©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Eigenwert und Eigenrechte der Natur?

Christoph Sening

1. Einleitung

Wenn man heute nach Eigenrechten der Natur fragt, so drücken sich darin eine Feststellung und ein Vorwurf zugleich aus: – eine Feststellung insofern, als der Zustand der Natur zunehmend kritisch wird, wenn man (beispielsweise) an den Schwund der Tier- und Pflanzenarten, die Luft-, Boden- und Wasserverschmutzung, sinkende Grundwasserstände, einen immer größeren Anteil bebauter oder zersiedelter Flächen denkt, ein Vorwurf insofern, als es Rechtsvorschriften gibt, die an sich all diesen Erscheinungen entgegenwirken müßten, aber offenbar dieses Ziel nicht erreichen.
Der verständliche Wunsch nach mehr Schutz der Natur mündet dann in den Ruf nach eigenen Rechten der Natur, damit diese sich selbst verteidigen kann.[1]
Ob ein solcher Schritt nötig und richtig ist, oder ob vielleicht andere Schritte besser wären mit Rücksicht auf bestimmte Gesetzmäßigkeiten, die das Leben lenken, soll Gegenstand der folgenden Ausführungen sein.

2. Eigenwert der Natur?

Eines ist klar: Eigen*rechte* der Natur (oder andere Schritte zu ihrem besseren rechtlichen Schutz) sind nur nötig, wenn der Natur ein Eigen*wert* zukommt. Hat sie einen solchen? Materialisten werden das natürlich sofort bejahen, allerdings eingeschränkt auf solche Güter der Natur, die man nutzen kann wie z. B. Bodenschätze. Hat sie auch einen Wert darüberhinaus, etwa in einer Schmetterlingsart? Dem Verhaltensmuster einer Tierart beim Nestbau? Den Mechanismen, die zu dem Verhaltensmuster führen?

2.1 Natur = ein Gesamtvorgang

Natur (lateinisch natura, von nasci = geboren werden) bedeutet das ohne menschliche Zutun entstandene, also den gesamten außerirdischen Kosmos und die Erde, bestehend aus den unbelebten Teilen Wasser, Luft und Boden sowie dem darin befindlichen bakteriellen, pflanzlichen, tierischen (und menschlichen) Leben. Entwicklungsgeschichtlich ist dieses Leben aus Veränderungen chemischer Elemente unter dem Einfluß von Energie entstanden, die nahezu ausschließlich von der Sonne geliefert wurde und wird. Die Gesamtenergie, die das Räderwerk der Biosphäre treibt und über die Photosynthese der Pflanzen die Nahrungsketten von Produzenten, Konsumenten und Reduzenten bildet, fließt in Form der Sonnenenergie nahezu ständig gleich. Während die Stoffkreisläufe in diesem Räderwerk jedoch ringförmig verlaufen, läuft der an den Stoffkreislauf gekoppelte Energiestrom[2] nur in eine Richtung irreversibel: Was die Lebensketten davon nutzen und in Form von Ordnungen als gewaltigen Energiestauen teilweise solange speichern, bis mit dem Verfall dieser Ordnungen die darin gebundene Energie ebenfalls in eine nicht mehr nutzbare dekonzentrierte Form übergeht, stellt letztlich nur eine zeitliche Verzögerung, aber keine Umkehr des einseitig gerichteten Energieflusses dar. Der Aufbau der Arten des pflanzlichen und tierischen Lebens vollzieht sich mit der Langsamkeit geologischer Prozesse: Bis zur Entstehung einer Art vergehen 10^6, bis zur Entstehung einer miteinander verbundenen Kette von Arten (Biozönose) 10^7 Jahre.[3] Ungeheure Energiemengen waren dazu nötig. Eines wird dabei sichtbar: Leben und Natur sind nichts, was nur in einzelnen Lebewesen oder in einer Art in Erscheinung tritt. Leben und Natur sind vielmehr ein Gesamtvorgang, vergleichbar einem Baum, dessen Krone sich oben immer stärker entwickelt und verzweigt, während er gleichzeitig von unten her verwelkt.

2.2 Bausteine der Natur = Stoff, Energie, Information

Weniger augenfällig als die Glieder dieses „Baumes" sind die Bestandteile, die die einzelnen Glieder laufend schaffen, nämlich
* *Stoff* (= Materie)
* *Energie*: Unter deren Einfluß ändert sich die Materie bis zur Entwicklung lebender Organismen,
* *Information:* Unter dem Einfluß von Energie reagiert lebende Materie über größere oder kleinere Veränderungen des Erbgutes der Individuen (sogenannte Mutationen) zunächst zufällig, wobei die Selektion aber nur mehr die Träger solcher Veränderungen (z. B. der Körperform, des Fluchtverhaltens, der Farbe, der Sinneswahrnehmung) langfristig erhält, deren Reaktion bezogen auf ihre *jeweilige* Umwelt arterhaltend richtig ist.[4] Die *äußeren* Gegebenheiten (= Form), in die ein Lebewesen eingebettet ist, werden dadurch in das jeweilige Lebewesen *hinein*genommen, werden zur *In*form = *Innen*form = In-form-ation.

Vorteil dieser Art des genetischen Informationserwerbs: Die Information muß nicht individuell erworben werden. Sie ist immer richtig, solange sich die Umweltverhältnisse nicht ändern.
Nachteile: Der Erwerb von Informationen ist nur in riesigen Zeiträumen und über riesige Stückzahlen, die falscher Reaktion geopfert werden, möglich. Ändern sich die Verhältnisse rasch und sinkt die Individuenzahl, die für die Anpassung an die neue Lage über die Versuch-Irrtum-Methode zur Verfügung stehen muß, (z. B. durch menschliche Einflüsse auf die Umwelt), kann der „Lern"mechanismus nicht Schritt halten. Die Art stirbt aus. Hier wird eine bisher nicht erörterte Seite des gegenwärtigen Artenschwundes sichtbar: Die Natur verliert Arten nicht erst, wenn sie völlig verschwunden sind. Der Verlust setzt vielmehr schon lange vorher bereits dann ein, wenn die zur Fortentwicklung über den Mutations=/Selektionsmechanismus nötigen Stückzahlen nicht mehr vorhanden sind.
Neben den genetischen Informationserwerb über den Mechanismus Mutation/Selektion tritt beim Menschen die Möglichkeit, die Information dadurch zu erwerben, daß von den möglichen (zufälligen) Reaktionen auf eine äußere Gegebenheit die falsche dadurch vermieden wird, daß die möglichen Reaktionen gedanklich durchgespielt werden und die dann als richtig erkannte auch ausgewählt wird: Nun stirbt nicht mehr der Träger der Information, wenn er die falsche erwischt, sondern an seiner Stelle die unrichtige Vorstellung.[5] Verglichen mit dem

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

genetischen Informationserwerb läuft dieser Weg millionenfach rascher ab. Er setzt keine riesigen Stückzahlen voraus, die der Versuch-Irrtum-Methode geopfert werden müssen. Aber die Information muß jetzt jeweils von ihrem einzelnen Träger neu erworben werden und geht mit ihm auch unter. Schon Friedrich der Große erkannte das im Prinzip als er resignierend feststellte: „Die Torheiten der Väter sind für ihre Kinder verloren. Jede Generation muß ihre eigenen machen“ [6]

Deutlich wird sichtbar: Information ist nicht nur eine lebenserhaltende Erscheinung (das wußten schon die alten Griechen, die die Redewendung prägten: Wen die Götter vernichten wollen, den schlagen sie mit Blindheit). Information ist auch nie absolut richtig, sondern immer nur relativ bezogen auf die einzelne Art von Lebewesen und ihre *jeweilige* Umgebung.

Information erweist sich damit, gleichgültig, ob sie genetisch vererbt oder individuell durch Vorstellung erworben wird, als ein entscheidender Grundbaustein der Natur. Sie ist das Instrument, über ein Ausschalten des Zufalls die Trefferwahrscheinlichkeit zu erhöhen und dadurch die Durchsetzungschancen zu verbessern. Weil mehr Information diese Chance erhöht, nimmt die Information mit Fortgang der Evolution immer zu.

2.3 Natur = ein Gefüge von Systemen

Zusammengefügt aus den Grundbausteinen Stoff, Energie und Information treten belebte und unbelebte Natur nie in isolierten Erscheinungen auf. Sie bilden vielmehr sogenannte Systeme, deren Teile miteinander dauernd verbunden sind, wechselbezüglich aufeinanderwirken und dadurch variable Größen bilden (sog. dynamischer Systembegriff).[7] Durch die Wechselwirkung der Teile, mit der das System auf innere oder äußere Einflüsse reagiert, unterscheidet es sich von einer bloßen Anhäufung von Teilen (= Masse). Ein Holzstapel, ein Kieshaufen, ein Warenlager sind demnach kein System. Eine Zelle, ein Lebewesen oder die Lebensgemeinschaft eines Teiches bilden dagegen ein System.

2.4 Natur – Verkörperung eines Gesetzes

Untersuchungen von Systemen im Bereich der (belebten oder unbelebten) Natur, aber auch der daraus abgeleiteten Systeme der menschlichen Zivilisation, haben eine Reihe von Regeln ermittelt, denen Systeme immer gehorchen müssen, wenn sie auf Dauer bestandsfähig sind. Die wichtigsten dieser sogenannten biokybernetischen Regeln[8] sind:

1. Stabile Systeme setzen sich immer aus Bausteinen (= Mikrostrukturen) zusammen, die (möglicherweise bauartverschieden) funktionsgleich arbeiten. Bei Ausfall eines Bausteins wird seine Funktion von anderen wahrgenommen (sog. Prinzip der Multistabilität).

2. Stabile Systeme sind in sich immer negativ rückgekoppelt, d. h., je größer ein Element wird, desto kleiner wird ein anderes und umgekehrt. Beispiele für derart negativ rückgekoppelte Systeme bilden etwa der

– Fliehkraftregler
(je höher die Tourenzahl, desto stärker die Abbremsung, also etwa gleichbleibende Tourenzahl),
– die Jäger/Beute-Beziehung im Tierreich
(je mehr Beute, desto mehr Jäger, desto weniger Beute, desto weniger Jäger, also wieder mehr Beute, also wieder mehr Jäger u. s. w.),
– das Fließgleichgewicht im Verhältnis Sonnenein- zu -rückstrahlung (je mehr Sonneneinstrahlung, desto höhere Temperatur, desto mehr Wolkenbildung, desto mehr Rückstrahlung, desto niedrigere Temperatur, desto weniger Wolkenbildung, desto mehr Sonneneinstrahlung u. s. w.)

Ein solches System pendelt um eine Mittellage, auf die hin es stabilisiert und damit dauerhaft ist.

Den Gegensatz zur negativen Rückkoppelung bildet die positive Rückkoppelung. Bei ihr wirken Ursache und Wirkung *gleichgerichtet:* Nach oben, dann gibt es eine Explosion; nach unten, dann friert die Entwicklung ein, sie tendiert gegen Null (z. B. ein einfrierendes Rohr). Positiv nach *oben* rückgekoppelte Systeme existieren immer nur kurzfristig, weil sie sich durch Erschöpfen aller Stoff-, Energie- und Belastbarkeitsreserven ihrer Umgebung aus der Kette des Lebendigen selbst herausschießen und damit auch ihrer Umwelt nicht mehr gefährlich werden können (Gesetz vom Ausscheiden positiv rückgekoppelter Teilsysteme).

3. Stabile Systeme ersetzen, weil sie sich mit Erschöpfung der Stoff-, Energie- und Belastbarkeitsreserven ihrer Umwelt selbst auslöschen würden, mit zunehmendem Reifegrad ihren Stoff- und Energiedurchfluß gegen ein Wachstum von Information und Ordnung über größere innere Kontrolle. Dadurch nutzen sie nicht nur die Stoff- und Energiereserven ihrer Umwelt besser, sie belasten sie auch weniger, womit ihre Überlebenschancen steigen. Thermodynamisch ausgedrückt: Sie reduzieren ihre innere Entropie und erhöhen stattdessen ihre Ordnung = Information.

4. Stabile Systeme befinden sich über die Grundsätze 1 mit 3 immer in einem inneren Gleichgewicht.

Alle vier Regeln, die zum besseren Verständnis einzeln aufgeführt wurden, sind in Wahrheit eine einzige Regel, die die Entwicklungsrichtung der Natur lenkt, vergleichbar einem Stein, den jemand in der Hand hält und der je nach Standort des Betrachters grün, blau oder rot funkelt. Es entsteht der Eindruck verschiedener Gegenstände (oder Regeln). In Wahrheit handelt es sich aber nur um einen Gegenstand, hier eine Regel, die etwa lautet wie folgt: Über höhere Information, die auch die innere Ordnung und Kontrolle umfaßt, zu immer größerer Vielfalt und Stabilität. Diese Regel gilt für *alle* Glieder der Natur, auch für den Menschen und die von ihm geschaffenen Systeme, denn sie sind nur Systeme einer späteren Generation oder Schicht verglichen mit den Systemen der Natur (sog. Grundsatz der Schichtengesetzlichkeit[9]): Die Regel ist damit nichts anderes als ein Gesetz, das letztlich den Energiedurchfluß in den verschiedenen Ebenen der Biosphäre bestimmt, die ihrerseits nichts anderes sind als Energieakkumulationen und -transformationen. Demütig staunend erkennt der Mensch, wenn er vor diesem Hintergrund das Werden und Vergehen der Arten einzeln wie im Verbund betrachtet: Da ist ein Baumeister am Werk, der, kaum daß er den letzten Dachziegel auf sein Bauwerk gesetzt hat, sofort wieder mit dem Abbruch beginnt. Denn nicht das Haus ist sein Ziel, sondern der immer weiter vervollkommnete Plan, die Ordnung.[10]

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Eines ist damit klar geworden: Natur besteht nicht nur aus den uns vertrauten belebten und unbelebten Teilen, sondern auch aus den Verbindungen dieser Teile und den Gesetzmäßigkeiten, die den Ablauf zwischen den Teilen bestimmen.
Eigen*wert* der Natur? Die Frage ist eindeutig zu bejahen und zwar für jede der vier Ebenen, die sie bildet, nämlich die Ebene
– ihrer belebten und unbelebten Erscheinungen,
– der Bestandteile ihrer Erscheinungen (nämlich Stoff, Energie und Information),
– der Verknüpfung ihrer Erscheinungen untereinander zu Systemen und
– der Gesetze, die die Entwicklung der Systeme bestimmen.
Als Teil der Natur ist der Mensch aus ihr hervorgegangen und von ihr bedingungslos abhängig. Natur als eine sich letztlich immer weiter steigernde Ordnung des Lebendigen hat es lange vor dem Menschen gegeben und wird es auch noch geben, wenn er einmal verschwunden ist. Seine Besonderheit liegt nur darin, daß er anders als alle bisher entwikkelten Lebensformen Information ungleich rascher gewinnt, dadurch andere Lebensformen geradezu rasend schnell verdrängt und die Evolution so in eine Richtung lenkt, die sie von sich aus nicht nehmen würde. Das könnte auch für ihn tödlich werden. Denn er ist weder Herr noch Krone der Schöpfung, sondern ihr abhängiges Produkt.

3. Eigenrechte der Natur?

Die Frage stellt sich nur für die Teile der Natur, die durch menschliche Einflüsse gefährdet werden können, nämlich für die Erscheinungen der belebten und unbelebten Natur einschließlich ihrer Ordnung in Systemen, nicht dagegen für die Gesetzmäßigkeiten, die auf diesen beiden Ebenen wirken. Denn die Gesetzmäßigkeiten sind menschlichem Einfluß entzogen.
Soweit die Natur menschlichem Einfluß zugänglich ist, beruht ihre Gefährdung heute im wesentlichen auf zwei rechtlich bedeutsamen Ursachen, nämlich

1. auf einer *Verkennung ihres Eigenwertes* bei der Abwägung mit anderen Belangen bei sogenannten Planungsentscheidungen, für die Rechtsprechung den in zahlreichen gesetzlichen Bestimmungen verankerten[11], aber letztlich im Verfassungsrecht wurzelnden Grundsatz der sogenannten gerechten Belangabwägung aufgestellt hat[12],

2. auf einer *ungenügenden Anwendung des Rechtes,* das die Natur schützen soll.

zu **1.** Bei Planungsentscheidungen (z. B. der Planfeststellung für eine neue Bundesfernstraße oder für ein Flußkraftwerk), für die dem Planer im Prinzip ein sogenanntes Planungsermessen über das Ob und Wie einer Planung zusteht, werden Belange des Schutzes der Natur neben anderen meist sozioökonomischer Art (etwa der Energieversorgung oder der Arbeitsplatzsicherung) gewürdigt. In aller Regel führen die letztgenannten Gesichtspunkte dann zur Zulassung des Vorhabens, so daß sich – wiederum – die menschliche Zivilisation gegen die Natur durchsetzt.
Mit einer derartigen Gleichbewertung von Natur und Zivilisation mag man arbeiten, solange die menschliche Zivilisation nur kleine Inseln in der Natur bildet und deren Zustand nicht gefährdet. Man kann mit dieser Sicht aber nicht mehr arbeiten, wenn sich das Verhältnis umkehrt, wenn nicht mehr die Natur die Zivilisation bedroht, sondern umgekehrt die Zivilisation die Natur, wie es in kleinen dicht besiedelten Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland heute schon im Phänomen des Artenschwundes sichtbar wird. Dann muß den Belangen der Natur ein größeres Gewicht wegen ihrer gestiegenen Bedeutung bei der planerischen Abwägung eingeräumt werden und zwar ganz einfach deshalb, weil das von Menschen geschaffene zivilisatorische Sekundärsystem untrennbar abhängig ist von einem intakten natürlichen Primärsystem. Ein Akt der Gesetzgebung, auch die Konstruktion von Eigenrechten der Natur, ist für eine solche Neubewertung unnötig. Es genügt ein Umdenken durch Nachdenken.
Zu **2.** Wenn Natur durch Vorschriften geschützt werden soll, gibt es im Prinzip zwei Möglichkeiten solchen Schutzes:
2.1 Man ahndet Verstöße gegen solches Recht als Straftat (z. B. nach §§ 324 mit 330 d StGB) oder als Ordnungswidrigkeit (z. B. nach § 30 BNatSchG). Nachteil: Konsequenzen entstehen in diesem Fall in der Regel erst, wenn die Natur geschädigt worden ist und wenn auch ein Täter ausgemacht werden kann. Als Mittel zum vorbeugenden Schutz der Natur sind Sanktionen nur schlecht geeignet.
2.2 Man schaltet einer Maßnahme ein präventives verwaltungsbehördliches Prüfungsverfahren (z. B. ein Planfeststellungsverfahren für eine Straße; ein wasserrechtliches Bewilligungsverfahren zum Aufstau eines Flusses) vor. Dann wird dort kontrolliert, ob Recht (auch zum Schutze der Natur) die Maßnahme verbietet. Fachbehörden und betroffene Bürger können sich daran nach Maßgabe des Verfahrensrechts beteiligen.
Lehnt die Behörde die Maßnahme ab, so mag der Träger der Maßnahme (z. B. der Antragsteller für eine Baugenehmigung) dagegen den verwaltungsgerichtlichen Rechtsweg beschreiten. Dort wird geprüft, ob tatsächlich Vorschriften (u. U. zum Schutze der Natur) seinem Vorhaben entgegenstehen. Die Einhaltung des Rechtes zum Schutze der Natur ist dadurch gewährleistet.
Läßt die Behörde dagegen das Vorhaben zu, obwohl Recht zum Schutze der Natur entgegensteht, so besteht keine gerichtliche Kontrollmöglichkeit: Denn der Maßnahmeträger (z. B. der Empfänger einer Baugenehmigung im stadtnahen Auenwald, der unter Landschaftsschutz steht), hat erhalten, was er will. Er braucht keinen Rechtsschutz. Die von dieser Genehmigung ebenfalls betroffenen Bürger, in deren Lebensraum eingegriffen wird, können dagegen in der Regel keinen Rechtsbehelf einlegen. Das liegt in der Struktur des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes:

Aus Vereinfachungsgründen soll für die folgende Darstellung auf den Unterschied zwischen dem sogenannten Normenkontrollverfahren gegen landesrechtliche Normen im Range unter dem Gesetz nach § 47 VwGO (z. B. gegen einen Bebauungsplan) und dem Anfechtungsverfahren gegen sogenannte Verwaltungsakte (z. B. gegen eine Baugenehmigung für eine Kiesgrube) nach §§ 42, 113 VwGO nicht eingegangen werden. Denn die sogenannte Antragsbefugnis für ein Normenkontrollverfahren, die einen Nachteil in einem rechtlich geschützten (nicht nur in einem wirtschaftlichen oder ideellen) Interesse voraussetzt [13], wird von

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

der verwaltungsgerichtlichen Praxis nach etwa den gleichen Kriterien beurteilt, die auch für die Zulässigkeit der sogenannten Anfechtungsklage maßgeblich sind. Danach gilt folgendes:

Das deutsche Verwaltungsprozeßrecht gewährt dem Kläger, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur Schutz, wenn *er* durch den Verwaltungsakt in *seinen* Rechten verletzt ist (§ 42 Abs. 2, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Eine sogenannte Popularklage, bei der der Kläger ohne Rücksicht auf seine Betroffenheit in *seinen* Rechten oder rechtlich geschützten Interessen gegen bloß objektiv rechtswidriges Verhalten der Behörde vorgehen kann, kennt das deutsche Prozeßrecht nicht. Nur gegen die Verletzung solcher Vorschriften, die den Kläger schützen, kann mit Erfolg geklagt werden.

Eine solche drittschützende Wirkung mißt die Rechtsprechung nach einer bereits im Jahre 1914 entwickelten Unterscheidung[14] nur Vorschriften bei, bei denen der begünstigte Personenkreis mindestens hinreichend bestimmt werden kann (z. B. im Baurecht bei den Vorschriften über die Abstandsfläche, den Brandschutz, die Standsicherheit). Bei Vorschriften zum Schutze der Natur (z. B. bei einer Landschaftsschutzverordnung oder bei § 35 Abs. 3 BauGB, soweit er Belange der Natur ebenfalls schützt) verneint die Rechtsprechung einen bestimmbaren, geschützten Personenkreis, weil sie nur allgemeine öffentliche Belange wahren.[15] Derartige Normen geben einem Kläger also kein Recht, mag die Verletzung auch noch so schwerwiegende Folgen haben. Die Folgen dieser Differenzierung nach einem ausschließlich formalen Kriterium (nämlich dem des bestimmbaren Personenkreises) sind für die Praxis fatal: Das gesamte Umweltrecht, namentlich soweit es wertvollen Landschafts*raum* schützt, wird uneffektiv, wenn sich die Verwaltung darüber hinwegsetzt. Die in ihm enthaltene Information kann nicht wirken. *Das Recht verfehlt jetzt sein Ziel, wenn die Verwaltung es nicht angewandt haben will.*

Ziel einer Regelung ist immer eine bestimmte Ordnung, die voraussetzt, daß das Gesetz (= Information) auch angewandt wird: *Ordnung = Gesetz mal Anwendung*.[16] Die Anwendung ist aber nur so gut wie die Kontrolle der Anwendung. Wird der Faktor Anwendung mangels Kontrolle Null, so muß automatisch auch das Produkt Ordnung Null werden. Daraus folgt: Eine bloße Verstärkung dessen, was im Gesetz steht, sichert die vom Gesetz angestrebte Ordnung noch nicht, auch wenn eine Verfassungs- oder Staatszielbestimmung den Schutz der Umwelt verbindlich vorschreibt[17]; die macht allenfalls die Rechtfertigungs- und Verharmlosungskapriolen, mit denen man häufig den Eingriff in die Natur absegnet und für die die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 21.2.1986[18] ein bezeichnendes Beispiel bietet, länger. Bessere Anwendung des Gesetzes setzt vielmehr bessere *Kontrolle* der Anwendung voraus. In einem Rechtsstaat mit Gewaltenteilung bedeutet das stärkere verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Anwendung des Rechts zum Schutze der Natur.

4. Schutz der Natur

4.1 Schutz der Natur durch Eigenrechte der Natur?

An dieser Stelle setzt nun die Forderung nach eigenen Rechten der Natur ein: Die Natur selbst soll klagen können, wenn die Verwaltung Recht zu ihrem Schutz mißachtet. Da die Natur selbst aber vor Gericht nicht auftreten kann, setzt das voraus, daß zur Wahrung ihrer Belange ein eigener neuer Rechtsträger etwa in Form eines Umweltbeauftragten oder eines Umweltombudsmannes eingerichtet wird.[19]

So bestechend die Idee zunächst erscheint, eine solche Einrichtung etwa nach dem Vorbild des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten[20] zu schaffen, so problematisch erweist sie sich bei näherer Untersuchung und zwar nicht etwa wegen einer möglichen Gefährdung der Unabhängigkeit eines solchen Beauftragten durch Weisungen eines ihm vorgesetzten Fachministers. Davon könnte man ihn freistellen und ihn allenfalls an die Weisungen der gesamten Regierung binden (vgl. z. B. § 35 Abs. 1 Satz 3 VwGO für den Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht). Selbst wenn er nämlich völlig unabhängig wäre, könnte er angesichts der enormen Masse von Vorgängen, die aus der Bevölkerung an ihn herangetragen werden und an deren Verwaltungsverfahren er sich vor einer Klageerhebung auch noch beteiligen müßte, nur in wenigen Fällen von herausragender Bedeutung wie beispielsweise bei großtechnischen Vorhaben des Verkehrswegebaues den Rechtsweg beschreiten. Die Masse scheinbar kleinerer Fälle wie beispielsweise Bauplanungen in hochwertigen Landschaften, Bodenaufschlüsse, Gewässerbenutzungen oder sonstige Veränderungen, die für die ökologische Gesamtentwicklung möglicherweise in ihrer Summierung ungleich folgenschwerer sind als wenige spektakuläre Großvorhaben, könnte er nicht aufgreifen. Wenn er eigene Sachinformation beschaffen will, die nicht mit der im Verfahren schon eingeführten sich deckt, und auf private Information wegen seiner öffentlichen Stellung nicht zurückgreifen darf, braucht er eine umfangreiche Ausstattung mit sachlichen Hilfsmitteln und Personal, was Zeit, Kosten und Kraft fordert. Letztlich entsteht eine schwerfällige zentrale Makrostruktur, wo eine bewegliche Mikrostruktur nötig wäre. Insgesamt kann er, weil er nur in wenigen Fällen und auch dann noch mit unzureichender Information arbeiten müßte, nicht die Schlüsselstellung ausüben, die er zur Verbesserung der Kontrolle der Anwendung des Rechts zum Schutze der Natur ausüben müßte. Schlagwortartig läßt sich das zu erwartende Versagen einer solchen Stelle mit den Worten beschreiben: Systemausfall durch Systemüberlastung, weil der Grundsatz der Multistabilität (siehe oben) mißachtet worden ist.

4.2 Schutz der Natur durch bestehende Rechtsträger

Besser erscheint es deshalb, die Stellung bestehender Rechtsträger zu verstärken, damit diese gegen die Verletzung von Vorschriften zum Schutze der Natur notfalls Rechtsschutz erlangen können, sofern sie dadurch in ihrem Aufgabenkreis oder Lebensraum betroffen werden. An Möglichkeiten bieten sich an ein Ausbau der Rechtsstellung

- der Gemeinden,
- der mit Aufgaben des Natur- und Umweltschutzes befaßten privaten Verbände,
- des betroffenen Bürgers.

Als Mittel dazu kommen gesetzgeberische Maßnahmen in Gestalt des Gebrauchs des Vorbehalts in § 42 Abs. 2 VwGO in Betracht, was aber nur dort

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

nötig ist (nämlich bei der Verbandsklage), wo der Rechtsschutz nicht mit dem Mittel richterlicher Rechtsfortbildung verbessert werden kann (nämlich bei der Rechtsstellung der Gemeinden und des Bürgers).
Im einzelnen sieht das kurz skizziert wie folgt aus:

4.2.1 Verbesserung der Stellung der Gemeinden

Als Träger der örtlichen Planungshoheit (§ 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB) können die Gemeinden zwar die Nutzung ihres Gemeindegebiets festlegen, gegenüber Fremdplanungen anderer Planungsträger gibt ihnen die Rechtsprechung [21] aber nur eingeschränkte Klage- und Abwehrrechte, nämlich im wesentlichen nur dann, wenn eine Fremdplanung

a) eine konkret betriebene Eigenplanung der Gemeinde nachhaltig in Frage stellt (z. B. Fernstraße durch Gelände, das für Wohngebiet vorgesehen ist),

b) wenn eine gemeindliche Versorgungseinrichtung in Mitleidenschaft gezogen wird (z. B. Fernstraße gefährdet Wasserversorgungsanlage) oder wenn

c) wesentliche Teile des Gemeindegebiets von einer Fremdplanung überzogen und der Eigenplanung der Gemeinde damit entzogen werden (z. B. Truppenübungsplatz in größeren Teilen des Gemeindegebiets).

Betrachtet man die gemeindliche Planungshoheit ebenso wie die Garantie der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV) nicht nur als Instrument, das Gemeindegebiet möglichst gewinnbringend zu nutzen, sondern sieht man darin auch eine Verpflichtung, Natur und Umwelt zu erhalten (vgl. z. B. § 1 Abs. 5 Satz 2 Nrn. 4 und 7, Satz 3 BauGB, Art. 141 Abs. 1 Satz 3 BV, Art. 3 Abs. 2, 3, 4 ayNatSchG, Art. 57 Abs. 1 GO), so läßt sich im Wege richterlicher Rechtsfortbildung durchaus ein Klagerecht der Gemeinden gegen solche Maßnahmen anderer Planungsträger begründen, die unter Verstoß gegen Recht zum Schutze von Natur und Umwelt durchgeführt werden sollen. Denn mit den langfristigen ökologischen Folgen derartiger Maßnahmen (etwa dem Verlust eines Erholungsgebietes, das durch einen Straßenbau entwertet wird), müssen sich die Gemeinden letztlich immer auseinandersetzen. Für ihr Selbstverwaltungsrecht und ihre Planungshoheit gilt gleiches, was STUMPF[22] bereits im Jahre 1979 für die Grundrechte des Bürgers feststellte: Man darf sie heute nicht mehr einseitig nur als Mittel zur Ausbeutung der Natur ansehen.[23]

4.2.2 Verbandsklage

Mit ihr sollen die nach § 29 Abs. 2 BNatSchG anerkannten privaten Naturschutzorganisationen die Möglichkeit erhalten, notfalls Rechtsbehelfe im Bereich des Naturschutzes gegen die Entscheidung der Verwaltungsbehörde einzulegen. Von staatlichem Einfluß unabhängig besitzen Verbände über fachlich qualifizierte und interessierte Mitarbeiter bis hinein in die örtliche Ebene konkretes (auch historisches) Wissen um die Problematik eines Vorhabens. Sie müssen sich nicht auf wenige Großvorhaben beschränken wie ein staatlicher Umweltbeauftragter und wären in der Lage, auch dort über ein Klagerecht die gerichtliche Kontrolle auszulösen, wo Gemeinden aus Interessenübereinstimmung mit der Genehmigungsbehörde nicht klagen wollen.
Die naturschutzrechtliche Verbandsklage, die vom deutschen Gesetzgeber über einen Gebrauch des Vorbehalts in § 42 Abs. 2 VwGO eingeführt werden kann, gibt es in Dänemark, in einigen Bundesstaaten der USA und in der Schweiz seit dem Jahre 1966.[24] In der Schweiz hat sie sich seither so bewährt[25], daß sie von ihrem ursprünglichen Anwendungsbereich, nämlich dem klassischen Naturschutz, ausgedehnt wurde auf Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen[26], auf den Schutz der Wanderwege [27] und schließlich durch die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts auf den Vollzug des Art. 24 Raumplanungsgesetz[28]; die letztgenannte Vorschrift entspricht etwa der deutschen Außenbereichsregelung des § 35 BauGB.
In Deutschland gibt es die naturschutzrechtliche Verbandsklage in unterschiedlich schmalem, durchaus unzureichendem Umfang in Hessen[29], Bremen[30], Hamburg[31], Berlin[32] und im Saarland[33] Von einzelnen Unterschieden abgesehen sind alle Regelungen deshalb unzulänglich, weil

a) *materiell* nur Verstöße gegen das eigentliche Naturschutzrecht (also z. B. nicht gegen die Natur schützendes Baurecht, Waldrecht, Wasserrecht; anders allerdings jetzt § 33 b Saarländisches Naturschutzgesetz) gerügt werden können[34],

b) ferner, weil *formal* nur Planfeststellungen (also nicht andere Verwaltungsakte oder Rechtssätze) sowie Befreiungen für Eingriffe in Naturschutzgebiete oder Nationalparke angefochten werden können.
Das bewirkt die Koppelung aller Verbandsklageregelungen an § 29 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 BNatSchG.
Kritisch ist dazu anzumerken, daß eine durch die Verbandsklage eingerichtete Kontrolle nur dann den Schutz der Natur wirkungsvoll verbessern kann, wenn sie von den genannten Beschränkungen frei ist.

4.2.3 Verbesserung der Stellung des Bürgers

Als dritte Möglichkeit, den rechtlichen Schutz der Natur zu verbessern, bietet sich schließlich an, die Grenze zwischen Normen, die dem Bürger Rechte geben, und solchen, bei denen das nicht der Fall ist, nicht mehr wie bisher mit dem ausschließlich formalen Kriterium der Bestimmbarkeit des künftigen Personenkreises zu ziehen. Sondern stattdessen vor dem Hintergrund der allgemeinen grundrechtlichen Freiheitsgarantie des Art. 2 Abs. 1 GG zu fragen, ob eine Norm einen für die *Freiheit* des Bürgers wesentlichen Bereich schützt. Falls das der Fall ist, wie zum Beispiel bei einer Landschaftsschutzverordnung, die das für den Menschen wichtige Erleben der Natur schützt, oder bei § 35 Abs. 3 BauGB, der den Außenbereich gerade wegen seiner Erholungsfunktion schützt, gibt die Vorschrift dem Bürger heute Rechte, gegen deren Verletzung er klagen kann, falls in seinen konkreten Lebensraum eingegriffen wird.[35] Denn derartige Vorschriften schützen einen für die Freiheit des Bürgers wesentlichen Bereich.
Das gleiche Ergebnis läßt sich übrigens in Bayern auch dadurch erzielen, daß man Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV nicht nur als Grundrecht auf Genuß der

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

jeweils gerade noch vorhandenen Naturschönheiten ansieht, sondern darin zugleich ein Abwehrrecht gegen rechtswidrige Eingriffe in Naturschönheiten erblickt. Der Bayer. Verfassungsgerichtshof lehnt das bekanntlich ab.[36]

4.2.4 Folgen

Gleichgültig, wie man im einzelnen rechtstechnisch die Kontrolle des Rechtes zum Schutze der Natur verbessert,
– sei es durch einen gesetzgeberischen Akt wie die Einführung der Verbandsklage in effektiver Form,
– sei es richterliche Rechtsfortbildung durch Anerkennung von Klagerechten der Gemeinden oder des Bürgers,
die Folgen sind günstig:
– Die Verwaltung wird stärker als bisher gezwungen, Recht zum Schutz der Natur sorgfältiger als bisher anzuwenden (Präventivfunktion erweiterter Kontrolle).
– Neben die *Verwaltungs*kontrolle tritt stärker als bisher die verwaltungs*gerichtliche* Kontrolle in mehreren Instanzen, d. h., die Varietät der Kontrollinstanzen, die artverschieden gleiche Funktionen ausüben, (nämlich den Schutz der Natur nach Maßgabe des Rechts überwachen), nimmt zu. An die Stelle der bisherigen Makrostruktur bei positiven Entscheidungen durch die Entscheidung der Verwaltung, die nicht angefochten werden konnte, tritt jetzt eine Mikrostruktur durch notfalls anrufbare Gerichte. Die innere Kontrolle des gesellschaftlichen Systems erhöht sich also.
– Die bisher häufig zu beobachtende positive Rückkoppelung zwischen privatem oder öffentlichem Interesse am rechtswidrigen Eingriff in die Natur und Nachgiebigkeit der Verwaltung (weil Druck ausgeübt wurde, wurde nachgegeben; und weil nachgegeben wurde – gerichtliche Kontrolle war ja nicht zu befürchten – wurde Druck ausgeübt) wird negativ rückgekoppelt: Das System stabilisiert sich jetzt entlang der Koordinate seiner Rechtsordnung. Es entsteht ein Gleichgewichtszustand zwischen entgegengesetzten Interessen nach Maßgabe des Rechts. Tendenziell wird weiteres Wachstum zivilisatorischer Dichte entgegen bestehenden Rechts unterbunden, womit die verbesserte Kontrolle als dichtebegrenzender Faktor die Stabilität erhöht.
– Schädliche Energiedurchflüsse am ökologisch falschen Platz entgegen bestehendem Recht werden vermieden. Natur bleibt nach Maßgabe des Rechts erhalten. Die Gesellschaft stabilisiert dadurch nicht nur ihre natürliche Daseinsgrundlage, sie gewinnt auch wertvolle Information über umkämpfte Vorhaben, wobei diese Information dann an anderer Stelle wiederum angewandt werden kann: Typisches Zeichen eines sogenannten reifen Systems. Die innere Entropie wird gesenkt, die Information aber durch ein Wachstum von Kontrolle erhöht.
Alle diese Folgen wirken insgesamt stabilitätserhöhend.

4.2.5 Bedenken und ihre Diskussion

Wann immer und wie immer die Kontrolle des Rechtes zum Schutze der Natur verbessert werden kann, ohne Rücksicht auf die genannten systemaren Zusammenhänge werden dagegen sofort rechtsstaatliche und demokratietheoretische Einwände vorgetragen mit dem Ziel, solche Kontrollen abzublocken.[37] Aus Zeitgründen auf Schlagworte verkürzt lehnen die Vertreter dieser Bedenken mehr Rechtsschutz zum Schutze der Natur ab wegen

a) einer drohenden Überlastung der Gerichte mit einer Prozeßflut,

b) Unvereinbarkeit mit dem System individualrechtlichen Rechtsschutzes und

c) Unvereinbarkeit mit dem Prinzip der Gewaltenteilung, weil die Gerichte dann letztlich im Prozeß über Genehmigungen entscheiden, nicht mehr die Verwaltungsbehörden.
Dazu ist in Kürze zu erwidern:[38]

Zu **a)** Soziale Einrichtungen einer Gesellschaft wie ihr Recht und ihre Gerichte sind nicht Selbstzweck, sondern Steuerungsmittel für menschliches Verhalten. Sie müssen deshalb den aus wachsenden zivilisatorischen Dichtezuständen ergebenden Bedürfnissen angepaßt werden, d. h. sie sind (ebenso wie das Recht) dichteabhängig. Fragen der Fortentwicklung des Umweltrechts hin zu mehr Kontrolle des Rechts zum Schutze der Natur können nicht aus der Froschperspektive richterlicher Geschäftsbelastung angegangen werden. Im übrigen ist es auch völlig offen, ob es überhaupt zu einer Klagenflut kommt, wogegen die schweizerischen Erfahrungen mit der Verbandsklage sprechen: Denn wenn die Verwaltung in Zukunft das Umweltrecht ernster nimmt und häufiger als bisher rechtmäßig ablehnt, kommen keine Drittklagen. Auch wächst das Vertrauen in die Rechtsordnung.

Zu **b)** Weder Art. 19 Abs. 4 GG noch § 42 Abs. 2 VwGO schließen gerichtliche Kontrolle ohne Verletzung des Klägers in seinem Recht aus, wie der Vorbehalt in § 42 Abs. 2 VwGO („ soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist . “) zeigt. Die Verbandsklage zum Schutze der Natur kann daher eingeführt werden, weil das Rechtsschutzsystem insoweit offen, nicht geschlossen ist. Neue, aus dem geltenden Recht heraus entwickelte Rechte Dritter (der Gemeinden oder des Bürgers) verbieten weder Art. 19 Abs. 4 GG noch das Verwaltungsprozeßrecht.

Zu **c)** Der Einwand verwechselt die Entscheidung über ein Vorhaben mit der Kontrolle der Entscheidung: Das Gericht kann lediglich die Verwaltungsentscheidung bestätigen oder aufheben. Aber es übt mit der Entscheidung keinen Einfluß auf den Inhalt der Entscheidung aus. Auch kann die Verwaltung sich noch während der Kontrolle des Gerichts selbst korrigieren, wenn sie ihre Entscheidung nicht länger aufrechterhalten will. Im übrigen fällt auf, daß der Einwand nur bei für den Antragsteller günstigen Entscheidung der Verwaltung gebracht wird (wenn sie also ja sagt), nicht aber, wenn die Verwaltung ein Vorhaben ablehnt. Wäre der Einwand richtig, dürfte es konsequent bei Entscheidungen über umweltbedeutsame Vorhaben gar keinen Rechtsschutz geben, egal ob die Verwaltung ein Vorhaben ablehnt oder gutheißt. Diese Forderung haben aber bisher Vertreter des Gewaltenteilungseinwands noch nicht erhoben, womit sie letztlich selbst einräumen, daß der Einwand nicht zutrifft. Zum Vorwurf, verstärkter Rechtsschutz für die Natur führe zu einer „Herrschaft der Justiz“, sei auf das abweichende Votum des Richters Douglas im Rechtsstreit um das kalifornische Mineral King Valley verwiesen, der dazu treffend bemerk-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

te: „Bei allem Respekt – das Problem besteht doch wohl darin, sicherzustellen, daß die unbelebten Objekte, die das Herzstück der Schönheit Amerikas ausmachen, Wortführer erhalten, bevor sie ganz vernichtet werden“ [39] Diesen Satz sollte man sich auch in Deutschland merken.

4.2.6 Gründe für bisheriges Scheitern

So leicht letztlich die rechtstheoretischen Einwendungen gegen mehr Kontrolle des Rechtes zum Schutze der Natur zu widerlegen sind, eines ist nicht zu leugnen, alle Bemühungen, den unbefriedigenden gegenwärtigen Zustand zu ändern, sind bisher gescheitert:
Die Gesetzgebung, letztlich auf Erhaltung der Macht der jeweils regierenden Gruppe ausgerichtet, ist an einer Verbesserung des Schutzes der Natur nicht interessiert, weil sie einen Machtverlust der Verwaltung durch eine stärkere verwaltungsgerichtliche Kontrolle befürchtet. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ihrerseits hält, gelähmt von den rechtsstaatlich theoretischen Argumenten und aus Sorge vor einer zunehmenden Arbeitsmehrbelastung, starr an dem *veralteten formalen Schutznormdenken* fest, koste es an Umwelt auch was es wolle. Lösungen hat sie nicht entwickelt, aber Bedenken hat sie gepflegt. Überall bringt sie durch richterliche Rechtsfortbildung Neues hervor, man denke etwa an die Rechtsprechung zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung[40] oder an die baurechtliche Rechtsprechung zum Rücksichtnahmegebot.[15] Aber beim Schutz der Natur für den, der kein dingliches Recht als Nachbar oder Enteignungsbetroffener für sich ins Felde führen kann, bleibt sie starr auf dem Stand des Denkens des Jahres 1914. Die stabilitätserhöhende Wirkung von mehr Kontrolle des Rechtes zum Schutze der Natur wird weder von ihr noch vom Gesetzgeber erkannt.
Und so wird die Kontrolle, wenn es um den Schutz der Natur geht, heute nicht ausgedehnt, sondern sogar eingeschränkt:
Man baut verwaltungs*gerichtliche* Kontrolle ab, in dem bei raumverbrauchswirksamen Großvorhaben (z. B. Autobahnen oder Großflughäfen) der Rechtsschutz auf eine Tatsacheninstanz verkürzt wird.[41] Man dehnt in Bayern diese Instanzenzugverkürzung sogar noch auf das Besitzeinweisungsverfahren für solche Vorhaben aus, damit Natur möglichst rasch verbraucht wird.[42] Im neuen Baugesetzbuch wird sogar die *Verwaltungs*kontrolle abgebaut, in dem man beispielsweise
– die Außenbereichsregelung des § 35 BauGB,
– die Planungsakzessorietätsregelung des § 33 BauGB,
– die Regelung für Ortsabrundungssatzungen nach § 34 BauGB aufweicht,
– bisherige Genehmigungspflichten für Bebauungspläne in bloße Anzeigepflichten umändert (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 BauGB), schließlich
– die Rügemöglichkeit von Fehlern bei Bebauungsplänen beschneidet (§§ 214, 215 BauGB).

5. Schluß

Zu alledem ist nur eines zu sagen: Weniger Kontrolle zu Lasten der Natur bedeutet mehr Naturverschleiß – weniger intakte Natur – größere ökologische Gefährdungen – schließlich auch noch größere soziale Spannungen um den jeweils gerade noch vorhandenen Rest an Natur. Verringerte Kontrolle des Verbrauchs an Natur löst nicht Konflikte, sondern verstärkt und steigert sie durch weiterwachsende zivilisatorische Dichte. *Der Riß über die ökologische Frage, der unsere Gesellschaft zu spalten beginnt,* wird nur noch tiefer. Helfen kann hier weder der Hinweis auf das Mehrheitsprinzip, mit dem üblicherweise die Entwicklung begründet wird (denn überstimmen läßt man sich nicht in den heute als existenziell empfundenen Fragen der Natur). Helfen können auch nicht Staatszielbestimmungen zum Schutze der Umwelt, denn die lassen die Kontrolle rechtswidriger Eingriffe in die Natur auch nicht besser werden. Helfen können gegen die wachsende Aggressivität auch nicht ein verschärftes Strafrecht (z. B. gegen Vermummung bei Demonstrationen) oder mehr Polizei. Helfen kann allein eine bessere Kontrolle dichtefördernder Entscheidungen als dichtebegrenzendes Element, mag sie auch in Unkenntnis zivilisationsökologischer Zusammenhänge bei den Politikern und leider teilweise auch bei den Verwaltungsgerichten noch nicht gerne gesehen sein.

6. Zusammenfassung: Eigenwert der Natur?

Die Frage ist richtig. Der Natur kommt ein Eigen*wert* zu, dessentwillen der Rechtsschutz zugunsten der Natur heute zwingend verbessert werden muß. Neue Eigen*rechte* der Natur zu schaffen ist dafür aber weder zweckmäßig noch nötig. Es genügt eine andere Bewertung der Natur bei der Abwägung mit anderen Belangen, ferner eine Erweiterung des *vorhandenen* Rechtsschutzsystems für bestehende Rechtsträger. Man sollte sich bei der Frage nach einem besseren rechtlichen Schutz der Natur an die bewährte Regel halten: Die Natur macht keine großen Sprünge.

7. Quellen:

(1) STONE, Umwelt vor Gericht (1974):
Die Eigenrechte der Natur;
STUTZIN (1980):
Die Natur der Rechte und die Rechte der Natur; in: Rechtstheorie, Zeitschrift für Logik, Methodenlehre, Kybernetik und Soziologie des Rechts, S. 344 ff.;
eine allgemeine Zusammenfassung des Meinungsstandes bietet:
GASSNER (1984): Treuhandklage zugunsten von Natur und Landschaft – Eine rechtsdogmatische Untersuchung zur Verbandsklage, S. 41-50.

(2) GOSZ/HOLMES/LIKENS/BORMAN (1978):
The Flow of Energy in a Forest Ecosystem, Scientific American, Vol. 238, Heft 3, S. 93 ff;
RIEDL (1973):
Energie, Information und Negentropie in der Biosphäre, Naturwissenschaftliche Rundschau, 413/414;
ODUM (1971): Fundamentals of Ecology, 3. Aufl., S. 37 mit 85;
STUGREN (1978):
Grundlagen der allgemeinen Ökologie, 3. Aufl., S. 28, 29, 192, 194.

(3) RIEDL (1973): siehe (2), S. 414, 415.

(4) Dazu:
RIEDL (1986): Die Strategie der Genesis, 6. Aufl., S. 206, 217, 241;
—— (1981):
Biologie der Erkenntnis – Die stammesgesichtlichen Grundlagen der Vernunft, 3. Aufl., S. 41 mit 43;
STUGREN (1978): siehe (2) S. 117, 122.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

(5) RIEDL (1986):
siehe, Die Strategie der Genesis, S. 216, 225.

(6) Zitat nach:
GOOCH 1964):
Friedrich der Große, Herrscher-Schriftsteller-Mensch, S. 387.

(7) STUGREN (1978): siehe (2) S. 13, 14;
VESTER (1980):
Neuland des Denkens – Vom technokratischen zum kybernetischen Zeitalter, S. 27;
—— (1980):
Ansatz zur Erfassung der Umwelt als System; in: Buchwald/Engelhardt (Hrsg.), Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt, Bd. 3, S. 121 ff.

(8) Dazu:
ODUM (1971): siehe (2), S. 251, 252, 257;
DE ROSNAY (1977):
Das Makroskop – Neues Weltverständnis durch Biologie, Ökologie und Kybernetik, S. 105 mit 111;
VESTER (1980):
Zukunftsprognosen, Modelle, Strategien; in: Buchwald/Engelhardt, Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt, Bd. 4, S. 69, 70, 71;
—— (1964): siehe (6) S. 81 mit 86;
VESTER u. v. HESLER (1980):
Sensitivitätsmodell, S. 6 und 176;
RIFKIN (1982):
Entropie – Ein neues Weltbild, S. 69;
SENING (1985):
Umweltzerstörung, Recht und Information, NuR, S. 125-128.

(9) RIEDL (1986):
siehe (4), Die Strategie der Genesis, S. 308.

(10) RIEDL (1973): siehe (2) S. 416.

(11) z. B. § 1 Abs. 5 und 6 BauGB, § 1 Abs. 3 RaumOrdG, § 1 Abs. 1 und 2 BNatSchG.

(12) BVerwG-Urteile
vom 12.12.1969, BVerwGE 34, 301/309;
vom 20.10.1972, BVerwGE 41, 67/69;
vom 5.7.1974, BVerwGE 45, 309/315;
vom 14.2.1975, BVerwGE 48, 56/63;
vom 10.2.1978, BVerwGE 55, 220/225;
vom 7.7.1978, BVerwGE 56, 110/122;
vom 14.12.1979, BVerwGE 59, 253/258;
vom 23.1.1981, DVBl 1981, 932/933;
vom 11.12.1981, BVerwGE 64, 270/272;
vom 22.3.1985, DÖV 1985, 789/790.

(13) vgl. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO;
dazu: BVerwG, Beschluß vom 9.11.1979, BayVBl 1980, 88/91;
KOPP (1986):
Verwaltungsgerichtsordnung, 7. Aufl., RdNrn. 25 mit 25 b zu § 47 m.w.NW.

(14) BÜHLER (1984):
Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung, S. 21, 43, 61.

(15) BVerwG-Urteile
vom 28.4.1967, BVerwGE 27, 29/33;
vom 6.12.1967, BVerwGE 28, 268/275;
vom 13.6.1969, BVerwGE 32, 173/175;
vom 20.10.1972, BVerwGE 41, 58/63;
vom 23.8.1974, BVerwGE 47, 19/22;
vom 25.2.1977, BVerwGE 52, 122/129;
vom 29.7.1977, BVerwGE 54, 211/221;
vom 13.6.1980, DÖV 1980, 690/691;
vom 22.12.1980, BVerwGE 61, 256/264;
vom 23.3.1982, NJW 1982, 2513, 2515;
vom 30.9.1983, NJW 1984, 2174;
BVerwG-Beschlüsse
vom 20.7.1983, DÖV 1984, 70;
vom 16.8.1983, DVBl 1984, 145;
ebenso BGH-Urteile
vom 27.11.1963, BGHZ 40, 306/310;
vom 27.1.1983, UPR 1983, 196/197;
vom 23.1.1986, NVwZ 1986, 789;
BVerfG-Beschluß
vom 17.12.1969, BVerfGE 27, 297/307.
In seinem neuesten Urteil vom 19.9.1986, BayVBl 1987, 151, rückt das BVerwG nur scheinbar von seiner bisherigen Rechtsprechung ab: Wenn es jetzt nicht mehr darauf abstellt, ob eine Norm ausdrücklich einen fest „abgrenzbaren Kreis der Betroffenen" benennt, sondern stattdessen Drittschutz bejaht, wenn individualisierende Tatbestandsmerkmale einer Norm den geschützten Personenkreis bestimmen, so haftet es letztlich wie bisher am Formalelement des bestimmbaren Personenkreises. Nur die sprachliche Ausdrucksweise wechselt.
Die Rechtsprechung des BVerwG hat zwar den *Nachbar*schutz etwas erweitert, in dem sie bei einem Verstoß gegen das sog. Gebot der Rücksichtnahme
Urteile vom 25.10.1967, BVerwGE 28, 148/152;
Urteile vom 6.12.1967, BVerwGE 28, 268/274;
Urteile vom 10.4.1968, BVerwGE 29, 286/288;
Urteile vom 25.2.1977, BVerwGE 52, 122/125;
Urteile vom 26.5.1978, BVerwGE 55, 369/386;
Urteile vom 4.7.1980, NJW 1981, 139;
Urteile vom 13.2.1981, NJW 1981, 1973;
Urteile vom 13.3.1981, DÖV 1981, 672;
Urteile vom 10.12.1982, BayVBl 1983, 277;
Urteile vom 21.1.1983, NVwZ 1983, 609;
Urteile vom 5.8.1983, BayVBl 1984, 25;
Urteile vom 23.5.1986, DVBl 1986, 1271;
Beschlüsse vom 20.9.1984, NVwZ 1985, 37;
Beschlüsse vom 5.10.1984, NVwZ 1985, 38;
Beschlüsse vom 18.10.1985, NVwZ 1986, 468)
sowie bei einem schweren und unerträglichen Eingriff in das Eigentum
(Urteile vom 13.6.1969, BVerwGE 32, 173/178;
Urteile vom 14.12.1973, BVerwGE 44, 244/246;
Urteile vom 21.6.1974, DVBl 1974, 777;
Urteile vom 25.2.1977, DVBl 1977, 722;
Urteile vom 14.4.1978, DVBl 1978, 614;
Urteile vom 5.8.1983, BayVBl 1984, 25)
dem dinglich betroffenen *Nachbarn* auch die Berufung auf solche Normen gestattet, die nach der formalen Betrachtungsweise der Schutznormtheorie an sich keinen Drittschutz vermitteln. Ebenso läßt es dem von einem Vorhaben enteignend betroffenen Grundstückseigentümer die Berufung auf umweltschützende Normen zu, weil eine Enteignung nur zum Wohl der Allgemeinheit zulässig ist (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG) und dieses fehlt für ein Vorhaben, das dem Recht (auch dem Umweltrecht) widerspricht:
BVerwG, Urteile vom 18.3.1983, BVerwGE 67, 74;
BVerwG, Urteile vom 27.5.1983, NuR 1983, 315;
BVerwG, Urteile vom 12.7.1985, BVerwGE 72, 15/25;
BVerwG, Urteile vom 21.3.1986, BVerwGE 74, 109;
BVerwG, Urteile vom 6.3.1987, BVerwGE 77, 86/91.
Dem nicht dinglich betroffenen Bürger, in dessen Lebens*raum* nur eingegriffen wird, versagt es jedoch nach wie vor einklagbaren Schutz solcher Normen, die seinen Lebensraum schützen.

(16) RIEDL (1975):
Die Ordnung des Lebendigen, Systembedingungen der Evolution, S. 20, 45, 47.

(17) vgl. Art. 141 der Verfassung des Freistaates Bayern i.d.F. des Gesetzes vom 20.6.1984, GVBl S. 223;
Art. 86 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg i.d.F. des Gesetzes vom 10.2.1976, Ges. Bl. S. 98;
Art 59 a der Verfassung des Saarlandes i.d.F. des Gesetzes vom 25.1.1985, Abl. Saarld. 1985 S. 105.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Art. 29 a der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen i.d.F. des Gesetzes vom 19.3.1985, GVBl S. 255.

(18) BayVBl 1986, 298.

(19) Darauf läuft auch der Vorschlag (vgl. BAUER (1987): Ein originäres Klagerecht zugunsten des Naturschutzes für den Landesanwalt? NuR, 255) hinaus, die in Bayern bei den Verwaltungsgerichten eingerichteten Landesanwaltschaften mit Klagerechten zugunsten der Natur auszustatten, falls Beklagter nicht der Freistaat Bayern ist.

(20) Vgl. § 5 AsylVfG

(21) Vgl. z. B.:
BVerwG-Urteile
vom 14.2.1969, BVerwGE 31, 263/264;
Urteile vom 7.7.1978, DVBl 1978, 845/853;
Urteile vom 30.5.1984, BVerwGE 69, 256/261;
Urteile vom 11.5.1984, NVwZ 1984, 584;
Urteile vom 11.4.1986, DVBl 1986, 1002;
BayVGH-Urteil vom 9.4.1979, BayVBl 1979, 625;
BayVGH-Beschluß vom 19.11.1985, DÖV 1986, 208;
OVG Saarland, Urteil vom 7.3.1986, DÖV 1987, 496.

(22) STUMPF (1979):
Wachstumsperspektiven und ihre ökologische Kritik, in: Überleben wir die Zukunft? Umweltkrise – materielle und ethische Aspekte, hrsgg. im Auftrag der Katholischen Landesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung in Rheinland-Pfalz e. V und der Katholischen Akademie Trier, S. 101.

(23) Im Ergebnis übereinstimmend:
SAILER (1987):
Naturschutz ohne Rechtsschutz? NuR, 207/211.

(24) Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1.7.1986, Systematische Rechtssammlung (SR) 451.

(25) vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 31.10.1979, (schweizerisches) Bundesblatt Nr. 48, Bd. III, S. 824/825; ferner:
MATTER (1982):
Das ideelle Verbandsbeschwerderecht im schweizerischen Umweltrecht, UPR, 370.

(26) Art. 9 und 55 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7.10.1983 (Stand 1.1.1986), SR 814.01.

(27) Art. 14 des Bundesgesetzes über Fuß- und Wanderwege vom 13.1.1986, Bundesblatt 1985 II 1291.

(28) Entscheid vom 12.3.1986, Nr. A 395/85/bz.

(29) § 36 Hessisches Naturschutzgesetz vom 19.9.1980, GVBl S. 309.

(30) §§ 43, 44 Bremisches Naturschutzgesetz vom 17.9.1979, BremGBl S. 345.

(31) § 41 Hamburgisches Naturschutzgesetz vom 2.7.1981, HambGVBl S. 167.

(32) § 39 a Berliner Naturschutzgesetz vom 30.1.1979, GVBl S. 131 i.d.F. des Gesetzes vom 3.10.1983, GVBl S. 1290. Das OVG Berlin (Urteil vom 17.1.1986, NVwZ 1986, 318) sieht die Regelung als nichtig an; dazu kritisch:
MÖLLERS (1987):
§ 39 a Berliner Naturschutzgesetz (NatSchGBln) nichtig? NuR, 217.

(33) § 33 b Saarländisches Naturschutzgesetz vom 31.1.1979 (Amtsbl. S. 147) i.d.F. des Gesetzes vom 8.4.1987 (Amtsbl. S. 569).

(34) Die Frage, ob eine landesrechtliche Regelung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage den Bereich der Vorschriften, auf die sich ein klageberechtigter Verband dann stützen kann, beschränken kann, ist bestritten:
Bejahend:
– VG Frankfurt, Beschluß vom 14.7.1982, NuR 1983, 28/30;
– WEITZEL (1982):
Beschränkte Kontrolle durch die Verbandsklage? NVwZ, 548;
– REHBINDER (1982):
Die hessische Verbandsklage auf dem Prüfstand der Veraltungsgerichtsbarkeit, NVwZ, 666/667
Verneinend:
– SKOURIS (1982):
Landesrechtliche Einführung der Verbandsklage? NVwZ, 233/235;
– VG Darmstadt, Urteil vom 15.1.1987, NVwZ 1987, 921/922.

(35) Vgl. dazu im einzelnen:
SENING (1980):
Abschied von der *Schutznormtheorie* im Naturschutzrecht, NuR, 102 mit zahlreichen Literaturnachweisen in Fußnoten 15 mit 17;
—— (1986):
Raumverbrauch als Folge überkommener Betrachtungsweisen, insbesondere in der Bauleitplanung, BayVBl, 161, 165;
neuestens im Ergebnis übereinstimmend:
BLECKMANN (1985):
Die Klagebefugnis im verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsverfahren, VBlBW, 361;
ablehnend unter Anschluß an die Schutznormrechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts z. B.:
SCHLICHTER (1983):
Baurechtlicher Nachbarschutz, NVwZ, 641;
SIMON (o. J.):
Bayerische Bauordnung, RdNrn. 14 ff zu Art. 73;
RONELLENFITSCH/WOLF (1986):
Ausbau des bürgerlichen und des öffentlichen Rechts? NJW, 1955;
BREUER (1986):
Ausbau des Individualschutzes gegen Umweltbelastungen als Aufgabe des öffentlichen Rechts, DVBl, 849;
KLOEPFER (o. J.):
Rechtsschutz im Umweltschutz, VerwArch. Bd. 76 S. 371 ff;
Allen diesen ablehnenden Stimmen, die beispielhaft für viele in der juristischen Literatur stehen, ist gemeinsam, daß sie sich ebenso wie das Bundesverwaltungsgericht weder mit dem geschichtlichen Hintergrund der Schutznormtheorie befassen noch auf ihre Folgen für die Umwelt eingehen.

(36) Entscheidungen:
vom 27.10.1976, VerfGH 29, 181 (abweichendes Votum von Hoegner, BayVBl 1977, 210);
vom 23.8.1985, BayVBl 1985, 683;
vom 21.2.1986, BayVBl 1986, 298:
Soweit der Gerichtshof in den beiden letztgenannten Entscheidungen argumentiert, die Umweltgesamtsituation habe sich seit der Neufassung des Art. 141 BV durch das Gesetz vom 20.6.1984 nicht geändert, übersieht er, daß der ein Grundrecht enthaltende Absatz 3 Satz 1 der Vorschrift von diesem Gesetz gar nicht geändert wurde, er gilt unverändert seit dem Jahre 1946. Aber das wollte der Gerichtshof offenbar auch gar nicht sehen, um sich mit der Frage einer Neuinterpretation der Vorschrift unter den heutigen Verhältnissen nicht auseinandersetzen zu müssen. An seine Rechtsauffassung sind gleichwohl alle Gerichte und sonstigen Behörden nach Art. 20 VerfGHG gebunden.

(37) Aus der kaum mehr zu überlickenden Flut von Beiträgen zu diesem Fragenkreis seien ohne Anspruch auf Vollständigkeit genannt:
BENDA (1982):
Verfassungsrechtliche Aspekte des Umweltschutzes, UPR, 241;
BREUER (1978):
Wirksamerer Umweltschutz durch Reform des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts? NJW, 1558/1561;

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

KOPP (1980):
Verfahrensregelungen zur Gewährleistung eines angemessenen Umweltschutzes, BayVBl, 97;
ULE/LAUBINGER (1978):
Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergän-
zende Regelungen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht? Gutachten B zum 52. Deutschen Juristentag Wiesbaden, S. 96 ff;
WEYREUTHER (1975):
Verwaltungskontrolle durch Verbände? Argumente gegen die verwaltungsgerichtliche Verbandsklage im Umweltrecht;
SCHLICHTER (1982):
Die Verbandsklage im Naturschutzrecht – Zur Problematik des Entwurfs eines § 29 a BNatSchG, UPR, 209.

(38) Vgl. dazu eingehend:
SENING (1987):
Bürgerklage und (Un)effektivität des Umweltrechts, Natur und Landschaft, 155.

(39) Zitat nach: STONE (1974): siehe (1) S. 95.

(40) BVerfG, Urteil vom 15.12.1983, BVerfGE 65,1.

(41) Art. 1 des Gesetzes zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher und finanzgerichtlicher Verfahren vom 4.7.1985, BGBl I S. 1274.

(42) § 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 1.12.1985, GVBl S. 760.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Christoph Sening
Richter am Bayer. Verwaltungsgerichtshof
Ludwigstraße 23
8000 München 22

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

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

Jahr/Year: 1987

Band/Volume: 4_1987

Autor(en)/Author(s): Sening Christoph

Artikel/Article: Eigenwert und Eigenrechte der Natur? 50-59