)</sup>.

Angesichts der fortschreitenden Gefährdung oder gar Zerstörung von Natur und Landschaft und der auch vom Sachverständigenrat beklagten Erfolglosigkeit des Naturschutzes in den letzten zehn Jahren<sup>31)</sup> einerseits, sowie unserer Verantwortung gegenüber kommenden Generationen andererseits<sup>32)</sup>, erscheint ein relativer verfassungsrechtlicher Vorrang mehr als gerechtfertigt.

b) Über seine Bedeutung für den praktischen Umweltschutz besteht allerdings keine Einigkeit. So hatte die Mehrheit der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen<sup>33)</sup> behauptet, daß sich eine "generelle Priorität" des Umweltschutzes in der Verfassung deshalb nicht verankern läßt, weil "Konflikte zwischen Umweltschutz und anderen Gemeinwohlinteressen nicht von vornherein entschieden werden können", sondern "der Austragung im offenen politischen Prozeß überlassen bleiben" müßten. Es ist jedoch kennzeichnend für den relativen Vorrang eines verbindlichen Staatszieles, daß er Abwägungsprozesse nicht generell ausschließt, sondern ihre Notwendigkeit anerkennt. Umgekehrt enthält die Rangentscheidung aber insofern eine verbindliche

Vorgabe, als der Umweltschutz und damit auch der Schutz von Natur und Landschaft von der Verfassung selbst als ein überragend wichtiges Gemeinschaftsinteresse qualifiziert ist, das *als solches* in die Abwägung eingehen muß. Das spielt z.B. bei Gesetzen, die die Berufsfreiheit und den Eigentumsschutz einschränken, eine wesentliche Rolle.

Der Umfang der Begrenzungsmöglichkeiten der Berufsfreiheit hängt bekanntlich nach der Dreistufentheorie des Bundesverfassungsgerichtes vom Rang des Gemeinschaftsinteresses ab<sup>34)</sup>, und entsprechendes gilt für die inhaltliche Ausgestaltung der Eigentümerbefugnisse bei der Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit (Art. 14 Abs. 2 GG) durch den Gesetzgeber<sup>35)</sup>. Auch bei der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (Angemessenheit) kann der verfassungsrechtlich qualifizierte Rang des öffentlichen Interesses eine maßgebliche Rolle spielen.

Es ist deshalb nicht richtig, wenn die Kommissionmehrheit annimmt, ein relativer Vorrang des Staatszieles Umweltschutz könne nicht gewährleisten, daß "dem Umweltschutz im Konflikt mit anderen Gemeinwohlinteressen tatsächlich der ihm zugedachte hohe Rang" zukomme. Das Bundesverfassungsgericht kann sehr wohl, wenn es zulässig angerufen worden ist, die Einhaltung dieser verfassungsrechtlichen Abwägungsdirektive durch den Gesetzgeber überprüfen, und für die Verwaltungsgerichtsbarkeit gilt bei der Kontrolle von Ermessens- und planerischen Abwägungsentscheidungen zu Lasten des Umweltschutzes nichts anderes. Eine wirksame Kontrolle ist um so mehr möglich, als der relative Vorrang eines Staatszieles Umweltschutz ja auch eine disziplinierende Wirkung für den politischen Entscheidungs- und exekutivischen Abwägungsprozeß entfaltet, weil er für die Unerläßlichkeit eines Eingriffs in Umweltgüter die Behauptungs- und Begründungslast zu Lasten desjenigen verschiebt, der zum Eingriff ermächtigt.

Ich sehe es auch als eine Verkennung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingtheiten an, wenn die Kommissionmehrheit meint, die Lösung des Konfliktes zwischen Umweltschutz und anderen Gemeinwohlinteressen müsse *allein!* der Austragung im "offenen politischen Prozeß überlassen bleiben". Daß dessen Ergebnisse für den Umweltschutz allein nicht optimal sind, habe ich einleitend schon an der normativen Konzeption des Naturschutzrechtes zu belegen versucht. Um so weniger einsichtig ist es, warum in einer solch existentiellen Frage wie dem Umweltschutz die Verfassung nicht eine verbindliche Abwägungsdirektive der bezeichnenden Art soll geben können und dürfen. Damit wäre gleichzeitig ein zusätzlicher Legitimationsschub für die notwendigen und durchgreifenden konzeptionellen Korrekturen des Naturschutzrechtes verbunden, über die ich im dritten Teil sprechen will.

c) Lassen Sie mich noch einmal auf das Staatsziel Umweltschutz in Art. 141 Abs. 1 BV zurückkommen.

Ich habe vorhin gesagt, daß es nach dem *Wortlaut* der Verfassungsvorschrift den Anschein hat, als ob die Rangfrage letztlich offen bleiben soll. In der Literatur wird von MEDER<sup>36)</sup> und H. HOFMANN<sup>37)</sup> die Ansicht vertreten, daß Art. 141 Abs. 1 BV einen relativen Vorrang des medialen Umweltschutzes festlege. Ausgeschlossen ist eine solche Interpretation weder vom Wortlaut noch von der Entstehungsgeschichte. Wie erinnerlich hatte die SPD-Landtagsfraktion ja zunächst einen eigenen Gesetzesentwurf zur Ergänzung des Art. 141 Abs. 1 BV vorgelegt, nach dem der Umweltschutz mit einem absoluten Vorrang ausgestattet sein sollte<sup>38)</sup>. Im weiteren Verlauf der Beratungen einigte man sich, nicht zuletzt aus den genannten, verfassungsrechtlichen Bedenken, auf eine gemeinsame Formulierung, die einerseits den Vorrang der Staatsaufgabe Umweltschutz betont, andererseits aber mit dem Wörtchen "*auch*" eine Abwägungsmöglichkeit offen hält. Damit ist der Sache nach ein relativer Vorrang formuliert, wobei allerdings das Bedenken bleibt, daß es nach dem Wortlaut "*auch*" noch andere unbenannte vorrangige Aufgaben gibt und insofern doch ein Gleichrang anvisiert sein könnte.

5. Im übrigen kann auch ein *gleichrangiges* Staatsziel Umweltschutz noch eine *beachtlich dirigierende* Kraft entfalten. Ich habe das vor zwei Jahren am Beispiel des Art. 141 Abs. 1 BV zu verdeutlichen versucht und will hier meine damaligen Ergebnisse nur kurz zusammenfassen:

- Es ist nicht statthaft, einem Ziel von vorneherein den Vorrang zuzuerkennen, sondern gefordert ist primär eine ausgleichende Berücksichtigung sämtlicher relevanten Ziele.
- Erst dann, wenn ein solcher Ausgleich nicht möglich ist, kann der Gesetzgeber oder die Verwaltung das eine oder andere Ziel, je nach dem Grad seiner Gefährdung oder seinem Gewicht, zeitweilig bevorzugen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen eine Aufgabe von elementarer Gemeinwohlbedeutung ist.
- Niemals darf ein Ziel völlig aufgeopfert werden. Vielmehr behalten die im Einzelfall nachrangigen Interessen zumindest insofern ihr Gewicht, als sie bei der Art und dem Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen mitzubedenken sind.
- Die Situationsabhängigkeit der optimalen Zielverwirklichung setzt darüber hinaus die gründliche Ermittlung aller wesentlichen Gegebenheiten voraus, d.h. sie erfordert eine hinreichende Situationsanalyse<sup>39)</sup>.

– Notwendiger Bestandteil eines jeden verfassungsrechtlichen Optimierungsverfahrens ist schließlich auch die Beachtung des Übermaßverbotes mit seinen Elementen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit<sup>40)</sup>.

Im Ergebnis kommt man bei der Anwendung der skizzierten Harmonisierungsgrundsätze i.V.m. dem Übermaßverbot zu einem Abwägungsmodell, wie es in vergleichbarer Weise der richtig interpretierten Eingriffsregelung des § 8 Abs. 2 und 3 BNatSchG zugrunde liegt<sup>41)</sup>.

6. Die bisherigen Überlegungen zur Funktion einer verfassungsrechtlichen Verankerung der Staatsaufgabe Umweltschutz zeigen, daß damit auch ein beachtlicher Beitrag zur rechtlichen Anerkennung des "Eigenrechtes der Natur", verstanden in dem spezifischen Sinne eines *Eigenwertes*, geleistet werden kann.

In Paraphrase darf ich darauf hinweisen, daß eine echte Rechtsfähigkeit natürlicher Objekte nicht nur ein "rechtsphilosophischer Salto Mortale"<sup>42)</sup> wäre, sondern sich auch juristisch kaum würde begründen lassen. Denn alle Analogien, z.B. der Vergleich mit Unmündigen, Geisteskranken oder auch der Kunstfigur der juristischen Person, vermögen nicht zu tragen<sup>43)</sup>.

Worum es geht, ist die *juristische* Umsetzung der Erkenntnis, daß Natur und Landschaft nicht nur im Hinblick auf die wie immer gearteten menschlichen Bedürfnisse und Nutzungen von Bedeutung sind, sondern eigenständige *Werte* darstellen, deren Schutz eine verpflichtende rechtliche Aufgabe ist und für den Arten- und Biotopschutz besondere Bedeutung erlangt<sup>44)</sup>. Diesen Schutz des Eigenwertes der Natur kann auf der Ebene des Verfassungsrechtes das Staatsziel Umweltschutz leisten, wobei die Schutzintensität von der verfassungsrechtlichen Rangentscheidung abhängt. Gemessen am Gefährdungsgrad der Umweltgüter ist an sich ein relativer Vorrang geboten<sup>45)</sup>. Daß er in Art. 141 Abs. 1 BV festgelegt ist, läßt sich mit letzter Sicherheit nicht begründen.

Umgekehrt würde ein Staatsziel Umweltschutz, das die "nähere Regelung" der Gesetzgebung von Bund und Ländern unter "Abwägung mit anderen Rechtsgütern und Staatsaufgaben" überlassen will, wie das für das Grundgesetz als Art. 20a Abs. 2 vorgeschlagen wurde<sup>46)</sup>, nicht hilfreich sein<sup>47)</sup>. Es wäre nicht mehr gesagt, als das, was sich bisher schon aus dem Grundgesetz durch Interpretation gewinnen läßt. Eher könnte man von einer "Verschlimmbesserung" sprechen, weil es nach dem Wortlaut den Anschein hat, als sollte auch die Rangentscheidung dem Gesetzgeber überlassen bleiben.

Mindestens zum Gleichrang, der den Schutzbelangen der Natur die gleiche Wertigkeit und Existenzberechtigung einräumt wie den menschlichen Bedürfnissen, müßte sich ein Staatsziel Umweltschutz, das ausdrücklich im Grundgesetz her-

vorgehoben werden soll, aber eindeutig bekennen. Das wäre im übrigen nicht mehr, als was schon im Vorverständnis des klassischen Naturschutzes zu finden ist<sup>48)</sup>.

### III. Rechtspolitische Konsequenzen

Nimmt man die bisherigen auf das Verfassungsrecht gegründeten Überlegungen zum Rang der Naturschutzaufgabe ernst, dann erscheint eine grundlegende Neukonzeption des geltenden Naturschutzrechtes unumgänglich.

Sie kann zwar nicht davon absehen, daß nur noch wenige Reste ursprünglicher Ökosysteme existieren und im wesentlichen Natur und Landschaft in Deutschland als Kulturlandschaft anzusprechen sind<sup>49)</sup>, die von Menschen gestaltet sind und ihnen als Lebensgrundlage dienen. Alle Begriffsbestimmungen, die den anthropogenen Einfluß aus dem Naturbegriff des Naturschutzrechtes hinwegdefinieren wollen, sind fragwürdig. "Nur auf Kosten der Schöpfung kann der Mensch Schöpfer sein"<sup>50)</sup>.

Selbstverständlich muß weiterhin der ganzheitliche Aspekt des Naturschutzes durch den Doppelbegriff "Natur und Landschaft" gesichert bleiben. Denn unter Landschaft ist ein mehr oder weniger großräumiger Zusammenhang ökologischer Erscheinungen und Prozesse zu verstehen<sup>51)</sup>. Auf der anderen Seite hat sich die Novellierung am Stand der Fachdiskussion zu orientieren, wie er sich insbesondere in den Gutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen niedergeschlagen hat<sup>52)</sup>. Der Arbeitskreis für Umweltrecht, Bonn, dessen Mitglied ich bin, hat die Reformaufgabe in einer an das Bundesministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit gerichteten Stellungnahme näher umrissen und dabei auch die Ergebnisse seines Hearings zum Thema "Neue Leitbilder im Naturschutzrecht?" am 25. April 1988<sup>53)</sup> im Bundeshaus, Bonn, berücksichtigt.

1. Ein modernes Naturschutzrecht muß nach Meinung des Arbeitskreises

*"seinen inhaltlichen Mittelpunkt im Konzept des Biotopverbundsystems haben und seiner juristischen Ausgestaltung nach der Umsetzung dieses Konzeptes dienen. Das Naturschutzgesetz muß in Zukunft ein Schutzgesetz werden, das seinen fachlich-inhaltlichen Gegenstand benennt und Institute zu dessen Schutz bereithält ...."*

Vorbild eines aufgabengerechten Naturschutzgesetzes kann nach Auffassung des Arbeitskreises für Umweltrecht nicht das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht sein. Vielmehr haben die umweltrechtlichen Fachgesetze des Bundesimmissionschutzgesetzes und des Wasserhaushaltsgesetzes als Vorbilder zu dienen<sup>54)</sup>. Aufgabe eines verbesserten Bundesnaturschutzgesetzes muß es also sein,

"die eigenen Rechts- und Schutzgüter... präzise zu formulieren, und zwar so präzise, daß die Mindestbelange von Natur und Landschaft in Gestalt eines Biotopverbundsystems über die generelle Formulierung der Schutzgüter im Gesetz und über ihre Konkretisierung in der Landschaftsplanung als ein gewichtiges Hindernis für Eingriffe, Genehmigung und für die Durchsetzung anderer Belange dienen können".

2. Die Schaffung eines Biotopverbundsystems, das einen ständigen Standortwechsel der Arten und damit einen steten Austausch des genetischen Materials ermöglicht, verlangt vor allem folgendes:

- Die nach wie vor unverzichtbaren großräumigen ökologischen Vorranggebiete, die vornehmlich als Naturschutzgebiete im ländlichen Raum verstreut liegen, sind durch ein möglichst dichtes Netz punkt- und linienförmiger naturbetonter Flächen zu ergänzen<sup>55</sup>).
- Als derartige Vernetzungselemente kommen verschiedene Landschaftsbestandteile in Betracht: punktförmige Biotope, wie Quellen, Tümpel, Einzelgehölze, Salzstellen; flächige Biotope, wie Feldholzinseln, Feuchtwiesen, Trockenrasen, Weiher, Kleinmoore; linienförmige Biotope, wie die Hecken, Waldsäume, Gewässerufer, Feldraine, Ackerrandstreifen, Böschungen, Hohlwege, Bäche und Gräben<sup>56</sup>).
- Die Herstellung eines Biotopverbundsystems darf sich nicht in der Unterschützstellung bestimmter Landschaftsteile und in der Anordnung von vereinzelt Nutzungsbeschränkungen erschöpfen.
- "Die Aufgabe ist vielmehr gestalterischer Natur: Die angestrebten Ziele des Arten- und Biotopschutzes, des Schutzes von Boden und Gewässern und der Erhaltung des Landschaftsbildes sowie die Förderung des integrierten Pflanzenschutzes können nur im Zuge einer umfassenden Landschaftsplanung verwirklicht werden"<sup>57</sup>).
- "Dem fortschreitenden Arten- und Biotopverlust kann nur Einhalt geboten werden, wenn dafür nach Art und Umfang geeignete Flächen bereitgestellt werden, die ein geschlossenes Biotopverbundsystem darstellen".
- Auch wenn die Notwendigkeit moderner und intensiver Landbenutzung nicht in Frage gestellt wird, müssen doch auch die Flächenansprüche des Naturschutzes in quantitativer und qualitativer Hinsicht angemessen berücksichtigt werden. Es genügt nicht, wenn der Landschaftsplanung nur Flächen anheim gegeben

werden, die aus ökonomischen Gründen aus der landwirtschaftlichen Produktion herausfallen<sup>58</sup>).

3. Für die inhaltliche Neuorientierung des Bundesnaturschutzgesetzes sind nach Ansicht des Arbeitskreises für Umweltrecht folgende Leitlinien wesentlich:

a) Das Bundesnaturschutzgesetz muß als Fachgesetz für den Schutz von Natur und Landschaft ausgestaltet werden. Wenn das Bundesnaturschutzgesetz in seiner Systematik Ziele, Grundsätze, Abwägungsklausel dem Vorbild des ROG folgt, so ist das *nur* berechtigt im Bezug auf die Landschaftsplanung, nicht jedoch im Hinblick auf die zahlreichen einzelfallbezogenen Entscheidungen, die ebenfalls Regelungsgegenstand des Bundesnaturschutzgesetzes sind. So wichtig die Landschaftsplanung ist, so wenig kann das Bundesnaturschutzgesetz primär als Planungsgesetz ausgestaltet werden. Vielmehr muß sein Charakter als Fachgesetz schärfer herausgehoben werden. "Natur und Landschaft dürfen nicht nur in Form eines Belanges, der in die Abwägung eingeht, dort aber auch immer wieder zurückgestellt werden kann, geschützt werden. Vielmehr müssen Natur und Landschaft im Bundesnaturschutzgesetz, so wie das Wasser in den Wassergesetzen, auch in Form von öffentlichen Interessen geregelt werden, die strikt zu beachten sind und Verwaltungsentscheidungen entgegenstehen"<sup>59</sup>).

Was im Hinblick auf Natur und Landschaft geschützt werden soll, muß zunächst aus fachlicher Sicht formuliert werden. Es darf nicht schon im ersten Schritt mit anderen Belangen abgewogen und reduziert sein<sup>60</sup>). Insofern ist § 1 Abs. 2 BNatSchG eine kontraproduktive Fehlkonstruktion.

b) Bedenken hat der Arbeitskreis für Umweltrecht auch gegen die "Ethisierung" von Rechtstexten erhoben. Die ethische Grundlage eines Gesetzes gehört in dessen Begründung. Zudem besteht die Gefahr, daß bei der Aufnahme *einer* ethischen Position in den Gesetzestext andere umweltethische Positionen als ausgeschlossen oder zurückgewiesen gelten. (Wird z.B. von der Verantwortung des Menschen für die natürliche "Umwelt" gesprochen, so sind umweltethische Positionen ausgeschlossen, die von "Mitwelt" oder von "Schöpfungsordnung" ausgehen).

Ferner täuscht ein ethischer Begriff in einem Gesetzestext darüber hinweg, daß er mit seiner Rezeption keineswegs umgesetzt ist und als solcher noch keine *juristische* Steuerungsfunktion besitzt. Der Verantwortungsbegriff in § 1 des Tierschutzgesetzes von 1952 ist dafür ein Beispiel<sup>61</sup>). Für die normative Qualität sind vor allem auch *Kombinationsformen* nachteilig, wie der Versuch, die Verantwortung für die natürliche Umwelt zu kombinieren, mit einer Aussage, nach der die Umwelt "zugleich die Lebensgrundlage des Menschen ist".

Solche Kombinationsformen erwecken "den Anschein, die grundsätzlichen Unterschiede zweier Positionen elegant überbrückt zu haben"; in Wahrheit bleibt der rechtliche Gehalt in jeder Hinsicht offen und unklar <sup>62)</sup>.

c) Der Gesetzestext von § 1 BNatSchG sollte in der Neufassung "juristisch" formuliert werden, d.h. so präzise und entschieden wie möglich die Rechtsgüter im einzelnen aufzuführen. So könnten die ökologischen Funktionen und Bezüge der in § 1 Abs. 1 Ziff. 1-4 BNatSchG genannten Schutzgüter noch deutlicher herausgestellt werden. Durch gezielte Neuformulierungen dieser Begriffe ließe sich nach Ansicht des Arbeitskreises für Umweltrecht zugleich die gesetzgeberische Absicht ausdrücken, der bisherigen utilitaristischen Fehlinterpretation der in § 1 enthaltenen Anthropozentrik einen Riegel vorzuschieben.

Gegenüber dem Vorschlag des Arbeitskreises, auch auf die Begriffe "Lebensgrundlagen" und "Erholung" zu verzichten, bin ich etwas differenzierter Ansicht. Denn nach meiner Meinung sollte die ökologisch verträgliche Erholung schon aus grundrechtlichen Gründen nicht aus der Zielsetzung des Naturschutzes herausgenommen werden.

d) Die uns bekannt gewordenen Überlegungen des BMU zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes laufen auf die Aufrechterhaltung von Privilegierungen der Landwirtschaft hinaus. "Sie machen im Ergebnis einen erfolgreichen Naturschutz von (verfassungsrechtlich nicht gebotenen) Geldzahlungen an die Landwirtschaft abhängig, stellen also Naturschutz unter Finanzierungsvorbehalt" <sup>63)</sup>.

Der Arbeitskreis für Umweltschutz hält es demgegenüber für dringend erforderlich, die Landwirtschaft an die Leitlinien einer umweltschonenden Landwirtschaft zu binden.

- Gesetzestechnisch sollte dies durch die Formulierung einer *Grundpflicht* der Landwirtschaft geregelt werden. Diese Grundpflicht der Landwirtschaft sollte ihrerseits Konkretisierung einer jedermann treffenden Grundpflicht sein.
- "Mit der Formulierung von Grundpflichten für jedermann und speziell für die Landwirtschaft würde ein verbessertes Bundesnaturschutzgesetz auch den wichtigen Grundsatz zum Ausdruck bringen, daß die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht nur eine staatliche oder öffentliche Aufgabe ist, sondern daß sie jedermann betrifft" <sup>64)</sup>. Art. 141 Abs. 1 BV hat diesem Grundsatz ausdrücklich Rechnung getragen.
- Die Grundpflicht der Landwirtschaft sollte entsprechend den Vorschlägen, die der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen in seinem

Sondergutachten "Umweltprobleme der Landwirtschaft" vom März 1985 vorgelegt und begründet hat, formuliert werden.

Das neuformulierte Bundesnaturschutzgesetz sollte im übrigen sich mit Landwirtschaft nicht nur im Rahmen der Kollision zwischen Landwirtschaft und Naturschutz beschäftigen, sondern an zentraler Stelle auch die Funktion der Landwirtschaft für die Gestaltung und Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft zum Ausdruck bringen, wenn und soweit die Grundsätze einer umweltschonenden Landbewirtschaftung eingehalten werden. Es entspricht <sup>65)</sup> der großen Bedeutung einer umweltschonenden Landbewirtschaftung, daß sie in den "Grundsätzen" des jetzigen § 2 aufgenommen wird.

4. Die hier vorgetragenen Überlegungen des Arbeitskreises für Umweltrecht beschäftigen sich mit einem konsequent ökologisch ausgerichteten Leitbild, das juristisch in Ziel- und Grundsatzregelungen umgesetzt werden soll. Die Formulierung der eigentlichen Zielvorstellung des Naturschutzes hat zwar eine erhebliche Bedeutung für die Frage der Schutzgüter, den Abwägungsprozeß, die Eingriffsregelung und die Behandlung der Landwirtschaft. Gleichwohl hängt vom Leitbild bei weitem nicht alles ab; vielmehr spielen auch organisatorische und Verfahrensregelungen sowie die Unterstützung der Naturschutzbehörden durch eine Lobby für den wirksamen Vollzug des Naturschutzrechtes eine große Rolle.

a) Die Stellung der Naturschutzbehörden muß verstärkt werden. Das gilt einmal für das Verfahren. Die Entscheidung über die Zulässigkeit von Eingriffen beispielsweise sollte nicht mehr nur im Benehmen, sondern im "*Einvernehmen*" mit den Naturschutzbehörden getroffen werden dürfen. Das setzt eine Änderung des § 8 Abs. 5 BNatSchG voraus, der im übrigen auch in seinem materiellen Regelungsgehalt der Überarbeitung bedarf <sup>66)</sup>. So sollten neben einer Überprüfung des Eingriffsbegriffs die Verursacherpflichten, sowohl was die Begründungs- und Beweislast, als auch was das Minimierungsgebot anlangt, konkretisiert werden. Ferner muß die *organisatorische Stellung der Naturschutzbehörden* verstärkt werden. Sie dürfen nicht mehr der schwächste Teil der Umweltverwaltung bleiben <sup>67)</sup>. Das setzt auch eine bessere Ausstattung mit Fachkräften voraus. Im übrigen sollte das Institut der Naturschutzwachter, wie es in Art. 43 des Bayerischen Naturschutzgesetzes geregelt ist <sup>68)</sup>, bundesrechtlich eingeführt und dann aber auch aktiviert werden.

b) Bisher ist die Unterstützung der Naturschutzbehörden durch gesellschaftliche Gruppen nur halbherzig gewährt worden. Soweit die Naturschutzverbände sich auf ihre eigentlichen Aufgaben besinnen, können sie einen wesentlichen Beitrag zur Willensbildung und politischen Unterstüt-

zung, aber auch zur aktiven Trägerschaft und Durchführung des Naturschutzes und der Landschaftspflege leisten<sup>69)</sup>.

aa) Schon im Verwaltungsverfahren ist die Mitwirkung von Verbänden nicht konsequent geregelt. Bei Großvorhaben ist bis jetzt eine Verbandsbeteiligung nur dann vorgesehen, wenn Planfeststellungen in Betracht kommen<sup>70)</sup>. Wann das der Fall ist, ist letzten Endes aber eine legislatorische Zufallsentscheidung. Folgerichtig hatte das BMU in einem früheren Entwurfstadium der Bundesnaturschutznovelle die Verbandsbeteiligung auch im Genehmigungsverfahren nach § 4 BImSchG vorgesehen.

bb) Über die Verbandsklage ist in früheren Jahren viel diskutiert worden. Auch ich habe dazu wiederholt Stellung genommen<sup>71)</sup>. Die bisherigen Erfahrungen in Hessen bestätigen die vielfach vorgetragene Befürchtungen nicht<sup>72)</sup>. Unbestreitbar würde aber die gesellschaftliche Fürsorge für die bedrohte Natur und Landschaft, die die anerkannten Naturschutzverbände als Partner der Naturschutzbehörden wahrnehmen, wirksam verstärkt werden können. Auf das Institut der Verbandsklage könnte allerdings u.U. verzichtet werden, wenn es zur durchgreifenden Verbesserung individueller Klagemöglichkeiten käme<sup>73)</sup>.

5. Lassen Sie mich zum Schluß kommen. Ich versuchte zu zeigen, daß eine angemessene Verankerung des Naturschutzes in der Verfassung und eine konsequente Umsetzung der verfassungsrechtlichen Rangentscheidung in das Gesetz einen wirksameren, weil ökologisch ausgerichteten Schutz von Natur und Landschaft rechtlich zu bewerkstelligen vermag. Ich verfechte damit zwar eine anthropozentrische Position, allerdings, wie ich meine, die eines aufgeklärten Anthropozentrismus, dem es um den Respekt vor dem Eigenwert der Natur in qualifiziert juristischer Weise geht.

## Literatur

1) Vgl. Martin KRIELE: Theorie der Rechtsgewinnung, 1966, S. 228, 314; derselbe: Kriterien der Gerechtigkeit, 1963, S. 70 ff.

2) Wie sie beispielsweise der Sachverständigenrat für Umweltfragen fordert, vgl. Umweltgutachten, 1987, Nr. 469

3) Vgl. Deutscher Rat für Landespflege, Eingriffe in Natur und Landschaft, Schriftenreihe, Heft 55, 1988, S. 355 ff. und Umweltgutachten 1987, Nr. 463 ff.

4) Vgl. Umweltgutachten 1987, Nr. 463

5) Ich verweise hier auf die Empfehlung des Sachverständigenrates für Umweltfragen im Umweltgutachten 1987, Nr. 464

6) Wie das Umweltgutachten 1987, Nr. 369, mit Recht hervorhebt

7) Vgl. z.B. Alfons AUER: Umweltethik, 1984; ferner: Verantwortung wahrnehmen für die Schöpfung, Gemeinsame Erklärung des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz, hrsg. vom Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland und dem Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, 1985

8) Vgl. Hermann SOELL: Naturschutz- und Landschaftspflegerecht, in: SALZWEDEL, Grundzüge des Umweltrechtes, 1982, S. 481, 488, sowie HENNEKE, Abkehr von der Anthropozentrik im Umwelt- und Planungsrecht?, AGRARRECHT 1986, S. 192

9) Vgl. HENNEKE (Fn. 8), S. 193 und KOLODZIEJCOK/RECKEN: Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechtes, Kommentar, Loseblattsammlung, § 1 BNatSchG, Rn. 22

10) Vgl. nur KOLODZIEJCOK/RECKEN (Fn. 9), § 1 Rn. 20 ff.; HENNEKE (Fn. 8), S. 194; SOELL (Fn. 8), S. 497

11) Vgl. KOLODZIEJCOK/RECKEN (Fn. 9), § 1 Rn. 22; SOELL (Fn. 8), S. 495 und HENNEKE (Fn. 8), S. 194

12) Vgl. nur Umweltgutachten 1987, Ziff. 335, 359

13) Der Regelungsvorbehalt im Entwurf des Bundesrates zu § 20a GG entspringt ja gerade dem Bemühen, Gerichtskontrolle einzudämmen, vgl. MURSWIEK: Umweltschutz - Staatszielbestimmung oder Grundsatznorm?, ZRP 1988, S. 14 ff., 17

14) Vgl. SOELL: Umweltschutz - ein Grundrecht? NuR 1985, S. 206 ff.

15) Vgl. dazu SOELL: Rechtsfragen des Umweltschutzes, WiR 1973, S. 74, 84 ff. mit Begründung und Belegen sowie STERN: Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl. 1984, S. 908, m.w.Nachw.; derselbe: zur Aufnahme eines Umweltschutzstaatszieles in das Grundgesetz, NWVBL 1988, S. 1, 4

16) Vgl. dazu nur MURSWIEK: Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, S. 233 ff., 279 f. sowie ders. ZRP 1988, S. 14 ff.

17) Das habe ich in einem Kurzvortrag zum Thema "Freizeit und Erholung - Eine Herausforderung an die Landespflege", Kolloquium des Deutschen Rates für Landespflege in Herrsching am 17./18. Oktober 1988 (noch nicht veröffentlicht) hervorgehoben

18) Darauf weist auch STERN, NWVWL 1988, S. 3, mit Recht hin

19) Vgl. SOELL, DVBl. 1983, S. 241 ff.

20) Vgl. SOELL, WiuVerw. 1986, S. 205 ff., 209

21) Vgl. LT-Drucks. 10/2725. Aus der Begründung ergibt sich, daß ein absoluter Vorrang gewollt war. Differenzierter, trotz des ökozentrischen Ausgangspunktes, aber BOSSELMANN, NuR 1987, S. 1 ff. und in: Neue Leitbilder für das Naturschutzrecht?, Beiträge zur Umweltgestaltung, A 107, 1988, S. 40 ff.

22) Zutreffend HENNEKE, AGRARRECHT, 1986, S. 195, m.w.Nachw.

23) Dazu H. HOFMANN, JZ 1988, S. 265 ff., 278, m. w. Nachw. in Fn. 163

24) Vgl. auch STERN (Fn. 15), § 4 Abs. 2, S. 2a

25) Vgl. SOELL, NuR 1985, S. 205, 210

26) Vgl. z.B. BVerfGE 39, 1, 41; K. HESSE: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl. 1988, Rdziff. 317 ff.; BUCHNER, BayVBl. 1984, S. 385, 387



- 27) Vgl. z.B. BVerfGE 19, 342, 348 f.; 35, 382, 400 ff.; 61, 126, 134
- 28) Grundlegend dazu ALEXY, Grundrechtstheorie, 1985, S. 425 ff. Vgl. auch HESSE (Fn. 25), Rdziff. 318 ff.
- 29) Vgl. BVerwGE, 41, 67; 48, 56, 63; ERNST/HOPPE: Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 2. Aufl. 1981, S. 154
- 30) Vgl. Bericht der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufträge, hrsg. vom Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz, 1983, Vorschlag der Kommissionsminderheit, aaO, S. 93
- 31) Vgl. Umweltgutachten 1987, Rdn. 337
- 32) Vgl. Art. 141 Abs. 1 BV; HOFMANN, JZ 1988, S. 278, mit Fn. 163
- 33) Vgl. Bericht (Fn. 29), S. 93/94
- 34) Vgl. dazu statt vieler K. HESSE (Fn. 25), Rdziff. 422, m. Nachw.
- 35) Vgl. SOELL, DVBl. 1983, S. 241 ff.
- 36) Vgl. MEDER: Die Verfassung des Freistaates Bayern, 3. Aufl. 1985, Art. 141 Abs. 1, Rdziff. 1c
- 37) Vgl. H. HOFMANN, JZ 1988, S. 276
- 38) Vgl. LT-Drucks 10/2725
- 39) Zu diesen Grundsätzen der Zielharmonisierung vgl. SOELL: Das Ermessen der Eingriffsverwaltung, 1973, S. 313 ff. und 370, im Anschluß an die Rechtsprechung des EuGH. Siehe jetzt aber auch ALEXY: Theorie der Grundrechte, 1985, S. 79 ff., zur Lösung sog. "Prinzipienkollisionen", um die es der Sache nach auch bei Kollisionen des Staatszieles Umweltschutz mit anderen Staatszielen und Verfassungswerten geht
- 40) Das hat im Bezug auf die Prinzipienkollisionen ALEXY (Fn. 38), S. 100 ff., eingehender begründet
- 41) Vgl. etwa BREUER, NuR 1980, S. 90 ff. und SOELL (Fn. 8), S. 523 ff. Siehe auch Art. 6a Abs. 2 und 3 BayNatSchG
- 42) Eine Formulierung, die von dem Münchner Naturphilosophen LÖW stammt, die ich in "Neue Leitbilder" Fn. 20), S. 9, zitiert habe
- 43) Vgl. dazu H. HOFMANN, JZ 1988, S. 277
- 44) Vgl. auch die Begründung zu Art. 1 § 1 Abs. 1 des ersten Entwurfes eines ersten Gesetzes zur Veränderung des Bundesnaturschutzgesetzes, BT-Drucks. 10/5064. Siehe auch MURSWIEK, ZRP 1988, S. 16; RAUSCHNING; VVDStRL. 1980, S. 169; STEIGER, in: SALZWEDEL (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechtes, 1982, S. 9
- 45) Vgl. auch MURSWIEK, ZPR 1988, S. 18
- 46) Nachweise bei H. HOFMANN, JZ 1988, S. 276, Fn. 148
- 47) Kritik auch bei STERN, NWVBL 1988, S. 1 ff. und MURSWIEK, ZRP 1988, S. 14 ff.
- 48) Vgl. oben Fn. 9
- 49) Dazu auch HOFMANN, JZ 1988, S. 266
- 50) Ein Satz von Paul VALERY, der bei HOFMANN, JZ 1988, S. 266, Fn. 14, zitiert ist
- 51) Vgl. Umweltgutachten 1987, Rdziff. 345
- 52) Vgl. Sondergutachten "Umweltprobleme der Landwirtschaft", 1985, und Umweltgutachten 1987
- 53) Vgl. Beiträge zur Umweltgestaltung, A 107, 1988
- 54) Man denke nur an die Grundpflichten des § 5 BImSchG als Genehmigungsvoraussetzungen oder an § 6 WHG
- 55) Vgl. Sondergutachten Umweltprobleme der Landwirtschaft, 1985, Abschn. IV. 1. 2. 3.
- 56) Vgl. Sondergutachten (Fn. 54), Rn. 1215
- 57) Vgl. Sondergutachten (Fn. 54), Rn. 1215
- 58) Vgl. Sondergutachten (Fn. 54), aaO
- 59) Vgl. unveröffentlichte Stellungnahme des AKUR, S. 5
- 60) Vgl. unveröffentlichte Stellungnahme des AKUR, S. 5
- 61) Vgl. BOSELDMANN, NuR 1987, S. 1 ff., 3
- 62) Vgl. unveröffentlichte Stellungnahme des AKUR, S. 5, unter Hinweis auf die Ergebnisse des AKUR-Hearings, Neue Leitbilder im Naturschutzrecht?, Beiträge zur Umweltgestaltung, A 107, 1988, S. 6 ff.
- 63) Vgl. unveröffentlichte Stellungnahme des AKUR, S. 6
- 64) Vgl. unveröffentlichte Stellungnahme des AKUR, S. 6
- 65) Nach Ansicht des AKUR - vgl. unveröffentlichte Stellungnahme, S. 6
- 66) Vgl. Deutscher Rat für Landespflege, Eingriffe in Natur und Landschaft, Heft 55 der Schriftenreihe, 1988, S. 355 ff.
- 67) Vgl. Umweltgutachten 1987, Nr. 369
- 68) Art. 43 Naturschutzwacht
- (1) Zur Unterstützung der Naturschutzbehörden und der Polizei können bei der unteren Naturschutzbehörde Hilfskräfte eingesetzt werden. Sie sind während der Ausübung ihres Dienstes Angehörige der unteren Naturschutzbehörde im Außendienst und dürfen Amtshandlungen nur in deren Gebiet vornehmen.
- (2) Die in Absatz 1 genannten Hilfskräfte haben die Aufgabe, Zuwiderhandlungen gegen Rechtsvorschriften, die den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur regeln und deren Übertretung mit Strafe oder Geldbuße bedroht ist, festzustellen, zu verhüten, zu unterbinden sowie bei der Verfolgung solcher Zuwiderhandlungen mitzuwirken.
- (3) Die in Absatz 1 genannten Hilfskräfte können zur Erfüllung ihrer Aufgaben
1. eine Person zur Feststellung ihrer Personalien anhalten,
  2. die angehaltene Person zu einer Polizeidienststelle bringen, wenn die Feststellung ihrer Personalien an Ort und Stelle nicht vorgenommen werden kann oder wenn der Verdacht besteht, daß ihre Angaben unrichtig sind,
  3. eine Person vorübergehend von einem Ort verweisen oder ihr vorübergehend das Betreten eines Orts verbieten (Platzverweis),
  4. das unberechtigt entnommene Gut und Gegenstände sicherstellen, die bei Zuwiderhandlungen nach Absatz 2 verwendet wurden oder verwendet werden sollen.
- (4) Die in Absatz 1 genannten Hilfskräfte müssen bei Ausübung ihrer Tätigkeit ein Dienstabzeichen tragen und einen Dienstausweis mit sich führen, der bei Vornahme einer Amtshandlung auf Verlangen vorzuzeigen ist.
- (5) Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen kann im Einvernehmen mit den Staatsministerien des Innern, der Finanzen und der Justiz durch Rechtsverordnung die Begründung, die Ausgestaltung und den Umfang des Dienstverhältnisses regeln sowie Vorschriften über den Dienstausweis und die Dienstabzeichen erlassen.

69) Das betont auch das Umweltgutachten 1987, Nr. 173

70) Vgl. § 29 Abs. 1 Ziff. 4 BNatSchG

71) Ich verweise hier nur auf meine Ausführungen in den "Grundzügen" (vgl. Fn. 8), S. 565 ff.

72) Vgl. Beitrag von Verwaltungsgerichtspräsident NEU-MEYER: Erfahrungen mit der Verbandsklage aus der Sicht der Verwaltungsgerichte, in: Wahrnehmung von Naturschutzinteressen in gerichtlichen Verfahren, Referate und Diskussion eines Symposiums der juristischen Fakultät der Universität Passau am 1. und 2. Dezember 1986, S. 51, 53 ff.

73) Einen beachtlichen Schritt hat das Bundesverwaltungsgericht mit seiner Entscheidung vom 28.03.1988, NVwZ 1988, S. 728 ff., gemacht

**Anschrift des Verfassers:**

**Prof. Dr. Hermann Soell  
Juristische Fakultät der Univers. Regensburg  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
insbes. Finanz- und Steuerrecht  
Universitätsstr. 31  
D-8400 Regensburg**

# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://www.zobodat.at)

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1989

Band/Volume: [4\\_1989](#)

Autor(en)/Author(s): Soell Hermann

Artikel/Article: [Verfassungsrechtliche und rechtspolitische Überlegungen zum Eigenrecht der Natur 20-29](#)