



## Natur hat Recht:

30 Jahre Bundesnaturschutzgesetz

*als Säule eines neuen  
Umweltgesetzbuches*



## Inhaltsverzeichnis:

S.	2 - 7	<b>Grußwort</b> <i>Parlamentarische Staatssekretärin Astrid Klug, BMU</i>
		Entstehung des BNatSchG 1976
S.	8 - 20	- aus Bundessicht: <i>Karl-Günther Kolodziejcok, Ministerialdirigent a.D.</i>
S.	21 - 26	- aus Landessicht: <i>Dr. Claus Carlsen, Ministerialdirigent a.D.</i>
		<b>Thematische Entwicklungspfade</b>
S.	27 - 40	Eingriffe in Natur und Landschaft <i>Axel Steffen, Referatsleiter Naturschutz, MLUR Brandenburg</i>
S.	41	Arten- und Gebietsschutz <i>Prof. Dr. Matthias Freude, Präsident des Landesumweltamtes Brandenburg</i>
S.	42 - 49	Mitwirkung von Verbänden <i>Eckhardt Blume, Vorsitzender Richter, Hessischer VGH, Kassel</i>
		<b>Aktuelle Herausforderungen</b>
S.	50	Fachliche Anforderungen an eine Naturschutzgesetzgebung <i>Prof. Dr. Andreas Mengel</i>
S.	51 - 58	Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Novellierung des Naturschutzrechts <i>Abteilungsleiter Jochen Flasbarth, BMU</i>
S.	59 - 61	Zusammenfassung der inhaltlichen Ergebnisse <i>Dr. jur. Erich Gassner</i>

## 30 Jahre BNatSchG

### *Einführungsworte der PSt'n Astrid Klug*

Mit meinen Grüßen darf ich einige Bemerkungen zu den **Grundlagen des Naturschutzrechts** verbinden.

#### I

Das Grundgesetz spricht in Artikel 20 sicherlich nicht ohne Grund von „Gesetz und Recht“, woran die öffentliche Verwaltung (die vollziehende Gewalt) und Rechtsprechung gebunden sind. Ich will die Problematik dieses Doppelbegriffs nicht vertiefen, sondern nur auf den Umstand hinweisen, dass Recht und Gesetz auch in einem **Spannungsverhältnis** stehen können, wovon die Verfassungsgerichtsbarkeit mancherlei Beispiele bietet und wovon die Gesetzgebung in ihrem Ringen um jeweils bestmögliche Lösungen mitgeprägt wird.

Wir befassen uns heute mit einem Gesetz, das, wie viele andere Gesetze auch, aus dem Fundus der Rechtsordnung und ihrer unterschiedlichen Problemlösungsmuster schöpft. Vor allem die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege schlagen die Brücke zu einer Vielzahl betroffener anderer Rechtsbereiche. Nach Maßgabe der Abwägungsklausel nehmen sie auch diese Rechtsbereiche in die Pflicht, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit zu verwirklichen.

#### II

Vor dem Recht steht stets die Sache, die rechtlich zu regeln ist. Und insofern ist nicht zu übersehen, dass der hier inmitten stehende Normbereich, das heißt das, was zu regeln ist, durch gravierende Sachkonflikte geprägt wird. Das, was das Grundgesetz unter dem Doppelbegriff „Naturschutz und Landschaftspflege“ zusammenfasst, berührt fast alle Bereiche des menschlichen Lebens. Stichworte wie natürliche Lebensgrundlagen des Menschen, Erholung in Natur und Landschaft, Naturdenkmale, geschützte Gebiete und Arten mögen ausreichen, um dies zu illustrieren. Sie identifizieren Ressourcen, die auch im Blickfeld anderer Interessen (als denen des Naturschutzes) liegen.

Das damit angesprochene Konfliktpotential stellt den Gesetzgeber in ein **Spannungsverhältnis** konkurrierender und konfligierender privater und öffentlicher Interessen. In einem modernen Industriestaat präsentiert sich ein Gesetz nicht mehr – wie dies früher oft der Fall war – als ehernes, allgemeines und fast unumstößliches Gesetz, sondern in hohem Maße als ein Instrument, das dazu dient, stets neu auftretende Konflikte zu bewältigen. Der Kampf um die

immer knapper werdenden natürlichen Ressourcen verlangt Entscheidungen, die in einer Demokratie, vor allem der Gesetzgeber zu treffen hat. Er setzt die Grenzen und/oder Kriterien, die anzeigen, wo – beispielsweise planerischer – Gestaltungsspielraum besteht und wo Tabuzonen berührt werden. Er normiert das Nähere zur Umsetzung internationaler und gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben. Er sichert die Kompatibilität des Naturschutzrechts, etwa mit dem Raumordnungs- und Baurecht, dem spezifischen Ressourcenrecht, wie dem Wasser-, Boden-, Immissions-, Abfall- oder Waldrecht, schließlich mit dem Verfahrensrecht bis hin zum Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung.

### III

Indessen erschöpft sich das Bundesnaturschutzgesetz nicht in dieser - eher als Tagesgeschäft zu begreifenden - Gesetzestechnik. Es stellt auf Weichen, **gibt grundlegende Orientierungen** und setzt Eckpunkte, unter anderem auch für Konkretisierungen auf der Ebene des Landesgesetzgebers und im Kompetenzbereich des Ordnungsgebers. Er tut dies auf der Basis von Erkenntnissen und Werturteilen, die in langen Zeiträumen herangereift sind. Exemplarisch dafür seien die Vorarbeiten Ernst Rudorffs erwähnt, der

- 1880 über das Verhältnis des „modernen Lebens zur Natur“ schrieb und darauf aufbauend einen Gesamt- und Landschaftsschutz einforderte.
- Schon Rudorff ging es entscheidend darum, den „Schädigungen der Landschaft entgegen zu treten“ und „Natur in ihrer Ursprünglichkeit zu erhalten.“
- 1892 und 1887 proklamierte er einen im vorgenannten Sinne umfassenden „Heimatschutz“. Damit sprach er mehr als nur den Intellekt an und schuf auch Grundlagen für eine Politik, welche die Menschen mitnimmt.

Die solchermaßen zwar gut fundierten ganzheitlichen Ansätze ließen sich, wie heute leicht einsehbar, jedoch schwer realisieren. Mehr Erfolg war dagegen verständlicherweise den Bemühungen der anderen großen Persönlichkeit der Naturschutzanfangsgeschichte beschieden, nämlich Hugo Conventz, der 1904 für einen eher partikularen Naturschutz im Sinne von Reservaten und Naturdenkmälern eintrat und (als Museumsbotaniker) Leiter der 1906 gegründeten „Staatlichen Stelle für Naturdenkmalpflege“ wurde, der Vorgängerin des heutigen Bundesamtes für Naturschutz, dessen 100jähriges Bestehen vor Kurzem gefeiert wurde.

Die Rücknahme des ganzheitlichen Ansatzes Rudorffs blieb nicht unwidersprochen. So geisselte Hermann Löns den auf Reservatsflächen beschränkten Naturschutz als „Prizzelkram.“ Dennoch sind der Gebiets- und Naturdenkmalschutz sowie der selektive Artenschutz wichtige Säulen unseres modernen Naturschutzrechts.

Der Rudorffsche Ansatz ist keineswegs preisgegeben. Er wird zum einen in der Eingriffsregelung verwirklicht, die dank ihres Querschnittcharakters gegenüber allen erheblichen Eingriffen in Natur und Landschaft spezifische Verpflichtungen im Sinne des Naturschutzes zur Geltung bringt. Darüber werden wir heute noch Näheres aus berufenem Munde hören. Ein weiterer umfassender Ansatz wird in der Landschaftsplanung realisiert, deren Aufgabe es ist, „die Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ auf allen Ebenen der gesamträumlichen Planung (als Landschaftsprogramme, Landschaftsrahmenpläne und Landschaftspläne) darzustellen.

#### IV

Da die Anfänge des Naturschutzes wesentlich durch **ehrenamtliches und Verbandsengagement** geprägt worden sind, ist es nur folgerichtig, sachgerecht und verdienstvoll, dass das Bundesnaturschutzgesetz die Mitwirkung von Verbänden, bzw. von Vereinen – von Anfang an – regelt. Auf der Basis einer geregelten Anerkennung stehen ihnen bestimmte Mitwirkungsrechte zu, z.B. bei Eingriffen in Natur und Landschaft aufgrund von Planfeststellungsbeschlüssen. Seit 2002 besitzen die Verbände/Vereine auch bestimmte bundesrechtlich eingeräumte Klagerechte, die vorher in einzelnen Bundesländern bereits etabliert waren.

#### V

Wenn es um die grundsätzliche Weichenstellung im Naturschutzrecht geht, verdienen einige **Prinzipien** besonderer Hervorhebung:

- Erstens sind Natur und Landschaft auf Grund ihres eigenen Wertes und der Lebensgrundlagen des Menschen auch in **Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen**.

Diese Verpflichtung ist in meinen Augen nicht weniger wichtig als die Verpflichtung, die im sozialen Bereich unter dem Stichwort Generationenvertrag immer wieder beschworen wird.

- Zweitens fordert § 1 BNatSchG des Weiteren, die Regenerationsfähigkeit und **nachhaltige Nutzungsfähigkeit** der Naturgüter ein.

Das seit der Umweltkonferenz von Rio de Janeiro international vielfach vertiefte Nachhaltigkeitsprinzip bildet, wie bekannt, ein wesentliches Element der Politik der Bundesregierung.

- Drittens prägt das **Verursacherprinzip** die Eingriffsregelung, die dadurch Begrenzung, aber auch Konten erhält – bis hin zu Geldzahlungen als ultima ratio. Es ist übrigens auch im EG-Vertrag verankert.

Diese Prinzipien sind meines Erachtens wegweisend und ein wichtiger Grund für die Modernität des BNatSchG. Sie sichern ihm in konzeptioneller Hinsicht innere Stimmigkeit, Konsistenz, ja Substanz, in praktischer Hinsicht jedoch auch Flexibilität und ggf. Spezifität. Das jeweilige Ergebnis kann durchaus auch – in geeigneten Fällen – im Wege des Vertragsnaturschutzes gesichert werden. Indessen darf dieser Weg niemals das aus dem Auge verlieren, was gesetzlich als Ziel vorgegeben ist. Verträge können und sollen maßgeschneiderte Lösungen verwirklichen. Sie sind allerdings nicht als Weichmacher gedacht.

## VI

Mit dem Stichwort des Vertragsnaturschutzes komme ich zu dem Bereich **Landwirtschaft und Forsten**, der den Großteil unseres Landes bewirtschaftet und folglich von den Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege besonders betroffen wird. Konsequenterweise waren dieser Bereich und seine parlamentarischen Fürsprecher von Anfang an der Ausgestaltung des Naturschutzrechts maßgeblich beteiligt. Die Entstehungsgeschichte des Bundesnaturschutzgesetzes ist wesentlich von den Intentionen des für diesen Bereich zuständigen Ausschusses geprägt. Wir werden einschlägige Details aus dem Erfahrungsschatz Beteiligter sogleich noch hören.

Aus meiner Sicht stellt sich nicht in erster Linie die Alternative Ökologie oder Ökonomie, sondern die Frage, ob sich das Wirtschaften einer **kurzfristigen oder einer längerfristigen Perspektive verpflichtet** weiß. Wir wollen nicht übersehen, dass es vor allem die Forstwirtschaft war, die – der Not gehorchend – schon vor mehr als 100 Jahren die Nachhaltswirtschaft entwickelt und angewandt hat.

Auch der Jägerschaft ist das Prinzip wichtig und stets präsent, jedenfalls soweit sie dem Reviersystem verpflichtet ist. Das Leitbild der Nachhaltswirtschaft in der Landwirtschaft verdient angesichts der tiefgreifenden Änderungen in den Produktionsverfahren meines Erachtens eine noch stärkere Profilierung als dies bisher der Fall ist. Die betont ökologische Landwirtschaft stellt insoweit eine kreative Herausforderung für die traditionelle Erzeugung dar. Das Bundesnaturschutzgesetz will durch seine Vorschriften über die vertraglichen Vereinbarungen und über die „Natur auf Zeit“ eine Regelung schaffen, welche es gestattet, nach Ablauf des (dem Naturschutz verpflichtenden) Vertrages die Fläche wieder der ursprünglichen Nutzung zuzuführen. Das Gesetz will Impulse zugunsten des Naturschutzes setzen, wobei die flankierenden Maßnahmen des Agrarumweltrechts besonders hilfreich sind. Die Richtung, in welche sich die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft bewegen soll, ist aus der Sicht des BNatSchG durch die speziell diesem Bereich gewidmeten Grundsätze vorgegeben. Dazu zählt auch das gesetzliche Gebot, die besondere Bedeutung dieser Realnutzungen für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft zu berücksichtigen.

## VII

Die dargestellten Aspekte decken nur einen Teil der naturschutzrechtlichen Normierungen ab – so konnte ich beispielsweise nicht auf die Regelungsbereiche des Artenschutzes, der naturgebundenen Erholung oder auf die geschützten Meeresflächen in der ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Festlandswechsel eingehen. Das Dargestellte dürfte jedoch ausreichen, die Spannweite Zielrichtung und Prinzipien des Naturschutzrechts deutlich werden zu lassen, einer Rechtsmaterie, die primär im Bundesnaturschutzgesetz ihren Niederschlag findet, jedoch zu einem wesentlichen Teil auch Landesrecht und darüber hinaus – in der Form von Satzungen – zudem Gemeinderecht ist.

Der Jubilar, der im Zentrum der heutigen Veranstaltung steht, ist, wie wir gesehen haben, kein Single, sondern Mittelpunkt eines Familienkreises, der von internationalen Konventionen und Gremien über die Europäische Union bis zu den Ländern und Kommunen reicht. Es lohnt sich also, dem in die Erwachsenenjahre gekommenen Werk die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken, zumal es sich anschickt, eine tragende Rolle im Umweltgesetzbuch zu übernehmen, welches ein Projekt erster politischer Priorität unseres Hauses bildet.

## Entstehung des BNatSchG 1976 aus Bundessicht

*K.-G. Kolodziejcok, Bonn*

### Anrede

Ich fühle mich sehr geehrt, hier den ersten der beiden Einführungsvorträge halten zu dürfen. Zugleich fühle ich mich etwas beklommen. Es ist ja richtig, dass ich allmählich zu den letzten Überlebenden gehöre, die damals bei der Entstehung des BNatSchG zumindest in den entscheidenden letzten Phasen „dabei“ waren, ich also „Zeitzeuge“ bin.

Aber!

„Zeitzeugen“ sind, wie alle Zeugen, mit Vorsicht zu genießen. Vielfach stimmt das, was sie behaupten, selbst gesehen und gehört zu haben, mit dem, was tatsächlich war, nur bedingt überein. Andererseits kann der Zeitzeuge zu den nackten Fakten, also den Skeletten der Geschichte, wie sie sich aus den Akten ermitteln lassen, etwas Fleisch an die Knochen bringen, Zusammenhänge und Hintergründe deutlich machen, nicht beachtete Aspekte hinzufügen oder akzentuieren. Auch ich hoffe, aus meiner Erinnerung der Entstehungsgeschichte des BNatSchG wenigstens etwas hinzufügen zu können.

Zum anderen möchte ich ergänzend noch auf Schopenhauer Bezug nehmen, der einmal festgestellt hat: „Eine geheime Macht übt unser Vorteil, welcher Art er auch sei, auf unser Urteil aus; was ihm gemäß ist, erscheint uns alsbald als billig, gerecht, vernünftig. Was ihm zuwider läuft, stellt sich uns in vollem Ernst als ungerecht und abscheulich, als zweckwidrig und absurd dar. So wird denn täglich unser Intellekt durch die Gaukeleien der Neigung betört und bestochen.“

Das gilt entsprechend auch für die Wahrnehmungen und Darstellungen von Zeitzeugen. Die berühmten „Gedanken und Erinnerungen“ Bismarcks, um auf ein unverfänglich weit zurückliegendes Beispiel zurückzugreifen, sind ein bekannter Beleg für Schopenhauers These.

Was war den ersten Entwürfen zu einem Bundesnaturschutzgesetz in den Jahren 1970/71/72 vorausgegangen und was war der Stand der Angelegenheiten im Naturschutz zu dieser Zeit? Natürlich aus der Sicht der für die Gesetzgebung maßgeblichen Kräfte, also insbesondere der Bundesregierung, des Bundestages und des Bundesrates. Was „der Naturschutz selbst“ – Naturschutzbedienstete, private, verbandliche Naturschützer, die Wissenschaft etc. – empfand und dachte, wurde erst wirklich bedeutsam, wenn und insoweit es in das Bewußtsein der genannten politischen Entscheidungsträger vordrang und gesamtpolitische Relevanz erhielt.

Der totale Zusammenbruch Deutschlands stellte andere Sorgen und Nöte als die des Naturschutzes in die erste Reihe.

Ich nenne nur Sicherung der Ernährung (Produktion und Einfuhr), Wohnraumbeschaffung und –verteilung insbesondere für „Ausgebombte“ und „Flüchtlinge“, Beschaffung und Erzeugung von Konsum- und Wirtschaftsgütern aller Art, dann aber auch von Investitionsgütern, Wiederherstellung der Infrastruktur im weitesten Sinne.

Naturschutz und Landschaftspflege waren in dieser frühen Zeit, den 40ern, 50ern und Beginn der 60er Jahre kein Thema, das die deutsche Öffentlichkeit, die Politik, die Administration bewegte.

Im hierfür auf Bundesebene zuständigen BML (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) gab es bis 1970 noch nicht einmal ein Referat für Naturschutz und Landschaftspflege. Gebildet wurde dann – 1970 - erstmals ein Referat „Landschaftskultur“, was immer das bedeuten sollte. Für diese Aufgaben waren davor in der Forstabteilung u.a. der Referatsleiter für Forstschutz und in der landwirtschaftlichen Produktionsabteilung das Referat „Gartenbau“ zuständig. Die Mittel beliefen sich auf Null, bis auf die Förderung der – ich nenne es mal so – töpferschen Naturparke. Mir selbst waren, als mir 1973 das einige Zeit zuvor neu organisierte Referat „Naturschutz und Landschaftspflege“ übertragen wurde, nicht bewusst, ob und was der BML auf diesem Gebiet trieb, obgleich ich diesem Hause schon seit 1964 angehörte und in verschiedenen Bereichen tätig war. Land- und forstwirtschaftliche Produktion, Düngung, Pflanzenschutz, Mechanisierung, die Marktpolitik mit ihren Preisgestaltungen und die EWG-Agrarpolitik, die Verbesserung der Agrarstruktur mit u.a. Flurbereinigung, Wasserwirtschaft, einzelbetrieblicher Förderung, Eingliederung vertriebener Landwirte, die Einführung der sozialen Absicherung der Landwirte, der ganze Bereich der Regelungen der Ein- und Ausfuhr sowie die Binnen- und vor allem die Hochseefischerei waren die Themen und Arbeitsschwerpunkte des für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Ministeriums.

Bei all' diesem ist es umso bemerkenswerter, dass schon damals einige Personen und Gruppierungen die Fahne des Naturschutzes hochhielten und auf die sich immer deutlicher zeigenden Gefährdungen der Umwelt, auch der „natürlichen Umwelt“, durch die rasante Entwicklung der Wirtschaft, der Infrastruktur, des ganzen gesellschaftlichen Lebens, hinwiesen. Ich darf nur einmal beispielsweise daran erinnern, dass noch Ende der 40er Jahre die Bonner Studenten im Rhein ungefährdet und unbehelligt schwimmen konnten, was bereits 1970 völlig unvorstellbar war, und dass noch dem Kopfsprung von Minister Töpfer in den inzwischen umweltgeschützten Rhein Ende der 80er Jahre ein Geruch des Verwegenen anhaftete.

Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln hatte sich in der Bundesrepublik allein von 1960 – ältere Zahlen fehlen – bis 1980 von 10.000 Tonnen Wirkstoff auf 30.000 Tonnen verdreifacht; für 1950 kann man von praktisch Null ausgehen.

Markante Namen und Ereignisse dieses Widerstands und Pioniertums im Naturschutz sind – ich greife nur willkürlich einige heraus:

Die von Graf Lennart Bernadotte auf der Insel Mainau initiierte „Grüne Charta von der Mainau“ aus dem Jahre 1961 und den gleichfalls von ihm präsierten „Deutschen Rat für Landespflege“ aus dem Jahre 1962, der noch heute unter der Schirmherrschaft des jeweiligen Bundespräsidenten steht.

Der „Deutsche Bund für Vogelschutz“, der seit mittlerweile mehr als 100 Jahren zahllose Bürger für den Naturschutz begeistert und animiert hat und dies auch in den prekären Nachkriegszeiten weiter getan hat.

Das umfassende Handbuch für Landschaftspflege und Naturschutz von Buchwald und Engelhardt und das Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der TU Hannover unter Prof. Buchwald.

Ich nenne weiter den „Club of Rome“. Das Buch „Der stumme Frühling“ von Rachel Carson, Bernhard Grzimek mit seinen populären Büchern („Serengeti darf nicht sterben“) und Fernsehsendungen. Der Bundestagsabgeordnete Herbert Gruhl (CDU) als zuerst noch belächelter, dann fast verfemter „Rufer in der Wüste“ mit u.a. seinem Buch „Ein Planet wird geplündert.“

Spektakuläre Fehlentwicklungen im internationalen Handel mit gefährdeten wildlebenden Tieren und Pflanzen und der Widerstand der Internationalen Naturschutzunion hiergegen. Nicht unterschätzen darf man auch die Millionen mobilisierenden Ereignisse wie den „Vogelmord in Italien“ und die populistischen Aktionen dagegen.

Mit all' diesem war jedoch nicht zuletzt verbunden die „Erfindung“ und Propagierung der Begriffe Umwelt, Umweltbedrohung und Umweltschutz.

Dies und die allmählich nicht mehr zu leugnenden Tatsachen der zunehmenden Bedrohung unserer natürlichen Umwelt ebenso wie Bedrohung des Menschen durch Umweltgefahren führten dazu, dass die Probleme nunmehr im schnellen Tempo und auf breiter Front

wahrgenommen wurden und Umweltschutz populär, der Einsatz für die Umwelt auch politisch gewinnbringend, der Widerstand dagegen sogar problematisch wurde.

Die so gegebene Chance der politischen Profilierung nutzte der Juniorpartner FDP der „kleinen Koalition“ aus SPD/FDP nach den 1969er Wahlen. Hierfür war wichtig, dass bei der Zuteilung der Ressorts das für die verschiedenen Bereiche des sog. technischen Umweltschutzes zuständige BMI sowie das für den Naturschutz zuständige BML der FDP mit den Ministern Genscher und Ertl zufielen. Insbesondere Genscher mit dem für Sicherheit und Ordnung zuständigen „Polizeiministerium“ ergriff die Chance, sich auf dem freundlicheren Gebiet des Umweltschutzes zu profilieren und zu popularisieren, während der Landwirtschaftsminister auf seinem Gebiet Naturschutz eher zurückhaltend agierte und von seiner Partei und der umweltbewussten Öffentlichkeit eher zum Jagen getragen werden musste als vor Jagdlust brannte.

Wie waren nun Gesetzgebung und Administration gerüstet, um mit diesen wachsenden Problemen umzugehen und sie zu lösen. Ich möchte mich dazu natürlich auf das Problemfeld „Naturschutz und Landschaftspflege“ beschränken.

Wie schon angedeutet, gab es im BML bis zum Jahre 1970, eigentlich 1973, keine eigenständige Arbeitseinheit (Referat) Naturschutz und Landschaftspflege. In den auch für Naturschutz zuständigen Referaten gab es keine eigenen Fachkräfte für diesen Bereich. Etwa anfallende Arbeiten mussten miterledigt werden. Als eine solche Aktivität des Hauses ist insbesondere die finanzielle und sonstige Förderung der Naturparke zu erwähnen, die auf die Initiative und das dauernde Engagement des bekannten Getreidekaufmanns und vielfältigen Mäzens Alfred Töpfer in Hamburg zurückging.

Als Rechtsgrundlage und Rechtsinstrument gab es das Reichsnaturschutzgesetz und die Naturschutzverordnung von 1935. Beide Rechtsinstrumente waren schon vor 1933 konzipiert worden und wurden mit dem nun vereinfachten Gesetzgebungsverfahren lediglich in Kraft gesetzt.

§ 1 des Reichsnaturschutzgesetzes legte Ziele und Aufgaben, das wesentliche Instrumentarium und die Schutzgründe wie folgt fest.

Ich zitiere:

„Das Reichsnaturschutzgesetz dient dem Schutze und der Pflege der heimatlichen Natur in allen ihren Erscheinungen. Der Naturschutz im Sinne dieses Gesetzes erstreckt sich auf:

- a) Pflanzen und nicht jagdbare Tiere,
- b) Naturdenkmale und ihre Umgebung,
- c) Naturschutzgebiete,
- d) sonstige Landschaftsteile in der freien Natur,

deren Erhaltung wegen ihrer Seltenheit, Schönheit, Eigenart oder wegen ihrer wissenschaftlichen, heimatlichen, forstlichen oder jagdlichen Bedeutung im allgemeinen Interesse liegt.“

Es ist bemerkenswert, dass hier der Begriff „Heimat“ zweimal auftaucht, den man in unseren heutigen Gesetzeswerken vergeblich sucht.

Als Instrumente kennt das RNatSchG nur den direkten Artenschutz, d.h. den Schutz vor dem unmittelbaren menschlichen Zugriff nebst Folgehandlungen und den Gebiets- und Objektschutz. Es legte ferner die Dreistufigkeit der Naturschutzadministration und ihre Unterstützung und Beratung durch fachliche Stellen für Naturschutz fest, die in der Regel ehrenamtlich, jedenfalls auf der untersten Ebene, besetzt waren, und zwar mit den sogenannten „Naturschutzbeauftragten“.

Reichsnaturschutzgesetz und –verordnung galten nach 1945 als Länderrecht weiter; sie wurden teilweise von den einzelnen Ländern ergänzt und angepasst. Ein Bundesnaturschutzrecht allerdings gab es nicht mehr.

Das war die Lage um die Wende 1969/70. Es war klar, dass dieses Instrumentarium zur Bewältigung der neuen Gefährdungen und Aufgaben nicht ausreichte, weder auf der Länderebene noch auf der des Bundes. Der Bund erhob aber jetzt, nach der Bildung der kleinen Koalition, den Anspruch, das gesamte Umweltrecht und auch das Naturschutzrecht auf der Basis der noch zu erringenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz bundeseinheitlich in neuen „Vollgesetzen“ neu zu regeln.

Die Bundesregierung erarbeitete und legte, soweit es den Naturschutz anging, zwei Gesetze vor:

Zum einen ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, dass die gesamte Umweltgesetzgebung, darunter auch die für Naturschutz und Landschaftspflege, in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz überführen sollte (Entwurf vom Februar 1970).

Zum anderen den Entwurf eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege vom Mai 1972, der ein sog. Vollgesetz des Bundes auf der Basis der erst noch zu erringenden entsprechenden Gesetzgebungskompetenz zum Inhalt hatte.

Um es kurz zu machen: Diese Absichten der Bundesregierung und kleinen Koalition, für den gesamten Umweltschutz die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu erringen, scheiterten für die Bereiche Wasser sowie Naturschutz und Landschaftspflege schon 1970 gründlich im Bundesrat. Die Weigerung, sich diese Niederlage einzugestehen und die Versuche, an diesen Absichten festzuhalten und bei der Konzipierung eines neuen BNatSchG so zu tun, als könne die volle Gesetzgebungskompetenz noch errungen werden, hatten zwei Folgen.

Die eine, positive war: Es wurden Gesetzeskonzeptionen und Entwürfe für ein Bundesnaturschutzgesetz erarbeitet, die sehr umfassend und weitreichend waren, z.T. als revolutionär bezeichnet wurden. Es kam zunächst einmal auch offiziell alles auf den Tisch, was es an modernen Ideen gab.

Die andere, negative Folge war, dass es an einer verlässlichen Basis für das Gesetz und die Gesetzgebung fehlte, sowohl für seine inhaltliche Konzeption als auch für seine Beratung in Regierung, Parlament und interessierter Öffentlichkeit.

Das BML war für die zu bewältigende Aufgabe, Schaffung eines neuen, modernen Bundesnaturschutzgesetzes, wie schon gezeigt, denkbar schlecht gerüstet. Die für Naturschutz zuständigen wenigen Personen hatten bislang eine entsprechende Gesetzesvorbereitung nicht betrieben, sei es auch aus Bequemlichkeit, sei es auch aus der Überzeugung heraus, dass bei der bisherigen politischen Gesamtlage, den Kräfteverhältnissen in Verwaltung und Öffentlichkeit und angesichts der Personalsituation bei einem derartigen Projekt für die Sache nur Nachteiliges herauskommen konnte.

Der für das BNatSchG zuständige Minister war von der ihm übertragenen Aufgabe nicht gerade begeistert, hatte aber nach heftigen Angriffen der CDU im Parlament im Dezember 1971 angekündigt, bereits im Frühjahr 1972 einen Gesetzentwurf vorzulegen. Es entstand damit ein äußerster Zeitdruck. Da das eigentlich für den Entwurf des Gesetzes zuständige Referat „Landschaftskultur“ seiner ganzen Ausstattung nach nicht in der Lage war, diese Aufgabe zu erfüllen, griff das Ministerium zu der, so sage ich jetzt, Notlösung, im Laufe dieser Phase der Entstehungsgeschichte mit Hilfe von immer wieder neu zusammengewürfelten Arbeitsgruppen mit verschiedenen Leitern und auch mittels der Betrauung einzelner Mitarbeiter aus eigentlich nicht zuständigen Arbeitseinheiten des Hauses einen Gesetzentwurf der Bundesregierung zu schaffen.

Die organisatorischen, verfahrensmäßigen und inhaltlichen Details gerade dieser Phase sind so vielfältig und vielschichtig, dass ich sie im Rahmen dieses Vortrages nicht darstellen kann. Wer sich in dieses Puzzle vertiefen will, den verweise ich auf das Werk von Edda Müller, „Innenwelt der Umweltpolitik“, Westdeutscher Verlag, Opladen 1986, Seiten 335, insbesondere 343 ff. sowie auf den Beitrag von Dr. Frohn in dem Sammelwerk „Natur und Staat“ des Bundesamtes für Naturschutz, Bonn-Bad Godesberg 2006, und zwar ab Seite 242, insbesondere die Seiten 249 ff..

Jedenfalls legte die Bundesregierung dem Parlament am 26.5.1972 ihren Entwurf eines Bundesnaturschutzgesetzes als komplettes Vollgesetz vor. Auch infolge des vorzeitigen Endes der 6. Legislaturperiode wurde der Gesetzentwurf jedoch nicht zu Ende beraten. Es war aber auch schon nach den Beratungen im Bundesrat klar, dass dieser ein Vollgesetz des Bundes mangels Bundeskompetenz pauschal ablehnte und weiter ablehnen würde. Andererseits zeigten die Beratungen in den Ausschüssen des Bundesrates auch, dass in der Sache, also den einzelnen Regelungen, keine unüberwindbaren Schwierigkeiten mit den Ländern zu erwarten waren.

Gleichwohl und gegen den Rat ihrer Beamten legte die Bundesregierung nach den vorgezogenen Neuwahlen 1972 (Misstrauensvotum gegen Brandt) und der Bestätigung der kleinen Koalition unverändert ihre Entwürfe der Gesetze zur Erringung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für Naturschutz und Landschaftspflege und eines Voll-Naturschutzgesetzes vor.

Sozusagen im Gegenzug brachte die CDU/CSU-Fraktion des Bundestages einen eigenen Entwurf eines BNatSchG ins Parlament ein, der formal ausdrücklich auf der nur bestehenden Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes fußte.

Damit lagen dem für die Gesetzesberatung federführenden Ernährungsausschuss zunächst einmal ein Entwurf der Bundesregierung, dem die rechtliche Basis, und ein Entwurf der Opposition, dem die Mehrheit fehlte, vor. Diese Lage provozierte geradezu zu Gesetzesvorschlägen an die gesetzgebenden Institutionen aus dem außerparlamentarischen Bereich. In der parlamentarischen und außerparlamentarischen Diskussion spielten daher zumindest noch insbesondere drei weitere, nicht offizielle Vorschläge eine Rolle:

Zunächst einmal der Entwurf eines materiell und formell sehr weitreichenden Vollgesetzes von 1971, den auf Wunsch des damaligen Bundesbeauftragten für Naturschutz, Prof. Dr. Grzimek, der ehemalige Bundesrichter Prof. Stein mit Hilfe von Fachleuten vor allem des Deutschen Rates für Landespflege, des Deutschen Naturschutzringes und der

Arbeitsgemeinschaft Deutscher Beauftragter für Naturschutz und Landschaftspflege erarbeitet hatte.

Sodann der Entwurf des von der interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft (IPA) aus Landtags- und Bundestags-Abgeordneten aller Parteien beauftragten Arbeitskreises für Umweltrecht, abgekürzt AKUR, vom August 1973. Er sollte auf der Basis der bestehenden Rahmenkompetenz einen Kompromiss zwischen SPD/FDP- und CDU/CSU-Vorstellungen und Vorschlägen versuchen.

Schließlich legte im Herbst 1973 auch noch die LaNa, Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, also das fachliche Diskussions- und Beratungsgremium der Ländernaturschutzverwaltungen, einen eigenen Entwurf vor. Auch diesem Entwurf lag nur die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes zu Grunde. Auch dieser Entwurf, an dem beratend auch die „Naturschutzbeamten“ des Bundes mitgewirkt hatten, konnte natürlich nicht formell in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden, hatte aber als überpolitische Meinung der Fachbeamten der Länder Gewicht.

Dieser ganze Päckchen lag dann also 1973 dem federführenden Ernährungsausschuss zur Beratung vor. Es ist verständlich, dass dieser angesichts einer derart komplexen und komplizierten materiellen und politischen Lage zunächst einmal gar nichts tat.

Die Mitglieder des Ernährungsausschusses waren zu jener Zeit noch überwiegend praktizierende Landwirte und wussten aus eigener Anschauung zwar, was Natur und Landschaft sind und auch welche Probleme und Interessengegensätze es gibt oder sich anbahnten. Jedoch vor der gesetzgeberischen Bewältigung dieses Problem- und Materialwustes grauste ihnen mit Sicherheit. Es wurde aber auch sichtbar, dass die Gefahr wuchs, dass das deutsche Naturschutzrecht sich unwiderruflich zersplitterte. Einige Länder (Hessen, Rheinland-Pfalz und Bayern) hatten bereits 1973 neue, eigene umfassende Naturschutzgesetze erlassen, andere arbeiteten daran. 1975 folgten Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg mit neuen eigenen Gesetzen. Es war klar, dass man gerade auf Bundesebene dringend ein neues Naturschutzrecht brauchte.

Das Jahr 1974 war inzwischen fast vergangen. Der Bundestag, und zwar der Ernährungsausschuss, mussten also etwas tun, und zwar bald, wenn in dieser 7. Legislaturperiode und wahrscheinlich überhaupt in absehbarer Zeit ein Bundesnaturschutzgesetz geschaffen werden sollte.

In dieser Situation im Herbst 1974 wandte sich der Vorsitzende des Ernährungsausschusses, Dr. Martin Schmidt (Gellersen), SPD, an den BML: Er, Schmidt, sei bereit, die Beratungen im Ernährungsausschuss aufzunehmen und durchzuführen, wenn der BML bereit und in der

Lage wäre und ihm zusagte, aus dem vorliegenden Material einen beratungsfähigen Gesetzestext zu erstellen. Diese Beratungsgrundlage müsse konsensfähig zwischen den Fraktionen des Bundestages, also Koalition und Opposition, und den Ländern, d.h. dem Bundesrat, sein. Dabei seien auch die neuen Naturschutzgesetze der Länder zu berücksichtigen. Kompetenzgrundlage dürfe nur die existierende Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes sein. Und schließlich müsse diese Beratungsgrundlage binnen knapp zwei Monaten, d.h. im Januar 1975, dem Ernährungsausschuss vorliegen. Dies sagte der damalige Staatssekretär Rohr zu.

Diese Zusage war nur einzuhalten, wenn die mit der Erledigung dieser Arbeit beauftragten Beamten des BML sozusagen nicht als solche fungierten, sondern als Hilfskräfte des unabhängigen Ernährungsausschusses, d.h. dessen Sekretariats. Binnen fünf Wochen erarbeiteten dann die zuständigen Beamten des BML den sogenannten „Sekretariatsentwurf“ und legten ihn dem Ausschuss vor. Dieser akzeptierte diesen Entwurf noch im Januar 1975 als seine Beratungsgrundlage.

Ich erinnere mich noch gut daran, wie im zuständigen BML-Referat dieser Entwurf in konzentriertester Arbeit und mit größtmöglicher Schnelligkeit erstellt wurde. Mit nur kümmerlichen technischen Hilfsmitteln (keine Computer, primitive Schreibmaschinen, einfaches Ablichtungsgerät) wurden aus dem vorhandenen Material, mit Hilfe von Schere und Kleister, zunächst Synopsen und dann durch Auswahl, Kombination und Abgleichung vorhandener Texte und der Verwertung eigener Formulierungen ein neuer Gesetzestext entworfen, der den Anforderungen des Vorsitzenden des Ernährungsausschusses genügen, also allgemein konsensfähig sein sollte.

Interessant und treffend ist, was Edda Müller in dem vorhin genannten Buch auf Seite 387 sagt: Zitat: „Da die Beamten nur „Handlangerdienste“ für den Ernährungsausschuss leisteten, brauchten sie bei der Entwurfsarbeit keinerlei Abstimmungsverpflichtungen im eigenen Hause, mit anderen Ressorts, den Bundesländern oder Verbänden zu beachten. „Wir arbeiteten im Schatten und in der Anonymität des Bundestagsausschusses“ (Interview: 43). Diese Beamten beteiligten an den Arbeiten daher weder die übrigen Referate noch die Abteilungsleiter des BML. Besprochen wurde der Entwurf lediglich mit dem Staatssekretär und dem Minister. Kurz vor der Zuleitung der Formulierungshilfe an das Sekretariat des Ernährungsausschusses meldeten allerdings die anderen Bundesressorts von sich aus Abstimmungsansprüche an.“ (Ende des Zitats). Es kam dann noch zu einer Ressortabstimmung, die aber folgenlos blieb.

Der federführende Ernährungsausschuss des Bundestages befasste sich mit der Materie in insgesamt elf Sitzungen in der Zeit vom 3.10.1974 (öffentliche Anhörung der Interessenten)

bis zum 5.5.1976 (Schlussvotum des Ernährungsausschusses). An diesen Sitzungen nahmen beratend und mitdiskutierend besonders vom BML die Verfasser des bereits erwähnten Sekretariatsentwurfs sowie Vertreter der für die Materie zuständigen Länderministerien, also in der Regel meinungsbildende LANa-Mitglieder, teil.

Entscheidend wichtig war dann, dass der Ernährungsausschuss im Frühjahr 1975 einen Unterausschuss „Bundesnaturschutzgesetz“ einsetzte, der das Vorhaben konzentriert beraten und die Entscheidung des Parlaments konkret vorbereiten sollte. Seine Leitung übernahm der schon erwähnte langjährige Vorsitzende des Ernährungsausschusses und agrarpolitische Sprecher der SPD, Dr. Schmidt-Gellersen, selbst. Mitglieder waren von der CDU die Herren Beverunge, u.a. Präsident der Landwirtschaftskammer Westfalen, und Susset, der langjährige agrarpolitische Sprecher der CDU-Fraktion, von der CSU der spätere Bundeslandwirtschaftsminister Kiechle, von der FDP der spätere Parlamentarische Staatssekretär Gallus sowie von der SPD der nachfolgende Vorsitzende des Ernährungsausschusses Müller (Schweinfurt). Es handelte sich damit ausnahmslos um in Partei, Fraktion und Berufsstand einflussreiche und angesehene Persönlichkeiten. Sie waren untereinander aufgrund Herkunft und langer Zusammenarbeit kollegial verbunden und vielfach z.T. sogar befreundet. Dies förderte natürlich die Effizienz der Beratungen und den Erfolg der Arbeit.

Der Unterausschuss nahm nun zügig die Arbeit auf. Praktisch ein- bis eineinhalb Stunden vor jeder Sitzung des Ernährungsausschusses selbst, also mehr oder minder um 8 Uhr in der Frühe, trat der Unterausschuss pünktlich zusammen und behandelte die Beratungsgrundlage Paragraf für Paragraf.

An den Beratungen des Unterausschusses nahmen regelmäßig die schon erwähnten zwei Vertreter des Naturschutzreferates des BML, Dr. Emonds und ich, sowie zwei Vertreter der Länder und zugleich LANa-Mitglieder teil, nämlich die Herren Dr. Pielow aus dem sog. A, - A wie angenehm -, SPD-Land NRW und Carlsen aus dem B, - B wie böse -, CDU-Land Schleswig-Holstein teil. Diesen vier Beamten wurde vom Ausschussvorsitzenden neben der Teilnahme an der Diskussion die Aufgabe zugewiesen, schon vor jeder Sitzung des Unterausschusses die jeweils zu beratenden Bestimmungen zu diskutieren und Einvernehmen zwischen „Bund und Ländern“ herzustellen, natürlich auch unter Änderung oder Neuformulierung der Beratungsgrundlage. Diese Vierergruppe traf sich daher jeweils am Tage vor der Unterausschusssitzung, erörterte die jeweils anstehenden Paragrafen und einigte sich; teils auf bestehende Formulierungen, teils änderte sie solche, teils formulierte sie neu.

Wichtig ist noch festzuhalten, dass die Beratungsgrundlage sich während der Beratungen im Unterausschuss formal geändert hatte. Zunächst war es, wie schon dargestellt, der sogenannte

Sekretariatsentwurf. Als die Länder merkten, dass die Beratung des Bundesnaturschutzgesetzes nun doch – und wider Erwarten – „in die Gänge“ kommen könnte und sie mit ihren Interessen und Vorstellungen abgehängt zu werden drohten, erarbeiteten sie auf der Basis des schon genannten „LANa-Entwurfs“ einen eigenen Gesetzentwurf, der dann im Februar 1975 von den beiden CDU-Ländern Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz offiziell im Bundesrat eingebracht und im Juli 1975 dem Bundestag zugeleitet wurde.

Der Ernährungsausschuss beschloss, diesen Länderentwurf zur offiziellen Grundlage seiner Beratungen zu machen und die anderen offiziell vorliegenden Entwürfe für erledigt erklären zu lassen. Das änderte aber am Fortgang der Beratungen nichts oder wenig. Inhaltlich waren und blieben „Sekretariatsentwurf“ und „Länderentwurf“ gemeinsam die Beratungsgrundlage.

Nach zehn Beratungen im Unterausschuss – beginnend am 11.6.1975 – hatte dieser dann am 22.10.1975, also trotz Sommerpause in vier Monaten, einvernehmlich eine Entwurfsfassung erarbeitet, die auch Grundlage für die Mitberatung oder Stellungnahmen der Bundestagsausschüsse für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, für den Innen- und Haushaltsausschuss sowie den Sportausschuss und den Rechtsausschuss waren.

Schließlich legte der federführende Ernährungsausschuss diese seine neue Entwurfsfassung dem Plenum des Bundestages zur Zustimmung vor. Das Plenum beschloss diese Vorlage einstimmig am 3.6.1976. Der Bundesrat versagte dann allerdings dem Gesetz seine Zustimmung am 25.6. und rief in sieben Punkten den Vermittlungsausschuss an. Davon waren meiner Ansicht nach aber nur zwei politisch oder in der Sache gravierend, die Streichung der Landwirtschaftsklausel in § 8 und die Streichung der Finanzierungsregelung. Der Vermittlungsausschuss beschloss zu diesen sieben Punkten, lehnte teils ab, stimmte teils zu oder änderte. Das Votum des Vermittlungsausschusses fand sowohl die Zustimmung des Bundestages als auch des Bundesrates. Das entsprechend geänderte Gesetz wurde am 10.11.1976 vom Bundestag mit großer Mehrheit beschlossen. Der Bundesrat stimmte am 12.11. – der 11.11. wurde freigelassen – gegen die Stimmen von Bayern und Baden-Württemberg zu. Dazu ist anzumerken, dass diese Beschlussfassung tatsächlich im letzten Moment erfolgte, denn die Wahlen zum 8. Bundestag hatten bereits am 3. Oktober 1976 stattgefunden, das neue Parlament war zum Glück aber noch nicht zu seiner konstituierenden Sitzung zusammengetreten.

Am 23.12. wurde das Gesetz verkündet und trat am 24.12.1976, sozusagen als Geschenk des Weihnachtsmannes, in Kraft.

Zum Abschluss erlaube ich mir noch einige Worte zum inhaltlichen Ergebnis dieser Gesetzgebungs- und Entstehungsgeschichte.

Hierzu muss man die Ausgangslage stets im Auge haben.

1. Es gab zuvor nur ein rudimentäres Reichsnaturschutzgesetz mit unvollkommenen, nicht hinreichenden Regelungen.
2. Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes erzwang ein Verzicht auf Regelungen in Verwaltungs-, Verfahrens- und Finanzierungsfragen und substantielle Zurückhaltung auch bei inhaltlichen Fragen.

Dennoch gelang es ein Gesetz zu verabschieden, das sämtliche damals bekannten materiellen Bereiche und Probleme erfasste und Regelungen traf oder vorgab, mit denen umfassend Naturschutz und Landschaftspflege betrieben werden konnten. Auch mangels oft hinreichender Erfahrungen und Erkenntnisse mussten die Regelungen zum Teil zurückhaltend, jedoch ausbau- und verbesserungsfähig getroffen werden.

Das BNatSchG von 1976 hat seine Pflicht erfüllt. Auch das auf ihn in jeder Hinsicht aufbauende BNatSchG 2002 hat nichts wesentlich Neues gebracht.

Im Einzelnen, aber gestrafft:

Das Gesetz enthielt erstmals eine umfassende überzeugende Zielsetzung für Naturschutz und Landschaftspflege. Lediglich der emotionale Teil der Zielsetzung und Begründung des Naturschutzes und der Landschaftspflege wurde, dem Trend der Zeit entsprechend, etwas vernachlässigt.

Die Grundsätze konkretisierten, wenn auch unvollkommen und auf Verbesserung geradezu angelegt, bindend sowohl für die Naturschutzverwaltung als auch für die anderen Zweige der öffentlichen Verwaltung die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege.

Die verschiedensten Behörden wurden zur Unterstützung des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Zusammenarbeit verpflichtet.

Mit der Landschaftsplanung erhielten Naturschutz und Landschaftspflege ein zukunftsgerichtetes Instrument, das jedoch sichtbar der Weiterentwicklung bedurfte und – leider – immer noch bedarf. Die Ausgangslage war aber auch sehr schwach.

Mit der Eingriffsregelung wurde ein fortschrittliches und – energisch eingesetzt – wirkungsvolles Instrument geschaffen, um wenigstens den Status quo der Situation von Natur und Landschaft zu verteidigen, natürlich im Zusammenwirken mit den Regelungen des

sogenannten technischen Umweltschutzes zur Verhinderung von stofflichen und nicht stofflichen Einträgen aller Art.

Der Artenschutz allgemein erhielt eine umfassende Definition und Aufgabenstellung, der direkte Artenschutz (Entnahme aus der Natur nebst Folgehandlungen) einige Zeit später mit der Artenschutznovelle von 1986 ein schlagkräftiges bundeseinheitliches Instrument.

Der klassische Gebiets- und Objektschutz wurde systematisiert und klar gegliedert; die einzelnen Kategorien erhielten einigermaßen klare eigene und voneinander unterscheidbare Definitionen und Aufgabenstellungen.

Grundsätzlich wurde auch das Betretensrecht festgelegt und eingegrenzt.

Schließlich gab es erstmals die Verankerung eines Mitwirkungs- und Kontrollrechtes der Allgemeinheit durch Einführung der sogenannten Verbandsbeteiligung, die jetzt, 2002, zur sogenannten Verbandsklage ausgebaut wurde.

Ich meine, das war nicht wenig, natürlich einigen zu wenig. Ich meine auch, und halte dies für wichtig, das BNatSchG 1976 war auch ausbau- und verbesserungsg geeignet, wie sich in der Vergangenheit tatsächlich gezeigt hat. Das Gesetz ist und war Grundlage des 2002 novellierten – nicht überall zum besseren – jetzigen BNatSchG.

Zum Abschluss ein Zitat, nicht wörtlich, aber sinngemäß.

Der FDP-Abgeordnete und spätere Parlamentarische Staatssekretär Georg Gallus schloss seine Rede zur Verabschiedung des BNatSchG 1976 in der dritten Lesung des Bundestages mit den Worten: „Einige hier haben gesagt, das Bundesnaturschutzgesetz sei nichts. Ich sage Ihnen, es ist mehr als nichts.“

Dem füge ich nichts mehr hinzu.

## **Die Entstehung des Bundesnaturschutzgesetzes 1976 – aus Landessicht**

*Von Dr. h.c. Claus Carlsen, Ministerialdirigent i.R., Berlin*

Ich danke den Veranstaltern für die Einladung, in dieser wunderbaren Wohnung für die Naturschutzgeschichte eine kurze Rückbesinnung auf die Entstehung des BNatSchG 1976 halten zu dürfen.

Das gibt mir noch einmal die Gelegenheit, die Entstehungsgeschichte aus der Sicht der Länder in Erinnerung zu rufen. Zu schnell geraten Einzelheiten aus dem Blick und in Vergessenheit. Dass es dabei teilweise zu Überschneidungen mit den Ausführungen und Bewertungen meines Vorredners kommt, liegt an den bekannten zwei Seiten, die eine Rahmengesetzgebung nun einmal hat. In der Einladung selbst findet sich für mich ein guter Anknüpfungspunkt, wenn es dort heißt, dass der Naturschutz in Deutschland mit Stolz auf das dreißigjährige Bestehen des BNatSchG blickt.

Können wir wirklich stolz auf unser BNatSchG sein?

Im Hinblick auf die Entwicklungen, die das BNatSchG mit dem Neuregelungsgesetz 2002, vielleicht schon mit den Änderungsgesetzen von 1998 genommen bzw. in den Ländern ausgelöst hat, kann ich diesen Stolz nachempfinden.

Aber ich bin für das sozusagen erste Segment 1976 gefragt. Und als dieses am Heiligabend 1976 in Kraft trat, bestand nicht mehr als nur eine grenzenlose Erleichterung darüber, dass die vielen Gesetzentwürfe nach fünf-, sechsjähriger Beratung zusammengeführt, als Gesetz verabschiedet und den Ländern zu weiteren Bearbeitung – wenn auch wiederum auf Jahre – überantwortet werden konnte.

„Machen Sie in den Ländern was daraus, oder machen Sie es beim nächsten Mal – dann ohne mich – besser“, rief der Vorsitzende des federführenden BT-Ernährungsausschuss, MdB Schmidt-Gellersen, den Ländervertretern in der Schlussberatung zu, die gleichzeitig seine letzte war.

Dann was war damals die Ausgangslage?

Für Bund und Länder war der Naturschutz bis Ende der sechziger Jahre kein Thema. Wirtschaftswachstum, Verbesserung der Infrastruktur und auch die Situation der Landwirtschaft hatten auf der fläche absolute Priorität. Es wurden Zulassungsgesetze erlassen, um die Flächenansprüche für den Bau von Straßen, Deichen, Wasserstraßen usw. vorrangig bedienen zu können, insbesondere mit Hilfe von Planfeststellungen, die alle naturschutzrechtlichen Genehmigungen einschlossen.

Ungeheure Finanzierungsmittel wurden für die Flurbereinigung, Meliorationen und den Wegebau freigemacht. Das Bundesbaugesetz bestimmte z.B. den Vorrang der Bauleitplanung vor Schutzgebietsverordnungen und übernahm – zugegebenermaßen damals recht effektiv – den Außenbereichsschutz. Die Bauleute hielten ein Naturschutzgesetz neben dem Bundesbaugesetz für überflüssig.

Der Naturschutz, in seiner personellen und finanziellen Schwäche, zog sich auf den Vollzug des Reichsnaturschutzgesetzes zurück (RNG). Das RNG galt als Landesrecht fort und vermittelte immerhin noch Abwehr- und Lenkungspositionen mit einem bundeseinheitlichen Schutzinstrumentarium, das das BNatSchG vorausgenommen hat. Auf die Verbesserung der Erholung der arbeitsgestressten Bevölkerung durch die Einrichtung von Naturparks und die Erschließung von Wald und Flur konzentrierte sich der andere Teil des Naturschutzes. Es galt in dieser Zeit noch immer, was Löns vom Pritzelkram im Naturschutz sagte und von der Genialität der Instrumentarien des Naturverbrauchs.

Die Situation für den Naturschutz änderte sich zunächst auch nicht wahrnehmbar, als sich in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre infolge des Buches „Der stumme Frühling“ ersten wissenschaftlichen Erkenntnissen und sichtbaren Befunden die Stimmen mehrten, dass der Umgang mit den natürlichen Ressourcen so nicht weitergehen könnte. Der Immissionsschutz wurde zuerst gehört.

Der Naturschutz ressortierte jedoch überwiegend in den Landwirtschaftsministerien und war mit seiner 1 – 2 Personen-Sollstärke auf sich selbst verwiesen; eine Koordinierung zwischen den Ländern bzw. auf Bundesebene fand nicht statt. Beim Bund lagen die Dinge auch nicht anders: Eine Anschrift Naturschutz gab es dort nur für die Förderung Naturparke.

Erste Forderungen nach einem effektiveren, bundeseinheitlichen Naturschutzrecht in einem BNatSchG wie zum Beispiel in der Grünen Charta von Mainau von 1961 blieben in den Landwirtschaftsressorts ungehört. War es für den Umweltschutz vor 1969 ohnehin schwer, in einer Zeit ungebrochenen Wirtschaftswachstums Fuss zu fassen, traf für den Naturschutz in den Landwirtschaftsministerien noch die Befürchtung der Land- und Forstwirtschaft hinzu, ein auf einen sorgfältigeren Umgang mit Natur- und Landschaft verpflichteten Naturschutzgesetz müsse die in Anpassungsschwierigkeiten befindliche Landwirtschaft zusätzlich belasten und die politischen und betrieblichen Handlungsspielräume schmälern. Ähnliche Befürchtungen hegten die Jäger und Fischer, deren Stimmen auch ähnliches Gewicht hatten und haben. Unter diesen Umständen sahen umgekehrt Teile des Naturschutzes in den Ländern in einer Neuregelung des Naturschutzes die Gefahr der Verschlechterung der Positionen des RNG und den Verlust der Bundeseinheitlichkeit.

Diese Situation musste zwangsläufig dazu führen, dass 1970 – sozusagen am Vorabend der von der Regierung Brandt eingeleiteten Umweltschutzreformen, in die der Naturschutz eingeschlossen werden sollte. Bund und Länder über keinerlei ausgereifte, belastbare und mit den Ländern vordiskutierte Vorstellungen über den notwendigen Regelungsgehalt eines zukünftigen BNatSchG verfügten.

Die weitere folge war, dass die Bundesregierung die Offensive für ein modernes Naturschutzgesetz nicht mit einem Regierungsentwurf für ein BNatSchG eröffnen konnte.

Vielmehr überraschte sie die Bundesländer im Februar 1970 mit einer Gesetzesinitiative für eine verfassungsändernde Vollkompetenz des Bundes für den Naturschutz.

Welche Gründe die Bundesregierung auch immer bewogen haben mögen: diese Eröffnung der Partie war ein Fehler, der die Bemühungen um ein neues Naturschutzrecht nachhaltig belasten sollte. Die Rahmengesetzgebung für den Naturschutz würden die Staatskanzleien zuletzt hergeben. Der Bundesrat lehnte die Verfassungsänderung dann auch im ersten Durchgang ab, weil die Begründung der Bundesregierung nach Auffassung des Bundesrates nichts dafür hergab, dass die erforderliche Neuregelung nicht auch rahmenrechtlich möglich sei.

Der Bundestag votierte ähnlich und machte die weitere Beratung von der Vorlage eines auf der Basis der Vollkompetenz konzipierten Naturschutzgesetzes abhängig, um die Vorteile einer solchen Vollregelung für die Sache abschätzen zu können.

Die Länder blieben von der Arbeit der Bundesregierung an diesem Entwurf ausgeschlossen, sie wurden auf ihre Beteiligung im Bundesrat verwiesen. Die Nicht-Hinzuziehung und –verwertung der Ländererfahrungen war zwar nicht irregulär, aber unüblich. Sie musste die Länder verstimmen.

Die angelegten harten Bandagen signalisierten, dass es hier nicht mehr so sehr um Inhalte, sondern um den politischen Erfolg der damaligen Regierung Brandt ging, in jener Zeit die Verantwortung für den gesamten Umweltschutz einschließlich des Naturschutzes in die Vollkompetenz des Bundes überführt zu haben. Deshalb brachte die Bundesregierung den Gesetzentwurf nach der vorzeitigen Neuwahl 1972, aus der die Regierung Brandt gestärkt hervorging, 1973 unverändert erneut in den Bundestag ein.

Inzwischen war jedoch die Situation in den Ländern längst in andere Bewegung geraten. Einige Bundesländer wollten der durch den Verfassungsverstreit ausgelösten Unsicherheit, was denn nun mit einem Bundesnaturschutzgesetz werde, durch eigene Gesetze begegnen. Man hatte Zweifel, wie lange die für die neue Naturschutzgesetzgebung günstige Zeit noch anhalten würde und ob man nicht gegenüber anderen Umweltschutzgesetzen ins Hintertreffen geraten könnte.

In Hessen, Schleswig-Holstein, Bayern und Rheinland-Pfalz traten entsprechende Landesgesetze schon 1973 in Kraft, bevor der 7. Bundestag 1974 seine Beratung über die Vorlage der Bundesregierung wieder aufnehmen konnte.

Die Landesgesetze wiesen zunehmende Unterschiede auf und weitere deuteten sich mit den Entwürfen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg an. Mit der Zunahme der Landesnaturschutzgesetze wuchs natürlich auch die Gefahr des vollständigen Scheiterns der Naturschutzgesetzgebung auf Bundesebene.

Zu spät vermochte Schleswig-Holstein die Länder davon zu überzeugen, dass diese Entwicklung ungut sei und durch ein Rahmengesetz eingefangen werden müsse. Erst Mitte

1975 waren die Länder bereit, im Bundesrat einen von Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz vorgelegten Entwurf eines Rahmengesetzes zu unterstützen. Nunmehr ließ auch die Bundesregierung von ihrem Konzept ab. Die Beratungen über einen von einer Arbeitsgruppe des federführenden Ernährungsausschusses des Bundestages erarbeiteten Kompromiss fielen dann aber schon in die letzten Monate der 7.

Legislaturperiode. Dringlicher erscheinende Reformvorhaben sollten jetzt vorrangig über die Hürde gebracht werden. Hinzu kam, dass sich bereits eine Zunahme der Arbeitslosigkeit abzeichnen begann, die Finanzmisere der öffentlichen Haushalte politisch problematisiert wurde, die Vorgänge um Wyhl Bund und Länder beunruhigten und die ersten Urteile aufgrund des Immissionsschutzgesetzes bei den Abgeordneten Zweifel aufkommen ließen, ob man nicht mit den bereits verabschiedeten Umweltschutzgesetzen die wirtschaftlichen Auswirkungen zu sehr vernachlässigt hätte. Dies konnte ebenso wenig ohne negativen Einfluss auf das Gesetz bleiben wie die mehr oder weniger deutlich angesprochene Angst speziell der land- und forstwirtschaftlichen Abgeordneten, dem Naturschutz zu viel Macht einzuräumen. Diese ungünstigen Umstände beherrschten auch die Schlussberatungen im Bundesrat und im Vermittlungsausschuss, deren unglückliches Ergebnis nicht mehr korrigiert werden konnte.

Das Ergebnis ist wohl selbst bei Anlegung zurückhaltender zeitgenössischer Maßstäbe an den Regelungsgehalt eines neuen rahmengesetzlichen Bundesnaturschutzgesetzes nur bescheiden zu nennen.

Die Ziele des Naturschutzes bleiben allein anthropozentrisch ausgerichtet.

Die gleichsam vor die Klammer gezogene und in späteren Vorschriften des Gesetzes wiederholte Relativierung des Naturschutzes im § 1 Abs. 3 BNatSchG, die vergleichbaren Vorschriften – etwa des Wasserrechts – fremd ist, muss schon wegen der gesetzgeberischen Überbetonung den Gesetzesvollzug schwächen. Die Klauseln sind mitverantwortlich dafür, dass die Rechtsprechung die wenigen Pflichten des Verursachers in § 8 Absatz 2 und 3 nicht als strikte Verpflichtungen angesehen hat, sondern als Optimierungsangebote.

Unbrauchbarkeit vieler Grundsätze des Naturschutzes in § 2 Abs. 1 wegen des hohen Abstraktionsgrades. Es fehlen zumindest richtungsweisende Grundsätze über die Beeinträchtigung des Naturhaushalts durch Grundwasserveränderungen oder Stoffeinwirkungen sowie über den Biotopschutz.

Die Land- und Forstwirtschaft wird in nicht weniger als vier Vorschriften privilegiert, das heißt gegenüber Naturschutzbelangen geschützt.

Schrankenloser Befreiungsvorbehalt für Verbote und Gebote in den Landesnaturschutzgesetzen (§ 31).

Keine Partizipation des Naturschutzes an der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur oder anderen Finanzierungsinstrumenten.

Keine ausdrückliche Verpflichtung für Bundesbehörden, Grundstücke für den Naturschutz bereitzustellen.

Die Neuregelungen sind bewusst zurückhaltend ausgestaltet und daher defizitär. Das gilt nicht für den Landschaftsplan, sondern insbesondere

Für die Eingriffsregelung mit ihrer Beschränkung auf das Huckepack-Verfahren, den Verzicht auf zwingende Verpflichtungen des Verursachers und der Nichtregelung des Ersatzausgleichs bei nicht ausgleichbaren Eingriffen, die die Regel sein dürften,

Sowie für die anerkannten Naturschutzverbände, deren Beteiligung willkürlich auf zwei Fälle beschränkt sein wird: außen vor bleiben etwa Bauleitplanung und Plangenehmigungen.

Die Schutzgebietsregelungen waren weitgehend auch durch das Reichsnaturschutzgesetz vorgegeben und sind daher bei einer Würdigung von der Leistung des Gesetzgebers 1976 gleichsam abzuziehen.

Nun braucht sich ein Rahmengesetz des Bundes nicht auf Vorgaben für das Landesgesetz zu beschränken und sollte es auch nicht. Die Existenz eines Bundesgesetzes ist auch im Bereich der Rahmengesetzgebungskompetenz sozusagen ein Wert an sich. Dies verdeutlicht schon der Vorrang des Bundesrechts vor Landesrecht im Konfliktfall.

Das Wenigste ist, dass der Bundesgesetzgeber damit eine Plattform hat, an der er bundesrechtlichen Regelungsbedarf auf dem Gebiete des Naturschutzes andocken kann, wenn immer es etwa die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht oder anderer Bundesgesetze verlangen.

Die Nutzung anderer Möglichkeiten oder Vorteile eines Bundesgesetzes setzen dagegen entsprechende unmittelbar geltende Vorschriften voraus. Daran ist ein Bundesrahmengesetz grundsätzlich nicht gehindert; bekanntlich setzt sich das Wasser- und Jagdrecht jeweils aus einem unmittelbar geltenden Bundes- und einem unmittelbar geltenden Landesteil zusammen. Auf eine entsprechende Aufsplitterung des Naturschutzrechts hatten die Initiatoren des Rahmengesetzes mit Blick auf die bereits existenten Landesnaturschutzgesetze verzichten müssen; das war eine *conditio sine qua non*. Die mittelabre Geltung des BNatSchG 1976 sollte ermöglichen, dass sich das ganze Naturschutzrecht benutzerfreundlich aus den jeweiligen Landesgesetzen ergibt.

Gleichwohl mussten Ausnahmen gemacht werden: zwar hatte die Bundesrats-Initiative durch die Änderung einer Reihe von Planungsgesetzen des Bundes die zuständigen Behörden auf die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes verpflichten können. Aber eben nur eine Berücksichtigung. Es findet sich auch beispielsweise keine unmittelbar geltende Vorschrift mit der Verpflichtung des Bundes, für den Naturschutz wichtige Grundstücke aus dem Bundesbesitz für die Naturschutzarbeit in den Ländern zur Verfügung zu stellen.

Mangels unmittelbar geltender Bundesvorschriften kann der Landesnaturschutz auch nicht von einer bundesrechtlichen Unterfütterung der Belange des Naturschutzes bei der Abwägung mit anderen öffentlichen Belangen profitieren.

Im Gegenteil. Das Faktum, das sich im Rahmen der Abwägung konfligierender öffentlicher Belange in der Praxis bundesrechtlich formulierte Belange gegenüber landesrechtlichen im Regelfalle als „durchsetzungsstärker“ erweisen, was nicht sein muss, wird natürlich verstärkt durch den im BNatSchG 1976 enthaltenen „devoten Verzicht des Landesnaturschutzes, Meinungsverschiedenheiten über den Ausgleich von Eingriffen im einvernehmen und durch eine Behörde in gleicher Augenhöhe zu klären.“

Ich möchte zusammenfassen.

Im Ergebnis blieb das BNatSchG 1976 weit hinter seinen Möglichkeiten im Vergleich zum rahmenrechtlichen Wasserhaushaltsgesetz und Jagdgesetz zurück; dafür war die Entstehungsgeschichte maßgebend. Insoweit ist das BNatSchG 1976 nicht zur Krone der Naturschutzgesetzgebung in der Bundesrepublik geworden, sondern nur etwa das arithmetische Mittel der während seiner Beratung erlassenen Landesgesetze. Meine eingangs gestellte Frage möchte ich so beantworten: Wir können froh sein, dass wir das BNatSchG 1976 zu Wege gebracht haben. Es sicherte die notwendige Bundeseinheitlichkeit – wenn auch auf einem niedrigen Niveau – in den Bundesländern vor und nach der Wiedervereinigung und ermöglichte den stufenweisen Ausbau des Bundesgesetzes bis auf den heutigen Stand. Darüber darf sich Stolz einstellen. Ob der Stolz auf Grund der Kompetenzneuregelung mit der Föderalismusreform – einer ähnlich nach politischen und weniger nach sachlichen Gesichtspunkten ausgerichteten Gesetzgebung – Bestand haben wird, muss sich erweisen.

## Eingriffe in Natur und Landschaft<sup>1</sup>

*Axel Steffen*

### 1. Einführung

Seit der Einführung der gesetzlichen Eingriffsregelung steht in jedem umweltrechtlichen Lehrbuch, dass es sich bei diesem Instrument um ein zentrales Naturschutzinstrument handelt. In Relation zu diesem hohen Anspruch stand dieses Instrument zumindest im Hinblick auf die Entwicklung kreativer Ideen für das Erreichen effizienterer Anwendungsergebnisse nach meiner Wahrnehmung weniger bis gar nicht im zentralen Blickfeld des behördlichen oder auch des Verbandsnaturschutzes. In den letzten Jahren haben sich vielfach eher Bodenschützer, Altlastensanierer und kommunale Grünflächenämter für die Umsetzungspotentiale der Eingriffsregelung interessiert. Aktuell ändert sich die Situation. Die Umweltverbände melden sich – gemeinsam mit der Landwirtschaft – in einem aufwendigen Positionspapier<sup>2</sup> zu Wort. Auch der Deutsche Verband der Landschaftspflegeverbände bietet sich an für die Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen<sup>3</sup>.

Diese auf eine strategische Optimierung ausgerichteten Ideen zur Eingriffsregelung kommen zu einem richtigen Zeitpunkt, unberührt von der Frage, ob man die darin enthaltenen Aussagen in allen Punkten teilen kann.

Denn längst haben die im Zuge der Bemühungen um Bürokratieabbau in Deutschland allenthalben eingerichteten Stabsstellen für Verwaltungsmodernisierung, Sachgebiete für Rechtsmanagement oder Landtagssonderausschüsse für Normen und Standards entdeckt, dass die Eingriffsregelung zumindest **namentlich** gar nicht im EU-Recht verankert ist und dass man sie daher ja auch nicht 1:1 umsetzen müsse.

Die Frage, ob es nicht vielleicht doch noch sinnvolle Regelungen außerhalb der Umsetzung europarechtlicher Anforderungen geben könne, lässt in der derzeitigen Situation nicht mehr unbedingt eine ernsthafte fachpolitische Diskussion erwarten.

Ich möchte diese Frage dennoch stellen. Zu ihrer Beantwortung **könnte** man zunächst die **Rolle der Eingriffsregelung bei der nationalen Umsetzung diverser europarechtlicher Anforderungen** klarstellen. Die Eingriffsregelung stellt eine wesentliche Rechtsgrundlage für die unmittelbare Umsetzung auch europarechtlicher Anforderungen dar, beispielsweise durch die Verfügbarmachung von (Ausgleichs)flächen für

- die Wiedergutmachung aus der UVP-RL oder
- die Erfüllung der dem Mitgliedsstaat und nicht dem Eingriffsverursacher obliegenden Kohärenzsicherung aus der FFH-RL oder
- den neuerdings so in den Blickpunkt rückenden Anforderungen aus dem besonderen Artenschutz der FFH- sowie Vogelschutzrichtlinie.

Zweitens könnte und müsste man ganz im Trend der Zeit näher ausführen, dass die Eingriffsregelung als ein **Baustein einer jeglichen Nachhaltigkeitsstrategie** anzusehen ist. Ich kann mir schlechterdings eine wie auch immer im einzelnen ausgestaltete Nachhaltigkeitsstrategie eines Bundes oder auch eines Landes nicht ohne ein Bekenntnis zur Anwendung der Eingriffsregelung vorstellen. Der der Eingriffsregelung zugrunde liegende Wiedergutmachungsansatz, verbunden mit dem so genannten Huckepacksystem der Eingriffsregelung, das die Anwendung der Eingriffsregelung erst nach Feststellung der fachrechtlichen Zulassungsfähigkeit erlaubt, erfüllt nachgerade ideal die Vorstellungen, die man sich üblicherweise unter einer nachhaltigen Entwicklung vorstellt. So mutet es schon geradezu grotesk an, dass ein explizit der nachhaltigen Siedlungsentwicklung verpflichtetes Änderungsgesetz zum BauGB<sup>4</sup> diesen Auftrag u. a. mit der teilweisen Abschaffung der Eingriffsregelung umgesetzt hat.

Die soeben benannten vertiefungswürdigen Argumente für die Beibehaltung der Eingriffsregelung sind indes anderenorts wichtiger. Ich möchte vielmehr an dieser Stelle mit dem Potential der Eingriffsregelung als originäres Naturschutzinstrument überzeugen und darlegen, dass es sich auch hinsichtlich der Zukunftsaufgaben des Naturschutzes lohnt, konsequent an der Weiterentwicklung der Eingriffsregelung zu arbeiten.

## 2. Eingriffsregelung als allgemeiner Grundsatz des Naturschutzes

Die Eingriffsregelung bzw. die sie tragenden Grundprinzipien (Vermeidungsgebot, Wiedergutmachungsfunktion) sind schlicht und einfach aus dem Instrumentenkoffer des Naturschutzes nicht mehr wegzudenken. Die Frage der Grundsatzqualität wird in der weiteren Diskussion um die Föderalismusreform mit Sicherheit noch eine Rolle spielen. Ich freue mich hier über die klare Position des Bundesumweltministers.

Bei Anwendung der der „allgemeinen“ Eingriffsregelung zugrunde liegenden Prinzipien des Vermeidungsgebotes und der Kompensationsfunktion sind allgemeine Grundsätze des Naturschutzes angesprochen. Wenn man bedenkt, mit welcher Selbstverständlichkeit heute bei Planungsvorhaben die Eingriffsregelung „abgearbeitet“ wird, wird deutlich, dass hier mittlerweile einem im Unterschied zu punktuell wirkenden naturschutzrechtlichen

Spezialvorschriften quasi übergeordneten Rechtsgedanken Rechnung getragen wird und ein allgemeiner Umweltstandard etabliert ist.

### 3. Bewertungsmethodik, Bedeutung der Landschaftsplanung und Standardisierungsfähigkeit der Eingriffsregelung

Ich blicke auch deswegen optimistisch in die Zukunft, weil wir zwei unnötige Hemmnisse in den Griff bekommen werden, die viele Jahre lang das Selbstverständnis der Eingriffsregelung zumindest mitgeprägt haben:

erstens die leidige Diskussion um die richtige Bewertungsmethodik und zweitens die ebenso unter falschem Vorzeichen geführte Diskussion um das berühmte **sogenannte „Vollzugsdefizit“** hinsichtlich der Rechtsfolgen.

Es gilt sich darauf zu besinnen, dass die ER sich immer als Teil des **Planungsoptimierungsprozesses** für ein eingriffsrelevantes Vorhaben zu verstehen hat, das landschaftsökologisch mit einer singulären naturräumlichen Situation konfrontiert ist. Ein Bewertungsansatz muss daher auch für vordergründig „gleiche“ Biotopmuster eine unterschiedliche Gewichtung ermöglichen, etwa für einen Waldverlust in einer Umgebung mit 80 % im Vergleich zu einem Landschaftsraum mit 20 % Waldanteil. Anstelle der jahrelangen Diskussion um die einzig wahre Bewertungsmethode hätte viel sinniger die Abhängigkeit und damit die Bedeutung der Landschaftsplanung für die Eingriffsregelung herausgearbeitet werden sollen. Sie bietet die für die Bewertung der Erheblichkeit im Einzelfall wesentliche fachliche Grundlage. Sie ist weiterhin für die Entwicklung von Zielvorstellungen des Naturschutzes ungemein wichtig. Dies kann man nicht ernsthaft nur reaktiven Planungsinstrumenten (SUP) oder dem konservierenden Gebietsschutz überlassen wollen. Der Naturschutz hat hinsichtlich der Schaffung von – zumindest formaler - Rechtsverbindlichkeit so gut wie ausschließlich (mit Ausnahme der Biosphärenreservate) auf den im wesentlichen restaurativen Gedanken unterschiedlicher Schutzgebietskategorien gesetzt.

Die zunehmende „Biologisierung“ des Naturschutzes zieht sich auch außerhalb des Gebietsschutzes wie ein roter Faden durch die Entwicklung der Naturschutzinstrumente. Vorläufiger Höhepunkt ist das europäische Artenschutzrecht und seine Einbindung u. a. in die Eingriffsregelung. Meines Erachtens bewegt sich der Naturschutzgedanke hier auf eine viel zu enge Nischenfunktion zu. Naturschutzinstrumente mit einem breiteren Fokus verlieren zunehmend an Boden. Spätestens mit der SUP-Pflichtigkeit der Landschaftsplanung – die Sinnhaftigkeit vermag ich nach wie vor nicht nachzuvollziehen – kämpft etwa die Landschaftsplanung zumindest auf örtlicher Ebene verständlicherweise ums Überleben. Die vor vielen Jahren erfolgte Ablehnung der Integration der UVP in die Eingriffsregelung durch

die Vertreter „reiner“ Naturschutzlehre, die die Schutzgüter Mensch und seine Kulturgüter nicht als Aufgabe des Naturschutzes sahen, stellt sich für mich aus heutiger Sicht als Fehler dar.

Der Naturschutz respektive die Eingriffsregelung ist zugänglich für Standards und Konventionen. Sie sind längst überfällig.

Es ist im Übrigen ein offenbar weit verbreiteter Irrtum, dass sich Standards und Konventionen nur auf Grundlage einer ganz bestimmten (Bewertungs-)Methodik entwickeln lassen. Das von der LANA 1996 veröffentlichte Gutachten von Kiemstedt et al. hat sich leider in der Folge nicht ausreichend durchgesetzt. Ein gutes Grundsatzpapier der LANA von 2002 ist am Einspruch eines Bundeslandes (NRW) gescheitert, unter anderem an der Landesforderung, Ökolandbau ohne weiteres als Ausgleich anzuerkennen. Nunmehr ergibt sich eine neue Chance für einen entsprechenden bundesweit einheitlichen Rahmen durch die erforderliche Vollregelung im BNatSchG!

Ich begrüße in diesem Zusammenhang auch die aktuelle Initiative des Bundesverbandes Beruflicher Naturschutz (BBN). Die Eingriffsregelung ist ein für die Fortschreibung von Standardisierungsprozessen geeignetes und notwendiges Feld. Die Positionierung einzelner Bundesländer hierzu ist mir gänzlich unverständlich, wonach Naturschutz auch eine sozialwissenschaftliche und nicht nur technische Disziplin sei und von daher nicht standardisierungsfähig.

#### 4. Anmerkungen zum Vollzugsdefizit

Jahrelang wurde in Fachaufsätzen allenthalben das **Vollzugsdefizit** beklagt. Vielleicht ist es ja alles nur eine Frage des Blickwinkels. Ich meine, das Glas ist nicht halbleer, sondern halb voll. Wenn wir in Brandenburg analysiert haben (ca. 400 Maßnahmen in sogenannten „Landschaftsschauen“ – Brandenburg kann sich hier eine der umfassendsten Analysen in Deutschland zugute halten), dass – in der klassischen Eingriffsregelung – 40 % der Kompensationsmaßnahmen gar nicht, schlecht umgesetzt bzw. nicht sinnvoll sind, dann bedeutet das doch, dass gut die Hälfte ihren Beitrag im Sinne der Integrität des Naturhaushaltes im Sinne einer Gesamtbilanz erfüllt, auch wenn sie nicht immer gleichzeitig spezifische Artenschutzmaßnahmen sind. Die Zahlen sind vielmehr Ansporn zu überlegen, wie wir die verbleibenden 40 % Defizit optimieren können (dazu später). Und: Wo sind eigentlich die Analysen zur nachhaltigen Effizienz anderer Naturschutzinstrumente, wie zum Beispiel dem gesetzlichen Biotopschutz, den Förderungsinstrumenten oder auch dem Gebietsschutz jenseits der nüchternen Flächenstatistik? Ich könnte Ihnen natürlich auch Bilder von völlig verunglückten Ausgleichsmaßnahmen zeigen: Alleeanpflanzungen mitten im Hochwald, Strauchanpflanzungen auf ganz offenkundig ungeeigneten Böden, Nutzung von Flächen, die wenige Jahre später – absehbar – als Eingriffsflächen benötigt werden könnten, etc. Nüchtern betrachtet besteht aber – selbst wenn man sich nur auf die

Wiedergutmachungsfunktion beschränken würde –überhaupt kein Grund, hierüber die bisherige Effizienz der Eingriffsregelung als solche grundsätzlich in Zweifel zu ziehen. Schon jetzt „finanziert“ die Eingriffsregelung wichtige Bausteine groß angelegter Naturschutzvorhaben (Beispiel: Masterplan Spree in Brandenburg). Bei weiterer Optimierung kann die Eingriffsregelung in folgenden zukunftssträchtigen Naturschutzaufgaben jedenfalls einen Beitrag leisten:

- Biotopverbund,
- Art. 10 FFH-RL (Verbindungselemente),
- Minderung und Aufhebung von Zerschneidungswirkungen,
- Flächenbereitstellung für Kohärenzsicherungsmaßnahmen,
- Gezielte Artenschutzmaßnahmen,
- Einziges Naturschutzinstrument (neben der Landschaftsplanung), das das Schutzgut Landschaftsbild mit Maßnahmen bedient (unter anderem Abriss und Entsiegelungen),
- (Anteils-)Finanzierungsfunktion über Ersatzzahlungen für (vom Eingriff unabhängige) Naturschutzprojekte, etc.

Im folgenden werde ich kurz die wesentlichen Grundprinzipien streifen und auf ihre Erfolge bzw. Nachteile aus meiner Sicht hinweisen. Näher eingehen werde ich auf einige strategische Überlegungen speziell zur Wiedergutmachungsfunktion der Eingriffsregelung, die wir in Brandenburg seit einigen Jahren mit diesem Instrument anstellen und die bereits in Teilen durchaus im Landesnaturschutzgesetz wiederzufinden sind. Es sind Regelungen, denen die Rolle der Eingriffsregelung **nicht mehr nur als bloßes reaktives ordnungspolitisches Instrument zugrunde liegt, sondern die der Eingriffsregelung auch im Sinne eines aktiv planerischen Gestaltungsinstrumentes des Naturschutzes** Geltung verschaffen können und sollen.

## **5. Anmerkungen zu einigen Grundprinzipien der Eingriffsregelung (Vermeidungs- und Minderungsgebot; Wiedergutmachung und Abwägung, Huckepack-System)**

### **a) Vermeidungs- und Verminderungsangebot**

Es hat lange gedauert, bis die Rolle der Eingriffsregelung nach 1976 überhaupt wahrgenommen wurde. Mit den Kerngedanken der Eingriffsregelung hat sich etwa das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) erst seit 1990 befasst<sup>5</sup>. Mittlerweile ist allerdings das von Verbandsseite lange Zeit als Möglichkeit zur Verhinderung von Eingriffsvorhaben missverstandene Vermeidungs- bzw. Minderungsgebot von der Rechtsprechung dogmatisch weitgehend durchdrungen und über Umwege als ein nicht der Abwägung unterliegendes striktes Recht erkannt worden. Damit wird es ein wichtiger Hebel zur Planungsoptimierung

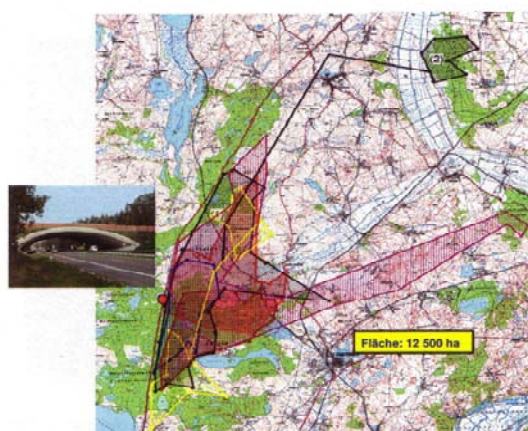
des einzelnen Eingriffsvorhabens. Allerdings ist die Reichweite der dem Vermeidungsgebot innewohnenden Alternativprüfung noch streitig. Laut BVerwG<sup>6</sup> verpflichtet das naturschutzrechtliche Vermeidungsgebot nicht zur Wahl der ökologisch günstigsten Trasse, hierfür sei allein die fachrechtliche Abwägung maßgeblich. Dies kann man auch anders sehen, zumindest für die Trassenfeinjustierung nach erfolgter Linienbestimmung. Die Problematik wird angesichts der umfangreichen Gebietskulisse von Natura 2000-Gebieten zunehmend überlagert von der deutlich weitergehenden Reichweite der Alternativenprüfung im Rahmen der europarechtlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung: Hat ein Eingriffsprojekt die Verträglichkeitsprüfung nach § 34 Abs. 2 BNatSchG nicht bestanden, so kann es aus den in § 34 Abs. 3 Nr. 1 genannten zwingenden Gründen nur zugelassen werden, wenn keine zumutbaren Alternativen im Sinne des § 34 Abs. 3 Nr. 2 bestehen.

Unabhängig von der sehr einschränkenden Sichtweise des BVerwG behält auch das Vermeidungsgebot der allgemeinen Eingriffsregelung, jedenfalls auf der konkreten Ebene der Projektausgestaltung, seine – wachsende – Bedeutung etwa zur Minderung von Zerschneidungswirkungen durch die Einforderung von Amphibiendurchlässen, Grünbrücken etc.

Die nachfolgende Abb. 1 soll die durch den (Aus-)Bau einer Autobahn bewirkte Lebensraumzerschneidung, die durch die Grünbrücke abgemildert werden soll, visualisieren:



Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz  
Abteilung Forst und Naturschutz



Lebensraumbegrenzung durch die Autobahn BAB 11  
(Schraffuren kennzeichnen Streifgebiete besonderer Stücke Rotwild)

Abb. 1

Die Erhaltung großräumig unzerschnittener Landschaften sowie die Vorbereitung länderübergreifender Wildkorridore sind wichtige Zukunftsthemen im Naturschutz. Diese Aspekte müssen dringend von der derzeitigen ohne jegliche Konsequenz behandelbaren Darstellungskategorie etwa als tieferer „Raumwiderstand“ in der gesamträumlichen Planung (ROV) oder auch Fachplanung (LaPro) in eine angemessene materielle Inwertsetzung geführt werden<sup>7</sup>. Auch der politische Programmansatz in § 2 Ziffer 12 BNatSchG reicht hier mangels Untersetzung keinesfalls aus.

#### **b) Naturschutzrechtliches Untersagungsgebot**

Das Kapitel „**naturschutzrechtliche Abwägung**“ im Rahmen der Eingriffsregelung kann sehr kurz abgehandelt werden: Spätestens seit dem der Bundesgesetzgeber die sogenannten Ersatzmaßnahmen in die Abwägung eingeschlossen hat, kommt ihr nunmehr marginale Bedeutung in der Praxis zu. Die nach der Vorstellung des Gesetzgebers als Gegengewicht konzipierte spezielle Abwägungsklausel des § 19 Abs. 3 S. 2 BNatSchG fängt diese erhebliche Abschwächung in keiner Weise auf.

#### **c) Huckepack-System**

Einzigartig im Umweltrecht<sup>8</sup>, führt die 1976 entwickelte „Huckepackregelung“ (Verzicht auf einen eigenständigen Zulassungstatbestand der Eingriffsgenehmigung) bis heute zu unklaren Zuständigkeiten in der Zusammenarbeit der Behörden. Bei einer Bewertung dieser Konstruktion kommt man ordentlich ins Grübeln: Handelt es sich um einen genialen Schachzug der Erfinder Mitte der siebziger Jahre zur Durchsetzung von Naturschutzbelangen in fachfremden Zulassungsbehörden oder um die Gesetz gewordene Garantie für eine dauerhafte mangelnde Effizienz der Eingriffsregelung angesichts häufiger Ohnmacht der lediglich für „Stellungnahmen“ zuständigen Naturschutzbehörden? Die Zulassungsbehörde, und nur sie, ist in der Lage, die Durchsetzung der Rechtsfolgen der Eingriffsregelung, z. B. durch Auflagen, durchzusetzen! Nach über zehn Jahren Praxiserfahrung neigt sich meine Waagschale eindeutig in eine bestimmte Richtung. Angesichts der aktuellen Diskussionen im Zusammenhang mit dem UGB sollte ernsthaft die Abschaffung des Huckepack-Systems zugunsten eines eigenständigen Genehmigungstatbestandes geprüft werden. Das hätte mitnichten revolutionäre Auswirkungen, die Konzentrationswirkung bestehender Zulassungsverfahren bliebe etwa hiervon völlig unangetastet. Die leidige Diskussion um Einvernehmens- oder Benehmensregelungen wäre überflüssig. Ein eigenständiger Genehmigungstatbestand böte zudem eine grundsätzlich geeignete Plattform für eine möglichst weitgehende Zusammenführung sämtlicher Naturschutzgenehmigungstatbestände. Zuständig für die ER sind zum Beispiel allein in Brandenburg über 50 völlig unterschiedliche Behörden, selbst im eigenen Umweltressort fällt es beispielsweise den

Immissionsschutzbehörden bis heute schwer, sich für die Umsetzung der von ihnen gesetzten Auflagen nach Festsetzung noch verantwortlich zu fühlen (arg. formelle Konzentration bis zur logischen Sekunde der Ausreichung eines BImSchG-Bescheides). Bei der Erarbeitung von Richtlinien sind sie damit konfrontiert, dass ein Teil der Zulassungsbehörden im besten Fall Desinteresse zeigt und auf der anderen Seite etwa die KollegInnen vom Straßenbau im Zweifel viel schneller sind (aus Rechtssicherheitsgründen) und schon längst vorgelegt haben. Da wäre in der Praxis schon ein eigener Genehmigungstatbestand hilfreich, den man mit originär naturschutzbehördlichen Erlassen und Richtlinien mit mehr Effizienz und vor allem einheitlicherer Anwendung untersetzen kann.

## 6. Wichtige ausfüllungsbedürftige Rahmenvorschriften des bisherigen BNatSchG (Wiedergutmachungsfunktion)

Kommen wir zur Zukunft der Eingriffsregelung und zu Überlegungen, die in der Neufassung des BNatSchG Eingang finden sollten.

Zunächst ist auf zwei wesentliche rahmenrechtliche Eckpunkte des bisherigen BNatSchG für eine effiziente Anwendung der Eingriffsregelung hinzuweisen. Der Bundesgesetzgeber wollte bei der letzten Novellierung des BNatSchG durchaus auf das allenthalben beklagte Vollzugsdefizit reagieren und hatte zur Bewältigung dieser Aufgabe den Ländern schwierige Hausaufgaben aufgegeben.

Da ist zunächst **§ 18 Abs. 5 BNatSchG** zu nennen, wonach die Länder weitere Vorschriften zu erlassen haben zur **Sicherung der Durchführung** der im Rahmen der Eingriffsregelung zu treffenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zumindest hinsichtlich ihrer zeitlichen Dimension klar und eindeutig ins Gesetz zu schreiben. Alle meine Kollegen haben das Problem, dass sie mit Vorhabensträgern und Zulassungsbehörden konfrontiert sind, die maximal die berühmte Ersteinrichtung und Herstellungspflege in den Blick nehmen und spätestens nach der zivilrechtlichen Bauabnahme mit den örtlichen Garten- und Landschaftsbaubetrieben sich allenfalls noch eine untere Naturschutzbehörde um die weitere Durchführung der Kompensationsmaßnahmen – ohne jegliche Durchgriffsrechte – Sorgen macht. An dieser Stelle darf ich als Landesvertreter gegenüber dem Bund nunmehr den Ball zurückspielen und für das neue Bundesnaturschutzgesetz eine klarstellende und eindeutige Regelung einfordern. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind zumindest so lange zu unterhalten und gegebenenfalls zu pflegen, wie der Eingriff dauert; mit anderen Worten: regelmäßig **dauerhaft**. Dabei könnte man durchaus unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten über eine begrenzende bundesweite Konvention in Höhe von 25 oder 30 Jahren nachdenken.

Des Weiteren ist hinzuweisen auf § 19 Abs. 4 BNatSchG: Die Länder können weitergehende Regelungen erlassen; insbesondere können sie Vorgaben zur Anrechnung von Kompensationsmaßnahmen treffen. Während wir in Brandenburg zu dem zuvor genannten Regelungsbereich bislang erfolglos an einer wirklich klaren Regelung gearbeitet haben, glauben wir im Bereich der Kompensationsmaßnahmen durchaus einige erwähnenswerte Ansätze im geltenden Naturschutzrecht untergebracht zu haben. Vergleichbar zum **gesetzlichen Vorrang von Ausgleichsmaßnahmen gegenüber Ersatzmaßnahmen ist für mich überlegenswert, einen gesetzlichen Vorrang für die Inanspruchnahme von Flächenpools gegenüber isoliert wirkenden Einzelmaßnahmen (im Landesrecht) zu ermöglichen.** Voraussetzung hierfür wäre allerdings eine im Sinne einer Qualitätssicherung konkret zu fassende Begriffsdefinition des „Eingriffsregelungs-Flächenpools“.

## **7. Vorschläge für eine Optimierung der Wiedergutmachungsfunktion der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung**

Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich ausschließlich mit der Ausfüllung der **Wiedergutmachungsfunktion** und beruhen auf einem Handlungskonzept, das wir seit einigen Jahren in Brandenburg verfolgen. Ein zentraler Baustein hierfür ist zunächst ein sehr **weiter Naturraumbegriff** hinsichtlich der räumlichen Zuordnung von Ersatzmaßnahmen<sup>9</sup>. Eine räumliche Entfernung zwischen Eingriffsort und sinnvoller Ersatzmaßnahme von 50 km oder mehr ist in Brandenburg kein Problem. Dieser weite Naturraumbegriff ist wiederum essentielle Grundlage und Voraussetzung dafür, ein auf regionaler Ebene wirkendes Folgenbewältigungskonzept mittels Maßnahmen- und Flächenpools etablieren zu können. Wesentliche Bausteine waren und sind weiterhin ein Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben des Bundes an der Mittleren Havel<sup>10</sup>; die daraus erfolgte Gründung einer privatrechtlichen GmbH<sup>11</sup>; ein im MLUV erarbeitetes Suchraumkonzept; die Bewilligung von bisher 1,8 Millionen Euro für Planung und Grunderwerb in Vorbereitung von Maßnahmen- und Flächenpools durch den Stiftungsrat des NaturSchutzFonds Brandenburg<sup>12</sup>. Für die dahinter stehende Philosophie der Eingriffskompensation werden weitere wichtige Weichenstellungen mittels einer Rechtsverordnung<sup>13</sup> umgesetzt, die folgende Elemente enthält:

Zum einen wird die Verordnung Bewertungsvorgaben für vorgezogene Maßnahmen beinhalten. Dies ermöglicht uns, vorgezogenen Maßnahmen einen naturschutzfachlichen Mehrwert zu bestätigen, da sie für Natur und Landschaft frühzeitiger wirksam werden als Maßnahmen, die im Zuge oder nach der Baudurchführung eines Eingriffs ausgeführt werden. Geplant ist, dass der **naturschutzfachliche Mehrwert** mit drei Prozent des Umfanges der in der Eingriffsausgleichsbilanzierung ermittelten Kompensationsverpflichtung für jedes Jahr,

das dem Eingriff voran geht, bewertet wird. Die Verordnung wird weiterhin eine absolute Obergrenze festschreiben.

Zum anderen planen wir über die Rechtsverordnung die offizielle Einführung eines in der Praxis bereits angelaufenen Zertifizierungsverfahrens für Maßnahmen oder Flächenpools. Bekanntlich ist der Begriff des Maßnahmen- oder Flächenpools beim Bundespatentamt noch nicht geschützt. Wir möchten jedoch mit den brandenburgischen Flächen- und Maßnahmenpools einen **Qualitätsbegriff für die Kompensation** verbinden und eine Art **Vertrauensiegel** für eine besondere naturschutzfachliche Qualität vergeben. Wir versprechen uns davon eine erleichterte Vermarktung großflächiger Pools und wir sind durchaus der Auffassung, dass der erhöhte bzw. nachhaltigere Aufwertungseffekt von zertifizierten Maßnahmen aus fachlicher Sicht durch einen Nachlass (von bis zu zehn Prozent) des zuvor ermittelten Kompensationsumfanges im konkreten Zuordnungsverfahren honoriert werden sollte. Daneben wird die Zertifizierung auch eine Voraussetzung sein für eine denkbare Vorfinanzierung von Maßnahmen über den NaturSchutzFonds Brandenburg, der als zentraler Verwalter der Ersatzzahlungen für die Praxis der Eingriffsregelung im Land Brandenburg insgesamt einen ganz wesentlichen Baustein darstellt.

Der dritte Regelungsbereich der Rechtsverordnung wird sich mit der Anerkennung und von Flächenagenturen beschäftigen, die sich mit der Bevorratung und dem Vertrieb möglichst vorlaufender Kompensationsmaßnahmen beschäftigen. Wir möchten erreichen, dass eine geprüft zuverlässige Flächenagentur mit befreiender Wirkung für Vorhabensträger diese Kompensationsverpflichtungen komplett übernehmen kann: Das so genannte „Rund-um-Sorglos-Paket“ für den Eingriffsverursacher. Denjenigen, die sich mit dem hessischen Landesrecht auskennen, wird dies bekannt vorkommen. Es ist eine Idee, die dort bereits einen Schritt weiter umgesetzt worden ist.

Ein „Qualitätsbegriff“ für Flächen- und Maßnahmenpools in Brandenburg ist erläuterungsbedürftig. Jeder kann zunächst einmal eine derartige Zertifizierung seines Poolkonzeptes im Umweltministerium beantragen. Wir haben dafür eine Checkliste entwickelt, die uns in die Lage versetzen soll, diesen gewünschten **Qualitätsstandard** dann abprüfen zu können, und der sieht in verkürzter Form folgende wesentliche Aspekte vor:

Zunächst ist ein naturschutzfachliches Konzept unter Berücksichtigung der Landschaftsplanung und übergeordneten Planungen erforderlich.

Wir gehen davon aus, dass es sich um eine zusammenhängende Flächenkulisse von mindestens 30 ha handeln muss, um dem Anspruch eines aus dem räumlich funktionalen Zusammenhang tatsächlich abgeleiteten Aufwertungspotentials gerecht zu werden.

Günstig für einen Zertifizierungserfolg ist zudem eine möglichst breite Maßnahmenpalette, um tatsächlich potentiellen Eingriffsverursachern auch angemessene Angebote unterbreiten zu können, die vor allen Dingen unseren Anforderungen aus der klassischen Eingriffsregelung Rechnung tragen. Wir gehen davon aus, dass sich mit Hilfe des sehr weiten

Naturraumbegriffs und der damit verbundenen Entkoppelung von Eingriffsort und tatsächlicher Kompensation ein höheres Maß an funktionaler Ableitung hinsichtlich der Beeinträchtigungen erreichen lässt.

Ganz entscheidend ist weiterhin das Vorhandensein einer planerischen Konzeption, die auf Akzeptanz und Kooperation mit den Landnutzern vor Ort fußt. Ganz abgesehen einmal davon, dass wir schon im Interesse der Erfolgswahrscheinlichkeit und langfristigen Durchführung entsprechender Poolmaßnahmen auf die Zusammenarbeit mit der Land- und Forstwirtschaft setzen, garantiert dieser Ansatz dem Vorhabensträger, der Poolflächen in Anspruch nehmen will, dass es im tatsächlichen Verwaltungsverfahren nicht zu Problemen kommen wird.

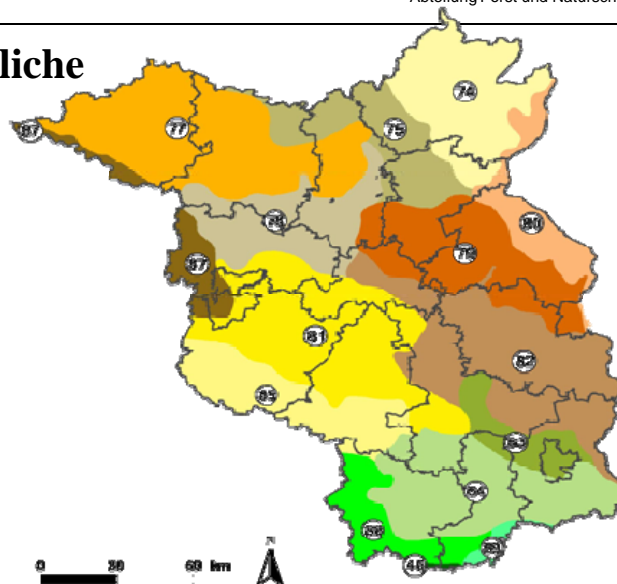
Schließlich muss der Poolbetreiber eine regelmäßige fachliche Kontrolle absichern können. Nach meiner Auffassung werden wir mittelfristig ohne diese Poolansätze und Institutionen, die sich regional mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beschäftigen und mit einem entsprechenden Eigeninteresse ausgestattet sind, überhaupt keine angemessene Kontrolle im Rahmen der Eingriffsregelung organisieren können.

Die nachfolgende Abb. 2 zeigt den derzeitigen Stand beim Aufbau regionaler Flächenpools im Land Brandenburg.



Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz  
Abteilung Forst und Naturschutz

## Naturräumliche Regionen



Die grünen Kreise skizzieren derzeit vermittelbare Flächenpools der Flächenagentur Mittlere Havel GmbH, die orangen Flächen zeigen Pools auf, die federführend durch die Landschaftspflegeverbände in Brandenburg betreut werden, mit denen die GmbH immer enger zusammen arbeitet. Weitere Pools sind im Aufbau, auch andere potentielle

Poolbetreiber melden sich zu Wort; derzeit hat auch die Bundesforstverwaltung zwei Poolprojekte zur Zertifizierung beim MLUV beantragt. Mehrere öffentliche Vorhabensträger, leider noch nicht alle, haben sich von der Attraktivität der Poolangebote bereits überzeugt und eingefahrene Denk- und Handlungsstrukturen zugunsten eines für alle an der Eingriffsregelung Beteiligten überzeugenderen Kompensationskonzeptes verlassen. Für private Vorhabensträger stellt die Inanspruchnahme von Poolflächen keinerlei Hürden bereit. In Brandenburg steht die Forderung von Flächenpools mittlerweile ausdrücklich auch im Koalitionsvertrag der derzeitigen Regierungsparteien. Flächen- und Maßnahmenpools stellen eine wichtige Säule für eine effiziente Handhabung der Kompensationsverpflichtung in der Eingriffsregelung, wie wir sie in Brandenburg anstreben, dar. Grob vereinfachend lassen sich drei Säulen hierfür formulieren:

Gehört dazu die Anerkennungsfähigkeit (**Geeignetheit**) von angebotenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen von den beteiligten Naturschutzbehörden konsequent auf die tatsächlich regionalen Ziele des Naturschutzes in der Landschaftspflege auszurichten und ganz entscheidend auch von der Erfolgswahrscheinlichkeit ihrer tatsächlichen Umsetzung und somit auch von einer entsprechend dauerhaft wirksamen Betreuung abhängig zu machen. Zukünftig wird daher neben den selbstverständlich weiterhin wichtigen rein fachlichen Kriterien für die Anerkennung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auch dieser **Aspekt einer fehlenden Erfolgswahrscheinlichkeit** als möglicher Ablehnungsgrund näher ausgearbeitet werden.

Darüber hinaus erfolgt der Aufbau eines Systems großräumig biotopvernetzender **Flächen- und Maßnahmenpools** in den jeweiligen naturräumlichen Regionen Brandenburgs. Sie beinhalten ein vielfältiges fachlich und räumlich zusammenhängendes Maßnahmenangebot, das flexibel auf verschiedenartige funktionale Kompensationserfordernisse eingehen kann. Diese vielfach so genannten Komplexmaßnahmen spielen eine zentrale Rolle nicht nur im Bereich der klassischen Eingriffsregelung, sondern auch zur Schaffung von Verbindungselementen gemäß Art. 10 der FFH-Richtlinie, Biotopvernetzungen und bei der Gewässerrenaturierung. Dabei ist die nachzuweisende langfristige Betreuung und Kontrolle der umgesetzten Maßnahmen durch den Poolbetreiber ein ganz zentraler Baustein des Flächenpoolkonzeptes wie für die Eingriffsregelung insgesamt.

Alle Fallgruppen bzw. Maßnahmen, die den Anforderungen unter 1. oder 2. im konkreten Verwaltungsverfahren nicht genügen, können von den Naturschutzbehörden aus fachlichen Gründen abgelehnt werden und im Rahmen der Anforderungen aus § 15

Landesnaturenschutzgesetz als Ersatzzahlungen festgelegt werden, weil dann davon auszugehen ist, dass mittels der Ersatzzahlung die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege besser verwirklicht werden können.

Ich hoffe, dass die „Drei-Säulen-Theorie“ auch verdeutlichen kann, dass für eine zukunftssichere weil –fähige Eingriffsregelung das Instrument der Ersatzzahlung und die Flächen- bzw. Maßnahmenpoolangebote zwei miteinander verknüpfte Bausteine **einer**

notwendigen Gesamtstrategie sind und sich nicht widersprechen. Flächenpools werden schon auf Grund der enormen Aufwendungen in der Organisation und Finanzierung räumlich nur Teile der Eingriffsregelung möglichst für Schlüsselprojekte des Naturschutzes abschöpfen können und keineswegs die flächenhafte Anwendung der Eingriffsregelung ersetzen können. Ich sehe mit diesem Gesamtansatz auch ein Stück größere Akzeptanz für das Instrument der Eingriffsregelung insgesamt bzw. zumindest die Chance hierfür.

Ausblick

Rechtliche Regelungen stellen noch kein erfolgreiches Handlungskonzept dar. Sie sind aber eine wichtige Grundlage für eine aktive Nachhaltigkeitspolitik im Bereich des Naturschutzrechts. Dabei ist es nicht so einfach mit dem sehr sperrigen Begriff der „Eingriffsregelung“ in der Politik Gehör zu finden. Mit dem Begriff des Flächenpools (oder auch dem „Ökokonto“) ist das einfacher.

Die vorstehenden Ausführungen verstehen sich als Plädoyer für eine konsequente Weiterentwicklung der Eingriffsregelung. Die Neuregelung des BNatSchG ist für die Eingriffsregelung als Chance zu begreifen, die – wenn sie wahrgenommen wird – im besten Fall tiefergehende oder abweichende Regelungen auf Landesebene erübrigt. Die Umsetzung landesspezifischer Konzepte im Bereich der Kompensationsverpflichtung sollte immer möglich bleiben.

Abschließend möchte ich an dieser Stelle an den Zusammenhalt der für den Naturschutz Handelnden appellieren:

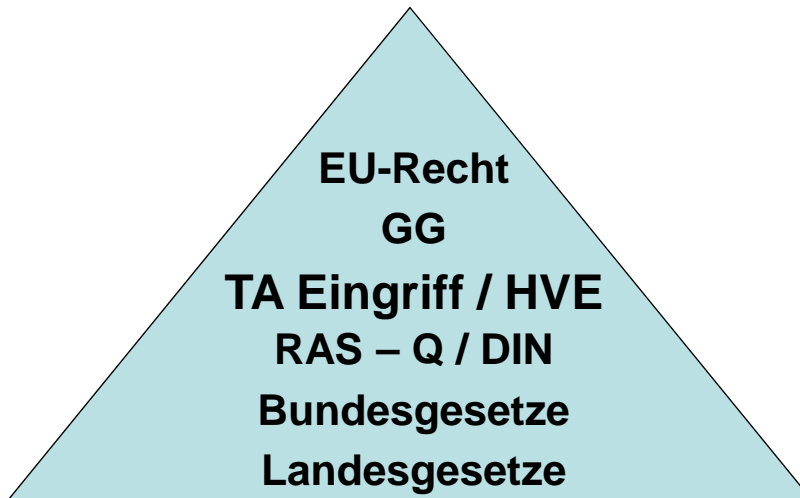
Die Eingriffsregelung würde heute noch stabiler dastehen, wenn es ihr in den vergangenen Jahren gelungen wäre, beispielsweise analog des Immissionsschutzes, so etwas wie eine TA Eingriff bundesweit zu etablieren.

Als ein Vertreter eines Landes erkläre ich hier ausdrücklich, dass wir bundesweit einheitliche Standards benötigen für die Eingriffsregelung. Die Straßenbauverwaltung macht es dem Naturschutz doch vor, wenn mit einem Hinweis auf ein bundesweites Regelausbauquerschnittsprofil (RAS-Q) ganz locker mal eben gesetzliche Tatbestände des Naturschutzrechts ausgehebelt werden (zum Beispiel der gesetzliche Alleenschutz). Dem kann und muss die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bundesweite Standards gerade auch unterhalb der gesetzlichen Ebene entgegensetzen.

Der Naturschutz insgesamt braucht neben den statisch ausgerichteten (zum Beispiel besonderer Artenschutz, Schutzgebiete) auch weiterhin dynamische Ansätze, die Weiterentwicklung der Eingriffsregelung ist daher unverzichtbar.



## Normenhierarchie



**1** Der nachfolgende Text stellt eine überarbeitete Fassung des Vortrages bei der Fachtagung „Natur hat Recht: 30 Jahre Bundesnaturschutzgesetz“ auf Schloss Drachenburg am 23.01.2007 dar und gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder. Er beschäftigt sich im Wesentlichen mit der klassischen Eingriffsregelung im NatSchG und lässt die Entwicklungsgeschichte der Eingriffsregelung im BauGB außen vor.

**2** Positionspapier „Entsiegelung bei Neuversiegelung – Eingriffsregelung optimiert anwenden! Gemeinsame Forderungen aus Landwirtschaft und Naturschutz“, 2006.

**3** Broschüre „Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen mit der Landwirtschaft“, Heft 8 der DVL-Schriftenreihe „Landschaft als Lebensraum“, Mai 2006

**4** vgl. § 13a BauGB-ÄndG, wonach zum 1.1.2007 bis zu 20.000 qm „überbaubare Grundfläche“ aus dem Anwendungsbereich der Eingriffsregelung herausgenommen werden.

**5** Vgl. Gaentzsch, Entwicklungslinien des Naturschutzrechts in der Rechtsprechung des BVerwG, in: Umweltrecht im Wandel, Berlin 2001.

**6** BVerwG, Urt. v. 07.03.1997 – 4 C 10/96 –, NVwZ 1997, 914.

**7** Vgl. den Zwischenbericht eines vielversprechenden Forschungsprojektes beim Bundesamt für Naturschutz (Außenstelle Leipzig) UZVR ... unter [www.bfn.de](http://www.bfn.de).

**8** Vergleichbar nur mit der zeitlich wesentlich jüngeren nationalen Transformation der FFH-Verträglichkeitsprüfung .

**9** Vgl. § 12 Abs. 2 BbgNatSchG, Begriff der „naturräumlichen Region“ gemäß Landschaftsprogramm Brandenburg.

**10** S. BfN-Schriften, Heft 33, Jessel, B., Schöps, A., Ga., B. und Szaramowicz, M. Flächenpools in der Eingriffsregelung und regionales Landschaftswassermanagement als Beiträge zu einer integrierten Landschaftsentwicklung am Beispiel der Mittleren Havel

Abschlussbericht zum E+E-Vorhaben „Entwicklung und modellhafte Umsetzung einer regionalen Konzeption zur Bewältigung von Eingriffsfolgen am Beispiel der Kulturlandschaft Mittlere Havel“ des Bundesamtes für Naturschutz 2006, 408 Seiten, 978-3-7843-3933-1.

**11** Im Internet unter [www.flaechenagentur.de](http://www.flaechenagentur.de).

**12** Informationen zum NaturSchutzFonds Brandenburg unter [www.naturschutzfonds.de](http://www.naturschutzfonds.de).

**13** Gemäß VO-Ermächtigung § 14 Abs. 2 BbgNatSchG.

## **Arten- und Gebietsschutz**

*Prof. Dr. Matthias Freude, Präsident des Landesumweltamtes Brandenburg*

Die Power-Point-Präsentation von Herrn Professor Freude ist im Anhang in digitaler Form beigefügt.

## Mitwirkung der Verbände

*Eckehart Blume*

*Vorsitzender Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof Kassel*

Dürfte ich zum Thema nur vier Worte sagen, lauteten sie: Notwendig, aber nicht hinreichend.

Eigentlich sind wir gesetzlich von Helferinnen und Helfern für die Mitwelt und Umwelt umstellt. Alle Behörden des Bundes, der Länder und der Gemeinden haben ausgehend von § 6 BNatSchG die Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen. Den Fachbehörden obliegt die eigentliche Durchsetzung des Naturschutzrechts. Jeder - die Frauen sind da nicht erkennbar gemeint - soll nach § 4 BNatSchG dazu beitragen und sich so verhalten, dass Natur und Landschaft nicht mehr als nach den Umständen unvermeidbar beeinträchtigt werden. Eigentlich kann nichts passieren, denkt man, aber es pocht etwas und kriecht ins allgemeine Bewußtsein – die Erwärmung der Welt.

An sich ist die Summe der Energie konstant, und die Natur verliert keinen Stoff. Wegen unserer übermäßigen Energieverbräuche und des zweiten Hauptsatzes der Wärmelehre, wonach einmal genutzte Wärmeenergie nicht rückholbar und nicht neu verfügbar ist, zeigt sich ein kaum bewältigbares Klimaproblem. Die Naturschutzverbände kennen es seit langem und haben es vorhergesagt, wenn auch nicht verhindern können. Schon früh haben sie nicht nur diesem kollektiv verdrängten Moment eine unausweichliche Sichtbarkeit verliehen. Die Verbände sind Wissende vor der Zeit. Ihre hinkende Wirksamkeit soll kein Vorwurf sein. Sie waren und sind politisch nicht am Ruder, und die energetisch-klimatische Ego-Falle, auf die sich der weiße Mann und die weiße Frau zubewegen, ist ein internationales Problem.

Nach diesem Blick auf die Großwetterlage zeichne ich einige rechtliche und gerichtliche Aspekte der Verbandsmitwirkung der letzten 30 Jahre nach.

Als das Bundesnaturschutzgesetz im Jahre 1976 einen Tag vor Weihnachten in Kraft trat, befassten sich die Verwaltungsgerichte als einem mit dem Naturschutzrecht vergleichbaren soft law nach dem Wiederaufbau gerade mit dem Denkmalschutzrecht, einem reinen Landesrecht. Die junge Richterschaft, die 68er in der Justiz, hatte Niveauangst und fragte sich, ob jeder Denkmalschutzfall eines teuren und langwierigen Sachverständigengutachtens bedarf. Was hatte die Richterschaft zu bieten? Ein bißchen Jura, ein bißchen Liebe und einen gymnasialen Kunstunterricht, der über die drei griechischen Säulenkapitelle nicht hinaus gekommen war. Und damit sollte sie über das nationale bauliche und bodenkundliche Kulturerbe entscheiden. Eine Mitwirkung von Verbänden und eine Verbandsklage gibt es im Denkmalschutzrecht nicht.

Dem Naturschutzrecht dagegen begegnete die Verwaltungsrichterschaft unaufgeregt. Geschult war man am strengen Außenbereichsrecht des damals noch gut lesbaren § 35 BBauG und den nicht minder strengen Landschaftsschutzverordnungen auf der Grundlage des Reichsnaturschutzgesetzes von 1938, dessen Vorspruch noch immer lesenswert ist und kein typisch nationalsozialistisches Unrecht darstellt. In Hessen, wo seit 1973 schon das Hess. Landschaftspflegegesetz galt, umfassten die Landschaftsschutzverordnungen zahlreiche großräumige Gebiete, teilweise über mehrere Landkreise hinweg, und insgesamt fast 50 % der Landesfläche.

Nun trat 1976 das Bundesnaturschutzrecht hinzu mit seinem Geltungsanspruch nach § 1 BNatSchG im besiedelten und unbesiedelten Bereich, mithin auf 100 % des Bundesgebiets.

Die Naturschutzverbände hatten sich ihre nun gesetzlich geregelten Mitwirkungsrechte in Naturschutzbeiräten und Verwaltungsverfahren historisch verdient. Fragloser Sach- und Fachverstand, Hand-, Blick- und Kopfarbeit in der Fläche, bereit zu monetär nicht versüßter Müdigkeit, sich mehr quälend als andere (nach Ortega y Gasset ein Merkmal von Elite), Naturbeobachtung im Maßstab 1:1 rund um die Uhr und rund um die Windrose, Bestandsaufnahmen, grüne Gummistiefel und Rote Listen, Kartierung, Gutachten, Fachliteratur (z. B. Jochen Hölzinger, Hrsg., Die Vögel Baden –Württembergs, in der Sache die Nachfolge von Buchwald/Engelhardt), Nachwuchsschulung, öffentliche Bewußtseinsbildung, ökologische Arbeitsmaterialien und vieles mehr zeichnen die Verbände aus.

Das Bundesnaturschutzgesetz blieb 1976 bei einem Mitwirkungsrecht der Verbände im Vorhinein stehen, es gab noch kein Klagerecht im Nachhinein. Bei alledem lässt sich nicht übersehen, dass das parallel wuchernde Umweltrecht dieser Jahre mit seiner Ausdifferenzierung der sektoral zuständigen Verwaltungsfachbehörden pro Schutzgut (Immissionsschutz, Wasser, Wald und Forst, Jagd, Tierschutz, Pflanzenschutz, Boden, Naturschutz) für die Verbände eher ein Nachteil war und ihnen besondere Mitwirkungslasten in Zeit und Raum auferlegte. Eine integrierte Interessenwahrnehmung war nicht mehr so leicht möglich.

Einer der ersten Fälle bei Gericht, auf den es bundesnaturschutzrechtlich ankam, war die begehrte Verbandsanerkennung der Deutschen Gesellschaft für Gartenkunst und Landschaftspflege (DGGL) nach § 29 BNatSchG 1976, jetzt § 59 BNatSchG 2002. Das Verwaltungsgericht Wiesbaden in Natur und Recht (NuR) 1984, 117 hatte die Anerkennung bestätigt und zugleich erklärt, der Hessische Landesverband der Deutschen Gebirgs- und Wandervereine, der Verband der Hessischen Sportfischer und der Landesjagdverband seien fälschlich anerkannt worden, was aber ohne Folgen blieb. Im Falle der DGGL setzte sich der

Hessische Verwaltungsgerichtshof in NuR 1986, 254 = NVwZ 1988, 543 vor allem mit der Frage auseinander, ob der Verband vorwiegend die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert. Vorwiegend ist noch mehr als überwiegend, was bei 50 % plus 1 beginnt. Wer, wie der jetzige Umweltminister, eine ökologische Industriepolitik vertritt (FAZ vom 11. 12. 2006), also einen abwägungsgestützten Gleichrang von Ökologie und Investitionszulassung, wie angemessen dies auch sein mag, käme als Gründer eines anerkannten Naturschutzverbandes nicht in Frage. Er müßte dort auch nicht zwingend als Mitglied aufgenommen werden, weil er die Ziele des Verbandes nicht uneingeschränkt unterstützt. Der Hess. VGH verneinte einen Anspruch der DGGL auf Anerkennung, wie in Hessen auch behördenseits der Verband der Zootierhändler und in Nordrhein-Westfalen der Jagdverband nicht anerkannt wurden.

Ein gerichtlicher Kraftakt war die Aufhebung einer Rabenvogelverordnung mit der Möglichkeit zum Abschuss von Rabenkrähen, Elstern und Eichelhähern, zu der die anerkannten Naturschutzverbände gesetzeswidrig nicht angehört worden waren. Die richterliche Überlegung war, dass ein nach einem strengen Anerkennungsverfahren verliehenes Mitwirkungsrecht bei seiner Verletzung leerliefe, wenn es nicht zur allein darauf beruhenden Aufhebung der Norm käme. Allgemeiner gerichtlicher Erkenntnisstand war das damals nicht, nicht mal im eigenen Gericht. Zum Teil wollte man die Partizipationserzwingung nur während des laufenden Verwaltungsverfahrens zulassen oder die unterlassene Anhörung wie im Arbeits- und Personalvertretungsrecht, wo man sich in einem ständigen Stelldichein häufig begegnet, folgenlos hinnehmen. Der rechtlichen Überlegung eines Kollegen, der fragte, ob man eine Verordnung, zu der die Verbände nicht angehört worden seien, auch aufheben müsse, wenn ihr naturschutzrechtlicher Inhalt als im Sinne der Verbände angemessen anzusehen sei, konnte man entgegenen, die Verbände seien geistig nicht so vernagelt, dass man schon vorher wisse, was sie meinten und etwa immer einem eingriffslosen Belassensschutz den Vorzug gäben. Es könne auch sein, dass sie in einer Abwägung lieber eine bestimmte Fläche drangäben, um eine andere zu bewahren.

Unterlassene Anhörung durch die zuständigen Behörden gibt es auch zulasten von ihr zur Beratung zugeordneten Naturschutzbeiräten. Dem hat die Rechtsprechung des Hess. VGH ebenfalls einen Riegel vorgeschoben und einen erfolgreichen gerichtlichen Aufruf des an sich verwaltungsinternen Anhörungsrechts anerkannt. Dabei ließ sich das Gericht davon leiten, dass die Gewährung von rechtlichem und fachlichem Gehör keine große Mühe bereitet, und wenn das Anhörungsrecht gerichtlich anerkannt ausfällt, es für lange Zeit sein kann. Der Staat entreichert sich, wenn er auf die Vorfeldbeobachtung durch die Verbände verzichtet. Hält er die Mitwirkung der Verbände kurz, muß er die Löcher selbst stopfen und anderweitig für eine angemessene Funktionserfüllung sorgen. Insgesamt kann der Staat froh sein, dass er die

Naturschutzverbände als kritische Gesprächspartner hat. Er sollte sich nicht den Ast absägen, auf dem er sitzen will und muss.

In der Sache stellt die Mitwirkung der Verbände eine Frühform der Kompensation dar. Sie sorgen für Ausgleich und Ersatz bei der staatlichen Aufgabenerfüllung, bei der Daseinsvorsorge im Naturschutz. Wie beim Ökokonto bedarf es der vorherigen behördlichen Anerkennung.

Nun zur altruistischen Verbandsklage. Sie gibt es etwa seit 1981 in Hessen und als Vereinsklage nach § 61 BNatSchG 2002. Ihre Einführung 1981 in Hessen war heftig umstritten. Professor Weyreuther, der den Sprung vom Baurechtler („Bauen im Außenbereich“, Planungsrechtliche Abwägung, Gebot der Rücksichtnahme) zum Umweltjuristen nicht geschafft hat, und Dr. Neumeyer, der spätere Präsident des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main, waren dagegen. Sie meinten, die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO aufgrund subjektiv-öffentlicher Rechte fange alle Spatzen. Das entscheidende Gegenargument war, wer überprüft eine Trasse im Staatswald und in welchem gerichtlichen Verfahren.

Sieht man sich die Planungsverfahren zur öffentlichen Infrastruktur näher an, fällt auf, dass der Staat dort eigene Hausaufgaben macht. Bestimmte staatliche Stellen begehren die Investitionszulassung, und andere staatliche Stelle entscheiden darüber. Rechtlich gesehen ist das ein In-sich-Geschäft, das einer besonderen Legitimation bedarf. Hier gibt es keine Gewaltenteilung, nur eine Funktionsteilung, und selbst die Verwaltungsgerichte sind dann nur eine weitere staatliche Stelle, der die Trassenjustiz überantwortet ist. Die Naturschutzverbände sind hier ein akzeptanzförderndes und stabilisierendes Element, die uneigennützig im Namen der Natur die Einhaltung des öffentlichen Rechts vor Gericht aufrufen können, nicht um eigene Interessen ihres Verbands durchzusetzen oder das Begehren, in der Sache eine bestimmte andere politische Entscheidung herbeizuführen. Die Verbände haben sich als Treuhandkläger verstanden, denen die Vertretung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege in besonderer Weise anvertraut worden ist (BVerwGE 87, 62, 73). Bei alledem haben die verwaltungsgerichtlichen Verbandsklagen nicht überhand genommen und die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat ihrer Menge standgehalten.

In der Sache ist die Geschichte der Verbandsklage vor Gericht eine Geschichte ihrer hinkenden Wirksamkeit. Zunächst waren es nur Stolperschritte, zwei halbe vor, ein halber zurück. Die Verbandsklage, die ein Zulässigkeitsproblem jenseits des subjektiv-öffentlichen Klagerechts lösen sollte, blieb zunächst selbst in der Zulässigkeit stecken. Die Verbandsklage geriet in Hessen in den Streit um die neue Startbahn West des Frankfurter Flughafens. Das tat ihr nicht gut. Wasser- und straßenrechtliche Verfahren, die eigentlich ein der Verbandsklage zugängliches Planfeststellungsverfahren erfordert hätten, liefen als einfaches Plangenehmi-

gungsverfahren. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat die Umgehung des ordnungsgemäßen Verfahrens und damit der möglichen Verbandsklage in einer früheren Entscheidung unbeanstandet gelassen. Ein Verbot der Umgehung in entsprechender Anwendung des § 3 Abs. 6 des Steueranpassungsgesetzes a. F. hat er ausgelassen. Nach würzkraftigen Diskussionen auf richterlichen Fortbildungsveranstaltungen, heute Qualitätszirkel genannt, änderte sich die Rechtsprechung. Auch bei Kollegialgerichten gibt es Meinungskampf. Der Gesetzgeber hat dann auch nachgezogen und rechtswidrig unterlassene Planfeststellungsbeschlüsse ausdrücklich nicht mehr verbandsklagefrei gestellt.

Bei alledem gibt es ohnehin eine rechtlich zulässige Flucht aus der Verbandsklage, indem man Straßen als Hauptverkehrszüge nicht durch Planfeststellung, sondern durch Flächennutzungs- und daraus entwickelte Bebauungspläne ermöglicht. Der Nachteil für den Investor ist dabei, dass er bei einer durch Bauleitplanung normativ befestigten Trasse nicht jeden juristischen Quadratzentimeter so genau vorherplanen kann wie dies bei einem Planfeststellungsbeschluss der Fall ist, dem zudem Konzentrationswirkung für alle betroffenen öffentliche Belange und Genehmigungen sowie Enteignungsvorwirkung zukommt. Es gibt eben auch hier keine nachteilsfreie Verbandsbenachteiligung.

Einen Zulässigkeitsstop für die Verbandsklage bedeutete auch die folgende Entscheidung. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. 04. 1993 - 7 A 3.92 - BVerwGE 92, 263 eröffnete § 36 HENatG a. F. als Landesverbandsklage nicht das Recht, gegen Maßnahmen von Bundesbehörden zu klagen. Auch wenn der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts dies anders gesehen haben mag, nützt es dem Verband in den Verfahren, die er verliert, erst einmal nichts.

Stecken blieb in der Zulässigkeit auch die sog. Robbenklage, die mit dem Hauptkläger zu 1 im Namen der Seehunde erhoben wurde, die durch giftige Einträge in die Nordsee gefährdet waren. Der toxischen Moderne konnten die Seehunde beim OVG Hamburg als zulässige Kläger nicht beikommen. Zur Debatte jener Jahre um Eigenrechte der Natur und Anthropozentrik gegen Ökozentrik steuerte Otto Schily als damaliger Rechtsanwalt den Satz bei, ein Seehund werde niemals eine Vollmacht erteilen können. Darin steckt auch, dass er seinem Anwalt niemals einen Vorschuss zahlen kann.

Die bundesrechtliche Einführung einer Klagemöglichkeit der Verbände bzw. der Vereine, wie sie jetzt genannt wurden, erfolgte mit § 61 BNatSchG 2002. Hinter den Mitwirkungsmöglichkeiten nach den §§ 58 Abs. 1, 60 Abs. 1 BNatSchG blieb sie weit zurück. In Hessen wurde die Verbandsklage im Landesrecht in der Folgezeit abgeschafft, ohne dass es zu einer gerichtlichen Bewältigung der Prozessflut gekommen wäre. Unabhängig vom jeweiligen Ausgang der betreffenden Verwaltungsprozesse sind die dem

Naturschutz günstigen Vorwirkungen des verbandlichen Klagerechts hervorzuheben. Es macht einen deutlichen Unterschied, ob die Einhaltung von Recht und Gesetz von der Verwaltung im Rahmen des Art 20 Abs. 3 GG nur appellarisch verlangt oder gerichtlich aufgerufen werden kann.

Gleichwohl ist die Verbandsklage forensisch und parlamentarisch aus ihrer juristischen Knautschzone bis heute nicht herausgekommen. So entschied das OVG Hamburg mit Beschluss vom 03.12.2004 – 1 Bf 113/04 –, das Gemeinschaftsrecht verlange nicht, ein Verbandsklagerecht zu entwickeln, um den Zielsetzungen der EWG RL 43/92 (FFH - RL) und der EWG RL 409/79 (Vogelschutz - RL) zum Erfolg zu verhelfen. Nach dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 31.07.2006 – 9 VR 11.06 – ZUR 2006, 588 ergibt sich nach ungenutztem Verstreichen der dreijährigen Anpassungsfrist des § 71 Abs. 1 BNatSchG ohne landesrechtliche Anpassung an die rahmenrechtlichen Vorgaben des § 60 BNatSchG in Sachsen für die nach § 29 BNatSchG a. F. anerkannten Naturschutzverbände eine Klagebefugnis weder nach Bundes- noch nach Landesrecht.

Verbesserungen für die Mitwirkung der Verbände brachte die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 06.09.2006 (VO) über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang von Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABL 264/13 v. 25.09.2006). Die Verordnung gilt nach Art 14 VO ab dem 28. 06.2007.

Die Umweltinformationen der Gemeinschaft sind nun, auch über das Internet, allgemein öffentlich zugänglich. Sie müssen nach Art 5 Abs. 1 VO aktuell, exakt und vergleichbar sein. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit erfolgt bei der Vorbereitung von umweltbezogenen Plänen und Programmen nach Art 9 Abs. 1 VO, wenn alle Optionen noch offen sind. Für Nichtregierungsorganisationen, die die nach Art 11 VO festgelegten Kriterien erfüllen, ermöglicht Art 10 VO einen Antrag auf interne Überprüfung von umweltrechtlichen Verwaltungsakten der Gemeinschaft – vergleichbar dem deutschen Widerspruchsrecht. Art 12 VO eröffnet den Nichtregierungsorganisationen dann konsequent ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof.

Eine richtungweisende Erweiterung der Ziele der Verbandsmitwirkung ist anzumerken, die eine integrierte Auffassung von Nachhaltigkeit und Schöpfungsschutz in den Blick rückt und Vertreter einer ökologischen Industriepolitik einer einschlägigen Verbandsgründung näher bringt. Soweit ein Verein nach deutschem Recht für seine Anerkennung nach § 59 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG noch vorwiegend die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern muss, kommt es nach Art 11 Abs. 1 b) VO für die Antragsberechtigung auf Gemeinschaftsebene auf das verbandlich vorrangig erklärte Ziel an, den Umweltschutz im

Rahmen des Umweltrechts zu fördern. Die Naturschutzverbände sollten sich daran machen, ihr Satzungsrecht entsprechend anzupassen.

Diese zuletzt genannte Zielerweiterung vom Natur- zum Umweltschutz findet sich auch in § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG – Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz/URG) vom 07.12.2006 (BGBl. I S. 2816), das am 08.12.2006 in Kraft trat. Die Verbände bzw. Vereine heißen nach den §§ 2, 3 URG nun Vereinigungen. Man kann dabei aber nicht davon ausgehen, dass die Rechtsbehelfe von Vereinigungen nach § 2 URG die Vereinsklage nach § 61 BNatSchG aufheben. Ein entsprechender Wille des Gesetzgebers, der mit dem URG die Aarhus - Konvention umzusetzen hatte, ist nicht erkennbar. Zudem sind die jeweiligen rechtlichen Voraussetzungen zu unterschiedlich und machen einander nicht entbehrlich. § 2 URG derogiert nicht als *lex posterior* § 61 BNatSchG. Die Vereine bzw. Vereinigungen haben insoweit ein Wahlrecht.

Nur anerkannte Vereinigungen können nach § 3 Abs. 1 Satz 1 URG Rechtsbehelfe nach diesem Gesetz einlegen. Die Anerkennung spricht das Umweltbundesamt aus. Dabei gelten bundes- oder landesrechtlich bereits anerkannte Naturschutzvereine als anerkannt im Sinne dieser Vorschrift. Das oben erwähnte Sachsen - Dilemma bleibt ihnen erspart. § 2 Abs. 1 Nr. 1 URG weist eine schon stark umstrittene Besonderheit auf. Eine anerkannte in- oder ausländische Vereinigung kann ohne eigene Rechtsverletzung Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO gegen eine Entscheidung oder deren Unterlassen einlegen, wenn sie geltend macht, es werde damit Rechtsvorschriften widersprochen, die dem Umweltschutz dienen, Rechte einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können. Hier findet in Abweichung von § 61 BNatSchG in der Sache eine Zusammenführung der Vereinsklage mit dem subjektiven öffentlichen Recht statt. Der Vereinigungsrechtsbehelf nach dem URG ist nun keine Treuhandklage zugunsten der Natur mehr, die sich bei Gericht nicht wehren kann, sondern eine Stellvertreterklage für verhinderte oder unwillige Einzelne, die ihren Rechtsschutz auch selbst hätten in die Hand nehmen können. Möglicherweise wird die Rechtsprechung etwa über Gesundheits-, Hygiene- oder Verbraucherschutz gewisse Modifikationen der Schutznormtheorie aussprechen. Insgesamt ist zu erwarten, dass die EU-Kommission hier wegen der wohl aarhuswidrigen Umsetzung von Gemeinschaftsrecht eingreifen wird und die Beschränkung auf eine individuelle Rechtsbetroffenheit in § 2 URG einer gerichtlichen Überprüfung unterziehen lässt.

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz ist ein einprägsames Beispiel für den hohen Grad an EU-induziertem Umweltrecht. Es bestätigt auch die angelsächsische Aussage, das kontinentale Recht sei ehrgeizig, anstrengend und unübersichtlich. Der Mitwirkung der Verbände kommt

das nicht entgegen. Sie könnten eine Vereinfachung und Entfeinerung des nationalen und internationalen Planungs- und Umweltrechts gebrauchen. Auf ihrer Seite ist es nicht ohne Weiteres einsehbar, dass oft mehrere Rechts- und Schutzregime auf der gleichen Fläche liegen. Dies erschwert die Beteiligung und Beratung. So ist etwa schon Naturschutzrecht im Wald ein unausgelotetes Thema. Auch die Umsetzung der Wasserrahmen-Richtlinie berührt den Regelungsinhalt anderer Umweltschutzbereiche. Man kann an einheitliche Umweltschutzgebiete mit unterschiedlich gestalteten Vorgaben und Regelungstiefen denken und die Siedlungsflächen dabei nicht aussparen. Das parallel wuchernde Umweltrecht könnte in einem Umweltgesetzbuch eine die Mitwirkung der Verbände fördernde neue Übersichtlichkeit und Verständlichkeit übertragen und herbeiführen.

Als Teil einer professionalisierten Öffentlichkeit nehmen die Verbände neben Staat und Wirtschaft am Schöpfungsschutz teil. Alle Akteure brauchen dazu mehr Einblicke in die Handlungs- und Arbeitswelt der jeweils anderen Seite im Maßstab 1 : 1, nicht nur im Internet. Als trainiertes Ehrenamt mit geschultem Nachwuchs und internationaler Vernetzung sowie Zugang zu Medien können die Verbände Staat und Wirtschaft belagern, ohne sie zu erobern.

**Fachliche Anforderungen an eine Naturschutzgesetzgebung**

*Prof. Dr. Andreas Mengel*

Der Beitrag von Herrn Professor Mengel ist krankheitsbedingt lediglich als Power-Point-Präsentation vorhanden und im Anhang beigefügt.

## Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Novellierung des Naturschutzrechts

*Abteilungsleiter Jochen Flasbarth, BMU*

Zu diesem Vortrag findet sich im Anhang eine Druckfassung der Power-Point-Präsentation.

### Ausgangslage

Nach 30 Jahren seines Bestehens steht das BNatSchG vor einer besonderen Herausforderung: Nur knapp 5 Jahre nachdem die letzte anspruchsvolle Novelle des BNatSchG in Kraft getreten und mittlerweile auch nach teils mühevollen Diskussionsprozessen in den meisten Ländern umgesetzt ist, steht eine erneute umfassende Neugestaltung des Naturschutzrechts an. Dies haben wir der Föderalismusreform des vergangenen Jahres zu verdanken, die in diesem Punkt völlig nachvollziehbar für den Naturschutz eine neue Kompetenzgrundlage geschaffen hat. Die bisherige Rahmengesetzgebungskompetenz wird ersetzt durch eine Vollkompetenz des Bundes, allerdings um den Preis von weitreichenden Abweichungsrechten der Länder.– **Folie 2** -.

Der Verfassungsgeber hat außerdem ein Moratorium eingeführt: dies bedeutet, dass der Bund bis Ende 2009 Zeit hat, um „ungestört“ von Abweichungsaktivitäten der Länder das bisherige Wasser- und Naturschutzrahmenrecht durch ein neues Recht auf Basis der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zu ersetzen.

Die Gesetzgebung soll durch die Abschaffung der zweigleisigen Rahmengesetzgebungskompetenz vereinfacht werden. Der Bund ist gewillt, diese Chance zu ergreifen. Wir werden das Naturschutzrecht noch in dieser Legislaturperiode in das neue Umweltgesetzbuch integrieren – und zwar in einem eigenständigen Abschnitt. Ich sehe es als einen wichtigen Beitrag zur Entbürokratisierung an, wenn sich die materiellen Vorgaben des Naturschutzes zukünftig in einem Bundesgesetz finden werden und wir nicht mehr 16 Ländergesetze benötigen, die voneinander abweichende Regelungen enthalten. Dies heißt allerdings nicht, das wir uns auf der Bundesebene anschicken, das Rad komplett neu zu erfinden. Natürlich sind bei der Neugestaltung der Eingriffsregelung oder von artenschutzrechtlichen Regelungen auch innovative Konzepte gefragt. Aber dort, wo wir im Länderrecht geeignete Regelungsmodelle finden, werden wir nicht zögern, diesen best-practise Beispielen auch zu folgen. Wir wollen dadurch auch die Kontinuität des Naturschutzes in den Ländern gewährleisten.

**Ziel der Novellierung – Folie 3 -**

Der Bund wird seine ihm durch die Verfassung übertragene Verantwortung für den Naturschutz wahrnehmen und ein bundesweit unmittelbar anwendbares Bundesnaturschutzgesetz schaffen. Ziel ist es, die wesentlichen materiellen Voraussetzungen des Naturschutzrechts im Bundesrecht zu bündeln. Abgesehen von organisatorisch-institutionellen Regelungen – also zu Behördenzuständigkeit, Naturschutzinstitutionen, Naturschutzbeiräten usw. – soll es neben dem Bundesgesetz grundsätzlicher länderrechtlicher Regelungen nicht mehr bedürfen. Dabei soll ein anspruchsvolles Schutzniveau gewahrt, bestehende Regelungen sollen zugleich vereinfacht und modernisiert werden. Unser Ziel ist es ein Gesetz zu schaffen, das auf Grund seiner identitätsstiftenden Motivation in der Bevölkerung und damit auch in den Ländern breite Akzeptanz findet.

Angestrebt wird damit ein trotz bestehender Abweichungsrechte weiterhin weitestgehend einheitlicher effektiver Schutz von Natur und Landschaft in Deutschland, der die Vielfalt der Arten und Lebensräume in Deutschland und die Schönheit seiner Landschaften bewahrt und dauerhaft sichert.

### **Leitlinien der Novellierung**

Damit dieses Ziel erreicht werden kann, soll die Novellierung anhand folgender Leitlinien erfolgen:

**Folie 4** - Der materielle Gehalt des bisherigen BNatSchG wird als Ausgangspunkt für die Novellierung im wesentlichen beibehalten: mit der Novelle 2002 hat das BNatSchG eine gründliche - aber im Vergleich zu einigen landesrechtlichen Standards auch maßvolle - Modernisierung erfahren. Die Erfahrungen in den Ländern mit der Anwendung der - landesrechtlich umgesetzten - Regelungen sind durchweg positiv, sie stoßen auf grundsätzliche Akzeptanz; insofern soll an ihnen im wesentlichen festgehalten werden. Dies gilt besonders für die folgenden Bereiche: die Regelungen zu Biotopverbund, zur guten fachlichen Praxis in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft und zur Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände und deren Klagerechten.

Die bisherigen Vorschriften werden grundsätzlich beibehalten und nur soweit verändert und ggf. ergänzt, wie dies nötig ist, um sie als Vollregelungen auszugestalten, deren unmittelbare Anwendung möglich ist.

Die Kontinuität des Naturschutzvollzugs in den Ländern wird gewährleistet durch die Übernahme der bedeutsamsten Regelungen des bisherigen reinen oder auch Rahmenrecht ausgestaltenden Landesrechts in Bundesrecht; Beispiel sind etwa Bestimmungen zum Schutz von Gewässerrandstreifen bzw. Uferzonen, die Ausgestaltung des Betretungsrechts bzw. zur Erholungsnutzung.

Dabei werden die jeweils bewährtesten Regelungsmodelle aus dem Länderrecht übernommen (best-practise-Modelle).

Regelungen organisatorisch-institutioneller Art wie etwa zu Behördenzuständigkeiten, den Einrichtungen des Naturschutzes oder den in jedem Bundesland spezifisch gewachsenen ehrenamtlichen Strukturen wie Naturschutzbeiräten, sollen den Ländern überlassen bleiben.

**Folie 5** - Die Novellierung wird als Chance für eine weitergehende Modernisierung des Naturschutzrechts genutzt, dazu werde ich gleich ausführlich vortragen.

Wo möglich werden Regelungen vereinfacht, gestrafft und übersichtlicher gestaltet und damit ein Beitrag für eine größere Klarheit und für die Vereinfachung und Effektivierung des Naturschutzrechts und seines Vollzugs insgesamt geleistet.

### **Schwerpunkte bei der Novellierung**

In dem neuen Gesetz wird sich Vieles aus dem derzeit geltenden Recht finden. Aber es wird auch einiges hinzukommen. Die verschiedenen Regelungsaufträge an die Länder, die das Gesetz derzeit noch enthält werden durch Vollregelungen ersetzt werden, orientiert – ich sagte es schon - an dem Regelungsbestand der Länder. Daneben sehen wir Neuregelungsbedarf in wichtigen Bereichen, den ich Ihnen im Folgenden kurz darstellen will. Wir stehen noch einigermaßen am Anfang unserer Überlegungen. Die nachfolgenden Ausführungen sollen die Richtung aufzeigen, in die wir derzeit denken. Die Vorstellungen, die ich Ihnen präsentiere werde, sind aber noch nicht mit konkreten einzelnen Vorschriften untersetzt.

### **Landschaftsplanung - Folie 6 -**

Die Landschaftsplanung ist für den Naturschutz wesentlich: sie gibt in umfassender Weise Auskunft über den Zustand von Natur und Landschaft. Die Landschaftsplanung ist **die** naturschutzfachliche Planung, die einen umweltmedienübergreifenden Ansatz mit sich bringt. Sie weist vorhandene Potenziale ebenso auf wie Defizite und zeigt Maßnahmen auf, wie der Zustand von Natur und Landschaft verbessert werden kann. Diesen breiten Ansatz müssen wir besser nutzen als bisher. Insbesondere im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung. Eine Landschaftsplanung, die gemäß den Inhalten des BNatSchG aufgestellt und fortgeschrieben wird, liefert im wesentlichen die Informationen, die zur Beurteilung der Umweltauswirkungen all der Vorhaben, für die es einer Strategischen Umweltprüfung bedarf, erforderlich sind. Sie ist damit als Grundlage für solche Prüfungen in besonderer Weise geeignet. Dies muss deutlicher als bisher regulatorisch erkennbar werden. Die Berücksichtigung der Landschaftsplanung als „Informationsgrundlage“ für die Strategische Umweltprüfung wird auch dazu führen, dass die von ihr formulierten Ziele und Maßnahmen bei der Bewältigung der Auswirkungen von Vorhaben stärker in den Blick genommen werden.

Die Landschaftsplanung mit all den Inhalten, die dort abgearbeitet sind, wird von vielen Seiten als im Verhältnis zu ihrem Gewinn zu aufwändig betrachtet. Landschaftsplanung wird auf umso größere Akzeptanz stoßen, je mehr sie sich künftig am vorhandenen Planungsbedarf festmacht. Dazu gehört z.B., dass sich insbesondere bei der Fortschreibung von Landschaftsplänen deren Inhalte an den Veränderungen der Gegebenheiten seit der Planaufstellung orientieren. Die kommunale Landschaftsplanung sollte ebenfalls konkreter auf die Bedürfnisse der planenden Kommune zugeschnitten sein. Dies erfordert eine flexible Handhabbarkeit der Regelungen zum Inhalt der Landschaftsplanung.

Auf die besondere Funktion der Landschaftsplanung in Bezug auf die Eingriffsregelung komme ich gleich zu sprechen.

### **Eingriffsregelung**

Die Eingriffsregelung mit ihrem Kompensationsgrundsatz ist zentrales Instrument zur flächendeckenden Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und der Erhaltung der biologischen Vielfalt. Diesem Anspruch wird sie auf Dauer nur gerecht, wenn sie entsprechend den bei ihrem Vollzug gewonnenen Erkenntnissen weiter fortentwickelt wird. Der Bundesgesetzgeber hat hier in der Novelle von 2002 einiges getan – etwa mit der Aufnahme einer Regelung zu Ersatzmaßnahmen und einer Reihe konkreter Regelungsaufträge an die Bundesländer – aber auch die Länder haben für eine stetige Fortentwicklung gesorgt und die Regelungsaufträge bzw. ihnen eröffneten Regelungsmöglichkeiten rege und kreativ genutzt. Wir, die wir die neue Vollregelungskompetenz des Bundes nutzen wollen, sind nun am Zuge, ganz im Sinne des bereits vorher von mir Ausgeführten gute, d.h. ebenso fachlich fundierte wie vollzugstaugliche Lösungen aus dem Rechtsbestand der Länder aufzugreifen. Ich will einige Beispiele nennen:

- Auf Bundesebene fehlt eine Regelung zur Ersatzgeldzahlung bei fehlender Kompensationsmöglichkeit, die in jedem Landesgesetz zu finden ist,
- notwendig ist auch die Regelung einer subsidiären Eingriffsgenehmigung für den Fall, dass für die Eingriffsregelung kein Trägerverfahren zur Verfügung steht; dies entspricht der Mehrzahl der Landesgesetze;
- wir müssen über Bestimmungen zur Sicherung des dauerhaften Erfolges von Kompensationsmaßnahmen nachdenken, um nutzlose Kompensationsmaßnahmen zu vermeiden, ggf. auch im Wege der Durchführung von Erfolgskontrollen.

In diesem Bereich bietet es sich aber auch an, innovative Instrumente aufzunehmen, für die es auf Länderebene ebenfalls legislatorische Vorbilder gibt, mit dem Ziel, die Eingriffsregelung wesentlich zu flexibilisieren und damit anwendungsfreundlicher zu gestalten etwa – **Folie 7** -:

Regelungen zu vorgezogenen, d.h. vor der Durchführung eines Eingriffs vorgenommener Maßnahmen zur Aufwertung von Natur und Landschaft (sog. „Ökokonto“), die vom Vorhabenträger nicht mehr wie bisher geplant und durchgeführt, sondern erworben werden können;

in engem Zusammenhang mit dem vorhergehenden Punkt: Vorschriften, die die Anlage sog. „Flächenpools“ fördern, also die Zusammenfassung von Kompensationsmaßnahmen in großen Maßnahmeflächen, die naturschutzfachlich qualifiziert beplant und verwaltet werden können; nachdenken kann man in diesem Zusammenhang auch darüber, Vorhabenträgern, die Kompensationsmaßnahmen in solchen Pools realisieren, einen Bonus in Form eines Abschlags von der eigentlichen Kompensationsbelastung zu gewähren; es wird ferner geprüft werden müssen, ob nicht - soweit dies im Einzelfall naturschutzfachlich sinnvoll ist um kleinteilige Kompensationsmaßnahmen zu vermeiden – auch außerhalb der vorgenannten Maßnahmen der Übergang von der Real- zur monetären Kompensation erleichtert werden muss.

### **Gebietsschutz - Folie 8 -**

Die bestehenden Vorschriften des Gebietsschutzes halte ich im Großen und Ganzen für bewährt und akzeptiert. Gleichwohl kommen punktuelle Änderungen in Betracht. So zum einen, um die Verpflichtung aus FFH- und Vogelschutzrichtlinie zum Schutz der FFH- und Vogelschutzgebiete leichter erfüllen zu können. Hier ist einerseits daran zu denken, die Regelungen zu Landschaftsschutzgebieten so zu qualifizieren, dass sie insbesondere zum Schutz der großflächigen Vogelschutzgebiete besser geeignet sind. Dem steht die Möglichkeit der Einführung einer eigenen Schutzgebietskategorie für FFH- und Vogelschutzgebiete u.U. mit einem Set geeigneter, aber im Einzelfall modifizierbarer Verbotsbestimmungen gegenüber.

Auch international werden die Standards der international anerkannten Schutzgebietskategorien fortentwickelt. Hier müssen wir Schritt halten. So überprüfen wir derzeit insbesondere die Nationalparkregelung. Nationalparke können einen wichtigen Beitrag auch zur wirtschaftlichen Entwicklung ganzer Regionen – häufig strukturschwacher Regionen – leisten. Gast- und Tourismusgewerbe profitieren vielfach von Großschutzgebieten. **So sind dort allein in den letzten 5 Jahren ca. 9000 neue Arbeitsplätze entstanden ???**. Wir wollen, dass unsere Nationalparke sich auf Augenhöhe mit international bekannten Nationalparks sehen lassen können. Dazu überprüfen wir, ob eine stärkere Anlehnung an die IUCN-Kriterien sowie – eine stärkere Mitverantwortung des Bundes – geeignete Mittel sein können. Es wäre schön, wenn unsere vielfältigen Nationalparke den Vergleich mit einem Yellowstone-Park oder auch der Serengeti nicht zu scheuen brauchen.

Bei den Naturdenkmälern denken wir zur Zeit insbesondere daran, die Unterschutzstellung auch wegen ihrer Bedeutung als Lebensstätte bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten sowie auch hier den nach den Umständen des Einzelfalls erforderlichen Umgebungsschutz zu ermöglichen. Für die meisten anderen Schutzgebietstypen ist der Umgebungsschutz seit der Novelle 2002 bereits etabliert.

### **Meeresnaturschutz - Folie 9 -**

Mit der Etablierung des Meeresnaturschutzes ist die Novelle von 2002 ebenfalls hervorgetreten. Seine Verantwortung auf diesem bis dahin zu Unrecht vernachlässigten Gebiet hat der Bund seither auch wahrgenommen. Mit der Meldung von FFH- und Vogelschutzgebieten, die insgesamt rd. 30 % der Fläche der Außenwirtschaftszone umfasst und mit der bereits 2005 erfolgten Unterschutzstellung von 2 Vogelschutzgebieten ist ein guter Anfang gemacht. Doch muss der Bund – will er seiner Verantwortung für den Naturschutz im Bereich des Meeres nachkommen – außer einer Weiterverfolgung der Unterschutzstellung der relevanten Bereiche rechtlich noch einiges voranbringen: Wir prüfen derzeit die Ausdehnung wichtiger naturschutzrechtlicher Instrumente auf die AWZ, insbesondere für die Eingriffsregelung und das Recht des Artenschutzes; Es müssen Regelungen zum Vollzug des Naturschutzrechts in der AWZ geschaffen bzw. verbessert werden. Hier geht es insbesondere um Regelungen zur Beteiligung des Bundesamtes für Naturschutz bei behördlichen Maßnahmen in der AWZ und zur Überwachung der Einhaltung von Schutzgebietsvorschriften in dieser Zone. Schließlich prüfen wir die Einführung eines rechtlichen Rahmens für das Integrierte Küstenzonenmanagement.

### **Artenschutz – Folie 10 -:**

Kommen wir nun zum Bereich des Artenschutzes. Wie die meisten von Ihnen wissen, sind wir hier in einem aktuellen Gesetzgebungsverfahren dabei, unser bisheriges Recht wie vom EuGH in seinem Urteil C 98/03 verlangt, in zentralen Bereichen umzugestalten. Hierzu streben wir einen Kabinettsbeschluss im kommenden Februar an.

Doch dabei soll es nicht bleiben: im Rahmen der „Großen Novelle“ werden wir uns mit dem Thema erneut auseinandersetzen. Dabei wird es um das Thema „invasive Arten“ gehen: das sind nicht heimische Arten, deren Ausbreitung die biologische Vielfalt bzw. die Schutzgüter des Naturschutzes und die Biodiversität gefährden. Ihnen allen bekannt sind aus der Pflanzenwelt wahrscheinlich Großer Bärenklau, bei den Tieren macht die Quallenart „Meerwallnuss“ immer wieder von sich reden.

Invasive Arten werden international zunehmend als Gefahr für die biologische Vielfalt erkannt und mit entsprechenden Regelungen bedacht. Weltweit sind sie nach der

Lebensraumzerstörung der wichtigste Faktor für den Artenverlust, auch wenn in Deutschland die Anzahl der problematischen Arten (noch) vergleichsweise gering ist. Deshalb aber gilt es jetzt zu handeln. Zu ihrem Vordringen ist auf mehreren Ebenen anzusetzen, wobei Voraussetzung dafür die Kenntnis über die im Vordringen begriffenen Arten ist, die wir vor allem in der Ausgestaltung eines Frühwarnsystems verbessern müssen. Rechtlich wird es vor allem um Meldepflichten, Haltungs-, Besitz-, Zucht-, Transportverbote, aber auch um Abgabe- und Vermarktungsverbote gehen.

Weiterhin wollen wir uns um die Problematik der national gefährdeten Arten kümmern. Dieses Problem ist in der derzeitigen Novellierung mit Blick auf die „Große Novelle“ ausgespart worden. Es gilt zum einen, das genaue Artenspektrum festzulegen, aber auch, einen ebenso wirksamen wie gut vollziehbaren Schutz zu organisieren.

### **Sonstiges – Folie 11 -:**

Der verfassungsrechtlich neue Begriff der Allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG bedarf einer konkretisierenden Ausgestaltung in Form von Regelungen, die den abweichungsfesten Kerngehalt der Materien des Naturschutzrechts bestimmen.

Weiter ist es uns darum zu tun, - und damit greife ich dem vor, was ich nachfolgend noch kurz vorstellen möchte – den mit der Erstellung der für naturschutzrechtliche Prüfungsverfahren verbundenen Aufwand insbesondere bei der Eingriffsregelung, der FFH-Verträglichkeitsprüfung und den artenschutzrechtlichen Prüfungen zu reduzieren. Hier sind Potenziale für eine bessere Abstimmung der Prüfungsverfahren untereinander unter Einbeziehung von Strategischer Umweltprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Schaffung des UGB, in das Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung mit einbezogen sein werden, bietet die ideale Gelegenheit, diese Regelungsbereiche möglichst gut aufeinander abzustimmen.

### **Standardkostenmodell – Folie 12 - :**

Das Bundeskabinett hat im April 2006 das Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung beschlossen. Bei neuen Gesetzen ab 1.12.2006 sind die zu erwartenden Bürokratiekosten auszuweisen. Danach ist vorgesehen, mit Hilfe des Standardkostenmodells (kurz gesagt: SKM) zunächst die der Wirtschaft entstehenden Bürokratiekosten zu ermitteln, die durch gesetzlich vorgegebene Informationspflichten (z.B. Anträge, Formulare, Statistiken, Nachweise) verursacht werden.

Dieses gilt natürlich auch für die Novellierung des BNatschG im Rahmen der Erarbeitung des Umweltgesetzbuches. Deshalb wurden zunächst in einem ersten Schritt sämtliche

Informationspflichten, die sich aus dem BNatschG ergeben, ermittelt. Insgesamt wurden dabei 24 Informationspflichten identifiziert, wie z.B die Angaben zur FFH-Verträglichkeitsprüfung, die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung oder Pflicht zur Vorlage einer Sachverständigenbescheinigung bei der Ein- und Ausfuhr von Tieren und Pflanzen, um nur einige zu nennen.

Insgesamt wurden durch alle Bundesressorts rd. 9800 Informationspflichten der Wirtschaft festgestellt, die im Mittel der internationalen Vergleichswerte liegen. Rein anzahlmäßig stehen 1. BMF mit 3052 und 2. BMWi mit 1573 deutlich vor 3. BMU mit 1089 an der Tabellenspitze. Die reine Anzahl der Informationspflichten lässt jedoch noch keinen Rückschluss auf die Höhe und Verteilung der tatsächlichen Belastung auf die Wirtschaft zu. Diese soll nun in einem zweiten Schritt vom statistischen Bundesamt in einem Verfahren, dass ich hier nicht näher erläutern möchte, gemessen werden.

Unsere Aufgabe besteht darin, die für die Berechnung erforderlichen Daten wie Übermittlungshäufigkeit und Anzahl der betroffenen Unternehmen dem Statistischen Bundesamt mitzuteilen, die dann aus einem „Formelmix aus Menge mal Preis“ die Bürokratiekosten ermitteln.

Da uns nicht immer die notwendigen Angaben vorliegen, wie viele Anträge im Jahr gestellt, wie viele Genehmigungen erteilt, wie häufig Statistiken gemeldet werden usw., hoffen wir auf Ihre Unterstützung im Interesse eines gemeinsamen Ziels: Bürokratie zugunsten des Naturschutzes abzubauen.

Anrede,

ich komme zum Ende. Das Programm, das wir uns vorgenommen haben, ist sehr anspruchsvoll. Denn alleine die Umgestaltung des Rahmenrechts in eine unmittelbar geltende Vollregelung wird noch manche Kopfschmerzen bereiten. Schwierige rechtliche Fragen werden zu beantworten sein: was geschieht z. B. mit dem bisherigen Landesrecht, soweit es von dem dann neuen Bundesrecht abweicht?

Innovative neue Konzepte sind – natürlich – immer gefragt.

Wir betreten mit der Föderalismusreform in mancher Hinsicht Neuland. Nach 30 Jahren BNatSchG wird ein neues Kapitel aufgeschlagen.

Nur an einem Ergebnis wird sich auch weiterhin nichts ändern:

Natur wird auch weiterhin Recht haben.

### 30 Jahre BNatSchG

*Zusammenfassung der Vorträge und Diskussionen  
von Herrn Dr. iur. Erich Gassner*

In **historischer Hinsicht** wurden markante Entwicklungslinien nachgezeichnet. Auf Bundesebene war nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dass das Reichsnaturschutzgesetz von 1935 als Landesrecht fortgelte, ein Gesetzgebungsdefizit entstanden. Dieses zu beseitigen, war nach der Verfassungslage nur durch ein Rahmengesetz möglich, was dem Bund, der ein Vollgesetz anstrebte, zu wenig war. Erst 1976 konnte die Bund/Länder-Pattsituation vor allem +dank der Initiative des zuständigen Bundestagsausschusses überwunden werden. Es wurde ein Rahmengesetz mit beachtlichen Anteilen unmittelbar geltenden Rechts erlassen. Der Konflikt zwischen Agrarwirtschaft und Naturschutz wurde durch Kompromisse, die im Vermittlungsausschuss gefunden wurden, (notdürftig) überbrückt.

**Seitens der Länder** wurden insbesondere fehlende gesetzliche Verpflichtungen zur Bereitstellung von Grundstücken für den Naturschutz seitens des Bundes, zum Biotopschutz, vor allem aber „das letzte Wort“ der Bundesfachbehörde bei Bund/Länderkonflikten in Eingriffsfällen beklagt. Allerdings wurde auch großer Wert auf die Beiträge der Länder zur Entstehung des BNatSchG 1976 gelegt und anerkannt, dass die Länder vor allem nach der Vorlage des Bundesratsentwurfs intensiv am Gesetzgebungsverfahren beteiligt waren.

Was den Themenbereich der **Eingriffsregelung** betrifft, so stellt sich diese als allgemeiner Grundsatz dar, welcher eine einheitliche Anwendung dieser Querschnittsregelung in allen Eingriffsfällen sichert und das Verursacherprinzip als praktikablen Rahmen etabliert. Der Gefahr, die Eingriffsregelung als Finanzierungsquelle zu missbrauchen, soll die eindeutige Vorgabe entgegenwirken, dass Ersatzzahlungen in Geld nur dann verlangt werden dürfen, wenn physisch-reale Kompensationen nicht realisierbar sind. Die Probleme bei der Beschaffung von Flächen für Ausgleich und Ersatz sowie bei den Sonderregelungen im Bauplanungsrecht und auf der Ebene der Bewertung von erheblichen Beeinträchtigungen stellen Herausforderungen dar, die nicht unüberwindbar erscheinen. Vorrangig ist die Notwendigkeit stärkerer Standardisierung (Stichwort: TA Eingriffe in Natur und Landschaft), die Minderung von Flächenzerschneidungen und die Sicherung des Kompensationserfolges. Nicht vergessen ist das (alte) Wunschziel eines eigenständigen Genehmigungstatbestands für Eingriffe in Natur und Landschaft.

In Bezug auf den **Gebietsschutz** haben sich die spezifischen Schutzkategorien als wertvolle „Rückenstütze“ des Naturschutzes erwiesen, auch das (nach der Wende eingeführte) Biosphärenreservat. Die spezifischen Schutzzwecke und –instrumente bringen den Umgang

mit den Gebieten von vornherein auf den (entscheidenden) Punkt. Es gibt durchaus Erfolgsgeschichten, z.B. in Bezug auf Großschutzgebiete in Brandenburg oder Mecklenburg-Vorpommern. Weiterführend ist mit Sicherheit das europäische kohärente ökologische Netz der Natura 2000-Gebiete. Die Konkretisierung des Schutzzweckes in der Verordnung muss der (offenen) dynamischen Entwicklung eines Naturgebietes Rechnung tragen, um – in Zukunft – die erforderliche Flexibilität zu sichern. Die Fixierung auf eine einzige Art kann sich – im Nachhinein – als verfehlt erweisen. Was den **Artenschutz** anlangt, so zeigt sich in praktischer Hinsicht immer wieder, dass extreme artenschutzrechtliche Forderungen Pyrrhussiegen gleichen und ein „Roll back“ des Artenschutzes zur Folge haben können. Stets ist daran zu denken, dass Artenschutz auf die Akzeptanz durch die Bevölkerung angewiesen ist.

Die **Mitwirkung der Verbände** wurde als notwendig, aber nicht hinreichend erkannt. Die Naturschutzverbände haben sich die im BNatSchG von 1976 verankerten Mitwirkungsrechte verdient – nicht nur durch ihren Sachverstand, sondern auch durch ihren frühen Einsatz für Natur und Landschaft. Sie hatten jedoch bis 2002 nur das Recht der Mitwirkung im Vorhinein, kein Klagerecht im Nachhinein. Zudem war und ist das Recht auf bestimmte Formen hoheitlicher Entscheidungen beschränkt. Hinzukommen immer mehr sektoral ausdifferenzierte Umweltfachgesetze und Umweltfachbehörden, was eine integrierte Interessenwahrnehmung seitens der Verbände nicht erleichtert. Die Geschichte der Verbandsmitwirkung ist durch eine bemerkenswerte Zurückhaltung der Verwaltungsgerichte geprägt, die erst allmählich den Versuchen entgegentraten, die Mitwirkungsrechte der Verbände (aber auch der Naturschutzbeiräte) zu unterlaufen. So wurde die Rabenvogelverordnung vom Hessischen VGH aufgehoben, weil die Naturschutzverbände nicht angehört worden sind. Das gleiche Gericht hob die Anerkennung eines Verbandes auf, der nicht vorwiegend die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert. Auch wurde erst spät die Umgehung der Verbandsklage durch die Wahl nicht beklagbarer Entscheidungsformen sanktioniert. Zur hinkenden Wirksamkeit gehörte auch, dass Planfeststellungsbeschlüsse von Bundesbehörden nicht Gegenstand von landesrechtlich zugelassenen Verbandsklagen sein konnten.

Positiv ist vor allem die Vorwirkung der Verbandsklage zu verbuchen. Soweit sie tatsächlich erhoben wurde, hat sie keineswegs zu einer Überflutung der Gerichte geführt. Durch das BNatSchG 2002 bundesgesetzlich eingeführt, steht sie selbständig neben den Ende 2006 – durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – bereitgestellten Rechtsbehelfen gegen Entscheidungen, welche den UVP- und IVU-Richtlinien der EG unterfallen. Als Mittel gegen die zunehmend komplexer werdende Rechtslage – etwa im Hinblick auf unterschiedliche Rechts- und Schutzregimes auf ein und derselben Fläche – wurde erwogen, über einheitliche Umweltschutzgebiete nachzudenken.

Zu den **fachlichen Anforderungen an die Naturschutzgesetzgebung** wurden verschiedene Rationalisierungsschritte gefordert:

Zielnormen sollen gesetzliche Zielfestlegungen vorgeben, Steuerungsnormen sollen die Mittel zur Erreichung der Ziele benennen, seien es Maßnahmen des Ordnungsrechts, seien es Verträge. Kontextnormen stärken die Zielerreichung etwa durch Landschaftsplanungen, gemeindliche Vorkaufsrechte etc.. In der Sache wurde wie folgt differenziert: Diversität, Raumbezug sowie Erleben und Wahrnehmen. Besonderer Wert wurde auf einen präzisen Schutzgutbegriff gelegt. Was soll beispielsweise unter Landschaft verstanden werden?

**Neue Perspektiven des Naturschutzrechts** eröffnet vor allem die Novellierung des Grundgesetzes, die auch das Naturschutzrecht in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes gibt, allerdings nach Ablauf der Übergangsfrist – 31. Dezember 2009 – in bestimmten Punkten Abweichungen der Länder zulässt. Folglich strebt der Bund alsbald Vollregelungen an für die Landschaftsplanung, die Eingriffsregelung – sie wird als allgemeiner Grundsatz begriffen und daher als abweichungsfest angesehen -, den Gebietsschutz, die FFH- und Vogelschutzgebiete, die internationalen Anforderungen an den Naturschutz (beispielsweise seitens der IUCN, artenschutzrechtlicher Abkommen), den Meeresnaturschutz, den Artenschutz, allgemeine Grundsätze, Regelungen zur Vermeidung von Doppelprüfungen (Eingriffsregelung, Artenschutz, FFH-Gebietsschutz, UVP, SUP, etc.) und diverse Berichtspflichten.

Die Vorträge und die anschließenden Diskussionen vermitteln – trotz mancher Kritik im Einzelnen – im Großen und Ganzen eine Aufbruchstimmung, die sicherlich durch die Novelle zum Grundgesetz und die Chance eines Umweltgesetzbuches beflügelt wird.

Anhang:

Druckfassung der Power-Point-Präsentationen zu den Vorträgen

- **Arten- und Gebietsschutz**

*Prof. Dr. Matthias Freude, Präsident des Landesumweltamtes  
Brandenburg*

- **Fachliche Anforderungen an eine Naturschutzgesetzgebung**

*Prof. Dr. Andreas Mengel*

- **Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Novellierung des  
Naturschutzrechts**

*Abteilungsleiter Jochen Flasbarth, BMU*