

Wertewandel in der Entwicklung des Naturschutzrechtes

Günter W Zwanzig

1. Einleitung

1.1 Wertewandel

Eine Darstellung des Wertewandels in der Entwicklung des Naturschutzrechtes läßt es angeraten erscheinen, über die einzelnen Teile des Wortes „Natur“ – „Schutz“ – „Recht“ nachzudenken und sie unter dem Aspekt von Wertesystemen und ihrer Wandlung wieder zueinander in Beziehung zu setzen.

Geistes- und kulturgeschichtliche Epochen werden von maßstabsetzenden Leitbildern – Paradigmata – geprägt. Die Umsetzung dieser Wertmaßstäbe ins Recht schafft ein Wertesystem, das für das staatliche Zusammenleben den Rahmen für die Entfaltung des einzelnen und der Gemeinschaft absteckt. Im Rechtsleben muß sich dieses Wertesystem stets aufs neue bewähren, vor allem mit neuen Herausforderungen fertig werden.

Fragt man nun, welchen Stellenwert die Natur in den verschiedenen Rechtssystemen gehabt hat und noch hat, in welchem Maße das Verhältnis des Menschen zur Natur normiert worden ist, dann lassen sich drei Grundtypen herausarbeiten, die eine bestimmte Geisteshaltung kennzeichnen. Man wird in der Menschheitsgeschichte allerdings kaum eine bestimmte Einstellung als allein prägend und bestimmend vorfinden; vielmehr gibt es auch zahlreiche ineinander fließende Übergänge, Gegenströmungen, Kombinationen.

1.2 Drei Grundtypen der Naturauffassung

Zu einem starken Maße haben diese drei Grundtypen mit kulturgeschichtlichen Entwicklungsstufen vieles gemeinsam: der noch weitgehend der Natur unterworfenene „naive“ Mensch besitzt eine mythisch-mystische Naturauffassung; der „promethische“ Mensch glaubt sich der Natur überlegen; der „demütige“ Mensch hat hingegen Grenzbereichs-Erfahrungen gesammelt. Äußerst bezeichnend sind in diesem Zusammenhange die Bilder, die man für das Verhältnis zwischen Mensch und Natur/Welt verwendete: „Kosmische Baustelle“ (Mittelalter) – „Raumschiff Erde“ – „Arche Noah“

Soweit es sich um den „naiven“ Menschen handelt, besteht bei ihm eine gewisse Einheit von Religion, Moral und Recht (es sei hier verwiesen auf die Untersuchungen über das Naturvolk der Nuer, Ackerbau-Mysterien, Jägerkulturen u. ä.), die ein Natur-Schutz-Recht gewissermaßen mitbeinhaltet.

Der „promethische“ Mensch begegnet uns bei den griechischen Sophisten ebenso wie im Naturrecht der Aufklärung. Der Staat wird als „Gesellschaftsvertrag“ verstanden, die Gesetze sind anthropozentrisch. Tiere werden als Automaten oder Reflexmaschinen angesehen (DESCARTES). Die volle Beherrschung der Natur soll die Glückseligkeit der Menschheit bewerkstelligen.

Der „demütige“ Mensch geht von einem über-positiven Recht aus. Die Frage des Natur-Rechts, d. h. nach der Natur des Rechts, ist für ihn ein Anliegen der Rechtsmetaphysik, eine Regelung des Verhält-

nisses zu „Mit-Mensch und Mit-Welt“ im Sinne der Schöpfungsordnung (Erik WOLF). Von da her folgt die Forderung auf Schutz der Natur um ihrer selbst willen.

So verstanden, hat Natur-Recht immer sehr viel mit Natur-Schutz-Recht zu tun und umgekehrt. Aus christlicher Einstellung läßt sich Recht – und damit auch Natur-Schutz-Recht – letztlich nur aus der biblischen Offenbarung im Sinne des kanonisierten Wortes Gottes (Altes und Neues Testament. In Ergänzung dazu „Verkündigung“) rechtfertigen. Dabei darf keineswegs übersehen werden, daß sich die Grenzen zwischen Recht und Ethik philosophisch nicht überwinden lassen; aber von der Ethik her muß eine ständige Hinterfragung des Rechts und seines Wertesystems erfolgen, da es immer wieder neu aktualisiert werden muß.

1.3 Rechtsgeschichtliche Sicht

Rechtsgeschichtlich gesehen stellt sich mithin Naturschutzrecht als das jeweilige Ergebnis eines Entscheidungsvorganges dar über das anstehende Anliegen zum Schutz der Natur in Abwägung mit anderen Wertvorstellungen. Dies geschah und geschieht im Rahmen der gültigen Rechtsordnung und ihres Wertesystems, maßgeblich beeinflusst durch die Interessen der herrschenden politischen Kräfte.

Diese Sicht erleichtert es, die Vor- und Nachteile bestimmter Regelungen zu analysieren, vor allem aber auch Institutionen zu hinterfragen, die heute einem wirksamen Naturschutz entgegenstehen.

Im Verlaufe der Menschheitsgeschichte hat es zu den verschiedensten Zeiten und bei den unterschiedlichsten Völkern Vorschriften im Sinne des Naturschutzes gegeben, vor allem, wenn man das Verhältnis zwischen Mensch und Tier betrachtet. Für unseren Kulturkreis ist entscheidend der Umbruch, der im wesentlichen im 18. Jh. erfolgte. In der Geschichte wohl in bisher einmaliger Weise trafen hier ein Zusammenbruch bisheriger Werte (Aufklärung, – Kirche nur noch als Anstalt zur sittlichen Verbesserung – /die Gegenströmung des Pietismus war nicht mächtig genug/), eine Auflösung überschaubarer territorialer Einheiten (Reichsdeputationshauptschluß 1803; Ende des Hl. Römischen Reiches Deutscher Nation 1806) und eine bislang nie gekannte Möglichkeit zur Beherrschung der Natur (Beginn der technisch-industriellen Entwicklung) zusammen. Die eigentlich nur rechtsmetaphysisch zu begründenden Menschenrechte wurden „säkularisiert“ mit der Folge, daß ein Wirtschaftsliberalismus gefördert wurde. Geradezu als Ersatz für die nach der Französischen Revolution und den Freiheitskriegen nicht gewährten politischen Rechte wurde das Eigentum als das eigentliche Freiheitsrecht über die verfassungsmäßig garantierte Unverletzlichkeit und Schutz gegen Eingriffe (Bayern: Verfassungsurkunde vom 6. Juni 1818, Titel IV § 8; Preußen: Verfassungsurkunde vom 31. Jan. 1850, Art. 9) hochstilisiert, indem die deutschen Pandektisten weit über das klassische

römische Recht hinausgingen und festlegten: „der Eigentümer kann mit seiner Sache tun und lassen, was er will“: Die Kombination eines derartigen Eigentumsverständnisses mit wirtschaftlicher Macht und industrieller Entwicklung mußten im Zeichen des Liberalismus geradezu zwangsläufig zu einer tiefgreifenden Veränderung der gesamten Gesellschaft, insbesondere der Städte und des Landes führen.

1.4 Die geistigen Wurzeln des heutigen Naturschutzes

Die geistigen Wurzeln des heutigen Naturschutzes (und des gesamten Lebensschutzes) reichen in die gleiche Zeit zurück. So geht der Gedanke des Tiereschutzes bereits auf den Pietismus (Philipp Jakob SPENER, 1635-1705), die Landschaftsverschönerungskunst (Gartenstadtbewegung, Landespflege, Landesplanung) auf die zweite Hälfte des 18. Jh. zurück. Natur-, Denkmal- und Heimatschutz wurzeln in der Romantik. Im 19. Jh. entstanden zahlreiche periphere (Bodenreformbewegung, Gartenstadtbewegung, Siedlungsbewegung u. a.) und spezifische Lebensreformbestrebungen (z. B. Vegetarismus, Naturheilkunde, Reformhausbewegung), ferner die Bestrebungen im Sinne der Umwelthygiene (z. B. 1877: Internat. Verein gegen Verunreinigung der Flüsse, des Bodens und der Luft).

Wenn es dennoch zu einer immer stärker werdenden Zerstörung der Mitwelt kam, drängt sich selbstverständlich die Frage auf, warum der Naturschutz so erfolglos geblieben ist und es ihm nicht gelang, durch Gesetze Einhalt zu gebieten.

Am mangelnden Problembewußtsein hat es nicht gelegen. So hatte Hugo CONWENTZ in seiner Denkschrift aus dem Jahre 1904 (S. 187) klar erkannt, daß zum Schutze der Naturdenkmäler ein vollständiger Entzug oder eine Beschränkung des Grundeigentums ermöglicht werden müsse. Ebenso wies der Abg. Gustav NOWAK 1901 und 1902 im Zusammenhang mit seinem Antrag auf „Erlassung eines Gesetzes zum Schutze und zur Erhaltung von Naturdenkmälern“ im Haus der Abgeordneten des Österreichischen Reichsrates auf die Problematik des Verhältnisses zwischen Naturschutz und Eigentum hin. Ernst RUDORFF erkannte durchaus die vielfältigen Folgen der Gewässerverschmutzung für das Ökosystem und den Menschen (Heimatschutz, Neuaufl. 1926, S. 108 Anm. 19). Sogar die von Albert SCHWEITZER 1931 geforderte „Ehrfurcht vor dem Leben“ tauchte bereits 1894 in der „Tierethik“ (Bamberg, 1894) von Ignaz BREGENZER – einem Juristen! – auf (Seite 306): „Dem Grundsatz, daß das Leben als solches, nicht bloß das Leben des Menschen und etwa das unserer Haustiere, sondern auch das der niedersten Wesen zu achten ist, muß möglichst allgemeine und ausnahmslose Anerkennung verschafft werden. Das Recht darf Mißachtung jenes Grundsatzes durch individuelle Willkür nie und nimmer dulden“

Vielmehr ist es dem Naturschutz nicht gelungen, seine Ideen zum Gedankengut der herrschenden politischen Kräfte zu machen. Sicher trug auch mit dazu bei, daß von der wissenschaftlichen Seite her eher die Natur als „Einheit der erlebten und zu erforschenden Welt“ (A. v. HUMBOLDT) oder im Sinne der geschaffenen Nützlichkeit für den Menschen (Constantin GLOGER) verstanden wurde, nicht aber als „geahnte unergründbare Weite der

Wirklichkeit“ (Adolf PORTMANN), in die man unüberlegt auf keinen Fall eingreifen darf. Auch hat die Zersplitterung im Naturschutz seine Wirksamkeit stark gemindert. So scheiterte der Versuch von Ernst RUDORFF, die Heimatschutz-Organisation dem bereits seit 1900 bestehenden Tag für Denkmalpflege anzugliedern, „weil der damalige Vorsitzende Geh. Justizrat Prof. LOERSCH den ihm angetragenen Vorsitz des neuen Bundes ausschlug“ (RUDORFF aaO S. 12). Einzelne Gruppen, vor allem lebensreformistische, nahmen auch sektiererische Züge an. Entscheidend war jedoch, daß die herrschenden politischen Kräfte mit anderen Problemen befaßt waren. So stand für die Sozialdemokratie, die den Mißbrauch des Eigentums und seine Folgen durchaus richtig analysiert hatte (vgl. auch Erfurter Programm 1891), der Klassenkampf im Vordergrund. Sofern sich in der Arbeiterschaft naturschützerische Bestrebungen regten, suchten sich diese eigene Organisationsformen (z. B. Naturfreunde). Bürgertum und Arbeiterschaft fanden mithin kaum zu gemeinsamen Aktionen zusammen. Die Kirchen waren hingegen in erster Linie mit einer Art Neuorientierung (nach dem vollkommenen Zusammenbruch des ptolemäischen Weltbildes) und sodann mit den Problemen der äußeren und inneren Mission (Diakonie) beschäftigt.

Man kann in dieser Epoche die Handlungsformen des Naturschutzes als re-aktiv (defensiv) bezeichnen. Im Vordergrund steht die Suche nach Bildung eines eigenen Rechtsgebietes, sei es durch Herauslösung aus dem Polizeibegriff oder durch Auseinandersetzung mit dem Eigentum. Interessanterweise ist der Naturschutz in diesem Zeitabschnitt weder in der Verfassung des Norddeutschen Bundes (1867) und des Deutschen Reiches (1871) noch im österreichischen Staatsgrundgesetz vom 21. Dez. 1867 in irgendeiner Weise erwähnt. Nur die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 enthält in Art. 25 eine Kompetenznorm zum Erlaß von Vorschriften über Jagd und Vogelschutz. Dies ändert sich erst durch den Übergang vom liberalen Rechtsstaat zum freiheitlichen Wohlfahrtsstaat (Sozialstaat). So enthält Art. 150 Abs. 1 der Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 eine Staatszielbestimmung über Naturschutz und Denkmalpflege.

Die Wertvorstellungen des Naturschutzes in dieser Epoche werden am besten als vorwiegend ästhetisch-wertkonservativ gekennzeichnet. Ihr folgte die anthropozentrisch-progressive Periode, die jedoch keineswegs mit der Zeit des Nationalsozialismus gleichgesetzt werden darf, wenngleich sie dort – allerdings nur scheinbar – besonderen Widerhall fand. Die Handlungsformen des Naturschutzes sind nunmehr aktiv und integrativ.

1.5 Wertvorstellungen nach 1945

Nach 1945 existierten ästhetisch-wertkonservative und anthropozentrisch-progressive Wertvorstellungen nebeneinander, um letztere dann mit Erstarbung der Raumordnung und Landesplanung mehr in den Vordergrund rücken zu lassen. Gleichzeitig erfolgte unter den Grundwerten der Rechtsstaatlichkeit und der Sozialstaatlichkeit eine vertiefte Auseinandersetzung über das Verhältnis zwischen Naturschutz und Eigentum.

Begleitet von Grenzbereichserfahrungen in den

verschiedensten Wissenschaftszweigen (vgl. z. B. die Tagung der Evangelischen Akademikerschaft 1986 in Erlangen: „Wissen vom Lebendigen“), dem Engagement der Kirchen, dem Eindruck von Irreversibilität und Perversion menschlichen Verhaltens gegenüber den Mitmenschen (Auschwitz, Hiroshima) und gegenüber der Mitwelt (Gentechnologie, Tschernobyl) entwickelte der Naturschutz physiozentrisch-eschatologische Wertvorstellungen. Das Verständnis der Natur ist nunmehr transzendental (nicht mehr rational); die Handlungsformen sind existentiell.

Immer mehr Wissenschaftszweige bekommen eine neue Ausrichtung: Öko-Bibilizismus (Ökologische Schöpfungslehre), Ökomedizin, Humanökologie, Stadtökologie, ökosoziale Marktwirtschaft, Landschaftsökologie, ökologischer Landbau usw.

Dieser Umbruch findet gegenwärtig auch in der rechtswissenschaftlichen Diskussion statt, versucht in die Gesetzgebung und insbesondere ins Verfassungsrecht Eingang zu gewinnen.

Schon hierfür ist eine rechtshistorische Betrachtung wichtig. Es gilt, die bisherigen Lösungsmodelle zu analysieren und auf ihre Brauchbarkeit für Gegenwart und Zukunft zu untersuchen.

2. Die Wertvorstellungen des Natur-, Heimat- und Lebensschutzes

2.1 Die ästhetisch-wertkonservative Epoche

2.1.1 Preußisches Allgemeines Landrecht

Die Anfänge des heutigen Natur-, Heimat- und Lebensschutzes sind überwiegend vom ästhetisch-wertkonservativen Gedankengut geprägt. Er stemmte sich gegen den damaligen „Geist der Zeit“, war sogar als Antwort auf die allgemeine optimistische und fortschrittsgläubige Haltung eher kulturpessimistisch. Seine Handlungsweise war entsprechend re-agierend, defensiv.

Das Recht der damaligen Zeit spiegelt deshalb, so weit es sich mit der Natur oder den Traditionswerten der Geschichte befaßt, weniger das Wollen des Natur-, Heimat- und Lebensschutzes wieder, sondern ist eher als ein hart errungener Kompromiß gegen den Zeitgeist anzusehen.

Bereits im aufgeklärten Absolutismus setzte eine Bewegung ein, die im Preußischen Allgemeinen Landrecht (ALR) vom 5. Februar 1794 – das wesentlich auf Friedrich den Großen zurückgeht – ihren gesetzlichen Niederschlag fand. Gerade hier darf aber der bloße Gesetzestext nicht zu dem Trugschluß verleiten, ihn aus heutigem Verständnis zu interpretieren. So könnte man meinen, daß die Untersagung der Zerstörung von Gebäuden an Straßen und öffentlichen Plätzen in Städten – ohne obrigkeitliche Erlaubnis – (vgl. § 36 I 8 ALR sowie die folgenden §§) im Sinne des Denkmalschutzes zu verstehen wäre. Gemeint war damit jedoch die Entstehung von Baulücken, die man verhindern wollte. Der Aufopferungsgrundsatz der §§ 74, 75 Einl. ALR, der nach höchstrichterlicher Rechtsprechung auch heute noch fortgilt (in der Bundesrepublik Deutschland), bedeutete keineswegs eine Globalermächtigung zu Enteignungen aus Gründen des öffentlichen Wohls, sondern es bedurfte dazu strengster Voraussetzungen aufgrund der Enteignungsgesetze. Vor allem wurde der Staat nicht mehr als absolutistischer Wohlfahrtsstaat verstanden, und die Staatsgewalt in Sicherheitspolizei und

Wohlfahrtspflege aufgeteilt, wobei sich aus letzterer der Staat im Sinne des Liberalismus möglichst heraushalten sollte. Von da her gesehen bekommt § 10 II 17 ALR („Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit, und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publico, oder einzelnen Mitgliedern desselben, bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizey“) einen ganz anderen Sinn, was durch das berühmte „Kreuzbergurteil“ des Preußischen Oberverwaltungsgerichts vom 14.06.1882 (Preuß. OVG 9, 353) bestätigt wird. Damals wurde eine PolizeiVO, welche aus ästhetischen Gründen die Freihaltung der Aussicht auf das Kreuzbergdenkmal erhalten wollte, für ungültig erklärt, weil dies nicht der Gefahrenabwehr diene.

2.1.2 Liberalismus

Für den Eigentumsbegriff des Liberalismus sind typisch § 1 des Edikts zur Beförderung der Landescultur vom 14. Sept. 1811 (Preuß. GS S. 300) und § 354 des österr. Allgem. Bürgerl. Gesetzbuches vom 1. Juni 1811 (JGS Nr. 946). Ähnlich wie § 1 des Landescultur-Edicts bestimmt § 354 ABGB: „Als ein Recht betrachtet, ist Eigentum das Befugnis, mit der Substanz und den Nutzungen einer Sache nach Willkür zu schalten, und jeden anderen davon auszuschließen“ Zwar begrenzt § 364 ABGB dieses Eigentumsrecht durch die Rechte Dritter und durch die „in den Gesetzen zur Erhaltung und Beförderung des allgemeinen Wohles vorgeschriebenen Einschränkungen“, aber dies bedeutete nicht viel in einer Zeit, wo Eigenrecht des Einzelnen und das „freie Spiel der Kräfte“ Vorrang vor der Gemeinschaft hatten. Man glaubte ja sogar, durch diese naturrechtlich begründeten Menschenrechte und durch die Vernunft werde man zur Verwirklichung des größtmöglichen Glücks kommen. Die christliche Eschatologie wurde säkularisiert.

Es wurden dadurch Kräfte freigesetzt, die im Zusammenhang mit der technisch-industriellen Entwicklung die Gesellschaft förmlich überrollten. Nennenswerte geistige Gegenkräfte mit Einfluß waren nicht vorhanden.

Zunächst fand eine Zerstörung der bisherigen soziokulturellen Verflechtungen durch den Reichsdeputationshauptschluß vom 25. Februar 1803 statt, wodurch an 1.800 mehr oder minder eigenständige Territorien (z. B. Reichsdörfer, Reichsstädte), darunter an die 70 bisher unabhängige Landesherrschaften mediatisiert und in neue staatliche Einheiten inkorporiert wurden. Die bisherigen „Kulturträger“ verloren damit weitgehend ihre Funktion; ein breiteres Bildungsbürgertum war noch nicht vorhanden, da das Schulwesen ja auch erst um diese Zeit einen größeren Aufschwung nahm. Was damals an historischen Werten verloren ging – Vernichtung von Urkunden, Kunstgegenständen, Abbruch von Stadtmauern und Kirchen (z. B. Kaisertum in Goslar), Burgen u.a.m. –, dürfte im Ausmaß den Zerstörungen durch den 2. Weltkrieg und durch die Nachkriegszeit nicht nachstehen.

Eine noch verhängnisvollere Entwicklung wurde im Zusammenhang mit der damals so notwendigen Bauernbefreiung, d. h. die Lösung der Bauern aus allen herrschaftlichen Bindungen (Leibeigenschaft, Zehnten, Frondienste u. a.) eingeleitet, indem man die Landwirtschaft einseitig den Gesetzen der liberalen Marktwirtschaft (also dem „freien Spiel der

Kräfte“) unterwarf. Man meinte, den Bauern in so weit helfen zu können und zu müssen, daß man ihnen ausreichende und „rationalisierte“ Flächen zur Verfügung stellte, um dadurch eine Steigerung der agrarischen Produktivität und damit Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen. Dieses Ziel ging man auf vielfache Weise an. So wurden wertvolle Naturgebiete, die im öffentlichen Eigentum standen, durch „Kultivierung“ zerstört, z. B. wurde ab 1796 das Donaumoos bei Ingolstadt trockengelegt und besiedelt. In die gleiche Richtung zielte der Angriff auf das Gemeindeeigentum in Form der sogenannten Gemeinheitsteilung. Vor allem der Kommunalwald wurde dadurch bedroht, und es kostete die Städte mit größerem Waldbesitz, der schon auf das Mittelalter zurückging (z. B. ehem. Freie Reichsstadt Weißenburg: 1338), große Mühe, in der Bürgerschaft Bestrebungen zur Aufteilung des Waldes zurückzudrängen. Das Schlimmste, was man jedoch der Natur antun konnte, begann mit der „Verkoppelung“ (= Flurbereinigung), die in zahlreichen zeitgenössischen Stellungnahmen als schwerwiegender Eingriff in die Landschaft verurteilt wurde. Ernst RUDORFF schrieb dazu 1897 in seiner Denkschrift „Heimatschutz“ (aaO S. 22): „Die hier seit einem halben Jahrhundert eingeführte Verkoppelung (d. h. Zusammenlegung der bäuerlichen Grundstücke zu dem Zwecke bequemerer Bewirtschaftung) überträgt das kahle Prinzip der geraden Linie und des Rechtecks so blind in die Wirklichkeit, war und ist in ihrer praktischen Durchführung so brutal, daß eine Feldmark, über die das Unwetter dieser Regulierung dahingezogen ist, aussieht wie ein fleischgewordenes nationalökonomisches Rechenexempel.“

In Fortführung dieser „Landwirtschaftspolitik“ lag in der weiteren Entwicklung der Einsatz künstlicher Düngemittel, der Insektizide und Pestizide, schließlich die Errichtung von „Tierfabriken“. Auch die Ablösung des feudalen Jagdrechts in Deutschland und in Österreich im Zuge der Revolution von 1848 brachte nicht etwa ein Jagdregal der Gemeinschaft (so als Ausfluß der Gedanken der Französischen Revolution in der Schweiz: Jagdregal der Kantone), sondern verband das Jagdrecht mit dem Grundeigentum. Die bei der damaligen Geisteshaltung des Liberalismus zu erwartenden und auch sofort eintretenden Mißstände (Überbejagung), zwangen sehr schnell, Jagdrecht und Jagdausübungsrecht voneinander zu trennen.

Die Fehlleitung menschlichen Verhaltens durch Gewährung mehr oder minder unumschränkter Freiheit zeigte ihre krassesten „Blüten“ in der immer stärker anwachsenden Industrialisierung. „Natürlich“ erlaubte es der Wirtschaftsliberalismus, sein Kapital möglichst profitbringend einzusetzen. Bevölkerungswachstum und -verdichtung in den Städten schufen Probleme vielfältigster Art (Mietskasernen – ein schon sprachlich vielsagendes Wort –, Elendsviertel u. a. m.) und wirkten auch auf das Land zurück (Abwanderung der „billigen“ Familien-Arbeitskräfte in die Stadt, dadurch noch mehr Einsatz von Maschinen und Chemie). Da die Gemeinschaft im Liberalismus wenig galt, galt dasselbe für Boden, Wasser und Luft. Und zudem hätte ja nach den Grundsätzen des Zivilrechts auch noch der Schaden bewiesen werden müssen! Der Staat hielt sich lieber nach den Grundsätzen der Gefahrenabwehr zurück, solange nicht eine Gefährdung größeren Ausmaßes sichtbar war.

Dem vorherrschenden Gedankengut des Liberalismus entsprach schließlich auch die Zurückhaltung der Kirche hinsichtlich ihres Öffentlichkeitsauftrages. Ohnehin war sie mit der einsetzenden Evangelien- und Dogmenkritik („Leben-Jesu-Theologie“) hinreichend beschäftigt. Soweit sie sich von der Gegenströmung, der Romantik, beeinflussen ließ, lag das Schwergewicht entweder beim Nationalprotestantismus (Gott, Freiheit, Vaterland) oder bei der Erweckungsbewegung, die ihrerseits mit dem Tierschutz in enger Beziehung steht.

2.1.3 Anstöße in der Romantik

Der Natur-, Heimat- und Lebensschutz konnte mithin nur in der Romantik begründet sein. Tatsächlich sind von dort alle wesentlichen Anstöße für das Recht erfolgt.

Dies zeigt sich zunächst im Begriff des „Naturdenkmals“, der 1799 von Alexander von HUMBOLDT geprägt wurde, als er bei seiner Reise durch Venezuela einen 192 m hohen Mimosenbaum erblickte. „Denkmal“ bedeutete in der Romantik die „Ästhetik des Erhabenen“, die Versinnbildlichung des Höheren durch das Schöne. Gerade mit der Begeisterung der Romantik für die Kunst des Mittelalters (Straßburger Münster, Kölner Dom) verband sich zugleich eine zutiefst religiöse Wertung. Stellten doch die gotischen Kathedralen nach dem Verständnis ihrer Zeit in Steinen ausgedrückte Vorstellungen des himmlischen Jerusalem dar. Denkmalschutz war in diesem Sinne aber schon seit je her metaphysisch begründet, vom Stein in Bethel (Genesis 28, Vers 18/19) bis zu den barocken Wallfahrtskirchen. Darüber hinaus war und ist Denkmalschutz Symbol des Gebots der Mit-Menschlichkeit, der Stellung des Einzelmenschen in der Kette der Generationen vor und nach ihm. Die Bezeichnung großartiger Werke der Natur als Denkmal war deshalb konsequent und folgerichtig, denn sie stellte die Mit-Kreatürlichkeit neben die Mit-Menschlichkeit.

Noch stärker und auch erfolgreicher wirkte sich das Gedankengut der Romantik in der Bewahrung historischer Werte, eben der Kulturdenkmäler aus. Schließlich sind ihr wesentliche Impulse im Bereich des Tierschutzes zu verdanken.

Blickt man auf die Anfänge der Gesetzgebung im deutschen Sprachraum zurück, darf allerdings nicht verschwiegen werden, daß wesentliche Fortschritte zunächst im Ausland erzielt wurden und von dort zurückwirkten: die Tierschutzgesetzgebung in England 1822, die Denkmalschutzgesetzgebung in Dänemark 1809/1810, Griechenland 1834 und Frankreich 1877, die Errichtung von Nationalparks in den USA 1872.

2.1.4 Denkmalschutzrecht

Anfänge der Natur-, Denkmal- und Lebensschutzgesetzgebung sind schon aus der Zeit des aufgeklärten Absolutismus nachweisbar. So ordnete Markgraf Alexander von Brandenburg-Bayreuth am 10. April 1780 an, besonders wertvolle Teile von Gebäuden (Wappen, Inschriften), Grenzzeichen (einschl. Bäume als Grenzzeichen) zu erhalten. Nach § 35 I 8 Preuß. ALR war es verboten, „Statuen und Denkmäler, die auf öffentlichen Plätzen errichtet worden, (zu) beschädigen, oder ohne obrigkeitliche Erlaubnis“ wegzunehmen oder einzureißen. Die österr.-galizische GubernialVO vom

20. Aug. 1802 Zl 23.762 untersagte die Abtragung alter Schlösser und Ruinen. Auch gegen die Niederlegung der Stadtmauern, die man zunächst empfohlen hatte, ging man alsbald vor, in Preußen durch AHKO vom 04.10.1815, in Bayern durch Ministerialverfügung vom 12.01.1826. Im Großherzogtum Hessen wird am 22.01.1818 eine Allerh. VO, die Erhaltung der vorhandenen Denkmäler der Baukunst betreffend, erlassen. Weitere Vorschriften folgen in den verschiedensten Staaten. 1835 wird in Bayern, 1843 in Preußen und 1850 in Österreich der Grundstein für die staatlichen Denkmalämter (Konservatoren) gelegt.

Auffällig ist die Schonung des Privateigentums. In erster Linie wurde nur das Eigentum des Staates, der Gemeinden und der Kirchen erfaßt. Letztere standen damals noch unter Staatsaufsicht, weshalb der 1871 durch das Reichs-Strafgesetzbuch sanktionierte Schutz öffentlicher Denkmäler (§ 304 StGB) sich sogar gegen kirchliche Behörden richten konnte (vgl. Reichsgericht Urt. v. 11.02.1910 – V 1164/09 – RGST 43, 240). Einzelne Schutzmaßnahmen für Kultur- und Naturdenkmäler erfolgten lediglich 1836 (Drachenfels bei Königswinter) und 1852 (Teufelsmauer bei Thale im Landkreis Quedlinburg).

Im Grunde genommen gaben weder die Enteignungsgesetze noch die Polizeigesetze eine geeignete Handhabe ab. Die Enteignungsgesetze dienten als Voraussetzung für die „klassische“ Enteignung nur für Vorhaben, die gleichsam sich als gebündelte Interessen der Einzelindividuen darstellten und deren Durchsetzung wegen der eingetretenen wirtschaftlichen Entwicklung auch wieder der Entfaltung der Einzelnen diene: Bau von Eisenbahnen, Elektrizitätswerken, öffentlichen Wasserleitungen, Straßen, Kanälen, Friedhöfen. Zu den „polizeilichen Gütern“ gehörten in erster Linie Leib und Leben des Einzelnen, Gesundheit, Sicherheit des Vermögens, aber keineswegs Natur-, Heimat- und Lebensschutz.

2.1.5 Tierschutzrecht

Diese Zurückdrängung der Gemeinschaftsinteressen im Sinne des Liberalismus fand ihren widersprüchlichsten Niederschlag in § 360 Nr. 13 StGB (1871), wonach derjenige mit einer Übertretungsstrafe bedroht wurde, der „öffentlich oder in Ärgernis erregender Weise Thiere boshaft quält oder roh mißhandelt“. Der Schutz galt also nicht dem Tier an sich, sondern dem Menschen, der die Quälerei bemerkte und der sich dadurch in seinem ästhetischen Empfinden verletzt fühlte.

Auf der gleichen Linie liegt es, wenn sich die Vogelschutzgesetzgebung ganz auf der utilitaristischen Linie bewegte. Aus der Rechtsgeschichte sind zahlreiche Vorschriften zum Schutz der nützlichen Vögel bekannt: 1324 Rheingauer Landrecht, 1339 Kanton Zürich, 1417 Kölner Stadtrecht. Lediglich in der Anordnung des Rates der Stadt Freiburg/Breisgau vom 19. Juli 1508 werden die Vögel im Bereich des Karthäuserklosters wegen ihres Gesanges geschützt. Ende des 17. und Anfang des 18. Jh. häufen sich in den einzelnen Staaten die Vorschriften zum Schutze der nützlichen Vögel. Das aus der Zeit des germanischen Rechts stammende Recht auf freien Tierfang wurde insoweit eingeschränkt, weniger hingegen das Jagdrecht, dem damals auch zahlreiche Vogelarten unterlagen. Im Grunde ge-

nommen lag es im Geist der Zeit, wenn man auf den Nutzen bestimmter Privatleute, hier der Landwirte, abstellte. Man mußte ja nach damaligem Verständnis irgendwie den Polizeibegriff der Gefahrenabwehr im Interesse des Vogelschutzes erweitern.

Es ist ein großes Verdienst der Tier- und Vogelschutzvereine, die hier zusammenwirkten, daß erstmals Gedanken einer Tierschutzethik zum Tragen kamen. Ein gutes Beispiel hierfür ist das Gesetz vom 10. Dezember 1868 „wirksam für das Herzogtum Steiermark, betreffend das Verbot des Vogelfanges“ (LGBI Nr. 21), worin der Vogelfang (mit Ausnahme des der Jagd vorbehaltenen Federwildes) verboten wird, ebenso auch das Ausnehmen der Jungen und Eier und das Zerstören der Nester. Dieses Verbot gilt uneingeschränkt und ganzjährig. In § 6 heißt es sodann: „Die Lehrer und Katecheten der Volksschule sind angewiesen, die Jugend über die Gemeenschädlichkeit und Grausamkeit des Ausnehmens und Zerstörens der Vogelnester zu belehren.“ In ähnlichem Sinne ist § 9 des Gesetzes Nr. 26 vom 21. Dezember 1874 von österr. Galizien abgefaßt. In diesem Gesetz werden auch Fledermäuse und Igel unter Schutz gestellt. Wie sehr Gedanken des Tierschutzes eine Rolle spielten, zeigte sich dann vor allem 1888 und 1908 bei den Beratungen im Deutschen Reichstag über das Reichsvogelschutzgesetz vom 22. März 1888 und seiner Novellierung. 1908 gelang es denn auch, den Krammetsvogelfang mittels des Dohnenstieges – eine besonders tierquälerische Methode – abzuschaffen.

Rechtstheoretisch ist vor allem von Bedeutung, daß man sich vom Polizeirecht löste, ein eigenständiges öffentlich-rechtliches Gesetz schuf und das Zivilrecht (Grundeigentum und Jagdrecht) aus öffentlich-rechtlichen Gründen (Tierschutz/Vogelschutz) einschränkte.

In gewissem Grade liegen auf der gleichen Linie die Gesetze zum Schutz von Alpenpflanzen, mit denen zunächst – ohne irgendwelche Nützlichkeitsabwägungen – das Edelweiß (Salzburg G. vom 17. Febr. 1886, LGBI Nr. 18; Tirol G. v. 7. Aug. 1892, LGBI Nr. 24; Steiermark G. v. 30. Mai 1898, LGBI Nr. 46; Vorarlberg G. v. 27. Jan. 1904, LGBI Nr. 18) und dann mehrere Pflanzenarten unter vollkommenen Schutz (Ausnahmen nur zu wissenschaftlichen Zwecken) gestellt wurden (Oberösterreich G. v. 29. Jan. 1905, LGBI Nr. 67; Kärnten G. v. 14. März 1908, LGBI Nr. 7; u. a. m.).

2.1.6 Hessisches und Oldenburgisches Denkmalschutzrecht

Der entscheidende Durchbruch – auch in rechtssystematischer Sicht – erfolgte durch das Gesetz, den Denkmalschutz betreffend, vom 16. Juli 1902 (Hess. RegBl S. 275) im Großherzogtum Hessen-Darmstadt und danach im Großherzogtum Oldenburg mit dem Denkmalschutzgesetz vom 18. Mai 1911 (GBI f. d. GroßHzt. Oldenburg XXXVII Bd. 86, 1911 S. 959). Das hessische Gesetz ist, wie die Regierungsvorlage und die Protokolle über die Beratungen im Landtag zeigen, getragen von Verantwortungsbewußtsein des Parlaments, der Regierung (vor allem des Frh. von BIEGELEBEN) und konnte sich auf die Unterstützung des organisierten Denkmalschutzes (1. Deutscher Denkmaltag 1900) beziehen.

Im Hessischen und sodann im Oldenburgischen Denkmalschutzgesetz ist im Grunde genommen alles angesprochen, was damals erreicht werden konnte. Bau- und Bodendenkmäler und Funde sind ebenso erfaßt wie Naturdenkmäler. Bei den Naturdenkmälern ist keine flächenmäßige Begrenzung vorgesehen („natürliche Bildungen der Erdoberfläche wie Wasserläufe, Felsen, Bäume und dergleichen, deren Erhaltung aus geschichtlichen oder naturgeschichtlichen Rücksichten oder aus Rücksichten auf landschaftliche Schönheit oder Eigenart im öffentlichen Interesse liegt“), wenn auch mit Art. 33 Hess. DSchG der Schutz größerer Flächen nicht möglich war. Vor allem erfolgte in diesen Gesetzen eine Auseinandersetzung mit dem Eigentum, die noch heute den strengsten Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts standhalten würde. Es ist klar zwischen formeller und materieller Entziehung unterschieden, wobei der heutigen Junktim-Klausel des Art. 14 Abs. 3 des Grundgesetzes sogar noch in der Weise entsprochen wurde, daß vor einschränkenden Maßnahmen festgestellt werden mußte, ob die erforderlichen Entschädigungsmittel vorhanden sind. Obendrein wurde den Betroffenen gegen derartige Unterschutzstellungen ein verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz eingeräumt. Für die Unterschutzstellungen selber wurde ebenfalls ein rechtsstaatlich vorbildliches Verfahren vorgeschrieben (der Unterschied zwischen konstitutiver Listeneintragung bei Naturdenkmälern – deklaratorischer bei Baudenkmälern geht hierauf zurück). Sogar die Einschaltung von Beratungsgremien, die nicht selbst Teil der Behörde waren (Denkmalrat), war genau geregelt.

2.1.7 Vergleiche zwischen verschiedenen Staaten

Die größeren Staaten beschränkten sich dagegen mit Verunstaltungsgesetzen: Preußen 1902 und 1907, Bayern durch Änderung des Polizeistrafgesetzbuches (Art. 22 b, 101 Abs. 3) mit Gesetz vom 6. Juli 1908.

Es macht nachdenklich, daß weder die Anregungen des Abg. Wilhelm WETEKAMP im Preuß. Abgeordnetenhaus 1898 auf Errichtung von Staatsparks noch die des Abgeordneten Gustav NOWAK 1901 und 1902 im Abgeordnetenhaus des österreichischen Reichsrates (Erlaß eines Naturdenkmalschutzgesetzes) auf fruchtbaren Boden fielen. Dabei hatten beide auf das Vorbild der USA (Yellowstone) hingewiesen. In diesem Zusammenhang soll vielleicht doch auf den Bericht des Abg. von BRENTANO über die Beratung in der zweiten Kammer der Landstände (Hess. Landtag XXXI Drucks. Nr. 639) hingewiesen werden: „Es ist eine geschichtliche Tatsache, daß es vorwiegend kleinere Staaten und deren Souveräne oder Regierungen waren, welche die Mittelpunkte besonderer geistiger Regsamkeit auf dem Gebiete der Kunst wurden“ Irgendwie könnte das unter dem heutigen Aspekt „Regionalkultur“ zu denken geben.

Es paßt direkt in dieses Bild, wenn man die besondere Entwicklung des schweizerischen Rechts betrachtet. Während das BGB in § 903 der liberalistischen Linie treu blieb, erteilte das schweizerische Zivilgesetzbuch vom 10. Dez. 1907 in Art. 702 ZGB dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden die Ermächtigung – und zwar unter dem Kapitel Eigentum! –, „Beschränkungen des Grundeig-

entums zum allgemeinen Wohl aufzustellen, wie namentlich die Erhaltung von Altertümern und Kulturdenkmälern, die Sicherung der Landschaften und Aussichtspunkte vor Verunstaltung“ Hatten schon zuvor einige Kantone entsprechende Gesetze erlassen (z. B. Kanton Bern: Gesetz über die Erhaltung der Kunstialertümer und Urkunden vom 16. März 1902), folgten nun Einführungsgesetze zum ZGB und entsprechende Vorschriften in den meisten Kantonen. Art. 699 ZGB gestattete jedermann „das Betreten von Wald und Weide und die Aneignung wildwachsender Beeren, Pilze und dergleichen in ortsüblichem Umfange, soweit nicht im Interesse der Kulturen seitens der zuständigen Behörde einzelne bestimmt umgrenzte Verbote erlassen werden“ Nach Art. 724 ZGB gehen (anders als in § 984 BGB) Bodentalertümer und Naturkörper von erheblichem wissenschaftlichen Wert ins Eigentum des Kantons über.

Auch das österreichische ABGB (1811) war staatsfreundlicher, indem es in den §§ 398 ff. ABGB verfügte, daß bei einem Schatzfund ein Drittel dem Staatsvermögen zufließe.

Im Bereich des Vogelschutzes hatte bereits Art. 25 der Bundesverfassung (1874) eine Kompetenzvorschrift gebracht, die mit Bundesgesetz über Jagd und Vogelschutz vom 17. Sept. 1875 ausgefüllt wurde. Schließlich gelang es in der Schweiz – im Gegensatz zu Deutschland und Österreich – bereits 1914 (Bundesbeschluß vom 3. April 1914) einen Nationalpark einzurichten, obwohl dort der Ansatz – Ankauf eines Gebietes durch einen privaten Verein – der gleiche war. Der Verein Naturschutzpark mußte hingegen fast 70 Jahre warten, bis er seinen Privatanteil in einen gesetzlich geschützten Nationalpark, den NP Hohe Tauern (G. vom 19. Okt. 1983 LGBl Nr. 106 über die Errichtung des Nationalparks Hohe Tauern im Land Salzburg) einbringen konnte. Die Lüneburger Heide hat als „Naturschutzpark Lüneburger Heide“ den Rechtsstatus eines Naturschutzgebietes.

2.1.8 Entwicklung seit Beginn des 20. Jahrhunderts

Eine Verbesserung des gesetzlichen Schutzes trat in Deutschland erst nach 1918 ein. Art. 153 Abs. 3 der Weimarer Reichsverfassung vom 11.08.1919 bestimmte: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste“ Gleichzeitig brachte Art. 150 Abs. 1 den Schutz der Kunst- und Naturdenkmäler und der Landschaft als Programmsatz, womit beide Bestimmungen eine Korrektur der Liberalen Eigentumsverständnisses einleiteten.

Nachdem Hugo CONWENTZ trotz seiner umfassenden Denkschrift über die Gefährdung der Naturdenkmäler (1904) zunächst nur die Errichtung der Staatl. Stelle für Naturdenkmalpflege (1906 in Danzig, ab 1910 in Berlin) beschieden war und die Inventarisierung der Naturdenkmäler fortgesetzt wurde, wurde durch Gesetz vom 8. Juli 1920 das Preuß. Feld- und ForstpolizeiG zur Rechtsgrundlage für den Erlaß von Anordnungen zum Schutz von Tier- und Pflanzenarten und von Naturschutzgebieten ausgestaltet. Einen neuen Aspekt brachte in Preußen sodann das Gesetz vom 29. Juli 1922 zur Erhaltung des Baumbestandes und Freigabe von Uferwegen im Interesse der Volksgesundheit.

In Österreich brachte für die Baudenkmäler das

Denkmalschutzgesetz vom 25. Sept. 1923 eine gute Rechtsgrundlage. Hinsichtlich der Naturdenkmäler herrschte Uneinigkeit, ob sie unter den Kompetenztatbestand der Bundesgesetzgebung, die mit Gesetz vom 26. Juni 1928 auch auf die Naturhöhlen ausgedehnt worden war, falle oder nicht. Erst mit Entscheidung vom 22. Okt. 1929 legte der Verfassungsgerichtshof fest, daß der Denkmalschutz sich nicht auf Gegenstände beziehe, die zur Natur gehören.

So gab es vor der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten in den einzelnen Bundesländern Deutschlands und Österreichs eine Fülle von Denkmal-, Heimat- und Naturschutzgesetzen mit recht unterschiedlicher Qualität.

Auch in den Umwelt-Medien-Bereichen war die Gesetzgebung vorangeschritten (Wasserrecht, Erfassung der Emissionen und Immissionen durch das Gewerberecht u. a. m.), ohne daß im heutigen Sinne ein Gesamtzusammenhang hergestellt worden wäre.

2.1.9 Entwicklung seit 1933

Die nationalsozialistische Gesetzgebung, die zwischen 1933 und 1945 im gesamten deutschen Sprachraum mit Ausnahme der Schweiz und Liechtensteins Geltung hatte, bildete zum einen gewissen Abschluß der ästhetisch-wertkonservativen Epoche. Zum anderen wurde in dieser Zeit die anthropozentrisch-progressive Strömung des Natur- und Heimatschutzes zu größerer Geltung gebracht, was sich in der Folgezeit entsprechend auswirkte.

Die einzelnen hier besonders interessanten Gesetze – das Reichs-Tierschutzgesetz vom 24.11.1933, das Reichsjagdgesetz vom 3. Juli 1934 und das Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935 – nahmen Anliegen auf, die von den engagierten Kreisen schon lange als regelungsbedürftig erklärt worden waren. So sagte die amtliche Begründung zum TierSchG: „Alle Bestimmungen in dem vorliegenden Gesetz sind auch von dem Gedanken geleitet, das Mitgefühl, einen der höchsten sittlichen Werte des Volkes, zu erwecken und zu fördern“ Das Reichsjagdgesetz bezeichnete in der Präambel es als Pflicht des Jägers, das Wild auch zu hegen und zu pflegen, „damit ein artenreicher, kräftiger und gesunder Wildbestand entstehe und erhalten bleibe“ Das Reichsnaturschutzgesetz faßte Vogelschutz und Naturdenkmalschutz zusammen.

Vom Rechtssystematischen her gesehen, hat das Reichsnaturschutzgesetz größere Übersichtlichkeit und Gliederung gebracht. Die Einteilung in Artenschutz und Flächen- bzw. Objektschutz war ebenso griffig wie das abgestufte Verfahren von einstweiliger Sicherstellung und endgültiger Unterschutzstellung. Dasselbe gilt für die Einbeziehung der Naturschutzbeauftragten und -stellen in die amtliche Naturschutzarbeit.

Vom Rechtsstaatlichen her war das Reichsnaturschutzgesetz eher ein Rückschritt. Das gilt vor allem für den Ausschluß der Entschädigung in § 24 RNG und für die rechtsstaatlichen Erfordernissen nicht entsprechende Verkündung der Schutzverordnungen.

Man kann darüber hinaus anzweifeln, ob es gut war, die historisch gewachsene Einheit von Natur- und Heimatschutz zu zerschlagen. Immerhin hat sich diese in der Schweiz bis auf den heutigen Tag bewährt. Auch dürften die Darlegungen über die

geistigen Hintergründe der ästhetisch-wertkonservativen Epoche gezeigt haben, wie sehr beides aufs engste zusammenhängt.

Unabhängig davon hat das Reichsnaturschutzgesetz etwas sehr Wichtiges bewirkt. Es hat fast im gesamten deutschen Sprachraum durch seine Geltung eine gemeinsame Ausgangsbasis für die anschließende Gesetzgebung geschaffen. Rechtskybernetisch sind somit gerade hier die besten Voraussetzungen gegeben, um durch Vergleich der Lösungen in den verschiedenen Ländern zu einer weiteren Verbesserung des Rechts beizutragen.

2.2 Die anthropozentrisch-progressive Epoche

2.2.1 Landschaftsverschönerung und Heimatschutz

Es liegt nahe, daß vielen engagierten Naturschützern der bloße sogen. „konservierende“ (= bewahrende) Naturschutz zu wenig war, war er doch selten mit Erfolgserlebnissen verbunden. So war es eigentlich nur eine Frage der Zeit, wann sich eine andere Richtung durchsetzen würde, die in ihrer Grundhaltung bereits auf die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts zurückgeht: die Landschaftsverschönerungskunst. In England begann man um diese Zeit damit, als Gegenreaktion auf den barocken, symmetrisch-konstruierten Garten, der „freien Natur“ wieder möglichst nahe zu kommen. So spiegelte der „Landschaftsgarten“ seine „natürliche Umwelt“ die mit Baumgruppen, Weiden und Hecken durchsetzte Agrarlandschaft wieder. Zwischen 1768 und 1770 entstand in Deutschland in Wörlitz (Anhalt-Dessau) der erste große Park „natürlichen Stils“ Ihm folgten die Parks in Schwetzingen und München (Englischer Garten 1789 durch Friedrich Ludwig von SCKELL), Muskau (1816, Fürst PÜCKLER) sowie das Wirken von Josef Peter LENNÉ in Berlin und Potsdam (1819-1847). Man war davon überzeugt, daß es „kaum einen Gegenstand in der Landschaft gibt, welcher durch irgendeine zusätzliche Pflanzung nicht noch mehr herausgehoben und geschmückt würde“ (LENNÉ, Peter Josef. Frankfurt/M.: Musterschmidt, 1977, S. 57; hrsgg. v. HINZ, Gerhard). Folgerichtig versuchte man, Straßen und Kanäle mit Alleen zu versehen, Windschutzanlagen anzulegen u. a. m. Mit der ästhetisch-wertkonservativen Phase hatte man das Gefühl für die Ästhetik gemein, war aber sonst anthropozentrisch. Die Grundidee bestand darin, das ohnehin Geschehene zu verbessern. Gustav VORHERR wünschte schon 1817, daß Bayern nach einem „höchst überlegten General-Plan gestaltet und so verschönt“ wird (PFLUG, Wolfram: 200 Jahre Landespflege in Deutschland. FS KÜHN, Erich. Köln, 1969. S. 243).

Vom Heimatschutz wurden derartige Bestrebungen abgelehnt. So schrieb Ernst RUDORFF (Heimatschutz aaO S. 110); so schön und erfreulich dies alles sein möge, werde doch „kein Vernünftiger das Abbild dem Urbild, das Zurechtgemachte, Scheinbare dem Ursprünglichen vorziehen wollen“

In der Folgezeit wandte sich die anthropozentrisch-progressive Richtung mehr der Schaffung von öffentlichem Grün (Begrünung der ehem. Festungswälle, Schaffung von Promenaden, Stadtplätzen, Friedhöfen) zu. In diesem Zusammenhang ist auf das Gesetz zum Schutz der Wallgrundstücke in Frankfurt am Main vom 4. Juni 1903 hinzuweisen. Auf der Hauptversammlung der Deutschen Gesell-

schaft für Gartenkunst im Jahre 1907 wurde von Robert MIELKE erstmals das Wort „Landespflege“ geprägt, das allerdings erst – unabhängig von ihm – durch die Schriften von Erhard MÄDING (erstmalig 1943: „Landespflege. Die Gestaltung des Landes als Hoheitsrecht und Hoheitspflicht.“, Berlin, Dt. Landesbuchhandlung) populär wurde.

Aus dem Wirken der 1902 gegründeten Gartensiedlungsgesellschaft und der 1910 für den rechtsrheinischen Teil des Regierungsbezirks Düsseldorf gegründeten Grünflächenkommission entstanden die Anfänge landesplanerischer Tätigkeit, die sodann in der Gründung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk 1920 sowie zahlreicher weiterer Landesplanungsverbände ihren Ausdruck fand. Überall wurde in die übergeordnete Planung die „Sicherung und Schaffung größerer von der Bebauung freizuhaltenen Flächen (Wälder, Heide- und Wasserflächen und ähnliche Erholungsflächen)“ integriert (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes betr. Verbandordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 5. Mai 1920 – Preuß. G. S. 286).

Immer mehr wurde in der gesamten Natur- und Heimatschutzbewegung das ästhetisch-wertkonservative Anliegen durch die anthropozentrisch-progressive Komponente überlagert, bzw. miteinander vermischt, wobei vor allem Werner LINDNER, Walter SCHOENICHEN, Paul SCHULTZ-NAUMBURG und Hans SCHWENKEL zu nennen sind.

Somit geriet der Natur- und Heimatschutz mit niemanden in ernstlichen Konflikt. Juristisch gesehen hatte die Landschaftsverschönerungskunst keine Probleme aufgeworfen, so lange sie als Begleitmaßnahme von Vorhaben auf staatlichen Flächen (später auch kommunalen) war oder als Auftragsmaßnahme der Gestaltung privater Grundstücke diente. Auch die Rücksichtnahme-Klauseln in den verschiedensten Gesetzen (Bau-, Wasser-, Eisenbahn-, Straßen-, Bergbau- und sonstigen Gesetzen), welche landschaftsgerechte Ausführung vorschreiben, waren ungefährlich, wenn durch landschaftpflegerische Maßnahmen glaubhaft gemacht werden konnte, es seien wie beim Bau der Reichsautobahn „Werke naturnaher Technik“ entstanden. Noch 1958 meinte Alwin SEIFERT bei seinem Vortrag auf dem Bayerischen Heimattag stolz, derartige Werke seien geeignet, den „äußeren Ausdruck einer inneren Vollkommenheit, einer echten Gesundheit“ zu vermitteln. Dies liegt sicher auf der Linie des „Vaters“ der Ingenieur-Biologie, Arthur von KRUEDENER, der allerdings mit hoher Sensibilität von der „Harmonie der Natur“ und dem „höheren Gleichgewicht“ sprach, in das „ein rein mechanisches Eingreifen mit roher Hand“ nicht erfolgen dürfe. Vollkommen unabhängig davon muß aber immer wieder die Frage gestellt werden, ob der geplante Eingriff überhaupt notwendig ist, und das selbst dann, wenn er sich „ausgleichen läßt“

2.2.2 Naturbeherrschung

Es war eigentlich abzusehen, daß auf die liberalistische Eigentums- und Wirtschaftsordnung Gegenreaktionen erfolgen würden. Dies geschah zuerst durch den Marxismus. Im „Manifest der Kommunistischen Partei“ (1847) wird als Schlüssel zur Lösung aller gesellschaftlichen Probleme die „Aufhebung des Privateigentums“ gefordert. Gleichzeitig soll aber auch die Industrialisierung des Ackerbaus

durch „Errichtung industrieller Armeen, besonders für den Ackerbau“ erfolgen. Die Natur wurde durchaus bei MARX, ENGELS und LENIN als Ursprung der materiellen Güter und unversiegbare Quelle der Gesundheit und Freude am Leben verstanden. Friedrich ENGELS meinte allerdings in seiner „Dialektik der Natur“, daß „unsere ganze Herrschaft über sie (d. i. die Natur) darin besteht, im Vorzug vor allen anderen Geschöpfen ihre Gesetze erkennen und richtig anwenden zu können“. Einen fast gleichen Gedanken hatte auch Alexander von HUMBOLDT in seinem Alterswerk (1845) „Kosmos“ geäußert, bloß kam bei ihm das ästhetisch-wertkonservative Moment, das „Naturdenkmal“ hinzu. Für den Marxismus war hingegen die Naturbeherrschung legitim, wenn sie in Einklang mit ihren Gesetzen und im Dienste des Fortschritts der letztlich ersehnten klassenlosen Gesellschaft stand.

Diese Grundeinstellung hat nach 1945 in den Gesetzen der DDR auf vielfache Weise Eingang gefunden, wofür vor allem die Präambeln zur Verordnung zum Schutze der Feldgehölze und Hecken vom 29. Oktober 1953 („Zur Steigerung der Hektarerträge sind im Rahmen der Landschaftsgestaltung . . .) und zum Naturschutzgesetz vom 4. August 1954 gute Beispiele sind. Einen Höhepunkt der Wachstums-Ideologie stellt die Präambel zum Landeskulturgesetz vom 14. Mai 1970 dar. Es befaßt sich einerseits mit dem gesamten Umweltschutz: Pflege der Landschaft und Schutz der heimatlichen Natur (§§ 10-16), Nutzung und Schutz des Bodens (§§ 17-21), Nutzung und Schutz der Wälder (§§ 22-23), Nutzung und Schutz der Gewässer (§§ 24-28), Reinhaltung der Luft (§§ 29-31), Nutzbarmachung und schadlose Beseitigung der Abprodukte (§§ 32, 33), Schutz vor Lärm (§§ 34-36). Andererseits wird aber eben „die sinnvolle und rationelle Nutzung sowie die Erhaltung und Pflege der Landschaft auf wissenschaftlicher Grundlage“ zur „Sicherung eines kontinuierlichen Wachstums der Volkswirtschaft und zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Bürger“ eingesetzt.

2.2.3 Begrenzung der Auswüchse des Liberalismus

Zuvor trat in Deutschland eine andere Entwicklung ein, deren vielfältigen Erscheinungen im Natur-, Heimat- und Lebensschutz erst seit der Arbeit von Gert GRÖNING und Joachim WOLSCHKE „Naturschutz und Ökologie im Nationalsozialismus“ (DIE ALTE STADT 1983, S. 1-17) in breiterem Umfange aufgearbeitet werden. Selbstverständlich ist schon gleich nach 1945 die Frage gestellt worden, ob das Reichsnaturschutzgesetz als ungültig angesehen werden müsse. In Rechtsprechung und Lehre wurde fast einhellig die Auffassung vertreten, dies könne weder aufgrund seines Zustandes noch seines Inhalts vertreten werden. So stellte das VG Stuttgart in seinem Urteil vom 10.10.1951 fest: „Der Naturschutz ist weder seinem Wesen nach, noch in seiner positiven gesetzlichen Ausgestaltung durch das Reichsnaturschutzgesetz nationalsozialistisches Gedankengut. Der Naturschutz entspricht vielmehr einem unabhängig von Politik und Weltanschauung vorhandenen inneren Bedürfnis des überwiegenden Teils des deutschen Volkes“

Hier ist eigentlich alles gesagt, was eine letzte Beurteilung so schwierig macht. In seiner Grundstim-

mung hat Naturschutz (Heimatschutz, Tierschutz, Lebensschutz) mit Irrationalem, Gefühlsmäßigem, Metaphysischem zu tun. Er ist von da her immer für Schwärmereien, Utopien zugänglich. Dies kann sich durchaus zu einem gesellschaftspolitischen Modell verdichten, in das er dann eingebaut wird. Vom Text der Gesetze her wird mitunter so stark der Eindruck vermittelt, es handele sich um die Wahrung des Anliegens an sich, daß es für diejenigen, die im jeweiligen Zeitgeist leben, äußerst schwer ist, die ideologisch bedingten „Fremdkörper“ derartiger Gesetze zu erkennen.

In den bisherigen Darlegungen ist versucht worden, die zwei verschiedenen Epochen der Wertvorstellungen des Naturschutzes aufzuzeigen. Die ästhetisch-wertkonservative Richtung war immer mehr von der Erwartung erfüllt, es müsse etwas gegen die Auswüchse des Liberalismus getan werden. Ausdruck dieser Erwartung war Art. 153 Abs. 2 Satz 2 der Weimarer Reichsverfassung, wonach bei Entscheidungen die notwendige Entschädigung durch Gesetz ausgeschlossen werden konnte. Genau auf diesen Artikel wurde der Entschädigungsausschluß für Naturschutzmaßnahmen in § 24 des Reichsnaturschutzgesetzes gestützt. Die anthropozentrisch-progressive Richtung war aber innerlich auf die Notwendigkeit vorbereitet, „auf den anführenden Zug der Zeit aufzuspringen, um den Anschluß nicht zu verpassen“ (so Alwin SEIFERT in Gesprächen bei seiner Beratertätigkeit im Rahmen der Moselkanalisierung 1957-1966).

2.2.4 Im Dritten Reich

Diese beiden Grundstimmungen hatte der Nationalsozialismus geschickt angesprochen. Zum einen berief sich HITLER immer wieder auf die von „Gott gewollten ewigen Naturgesetze“ Mit ungeheuren Vereinfachungen verstand er es, Emotionen zu wecken und den Menschen einzusuggerieren, an all den zu beklagenden Erscheinungen der Ausbeutung der Natur und des Verlustes an Kultur sei nur die Überfremdung der Deutschen schuld. Gleichzeitig weckte er säkular-eschatologische Hoffnungen, indem er versprach, die Probleme der Landwirtschaft durch die Gewinnung neuen Raumes im Osten zu lösen.

Nach der Machtübernahme wurden in schneller Aufeinanderfolge Gesetze erlassen, die in vielen Einzelheiten schon lange innerlich und auch in Form von Vorschlägen vorbereitet waren, die aber nun einen ideologischen Überbau erhielten:

- 13. Jan. 1934: Sächsisches Heimatschutzgesetz;
- 03. Juli 1934: Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens;
- 03. Juli 1934: Reichsjagdgesetz;
- 29. März 1935: Gesetz über die Regelung des Landbedarfs für die öffentliche Hand;
- 26. Juni 1935: Reichsnaturschutzgesetz;
- 10. Nov. 1936: Baugestaltungsverordnung.

Es ist geradezu auffällig, daß das Tierschutzgesetz vom 24. Nov. 1933 keine Präambel erhielt. Vermutlich hätte man sich doch sehr schwer getan, Sozialdarwinismus und Tierethik miteinander zu vereinen. Um so mehr kommt dann in den Präambeln der anderen Gesetze das Gedankengut des Nationalsozialismus zum Ausdruck: es müssen dem „Volke und dem Lande die wertvollen Wahrzeichen ihres Wesens und Werdens (Denkmale)“ erhalten werden, um „damit der Erziehung zum

Volksbewußtsein und zur Heimatliebe zu dienen“ (Sächs. Heimatschutzgesetz); die „edle Kunst des deutschen Waidwerks“, „aufgebaut auf uralter germanischer Überlieferung“, der Reichsjägermeister wacht darüber, „daß niemand die Büchse führt, der nicht wert ist, Sachwalter anvertrauten Volksgutes zu sein“ (Reichsjagdgesetz); „Grund und Boden sind die Grundlage von Volk und Reich“ (Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand – mit diesem Gesetz wurde die Reichsstelle für Raumordnung eingerichtet); „Ausdruck anständiger Baugesinnung“ (§ 1 Baugestaltungsverordnung, gestützt auf das Gesetz vom 3. Juli 1934 über einstw. Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens). Zum Schluß der Präambel des Reichsnaturschutzgesetzes wird stolz verkündet: „Der um die Jahrhundertwende entstandenen ‚Naturdenkmalpflege‘ konnten nur Teilerfolge beschieden sein, weil wesentliche politische und weltanschauliche Voraussetzungen fehlten; erst die Umgestaltung des deutschen Menschen schuf die Vorbedingungen für einen wirksamen Naturschutz. Die deutsche Reichsregierung sieht es als ihre Pflicht an, auch dem ärmsten Volksgenossen seinen Anteil an deutscher Naturschönheit zu sichern“

Es ist nachträglich sehr schwer festzustellen, wie weit sich die einzelnen Vertreter des Natur- und Heimatschutzes voll bewußt in den Dienst des Nationalsozialismus gestellt haben. Immerhin wurden von höchsten Stellen Anstöße für eine aktive Landschaftspflege gegeben, wobei vor allem der damalige Generalinspekteur für das deutsche Straßenwesen Fritz TODT (später „Organisation Todt“) zu nennen ist. In der Gesetzgebung wurde dem ebenfalls Rechnung getragen wie z. B. in der Reichsumlegungsordnung vom 16. Juni 1937. Bedenkt man, daß es dem Naturschutz in der frühen liberalistischen Epoche schon schwer fiel, sich Geltung zu verschaffen, dann mußte es umso härter sein, ethische Anliegen durchzusetzen in einer Zeit, die selber vorgab, gerade auch auf diesem Gebiete „ethische“ Maßstäbe zu setzen.

2.2.5 Nachkriegsentwicklung des Naturschutzrechtes

Es lassen sich jedenfalls von vielen, die nach 1945 beim Wiederaufbau des Naturschutzes an maßgebender Stelle mitgewirkt haben, Aufsätze zitieren, die durchaus sich des Sprachgebrauchs der NS-Ideologie bedienen haben. Die gleichen Autoren haben sich dann nach 1945 in den Dienst der demokratischen Gesellschaft gestellt. In weitem Umfange dürfte jeweils der Naturschutz nur der herrschenden Strömung des Zeitgeistes angepaßt worden sein. Die „Sehschärfe“ für die Zusammenhänge zwischen dem Anliegen des Natur-, Heimat- und Lebensschutzes und der gesamten gesellschaftspolitischen Vorstellung ist erst in den letzten Jahren zunehmend entwickelt worden.

So setzte nach 1945 im personellen Bereich keine wesentliche Zäsur ein, weil man den Natur- und Heimatschutz als „unpolitisches“ Bedürfnis empfand. Es ging vielmehr um die Umsetzung des Naturschutzes in die verfassungsmäßige Ordnung, die von der Rechts- und Sozialstaatlichkeit als den Eckwerten der freiheitlich-demokratischen Grundordnung geprägt war. Ihre besonderen Kennzeichen waren die horizontale und vertikale Gewaltenteilung („Rechtswegestaat“), die soziale Markt-

wirtschaft mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, die Entwicklung der Grundrechte von bloßen Freiheitsrechten (Abwehrrechte gegen den Staat) zu institutionellen Garantien mit Drittwirkung und neuerdings zu sozialen Grundrechten.

Natur- und Heimatschutz wurden jetzt in weit größerem Umfange als bisher Gegenstand verfassungsmäßiger Regelung (zur Gesamtproblematik: PERNTHALER, Peter: Raumordnung und Verfassung. ÖGRR-Schriftenreihe Bd. 18 und 19. Wien: Springer, 1975 und 1978).

Es sind hier folgende Stufen zu unterscheiden:

1. Kompetenzregelung: Art. 75 Nr. 3 Bonner Grundgesetz

2. Programmsatz: Art. 151 Abs. 1 Weimarer Reichsverfassung; Art. 141 Abs. 1 und 2 Bayerische Verfassung 1946

3. Staatszielbestimmung: Art. 141 Abs 1 und 2 Bayer. Verf. (Novellierung 1984);

Art. 24^{sexies} Schweiz. Bundesverfassung (1962: Natur- und Heimatschutz); Art. 22^{quater} Schweiz. BVerf (1969: Raumplanung); Art. 24^{septies} Schweiz. BVerf (1971: Umweltschutz); Art. 25^{bis} Schweiz, BVerf (1973 Tierschutz);

Bundesverfassungsgesetz über den umfassenden Umweltschutz vom 27. Nov. 1984 (Österreich); Kärntner Umweltverfassungsgesetz LGBl 42/1986; 4. Grundrechte: Art. 141 Abs. 3 Satz 1 Bayer. Verfassung (Recht auf Naturgenuß).

Die rechtspolitische Diskussion dreht sich in der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig um die Frage, ob man in das Bonner Grundgesetz eine Staatszielbestimmung Umweltschutz aufnehmen soll oder nicht. Die Einföhrung eines Umweltgrundrechts wird vom überwiegenden Teil der Staatsrechtslehre abgelehnt.

Der Erhebung von Natur-, Heimat- und Umweltschutz zu einer Aufgabe von Verfassungsrang steht die Begrenzung durch die Rechtsstaatlichkeit gegenüber. Dies brachte zunächst eine Reihe von formellen Schwierigkeiten mit sich, da die Vorschriften des Reichsnaturschutzgesetzes nicht dem Gebot der Rechtssicherheit (Bestimmbarkeit) entsprachen. In der Schutzpraxis hat sich das „Präventiv-Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (Genehmigungspflicht)“ und als Gegenstück dazu das „Repressiv-Verbot mit Befreiungsvorbehalt (Ermessen)“ herausgebildet, wobei die damit zusammenhängende Verfahrenspflichtigkeit vom Bundesgerichtshof mit Urteil vom 09.10.1986 – III ZR 2/85 – für verfassungsgemäß erklärt wurde.

Schwieriger ist es, die dem Natur- und Heimatschutz eigenen Wertbegriffe rechtlich zu fassen. Das gilt für Worte wie „Natur“, „Umwelt“ u. a., die sogen. „unbestimmte Rechtsbegriffe“, die der vollen verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung unterliegen. Man hat – vor allem im österreichischen Recht – versucht, den hier auftretenden Problemen durch Legaldefinitionen zu begegnen, z. B. § 1 Abs. 1 des nÖ NSchG vom 17. Mai 1951 LGBl Nr. 40 („Naturschutz im Sinne dieses Gesetzes ist die für die Erhaltung der heimatlichen Natur in allen ihren Erscheinungsformen wirkende öffentliche Obsorge.“), oder man stellte fest: „Der Naturschutz im Sinne dieses Gesetzes dient der Erhaltung und Pflege der heimatlichen Natur“ (Kärntner Naturschutzgesetz vom 18. Dez. 1952 LGBl Nr. 2/1953). Eine dem gewandelten Verständnis des Naturschutzes entsprechende „Legaldefinition“ bringt § 1 Abs. 1 des Wiener Naturschutzgesetzes

1984 (vom 19. Oktober 1984, LGBl Nr. 6/1985): „Naturschutz wird in diesem Gesetz als der Schutz und die Pflege der Natur und der Landschaft zum Zwecke der Erhaltung und Gestaltung der Umwelt als Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Pflanzen und Tiere verstanden.“

2.2.6 Verhältnis zwischen Naturschutz und Eigentum

Kernfrage bei der Umsetzung des Naturschutzes in die verfassungsmäßige Ordnung blieb auch weiterhin das Problem des Verhältnisses zwischen Natur-/Heimatschutz und Eigentum. Der liberalistische Grundsatz des „Dulde und liquidiere“ (§§ 74, 75 Einl. Preuß. ALR) war vor allem in Bayern (Gesetz, die Zwangsabtretung von Grundeigentum für öffentliche Zwecke betreffend, vom 17.11.1837) durch das „Enumerationsprinzip“ (abschließende Aufzählung der Enteignungsvoraussetzungen) strengen gesetzmäßigen Voraussetzungen unterworfen worden. Als das Hessische Denkmalschutzgesetz (1902) und das Oldenburgische Denkmalschutzgesetz (1911) über das Recht der „klassischen“ (formellen) Enteignungen hinausgingen und für die Auseinandersetzung über den Schadensersatzanspruch bei Eigentumsbeschränkungen den Rechtsweg eröffneten, war dem Gesetzgeber gewissermaßen die Entscheidung über die Grenzziehung zwischen Sozialbindung des Eigentums und materieller Enteignung genommen. Auch im schweizerischen Recht ging man diesen Weg, wie z. B. § 12 der Berner VO über den Schutz und die Erhaltung von Naturdenkmälern vom 29. März 1912 zeigt.

In der Gesetzgebung versuchte man deshalb, im Gesetz selber zu bestimmen, was als Eigentumsbindung anzusehen sei. Ein gutes Beispiel hierfür ist das österreichische Denkmalschutzgesetz vom 25. Sept. 1923 BGBl 533/1923, das in § 1 von „Beschränkungen“ spricht, die als solche eben nicht als materielle Enteignungen anzusehen sind (Vgl. Entsch. des Österr. VfGH vom 27.02.1967 – Z B 351/66 Slg 5453).

Am weitesten ging Art. 153 Abs. 2 Satz 2 Weimarer Reichsverfassung, welcher es ermöglichte, durch Gesetz die angemessene Entschädigung auszuschließen. Damit sollte keinesfalls jedwede Entschädigungspflicht beseitigt werden. Vielmehr wollte man einer zu eigentümerfreundlichen Rechtsprechung begegnen. Tatsächlich sind denn auch in der Zeit der Weimarer Republik Entscheidungen des Reichsgerichts ergangen, wo man heute nicht mehr eine Enteignung, sondern eine Eigentumsbindung als gegeben ansehen würde. Mit der Bestimmung des § 24 RNG, wonach alle Naturschutzmaßnahmen quasi als Eigentumsbindung bezeichnet wurden, ging man 1935 jedoch zu weit, wie bereits die damalige Kommentierung von WEBER-SCHOENICHEN (1936) aufzeigt. So mußte zwangsläufig nach 1945 erneut die Frage nach der Wirkung von Naturschutzmaßnahmen auf das Eigentum gestellt werden.

In der österreichischen Gesetzgebung war dies offensichtlich nicht sonderlich problematisch, wie die Bestimmungen zeigen, die an die Stelle des Reichsnaturschutzgesetzes traten: z. B. §§ 22, 23 Kärntner NSchG LGBl Nr. 2/1953; §§ 17, 18 nÖ NSchG LGBl Nr. 40/ 1952; § 10 oÖ NSchG LGBl Nr. 5/ 1956; §§ 26, 27 Sbg NSchG LGBl Nr. 45/1956; § 4 Abs. 2,

§ 17 Wiener NSchG LGBl Nr. 1/1954. Ähnliches gilt für die Schweiz; z. B. § 19 der Natur- und HeimatSchVO Basel-Land vom 30. April 1964; Art. 16, 17 der Graubündner VO über den Natur- und Heimatschutz vom 27. Nov. 1946 u. a. m.

Österreich griff dabei auf die Bestimmung des wieder in Kraft gesetzten Staatsgrundgesetzes vom 31. Dez. 1867 zurück. Art. 5 bestimmt: „Das Eigentum ist unverletzlich. Eine Enteignung gegen den Willen des Eigentümers kann nur in den Fällen und in der Art eintreten, welche das Gesetz bestimmt.“ Enteignung wurde von Rechtsprechung und Lehre im Sinne von formeller und materieller Enteignung ausgelegt. In der Schweiz wurde 1969 in die Bundesverfassung folgender Art. 22^{ter} eingefügt: „Das Eigentum ist gewährleistet. Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Befugnisse auf dem Wege der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen. Bei Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten.“

Die Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland über die Entschädigungspflicht bei Naturschutzmaßnahmen gestaltete sich insoweit problematischer, als Art. 14 Abs. 3 GG festlegte: „Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.“ Im überwiegenden Teil der Rechtsprechung und Lehre ist hierzu die Auffassung vertreten worden, daß die sogen. Junktim-Klausel des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 dazu zwingt, über eine allgemein gehaltene „salvatorische Klausel“ hinauszugehen. Es genüge nicht in einem Gesetz, das zu materiellen Enteignungen führen könne, lediglich festzustellen, daß nach Maßgabe der Enteignungsgesetze eine Entschädigung gewährt werde, wenn konkret der „Enteignungsfall“ eintrete. Vielmehr müsse, wie z. B. in Art. 36 BayNatSchG vom 27. Juli 1973 i. d. F. d. Bek. v. 10. Okt. 1982 eine Konkretisierung durch das Beispiel der „wesentlichen Nutzungsbeschränkung“ erfolgen.

Vom Bundesverfassungsgericht wurde zunächst mit Beschluß vom 14. Oktober 1958 – 2 BvO 2/57 – § 24 RNG als verfassungswidrig aufgehoben. Sowohl vom Bundesgerichtshof (formale Momente Sonderopfer) als auch vom Bundesverwaltungsgericht (materielle Momente Schwere und Tragweite des Eingriffs) wurde versucht, über die frühere „Einzeltakt-Theorie“ des Reichsgerichts hinauszugehen, wobei vor allem die Gedanken der Situationsgebundenheit und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums entwickelt wurden. In der Lehre wurden vertreten die Privatnützigkeitstheorie (DISTER), Zumutbarkeitstheorie (MAUNZ, DÜRIG, HERZOG, SCHOLZ), Zweckentfremdungstheorie (FORSTHOFF), Theorie der prozentualen Werteinbuße (PARODI) bzw. der Kernbestandsindikatoren (LIMPENS). Meist wurden Elemente der verschiedenen Theorien kombiniert. Eine bedeutende Weiterentwicklung brachte das Bundesverfassungsgericht mit seinem „Naßauskiesungsbeschluß“ vom 15.07.1981 – 1 BvL 77/78. Es entschied nicht nur, daß das Grundwasser nicht zum Grundeigentum gehöre, das Verbot der Naßauskiesung also keine Enteignung darstelle, sondern stellte eine Reihe von rechtstheoretischen Grundsätzen auf. Danach geht die Eigentumsbestandsgarantie der

Eigentumswertgarantie vor. Wesentliches Merkmal des Eigentums ist die Privatnützigkeit. Der Eigentümer hat aber keinen Anspruch auf Einräumung gerade derjenigen Nutzungsmöglichkeiten, die ihm den größtmöglichen wirtschaftlichen Vorteil versprechen. Des weiteren forderte das Bundesverfassungsgericht, bei der Grenzziehung zwischen Eigentum und Enteignung das Gleichbehandlungsgebot und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Schließlich legte das BVerfG im Urteil vom 24.03.1987 – 1 BvL 1046/85 – (Boxberg-Urteil zur Mercedes-Teststrecke) fest: „Erforderlich ist jedoch nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG ein Gesetz, das den nur mittelbar verwirklichten Enteignungszweck deutlich umschreibt, die grundlegenden Enteignungsvoraussetzungen und das Verfahren zu ihrer Ermittlung festlegt sowie Vorkehrungen zur Sicherung des verfolgten Gemeinwohlziels regelt“

Vor dem Hintergrund dieser höchstrichterlichen Rechtsprechung ist es äußerst bedenklich, wenn der Gesetzgeber unter dem Druck von Interessenverbänden nachgibt und gesetzliche Regelungen einführt, die die mühsam erreichte rechtsdogmatische Klarheit beeinträchtigen. Nach § 19 Abs. 4 des Wasserhaushaltsgesetzes i. d. F. des 5. ÄndG vom 25. Juli 1986 (BGBl I S. 1165) ist bei erhöhten Anforderungen in Wasserschutzgebieten, „die die ordnungsgemäße land- oder forstwirtschaftliche Nutzung eines Grundstücks beschränken“, „für die dadurch entstandenen wirtschaftlichen Schäden ein angemessener Ausgleich“. Hiermit ist einmal die Überprüfung ausgeschlossen, ob die jeweilige wasserschädigende Nutzung überhaupt wirtschaftlich gerechtfertigt ist, und zum anderen wird dem auf Gewinnmaximierung abzielenden Landwirt auch noch das Prädikat „ordnungsgemäßer“ Nutzung ausgestellt! Da ist man bei der Abfassung der Art. 6d und 36a des Bayer. Naturschutzgesetzes (Schutz der Feuchtbiete – Erschwerungsausgleich) erheblich umsichtiger vorgegangen.

Ein Blick auf die Naturschutzgesetzgebung der DDR zeigt, daß man dort zunächst den Weg des Art. 153 Abs. 2 Satz 2 WRV weitergegangen ist, indem man in § 8 des Naturschutzgesetzes vom 4. August 1954 eine Duldungspflicht für Naturschutzmaßnahmen allen Grundstückseigentümern auferlegte, ihnen jedoch zum Ausgleich von besonderen Härten eine Entschädigung aus Billigkeitsgründen in Aussicht stellte. Noch einen Schritt weiter geht § 21 der NaturschutzVO vom 14. Mai 1970, der für Landwirtschaftsbetriebe bei Beschränkung und Erschwerung der bisherigen Nutzung einen Ersatz bzw. Ausgleich für die durch Naturschutzmaßnahmen entstehenden Schäden und Wirtschafterschwernisse vorschreibt. Ansonsten haben nach § 19 die Eigentümer von Grundstücken „die Durchführung der im gesellschaftlichen Interesse festgelegten Schutzmaßnahmen zur Erhaltung und Pflege von Naturschutzgebieten zu unterstützen.“ Für die Sonderfälle der „klassischen Enteignung“ sind in § 14 Abs. 5 des Landeskulturgesetzes vom 14. Mai 1970 – und ebenso in anderen Umweltschutzgesetzen – Rechtsgrundlagen geschaffen, die der verfassungsmäßigen Eigentumsgewährleistung (Art. 11), dem Staatsziel der Landeskultur (Art. 15) und der gesetzlichen Enteignungsgrundlage (Art. 16) der Verfassung der DDR vom 07.10.1974 entsprechen.

2.2.7 Landespflege nach 1945

Es ist äußerst interessant festzustellen, wie schnell sich nach 1945 die anthropozentrisch-progressiven Kräfte innerhalb des Naturschutzes durchsetzten und auf ihre Weise versuchten, den von der Verfassung her gegebenen Rahmen auszufüllen.

Den Bemühungen der „klassischen“ Naturschützer, den Begriff des Naturschutzes in der DDR nach dem Vorbild des Polnischen Naturschutzgesetzes vom 7. April 1949 auf die nachhaltige Pflege der „natürlichen Hilfsquellen“ auszudehnen, war nur ein beschränkter Erfolg beschieden. So wurde die Internationale Naturschutzunion in „Internationale Union zur Erhaltung der Natur und der natürlichen Hilfsquellen“ umbenannt.

Die österreichischen Naturschutzgesetze aus den 1950er Jahren brachten ebenfalls Umschreibungen des Naturschutzes, die weit über den bisherigen Gebrauch hinausgingen. Dank des Einsatzes und der Initiative von Karl ASAL, Carl DUVE und Wilhelm HOEGNER konnten in Baden (später Baden-Württemberg), Hamburg und in Bayern gesetzlich zahlreiche Verbesserungen erreicht werden (z. B. Grundrecht auf Naturgenuss, Naturschutz als Programmsatz in der Verfassung, Ausdehnung des Landschaftsschutzes auf Siedlungsgebiete, Rechtsgrundlage für Landschaftspflege u. a.). Auch wurde versucht, durch systematische Erfassung und Unterschutzstellung von Naturschutzgebieten, Naturdenkmälern und Landschaftsschutzgebieten aktiv am Geschehen teilzuhaben. Der Denkmalschutz wurde um den Ensembleschutz erweitert.

Den stärksten Aufschwung nahm indessen die Landesplanung, die schon unmittelbar nach 1945 auf die Verwaltung der Länder übergeleitet und reorganisiert worden war. Es gelang der Landesplanung nachzuweisen, daß dieses Anliegen schon vor 1933 bestanden hatte und beispielsweise in Großbritannien (Town and Country Planning (Scotland) Act, 1947; Town and Country Planning Act, 1947; Vorläufer schon 1932) „in großzügiger Weise ausgebaut und gesetzlich fundiert worden ist“. Des Weiteren wurde in der Begründung zum nordrhein-westf. Landesplanungsgesetz vom 11. März 1950 betont: „Mehr noch als nach dem ersten Weltkrieg kommt es heute, angesichts der umwälzenden Folgen des Zusammenbruchs von 1945, darauf an, Mittel und Wege für die planmäßige Gestaltung des uns verbliebenen engen Raumes zu finden und ihre praktische Durchführung gesetzlich zu sichern“. Aufgabe der Landesplanung war danach die Entwicklung der übergeordneten zusammenfassenden Planung „für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung“ (§ 1 LPiG NW).

Es lag ganz im Sinne der Raumordnung und Landesplanung, die 1954 von Alfred TOEPFER initiierte Naturparkidee zu integrieren (z. B. Forschungsarbeiten von Gerhard ISBARY). Bezeichnenderweise gab Erhard MÄDING seine Schrift „Rechtliche Grundlagen der Landespflege“ 1952 im Institut für Raumforschung heraus. Die Erwartungshaltung, die von der Raumforschung und Landesplanung an den Naturschutz herangetragen wurde, konnte dieser aber personell nicht erfüllen. Die äußerst verdienstvollen ehrenamtlichen Naturschutzbeauftragten waren weder zeitlich noch finanziell in der Lage, aus der Sicht des Naturschutzes umfassend zu Planungen Stellung zu nehmen

und auch noch landespflegerische Maßnahmen vorzuschlagen. Vor allem dürften sie mehr der ästhetisch-wertkonservativen Richtung angehört haben. Dies entsprach allerdings nicht mehr dem Zeitgeist. Nach Wiedererrichtung der Demokratie und im Zeichen des „Wirtschaftswunders“ glaubte man erst recht an den Fortschritt. In diesem Sinne sagte denn Georg FAHRBACH (Präsident des Verbandes Deutscher Gebirgs- und Wandervereine; ein wirklich begeisterter Naturschützer) 1958: „Die Natur soll aber nicht in erster Linie ihrer selbst willen geschützt und erhalten werden, sondern sie soll auch in späteren Jahrzehnten und Jahrhunderten den Menschen als Lebens- und Erholungsraum dienen können. Der Naturschutz soll also nicht Selbstzweck sein!“ (Naturschutzparks 13/1958, 441).

Anlässlich des fünften Mainauer Rundgesprächs unter der Schirmherrschaft von Lennart Graf BER-NADOTTE wurde am 20. April 1961 die „Grüne Charta von der Mainau“ beschlossen. Ein Jahr später, am 5. Juli 1962, wurde in Bonn unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten der „Deutsche Rat für Landespflege“ konstituiert. Unter „Landespflege“ wurde dabei verstanden: Ausbau und Sicherung der natürlichen Hilfsquellen, Landschaftspflege, Naturschutz, Grünplanung.

Im Rahmen der Vorstellung der „Grünen Charta“ wurde auch die Ausbildung von geeigneten Technikern gefordert. Was lag näher, als die Ausbildung der Landschaftsgärtner zu erweitern und aus ihnen Landschaftspfleger bzw. Landespfleger zu machen? Hinzu kam ja auch noch die historische Verbundenheit mit der Landschaftsverschönerungskunst und der Gartenstadtbewegung. Damit war sogar die enge Nachbarschaft zur Landesplanung hergestellt. So setzten denn bald auch Bestrebungen ein, Raumordnung und Landespflege ressortmäßig zusammenzufassen, wie es z. B. in Bayern und in Nordrhein-Westfalen geschah.

In der Gesetzgebung mehrten sich die „Naturschutzklauseln“ Hervorstehend war die Gewichte-Verteilung, die vor allem das Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (BGBl I S. 306) brachte. Nimmehr hieß es hinsichtlich der Ziele der Raumordnung, daß dabei „die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten“ sind (§ 1 Abs. 1 Satz 2 ROG). Unter den Grundsätzen der Raumordnung wurden in § 2 Abs. 1 Nr. 7 Landespflege und Umweltschutz sowie in § 2 Abs. 1 Nr. 8 die Kulturdenkmalpflege aufgeführt. Die Länder sind in ihren Gesetzen z. T. noch darüber hinaus gegangen, wie Art. 2 Nr. 12 und 15 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes vom 6. Febr. 1970 i. d. F. der Bek. vom 4. Jan. 1982 oder § 2 Nr. 10 bis 13 des rheinland-pfälzischen Landesplanungsgesetzes vom 14. Juni 1966 (mit weiteren Änderungen) zeigen.

Der Begriff der Landespflege taucht in den Gesetzen hingegen selten auf. Eine herausstechende Ausnahme bildet das rheinland-pfälzische Landespflegegesetz vom 14. Juni 1973. Weder in diesem Gesetz noch in weiten Teilen des Schrifttums wurde das in vollem Umfang berücksichtigt, was Erhard MÄDING unter „Landespflege“ verstand. Es fehlte „die Bewahrung der gesamten kulturellen Werte der Landschaft“, wie MÄDING sie in seinem Entwurf eines Gesetzes über Landespflege 1952 (§ 2 lit. c) niedergelegt und auch in die „Leitsätze für gesetzliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Landes-

pflge“ (1967, herausgg. vom Deutschen Rat für Landespflege) eingebracht hatte. Aus seiner sächsischen Heimat (Dresden) hatte gerade er die Vorzüge bau-ästhetischer Gesetzgebung kennengelernt, und so war es ihm ein großes Anliegen, dies bei der Pflege des Landes zu verwirklichen. Mithin fand eine gewisse Einengung seiner Idee statt, zumal auch die Ausbildung der Landespfleger an den Technischen Hochschulen dieses breite Spektrum nicht abdecken konnte (was allerdings keiner Ausbildungsrichtung gelingen dürfte, weshalb hier auf Kooperation abgestellt werden muß).

2.2.8 Gegenwärtige Entwicklungen

Nachdem zahlreiche Landesgesetze das Reichsnaturschutzgesetz abgelöst hatten, die Änderung des Grundgesetzes zugunsten einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für Naturschutz und Landschaftspflege – glücklicherweise – gescheitert war, wurde am 20. Dezember 1976 das „Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG)“ erlassen. In dieses Gesetz wurden die Entwicklungen niedergelegt, die seit Bestehen des Reichsnaturschutzgesetzes eingetreten waren. Zunächst wurden in § 1 die Ziele erweitert (Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, Nutzungsfähigkeit der Naturgüter). Sodann wurden – wie im Raumordnungsgesetz – in § 2 Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege aufgestellt. Einen breiten Raum nahm die Landschaftsplanung ein, die vorbildlich in Bayern in die Regional- und Bauleitplanung (Art. 3 Bay-NatSchG) integriert wurde. Das Verfahren bei Eingriffen in Natur und Landschaft wurde ebenso ausführlich geregelt wie das Problem der Duldungs- und Pflegepflichten, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Die Kategorien des Flächenschutzes wurden gegenüber dem RNG erweitert (Nationalparke, Naturparke; Landschaftsschutzgebiete und geschützte Landschaftsbestandteile wurden nunmehr im Gesetz namentlich erwähnt. Im RNG war die Rechtsgrundlage in den §§ 5, 19 gegeben, die Bezeichnung erst durch einen Erlaß des Reichsforstmeisters vom 2. Mai 1941 eingeführt worden). Es folgten Vorschriften über den Artenschutz, über die Erholung in Natur und Landschaft, Mitwirkung der Naturschutzverbände.

Rückblickend läßt sich feststellen, daß die Forderungen der „Grünen Charta von der Mainau“ somit nach 15 Jahren doch Beachtliches bewirkt hatten. Liest man heute noch einmal diese Charta und ihre Kommentierung durch Erich KÜHN, Wilhelm WORTMANN und Konrad BUCHWALD, so lassen sich trotz des groß herausgestellten Abschnittes V – „Um des Menschen willen ist –“ – Anklänge an ästhetisch-wertkonservative sowie an physiozentrische Gedanken nicht überhören. Dasselbe gilt für das von Konrad LORENZ und Hubert WEINZIERL 1972 herausgegebene „Ökologische Manifest“ Zweifelsohne war aber die Anthropozentrik „in Mode“, was aus eigener Erfahrung bestätigt werden muß (Mitarbeit bei der Abfassung des Entwurfs eines bayerischen Umweltschutzgesetzes der Landtagsfraktion der SPD, LT-Drucks. 7/2723 vom 19.06.1972).

Dieser Begriff des Umweltschutzes geht geistig auf die Conservationist der USA im 19. Jh. zurück.

Nach Reden der Präsidenten KENNEDY und JOHNSON über die „Natural Resources“ (Naturgüter, natürliche Hilfsquellen) und einem Kongreßbericht (1969) von Paul EHRlich verkündete Präsident NIXON am 1. Jan. 1970 die „National Environmental Policy Act of 1969, Public Law 91-190“ und setzte einen Umweltrat (Council on Environmental Quality) ein. Bereits 1972 fand in Stockholm eine Umweltkonferenz der Vereinten Nationen statt, als deren Auswirkung vor allem die „World Charter for Nature“ (Welt-Natur-Schutz-Charta) vom 28.10.1982 anzusehen ist.

Die nun einsetzende und immer stärker werdende Umweltbewegung warf zahlreiche Fragen auf:

- Warnungen vor der Überflugesellschaft (GALBRAITH);
- Warnungen vor weiterem Raubbau an der Natur (GRUHL, Internat. Biol. Programm 1967-1970; Ökologisches Manifest 1972);
- Wachstumsbegrenzung (CLUB OF ROME, 1972; Bussauer Manifest, 1975; Elf Thesen zum ökologischen Materialismus, Carl AMERY);
- Zukunft der Erde (Global 2000).

Im Zusammenhang damit tauchte eine gesellschaftspolitisch aktive Alternativ-Bewegung auf, die sich vor allem in der Partei DIE GRÜNEN zusammenfand, aber auch in die anderen Parteien ausstrahlte.

Gesetzgeberisch geschieht in der Bundesrepublik Deutschland zunächst einmal recht wenig. Die Schweiz erhebt in Art. 24^{septies} bereits 1971 verfassungsrechtlich den Umweltschutz zur Staatszielbestimmung. Das Hauptaugenmerk gilt in der Bundesrepublik Deutschland zunächst einmal der rechtssystematischen Durchdringung und Darstellung des Umweltrechts (BREUER, KLÖPFER, STORM), um alsdann darauf hinzuarbeiten, die Prinzipien des Umweltrechts – Verursacher –, Vorsorge- und Kooperationsprinzip – stärker in den Einzelgesetzen zur Geltung zu bringen, wie es denn auch in § 3 Abs. 6, § 5 Nr. 2 des Bundesimmissionschutzgesetzes gelungen ist. Es wurde jedoch bislang weder ein umfassendes Umweltgesetz (Rahmengesetz) geschaffen, noch die EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (jedenfalls nicht bis Ende 1987) in nationales Recht umgesetzt. Inzwischen hatte die Gesetzgebung in der Schweiz und in Österreich beträchtliche Fortschritte zu verzeichnen. Zu erwähnen ist hier vornehmlich das schweizerische Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG), das in der Prioritätenliste des Art. 1 Abs. 2 lit a) RPG an erster Stelle den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft nennt. Auch das oberösterreichische Raumordnungsgesetz vom 23. März 1972 (§ 2 Abs. 4), das Salzburger Raumordnungsgesetz vom 30. März 1977 (§ 2 Nr. 2 bis 4), das Tiroler Raumordnungsgesetz 1984 (§ 1 Abs. 2 lit. a) und b), das Vorarlberger Raumplanungsgesetz LGBl 15/1973 (§ 2 Abs. 2 lit. b), schließlich das Südtiroler Raumordnungsgesetz vom 23. Juni 1970 (Art. 1 Abs. 3) betonen erheblich stärker den Gedanken des Natur-, Heimat- und Umweltschutzes als das Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965.

Das schweizerische Umweltschutzgesetz vom 7. Okt. 1983 und bestimmte Aussagen in Landesentwicklungsprogrammen gehören bereits in die dritte Epoche.

2.3 Die physiozentrisch-eschatologische Epoche

2.3.1 Krisenbewußtsein

Am Anfang der physiozentrisch-eschatologischen Epoche dürfte das gestiegene Krisenbewußtsein stehen, das sich mit religiösen Vorstellungen verband. Vermutlich ist erst ein Teil der Literatur erfaßt, die sich der drohenden Ökokrise widmete. Zu nennen sind A. METTERNICH (1949: „Die Wüste droht“), Erich HORNSMANN (1951: „Sonst Untergang“), Reinhard DEMOLL (1954: „Ketten für Prometheus“); Günther SCHWAB (1958: „Der Tanz mit dem Teufel“; 1968: „Morgen holt dich der Teufel“, später: „Des Teufels sanfte Bombe“), Hans FERVERS (1961: „Schönere Zukunft“).

Vor allem Günther SCHWAB war es, der mit der Initiierung (1958) des Weltbundes zur Rettung des Lebens – später: Weltbund zum Schutze des Lebens – in die Breite wirkte und unter dem Oberbegriff „Lebensschutz“ eine Gesamtschau der miteinander engstens verknüpften Bereiche Naturschutz, Tierschutz und Gesundheitsschutz (Gesundheit des Menschen im Sinne der Definition der WHO) forderte. Nach anfänglichen Erfolgen zerfiel der organisierte Lebensschutz. Der Überbau war zu groß, um so verschiedene Richtungen wie Lebensreformer, Tier- und Naturschützer auf eine gemeinsame Ethik zu einigen und auch noch gemeinsame Aktionen zu unternehmen. Sodann war auch jeder Verband auf Wahrung seiner Eigenständigkeit bedacht und wollte keinen „Ober-Präsidenten“ Bemühungen, sich nur als Gesprächsforum mit gemeinsamen Anliegen zu verstehen, setzten sich bislang nicht durch.

Immerhin wurde 1964 auf dem Internationalen Vitalstoffkongreß in Luxemburg auf Initiative von Ernst FECHNER eine „Lex protectionis vitae – Gesetz zum Schutze des Lebens –“ beschlossen, womit der Gedanke eines umfassenden Lebensschutz-Grundsätze-Gesetzes erstmals Gestalt angenommen hatte.

Als ethische Begründung des Lebensschutzes setzte sich immer mehr die von Albert SCHWEITZER 1931 aufgestellte Forderung „Ehrfurcht vor dem Leben“ durch. Dieser Gedanke wurde von Karl BARTH 1951 in seiner Dogmatik („Die Lehre von der Schöpfung“) weiter ausgebaut. Auch Paul ALTHAUS, Werner ELERT und insbesondere Karl HEIM wandten sich diesem Themenkreis zu. Unter den Juristen war es Erik WOLF, der 1954 von der Natur als „creatio – Schöpfungsordnung – Mitwelt“, ebenso auch vom Mit-Menschen sprach. Ebenso stellte Huber PALM (1979: „Die Menschenrechte in christlicher Sicht“) „interessante und höchst lebenswichtige Konsequenzen zum Natur-, Eigenwelt und Umweltschutz, allgemein zum Lebensschutz“ her. Unter den Naturwissenschaftlern hat am 14. Nov. 1970 der berühmte Gewässerschützer der Schweiz, Otto JAAG, in seiner Abschiedsvorlesung an der ETH Zürich ausgerufen, nur die kompromißlose Befolgung des Gebotes der Nächstenliebe könne die Rettung bringen. Plötzlich tauchen immer mehr Abhandlungen zur Umwelt- und Lebensschutz-Ethik auf: ALTNER, AUER, DAECKE, EPPLER, FRIEDRICH, ILLIES, LIEDKE, MEYER-ABICH, MOLTMANN, OESER, ROCK, SCHMITZ, SOELLE, TEUTSCH, ZINK u. a. Es erscheinen Denkschriften der Kirchen, 1985 das „Manifest zur Versöhnung mit der Natur“, auf den Evangelischen Kirchentagen und den

Katholikentagen steht das Thema Mit-Welt im Mittelpunkt, 1986 findet der 1. Deutsche Umweltag in Würzburg statt. Am weitesten reicht die 1985 vom Evgl. Kirchentag auf Anregung von Carl Friedrich von WEIZSÄCKER vorgeschlagene Konvokation der Christen für „Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung“. Es könnte dies direkt ein Gegenstück zur „Trinität“ des Naturrechts des Samuel von PUFENDORF sein: Unverletzlichkeit von Leben, Freiheit und Eigentum. – Immer öfter wird von der besonderen apokalyptischen Qualität dieser Zeit gesprochen, wie es Albrecht von RAAB-STRAUBE recht spannend in seinem Buch „Erleben wir das Jahr 2000? Chancen der Apokalyptik“ dargestellt hat (1986).

Fragt man nach den rechtlichen Konsequenzen derartiger Überlegungen, so kann Teil A, I, 4 des Landesentwicklungsprogramms Bayern (vom 3. Mai 1984) dahingehend gedeutet werden: „Bei Konflikten zwischen ökologischer Belastbarkeit und ökonomischen Erfordernissen ist den ökologischen Belangen Vorrang einzuräumen, wenn eine wesentliche und langfristige Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen droht“. In ähnlichem Sinne ist C.12.1.01 des Landesraumordnungsprogramms Niedersachsen vom 16. Juni 1982 abgefaßt.

Als Pioniertat kann § 1 des Tierschutzgesetzes i. d. F. vom 18. August 1986 bezeichnet werden: „Zweck dieses Gesetzes ist es, aus der Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf dessen Leben und Wohlbefinden zu schützen“. Dies geht beträchtlich über Art. 1 und 2 des Eidgenössischen Tierschutzgesetzes vom 9. März 1978 hinaus.

Vorbildfunktion kommt auch dem schweizerischen Umweltschutzgesetz (USG) vom 7. Okt. 1983 zu. Seine positiven Neuerungen sind: Anerkennung eines Eigenrechtes der Natur (Art. 1) – keine Anthropozentrik –, Regelung von Verursacherprinzip (Art. 2) und Vorsorgeprinzip (Art. 9), von Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) für Planungen und Maßnahmen (Art. 9) sowie für Produkte mittels Selbstkontrolle (Art. 26), Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen (Art. 55).

Gerade Art. 55 USG zeigt, daß man die bewährte Tradition des Natur- und Heimatschutzgesetzes (1966) fortführt (Art. 12 NuHSchG) und ausweitet. Auch in Österreich sind zahlreiche Lösungen im Rahmen der demokratie-theoretischen Diskussion gefunden worden (Umweltanwaltschaft). Mit Gesetz Nr. 146/1987 ist nunmehr die Zuständigkeit der Volksanwaltschaft für Naturschutz begründet worden.

In der Bundesrepublik Deutschland haben inzwischen durchaus zahlreiche Anstöße zu einem Umdenken im Umweltrecht stattgefunden (vgl. die Arbeiten von Klaus BOSSELMANN, Klaus-Michael MEYER-ABICH, Peter SALADIN u. a.), die Gesetzgebung bislang jedoch nicht nachhaltig beeinflusst.

2.3.2 Ansätze zur Weiterentwicklung

Ansätze zur Weiterentwicklung sind dennoch auf folgenden Gebieten erkennbar:

1. Recht auf körperliche Unversehrtheit (dazu das Fluglärmurteil des BVerfG vom 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 – mit Hinweisen auf die Schutzpflichten des Gesetzgebers),

2. Recht der Eigentumsgewährleistung (das BVerfG hat vor allem bei der Enteignung zugunsten Dritter strenge Anforderungen aufgestellt. So im Urtr. v. 10.03.1981 – 1 BvR 92,96/71 – zur Gondelbahn in Bad Dürkheim und im Urtr. v. 24.03.1987 – 1 BvR 1046/85 – zur Mercedes Test-Rennstrecke in Boxberg-Assamstadt);

3. Berufsfreiheit (Hier hat das BVerfG mit Beschl. vom 03.11.1982 – 1 BvL 4/78 – berufsbeschränkende Regelungen für Tierpräparatoren für zulässig erklärt);

4. Rechtsschutz durch Verfahren (Entscheidungen des BVerfG Kalkar und Mülheim-Kärlich);

5. Theoriediskussion über das Verhältnis von Technik und Recht (Martin LENDI hat hier als Richtschnur „Wahrheit, Gerechtigkeit und das naturgesetzlich-ökologisch Mögliche“ aufgestellt; – UPR 1986, 41-45);

6. Demokratie-theoretische Diskussion (hier stehen einmal die Reizworte von der „Oligarchie“ der politischen Parteien und der „politischen Korruption“, sodann Partizipation, direkte Demokratie, „Rechtsmißbrauchskontrolle“ (KLECATSKY). Schon Werner WEBER sprach vom „politischen Kräftesystem in der wohlfahrtsstaatlichen Massendemokratie“ und seinen Gefahren. Umfang und Grenzen der Versammlungsfreiheit müssen neu geortet werden, wie der Brokdorf-Beschluß des BVerfG vom 14.05.1985 – 1 BvR 233, 341/81 – aber auch die Diskussion um die Sitzblockaden in Mutlangen beweisen. In diesem Zusammenhang sei auch auf das ausgezeichnete Buch von Wolfgang HAUER „Hainburg, rechtliche und rechtspolitische Aspekte oder: Recht zwischen Parteitaktik und Umweltschützern“ – Eisenstadt: Prugg, 1985 – verwiesen. Ebenso hat die Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft Wien in einem Gutachten vom April 1986 „Von Strukturproblemen des österreichischen Naturschutzes“ engagiert gegen die Rechtsbeugung im Fall des geplanten Baus des Donaukraftwerkes Hainburg Stellung bezogen).

7. Theoriediskussion über Menschenwürde und generative Forschung und Technik. In diesem Zusammenhang gehören auch die Diskussionen über den Schutz des ungeborenen Lebens und über die „Sterbehilfe“ Norbert HOERSTER sprach hier (NJW 1986, 787) von der „Unverfügbarkeit des menschlichen Lebens“; Robert SPAEMANN sagte im Zusammenhang mit dem Schutz des ungeborenen Lebens: „Herrschaft über die Natur impliziert Herrschaft über die Menschen“ Besonders wichtig dürfte in diesem Zusammenhang das Urteil des BVerfG vom 25.02.1975 – 1 BvF 1-6/74 – zur „Fristenlösung“ sein. In seiner Begründung stellte das BVerfG heraus, „daß der Mensch in der Schöpfungsordnung einen eigenen selbständigen Wert besitzt“ und dies eine Grundentscheidung der Verfassung darstelle. Daraus darf man folgern, daß sich die Verfassung generell zur Achtung der Schöpfungsordnung, damit auch der gesamten Mit-Welt bekannt hat!

3. Ausblick

Die bisherige Darstellung hat versucht aufzuzeigen, daß es in den letzten 200 Jahren weniger ein Wertewandel des Naturschutzrechtes war als vielmehr ein solcher der gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen, der innerhalb derselben nur beschränkt ein Natur-Schutz-Recht ermöglichte.

Derartige Feststellungen bergen auch einen Keim der Hoffnung in sich, so weit man bereit ist, rechtsgeschichtliche Erkenntnisse auf die heutigen Verhältnisse zu übertragen.

Zunächst ist der Rechtsvergleich innerhalb verwandter Systeme (gleiche freiheitlich-demokratische Grundordnung, gleiche Sprache und Rechts-tradition) sinnvoll und vor allem notwendig, da er es im Sinne der Rechtskybernetik erlaubt, mehrere Rechts-Regelkreise miteinander zu verbinden und aus den Inklusionen (deckungsgleiche Verhältnisse) Folgerungen für die Zukunft zu ziehen.

Ganz konkret läßt sich aus dem gesamten deutschsprachigen Recht folgern, daß die Kompetenz auf kleinere, überschaubare Einheiten verteilt werden sollte. Dies kommt den Föderalismus-Bestrebungen entgegen. Das Recht wird dadurch vielgestaltiger, es sind Innovationen weniger Grenzen gesetzt. Je größer ein Staat wird, desto schwerfälliger wird er. *Deshalb sollten die Standards auf höherer Ebene (Bundesstaat, Europäische Gemeinschaft) durchaus für alle Einzelstaaten verbindlich angehoben werden, jedoch nur mit der Maßgabe, daß die bereits bestehenden weitergehenden Lösungen nicht zugunsten eines Mindest-Konsens für alle aufgehoben werden.* Im Rahmen dieser demokratietheoretischen Überlegungen gehören auch die Gewährung von mehr direkter Demokratie und Partizipation (insbesondere Verbandsklage oder/und Umwelt-Ombudsmann).

Kernfrage dürfte letztlich die ethische Begründung des Rechts sein. Erik WOLF sagte 1954: „Rechtsordnung ohne religiöse Deutung hat unbegrenzte Möglichkeiten und führt zur Hybris“

Es scheint, als ob es eine Drei-Dimensionalität der Phänomene gibt, symbolisiert durch die Linie (sie läßt sich nach beiden Seiten beliebig verlängern, damit = Relativität), durch die Scheibe (sie läßt sich beliebig umkehren, somit = Ambivalenz), durch die Kugel (sie hat zwei Pole, die gleichzeitig alles zusammenhalten, somit = Bipolarität). Für die hier interessierende Betrachtung bedeutet dies: Der Mensch ist ambivalent (er kann sich immer wieder neu für Gut oder Böse entscheiden). Seine Erkenntnisse sind relativ (was wir hier tun, meint das Recht, ist aber nicht die Gerechtigkeit). Der Mensch, jeder Einzelne und auch Gemeinschaften, steht verantwortlich zwischen zwei Polen: Mit-Menschlichkeit und Mit-Kreatürlichkeit.

Erneut wird die Grenze zwischen Recht und Ethik sichtbar. Die Seins-Ordnung des Rechts muß stets von der Sollens-Ordnung der Gerechtigkeit her hinterfragt werden. Zudem werden neue Bedrohungen des Lebens, neue Erkenntnisse der Wissenschaft, neue Konstellationen immer wieder neue Antworten erfordern.

„Es soll aber das Recht offenbart werden wie Wasser und die Gerechtigkeit wie ein starker Strom“ (Amos 5, Vers 24).

Anschrift des Verfassers:

Oberbürgermeister a. D.
Dr. jur. Günter W. Zwanzig
Lehrbeauftragter
Obere Stadtmühlgasse 12
Postfach 630
8832 Weißenburg

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

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

Jahr/Year: 1987

Band/Volume: [4_1987](#)

Autor(en)/Author(s): Zwanzig Günter W.

Artikel/Article: [Wertewandel in der Entwicklung des Naturschutzrechtes 15-29](#)