

Zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe bei der Begründung der Schutzwürdigkeit von möglichen NSG nach § 13 Abs. 1 BNatSchG in der Verwaltungspraxis

Uwe Martens

1. Einleitung

De lege lata gilt der Status des Naturschutzgebietes (NSG) i. S. des § 13 BNatSchG und entsprechender Ländergesetze als die strengste Schutzgebietskategorie zur Erhaltung der Natur. Damit ein Naturgebiet rechtsverbindlich als NSG unter Schutz gestellt werden kann, muß es die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 BNatSchG und entsprechender Ländergesetze erfüllen. Auch wenn die maßgebenden Ermächtigungsgrundlagen zur Ausweisung von NSG in den jeweiligen Ländergesetzen normiert sind, wird im folgenden aus darstellungstechnischen Gründen gleichwohl nur die bundesgesetzliche Rahmenvorschrift zitiert. Schließlich orientiert sich ein Großteil der Ländergesetze an der rahmengesetzlichen Formulierung des § 13 Abs. 1 BNatSchG (so explizit: §§ 19 I NatSchG Bln, 19 I BremNatSchG, 12 I HENatG, 16 I HmbNatSchG und 21 I RLPflG) oder weicht nur unwesentlich von ihr ab (z.B. Art. 7 I BayNatSchG, der lediglich noch aus „ökologischen Gründen“ einen Schutz ermöglicht oder §§ 20 S. 1 LGNW – erdgeschichtliche Gründe –, 21 I BWNatSchG – kulturelle Gründe –, 24 I NdsNatSchG – Bedeutung für Natur- und Heimatkunde –, 12 I VorlThürNatG und 17 I NatSchGSA – beide: ökologische Gründe – und 17 I SNG).

In den Nr. 1 bis 3 des § 13 Abs. 1 BNatSchG werden exemplarisch einzelne Schutzgründe aufgeführt, die den Status eines NSG begründen können. So ist z.B. in den Vorschriften häufig von bestimmten Pflanzen- und Tierarten, von wissenschaftlichen Gründen oder von besonderer Eigenart die Rede. Was im einzelnen unter diesen Tatbestandsmerkmalen verstanden wird, läßt sich allerdings der Vorschrift nicht weiter entnehmen und erscheint daher im einzelnen klärungsbedürftig. Wenn die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale inhaltlich nicht genügend definiert sind und in ihrer Anwendung einer näheren Bestimmung bedürfen, wird bei solchen normativen Unklarheiten von unbestimmten Rechtsbegriffen gesprochen. Der Rechtsanwender, also bei der Ausweisung von NSG die zuständige Naturschutzbehörde, hat diese konkretisierungsbedürftigen Gesetzesbegriffe durch Auslegung zu interpretieren, zumal für die Kriterien nach § 13 Abs. 1 BNatSchG Ausführungsvorgaben, normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften oder sonstige Interpretationshilfen für die Naturschutzbehörden weithin fehlen. Erst durch die administrative Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe innerhalb einer speziellen Norm (und gegebenenfalls durch deren judikative Kontrolle) verengen sich

diese im Laufe ihrer Anwendung zu juristisch abschätzbaren *termini technici*.

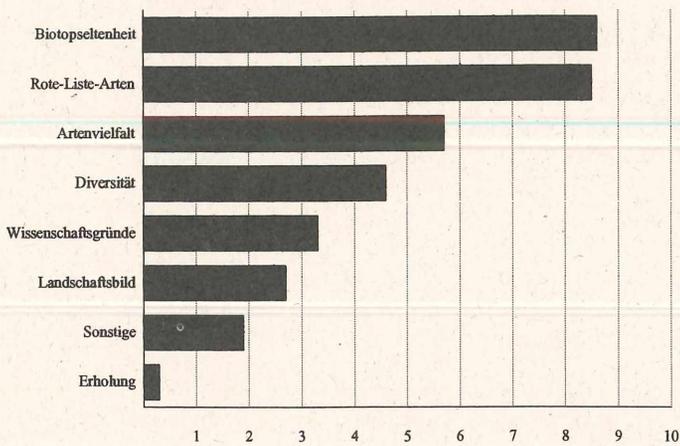
Die eigentliche Entscheidung, welche Voraussetzungen ein Naturgebiet als NSG erfüllen muß, trifft also letztlich die Verwaltung; der Gesetzgeber gibt nur den dazu nötigen Rahmen vor. Für den ehrenamtlichen Naturschutz bedeutet dies, daß er wissen muß, wie die Norminterpretation des § 13 Abs. 1 BNatSchG in der vollziehenden Verwaltungspraxis aussieht, wenn er eine mögliche Kooperation mit den Naturschutzbehörden effektiv koordinieren möchte. Nachfolgende Bemerkungen wollen versuchen, hierzu einen ersten Einblick in den angerissenen Themenkomplex zu geben und zu weiterem anzuregen.

2. Behördenumfrage

Im Juli 1992 wurde an sämtliche (west-)deutschen Naturschutzbehörden, die für die Ausweisung von NSG zuständig waren, ein elfseitiger Fragebogen verschickt. Die Umfrage stand unter der dankenswerten Obhut von Herrn Professor Dr. Hasso HOFMANN (Berlin) und erfolgte unter hilfreicher Absprache mit Herrn Dr. Dietmar REICHEL (Höhere Naturschutzbehörde der Regierung von Unterfranken, Würzburg) sowie in Zusammenarbeit mit Herrn Henning CRAMER (Mainz) und Oliver MERX (Würzburg). In der Umfrage wurden insgesamt 50 Fragen zur behördlichen Naturschutzarbeit (mit Schwerpunkt auf NSG-Unterschutzstellungsverfahren) gestellt. Bis Juli 1993 ergab sich eine Rücklaufquote von etwa 60 Prozent der angeschriebenen Behörden. Für die nachfolgenden Ausführungen wurden acht Fragen ausgewertet (ausführlicher: MARTENS et al. in Vorb.). Für die zahlreichen Rückantworten der befragten Naturschutzbehörden gilt unser aufrichtiger Dank.

3. Ergebnisse

Nachfolgend aufgeführte Hauptkriterien werden von den Naturschutzbehörden bei der Beurteilung zur NSG-Würdigkeit von Gebieten für die Ausweisung als Schutzgebiet herangezogen. Dabei wurde die Häufigkeit der Kriterien mit Hilfe einer Punkte-Skala von 0 (gar nicht) bis 10 (sehr häufig) eingestuft. Im Durchschnitt ergab sich folgendes Bild (siehe Grafik):



Die in der Grafik angeführten Stichworte hatten folgende Bedeutung:

Biotopseltenheit:	Seltenheit des Standortes/ Biotopes
Rote-Liste-Arten:	Vorkommen seltener Tier- und Pflanzenarten entspre- chend der Roten-Liste
Artenvielfalt:	Gesamtzahl der vorkom- menden Arten
Diversität:	Mannigfaltigkeit, d.h. die Vielfalt von Arten in einer Lebensgemeinschaft, wobei nicht nur die Artenzahl, sondern auch die relative Abundanz der Arten Ber- ücksichtigung findet.
Wissenschafts- gründe:	wissenschaftliche Geeignet- heit und naturgeschichtliche Einzigartigkeit i.S. des § 13 Nr. 2 BNatSchG
Landschaftsbild:	Landschaftsschönheit i. S. des § 15 I Nr. 2 BNatSchG
Sonstige:	Repräsentanz des Naturge- bietes und eventuelle Ent- wicklungsabsichten (Kon- kretisierung erfolgte durch die Behörden)
Erholung:	Kriterium i.S. des § 15 I Nr. 3 BNatSchG

Auf die Frage, welche Tier- oder Pflanzengruppen am häufigsten zur Beurteilung von Gebieten für den Naturschutzstatus herangezogen werden, beantworteten dies etwa 56 Prozent der Befragten mit dem Stichwort „Vögel“, rund 33 der Behördenauskünfte nannten „Pflanzen“ an erster Stelle. Entsprechend der prioritären Auflistung zu dieser Frage folgten an zweiter Stelle dann meist die Amphibien und Reptilien.

Für die Bewertung naturschutzwürdiger Gebiete wird in etwa 78 Prozent der Fälle auch auf Leitarten (Schlüsselarten) zurückgegriffen. Rund 17 Prozent der Behördenmitarbeiter verneinten einen Rückgriff auf Leitarten.

Im Rahmen der behördlichen Gebietsbewertung erfolgt auch das Einholen von Sachverständigengutachten. Zur Beurteilung, wie häufig solche Sachverständigengutachten eingeholt werden, stand den Befragten wieder die Punkte-Skala von 0 (gar nicht) bis 10 (sehr häufig) zur Verfügung. Im Durchschnitt ergab sich eine Häufigkeit von 6,4 beim Einholen von Sachverständigengutachten. Dabei wurden als die drei häufigsten Gutachtergruppierungen freie Planungsbüros (insbesondere Landschaftsplaner), freiberufliche Biologen und öffentlich-rechtliche (Forschungs-) Anstalten genannt, wobei die Reihenfolge der Aufzählung auch deren Häufigkeit entspricht. Das Einholen von Gutachten scheitert, beurteilt nach der 10-Punkte-Skala, nur bei einem Häufigkeitswert von 3,4 an fehlenden Finanzmitteln.

Das zur NSG-Unterschützstellung anstehende Gebiet wird im Durchschnitt siebenmal bis zur Ausweisung von den Behörden begangen, wobei die Begehrungsrate der einzelnen Behörden zwischen zwei und 20 Begehungen bis zur Ausweisung lag. In rund 67 Prozent der Fälle werden von den Behörden während der Gebietsbegehungen eigene Untersuchungen durchgeführt. Dabei wird der Schwerpunkt der Untersuchungen zu etwa 44 Prozent auf pflanzensoziologische und zu rund 39 Prozent auf ornithologische Aspekte gelegt.

4. Diskussion

Bei der mit der Konkretisierung von unbestimmten Rechtsbegriffen verbundenen Norminterpretation ist die Behörde nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) an die Regelungen des Gesetzgebers gebunden. Eine behördliche Beurteilung darüber, ob ein Naturgebiet die Voraussetzungen zur Schutzwürdigkeit als NSG erfüllt, ist keine Ermessensfrage, sondern eine Rechtsfrage (LORZ 1985). Für die Schutzwürdigkeit kann sowohl einer der drei in § 13 Abs. 1 BNatSchG genannten Gründe als auch mehrere der in den unterschiedlichen drei Gruppen aufgeführten Schutzgründe zusammen ausschlaggebend sein. Sämtlichen im Gesetz genannten Schutzgründen für eine NSG-Ausweisung ist jedoch gemeinsam, daß sie vor dem Hintergrund der naturschutzgesetzlichen Ziele (vgl. etwa § 1 BNatSchG) und Grundsätze (vgl. etwa § 2 BNatSchG) zu interpretieren und zu spezifizieren sind. Es gilt also den gesetzesimmanenten Sinn und Zweck der maßgeblichen Regelungen durch (primär) systematische Auslegung zu ermitteln. In der naturschutzrechtlichen Verwaltungspraxis hilft diese rechtsdogmatische Erwägung aber nur bedingt weiter, da gerade die naturschutzgesetzlichen Ziele und Grundsätze sehr häufig nicht eindeutig formuliert und so allgemein gehalten sind, daß sie einen behördlichen Gesetzesvollzug weder maßgeblich erleichtern noch verbindlich festlegen.

Daher läuft die behördliche Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe in § 13 Abs. 1 BNatSchG und die Beurteilung der Frage, ob die Kriterien für die NSG-Würdigkeit eines bestimmten Naturgebietes nach den gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind, prinzipiell nur auf eine naturwissenschaftliche Analyse und Bewertung der betreffenden Fläche unter Beachtung der normativen Zielvorgaben hinaus (zum Aspekt des behördlichen Vollzugsdefizits vgl. allgemein LÜBBE-WOLFF 1993 und für das Naturschutzrecht SCHOMERUS 1987, BRAHMS et al. 1988). Daß der naturschützerische Wert eines Gebietes

i. S. des § 13 Abs. 1 BNatSchG somit primär wohl nach naturwissenschaftlichen Kriterien bemessen und beurteilt wird, stellt sich letztendlich als verwaltungspragmatische Konsequenz aus der Vielzahl der unbestimmten Rechtsbegriffe dar (im Ergebnis ähnlich, aber mit anderer Begründung SCHINK 1985). Aus verwaltungspraktischer Sicht konzentriert sich die Beurteilung der NSG-Würdigkeit einer Naturfläche vornehmlich auf naturwissenschaftliche Erkenntnisse und deren anschließende (normative) Wertung. Dabei fällt unter anderem auf, daß von den Naturschutzbehörden seltene Arten und Lebensräume als prioritär angesehen werden, so daß die Verwaltungspraxis auf eine Art *Raritätenschutz* hinausläuft. Als Orientierungsmaß für die Auswahl und Beurteilung von Schutzgebieten dienen den Behörden dazu primär die sogenannten Roten Listen, welche die für ein bestimmtes Gebiet (Bund, Land u. a.) in ihrem Bestand als gefährdete Tier- und Pflanzenarten auflisten. Ähnlich „raritätenorientiert“ fallen einige Gebietsbewertungsmodelle (z.B. die Punktbewertung für Brutvogelbiotope nach BERNDT et al. 1975, 1978) aus, die wohl gerade wegen ihrer leichten Verständlichkeit und einfachen Handhabung eine hohe Akzeptanz in naturschutzinteressierten Kreisen erfahren haben dürften. Zwangsläufige Folge eines solchen Vorgehens ist ein „musealer Naturschutz“: Besonderheiten werden versucht zu archivieren, bevor sie verschollen gehen. Daß diese praktizierte, auf wenige besondere Arten fixierte Naturschutzstrategie keine günstige Lösung darstellt, lassen Prognosen, die sich aus der „Inselökologie“ ableiten lassen (BLAB 1992), erahnen: Danach könnten selbst bei einer Ausweisung von zehn Prozent der Bundesfläche als NSG lediglich 50 Prozent des einheimischen Artenpotentials gehalten werden. Das Bedenkliche daran ist, daß dies ungefähr dem Anteil der noch nicht in der Roten Liste geführten Arten entspricht (l.c.). Daher sollte künftig versucht werden, Gebietsanalysen und -bewertungen aufgrund der umfassenden Betrachtung von Lebensgemeinschaften und deren Entwicklung durchzuführen. Das heißt, das Ziel des Naturschutzes sollte von der bisherigen Priorität der Erhaltung der Rote-Liste-Arten hin zum Schutz der Artenvielfalt und Diversität verlagert werden. Unter effizientem Naturschutz kann somit die Errichtung eines Systems korrespondierender NSG verstanden werden, in denen sowohl der Bestand seltener Arten als auch viele artenreiche Lebensgemeinschaften bewahrt werden sollen. Nicht nur der Schutz einzelner Arten, sondern die Bewahrung der repräsentativen Flora und Fauna soll nach FISCHER (1991) das ökologische Gleichgewicht im Naturhaushalt über den Aufbau eines sogenannten Biotopverbundsystems aufrecht erhalten helfen. Neuere naturwissenschaftliche Bewertungsvorschläge stellen bereits auf umfassendere (ökologische) Gebietsuntersuchungen (vgl. allgemein etwa MÜHLENBERG 1990, für den ornithologischen Bereich z. B.: BEZZEL 1982) und komplexere Bewertungsverfahren (so z.B. PLACHTER 1992, Übersicht in: PLACHTER 1991) ab. Bei diesen neueren Bewertungsverfahren wurden (bisher) allerdings weder in der Auswahl der einzelnen Bewertungskriterien noch in deren Handhabung einheitliche Maßstäbe entwickelt. Es wird

allein mit der Kenntnis der ökologischen Kriterien gearbeitet, ohne sie jedoch zu standardisieren (MARTENS 1993). Das führt zwangsläufig dazu, daß sich derartige naturschutzfachliche Landschaftsbewertungsverfahren nur schwer in der Praxis werden durchsetzen können, obwohl dies dringend nötig wäre.

Naturwissenschaftlich fundierte Gebietsanalysen stellen gleichwohl nur die Datengrundlage für die anschließend durchzuführende naturschutzfachliche Wertung dar. Gerade deshalb sollten die Anforderungen an die ökologische Gebietsbewertung nicht überspannt werden. So sollte beispielsweise bereits die Feststellung genügen, daß in einem bestimmten Gebiet eine gewisse Vielzahl an Arten zu erwarten sein dürfte und daher die NSG-Würdigkeit indiziert wird. Dies ist allerdings eine Frage der normativen Wertung. Diese Bewertung hat sich an den abstrakten Zielen und Grundsätzen sowie an den spezialgesetzlichen Normierungen der maßgeblichen Naturschutzgesetze zu orientieren.

Auf diese gesetzliche Wertung wurde bisher ebenfalls nur unzureichend Rücksicht genommen. Das zeigt sich beispielsweise daran, daß eine Inschutznahme i. S. des § 13 BNatSchG sich von seinem Inhalt her keineswegs nur auf die Erhaltung bereits bestehender und als schutzwürdig erkannter Gebiete beschränkt. Vielmehr bestimmt § 1 Abs. 1 BNatSchG und die dem BNatSchG inhärente Systematik, daß NSG zugleich auch die Merkmale des Pflegens und Entwickelns aufweisen können, so daß die Ausweisung als NSG auch Flächen erfassen kann, die momentan noch nicht, aber in absehbarer Zukunft aufgrund natürlicher Entwicklung (Sukzession) oder aufgrund landespflegerischer Eingriffe und Maßnahmen zu schutzwürdigen Gebieten werden können. Weil dieser Aspekt bisher zu wenig Berücksichtigung fand, plant nun der Gesetzgeber in der Novellierung des BNatSchG explizit die Zweckbestimmung der Entwicklung von Biotopen und des Naturhaushaltes im Rahmen des in § 13 I BNatSchG zu betonen (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT 1992).

5. Fazit

Die Kenntnis darüber, wie Naturschutzbehörden die Schutzwürdigkeit eines Gebietes als NSG i. S. des § 13 Abs. 1 BNatSchG auslegen und schließlich bewerten, birgt für den ehrenamtlichen Naturschutz die Chance in sich, bei angestrebten NSG-Ausweisungen schon im Vorfeld bei der Auswahl der Gebiete eine mögliche Kooperation mit den Naturschutzbehörden effektiv koordinieren zu können. Diskrepanzen zwischen behördlicher Bewertung des betreffenden Naturgebietes und der naturschutzfachlichen Beurteilung durch engagierte Private resp. Verbände können somit vermieden werden. Aus Gründen der Effizienz für den Naturschutz als auch aus Gründen der Zeitersparnis ist eine aufeinander abgestimmte Zusammenarbeit zwischen Naturschutzbehörde und privaten Naturschutzbemühungen unerlässlich. Daß dies leider derzeit nicht genügend praktiziert wird, spiegelt sich unter anderem auch in der resignierten Bemerkung eines Naturschutzbehörden-Leiters wieder, die im Rahmen der Um-

frage abgegeben wurde: „In der Summe gibt es kaum Kooperation mit den Naturschutzverbänden. Sie fühlen sich zu sehr als Kontrollorgane auch der Naturschutzbehörden. Unterstützende Informationsmitteilungen sind selten, Fehler und Mängelhinweise zahlreicher. Wirklich konstruktive Zusammenarbeit ist leider die Ausnahme und nicht die Regel.“ Eines wirklich effektiven Naturschutzes wegen sollte dies aber gerade nicht der Fall sein.

5. Literatur

- BERNDT, R., HECKENROTH, H. & WINKEL, W (1975):
Vorschlag zur Einstufung regional wertvoller Vogelbrutgebiete. – *Vogelwelt* 96, 224-226.
- (1978):
Zur Bewertung von Vogelbrutgebieten. – *Vogelwelt* 99, 222-226.
- BEZZEL, Einhard (1982):
Vögel in der Kulturlandschaft. – Ulmer Stuttgart.
- BLAB, J. (1992):
Isolierte Schutzgebiete, vernetzte Systeme, flächendeckender Naturschutz? – *Natur und Landschaft* 67 (9), 419-424.
- BRAHMS, M., VON HAAREN, C. & SCHOMERUS, T. (1988):
Vollzugsdefizite im Naturschutz und Strategien zur Durchsetzung von Naturschutzansprüchen. – *Landschaft und Stadt* 20 (4), 145-150.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (1992):
Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes. Internes Papier (52 S.) vom 21. September 1992 mit Begründung (135 S.) vom 8. Oktober 1992.
- FISCHER, M. (1991):
Die Anpassung des Naturschutzrechts an die Erfordernisse modern verstandenen Naturschutzes und die Bedeutung anderer Rechtsgebiete bei der Durchsetzung naturschützerischer Ziele, dargelegt anhand des Konzeptes des Biotopverbundsystems. Dissertation an der Juristischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn.

- HELB, H.-W (1993):
Vögel in der ökologischen Landschaftsbewertung. Vortrag auf der 126. Jahresversammlung der Deutschen Ornithologen-Gesellschaft vom 11. September 1993.
- LORZ, A. (1985):
Naturschutzrecht. München.
- LÜBBE-WOLFF, G. (1993):
Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung. – *Natur und Recht* 5, 217-229.
- MARTENS, U. (1993):
Ornithologie und Naturschutzrecht. – *Ornithologische Mitteilungen* 45 (5), 141-144.
- MARTENS, U., MERX, O. & CRAMER, H. (in Vorb.):
Verwaltungsvollzug des Naturschutzrechts. (voraussichtlich: *Natur und Recht* 1994).
- MÜHLENBERG, M. (1990):
Langzeitbeobachtungen für Naturschutz – Faunistische Erhebungs- und Bewertungsverfahren. – *Berichte der Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege* 14, 79-100.
- PLACHTER, H. (1991):
Naturschutz; 1. Auflage, Stuttgart, Jena.
- (1992):
Grundzüge der naturschutzfachlichen Bewertung. – *Veröffentlichungen für Naturschutz und Landschaftspflege in Baden-Württemberg* 67, 9-48.
- SCHINK, A. (1985):
Naturschutzgebietsfestsetzung und Grundeigentum. – *Agrarrecht* 15 (7), 185-193.
- SCHOMERUS, T. (1987):
Defizite im Naturschutzrecht; Dissertation an der Juristischen Fakultät, Göttingen.

Anschrift des Verfassers:

Uwe Martens
HOLOS – Europäisches Forschungs- und Rechtsinstitut für ökonomische und ökologische Umweltfragen
GbRmbH
Valentin-Becker-Str. 11/2
D-97072 Würzburg

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Berichte der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege \(ANL\)](#)

Jahr/Year: 1993

Band/Volume: [17_1993](#)

Autor(en)/Author(s): Martens Uwe

Artikel/Article: [Zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe bei der Begründung der Schutzwürdigkeit von möglichen NSG nach § 13 Abs. 1 BNatSchG in der Verwaltungspraxis 121-124](#)