

Über die Tauglichkeit des Naturschutzrechts

Peter Fischer-Hüftle

Wenn es nur nach den Gesetzen ginge, dürfte es um den Naturschutz in Deutschland nicht schlecht bestellt sein. Ein Bundesnaturschutzgesetz und diverse Landesnaturschutzgesetze nennen umfassende Ziele und geben der Verwaltung verschiedene Mittel zu deren Durchsetzung in die Hand. Die Verwaltung hierzulande steht in dem Ruf, ihre Aufgaben hervorragend zu erfüllen, sie scheut keinen Vergleich mit anderen Ländern. Trotzdem gerät das, was wir "Natur" nennen, immer mehr in Bedrängnis.

Auf den ersten Blick könnte man versucht sein, nach Mängeln im Rechtssystem zu forschen. In der Tat hat das Naturschutzrecht Schwächen bereits in seiner Struktur, d.h. dem Nebeneinander von Bundesrecht und Landesrecht. Vorschriften, die das Tauziehen im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene halbwegs unbeschädigt überstanden haben, bleiben jahrelang ohne Konsequenzen für die Praxis, weil sie nicht in Landesrecht umgesetzt werden. Die Biotopschutzvorschrift des § 20 c BNatSchG besteht seit über fünf Jahren, und erst wenige Bundesländer haben ihr Landesrecht entsprechend geändert bzw. ergänzt - Bayern übrigens nicht. Dabei bietet sich wiederum die Möglichkeit, die Debatte, die bereits auf Bundesebene geführt wurde, im Land nachzuholen und die Regelung abzuschwächen, bis sie kaum mehr erkennbar ist.

Ich möchte hier nicht in eine Erörterung darüber eintreten, wie man das geltende Naturschutzrecht im einzelnen verbessern könnte. So schlecht ist das Naturschutzrecht im übrigen gar nicht, wenn man es auch an einigen Stellen durchaus wirkungsvoller ausgestalten könnte. Die Frage wäre schon eher, was das Recht überhaupt für den Naturschutz leisten kann.

Die Soziologie soll schon in den 20er Jahren zu der Erkenntnis gekommen sein, man könne eine Gesellschaft nicht nur mit Gesetzen regieren. Wenn es in der Straßenverkehrsordnung heißt, daß man in unübersichtlichen Kurven nicht überholen darf, so wird dies den meisten unserer Mitmenschen als blanke Selbstverständlichkeit erscheinen. Auch wenn es diese Vorschrift nicht gäbe, würden die meisten danach handeln, schon aus Eigeninteresse heraus. Derzeit ist schwer vorstellbar, daß Vorschriften zum Schutz der Natur auf einen derartigen Konsens stoßen und dadurch einen ähnlichen Grad von Überzeugungskraft erreichen können. Vor allem ist der direkte Bezug zum Eigeninter-

se hier nicht so leicht herzustellen (eher schon beim Technischen Umweltschutz, insbesondere bei Luft- und Wasserverschmutzung, obwohl auch dort die langfristige Sicherung der Lebensgrundlagen gegenüber vordergründigen Wirtschaftsinteressen keinen leichten Stand hat). Die Schwelle, jenseits derer man sich selbst konkret betroffen fühlt, ist im Naturschutz recht hoch und sehr unterschiedlich ausgeprägt. Sehr treffend ist dazu der Titel eines Aufsatzes, den Prof. ALTNER von der Universität Regensburg verfaßt hat: "Müssen in der Donau Fische sein?"

Ich glaube, man kann sich dem Kern des Problems dadurch nähern, daß man noch eine weitere Frage stellt, nämlich: Müssen Produktion, Einkommen, Konsum, Verkehr, Freizeit ständig zunehmen? Man muß sich darüber im klaren sein, daß das Naturschutzrecht innerhalb unserer Rechtsordnung vor deren gesellschaftlichem Hintergrund einen ausgesprochenen Fremdkörper darstellt. Unsere Rechtsordnung ist darauf ausgerichtet, menschliche Aktivitäten und mit ihnen verbundene Eingriffe in Natur und Landschaft zu fördern und zu ermöglichen. Alle Gesetze, die irgendwelche Genehmigungsverfahren vorschreiben, haben ja nicht den Zweck, die ihnen unterworfenen Tätigkeiten und Projekte unmöglich zu machen, sondern im Gegenteil sie unter Beachtung bestimmter Anforderungen in kontrollierbarer Form durchführen zu lassen. Das war schon beim Inkrafttreten der ersten Gewerbeordnung im vorigen Jahrhundert so, und daran hat sich im Grunde nichts geändert. Dies ist Ausdruck einer kulturellen Grundeinstellung, die den Europäern eigen ist und dazu geführt hat, daß sie im Lauf der Zeit ihren zivilisatorischen Einfluß über den Erdball verbreitet haben.

Wenn das Naturschutzrecht den zahllosen Nutzungsansprüchen seine Anforderungen entgegengesetzt, so führt das zwangsläufig in vielen Fällen dazu, daß gewisse Dinge eben nicht gemacht werden können, unterlassen werden müssen, zumindest aber erschwert und verteuert werden. Überdies ist das Naturschutzrecht in den meisten Fällen von genau derselben Verwaltung zu vollziehen, die ein Genehmigungsverfahren zu bearbeiten hat, das von der Tendenz her darauf ausgerichtet ist, etwaige Hindernisse möglichst zu beseitigen. Das ist etwa so, wie wenn man ein Auto mit einer Fahrradbremse zum Stehen bringen will. So verwundert es auch nicht, wenn ein Naturschutz-Abteilungsleiter seufzt: "Wir können doch nicht im-

mer alles verhindern!" Und so ist es auch weiter nicht erstaunlich, wenn bei der Handhabung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung der kritische Passus über die Abwägung der beiderseitigen Ansprüche in der Praxis oft dadurch ausgeschaltet wird, daß man bestimmte Maßnahmen einfach als Ausgleich für Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft deklariert, auch wenn dies selbst bei großzügiger Betrachtung nicht zutrifft.

So wird auch meine Schlußfolgerung nicht überraschen, die darauf hinausläuft, daß das Naturschutzrecht zwar sehr wichtig und notwendig ist, aber kein Patentrezept darstellt, das man nur entsprechend zu verbessern träuchte. Immerhin könnte ein Verbandsklagerecht schon durch seine bloße Existenz bewirken, daß bei Interessenabwägungen die Belange des Naturschutzes nicht deshalb unter den Tisch fallen, weil kein Kläger in Sicht ist.

Davon abgesehen führt aber kein Weg an der Erkenntnis vorbei, daß Rechtsvorschriften alleine nicht geeignet sind, im gesellschaftlichen Bewußtsein verankerte Grundpositionen wesentlich zu verändern. Man kann daher vom Naturschutzrecht nicht erwarten, daß es alleine in der Lage ist, die mit unserer Lebens- und Wirtschaftsweise verbundene, immer stärkere Flächennutzung und die damit verbundene Zurückdrängung von Natur spürbar und rechtzeitig zu bremsen. Trotz der seit 1970 eingetretenen Rechtsänderungen, die in gewisser Weise durchaus Verbesserungen sind, sind Erscheinungen wie Raumverbrauch, Aussterben von Tier- und Pflanzenarten usw. aktueller denn je; und ich will hier nur noch einen Aspekt hervorheben, der auch im Naturschutzrecht zu kurz kommt, nämlich die zunehmende Durchdringung der gesamten Landschaft mit Lärm, der mir schon so manches Mal den Aufenthalt in einer eigentlich für die Erholung geeigneten Gegend verleidet hat.

Das Naturschutzrecht ist Teil einer Strategie, die von außen her und meist in repressiver Form auf die Naturnutzer einwirkt und dadurch Widerstände hervorruft oder verstärkt. Diese punktuelle Konfrontation ließe sich verringern, wenn das gesamte Rechts- und Wirtschaftssystem ökologische Gesichtspunkte mehr in den Vordergrund stellen würde. Wichtig wäre, die Ziele des Naturschutzes von vorneherein in das Handeln von Privatpersonen und Unternehmen einerseits und des Staates andererseits zu integrieren und sie zu einem Anliegen der gesamten Gesellschaft zu machen. Die üblichen Beschwörungsformeln in Sonntagsreden, bei Touristikmessen und sonstigen Gelegenheiten reichen dazu nicht aus, wenn sich die alltägliche Praxis nicht ändert.

Wie soll in einem Grundstückseigentümer die freiwillige Bereitschaft entstehen, eine feuchte Mulde so zu lassen wie sie ist, anstatt sie aufzufüllen, wenn anderswo Feuchtflächen gleich im Dutzend einem Großprojekt weichen müssen? Dieses "*Quod licet Jovi, non licet bovi*" läßt sich juristisch trefflich begründen. Es fördert aber nicht die Akzeptanz des Naturschutzes, sondern vielleicht eher die Überzeugung, was dem einen per förmlichem Verfahren an Naturverbrauch zugestanden werde, müsse sich der andere notfalls durch Schaffung vollendeter Tatsachen holen. Damit sind dann auch die Behörden wieder beschäftigt. Man müßte sich einmal darüber Rechenschaft ablegen, ob es richtig ist, daß ein Projekt nur groß oder wichtig genug sein muß, um dadurch auch bedeutende Belange des Naturschutzes letzten Endes überwinden zu können.

Selbstverständlich benötigt der Naturschutz auch ausreichende Finanzen, denn mit dem Schlagwort von der Sozialbindung des Eigentums ist es hier nicht getan. Wenn 19 Orchideenwiesen - sei es legal oder illegal - zerstört worden sind, ist es für den Eigentümer der 20. Orchideenwiese nicht leicht einzusehen, daß er jetzt Nutzungsbeschränkungen wegen der Seltenheit dieser Pflanzen aufgrund der "Situationsgebundenheit" seines Grundstücks - oder wie immer diese Begriffe lauten - hinnehmen muß. Immerhin gibt es in solchen Fällen Ausgleichsleistungen, wobei es wiederum kontraproduktiv ist, wenn die Naturschutzbehörde zwar die Nutzungsbeschränkungen anordnen darf, die Auszahlung der Zuschüsse aber anderen Behörden überantwortet wird.

Vielleicht geht einmal der Trend dahin, daß sich Sponsoren nicht nur für Sportveranstaltungen, sondern auch für Schutzgebiete finden. Dann könnten sich recht reizvolle Konstellationen ergeben. Wie wäre es etwa, wenn eine Autobahn durch ein Schutzgebiet gebaut werden soll, das von einer großen Automobilfirma gesponsert wird?

Im Grunde ist Naturschutz eine kulturelle Leistung. Es geht um die Frage, wie die Welt aussehen soll, in der wir leben (möchten). Den dazu nötigen Konsens kann das Recht nicht ersetzen, aber durchsetzen und verstärken.

Anschrift des Verfassers:

Vorsitzender Richter
Peter Fischer-Hüftle
Bayer. Verwaltungsgericht
Haidplatz 1
D-93047 Regensburg

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

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

Jahr/Year: 1993

Band/Volume: [1_1993](#)

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

Artikel/Article: [Über die Tauglichkeit des Naturschutzrechts 13-14](#)