

SEMINARERGEBNIS

Naturschutz und Recht

1. - 3. Okt. 1980 in Hohenbrunn

Die zunehmend häufigere Befassung der Kreisverwaltungsbehörden und Gerichte mit Rechtsfragen des Naturschutzes und der Landschaftspflege und das davon herrührende Informationsbedürfnis der dort tätigen Entscheidungsträger war Grund, diesen Personenkreis zu einem 3-tägigen Gedanken- und Erfahrungsaustausch einzuladen.

Ziel des von ca. 40 juristischen Staatsbeamten, Staatsanwälten, Landesanwälten und Richtern aus ganz Bayern besuchten Fachseminars war es einerseits, die im juristischen Alltag oft hintenan stehenden fachlichen Grundlagen des Naturschutzes zu erörtern, andererseits die Praxis der Anwendung neuerer einschlägiger Rechtsvorschriften zu diskutieren.

Schwerpunkt der Behandlung ökologischer Grundlagen war die Darstellung der Funktion von Gewässern und Feuchtgebieten in der Landschaft und ihr Schutz.

Unsere Gewässer werden bis zum heutigen Tag weitgehend nutzungsorientiert betrachtet. Demzufolge werden ökologische Aspekte in vielen Fällen nur indirekt über gütebeeinflusste Gewässernutzungen berücksichtigt; z.B. kann ein zur Forellenzucht vorgesehenes Gewässer, ohne dieses Wirtschaftsziel zu gefährden, nicht mit Abwässern belastet werden.

In zahlreichen ähnlich gelagerten Fällen werden mit der Verfolgung des Wirtschaftszieles (z.B. Trinkwassergewinnung) gleichzeitig ökologische Forderungen erfüllt.

Die zentrale Bedeutung der Gewässerreinigung hat in der parlamentarischen Arbeit auf Länder-, Bundes- und EG-Ebene ihren Niederschlag gefunden: Erinnerung sei an die zähen Verhandlungen des Bundes mit den Ländern über das seit 1. Jan. 1978 in Kraft getretene Abwasserabgabengesetz, an die Mindestanforderungen an die Abwasserreinigung (1. SchmutzwasserVwV v. 24.1.1979) oder an die im Laufe der letzten Jahre erlassenen EG-Gewässerschutzregelungen. Für Bayern gelten die Ziele seines Landesentwicklungsprogramms (Teil B XI 4.4 f.): "Die noch unbelasteten Gewässer mit Güteklasse I und I-II sind zu schützen" und "Saniert

werden sollen grundsätzlich Gewässer, die die Güteklasse II unterschreiten."

Mit Gewässerreinhaltemaßnahmen ist oft ein vergrößerter Erholungs- und Siedlungsdruck verbunden. Ihm kann aber nicht dadurch begegnet werden, daß man notwendige Reinhaltemaßnahmen unterläßt. Vielmehr sollte versucht werden, besonders schutzwürdige, naturbelassene Gewässer dem Erholungsbetrieb durch neugeschaffene, eigens für die Erholungsnutzung gestaltete Wasserflächen wie Baggerseen zu entziehen.

Im Gegensatz zu Wasserreinhaltemaßnahmen führen Aktivitäten des Wasserbaus, der Wasserkraftnutzung und der Schifffahrt fast regelmäßig zu Konflikten mit den Zielen des Natur- und Landschaftsschutzes. Veränderungen der Geschiebeführung, des Grundwasserstandes, der Struktur der Uferzonen und damit oft verbunden eine Verschlechterung der Selbstreinigungsvorgänge sind oft unausbleibliche Folgen von Eingriffen in den Wasserhaushalt von Landschaften. Nach neueren Untersuchungen führt Stauhaltung zu einer deutlichen Artenverarmung bei Wasserlebewesen. Dagegen ist die durch Abwärmeeinleitung von Wärmekraftwerken bedingte biozönotische Veränderung im Gewässer nach bisheriger Erkenntnis ohne Belang.

Insgesamt ist der Gewässerschutz heute keine Frage mehr der Gesetzgebung, sondern Aufgabe der vollziehenden Gewalt. Eine Schwerpunktaufgabe ist die Reduzierung der durchschnittlich zu 95 % vom Menschen bedingten Phosphatbelastung unserer Gewässer durch die sogenannte Fällungsreinigung. Des weiteren gilt es, die wenigen, noch natürlich verbliebenen Gewässerstrecken zu erhalten.

Noch wesentlich ungünstiger als um die Situation der Gewässer ist es um die der Feuchtgebiete bestellt. Da die Bedeutung der Feuchtgebiete im Naturhaushalt nicht jedermann unmittelbar einleuchtet und Feuchtgebiete als solche kaum wirtschaftlich nutzbar sind, droht ein weiterer Rückgang der ohnehin nur noch wenig erhaltenen Flächen.

Neben dem Einfluß auf Umweltfaktoren, wie z.B. auf das Klima ihrer näheren Umgebung (Luftfeuchtigkeit, Temperatur) dienen Feuchtgebiete mit ihren speziellen standörtlichen Bedingungen hauptsächlich als Lebensräume seltener Tier- und Pflanzenarten. Mehr als ein Viertel aller 487 in der Roten Liste aufgeführten bedrohten Farn- und Blütenpflanzen Bayerns sind Charakterarten von Feuchtgebieten und durch deren enormen Rückgang zum Aussterben verurteilt.

Was tun? In Frage kommt eine Ausweisung von Feuchtgebieten als Schutzgebiet, insbesondere als Naturschutzgebiet nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz. Der Anteil der Feuchtgebiete an bestehenden Naturschutzgebieten ist relativ gering. Da nach bisheriger Erfahrung ein Zeitraum von mindestens 5 Jahren von der Einleitung des Verfahrens bis zur Unterschutzstellung als Naturschutzgebiet anzusetzen ist, wird es als ein möglicher Modus der Verfahrensbeschleunigung angesehen, die Zuständigkeit zur Ausweisung von Naturschutzgebieten von der obersten Dienstbehörde auf die Bezirksregierungen zu verlagern. Daß mit einer Verwirklichung dieses Vorschlags das Problem noch keineswegs gelöst ist, zeigt die bis zur Novellierung des Bayer. Naturschutzgesetzes noch mögliche Ausweisung von flächenhaften Naturdenkmälern. Das nach dem Gesetz relativ einfache Verfahren (Zuständigkeit: untere Naturschutzbehörde) wird oft durch die nahezu regelmäßigen Einwendungen der Grundeigentümer oder aber auch durch mangelnde Bereitschaft von Landratsämtern erheblich verzögert, wenn nicht gar zu Fall gebracht.

Auch mit dem Aufkauf schützenswerter Feuchtflächen durch Gebietskörperschaften und dem Naturschutz dienende Vereine allein ist es nicht getan. Trotz des bisher staatlicherseits überlicherweise gewährten Zuschusses von 80 % zum Ankauf dieser Gebiete bleibt bei manchen noch das Problem der Pflege, z.B. die notwendige herbstliche Mahd bei Streuwiesen. Hier fehlt es vor allem an kundigen Arbeitskräften. Für diesen Zweck eingesetzte Zivildienstleistende bedürfen meist einer eingehenden fachlichen Anleitung.

Zweifellos wäre es für den Schutz der Feuchtgebiete am besten, ohne gesetzliche Restriktionen auszukommen. Da verbliebene Feuchtflächen meist im Besitz von Landwirten sind, bräuchte man diese "nur" von der Bedeutung der Feuchtflächen als wichtigen Teil des Naturhaushalts und unserer Lebensgrundlage zu überzeugen. Trotz vieler unternommener Versuche scheint dies angesichts der immer wieder zu beobachtenden Drainagen eine schier unlösbare Aufgabe zu sein. In diesem Zusammenhang kann es nur ein schwacher Trost sein, wenn Gerichte bisweilen Bußgelder Vereinen zuweisen, die solch bedrohte Gebiete aufkaufen wollen, um ihre Zerstörung zu verhindern.

Die Trockenlegung von Feuchtflächen diene auch als Beispiel für die Klarlegung des Rechtsbegriffes "Eingriff in den Naturhaushalt", der in mehreren Referaten als wichtiger Punkt herausgestellt wurde. Die Eingriffsregelung ist eine der grundlegenden Bestimmungen der Naturschutzgesetze des Bundes und der Länder:

§ 8 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

Art. 6 Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNatSchG)

Was unter einem Eingriff im Sinne des BNatSchG zu verstehen ist, ist im dortigen § 8 Abs. 1 definiert: "Eingriffe in Natur und Landschaft sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können."

Zur Beurteilung, ob ein Eingriff in den Naturhaushalt dessen Leistungsfähigkeit beeinträchtigt, sind folgende Punkte unbedingt zu beachten:

1. Die uns umgebende belebte Umwelt stellt ein vernetztes System im Sinne eines Wirkungsgefüges dar. Komplizierte Regulationsvorgänge im Naturhaushalt führen oft zu überraschenden Wechsel- und Rückwirkungen.
2. Zur Erhaltung der Tier- und Pflanzenarten bedarf es der Sicherung oder Bereitstellung geeigneter Lebensräume.
3. Natürliche Ökosysteme sind nur teilweise regenerierbar bzw. am gleichen Platz oder an einer anderen Stelle wiederherzustellen.

Jeder Eingriff in ein Ökosystem bedeutet grundsätzlich eine Stoff- und Energieentnahme und/oder Stoff- und Energieeingabe, die immer Wirkungen hervorruft, mögen sie auch von einem außenstehenden Betrachter nicht (sofort) erkennbar sein.

Es ist Aufgabe der Entscheidungsträger an damit befaßten Verwaltungsstellen und Gerichten zu ergründen, welcher Art die Reaktionen der Bestandteile des Naturhaushalts auf Eingriffe sind oder sein können und wie sich Veränderungen der unmittelbar betroffenen Bestandteile des Naturhaushalts für andere, umliegende Funktionsbereiche auswirken. Zur Vermeidung von Schäden im Naturhaushalt, auch wenn diese bei einem geplanten Eingriff im vornherein noch nicht exakt beschrieben werden können, ist bei der Abwägung der Belange des Naturschutzes mit anderen Interessen immer danach zu fragen, ob der geplante Eingriff nicht vermieden oder wenigstens in seiner Wirkung auf den Naturhaushalt abgeschwächt werden kann. Nur wenn dies nicht möglich ist, ist ein Ausgleich in einem räumlichen und funktionellen Zusammenhang mit dem Ort des Eingriffs durchzuführen. Ausgleichsflächen sollten daher im wesentlichen qualitativ gleichwertige ökologische Funktionen erfüllen wie verlorengelassene Flächen.

Erweist sich eine Ausgleichsmaßnahme im räumlichen Zusammenhang mit der Planungsmaßnahme als undurchführbar, so soll ein Schadensausgleich, die sogenannte Ersatzmaßnahme, an anderer Stelle vorgenommen werden. Auch diese Ersatzmaßnahme soll am besten in der gleichen Gemeinde, unbedingt aber in der gleichen naturräumlichen Einheit erfolgen.

In Baden-Württemberg kann unter gewissen Bedingungen "Ersatz" durch eine finanzielle Ausgleichsabgabe geleistet werden. Ob diese Regelung auch für Bayern angestrebt werden soll, eventuell im Zusammenhang mit der Errichtung eines Naturschutzfonds, ist noch umstritten. Die als Ersatzmaßnahme häufig in Frage kommende Neuschaffung von Biotopen ist in Einzelfällen auch für Fachbehörden mangels spezifischer Erkenntnisse noch ein Experimentierfeld. In der Regel reichen aber die vorhandenen Kenntnisse aus, um erfolgte Schäden annähernd auszugleichen. Bei Großbaumaßnahmen empfiehlt sich in jedem Fall die Hinzuziehung einer "ökologischen Bauaufsicht".

Nach dem Bundesrecht ist eine Ausgleichs- oder Ersatzpflicht für Unternehmer nur dann vorgeschrieben, wenn für eine geplante Maßnahme nach anderen Rechtsvorschriften eine Gestattung vorgesehen ist. Diese zunächst als Freibrief für kleinere Vorhaben (sog. Bagatellfälle) erscheinende Regelung ist jedoch eingeschränkt: Einerseits sind gemäß § 8 Abs. 6 BNatSchG Behörden bei ihren von ihnen selbst veranlaßten Eingriffen an die Grundsätze der Eingriffsregelung gebunden, was z.B. beim Forststraßenbau wichtig sein kann. Andererseits ist es nach Art. 6 Abs. 3 BayNatSchG möglich, auch nicht gestattungspflichtige Vorhaben in die Eingriffsregelung miteinzubeziehen. Auch der Entwurf zur Novellierung des BayNatSchG sieht hier eine ähnliche Regelung vor, nachdem sogar bisher kaum belangbare Eingriffe in das Landschaftsbild wie Starkstromleitungen unter diese Regelung fallen.

Das in den Naturschutzgesetzen in gleicher Weise wie der Naturhaushalt vor Eingriffen geschützte Landschaftsbild, ist in seinem Wesensgehalt und Wert bisher viel zu wenig erkannt. Davon zeugt jedenfalls die immer mehr anzutreffende vom Menschen bedingte landschaftliche Monotonie, akzentuiert beispielsweise durch das von Berchtesgaden bis Flensburg "beheimatete", DIN-Normen entsprechende deutsche Einheitshaus. Die landschaftliche Eigenart als geschütztes Rechtsgut ist faktisch kaum einklagbar, da der Durchschnittsgeschmack des deutschen Bundesbürgers normsetzend ist und bei einem Abweichen

von der Norm mangels verlorengegangener Wertmaßstäbe einem beliebigen Herumdeuteln Tür und Tor geöffnet ist.

Dies macht eine Definition des Begriffs "landschaftliche Eigenart" notwendig. Es wurde vorgeschlagen, darunter diejenige Art und Weise zu verstehen, "wie sich die unbelebten und belebten Landschaftsfaktoren fügen und wie sie unter Einfluß des geistbestimmten, schöpferisch gestaltenden Wirkens des Menschen in der Zeit zu einem Erscheinungsganzen bestimmter Gestalt geprägt und überformt worden sind." Der Wert landschaftlicher Eigenart läßt sich an dem damit eng verbundenen und allerorts noch vertrauteren Begriff "Heimat" aufzeigen: Heimat, die analytisch betrachtet, auf unverwechselbarer, teils auf natürliche Gegebenheiten, teils auf Gestaltung durch den Menschen zurückgehender Eigenart beruht, ist wichtige Voraussetzung für die Identifikation ihrer Bewohner. Wer nicht Gefahr laufen will, heimatlos zu werden, muß deshalb die ihn umgebende Landschaft höher einschätzen als nur einen Produktionsort von Luft, Wasser und Nahrung oder als Standort für Wohnungen und Industrieanlagen.

Bei einem Eingriff in das Landschaftsbild ist deshalb darauf zu achten, daß Aufwand und Ertrag, das Verhältnis von preisgebender natürlicher zur dadurch ermöglichten menschlich geprägten kulturellen Ordnung sich ungefähr die Waage hält.

Ein äußerst wirksames Mittel Naturhaushalt und Landschaftsbild vor unbedachtsamen schädigenden Eingriffen zu bewahren, ist das Instrument der Planung, d.h. die auf eine räumliche Gebietseinheit bezogene Gegenüberstellung wirtschaftlicher Interessen mit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege und die abschließende Bewertung der verschiedenen Interessenslagen.

Sowohl die allgemeine Raumplanung (Landesplanung und Bauleitplanung) mit der ihr beigeordneten Fachplanung in Form der Landschaftsplanung als auch die projektbezogene Fachplanung in Gestalt eines landschaftspflegerischen Begleitplans helfen die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege klar darzustellen.

Die von mehreren Gemeinden verschmähte Aufstellung eines Landschaftsplans soll eine Hilfe bei der Einbringung fast stets zu beachtender ökologischer Gesichtspunkte in die Bauleitplanung sein. Sie bedeutet auf keinen Fall eine Einschränkung der in Art. 28 des Grundgesetzes garantierten Planungshoheit der Gemeinden. Eine Pflicht zur Aufstellung eines Landschaftsplans besteht außerdem nur, wenn es erforder-

lich ist, z.B. wenn im Gemeindebereich Seeufergrundstücke liegen. Eine Bindungswirkung eines Landschaftsplans für Privatleute ist nur gegeben, soweit der Inhalt eines Landschaftsplans in den Bebauungsplan übernommen worden ist. Gegen Festsetzungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Rahmen von Bebauungsplänen haben die Betroffenen die Möglichkeit einer Normenkontrollklage wie gegen sonstige Festsetzungen in Bebauungsplänen.

Der projektbezogene landschaftspflegerische Begleitplan muß immer Bestandteil der Genehmigung bzw. der Planfeststellung eines auf die Natur einwirkenden Vorhabens sein und nimmt an ihren Rechtswirkungen teil. Es ist unbedingt erforderlich, soll ein Ausgleich der Eingriffe sichergestellt werden, daß notwendige Festsetzungen in Begleitplänen auch die Bereiche erfassen, auf die sich Baumaßnahmen auswirken.

Strittig ist, inwieweit auch Enteignungsmaßnahmen auf Festsetzungen von landschaftspflegerischen Begleitplänen (z.B. im Wasserstraßenbau) gestützt werden können.

Ob der Naturschutz überhaupt im Rahmen unserer festgefügtten Eigentumsordnung eine wirkliche Chance hat, war bei den Seminarteilnehmern eine heiß diskutierte Frage.

Der Eigentumsbegriff ist fachlich ein Begriffsfeld, dessen Grenzen zwar fest abgesteckt sind, aber dessen Inhalte je nach spezifischer Rechtslage variieren können. So ist z.B. ein Zielkonflikt zwischen Naturschutzgesetz und Eigentumsgarantie gegeben, wenn sich nach Art. 22 Abs. 1 BayNatSchG das Betretungsrecht auf "alle Teile der freien Natur" erstreckt, während nach Ansicht des Bundesgerichtshofes das Eigentum - mit Ausnahme der zugelassenen Enteignung - gegen Entziehung und Beeinträchtigung geschützt ist.

Bezweifelt wurde, ob die für den Naturschutz relevanten und das Eigentum berührenden rechtlichen Eingriffsmöglichkeiten wie Vorkaufsrecht, Veränderungssperre, Eigentumssperre oder die sogenannte Duldungspflicht immer ausreichend seien, zumal sie teilweise nur örtlich eng begrenzt angewendet werden dürfen (Naturschutzgebiete, Nationalparke, Naturdenkmale).

Das Abgrenzungsproblem zwischen Sozialbindung und notwendiger Enteignung wird sich in den meisten Fällen auch weiterhin schwierig gestalten, obgleich die Rechtssprechung jüngst Grundsätze für eine

Lösung des Problems entwickelt hat: Danach wird im Enteignungsfall die Privatnützigkeit, bestehend aus Dispositionsbefugnis und Nutzungsmöglichkeiten des Berechtigten, völlig aufgehoben, im Sozialbindungsfall nur eingeschränkt. Wichtig ist diese Unterscheidung für die Entschädigung. Sie wird nur bei förmlicher Enteignung und bei sogenannten enteignungsgleichen Eingriffen gewährt, nicht wenn Sozialbindung vorliegt.

Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung in Naturschutzangelegenheiten ergeben sich außerdem durch Rechtszersplitterung und durch Probleme der Kompetenzordnung. So fallen z.B. die Kompetenzen für ein und dieselbe natürliche Resource Boden je nach Nutzungsart auseinander: Als Autobahn-Verkehrsweg oder als Naturschutzgebiet oder als Trinkwassergewinnungsgelände ist mal der Bund, mal das Land bzw. die Gemeinde zuständig.

Als mögliche Ursachen für eine im Naturschutz den brennenden Problemen nachhinkende Gesetzgebung und Rechtssprechung wurde ferner eine augenverschließende Zivilisationsgläubigkeit der Bevölkerung und eine oft fehlende Prioritätenfestsetzung der Politiker genannt.

Man verspricht allen Bürgern alles und keinem Bürger nichts, kurzum die Gesellschaft weiß nicht, was ihre Überlebensbasis ist.

Als gewichtiges Gegenargument gegen diese vorgebrachte Lageeinschätzung wurde gewertet, daß erst jüngst vom Bundesgesetzgeber durch das Achtzehnte Strafrechtänderungsgesetz vom 28.3.1980 (Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität) Grundtatbestände des für den Naturschutz üblichen Nebenstrafrechts in ein Hauptstrafgesetz überführt worden sind.

Damit werden die in der Nachkriegszeit in den meisten Bundesländern als Ordnungswidrigkeiten verfolgten rechtswidrigen Eingriffe in den Naturhaushalt jetzt mit Kriminalstrafe geahndet. Darunter fallen die Verunreinigung eines Gewässers (§ 324), schädigende Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft und Verursachung von Lärm (ausgenommen: Fahrzeuge, § 325), umweltgefährdende Abfallbeseitigung (§ 326), unerlaubtes Betreiben von Anlagen (§ 327), unerlaubter Umgang mit Kernbrennstoffen (§ 328), die Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete (§ 329) und bestimmte Fälle des Freisetzens von Giften (§ 330 a). Bei schwerer Umweltgefährdung erstreckt sich der Strafrahmen von drei Monaten bis zu fünf Jahren, in besonders schweren Fällen von sechs Monaten bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe (§ 330 StGB).

Der Artenschutz, dessen Verletzung gleichfalls kriminellen Unwertgehalt besitzen kann, fällt nicht unter die neuen Vorschriften des Strafgesetzbuches. In Bayern ist ein wesentlicher Teil des Artenschutzes im Naturschutzergänzungsgesetz vom 29.6.1962 geregelt. Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmungen dieses Gesetzes werden als Ordnungswidrigkeiten mit einer Geldbuße bis zu DM 20.000,--, in besonders schweren Fällen bis zu DM 50.000,-- geahndet. Die Bewehrung der Nichteinhaltung der Vorschriften der kürzlich (25.8. 1980) erlassenen Bundesartenschutzverordnung mit Bußgeld wurde den Ländern als Aufgabe zugewiesen.

Als Gesamtergebnis des Fachseminars kann festgehalten werden, daß das Naturschutzrecht in seiner heutigen Form einem umfänglichen, mannigfaltigen und in manchen Teilen noch nicht bestellten Feld gleicht. Doch dürfen kleine Lücken der Effizienz des Naturschutzes in Rechtsprechung und Verwaltung keinen Abbruch tun.

Die Seminarteilnehmer trennten sich in dem Bewußtsein, daß der Vollzug des Naturschutzrechtes viel Mut, Sachkunde und eigenes Engagement erfordert.

Dr. H. Rall

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

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

Jahr/Year: 1980

Band/Volume: [4_1980](#)

Autor(en)/Author(s): Rall H.

Artikel/Article: [Naturschutz und Recht in Hohenbrunn 3-11](#)