

NATURSCHUTZ UND EIGENTUM

Gliederung

(U. Probst)

1. Vorbemerkung

2. Zur juristischen Dimension

2.1. Das Begriffsfeld 'Eigentum'

2.1.1. Definitionen und Funktionen

2.1.2. Die rechtlichen Eingriffs- und Planungsregelungen

2.1.2.1. Umlegung - Grenzlegung - Vorkaufsrecht - Veränderungssperre - Eigentumssperre - Duldungspflicht

2.1.2.2. Enteignung, enteignungsgleicher Eingriff - Sozialbindung und Entschädigung

2.2. Probleme der Rechtszersplitterung

2.3. Probleme der Kompetenzordnung

2.4. Rechtspolitische Aspekte

3. Zur gesellschafts-politischen Dimension

4. Schlußbemerkung

Fußnoten

NATURSCHUTZ UND EIGENTUM

1. Vorbemerkung

Es hieße Eulen nach Athen und Berge in die Alpen tragen, wollte man in einer Naturschutzakademie anfangen darüber zu sinnieren, was denn nun eigentlich 'Natur' und 'Naturschutz' sei. Auf den ersten Blick scheint es ein deplazierter Gedanke zu sein, dem darüber hinaus auch noch etwas Epigonales anhaftet. Doch da Sie alle, besser noch als ich, bestens mit dem topischen Kleinkrieg der Jurisprudenz vertraut sind und insofern zumindest der Milch der frommen Denkungsart von vorne herein -skeptisch- mißtrauen, darf ich Sie bitten, sich meinem "begrifflichen" Unbehagen und meiner "begrifflichen" Vorsicht zunächst einmal anzuschließen. Begriffshistorisch gilt wohl immer noch das Gesetz der Reziprozität, wie ich es einmal nennen möchte. Es meint: Die Häufigkeit der Verwendung eines Begriffes scheint sich in einer jeden Kulturstufe zur inneren Akzeptanz und Selbstverständlichkeit umgekehrt proportional zu verhalten: Je öfter und je nachhaltiger man von etwas spricht, desto weniger gefestigt scheint der dahinter stehende Denkinhalt zu sein. Ich darf Sie an dieser Stelle nur an das epochenmachende Schlagwort 'Freiheit' erinnern oder auch an die Worte 'Hunger' und 'Durst'. Kaum jemand spricht noch in unseren Breitengraden davon; unser mitteleuropäisches, "industrialisiertes" Bewußtsein hat deren Inhalte verdrängt. Dafür gehen uns andere Worte wie 'Umwelt', 'Natur' und 'Lebensqualität' um so flotter über die Lippen.

Obwohl ich nun mit Tom Jones' Tristan Shandy der Ansicht bin, daß "digressions are the heart of thinking"¹⁾, möchte ich nun doch, nach vorläufiger Aussparung einer kritischen Überprüfung des Naturschutzbegriffes, zum eigentlich Eigentlichen zurückkommen und mich, wenn

schon nicht gleich prometheisch mit dem Himmel der Naturschützer, so doch zumindest heldenhaft (ohne der Anmaßung heroisch zu werden) mit dem Eigentumsbegriff auseinandersetzen.

2. Zur juristischen Dimension

2.1 Das Begriffsfeld 'Eigentum'

2.1.1. Definitionen und Funktionen

Unter Eigentum im verfassungsrechtlichen Sinne versteht man Sacheigentum ebenso wie andere vermögenswerte private Rechte. Während der Aspekt des Sacheigentums schon terminologisch für Klarheit sorgt, unterliegen die 'vermögenswerten Rechte' einem breiten Interpretationsspielraum, der zumindest unter diesem Auslegungsaspekt kaum gestattet, von der "Dogmatik des Art. 14 GG" zu sprechen, wie das H. Schulte im Jahre 1979 in seinem gleichnamigen Buch getan hat. Der Vorwurf der Dogmatik, der natürlich primär auf das Sacheigentum zielt, ignoriert zum einen den vehementen Bedeutungswandel, dem das Eigentum in den letzten Jahrzehnten unterlag und vergißt zum anderen, daß schon die Väter des Grundgesetzes bei der Festschreibung der Eigentumsgarantie mehrere Bedeutungsschichten im Sinn hatten:²⁾ Nach ihrer Vorstellung war Eigentum zum einen Voraussetzung freier und selbstverantwortlicher Lebensgestaltung, zum anderen verstanden sie es im Sinne eines subjektiven Rechts zum Schutz gegen staatliche Gewalten, und zum dritten war es für sie Rechtsinstitut und Element einer objektivrechtlichen Ordnung des Gemeinwesens. Da im Zuge zunehmender Industrialisierung das private Eigentum nicht mehr allein Grundlage individueller Existenzsicherung blieb, sondern abgelöst wurde durch den Faktor Arbeit und die staatlicherseits gewährte Vorsorge und

Fürsorge, weitete sich das Eigentumsverständnis auch auf (subjektiv-) öffentliche Rechte und deren Nutzen für den Bürger, also deren Privatnützigkeit, aus. In Paranthese seien hier nur als Beispiele Gehaltsansprüche von Angehörigen des Öffentlichen Dienstes oder Ansprüche an die Rentenversicherung genannt. Wieweit sich die Eigentumsgarantie hierbei jedoch auch auf bloß staatliche Gewährleistungen erstreckt, wird vom Bundesverfassungsgericht restriktiver als vom Bundesgerichtshof interpretiert.⁵⁾ Nach dem Regelungsvorbehalt des Art. 14 Abs. 2 Satz 1 GG müßten im konkreten Fall nicht nur die Grenzen, sondern auch der Inhalt des Eigentums durch Gesetz bestimmt sein, um keine Rechtsunsicherheit aufkommen zu lassen.

Die schon vor der Jahrhundertwende aufkeimende Natur- und Umweltschutzidee, die erst nach dem 2. Weltkrieg ihre heutige Zündkraft erhielt, machte zum einen die - zumeist nur mitgedachte, aber selten artikulierte - Bindung des Eigentums an wirtschaftliche und sozialpolitische Zielsetzungen transparent, zum anderen schuf sie zusätzliche Zielkonflikte mit anderen rechtlichen Normen. Soll nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG in jedem Fall das Zuordnungsverhältnis und die Substanz des Eigentums nach Auslegung des Bundesverfassungsgerichts erhalten bleiben⁴⁾, so erstreckt sich nach Art. 22 Abs. 1 BayNatSchG das Betretungsrecht auf "alle Teile der freien Natur", und das, obwohl nach Ansicht des Bundesgerichtshofs das Eigentum - mit Ausnahme der zugelassenen Enteignung und Vergesellschaftung - gegen Entziehung und Beeinträchtigungen geschützt ist.⁵⁾ Völlig zu Recht hat darum schon 1960 Klaus Meyer darauf hingewiesen, daß die Nutzungsrechte nur die eine, die problemlosere Seite des Eigentumsinhalts seien, der auf der anderen Seite aber die Ausschließungsrechte gegenüber Dritten gegenüberstünden.⁶⁾

Ob diese Kritik so pauschal auch heute noch - oder heute erst recht - haltbar ist, soll im folgenden untersucht werden, indem der Katalog der rechtlichen Eingriffs- und Planungsregelungen aufgeblättert wird.

2.1.2 Die rechtlichen Eingriffs- und Planungsregelungen

2.1.2.1 Umlegung - Grenzlegung - Vorkaufsrecht - Veränderungsperre - Eigentumsperre - Duldungspflicht

Naturschutz und Landschaftspflege, jene "siamesischen" Begriffszwillinge, die kaum voneinander zu trennen sind, finden ihre Grenze aber auch ihre Unterstützung in boden- und baurechtlichen Regelungen, die in ihrer Nachhaltigkeit abgestuft sind: Wiewohl nicht in erster Linie als Instrumentarium des Naturschutzes gedacht, kann schon aus planerischen Gründen etwa eine Grundstücksneuordnung erforderlich werden. Die Rechtsinstitute dafür heißen 'Umlegung' und 'Grenzlegung'. Eine Umlegung⁷⁾ ist ein rechtlich geregeltes Grundstückstauschverfahren, dessen Grundprinzip darin besteht, weder Werteinbußen, noch Wertgewinne zu haben. Dieses Verfahren soll im sogenannten Umlegungsgebiet Grundstückskorrekturen vornehmen, die kraft Gesetzes eine Eigentumsübertragung ermöglichen und zwar außerhalb des Grundbuches.⁸⁾

Die Grenzregelung ist eine der Umlegung verwandte bodenordnende Maßnahme, beschränkt auf die Neuordnung einzelner unzweckmäßig geschnittener Grundstücksgrenzen.⁹⁾ -

Interessanter und wirksamer für naturschützerische Zwecke ist das sogenannte Vorkaufsrecht, das nach Art. 34 BayNatSchG dem Freistaat ebenso wie seinen Bezirken, Landkreisen, Gemeinden und kommunalen Zweckverbänden

eingeräumt wird; allerdings kann es nicht uneingeschränkt wahrgenommen werden: Es gilt nur für Grundstücke in Naturschutzgebieten, Nationalparks und Flächen mit Naturdenkmälern. Jene Flächen machen aber im ganzen Freistaat Bayern nicht mehr als 1,5 Millionen Hektar aus, das sind ungefähr 18 Prozent des bayerischen Staatsgebietes;¹⁰⁾ für 82 % der Gesamtfläche ist dieses Vorkaufsprivileg also außer Kraft. Ohne Wirkung bleibt es ebenfalls in der ungeschützten Gesamtlandschaft, solange spezielle Planungen fehlen.

Leicht begrifflich verwechselbar aber inhaltlich unterschiedlich sind Veränderungssperren und Eigentums-sperren:

Eine Veränderungssperre ist ein Hilfsmittel der Bauleitplanung, das auf zwei Jahre terminiert ist, aber auf vier Jahre verlängert werden kann. Für eine länger als vier Jahre dauernde Sperre muß in jedem Fall Entschädigung in Geld geleistet werden.¹¹⁾ Sperren von Eigentum in der freien Natur können nach Art. 30 Abs. 1 BayNatSchG vom Eigentümer, der sich etwa von Fremden belästigt fühlt, nicht eigenmächtig vorgenommen werden, sondern bedürfen der Genehmigung; auch können als Sperren nur rechtmäßige Anlagen verwendet werden, was, so kurios es klingen mag, nach Art. 32 Abs. 3 BayNatSchG nur solche Anlagen sind, die zur Zeit der Errichtung sowohl nach formellem als auch materiellem Recht vorschriftsmäßig waren und nicht verunstaltend wirken.

Zu den dargestellten Regelungen tritt nach § 10 BNatSchG und Art. 5 Abs. 2 BayNatSchG noch die sogenannte Duldungspflicht hinzu, worunter verstanden wird, daß ein Grundeigentümer wegen der Drittwirkung des Grundrechts auf Erholung und Naturerlebnis gewisse Einschränkungen hinzunehmen hat; dem Eigentümer bleibt es allerdings unbenommen, eine Sperre zu beantragen und die wird ihm gewährt werden, wenn die Grundstücksnutzung beeinträch-

tigt ist. Die Duldungspflicht gilt allerdings nicht rigoros, sondern ist nach Art. 34 BayNatSchG von vorne herein zugeschnitten auf Naturschutzgebiete, Nationalparke und Flächen mit Naturdenkmälern. Der Rest des naturbedeutsamen Grundeigentums entzieht sich somit der Einschränkungspflicht.

Auf der Stufenleiter der boden- und baurechtlichen Regelungen mit Naturschutzwirkung bleibt als wichtigste und schwerwiegendste Maßnahme jetzt noch die Enteignung anzusprechen.

2.1.2.2. Enteignung, enteignungsgleicher Eingriff - Sozialbindung und Entschädigung

Nach Art. 35 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG ist die Enteignung das äußerste Mittel der Eingriffsverwaltung zur Schaffung von Erholungsmöglichkeiten oder zur Verwirklichung von Natur- und Landschaftsschutz. Grundgesetzlich festgelegt ist, daß eine Enteignung nur zum Wohl der Allgemeinheit und unter gerechter Abwägung der Interessen von Allgemeinheit und Beteiligten stattfinden kann (Art. 14 Abs. 3). Eine höhere Verwaltungsbehörde als Enteignungsbehörde entscheidet über Zulässigkeit und Umfang der Enteignung. Im baurechtlichen Bereich kann nach § 109 Abs. 2 BauG ein Enteignungsverfahren schon vor Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplanes eingeleitet werden. Die dabei auftretende Frage, ob bei der Maßnahme das Eigentum in seiner Funktion ange-tastet wird, mithin keine sogenannte Sozialbindung vor-liege, wird damit bejaht: Trotz des langanhaltenden Theorienstreits zwischen der Zumutbarkeits- und der Einzelakttheorie hat die Rechtsprechung in der jüngsten Vergangenheit Grundsätze für eine zuverlässige Lösung des Abgrenzungsproblems zwischen Sozialbindung und not-wendiger Enteignung entwickelt, die auch vom Bundesver-waltungsgericht wiederholt zum Maßstab für naturschutz-

rechtliche Anordnungen gemacht worden sind:¹²⁾ Danach gilt ein Eingriff dann als Enteignung, wenn das Eigentum seiner wesenhaften Funktion innerhalb des gesamten Wirtschaftsprozesses entzogen und damit seinem eigentlichen Zweck entfremdet wird,¹³⁾ wohingegen bei der Sozialbindung die Verwendungsart des Eigentums erhalten bleibt. Die Privatnützigkeit, die sich zum einen aus der Dispositionsbefugnis, zum anderen aus den Nutzungsmöglichkeiten der Berechtigten zusammensetzt, wird also im Enteignungsfall völlig aufgehoben, im Sozialbindungsfall aber nur eingeschränkt. Aus eben diesem Grunde bleibt auch die sozialmotivierte Eigentumsbindung entschädigungslos, während nach Art. 13 Abs. 3 Satz 1 bei Enteignung Entschädigungspflicht besteht.¹⁴⁾ Die Frage ist, ob diese Entschädigungsregel für Zwecke des Naturschutzes funktionalisiert werden kann.

Nach dem Bundesbaugesetz erfolgt Entschädigung durch Geld oder Ersatzland unter bestimmten konkreten Voraussetzungen: Bei Veränderungssperre (§ 18), bei Versagen einer Baugenehmigung nach zuvor erteilter Bodenverkehrsgenehmigung (§ 21), bei Aufhebung älterer Erwerbsrechte nach Ausübung des Vorkaufsrechts (§ 28), bei bestimmten Erschließungsmaßnahmen (§ 26) und Vorarbeiten auf Grundstücken (§ 151). Auch planungsrechtliche Festsetzungen mit wirtschaftlich schweren Eingriffen lösen nach §§ 40, 42, 43 BBauG Entschädigungspflicht aus, ebenso behördliche Maßnahmen, die nicht gesetzlich geregelt sind, die aber einer Enteignung nach Art. 36 BayNatSchG gleichkommen.

Die zwar konkrete, aber doch sehr weitgefaßte Entschädigungspflicht, die auch für sogenannte enteignungsgleiche Eingriffe gilt und nach der Spruchpraxis des Bundesgerichtshofs auch für Maßnahmen, die zwar nicht auf gesetzlicher Grundlage beruhen, aber doch ein Sonderopfer bedeuten, kann in der Summe dazu dienen, daß

die Enteignung als Naturschutzmaßnahme entmystifiziert wird. Ob das gelingt, wird aber wesentlich davon abhängen, wie die Enteignungsverfahren durchgeführt werden und ob sich zu jedem Zeitpunkt ein Konsens über die Wahl zwischen Enteignung und Sozialbindung - auch gesetzesinterpretatorisch - herstellen läßt.

Daß bei der Konsensbildung Schwierigkeiten auftauchen müssen, ist schon aufgrund der Rechtszersplitterung im Natur- und Umweltschutzbereich auszumachen.

2.2. Probleme der Rechtszersplitterung

Da das Prinzip der konkurrierenden Gesetzgebung für den Bereich des Naturschutzes aufgrund der ablehnenden Haltung des Bundesrates nicht eingeführt werden konnte, erhielt der Bund die in Art. 75 des Grundgesetzes niedergelegte Rahmenkompetenz, von der er aber zunächst auch keinen Gebrauch machte, so daß die Länder in den Jahren 1972-1975 eigene Naturschutz- und Landschaftspflegegesetze erließen. Die darin enthaltenen Rechtsmittel zur Gewährleistung des Natur- und Umweltschutzes sind die Instrumente, die dem Recht einer ordnenden Verwaltung zueigen sind, nämlich Eingriffe in Freiheit und Eigentum, um Schäden und Beeinträchtigungen der Natur vorzubeugen, und zwar in Form von Geboten, Verboten und Beschränkungen.¹⁶⁾ Zu den Geboten zählen die schon erwähnten Duldungspflichten ebenso, wie Pflege-, Vorsorge- und Überwachungspflichten. In die gleiche Rubrik gehören auch die Ausgleichs- und Beseitigungspflichten, die sich aus der Verursacherhaftung ergeben. Gerade das Verursacherprinzip, nach dem bekanntlich der Verursacher einer Umweltbelastung die Kosten seiner Beseitigung zu tragen hat - jenes Prinzip, das eng mit dem Eigentumsaspekt gekoppelt ist, ist nur in Teilbereichen und dort auch nicht konsequent, rechtsverfolgungsfähig,

wie Reh binder nachgewiesen hat;¹⁷⁾ die Regelungen im Abwasser-Abgabengesetz vom 13.9.76¹⁸⁾ und in § 8 BNatSchG sind für den gesamten Naturschutzbereich nicht annäherungsweise ausreichend.

Eine weitere Zersplitterung ist im Verwaltungsverfahrenrecht zu erkennen, nach dem die Verwaltungsbehörden ihre öffentlich-rechtliche Tätigkeit ausüben. Der Bund verfährt dabei nach dem VwVfG vom 25.5.76¹⁹⁾, soweit nicht schon andere Rechtsvorschriften des Bundes andere oder inhaltsgleiche Bestimmungen enthalten. In den Ländern, Gemeinden und den ihnen unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts gelten die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder.

Vollgemacht wird das "Maß" der Zersplitterung, um es einmal bildlich auszudrücken, durch das umfangreiche Instrumentarium des Planungsrechts, das einerseits bitter notwendig war, um den staatlichen Vollzugsorganen die Wege zu den Natur- und Umweltschutzzielen aufzuzeigen, (oder sagen wir vorsichtiger: um die Wege zunächst einmal zu ebnen), andererseits hat es fast den Anschein, als wenn vor lauter Planungsgesetzen keine Pläne mehr zu erkennen sind. Es sollen sich gegenseitig ergänzen: Die Raumordnungspläne in den Raumordnungs- und Landesplanungsgesetzen, die Bauleitpläne nach dem Bundesbaugesetz, die Landschaftsplanung, die allgemeinen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen im BNatSchG und den Naturschutzgesetzen, die forstlichen Rahmenpläne nach dem Bundeswaldgesetz, die Bewirtschaftungspläne und Wasserwirtschaftspläne, die Abwasserbeseitigungspläne nach dem Wasserhaushaltsgesetz und nicht zuletzt auch die Abfallbeseitigungspläne nach dem Abfallbeseitigungsgesetz. Daß dabei fast alle Pläne a) miteinander und b) in ihren eigenen Zielsetzungen konfliktieren wird, scheinbar wie selbstverständlich

hingegen;²⁰⁾ daß dabei fast alle Pläne nur mühsam und selten gut überzeugend die Diskrepanz zwischen Eigentumsgarantie und Sozialbindung des Eigentums unter den jeweiligen Planungsgesichtspunkten verdecken können, wird ignoriert; daß die sogenannten Pläne oft nicht mehr als ex-post-facto-Deskriptionen von vorweg getroffenen Entscheidungen und manchmal auch nur Zufallsergebnissen sind, verschärft das Problem der Rechtszersplitterung auf seine Art. Doch bevor die gesellschaftspolitische Dimension dieses Beitrages aufgegriffen werden kann, müssen vorweg noch zwei Aspekte der juristischen Dimension erwähnt werden, nämlich die latent schon angesprochenen Probleme der Kompetenzordnung und die Probleme der Rechtspolitik.

2.3. Probleme der Kompetenzordnung

"(Die) Kompetenzverteilung muß sich auf den Naturschutz und die Landschaftspflege sowie den Wasserhaushalt nachteilig auswirken."²¹⁾ Mit diesem Zitat von Erwin Stein soll vorab die Rahmenkompetenz des Bundes, die der Ergänzung durch die Landesgesetzgeber bedarf, problematisiert werden. Nach Art. 75 Abs. 3 und 4 GG²²⁾ ist der Bund berechtigt, Rahmenvorschriften über das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung²³⁾ und den Wasserhaushalt²⁴⁾ zu erlassen. Im Jahre 1959 trat als konkurrierende Vollkompetenz des Bundes durch Art. 74 GG der Sachbereich der Erzeugung und Nutzung der Kernenergie hinzu, im Jahre 1970 durch Art. 74 Abs. 20 GG der Tierschutz und im Jahre 1972 durch Art. 74 Abs. 24 GG die Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung. Schwierig wird die Rechtsverfolgung dadurch, daß "die Kompetenzen für die verschiedenen Nutzungsarten einer und derselben natürlichen Hilfsquellen auseinanderfallen."²⁵⁾
 Beispiel: Boden. Je nach Nutzungsart des Bodens, ob

als Autobahn-Verkehrsweg oder als Naturschutzpark oder als Trinkwassergewinnungs-Gelände, ist mal der Bund, mal das Bundesland bzw. die Gemeinde zuständig. Man vertraut darauf, daß es im Wege der Selbstkoordinierung der Länder möglich ist, mit und ohne Beteiligung des Bundes akzeptable Vereinbarungen, sprich: Verwaltungsabkommen, zu schaffen. Was im Bereich der Raumordnungspolitik ein relativ Leichtes ist, - wenngleich auch hier die Prämissen immer wieder regional wechseln -, wird bei Abfallbeseitigungsfragen schon wesentlich schwieriger, und in Sachen Zweitwohnungen mit ihren kommunal schädlichen Konsequenzen aufgrund der Privatnützigkeit von Sacheigentum so gut wie unmöglich.

Diese heterogene Kompetenzverteilung, die sich durch einen unseligen Rückkoppelungsprozeß zum zersplitterten Recht verstärkt, führt dann dazu, daß der Bürger für die Praxis des Naturschutzes sowohl das BNatSchG wie auch sein jeweiliges Landesrecht zu Rate ziehen muß; sie führt auch mit dazu, daß Flächennutzungspläne gegenüber dem Bürger keine unmittelbare Rechtswirkung haben;²⁶⁾ und sie hat auch bewirkt, daß bei Entschädigungen im Streitfall die ordentlichen Gerichte zuständig sind, bei sonstigen enteignungsrechtlichen Disputen hingegen die gerichtliche Zuständigkeit sich nach den allgemeinen Vorschriften, insbesondere nach § 40 VwGO richtet.

2.4. Rechtspolitische Aspekte

Die vorhergehenden Überlegungen über die Probleme der Rechtszersplitterung und die der Kompetenzordnung haben gezeigt, daß die Natur nicht nur unter technisch-zivilisatorischen Gesichtspunkten vor dem Menschen geschützt werden muß, sondern auch von der Rechtsverwendungsseite her, der man allerdings den Schwarzen Peter

nicht gänzlich zuschieben darf: Es gibt im Vorfeld der Rechtsanwendung einige Traditionen und "Zöpfe", die prädeteminierende Wirkung haben. Z.B. das Verständnis von 'Natur' und 'Naturschutz', dessen ursprünglicher kurzer Wirkungsradius in der Gegenwart noch nicht wesentlich länger geworden ist: Als Kinder der Romantik wollten Naturschutz und Landschaftspflege der wachsenden Beanspruchung und Gefährdung der natürlichen Umwelt entgegentreten - nicht durch konkrete, instrumentalisierte Abwehrmaßnahmen; sondern durch (ideelle) Betonung der Gemütswerte Natursehnsucht und Heimatgefühl, Naturgenuß und Erholung. Grund des Schutzes der natürlichen Erscheinungsformen war deren Schönheit, ihr Schmuckwert, ihre Seltenheit und auch ihre Bedeutung für Wissenschaft und Heimatkunde. Diese Zielsetzungen fanden noch im Reichsnaturschutzgesetz von 1935 ihren vollen Niederschlag. Die faktische Entwicklung, d.h. die eingetretenen Beeinträchtigungen und meist nicht mehr reversiblen Schädigungen der Natur zeigten schnell, daß das alte Begriffskorsett zu eng wurde. Auch in den Landesnaturschutzgesetzen der siebziger Jahre dominierte noch der Gesichtspunkt der Erholung und des Naturgenusses. Man hätte erwartet, daß zumindest die ökologischen Wissenschaftsdisziplinen die vielen unklaren und uneinheitlichen Vorstellungen über Aufgaben, Methoden und Inhalte - über den ideellen Bereich hinaus - von Naturschutz und Landschaftspflege konkretisiert hätten. Man hätte erwartet, daß der Versuch gemacht worden wäre, auch unsere zunehmend verstädterte, zunehmend dicht besiedelte Kulturlandschaft in den Naturbegriff hineinzunehmen. Man hätte erwartet, daß die Mär von der ach-so-naturbewußten und ach-so-naturschützenden Landwirtschaft, die wegen ihrer ausschließlich betriebswirtschaftlich motivierten Verwendung von Chemieprodukten in Milch- und Agrarwirtschaft auf dem besten Weg ist, Naturfeind Nr. 1 zu werden, daß mit dieser Mär endlich einmal aufgeräumt wurde. Und man

hätte auch erwartet, daß als Ergebnis dieser Bemühungen, ein aktualisierter, problemorientierter, dynamischer Naturschutzbegriff gefunden worden wäre, der der Rechtssprechung das notwendige Vademecum geliefert hätte. Aber nichts dergleichen geschah. So wird also auch im Natur- und Umweltschutzrecht mit einem antiquierten Naturbegriff gearbeitet, was an sich schon ein Politikum ist, auf jeden Fall aber einer kritischen Jurisprudenz mit der Zeit zum Verdruß gereichen dürfte. Es wäre etwas zu voreilig, würde man dagegen argumentieren wollen, daß ja doch im technisch-administrativen Bereich des Umweltschutzrechtes beachtliche Erfolge erzielt worden seien, die indirekt dann doch für einen effektiven Naturschutz sorgten. Erstens sprechen viele Ausnahmen dagegen - eine ständig wachsende Asphaltdecke ebenso, wie die abnehmende Zahl der Tierarten -, zweitens ist es immer noch so, daß nur das rechtsverfolgsam ist, was vorher auf den Begriff gebracht wurde. Wenn engagierte Verwaltungsrichter wie Christoph Sening und Kollegen nicht müde werden, in einschlägigen Fachzeitschriften²⁷⁾ anzuprangern, daß Verstöße gegen das Umwelt- und Naturschutzrecht immer noch als reine Ordnungswidrigkeiten behandelt werden, damit übrigens hinter dem Reichsnaturschutzgesetz (§ 21) zurückbleibend, das schon Straftatbestände als Sanktion für Verstöße gegen naturschutzrechtliche Verstöße kannte, dann ist das für den Verfasser ein klarer Beleg dafür, daß überhaupt und vor allem nur das rechtlich verfolgt werden kann, was auch begrifflich faßbar ist; erst dann stellt sich die Frage nach dem adäquaten Rechtsweg.

Vermutlich wäre dieses Problem ein paar Nummern kleiner, wenn es gelungen wäre - über den Art. 141 Abs. 3 BV hinaus - ein verfassungsrechtliches Umweltschutzrecht zu etablieren. Die Interpretationsfrage wäre damit noch nicht gelöst worden, doch hätte eine solche Norm zumindest einmal und schon frühzeitig die ökologische Relevanz der Rechtssprechung (und die rechtliche

Relevanz der Ökologie) transparent gemacht. Die Bemühungen um Erreichung dieser Transparenz stecken allerdings noch in den Kinderschuhen. Die Untersuchung der Gründe führt über den rein judikativen und rechtspolitischen Bereich hinaus in die gesellschaftspolitische Dimension dieses Themas, dahin, wo es für einen Sozialwissenschaftler erst interessant und für einen Juristen in der Regel brenzlich wird.

3. Zur gesellschafts-politischen Dimension

Nach Ansicht des schon erwähnten Verwaltungsrichters Sening versagt die Rechtsprechung der Gegenwart in ökologischen Fragen völlig, aber nicht aus dogmatischen Gründen, sondern weil sie Ergebnis eines Gemisches ist, das aus überholtem staatsrechtlichen Denken, fehlender ökologischer Grundkenntnisse und dem Hang zum überkommenen Denken besteht.²⁸⁾ Diese Betrachtungsweise halte ich für revisionsbedürftig: Eine Gesellschaft hat immer die Rechtsprechung, die sie verdient; und eine Rechtsprechung kann nie problembewußter sein, als es die hinter ihr stehende Gesellschaft zuläßt. Woran die Jurisprudenz krankt, ist allenfalls das ihr eigentümliche Verzögerungsmoment, das immer vom Bewußtsein des Tages zuvor ausgeht. Dieses Phänomen gibt es aber nicht erst seit Beginn der Ökologiebewegung - es ist so alt wie die Rechtsprechung überhaupt. Worüber man sich allenfalls Gedanken machen müßte, wäre, mit welchen Mitteln und unter welchen Voraussetzungen dieses Verzögerungsmoment minimiert werden könnte - und das, nota bene, in einer pluralistischen Gesellschaft mit pluralen Interessen, einer tragenden Wirtschaftswachstums-Ideologie und konträren Grundrechtspositionen (wie zum Beispiel Sozialbindung und Eigentumsgarantie), die einen Vergleich mit dem magischen Viereck in der Volkswirtschaft zuließen.

Worüber man sich aber auf jeden Fall Gedanken machen muß, noch bevor ein neuer rechtsphilosophischer Ansatz gefunden werden könnte, ist die Frage, ob im gesellschaftlichen Vorfeld vielleicht einige Denkfehler stecken, die sich zum einen auf das Recht, zum anderen auf die Rechtsprechungspraxis projizieren, dort aber um so schärfer entlarvt und gleichzeitig auch wieder "betoniert" werden, weil die richterliche Arbeit nicht das gesellschaftliche oder besser: gesellschaftsphilosophische 'sowohl - als auch' zuläßt, sondern nur das 'entweder - oder', ähnlich der zahnärztlichen Arbeit, die auch nicht das Reißen und das Plombieren, sondern nur eines von beiden erlaubt.

Denkfehler Nr. 1 könnte²⁹⁾ die unvermindert anhaltende Zivilisationsgläubigkeit sein, die ja eigentlich keine ist, weil wir Zivilisation sind und deren Werte internalisiert haben, wenngleich das noch lange nicht bedeutet, daß wir die Fromm'sche Seins-Kategorie schon erreicht hätten. Was die Mehrzahl der Mitbürger aber immer noch glaubt und sich im Wahlkampf von allen Parteien anpreisen läßt ist, daß wir wirtschaftlich wachsen müssen, um unsere wie auch immer geartete Zukunft (die ohnehin niemand kennt) zu sichern. Man führe sich das einmal ganz konkret vor Augen: Eine Gesellschaftsform, die uns zugegebenermaßen keinen 'bellum omnium in omnes' und keine Hungersnöte beschert hat, dafür aber alle möglichen Ausfallerscheinungen präsentiert, angefangen bei psychopathischen Erkrankungen bis hin zur zerstörten Umwelt und zur permanenten Frustration, die uns zur Aussteiger-Gesellschaft werden läßt - diese Gesellschaftsstufe wird fortgeschrieben. In Planungsgesetzen drückt sich diese zivilisatorische Blauäugigkeit etwa so aus, daß von Entwicklungsachsen und Verdichtungszentren die Rede ist, ganz so als lebten wir im jungfräulichen Kanada, wo die Nachbarn sich aufgrund der Entfernung nur mit Sportflugzeugen besuchen können, anstatt zu gestehen, daß wir eine ohnehin schon uner-

trägliche Bevölkerungs- und Bebauungsdichte erreicht haben, nach der wir besser früher als zu spät einen Entwicklungs-Schlußpunkt setzen.

Oder denken wir an die nach wie vor anhaltende und wachsende Konsumfreudigkeit, die geradezu ein Synonym für unsere Zivilisation zu sein scheint, die aber wegen der rapide abnehmenden Rohstoffreserven endlich ist - trotzdem leben wir in dem Bewußtsein, das sich in allen Natur- und Umwelt-Planungen niederschlägt, als ginge es ad infinitum so weiter.

Als Denkfehler Nr. 2 ließe sich die Vorstellung vom Staat als alles umfassende Integrationsinstanz anführen: Der Staat bietet die Sicherheit zur freien Entfaltung der Persönlichkeit, der Staat sichert die Eigentumsbildung, der Staat und die Länder übernehmen den Umweltschutz, der Staat übernimmt alle Naturschutzfunktionen (weist aber, in Paranthese gesagt, paradoxerweise den öffentlich-rechtlichen Rechtsschutz per Umweltschutz-Grundrecht zurück). Der Staat erläßt Auflagen zur Vermeidung von Gefahren und Mißbräuchen. ("Obendrein" werden aber Kommissionen zum Abbau überwundener Bürokratie eingesetzt). Die legitime Frage muß an dieser Stelle lauten: Wie ist es in dieser Gesellschaft eigentlich um den Naturschutzgedanken tatsächlich bestellt, wenn mit staatlicher Anleitung, von "oben" also, und mit judikativer Hilfe Natur gesichert werden muß? Ist es ein Fehler zu glauben, daß langfristig ein Schutz ausgeübt werden kann, wenn die Menschen nicht von sich aus das Bedürfnis zur Durchführung dieses Schutzes mitbringen?

Denkfehler Nr. 3 scheint darin zu bestehen - es wurde bereits angesprochen -, daß nicht nur ein zu enger Natur- und Naturschutzbegriff verwendet wird, sondern daß aufgrund dieser Begriffsverengung der Natur eine Enklaven-Rolle zugewiesen wird. Natur ist das, was

sich geographisch in "Reservaten" zusammenfassen läßt: Naturparke, Naturdenkmale, Landschaftsschutzgebiete, Nationalparke, Naturschutzgebiete. Alles fein überschaubar. "Zutrittsberechtigung nach Lösen der Eintrittskarte", ist man versucht hinzuzufügen. Vierfünftel der Landschaft gehören nicht dazu. Vierfünftel der Landschaft unterliegen den Konditionen, die von Verkehrswegen, privater Bodennutzung und den Eigentumsverhältnissen gesetzt werden. Niemand käme auf den Gedanken anzunehmen, daß der Naturschutz im Großraum München nur im Englischen Garten stattzufinden brauche, auf Landes- und Bundesebene ist dieses Natur-Enklaven-Denken an der Tagesordnung und auch noch gesetzlich abgesichert.

Denkfehler Nr. 4, der wahrscheinlich größte und am schwierigsten lösbare, besteht darin, daß es richtig und ausreichend ist, gesellschaftspolitische ^{vorzustellen} Konzepte - ich möchte sie mal arbeitsbegrifflich so nennen -, die sich dadurch auszeichnen, daß sie allen Bürgern alles und keinem Bürger nichts versprechen. In den Worten des Vorsitzenden der Deutschen Freiheitspartei, Herrn Konsul Weyer: "Wir versprechen Ihnen die Freiheit die Sie meinen!" Was fehlt, sind klare Rang- und Prioritätsentscheidungen. Das Argument, daß niemand die Wahrheit für sich allein gepachtet habe, überzeugt nicht, solange noch nicht einmal ansatz- und versuchsweise im kleinen regionalen oder sozialen Rahmen ein entsprechender Versuch gemacht wurde. Man muß nicht unter die Augen gehen, um sagen zu können, daß die Zielkonflikte, wenn sie nicht durch Vorrangsetzung gelöst werden, der Gesellschaft die Überlebensbasis entziehen. Erstens, weil es nicht nur alternativ um zwei konfligierende Ziele gehen wird, z.B. nicht nur um die Alternative Naturschutz oder Eigentumsgarantie, sondern um eine endliche Zahl mehrerer sozioökonomischer Konflikte, zweitens weil eine ohnehin konfliktgeschwächte Gesellschaft kaum die Kraft zur Organisation auf einer höherstufigen Ebene finden dürfte, wie es von Ethnologen ab und zu

als Lösung ins Gespräch gebracht wird.

Vier Denkfehler wurden analysiert, über deren Stellenwert und Gewichtigkeit sich im einzelnen diskutieren ließe, die aber auf jeden Fall alle dem Natur- und Umweltrecht und dessen Interpretation ihren Stempel aufdrücken. Eine politisch verantwortungsbewußte Jurisprudenz wird ihre Konsequenzen daraus zu ziehen haben! Aber ich nehme an, daß ein Politikwissenschaftler, der dies vor Juristen ohne jede Beschönigung und Abschwächung sagt, spätestens an dieser Stelle mit erheblichem Widerspruch zu rechnen hat.

4. Schlußbemerkung

Ich habe mich bemüht, ausgehend vom juristischen Kernpunkt 'Eigentum', Ihnen jene konzentrischen Ringe darzustellen, die ich darum herum erkennen kann. Ich habe mich bemüht, Ihnen mein Unbehagen darüber auszudrücken, daß wir alle zwar dem sozioökonomischen Gravitationsgesetz unterliegen, uns andererseits aber aus gesellschafts- und zukunfts-erhaltenden Gründen heraus bemühen müßten, jenes "Schwerkraftgesetz" in ein rechts- und sozialpolitisches Aktivum zu verwandeln, dies aber bis dato immer nur vor uns hergeschoben haben. Nur so hätten wir auch eine Chance, vom statisch-reservierenden und insofern überholten Naturschutzgedanken wegzukommen und eine dynamisch-entwicklungsfähige Lebens- und Naturschutzkonzeption zu entwickeln. Die 'conditio sine qua non' wäre jedoch die Bereitschaft, alle Prämissen, auch die Prämisse der verfassungsrechtlich gesicherten Eigentums- garantien, zu überprüfen.

Ich hoffe, daß ich Sie mit diesen Ausführungen dazu einladen konnte, die Überprüfungs-Bereitschaft aufzubringen.

Fußnoten:

- 1) Gedächtniszitat aus T. Jones gleichnamigen Roman 'Tristan Shandy'
- 2) Nach: Konrad Hesse (1980), Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, 12. Aufl., S. 180 ff.
- 3) BVerfGE 4, 219; 40, 65; W. Weber, "Öffentlich-rechtliche Rechtsstellungen als Gegenstand der Eigentumsgarantie in der Rechtsprechung", AÖR 91 (1966), S. 382ff.
- 4) BVerfGE 50, 290 (339ff)
- 5) Die Grundsätze des BGH sind dargestellt bei: F. Kreft (1968), Aufopferung und Enteignung, S. 19ff.
- 6) Klaus Meyer, "Das Recht auf Naturgenuß im Zusammenhang mit Landschaftsschutz, Gemeingebrauch und Sozialgebundenheit des Eigentums", in: DVBL. 1960, S. 269ff.
- 7) geregelt in: §§ 45-79 BBauG
- 8) geregelt in: §§ 66-72 BBauG
- 9) geregelt in: §§ 80-84 BBauG
- 10) Bayer. Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.), "Der Staatsbürger", München, Heft 9/1980, S. 2
- 11) nach: §§ 14-18 BBauG
- 12) z.B. BVerfGE 4, 57; 5, 143
- 13) Erläuterung sinngemäß nach: Riegel, Abschied von der Sonderopfertheorie, BayVBL 1973, S. 403f.
- 14) Zur Entschädigungspflicht siehe auch: BVerfGE 4, 219; 24, 367; 46, 268
- 15) Hesse (1980: S. 186)

- 16) Sinngemäß zitiert nach: Gerhard Olschowy (Hrsg.) (1978), Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg, S. 885 ff.
- 17) E. Reh binder (1973), Politische und rechtliche Probleme des Verursachungsprinzips, Berlin, in: Beiträge zur Umweltgestaltung
- 18) BGBI. I, S. 2721
- 19) BGBI. I, S. 1253
- 20) Näheres zu diesem Punkt siehe: U. Probst (1980), Politökologie - zwischen Sozialpolitik und Utopie, Frankfurt a.M., insbes. Kap. I
- 21) Erwin Stein, in: Olschowy (1978: S. 878)
- 22) unter den Voraussetzungen des Art. 72 GG
- 23) BVerfGE 3, 407
- 24) BVerfGE 159
- 25) E. Stein, in: Olschowy (1978: S. 879)
- 26) Willy Zinkhahn, in: Bundesbaugesetz (Beck-Texte) (München, 1977), S. XI
- 27) z.B. Christoph Sening, Abschied von der Schutznormtheorie im Naturschutzrecht, in: NuR 3/1980, passim
- 28) Sening (1980: S. 109)
- 29) Der Verfasser benutzt bewußt den Konjunktiv, weil er die absolute Wahrheit auch nicht kennt und fairerweise bekennen muß, seine gesellschaftliche Subjektivität auch nicht objektivieren zu können.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Ulrich Probst
Geschwister-Scholl-Institut
für Politische Wissenschaft
der Universität München
Ludwigstr. 10
8000 München 22

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): Probst Ulrich

Artikel/Article: [NATURSCHUTZ UND EIGENTUM 68-88](#)