

Naturschutz im Vollzug

Y. Ch. Stenschke

Sehr verehrte Damen und Herren.

Bei diesem Thema werden Ihnen sicher die Ohren klingen von Berichten und Parolen, die seit Jahren durch die Lande gehen und derer Sie vielleicht schon überdrüssig sind:

- markige Worte gegen weitere Autobahnen im Alpenvorland,
- Forderungen nach Inschutznahme von Biotopen,
- Klagen über Eingriffe in die Auwälder an Iller, Lech, Isar, Inn und Donau,
- Resignation über die Verminderung des Artenreichtums durch die moderne Landwirtschaft,
- Berichte über die Vernichtung von Feuchtgebieten,
- Anprangerung der Verdrahtung unserer Landschaft mit Starkstromleitungen,
- Warnung vor der Aufopferung weiterer landschaftlicher Schönheiten an den Massentourismus.

Manche unter Ihnen mögen sich mit Kopfschütteln gefragt haben, warum der Staat hier nicht entschiedener durchgreift; andere wiederum verwahren sich gegen die Attacken nimmermüder Naturschützer.

Das Thema stellt uns hinein in den Konflikt zwischen der Sehnsucht des Menschen nach einer "heilen" Umwelt und seinen Wünschen, sich die Technik nutzbar zu machen.

Lassen Sie mich zunächst das Thema gegen die anderen auf diesem Seminar behandelten Themen abgrenzen. Wenn hier von Naturschutz im Vollzug die Rede ist, dann sehe ich darin diejenige Arbeit der Naturschutzbehörden, die nicht planende, leistende oder ahnende Verwaltung ist, sondern die Eingriffsverwaltung, mit anderen Worten:

Wie schützen Naturschutzbehörden mit den ihnen gegebenen hoheitlichen Vollzugsinstrumenten die Natur. Die gesetzlichen Grundlagen im Bundesnaturschutzgesetz von 1976 - ein Rahmengesetz - und dem Bayer. Naturschutzgesetz von 1973 zeigen hierzu zwei Wege auf:

- präventiver Schutz durch abstrakte Normen, hier Rechtsverordnungen,
- repressiver Schutz gegen konkrete Eingriffe in Form von Verwaltungsakten, hier Beseitigungs- und Rekultivierungsanordnungen, Versagung von Erlaubnissen oder Auflagen zur Landschaftsgestaltung in Erlaubnisbescheiden.

I. Vorbeugender Schutz durch Rechtsverordnungen

1. Die Naturschutzgesetze haben seit Jahrzehnten - immerhin sind seit Erlaß des Reichsnaturschutzgesetzes schon über 45 Jahre vergangen - zwei verschiedene Grundtypen von Schutznormen zur Verfügung gestellt:

- Einmal eine Normenkategorie, die ein absolutes Veränderungsverbot enthält, wobei der Prototyp das Naturschutzgebiet ist, welches wiederum einen "größeren Bruder", nämlich den Nationalpark und einen "kleineren Bruder", das Naturdenkmal besitzt. In Bayern ist 1,2 % der Landesfläche Naturschutzgebiet, hierbei liegt der Freistaat geringfügig über dem Bundesdurchschnitt, der 0,9 % beträgt.
- Zum anderen gibt es eine Normenkategorie, die nur ein relatives Veränderungsverbot enthält - Veränderungen sind also möglich, wenn der Charakter des Gebietes nicht darunter leidet -, wobei der Prototyp das Landschaftsschutzgebiet ist, welches - mit Einschränkungen - wieder einen "größeren Bruder", nämlich den Nationalpark und einen "kleineren Bruder" den geschützten Landschaftsbestandteil besitzt. In Bayern sind 17,11 % der Landesfläche Landschaftsschutzgebiet, der Bundesdurchschnitt von 20,4 % wird damit nicht erreicht.

Naturschutzgebiete, Nationalparke und Naturparke werden aufgrund eines förmlichen Verfahrens von der Obersten Naturschutzbehörde also dem Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen ausgewiesen. Naturdenkmale und geschützte Landschaftsbestandteile werden durch die Unteren Naturschutzbehörden also die Landratsämter und kreisfreien Städte als Kreisverwaltungsbehörden ausgewiesen. Die rechtlichen Probleme halten sich dabei in Grenzen.

Die meisten Hindernisse treten heute bei der Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten auf. Hier sind nicht die Naturschutzbehörden zuständig, sondern kommunale Körperschaften, nämlich die Landkreise und kreisfreien Städte. In den politischen Gremien (Kreistag, Stadtrat) scheitert dann die Inschutznahme neuer Gebiete vornehmlich am Widerstand der Vertreter der Landwirtschaft, welche sich die Entwicklungsfähigkeit ihrer Grundstücke nicht abschneiden lassen wollen. Nur manchmal gelingt es durch Überzeugungsarbeit oder Aufkauf von Kerngrundstücken, den Widerstand abzubauen. Zuweilen setzt auch eine stürmische Aktivität zur Ausweisung zunächst abgelehnter Landschaftsschutzgebiete dann ein, wenn die Naturschutzbehörden bei entsprechender Schutzwürdigkeit ihre Absicht bekunden, das als Landschaftsschutzgebiet abgelehnte

Gebiet als Naturschutzgebiet auszuweisen. Eine solche Ausweisung hätte nämlich ein absolutes Veränderungsverbot gegenüber nur einem relativen Veränderungsverbot im Landschaftsschutzgebiet zur Folge.

2. Welches sind nun die gegenwärtigen Schwerpunkte des Naturschutzes im Hinblick auf die Ausweisung von Schutzgebieten?

Durch zwei landesweite Aktionen wurde zunächst eine Bestandsaufnahme aller schutzwürdigen Gebiete vorgenommen:

- Die Biotopkartierung in den Jahren 1973 bis 1978 im Auftrage des Bayer. Landesamtes für Umweltschutz.
- Die Kartierungen zur Regionalplanung durch die Bezirksregierung in den Jahren 1975 und 1976.

Diese Kartierungen gewähren zum ersten Mal einen landesweiten Überblick über schutzwürdige Gebiete und zählen meines Erachtens zu der effektivsten Errungenschaft des Naturschutzes im vergangenen Jahrzehnt. Die Biotopkartierung ist allen Behörden, u.a. auch den Straßenbauämtern zugänglich und kann bereits bei Planungen berücksichtigt werden. Im kommenden Jahrzehnt geht es nun darum, die schutzwürdigsten Gebiete auch unter formellen Schutz durch Rechtsverordnungen zu stellen.

II. Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Um die Kriterien hierfür, aber auch für den zentralen Bezugspunkt unserer Betrachtung, nämlich den Vollzug des Naturschutzes in Form von Einzeleingriffsmaßnahmen aufzuzeigen, muß ich zuvor auf die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in § 1 BNatSchG eingehen. Diese Vorschrift und die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege in § 2 BNatSchG sind bereits jetzt unmittelbar geltendes Recht und bedürfen keiner Konkretisierung mehr durch Landesrecht. Sie enthalten grundsätzliche Aussagen, die uns in § 8 BNatSchG mit der Überschrift "Eingriffe in Natur und Landschaft" wieder begegnen werden.

1. § 1 Abs. 1 BNatSchG lautet:

"Natur und Landschaft sind im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen,
zu pflegen und
zu entwickeln, daß

1. die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts,
2. die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,

3. die Pflanzen- und Tierwelt sowie
4. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlage für den Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft nachhaltig gesichert sind

2. § 1 BNatSchG normiert Ziele des Naturschutzes. Wie verbindlich sind solche Ziele? Wir kennen diesen Begriff aus der Raumordnung und Landesplanung. Dort sind es verbindliche Festlegungen (Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Komm. zum BBauG, § 1 Rd.Nr. 18 a) oder förmliche Festsetzungen im Unterschied zu Meinungs- oder Absichtserklärungen (vgl. Mayer/Engelhardt/Helbig in Landesplanungsrecht in Bayern, Art. 4 BayLplG, Rd.Nr. 2). So ist das Ziel auch hier nicht lediglich eine Auslegungshilfe, sondern der das Gesetz tragende Zweck und als solcher von den Behörden zu beachten.

3. Und nun zu einigen Tatbestandsmerkmalen. Bei der Auslegung dieser Vorschrift brauchen wir uns bei dem Wortpaar "Natur und Landschaft" nicht den Kopf zu zerbrechen, welche Sachverhalte unter das Tatbestandsmerkmal "Natur" und welche unter "Landschaft" zu subsumieren sind; denn es handelt sich um ein immer zusammengebrachtes Wortpaar, um die Natur und die Landschaft möglichst global zu erfassen.

4. Zu Auslegungsschwierigkeiten kann der Begriff "Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts" Anlaß geben. Was ist der Naturhaushalt? Allgemein versteht man unter Haushalt etwas umfassendes, z.B. den Staatshaushalt oder den gesamten häuslichen Wirkungsbereich einer Familie. Ist hier das gesamte Ökosystem der Erde oder im Geltungsbereich des Gesetzes gemeint? Zweifellos ist der Naturhaushalt eine alles umfassende Einheit. Nach dem Willen des Gesetzgebers kann er jedoch schon in sehr kleinen Teileinheiten zerstört, aber auch wiederhergestellt und erhalten werden. Dies ergibt sich

- aus § 15 BNatSchG, wonach zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts Landschaftsschutzgebiete festgesetzt werden können oder
- aus § 18 BNatSchG, wonach zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts Teile von Natur und Landschaft als "geschützte Landschaftsbestandteile" verbindlich festgesetzt werden können, u.a. auch Baum- und Heckenbestände.

In der Begründung zum Regierungsentwurf des BNatSchG ist Naturhaushalt beschrieben als das komplexe Wirkungsgefüge aller na-

türlichen Faktoren wie Boden, Wasser, Luft, Klima, Pflanzen und Tierwelt, wobei innerhalb und zwischen den belebten und nicht belebten Anteilen vielfältige Wechselbeziehungen zwischen physikalischen, chemischen und biologischen Vorgängen bestehen. Es handelt sich also im Naturhaushalt um eine Unzahl der verschiedensten Ökosysteme, die wieder miteinander in Beziehung stehen und sich gegenseitig beeinflussen. Wie sie im einzelnen funktionieren und welche Stabilität und damit Widerstands- und Regenerationsfähigkeit sie gegenüber äußeren Einflüssen haben, ist noch weitgehend unerforscht. Und das ist eine unserer Schwächen im Naturschutz, vieles wird nur erahnt und ist noch keine gesicherte Erkenntnis. Dies führt leider manchmal zu viel zu allgemeinen Stellungnahmen in naturschutzfachlichen Gutachten und bereitet dann dem Juristen Subsumtionsschwierigkeiten.

Eines aber ist gesicherte Erkenntnis: Für das ungestörte Funktionieren eines Ökosystems ist der Reichtum an verschiedenen Tier- und Pflanzenarten von ausschlaggebender Bedeutung. Als allgemeine Regel gilt, daß die Stabilität des Naturhaushalts mit der Zahl der Arten und funktionellen Beziehungen zunimmt (BayVGH in BayVB; 1977 S. 603).

Erfahrungen haben gezeigt, daß durch das Düngen von naturnahen Wiesen der Artenreichtum bis auf ein Zehntel seines ursprünglichen Bestandes zusammenschrumpfen kann. Dadurch brechen Nahrungsketten zusammen, es sterben bestimmte Tierarten aus, andere, die keine natürlichen Feinde mehr haben, entwickeln sich zu Schädlingen. Der Schädlingseinwirkung muß dann mit chemischen Mitteln (Insektiziden) Einhalt geboten werden, was wiederum einen Eingriff in das biologische Gefüge bedeutet.

Nun gibt es Tausende von zum Teil ineinandergreifenden Nahrungsketten, die durch zahlreiche Eingriffe zusammenbrechen oder aus dem Gleichgewicht gebracht werden. Dabei sieht der Laie äußerlich nichts - die Vegetation ist zwar entscheidend verarmt, so sehr, daß sie nur noch künstlich durch weitere Chemikalien im Gleichgewicht gehalten werden kann, aber die Landschaft ist immer noch grün!

Unsere künstlichen auf Höchstertrag abgestellten Produktionssysteme bestehen aus einer sehr geringen Zahl von Gliedern (Mono-

kulturen) und müssen daher mit großem technischen und chemischen Aufwand in Funktion gehalten werden. So wurden in der Bundesrepublik Deutschland die landwirtschaftlichen Erträge seit dem zweiten Weltkrieg verdoppelt, gleichzeitig stieg der Verbrauch von Düngemitteln um 300 %, von Bioziden um 2 000 (Künne in LUMB1 1975 Nr. 3). Natürlich ist die Landschaft noch grün, aber der Boden lebt nicht mehr wie früher. Viele Tierarten haben ihre Nahrungs- und Wohnbasis verloren. Man kann heute schon den Begriff Agrosteppe hören. Welche Leistungsfähigkeit mag dieser Boden in 50 Jahren noch haben?

Meine Damen und Herren, viele sind der Ansicht, der Naturschutz habe es hauptsächlich mit der Erhaltung der Schönheit der Landschaft und der Erhaltung einiger seltener Arten zu tun. Das ist irrig. Entscheidend ist die nachhaltige Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter. Nicht die Optik ist heute das Entscheidende, sondern die Erhaltung unserer Lebensgrundlagen.

Nachhaltiges Sichern besagt, daß Natur und Landschaft auf Dauer zu sichern sind. Damit sollen auch künftige Generationen sie wie die heutige Generation nutzen und genießen können. Der Naturschutz hat dafür ein Konzept und ich bitte Sie, meine Damen und Herren, die Verwirklichung dieses Konzepts - soweit es in Ihrer Macht liegt - zu unterstützen.

Hier das Konzept:

Die biologische Verarmung unseres Landes durch intensive Flächennutzung (Verkehr, Industrie, Landwirtschaft, Siedlungen) erfordert als Ausgleich zumindest einen punktuellen flächensichernden Naturschutz, der sich nicht mit einzelnen hervorragenden Gebieten (etwa Naturschutzgebieten) begnügt, sondern ein Netz von naturnahen Strukturen in unserer Landschaft sichert. Die Knotenpunkte dieses Netzes sind beispielsweise Auwälder, Moore, Fluß- und Bachufer mit ihrer biologisch wertvollen Land-Wasser-Zone, Altwasser, Feuchtwiesen, Schilfgebieten, Waldränder, Feldgehölze, Feldraine, aufgelassene Kies- und Sandgruben. Auf diese Weise sollen Lebensräume und Rückzugsgebiete für eine Vielzahl von Tier- und Pflanzenarten über das ganze Land verteilt bleiben. Außerdem sollen diese natürlichen Lebensräume - wir nennen sie oft ökologi-

sche Zellen oder Biotope - inmitten einer intensiv genutzten Landschaft auf die biologische Stabilität ihrer Umgebung einwirken und dort viele biologische Funktionen und Abläufe stützen (Kaule im Jahrbuch 1976 des Vereins zum Schutze der Alpenpflanzen und -tiere e.V.). Dabei ist entscheidend, daß gewisse Mindestabstände dieser Biotope untereinander eingehalten werden, die sich beispielsweise aus der Fluchtdistanz bestimmter Vogelarten ergibt, um ihre Funktionen zu sichern. Daraus wird auch deutlich, warum der Naturschutz manchmal einen unscheinbaren Tümpel, eine Streuwiese oder einen Laubmischwald so hartnäckig verteidigt.

Der Naturschutz will nicht ein Paradies aus unserer Landschaft machen. Er ist auch viel zu nüchtern, als das er der Landwirtschaft gute Ratschläge bezüglich ihrer Produktionsmethoden gäbe. Aber er will Restflächen naturnaher Lebensräume schützen. Dieser Gedanke liegt auch der Biotopkartierung zugrunde. Hierbei wurden im außeralpinen Bereich 15.000 Biotope kartiert mit einer Gesamtfläche von knapp 300.000 ha, was 4,25 % der Landesfläche entspricht. Etwa 1/10 der Biotope soll als Naturschutzgebiet, Landschaftsschutzgebiet oder Naturdenkmal naturschutzrechtlich gesichert werden. Diese Aufgabe steht z.Z. vor uns.

III. Abwägungsgrundsatz

Ein weiterer, das Gesetz tragender Grundsatz ist der der Abwägung.

Dazu § 1 Abs. 2:

"Die sich aus Abs. 1 ergebenden Anforderungen sind untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft abzuwägen".

Noch deutlicher wird es in § 2 Abs. 1:

"Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind insbesondere nach Maßgabe folgender Grundsätze zu verwirklichen, soweit es im Einzelfall zur Verwirklichung

- erforderlich,
- nötig,

- und unter Abwägung aller Anforderungen nach § 1 Abs. 2 angemessen ist ...".

Der Abwägungsgrundsatz hat über Art. 20 GG nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Verfassungsrang (BVerwGE 41/67).

Mit der wiederholten Betonung des Abwägungserfordernisses stellt der Gesetzgeber klar, daß er trotz der Erkenntnis, daß Natur und Landschaft Lebensgrundlagen des Menschen sind, diesem wichtigen öffentlichen Belang keinen Vorrang vor anderen Belangen einräumt. Er ist also kein Superbelang. Nach dem Rechtsstaatsprinzip des GG und dem Rechtssystem der Fachplanungen hat kein öffentlicher Belang einen "natürlichen" Vorrang vor den anderen öffentlichen Belangen (vgl. BVerwGE 48, S. 56 für Straßenbau und Immissionschutz).

Nun ist es mir ein Anliegen, folgendes festzuhalten: Wenn der Naturschutz als Instrument zur Sicherung unserer Lebensgrundlagen schon keinen Vorrang genießt, so ist er doch zumindest gleichwertig und steht nicht hinter den übrigen öffentlichen Belangen zurück.

Vom Papier zur Wirklichkeit ist da allerdings oft ein weiter Weg. In der Praxis - und nun gestatten Sie mir bitte einige überspitzte Formulierungen - in der Praxis wird der Naturschutz zuweilen nicht als sachlicher Wert oder Größe anerkannt, wie das etwa bei der Wasserwirtschaft oder der Verkehrssicherheit selbstverständlich ist, sondern er wird mit einem seiner karikaturhaft verzeichneten Vertreter identifiziert und dann abgelehnt. Man verwechselt - bewußt oder unbewußt - seinen Vertreter mit

- dem weltfremden, von musealem Hauch umgebenden Träumer,
- dem sich von biologisch gedüngtem Gemüse ernährenden Naturapostel,
- dem sich in apokalyptischen Warnungen ergehenden Besserwisser,
- dem in einer Zeit des Kompromisses nicht tragbaren, weil zu Zugeständnissen nicht bereiten, Verfechter einer Heilsidee.

Kurz gesagt, dem lästigen Verhinderer.

Den sieht man zuweilen oder versucht ihn zu sehen, nimmt ihn nicht ernst, nimmt auch den Naturschutz nicht ernst und räumt ihm dann nicht die Wertigkeit ein, die ihm zusteht. Mit den vielen wissenschaftlich ausgebildeten hauptamtlichen Fachkräften für Naturschutz im Umweltministerium, der Regierung und nun auch bei dem überwiegenden Teil der Landratsämter, trifft dieses Bild nicht zu, zumindest ist es längst überholt. Leider wird es einem gelegentlich doch vorgehalten.

Natürlich haben auch Naturschützer Schwächen und ich enthülle wohl kein Geheimnis, wenn ich sie kurz skizziere:

- Die oft zu allgemein gehaltenen Äußerungen, weil vieles eben noch nicht gesicherte Erkenntnis ist, sondern nur erahnt wird oder weil die Grenzziehung schwierig ist, wo subjektiv empfundene Schönheit des Landschaftsbildes so intensiv und allgemeingültig wird, daß sie in einen objektiven Tatbestand umschlägt,
- das lautstarke Poltern mancher ihrer nichtamtlichen Vertreter,
- eine aus häufigem Getäuschtwerden und Enttäuschung herrührende Verhärtung.

Aber eines möchte ich festhalten: Der Naturschutz ist ein gleichwertiger öffentlicher Belang, den alle Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu unterstützen haben.

Dieser Belang muß im Einzelfall mit den übrigen Belangen abgewogen werden. Darüber, was die Abwägung beinhalten muß, um dem Maßstab der Rechtsstaatlichkeit gerecht zu werden, gibt es eine im Bau- und Straßenrecht entwickelte Rechtsprechung des BVerwG (BVerwGE 48, S. 56 ff), die hier ebenfalls anwendbar ist und folgendes vorschreibt:

- 1. es muß eine Abwägung überhaupt stattfinden,
- 2. es wird in die Abwägung an Belangen eingestellt, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß und
- 3. es darf weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen werden, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.

Nach der Feststellung, daß der Naturschützer ein gleichberechtigter Partner ist, kommt es also weiter darauf an, daß die naturschützerischen Belange auch mit dem ihnen im Einzelfall zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt werden. Für Natur und Landschaft ist zu berücksichtigen, daß sie grundsätzlich lebenswichtige Bedeutung haben, da sie der nachhaltigen Sicherung der Lebensgrundlagen des Menschen dienen.

Wegen der Vielgestaltigkeit der Lebensverhältnisse und Interessenkollisionen ist es nicht möglich, für die Gewichtung der betroffenen Belange Richtlinien zu geben. Der Wertmaßstab für die Abwägung muß daher jeweils aus der Sache selbst entnommen werden, wobei gesetzlichen Festlegungen eine besondere Bedeutung zukommt (Kolodziejczok/Recken, § 1 Rd.Nr. 27). Lebenswichtigen

Belangen wie der Ernährung, der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum und Brennstoffen, der Verteidigung, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gebührt natürlich ein stärkerer Anspruch an Natur und Landschaft als Belangen minderen Ranges, wie das Streben nach Steigerung des materiellen Wohlstandes, nach Volksbelustigungen und Zuschauersportarten oder der Befriedigung von Luxusansprüchen (Kolodziejczok/Recken a.a.O., Rd.Nr. 28).

Von der Bedeutung ist die Ermittlung der entscheidungserheblichen Fakten, also der Ausgangssituation, der beabsichtigten Änderung, ihrer räumlichen und zeitlichen Auswirkungen auf die Ökologie und ihre Bewertung. Ein Problem bei der Abschätzung der ökologischen Auswirkungen ist, daß man sie oft erst viele Jahre danach erkennen kann und sie dann vielfach das Ergebnis mehrerer Eingriffe ist.

Als Abwägungshilfe möchte ich folgenden Vorschlag unterbreiten: Bei einem Eingriff in ein biologisch wertvolles Gebiet solle man nach der nächstbesten für den Naturschutz noch tragbaren Alternative suchen. Dann ist abzuwägen zwischen der ökologischen Bedeutung des zunächst gewählten Standorts und der Kostenerhöhung, die sich aus dem Ausweichen auf den Alternativstandort ergibt.

Als Beispiel nenne ich die Errichtung von Kläranlagen, Sportplätzen und Industriebauten im Auwald. Von den in der Natur vorkommenden Ökosystemen kommt den Auwäldern mit die größte Bedeutung zu. Ein naturbelassener Auwald verfügt über ein so großes ökologisches Potential, wie es in keiner anderen Lebensgemeinschaft im mitteleuropäischen Binnenland zu finden ist (so VG Augsburg, U. v. 17.11.1978 Nr. Au 271 III 76). Nach einer Entscheidung des VG Augsburg (vom 14.8.1975 Nr. AU 119 III 74) sind die ohnehin auf fast ein Fünftel ihres ursprünglichen Bestandes reduzierten Auwälder unbedingt zu erhalten. In unserem Beispiel muß also abgewogen werden, zwischen dem Wert des Auwaldkomplexes einerseits und den Mehrkosten andererseits, die durch die Situierung der Anlage auf landwirtschaftlichem Grund entstehen. Bei dem anerkannt hohen ökologischen Wert des Auwaldes muß die Abwägung - andere Gesichtspunkte einmal außer Acht gelassen - zu-

gunsten des Auwaldes ausgehen. Wird die Erheblichkeit des Naturschutzes als Belang übersehen, seine Bedeutung verkannt und deshalb in einer mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht mehr zu vereinbarenden Weise fehlgewichtet, dann ist das Abwägungsgebot verletzt (BVerwG a.a.O.). Und das meist in unwiderruflicher Weise; denn niemandem steht ein Rechtsmittel zu, wenn zu Lasten der Natur entschieden wird. Selbst wenn ein Nachbar im Sinne des Baurechts Widerspruch erheben würde, gehört doch die Beachtung der Belange des Naturschutzes nicht zu den nachbarrechtlich geschützten Interessen.

IV. Repressiver Schutz gegen konkrete Eingriffe

Nach dieser Betrachtung der Ziele des BNatSchG kommen wir zur Eingriffsregelung in § 8 BNatSchG. Sie ist eine der grundlegenden Bestimmungen des Gesetzes. In ihr wird das Verursacher- und Ausgleichsprinzip in das Naturschutzrecht eingeführt. Die rahmenrechtliche Vorschrift hat noch keine unmittelbare Geltung, sie bedarf der Umsetzung in Landesrecht. Der Bundesgesetzgeber regelt aber diesen Tatbestand im wesentlichen abschließend, so daß davon ausgegangen werden kann, daß der bayerische Landesgesetzgeber bei der in Vorbereitung befindlichen Novellierung des Bay-NatSchG materiell gleiche Bestimmungen schaffen wird. In Bayern wird es der Art. 6 BayNatSchG sein, der auch in seiner jetzigen Fassung schon eine Eingriffsregelung enthält.

1. Abs. 1 enthält die Legaldefinition für den Eingriff:

"Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder

der Nutzung

von Grundflächen,

die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder

das Landschaftsbild

erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können."

Diese Formulierung bestätigt zunächst, daß der Naturhaushalt nicht erst dann beeinträchtigt ist, wenn ganze Landschaftsräume in Mitleidenschaft gezogen werden, sondern schon dann, wenn nur die Gestaltung oder Nutzung von "Grundflächen" verändert wird.

Ein Eingriff liegt nur dann vor, wenn die Beeinträchtigung erheb-

lich oder nachhaltig ist. Das trifft gar nicht erst zu, wenn die Veränderung z.B. ein Flurbereinigungsweg, so sehr der Landschaft angepaßt ist, daß sie nicht erheblich ist.

Von Bedeutung sind in Abs. 1 auch die beiden letzten Worte "beeinträchtigen können". Wegen des vorbeugenden, eine künftige Beeinträchtigung abwehrenden oder mindernden Charakters der Eingriffsregelung kann bei der Definition des Eingriffs nicht auf die tatsächliche, bereits erfolgte oder nachgewiesene Beeinträchtigung abgestellt werden, sondern es wird bereits auf die Möglichkeit abgestellt. Diese Möglichkeit darf keine abstrakte, theoretische sein, sondern muß nach der allgemeinen Erfahrung und den Umständen des Einzelfalles tatsächlich bestehen. "Können" bedeutet also ein gewisses Maß an Wahrscheinlichkeit (Kolodziejczok/Recken a.a.O. § 8 Rd.Nr. 6).

2. Die Absätze 2 und 3 statuieren 4 Pflichten, wenn ein Eingriff vorliegt:

- Die Unterlassungspflicht des Unternehmers, wenn die Beeinträchtigung vermeidbar ist,
- die Ausgleichspflicht des Unternehmers, wenn die Beeinträchtigung unvermeidbar ist,
- die Untersagungspflicht der Behörde, wenn die Beeinträchtigung nicht vermeidbar ist, auch nicht ausgleichbar ist, aber die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgehen,
- die Möglichkeit der Anordnung einer Ersatzpflicht, wenn die Beeinträchtigung nicht vermeidbar ist, auch nicht ausgeglichen werden kann und die Belange von Natur und Landschaft nicht vorgehen.

3. Zunächst muß also geprüft werden, ob die Beeinträchtigung vermieden werden kann, z.B. durch Auflagen oder eine Änderung des Projektes.

4. Wenn die Beeinträchtigung unvermeidbar ist, dann sieht Abs. 2 unter verschiedenen Voraussetzungen eine Ausgleichspflicht vor:

a) Zunächst muß der Ausgleich zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich sein. Hier ist nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu prüfen, ob und inwieweit nach den genannten Zielen ein Ausgleich überhaupt notwendig ist. Daraus ergibt sich, daß nicht jeder Eingriff ausgeglichen werden muß (Schroeter a.a.O. S. 16). So wird bei der

Errichtung einer Donaustaustufe zwar eine Ausgleichspflanzung für den durch das Staubecken verlorengehenden Auwald verlangt. Nicht ausgeglichen wird jedoch der optische Eingriff in die Landschaft durch die Staumauer und das Turbinenhaus.

b) Ein Ausgleich kommt nur dann in Betracht, wenn für die Maßnahme nach anderen Rechtsvorschriften eine Gestattung vorgesehen ist, also etwa eine Bauerlaubnis, eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung, eine wasserrechtliche Bewilligung, eine Planfeststellung nach Abfall-, Flurbereinigungs- oder Straßenrecht. Damit entfällt nach Bundesnaturschutzrecht eine große Anzahl von Bagatellfällen.

Aber gerade viele dieser sog. Bagatellfälle schmerzen den Naturschützer ganz besonders: Es sind dies etwa die Dränierung von Feuchtgebieten, das Trockenlegen von Mooren, die Beseitigung von Gewässern von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung, die alle keiner Gestattungspflicht unterliegen. Gerade Feuchtgebiete haben einen hohen ökologischen Wert. Von den etwa 650 höheren Tierarten, die es in Deutschland gibt, lebt fast jede zweite in einem Feuchtgebiet, darunter allein fast 140 Vogelarten. Wegen ihrer landschaftlichen Eigenart und Schönheit, ihres Artenreichtums an Pflanzen, Vögeln, Schmetterlingen und anderen Tieren gehören sie zu den interessantesten und schützenswertesten Gebieten unserer Natur. Als natürliche Wasserspeicher regulieren sie den Grundwasserspiegel und bieten sie in Trockenzeiten vielen Tieren die einzige Überlebenschance. Deshalb sieht der Entwurf zur Novellierung des BayNatSchG hier eine dem bisherigen Art. 6 Abs. 3 ähnliche Regelung vor. Danach können nicht nur Bagatellfälle naturschutzrechtlich behandelt werden, sondern auch gravierende Eingriffe in das Landschaftsbild wie Starkstromleitungen.

c) Bei Eingriffen in Natur und Landschaft durch Behörden, denen keine behördliche Entscheidung vorausgeht, gelten gem. § 8 Abs. 6 BNatSchG diese Grundsätze entsprechend. Das ist von Bedeutung für solche Straßenbauvorhaben, für die wegen Einigkeit über den Grunderwerb keine Planfeststellung notwendig ist oder für den Forstwegebau.

d) Die Entscheidung trifft, wenn Gestattungen notwendig sind, die dafür zuständige Behörde. Gemäß § 8 Abs. 5 BNatSchG hat sie das Benehmen der Naturschutzbehörde herzustellen. Sind entscheidende Behörde und Naturschutzbehörde ein und dieselbe, dann ist das Fachreferat für Naturschutz zu hören. Wir halten es dabei behördenintern für erforderlich, daß die Stellungnahme der Fachkraft für Naturschutz bis unmittelbar an die entscheidende Stelle kommt und nicht bereits vorher in einem Verwaltungsreferat neutralisiert wird.

Wenn die Entscheidung getroffen wird, müssen die gegensätzlichen Belange abgewogen werden, wobei ich auf die vorigen Ausführungen über die Gleichwertigkeit von Natur und Landschaft als Belang und über die entsprechende Gewichtung dieses Belanges bei der Abwägung verweise.

Mit dieser Abwägungspflicht ist es nicht vereinbar, die Wahrung der Belange von Natur und Landschaft einem Vorbehalt für eine spätere ergänzende Entscheidung zu überlassen. Es gehört zur Abwägung, auszuloten, unter welchen konkreten Ausgleichsmaßnahmen der Eingriff zugelassen werden kann. Insoweit hängt seine Rechtmäßigkeit von der Anordnung solcher Ausgleichsmaßnahmen ab (vgl. BVerwGE 48, S. 56 70). Auflagen wie:

"Der Betreiber hat binnen drei Monaten nach Zustellung des Bescheides einen landschaftspflegerischen Begleitplan vorzulegen, welcher der Zustimmung der Fachkraft für Naturschutz bedarf." sind nicht mehr zulässig. Lediglich Detailfragen wie etwa Bepflanzungspläne können vorbehalten werden.

e) Ausgeglichen ist der Eingriff gem. § 8 Abs. 2 letzter Satz, wenn nach seiner Beendigung keine erhebliche oder nachteilige Beeinträchtigung des Naturhaushalts zurückbleibt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist. Man fragt sich unwillkürlich, ob mit der Einführung dieser Ausgleichspflicht in den Naturschutz nicht eine einseitige Bevorzugung verbunden ist. Dies wird man aber verneinen müssen. Auch bei anderen Gestattungen werden Auflagen zum Ausgleich für den Eingriff in öffentlich-rechtlich geschützte Belange festgelegt und wenn wir an das Abwasserabgabengesetz denken, dann werden auch dort kraft Gesetzes Ausgleichsabgaben für die Verschmutzung von Gewässern gefordert.

f) Der Ausgleich erfolgt in der Regel durch das Setzen von Auflagen, Bedingungen, Befristungen und Widerrufsvorbehalten; bei Planfeststellungen durch Fachpläne oder landschaftspflegerische Begleitpläne. Nach dem System, der Funktion und der Entstehungsgeschichte des § 8 ist deutlich, daß die Ausgleichsverpflichtung eine zusätzliche, selbständig zu verstehende Rechtspflicht im Rahmen des Verursacherprinzips ist. Sie ist nur aus Gründen der Verwaltungsökonomie mit anderen Verwaltungsentscheidungen verbunden worden. Auf die Frage, ob die anderen gesetzlichen Vorschriften einen Rechtsanspruch einräumen oder nicht, kann es deshalb nicht ankommen. Wenn § 8 nur für Ermessensentscheidungen gelten würde, müßte er weithin wirkungslos bleiben. Es kann also eine Genehmigung, auf die ein Rechtsanspruch besteht, aus Gründen des Naturschutzes dann versagt werden, wenn Belange des Naturschutzes vorgehen.

g) Eine Ausgleichsmaßnahme für den Straßenbau (z.B. Ausgleichsbiotop in Nähe der Straßentrasse) ist rechtlich problemlos zu vollziehen, da sie wie auch die Seitenentnahme mitplanfestgestellt wird und somit von der öffentlichen Hand im Wege der Enteignung erworben werden kann. Wie ist es, wenn der Eingriff von einer Privatperson vorgenommen wird, die auf ihrem Betriebsgrundstück keinen Ausgleich vornehmen kann, aber auch keinen Zugriff auf andere Grundstücke nehmen kann? Die Regelung des § 8 wäre sicher verfehlt, wenn der Verursacher durch die Begrenzung seines Geländes das Maß des Ausgleichs vorherbestimmen könnte. Die Lösung ist darin zu sehen, daß der Gestattungsbescheid mit der aufschiebenden Bedingung des erforderlichen Grunderwerbs oder der Beschaffung vergleichbarer Rechtspositionen versehen wird. Das bedeutet, daß der Verursacher mit seinem Eingriff erst beginnen darf, wenn er den Nachweis erbracht hat, daß er die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen tatsächlich und rechtlich durchführen kann.

h) Eine Ausgleichsmaßnahme ist zwar nicht am Ort des Eingriffs, aber doch an anderer Stelle innerhalb des geschädigten Landschaftsraumes und zwar in gleicher Qualität und in gleichem Umfang durchzuführen, wie etwa eine Ersatzaufforstung. Im Einzelfall wird es oft schwierig sein, den angemessenen Ausgleich für

Eingriffe in den Naturhaushalt festzulegen. Meistens ist es unmöglich, völlig gleichartige natürliche Faktoren und Zusammenhänge wiederherzustellen. Es muß aber eine Kompensation soweit wie möglich unter Wahrung der funktionellen Identität vorgenommen werden. Wenn also die Störung ein Feuchtgebiet betrifft, wird man nicht gleich als Ausgleich die Anlage eines Trockenrasens in der Nachbarschaft fordern können. Mindestens muß die neue Anlage wesentlich gleiche ökologische Funktionen erfüllen können, wie das gestörte Gebiet. Ist das nicht möglich, so muß man zu dem Ergebnis kommen, daß ein Ausgleich nicht möglich ist. Es kommen dann nur noch die Untersagung nach § 8 Abs. 3 BNatSchG oder Ersatzmaßnahmen oder Ausgleichsabgaben in Betracht.

5. Gemäß § 8 Abs. 3 BNatSchG ist der Eingriff zu untersagen, wenn die Beeinträchtigung nicht vermeidbar ist, wenn sie nicht ausgeglichen werden kann und wenn die Belange von Natur und Landschaft vorgehen. Wenn die Abwägung zugunsten des Naturschutzes ausgefallen ist, gibt es somit kein Ermessen.

6. Ist die Beeinträchtigung nicht zu vermeiden und auch am Ort des Eingriffs oder in dessen räumlichen und funktionellen Zusammenhang nicht ausgleichbar und gehen die Belange von Natur und Landschaft nach Abwägung mit den übrigen Belangen nicht vor, so kann aufgrund bundesrahmenrechtlicher Ermächtigung der Landesgesetzgeber Ersatzmaßnahmen fordern ggf. sogar eine Ausgleichsabgabe festlegen. In Bayern ist das geplant (vgl. Engelhardt in LUMB1 1979, Nr. 2/3), insbesondere ist ein Naturschutzfond vorgesehen. Die Modalitäten der Erfüllung der Ersatzpflicht und der Ausgleichsabgabe stellen die Behörden vor schwierige Rechtsfragen und haben deswegen insbesondere bei den Straßenbauern große Sorgen hervorgerufen. Die Unterwerfung des Bundes im Bereich des Fernstraßenbaues, aber auch der Bundesbahn und der Verteidigung unter Ausgleichsabgabenregelungen eines Landes hat schwerwiegende Konsequenzen. Es ist anerkannt, daß der Bund auch als Träger hoheitlicher Aufgaben an Vorschriften der Länder gebunden ist, die diese im Rahmen ihrer Rechtssetzungszuständigkeit erlassen. Eine Ausnahme gilt aber dann und soweit, als die Beachtung des Landesrechts dem Bund die Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags unmögliche machen würde. Dies wird man jedoch grundsätzlich bei

der Einführung einer auch im Übrigen zulässigen Ausgleichsabgabe nicht behaupten können (Kolodziejczok/Recken, a.a.O., § 8 Rd.Nr. 52).

7. Besonders bedeutsam wird die Regelung des § 8 BNatSchG im Baurecht werden. Wo im Rahmen eines Bebauungsplanes gebaut wird, ist einmal ein relevanter Eingriff durch Einzelvorhaben kaum denkbar und außerdem wurde der ganze Bebauungsplan ja unter Abwägung auch der Belange des Naturschutzes - hoffentlich mit der richtigen Gewichtung - aufgestellt. Wo aufgrund von § 34 BBauG innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile gebaut wird, sorgt schon die baurechtliche Regelung über die Einbindung des Vorhabens in den vorhandenen Bestand (BVerwG in BayVBI 1975, S. 370) dafür, daß ein erheblicher Eingriff - zumindest in das Landschaftsbild - nicht vorliegt. Anders wird es aber bei Bauten im Außenbereich sein. Hier kann etwa bei privilegierten Bauvorhaben, die kraft Baurechts zugelassen werden müssen, doch ein naturschutzrechtlich relevanter Eingriff vorliegen, der dann auszugleichen ist oder sogar Ausgleichszahlungen in den Naturschutzfond nachziehen kann, wenn ein Ausgleich nicht möglich ist. Ich denke hier z.B. an eine Tierkörperbeseitigungsanstalt oder einen lärmenden Industriebetrieb oder einen Steinbruch. Patentrezept für die künftige Handhabung gibt es noch nicht. Auf jeden Fall öffnen sich durch die gesetzliche Neuregelung Perspektiven, die uns alle wohl noch länger beschäftigen werden, bis eine gefestigte Rechtsprechung vorliegt.

8. Eine bedeutungsvolle Vorschrift ist § 8 Abs. 7. Sie enthält die sog. Landwirtschaftsklausel, die in ähnlicher Form auch im geltenden BayNatSchG enthalten ist.

In § 8 Abs. 7 lautet sie:

"Die im Sinne dieses Gesetzes ordnungsmäßige land-, forst- und fischereiwirtschaftliche B o d e n n u t z u n g ist nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen".

Die Frage nach der Ordnungsmäßigkeit einer solchen Bodennutzung sowie die weitere Frage, wer darüber entscheidet, nämlich die fach- oder die naturschutzrechtlichen Vollzugsbehörden, gehört heute zu den zentralen Problemen zwischen Umwelt- und Landwirtschaftsministerium. Seit zwei Jahren konnte eine Einigung nicht

erzielt werden. Die Novelle zum BayNatSchG wird hier eine Entscheidung treffen müssen.

Soviel zum Eingriff in Natur und Landschaft.

Nach dem Aufwind, der Ende der 60er Jahre mit einem gestiegenen Umweltbewußtsein zur Schaffung der Landesnaturschutzgesetze und letztlich des Bundesnaturschutzgesetzes führte, spüren wir heute erheblichen Gegenwind. Obwohl es der Wille des Bundesgesetzgebers war, die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege ins Zentrum der gesellschaftlichen Entscheidungsprozesse zu führen, weil "Lebensgrundlage des Menschen", wird einem in der Tagespolitik oft schmerzlich bewußt, daß mit Schlagworten wie "Arbeitsplatzvernichtung" oder "Investitionsstau" versucht wird, ihm wieder Grenzen zu setzen und ihn ins Schattendasein zurückzudrängen. Das Ziel des Gesetzgebers geht aber nicht dahin, dem Naturschutz Grenzen zu setzen, sondern daß der Naturschutz selbst Grenzen setzt.

Jeder öffentliche Belang hat seine anerkannte Lobby, kann Entscheidungsprozesse beeinflussen, demonstrieren und notfalls marschieren. Nur die Natur ist - abgesehen von dem Lärmen um einige Großprojekte - still und wird, wenn man ihr weh tut, meist noch stiller. Effektive Entscheidungen müssen daher auf breiter Basis getroffen werden. Dies hat auch der Bundesnaturschutzgesetzgeber erkannt, indem er nämlich nicht nur die Naturschutzbehörden mit der Wahrung der Belange von Natur und Landschaft betraut hat, sondern alle Behörden in einer einzigartigen Vorschrift in Pflicht genommen hat. So heißt es in § 3 Abs. 2 wörtlich:

"Andere Behörden und öffentliche Stellen haben im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen."

Eine solche materielle Unterstützungsverpflichtung für andere Behörden ist nach meiner Kenntnis in keinem anderen Gesetz zu finden. Wir sind noch am Tasten, was sie alles beinhalten kann. Sicherlich mehr als eine bloße Anhörungspflicht. Wir sind also alle gefordert.

Dies entspricht auch der Bedeutung von Natur und Landschaft als "Lebensgrundlage des Menschen" wie es § 1 BNatSchG formuliert.

Es sollte daher weder Umweltunrecht als Kavaliersdelikt bagatel-
lisiert werden, noch dem Naturschutz ein zu geringer Wert bei der
Abwägung mit anderen Belangen eingeräumt werden. Packen wir es
an, es geht um "Lebensgrundlagen des Menschen", unsere Lebens-
grundlagen!

Anschrift des Verfassers:

York Christian Stenschke
Regierungsdirektor bei der
Regierung von Schwaben
Postfach
8900 Augsburg

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

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

Jahr/Year: 1980

Band/Volume: [4_1980](#)

Autor(en)/Author(s): Stenschke York Christian

Artikel/Article: [Naturschutz im Vollzug 95-113](#)