©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Laufener Seminarbeitr. 1/96, S. 27-36 • Akad.Natursch.Landschaftspfl. (ANL) - Laufen/Salzach 1996

Internationale Anforderungen an die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes

Andreas FISAHN

1 Einleitung

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

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

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

2 Anforderungen von Richtlinie und Konvention an die Schutzgebietskategorien des BNatSchG

2.1 Erstellung einer Liste von Schutzgebieten nach der FFH-Richtlinie

Die Entwicklung der Novellierungsnotwendigkeiten, die sich aus der FFH-Richtlinie an das BNatSchG ergeben, ist kompliziert, da das Regelwerk der Richtlinie in verschiedene Richtungen quer zu den Normen des BNatSchG liegt. Nach dem System des BNatSchG steht es im freien Ermessen der Bundesländer, Gebiete als Schutzgebiete auszuweisen, wobei die Schutzgebiete in verschiedene Kategorien mit unterschiedlichen Schutzstufen, unterschiedlicher ökologischer Bedeutung und unterschiedlicher Größe unterteilt werden. Nach der FFH-Richtlinie ist die Bundesrepublik zunächst nur verpflichtet, eine Liste mit möglichen Schutzgebieten zu erstellen und der Kommission zu übergeben. In einem ausführlich geregelten Abstimmungsverfahren wird aus den Listen der Mitgliedstaaten ein europäisches System von Naturschutzgebieten mit dem Namen "Natura 2000" erstellt.

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

Zu bedenken ist allerdings, daß durch die Aufnahme eines Gebietes in die Liste eine Vorentscheidung für eine Ausweisung des Gebietes als Schutzgebiet im Rahmen von Natura 2000 getroffen wird. Zwar werden durch die Aufnahme in eine Liste noch keine Grundrechte berührt, mit der Ausweisung als Schutzgebiet ist das jedoch oftmals der Fall. Da die Gefahr besteht, daß die Beteiligung Betroffener, die üblicherweise vor der Schutzgebietsausweisung in den landesrechtlichen Vorschriften vorgesehen ist[1], nach dem Abstimmungsverfahren zwischen Mitgliedstaaten und Kommission faktisch leerläuft, scheint es wünschenswert bzw. aufgrund der verfahrensrechtlichen Garantien des Rechtsstaates erforderlich[2], die Betroffenen vor der Aufnahme eines Gebietes in die Liste zu hören. Umgekehrt würde die Beteiligung von Naturschutzverbänden gemäß § 29 BNatSchG[3] nach Festlegung der Natura 2000-Gebiete zur bloßen Form herabsinken, bzw. Erweiterungsvorschläge zwangsläufig im Dschungel der Bürokratie stecken bleiben. Kurz: Mit der Erstellung der Listen werden Fakten geschaffen, die die Verfahrensgarantien leerlaufen lassen. Die Beteili-

1 vgl. § 23 BremNatSchG.
2 vgl. BVerfGE 53, 30(59ff); Goerlich, H., Grundrechte als Verfahrensgarantie, passim, Maurer, H., Allgemeines Verwaltungsrecht, § 4 Rnr. 42.
3 und den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, z.B. § 43 BremNatSchG.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

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

2.2 Grundsätzliche Vergleichbarkeit des Schutzniveaus

Es ist zu fragen, ob "Natura 2000" als besonderes Schutzgebiet neben den bisherigen Schutzgebieten normiert werden muß. Die andere Möglichkeit ist, daß die Schutzgebietskategorien des BNatSchG zur Ausweisung der Schutzgebiete von "Natura 2000" verwandt werden. Letzteres ist grundsätzlich möglich, da die Richtlinie keine Vorgaben macht, mit welcher Bezeichnung die Mitgliedstaaten die Schutzgebiete ausweisen. Voraussetzung ist aber, daß das Schutzniveau mit den Vorgaben der Richtlinie übereinstimmt, wobei zu berücksichtigen ist, daß die Vorgaben der Richtlinie sehr detailliert sind, so daß den Mitgliedstaaten nur die perfekte Umsetzung[5] bleibt.

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

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

Eine andere Meinung führt zu dem Ergebnis, daß die Vorschriften ein etwa gleiches Schutzniveau haben, da die Formulierung "nach Maßgabe näherer Bestimmungen" in § 13 BNatSchG so verstanden wird, daß in der Schutzverordnung zwingend nur die Gebote und Verbote enthalten sein müssen, die zur Erreichung des Schutzzweckes erforderlich sind, d.h. daß auch abweichende Regelungen vom absoluten Veränderungsverbot erfolgen können[6] Ein vergleichbares Niveau besteht dann, weil auch die von der Richtlinie geforderten Schutzmaßnahmen am Erforderlichkeitsprinzip orientiert sind.

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

2.3 Verpflichtung zur Bestimmung eines vernetzten Systems von Schutzgebieten

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

Ausreichend berücksichtigt ist im BNatSchG die von Konvention und Richtlinie geforderte Pflege von Landschaftselementen und biologischen Ressourcen außerhalb der Schutzgebiete. Neben die Schutzgebiete mit hohem Schutzniveau treten im BNatSchG die übrigen Schutzgebiete und schützenswerten Naturbestandteile sowie das grundsätzliche Eingriffsverbot mit Genehmigungsvorbehalt des § 8 BNatSchG. Dieses Schutzregime dürfte den recht unbestimmten Anforderungen von Richtlinie und Konvention an den Schutz außerhalb der Schutzgebiete genügen. Allerdings findet sich der Gedanke der Vernetzung und abgestimmten Schutzrichtung im BNatSchG nicht wieder[7]. Die Schutzgebiete werden jeweils isoliert betrachtet, ein kohärentes System, das Wanderung und genetischen Austausch wildlebender Arten ermöglicht, ist nicht vor-

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

5 vgl. Ipsen, Gemeinschaftsrecht, S. 459.

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

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

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

gesehen[8]. Der Gedanke der Vernetzung ist zunächst bei der Erstellung der Listen zu berücksichtigen, besser ist es, ihn im BNatSchG festzuschreiben.

2.4 Ausnahmeregelungen

2.4.1 Nicht beabsichtigte Härte

Nach Feststellung der grundsätzlichen Vergleichbarkeit des Schutzniveaus der Naturschutzgebiete und der für "Natura 2000" verlangten Schutzmaßnahmen, sind nun die möglichen Ausnahmen zu betrachten und zu vergleichen. Ausnahmen von den Verboten und Geboten sind nach der FFH-Richtlinie dann möglich, wenn eine Verträglichkeitsprüfung am Maßstab des Erhaltungszieles ergeben hat, daß das "Gebiet als solches" durch Pläne und Projekte nicht beeinträchtigt wird. Ausnahmen bei grundsätzlicher Vereinbarkeit mit den Belangen des Naturschutz[9] sind nach deutschem Recht (§ 31 Abs.1 Nr.1 BNatSchG) in Fällen nicht beabsichtigter Härte möglich. Die deutsche Vorschrift stellt damit auf soziale Gesichtspunkte ab, während die Richtlinie ökologische Belange in der Vordergrund stellt. Eine Veränderung des Schutzgebietes "als solches", die die Richtlinie verbietet, kann nur als Veränderung des Charakters des Schutzgebietes, der nur durch gravierende Änderungen erreicht werden kann, verstanden werden[10] Ausnahmegenehmigungen wegen besonderer Härte dürfen gemäß § 31 BNatSchG nur erteilt werden, wenn dies mit den Belangen des Naturschutzes vereinbar ist. Eine solche Vereinbarkeit kann für Ausnahmen mit gravierenden Auswirkungen auf ein Naturschutzgebiet sicher nicht angenommen werden. Dann ist die Ausnahmeregelung des § 31 Abs.1 Nr.1 a) BNatSchG mit der FFH-Richtlinie (= RL) vereinbar.

2.4.2 Umweltverträglichkeitsprüfung

Die RL fordert eine Umweltverträglichkeitsprüfung vor Abweichungen von den Schutzmaßnahmen. Nicht eindeutig ist dabei, ob auf die UVP-Richtlinie (83/189 EWG) Bezug genommen und auf das dort geforderte Verfahren der Umweltverträglichkeits prüfung verwiesen wird[11], da der Wortlaut nur eine "Prüfung auf Verträglichkeit ... mit den Erhaltungszielen" vorschreibt und insofern nicht eindeutig ist. Dagegen spricht, daß ein wesentliches Element der UVP, nämlich die Öffentlichkeitsbeteiligung in der FFH-Richtlinie gesondert normiert ist. Wenn hier nicht auf die UVP-Richtlinie verwiesen wurde, ist davon auszugehen, daß eine Verträglichkeitsprüfung in jedem Fall stattfinden muß. Damit fordert die FFH-Richtlinie mehr als im UVP-Gesetz verwirklicht ist, da gemäß § 3 UVP-Gesetz nur bestimmte Vorhaben der Prüfung unterliegen. So läßt sich der Vorschrift eine erhöhte Anforderung an die Verträglichkeitsprüfung im Verwaltungsverfahren entnehmen, das insoweit zu formalisieren ist. Die Prüfungspflicht bezieht sich darüber hinaus nicht nur auf Projekte, sondern schon Pläne müssen unter diesem Gesichtspunkt geprüft werden. Schließlich sind Pläne und Projekte gemeint, die das Gebiet beeinträchtigen können, was nicht nur Pläne und Projekte erfaßt, die sich direkt auf das Gebiet beziehen oder innerhalb der Gebietes verwirklicht werden sollen, sondern auch solche, die das Gebiet von außen beeinträchtigen können. Diese Gedanken finden sich im BNatSchG nicht wieder und sind dort zu implementieren.

2.4.3 Gründe des Gemeinwohls

Nach deutschem Recht sind Befreiungen, auch wenn Belange des Naturschutzes beeinträchtigt werden, aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls zulässig. (§ 31 Abs.1 Nr.2) Die FFH-Richtlinie verlangt, daß Vorhaben, für die die Verträglichkeitsprüfung negativ ausfiel, nur "aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses" Ausnahmegenehmigungen erhalten. Obwohl die deutsche Formulierung etwas weicher ist, dürfte sie den Anforderungen an die nationalstaatliche Umsetzung genügen, da bei der Ausfüllung der Generalklauseln in der Rechtsanwendung keine praktisch bedeutsamen Differenzen auftreten dürften und die Mitgliedstaaten Ziele einer Richtlinie bei grundsätzlicher Wahlfreiheit praktisch wirksam umsetzen müssen[12]

2.4.4 Alternativlösungen und Ausgleichsmaßnahmen

Keine ausdrückliche Entsprechung in deutschen NatSchG findet die Verpflichtung der FFH-Richtlinie zur Prüfung von Alternativlösungen und zu Ausgleichsmaßnahmen. Alternativlösungen müssen allerdings z.T. im Rahmen der Ermessensentscheidungen in den geforderten Abwägungsprozess[13] einge-

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

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

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

11 So Winter, ZUR 94, 310.

12 Schweitzer/Hummer: Europarecht, S. 81.

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

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

hen, z.T. müssen sie allerdings im Prüfungsprozess der Behörden nicht berücksichtigt werden[14] Aber auch soweit die Verpflichtung auf Prüfung von Alternativlösungen im deutschen Recht nur eine inhaltliche Verstärkung ist, ist diese sinnvoll, weil einer Verpflichtung im gesetzlichen Tatbestand ein höheres Gewicht mit Auswirkungen auch in der Rechtsanwendung zukommt.

Ausgleichsmaßnahmen sind in § 8 BNatSchG vorgeschrieben für Eingriffe, d.h. für Veränderungen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können. Unter diese sehr einschränkende Definition des Eingriffs[15] ist nur eine kleinere Teilmenge der genehmigungspflichtigen Veränderungen in Naturschutzgebieten zu subsumieren[16] Erfaßt werden durch die Ausgleichsverpflichtung des § 8 BNatSchG auch nicht alle Veränderungen, für die nach der FFH-Richtlinie Ausgleichsmaßnahmen vorgeschrieben werden. Zwar müssen die Pläne und Projekte, für die Ausgleichsmaßnahmen vorgeschrieben werden, das Schutzgebiet als solches beeinträchtigen, also nicht unerheblich beeinträchtigen. Die Erheblichkeit der Veränderung bezieht sich aber auf die Schutzziele des Systems und bleibt damit hinter der nachhaltigen Beeinträchtigung des Naturhaushaltes und Landschaftsbildes weit zurück, so daß § 8 BNatSchG die nach der Richtlinie erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen nicht abdeckt. In Bezug auf Alternativlösungen und Ausgleichsmaßnahmen erfüllt also das Schutzniveau des § 13 BNatSchG i.V.m. § 31 BNatSchG die Anforderungen der FFH-RL nicht.

2.4.5 Eingeschränkte Ausnahmen für prioritäre Gebiete

Schließlich findet sich das strengere Schutzniveau, das die RL für Gebiete mit prioritären Lebensraumtypen oder Arten vorsieht, im den Regelungen des BNatSchG zu den Naturschutzgebieten nicht wieder[17] Prioritär sind nach der Begriffsbestimmung vom Verschwinden bedrohte Lebensräume oder bedrohte Arten, die in den Anhängen zur Richtlinie jeweils gekennzeichnet sind. Während nach der Richtlinie Vorhaben in Gebieten mit prioritären Lebensraumtypen oder Arten nur aus Gründen des menschlichen Gesundheitsschutzes, der öffentlichen Sicherheit, mit günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder nach Stellungsnahme der Kommission genehmigt werden können, ist nach deutschem Recht eine Befreiung von den Verboten und Geboten eines Naturschutzgebietes unterschiedslos aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls zulässig.

2.4.6 Zusammenfassung zu den Ausnahmen

Damit läßt sich für den Vergleich der Ausnahmen zusammenfassend feststellen, daß die Regelungen des BNatSchG zur Ausweisung von Naturschutzgebieten den Anforderungen an das Schutzniveau von "Natura 2000" annähernd entsprechen. Novellierungsbedarf besteht im wesentlichen bei den Ausnahmegenehmigungen bzw. Befreiungen. Eine Anpassung ist zu bewerkstelligen, indem die Befreiungsvorschriften, die hinter der Klammer (Art.31 gilt für alle Schutzgebiete) angesiedelt sind, für die Naturschutzgebiete in die Klammer gezogen und entsprechend modifiziert werden. Daneben bleibt selbstverständlich die - m.E. weniger elegante - Alternative, ein neues Schutzsystem "Natura 2000" neben den bestehenden Schutzgebieten gesetzlich zu verankern. Zu bedenken ist allerdings, daß eine entsprechende Verstärkung des Schutzniveaus für Naturschutzgebiete, dazu führen kann, daß die Bereitschaft der Länder weitere Schutzgebiete außerhalb von "Natura 2000" als Naturschutzgebiet auszuweisen, sinken könnte[18]. Diese rechtspolitischen Erwägungen seien - als etwas abseits vom Thema - dahingestellt

2.5 Schutzgebietsaufhebungen

Schließlich ist festzuhalten, daß die Mitgliedstaaten nach der Richtlinie verpflichtet sind, die Gebiete, die abschließend für das System "Natura 2000" vorgesehen sind, innerstaatlich als Schutzgebiete auszuweisen und vor allem: diese Ausweisung aufrecht zu erhalten. Da im BNatSchG - wie schon erwähnt - quasi anders herum gedacht wird, Ermächtigungsgrundlagen geschaffen werden, ist das "Wie" der Ausweisung geregelt, während das "Ob" im Ermessen der Länder steht. Da die Ausweisung aufgrund einer konstitutiven an die Allgemeinheit gerichteten Rechtsnorm erfolgt[19], kann diese Norm nach den allgemeinen Regeln, d.h. für Naturschutzgebietsausweisungen regelmäßig ohne besondere Schwierigkeiten, wieder aufgehoben werden. Wünschenswert ist deshalb neben der Verpflichtung durch die

14 z.B. Standortalternativen, insgesamt grundsätzliche Alternativen.

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

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

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

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

19 Meßerschmidt, a.a.O., § 12 Rnr. 3.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

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

2.6 Vogelschutzgebiete

Die von den Mitgliedstaaten aufgrund der Vogelschutzrichtlinie (79/409 EWG) als Vogelschutzgebiet ausgewiesenen Gebiete werden (automatisch) Bestandteil des Netzes "Natura 2000" (Art. 3 I S.3). Für diese Gebiete gelten die Schutzpflichten der FFH-Richtlinie, d.h. sie treten an die Stelle der Pflichten aus der Vogelschutzrichtlinie (Art. 7). Offen bleibt nach der Richtlinie, ob die Vogelschutzgebiete den Schutzmaßnahmen von Gebieten mit prioritären Lebensraumtypen oder Arten unterliegen sollen, oder ob die allgemeinen Schutzmaßnahmen gelten. Das Santona[20]- und das Leybuchturteil[21] legen es allerdings nahe, für Schutzgebiete mit Liste I-Vögeln die strengeren Schutzmaßnahmen anzuwenden[22]

3 Novellierungsbedarf im Artenschutzrecht

3.1 Schutzvorschriften im Vergleich

3.1.1 Kategorienbildung

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

Das BNatSchG sieht Schutzmaßnahmen allgemein für alle wildlebenden Tiere und Pflanzen vor. Einem strengeren Schutz unterliegen "besonders geschützte Tiere und Pflanzen". Der strengste Schutz gilt für "vom Aussterben bedrohte Tiere und Pflanzen"[23]
Dabei muß man sich die strengeren Schutzstufen jeweils als Teilmenge der allgemeinen Schutzstufe vorstellen[24], d.h. es gilt z.B. der allgemeine Schutz wildlebender Tiere auch für Tiere der anderen Schutzstufen[25]
Nach der FFH-Richtlinie gibt es zwei Schutzstufen, nämlich die "Streng zu schützenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse" und die "Tier und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse, deren Entnahme aus der Natur und Nutzung Gegenstand von Verwaltungsmaßnahmen sein können". Für Arten der ersten Kategorie, also für die streng zu schützenden Arten, schreibt die FFH-Richtlinie ein Schutzniveau zwingend vor. Für die zweite Kategorie stellt die Richtlinie sowohl das "Ob" als auch das "Wie" der Erhaltungsmaßnahmen in das Ermessen des Mitgliedstaates.
Versucht man die Kategorien abzugleichen, kommt man zunächst begrifflich zu dem Resultat, daß das Schutzniveau der streng zu schützenden Arten nach der FFH-Richtlinie dem der besonders geschützten Arten nach BNatSchG vergleichbar sein müßte. Während das Schutzniveau für die übrigen Arten von gemeinschaftlichen Interesse mit dem allgemeinen Schutzniveau für wildlebende Arten vergleichbar sein müßte. Dieser begrifflichen Vergleichbarkeit entspricht eine Vergleichbarkeit auf der Rechtsfolgenseite, wie die folgende Synopse zeigt:

3.1.2 Synopse der Schutzbestimmungen
(siehe Übersicht auf folgender Seite)

3.1.3 Anpassung der Listen

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

---

20 EuGH v. 2.8.1993, Rs. C - 355/90 = ZUR 1994, 305.
21 EuGH v. 28.2.1991, Rs. C - 57/89, vgl. dazu: Winter: Der Säbelschnäbler als Teil fürs Ganze, NuR 1992, 21.
22 Winter: Etappensieg für den weißen Löffler, ZUR 94, 308.
23 Schon begrifflich geht diese Kategorienbildung durcheinander. Während die "wildlebenden Tiere" und "vom Aussterben bedrohten Tiere" auf der Ebene empirischer Daten zur Tierpopulation anzusiedeln sind, bezeichnet "besonders geschützte Tiere" ein Schutzregime, also schon die Rechtsfolge. Alle drei Begriffe sind hier als Kategorien für Schutzregime zu behandeln.
24 Louis, a.a.O., § 20e, Rnr. 1; Bender/Sparwasser: Umweltrecht, Rnr. 134ff.
25 Kompliziert ist es allerdings, einzelne Arten diesen Schutzstufen zuzuordnen. Das Gesetz (§ 20e III BNatSchG) verweist zur Bestimmung der besonders geschützen Arten auf den Anhang II des Washingtoner Artenschutzabkommens - identisch mit dem Anhang A II der EG-VO 3626/82 und auf den Anhang C der zit. EG-VO. Darüber hinaus werden die besonders geschützten Arten durch die Anlage 1 (§ 1 BArtSchVO) und die Anlage 2 Spalte 2 (§ 4 BArtSchVO) BArtSchVO bestimmt. Die vom Aussterben bedrohten Arten werden in Anhang I Washingtoner Abkommen = Anhang A I EG-VO 3626/82 (§ 20e III BNatSchG), durch den Anhang C Teil 1 der zit. EG-VO (Art. 3 I EG-VO stellt Anhang C Teil 1 dem Anhang I WA gleich, so daß die Verweisung in § 20e III BNatSchG, wonach die Arten des Anhangs C der EG-VO nur zu den besonders geschützten gerechnet werden, weist in die Irre) und durch Anlage 2 Spalte 3 BArtSchVO bestimmt (§ 4 BArtSchVO).

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Tierartenschutz im Vergleich

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

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

Pflanzenartenschutz im Vergleich

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

Schutz anderer Tier- und Pflanzenarten

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

Fang- und Tötungsverbote

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

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

3.1.4 Verbot von Fangmethoden

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

3.1.5 Anzupassende Vorschriften

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

3.2 Ausnahmeregelungen

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

3.2.1 Erlaubte Abweichungen nach Art. 16 FFH-Richtlinie

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

zum Schutz wildlebender Tiere und Pflanzen sowie natürlicher Lebensräume;

zur Verhütung ernster Schäden an Kulturen, der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern;

im Interesse der Volksgesundheit, der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses;

zu Zwecken von Forschung und Unterricht, schließlich zur Entnahme und Haltung geschützter Arten unter strenger Kontrolle und im Einzelfall.

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

3.2.2 Weitere Ausnahmen nach BNatSchG

Darüber hinaus ist bundesrechtlich eine grundsätzliche Ausnahmeregelung für Handlungen im Rahmen einer ordnungsgemäßen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft vorgesehen, soweit die besonders geschützten Arten nicht absichtlich beeinträchtigt werden (§ 20f Abs.3 kurz: Landwirtschaftsklausel). Gestützt auf § 20 Abs.2 BNatSchG, wonach die Vorschriften u.a des Forst-, Jagd- und Fischereirechts von den Artenschutzvorschriften unberührt bleiben (Unberührtheitsklausel), vertritt die h.M. weiterhin einen generellen Vorrang des Jagd- und Fischereirechts, d.h. es wird von einer subsidiären Geltung des Naturschutzrechtes ausgegangen[26] Diese Generalvorbehalte für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft sowie das Jagdrecht sind mit der FFH-Richtlinie nicht vereinbar.

3.2.2.1 Die Landwirtschaftsklausel des § 20f Abs. 3 BNatSchG

(1) Landwirtschaftsklausel als Ausnahmevorschrift

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

Der Wortlaut der Vorschrift läßt jedoch keinen Zweifel aufkommen, daß es sich um eine Ausnahmevorschrift handelt. Zum gleichen Ergebnis kommt die genetische Auslegung; der Gesetzgeber wollte unmißverständlich Ausnahmen für die Landwirtschaft usw. vorsehen[27]

Die Bundesregierung hatte den Ausnahmecharakter der Vorschrift im Rechtsstreit vor dem Europäischen Gerichtshof um die Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie[28] nur deshalb bestritten, da durch die umschriebenen Tätigkeiten, z.B. die ordnungsgemäße Bodennutzung keinesfalls ein absichtlicher Verstoß

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

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

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

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

gegen den Vogelschutz vorliegen könne. Der Europäische Gerichtshof ist diesen Ausführungen der Bundesregierung nicht gefolgt, da durch den Begriff "ordnungsgemäße Bodennutzung" absichtliche Handlungen nicht ausgeschlossen seien[29] In der Konsequenz wurde das Verbot absichtlicher Beeinträchtigungen ausdrücklich in den Gesetzestext aufgenommen.

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

Zweifelhaft ist aber, ob dieser Ausschluß absichtlicher Handlungen, wie er im Anschluß an die Europäische Gerichtshof-Entscheidung in § 20f Abs.3 BNatSchG erfolgt ist, den Erfordernissen der FFH-Richtlinie entspricht[30], die wie die Vogelschutzrichtlinie nur absichtliches Fangen oder Töten sowie absichtliche Störungen und Zerstörungen (Art 12 Abs.1 a-c) verbietet. Aus der Begründung des Gesetzentwurfes läßt sich nämlich ersehen, daß nach dem Willen des Gesetzgebers dem Absichtsbegriff der Vorschrift eine sehr enge Definition zu Grunde gelegt werden sollte. Dort heißt es: "Die objektiv schädigenden Handlungen müssen aber Folgen der zulässigen Tätigkeiten sein, die sich regelmäßig nicht vermeiden lassen. Wer nur anläßlich der günstigen Gelegenheit dieser Tätigkeit Schädigungshandlungen begeht, kann sich auf die Ausnahme nicht berufen."[31]

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

Absicht ist strafrechtlich dann gegeben, wenn es darauf ankommt, den tatbestandlichen Erfolg herbeizuführen, dabei muß der erstrebte Erfolg nicht Endziel sein und es ist gleichgültig ob der Erfolg gewünscht oder innerlich bedauert wird[32]. Die vom Gesetzgeber für zulässig gehaltenen, regelmäßig nicht vermeidbaren Handlungen können aber durchaus die verbotene Beeinträchtigung zum Ziel haben. Weiterhin reicht zur Erfüllung des strafrechtlichen Absichtsbegriffs in anderen Zusammenhängen auch dolus directus, d.h. Kenntnis und Wille der Verwirklichung der schädigenden Handlung.[33])

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

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

In anderen Fällen kommt es für die Umsetzung der FFH-Richtlinie nicht auf die absichtliche Beeinträchtigung an, da die von der FFH-Richtlinie vorgesehenen Verbote keine subjektiven Merkmale enthalten, sondern objektiv auf die Vermeidung von Beeinträchtigungen abstellen. Für die Handels-, Transport- und Besitzverbote[34], von denen § 20f Abs.3 und § 20g Abs.1 Nr.1-3 BNatSchG eine Befreiung vorsehen, ist der Ausschluß nicht absichtlichen Handelns begrifflich sinnlos, trotzdem ist er nach dem Wortlaut in BNatSchG vorgesehen. Mit der FFH-Richtlinie ist das nicht vereinbar, weil deren Besitz- und Verkehrsverbote ausnahmslos gelten.

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

(4) Ausnahmeregelung der FFH-Richtlinie nicht eingehalten

Wenn der Absichtsbegriff der Landwirtschaftsklausel nicht mit der Richtlinie kompatibel ist, bzw. die Richtlinie objektive Gebote und Verbote aufstellt, kann ein Abweichen von diesen nur unter Einhaltung der engen Tatbestandsvoraussetzungen des Art.16 der Richtlinie normiert werden. Nach dieser Bestimmung hat der Mitgliedstaat die Ausnahme auf die Fälle zu beschränken, in denen es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt. Sie muß sich auf einen der in Art.16 Abs.1 abschließend aufgezählten Gründe stützen und eine Überwachung durch die Kommission gemäß Art.16 Abs. 2, 3 ermöglichen[35] Für die Vogelschutzrichtlinie hat der Europäische Gerichtshof festgestellt, daß die Landwirtschaftsklausel sich nicht auf einen der dort ähnlich formulierten Ausnahmegründe stützt und stützen könne[36]. Diese Feststellung wird man zwanglos auf das Verhältnis der Klausel zu Art. 16 FFH-Richtlinie übertragen können.

3.2.2.2 Unberührtheitsklausel

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

29 EuGH v. 17.9.87, Rs. 412/85 (Kommission ./. Deutschland) = NuR 1988, 53 f.
30 und letztlich auch der Vogelschutzrichtlinie.
31 BT-Drs. 10/5064, S. 22; vgl. oben das ausführliche Zitat.
32 BGHSt 21, 283.
33 vgl. Schönke/Schröder StGB § 15, Nr. 64 ff, 83 ff.
34 In der Vogelschutzrichtlinie nicht normiert.
35 vgl. dazu die Argumentation des EuGH zur Vogelschutzrichtlinie, ebenda.
36 ebenda.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

gründe verlassen wird. Da nach dem Grundsatz der Spezialität das Artenschutzrecht des BNatSchG auch ohne die Klausel des § 20 Abs. 2 BNatSchG durch Ausnahmeregelungen der dort genannten Gesetze verdrängt werden kann[37], ist eine Anpassung dieser Gesetze an die internationalen Vorgaben ebenfalls erforderlich.

3.3 Überwachung des unbeabsichtigten Fangens und Tötens von Tieren

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

3.4 Überlegungen nicht nur zur Rechtsästhetik

Die Artenschutzvorschriften des BNatSchG sind nachträglich in das Gesetz eingefügt worden, um völkerrechtlichen Vorgaben, wie das Washingtoner Artenschutzabkommen und die Vogelschutzrichtlinie[38], im deutschen Recht umzusetzen. Inzwischen besteht aber ein Nebeneinander von internationalen Vorgaben, EU-Verordnungen und Richtlinien, Bundesrecht und Landesrecht, das das Artenschutzrecht insgesamt recht unübersichtlich macht[39]. Eine derartige Unübersichtlichkeit erschwert die Rechtsanwendung schon für ausgebildete Juristen[40] und kann den juristischen Laien, der z.T. Adressat der Verbote und Gebote ist (vgl. die Bußgeldvorschriften § 30 BNatSchG), überhaupt nicht mehr erreichen. Das sog. Vollzugsdefizit wird so vorprogrammiert. Deshalb erscheint eine grundsätzliche Reform zur Vereinheitlichung der Vorschriften (und Listen) dringend geboten.

4 Ziele und Prinzipien

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

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

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

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

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

4.2 Novellierung der Ziele des BNatSchG

4.2.1 Ziele und Grundsätze des BNatSchG

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

Die Pflanzen und Tierwelt (§ 1 Abs.1 Nr.3) soll als Bestandteil der Natur und Landschaft so geschützt werden, daß die Erhaltung der Lebensgrundlage des Menschen und seine Erholung gesichert sind. Dieser Wortlaut der Zielbestimmung läßt in Bezug auf den Artenschutz immerhin eine restriktiv funktionalistische Auslegung zu[41] Damit soll nicht der m.E. unfruchtbare Streit zwischen anthropozentrischen und ökozentrischen Ansätzen wiederholt werden. Dazwischen gibt es weitere Differenzierungen. Eine mit dem Wortlaut vereinbare restriktiv funktionalistische Auslegung der "Erhaltung der Lebensgrundlage" kann zu dem Ergebnis kommen, daß diejenigen Arten, die nicht unmittelbar Lebensgrundlage der Menschen sind und deren Schutz nicht unmittelbar vorteilhaft ist, auch nicht zu schützen sind. Das ist mit den internationalen rechtlichen Vorgaben, die die Artenvielfalt unabhängig von ihrer Funktion schützen, unvereinbar.

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

37 Louis, a.a.O. § 20, Rnr. 8.
38 Deren korrekte Umsetzung mußte deshalb hier nicht geprüft werden.
39 Vgl. Fn. 37, zur problematischen Bestimmung besonders geschützter und vom Aussterben bedrohter Arten.
40 So auch Bender/Sparwasser, a.a.O., Rnr. 1350 f.
41 So wird vertreten, daß Naturschutz nur zum Vorteil der Menschen betrieben werden soll. (OVG-Koblenz, NuR 87, 275).

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

falt sowie deren natürliche Lebensräume und Lebensbedingungen zu schützen sind.

4.2.2 Verhältnis Ziele-Grundsätze

Was in der Konvention und der FFH-Richtlinie weitgehend übereinstimmend[42] als Ziel bestimmt wird, findet sich in § 2 Nr.10 BNatSchG also nicht als Ziel, sondern als Grundsatz des Naturschutzes wieder. Die Grundsätze werden wiederum als beispielhaft aufgezählte Mittel zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes verstanden. Ob den Anforderungen von Richtlinie und Konvention damit entsprochen wird, hängt von der Bestimmung des Verhältnisses von Zielen und Grundsätzen sowie ihrer Funktion in der Rechtsanwendung ab.

Zunächst spricht der Wortlaut der Normen für eine geringere Bewertung der Erhaltung der Artenvielfalt im BNatSchG und damit für einen Anpassungsbedarf. Allerdings werden Ziele und Grundsätze in der Literatur oftmals nur als Anhaltspunkte für die Gesetzesauslegung und die zumeist im Rahmen anderer Planungsgesetze erforderliche Abwägung verstanden. Dabei sollen Ziele nicht der Abwägung unterliegen, während Grundsätze abwägbar seien[43] Letztere Unterscheidung ist schon wegen § 1 Abs.2 BNatSchG, der eine Abwägung der Ziele vorschreibt, wenig überzeugend.
Zudem läßt sich die Bedeutung von Zielen nicht auf Anhaltspunkte für die Auslegung reduzieren. In der neueren Rechtstheorie[44] wird zwischen Prinzipien, die ein Optimierungsgebot beinhalten, und Regeln, die strikte Gebote und Verhaltensregeln normieren, unterschieden[45]. Sowohl Ziele wie Grundsätze sind auf der Ebene der Prinzipien[46] anzusiedeln. Da Prinzipien nicht nur eine Hilfsfunktion für die teleologische Auslegung zukommt, sondern eigenständige Optimierungsgebote mit zwar grundsätzlicher, aber bedingter Nachrangigkeit gegenüber Regeln vorliegen[47], ist die Frage der Rangfolge innerhalb der Prinzipien auch bei der Rechtsanwendung von entscheidender Bedeutung. Die im Gesetz ausdrücklich formulierte Nachrangigkeit des Grundsatzes der Artenvielfalt gegenüber den Zielen ist deshalb mit den Zielbestimmungen von Richtlinie und Konvention nicht vereinbar, mit der Konsequenz, daß die Erhaltung der Artenvielfalt und der Vielfalt der Ökosysteme ohne eindimensional funktionalistische Rückbeziehung auf die menschlichen Lebensgrundlagen in die Zielbestimmung des BNatSchG aufzunehmen ist.

Anschrift des Verfassers:

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

42 Ob natürliche Lebensräume zum Zwecke der Erhaltung der Artenvielfalt, so die RL, oder selbst als Bestandteil der biologischen Vielfalt geschützt werden, so die Konvention, begründet m.E. keinen inhaltlichen Unterschied.
43 Louis, BNatSchG § 1, Rnr. 1; Hoppe, DVBI. 1993, 681; BVerwG, DVBI. 1992, 1438.
44 Wenn man Theorien, die von der Grundsätzlichen Dysfunktionalität von Zielbestimmungen in den Konditionalprogrammen des Rechts für die programmierende Funktion des Rechts ausgehen (vgl. Lumann, Das Recht der Gesellschaft), beiseite läßt.
45 vgl. Alexy, R., Theorie der Gundrechte, S. 75 f.
46 deutsch: Richtschnur, Grundsatz.
47 vgl. Alexy, R., a.a.O. S. 121 f, der die Grundrechtsdogmatik der BVerfG damit wohl auf den Begriff bringt.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

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

Jahr/Year: 1996

Band/Volume: 1_1996

Autor(en)/Author(s): Fisahn Andreas

Artikel/Article: Internationale Anforderungen an die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes 27-36