

Denkanstöße

Naturschutz und Wissenschaft

Heft 8 | April 2010



Sorting
specimens

Stiftung Natur und Umwelt
Rheinland-Pfalz



5 | Vorwort

Margit Conrad | Vorstandsvorsitzende der Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz |
Staatsministerin für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz

6 | Naturschutz zwischen Wissenschaft und Praxis.

Vom Umgang mit einer veränderlichen Natur

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Haber | Wissenschaftszentrum Weihenstephan | TU München

18 | Thesen zu aktuellen Begründungen und Strategien des professionellen Naturschutzes in Deutschland.

Prof. Dipl.-Ing. Klaus Werk | Umweltrecht und Planungsinstrumente | FH Wiesbaden

30 | Naturschutz in der Praxis der Eingriffsverwaltung.

Im Spannungsfeld zwischen rechtlichen Anforderungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen

Dipl.-Ing. Helmut Schneider | Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz

36 | Verwissenschaftlichung des Naturschutzrechts und richterliche Verantwortung.

Zum Umgang der Juristen mit ökologischen Erkenntnissen

Prof. em. Dr. Eckard Rehbinder | Wirtschaftsrecht, Umweltrecht und Rechtsvergleichung | Universität Frankfurt/Main

50 | Naturschutz und Rechtsextremismus.

Historische und aktuelle Befunde

Dr. Nils M. Franke | Wissenschaftliches Büro Leipzig | Institut für Geographie Hamburg

54 | Naturschutz und Soziologie – Chimäre oder Oxymoron.

Dr. Uwe Pfenning | Umwelt- und Techniksoziologie | Universität Stuttgart

64 | Naturschutzkonzepte im Wandel – notwendige Dynamik oder Preisgabe genuiner Ziele?

Prof. Dr. Hubert Weiger | BUND Bundesvorsitzender

Dr. Christine Margraf | BUND Naturschutz in Bayern e.V.

69 | Referentinnen und Referenten

71 | Impressum



Vorwort I

Liebe Leserinnen und Leser,

»Naturschutz und Wissenschaft« – das war der Titel der interdisziplinären Ringvorlesung des Studium generale der Johannes Gutenberg-Universität Mainz im Wintersemester 2008/2009, die in Zusammenarbeit mit der Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz und dem Umweltministerium konzipiert und durchgeführt wurde.

Das Thema ist beileibe nicht nur von akademischem Interesse: Vielmehr brennt es der Naturschutzverwaltung ebenso auf den Nägeln wie den Naturschutzvereinen. Das hat mit dem Spannungsverhältnis zwischen wissenschaftlichen Befunden, Erkenntnissen und Konzepten und der Notwendigkeit, dass sich Verwaltung an Recht und Gesetz hält, zu tun. Diese Anforderung – in einem Rechtsstaat selbstverständlich – zwingt dazu, wissenschaftliche Befunde, Erkenntnisse und Konzepte in Verwaltungssprache und Verwaltungshandeln zu »übersetzen«: eindeutig, mit klaren, praktikablen Regelungen und Bewertungsmaßstäben. Da die Naturschutzverwaltung sich mit Natur und Landschaft beschäftigt, die sich durch dynamische Veränderungen und Wechselwirkungen auszeichnen, ist die Verwirklichung dieses Anspruchs mit einigen Herausforderungen verbunden.

Der Naturschutz versteht sich aktuell als eine Disziplin, die ihre Ziele und Konzepte in weiten Teilen auf Basis der Leitwissenschaft Ökologie begründet. Ein Indiz hierfür ist die naturwissenschaftliche Sprache, die die aktuelle Gesetzgebung zum Naturschutz prägt: Das Verbot der »Verschlechterung des günstigen Erhaltungszustandes einer lokalen Population« sei hier als Beispiel aus dem Bundesnaturschutzgesetz genannt.

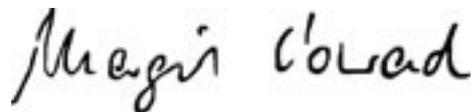
Erkennbar werden hier Begriffe der Biologie und Ökologie genutzt und Kenntnisse der mit diesen Begriffen bezeichneten Konzepte sowie ihre Stimmigkeit vorausgesetzt.

Konzepte, die sich – der Sprache nach – naturwissenschaftlich begründen und darüber hinaus Allgemeinverbindlichkeit verlangen, müssen stimmen: Sie müssen wissenschaftlich begründet sein und von daher ihre Legitimation beziehen. Die Vorlesungsreihe griff damit ein Thema auf, das – direkt oder indirekt – viele Diskussionen im aktuellen Naturschutz, insbesondere um die Umsetzung der Flora-Fauna-Habitatrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft – antreibt.

Die Veranstaltungsreihe hat die Auffassungen von Wissenschaftlern unterschiedlicher Disziplinen, des Verwaltungs- und privat organisierten Naturschutzes mit denen eines Vertreters des Berufsverbandes zusammengeführt. Die in diesem Heft dokumentierten Beiträge zeigen die große Spannweite der Herangehensweisen an das Thema, entsprechende Erfahrungshorizonte und Erwartungshorizonte sowie Wissensdifferenzen auf.

Ich freue mich sehr darüber, dass es mit diesem Heft gelingt, auch allen Interessierten, die die Veranstaltungsreihe ganz oder teilweise versäumt haben, die einzelnen Beiträge zugänglich zu machen.

Beim Lesen wünsche ich Ihnen viel Freude.



Margit Conrad | Vorsitzende des Vorstands | Staatsministerin für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz

A wooden observation tower stands in a dense forest. The tower has a ladder leading up to a platform with a dark roof. The forest floor is covered with moss and fallen leaves, and sunlight filters through the trees.

Naturschutz zwischen Wissenschaft und Praxis.

Vom Umgang mit einer veränderlichen Natur

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Haber | Wissenschaftszentrum Weihenstephan | TU München

Zusammenfassung | Naturschutz stößt trotz seiner Popularität und emotionalen Macht in der Praxis auf mehrere schwer überwindbare Hindernisse. Der Mensch ist stets im Widerstreit zwischen seinem biologischen und geistigen Wesen und damit zwischen Nutzen und Schützen der Natur; letzteres ist an ein durch Naturnutzung (und -belastung) erzieltes Wohlstandsniveau gebunden. Dieses beruht historisch auf unumkehrbaren kulturellen Entwicklungen und Abhängigkeiten: von Brennstoffen als Energiebasis, von Landwirtschaft, städtischer Lebensweise, Maschinerisierung, deren Erfolge Zahl und Ansprüche der Bevölkerung auf Kosten der Natur steigerten. Die Natur ist, auch in Gestalt der Landschaft oder Biodiversität, in ständiger, durch die Menschen noch verstärkter Veränderung und erlaubt daher, auch wegen ihrer Vieldeutigkeit, keine für den Schutz geeignete Bezugszustände. Naturschutzziele sind intern strittig, zwischen Arten, Landschaft, Wildnis, und stehen in der Konkurrenz von Umwelt-, Klima-, Gesundheits- und Verbraucherschutz, für die es klare Grenzwerte und mehr Geldmittel gibt. Um den »richtigen« Umgang mit Natur, der nicht nur auf Schutz beruht, muss ständig gerungen werden.

Abstract | Nature protection is popular and emotionally powerful, but its implementation hits upon several hardly surmountable obstacles. Humans are always in conflict between their biological and spiritual being, hence between exploiting and protecting nature; the first creates material well-being which presupposes a sense for the latter. The present standard of living results from irreversible cultural developments and dependencies: fuel as main energy source, agriculture, urban living, machines, all of them successfully increasing both numbers and demands of human population at the expense of nature. Nature itself, also figuring as landscape or biodiversity, exhibits continual change further enhanced by humans, and therefore does not provide a clear reference base for protection goals, also because of its manifold aspects. Conservationists are engaged in internal disputes about their aims, between species, landscapes, wilderness, and have to compete with protection measures for environment, climate, human health and consumers' security, all of them favoured by clear threshold limits and greater financial support. The »right« handling of nature, that is more than only protecting it, will remain the subject of contending efforts.

Naturschutz ist eine von mehreren Formen des menschlichen Umgangs mit der Natur – historisch die jüngste, aber mit weit zurück reichenden Wurzeln. In Gesellschaften oder Ländern mit hohem materiellen Wohlstand und guter allgemeiner Bildung genießt Naturschutz große Popularität, die allerdings bei sinkendem Wohlstand und sozialen Problemen wieder zu schwinden droht.

Wer sich aus wissenschaftlicher Sicht mit Naturschutz befasst und ihn richtig verstehen will, muss von der Natur des – oder im! – Menschen ausgehen. Denn sie bestimmt sein Verhältnis zu der Natur »um ihn herum«. Menschen haben eine Doppelnatur:

- Sie sind *biologische* Wesen, angetrieben von allen dafür typischen Überlebens-Instinkten, insbesondere der höheren Tiere –
- und zugleich *geistige* Wesen, begabt mit Vernunft, Vorausschau und bewussten Gefühlen, sowie mit der Fähigkeit, ihre biologischen Instinkte zu beherrschen oder über sie hinauszugehen. (Wann und wie oft von dieser Fähigkeit Gebrauch gemacht wird, ist auch für den Naturschutz eine entscheidende Frage!)

Instinkt und Intellekt stehen also stets im Konflikt zueinander, nicht nur zwischen den Menschen, sondern auch in jedem Individuum.

Für einen vom geistigen Wesen geleiteten Menschen ist sein biologisches Wesen, also seine stammesgeschichtliche »Natur« eine oft als untragbar empfundene Last. Erwähnt sei nur die Last der Heterotrophie, nämlich auf Kosten und zum Schaden anderer Lebewesen leben zu müssen. In der Regel verdrängen wir diese Untragbarkeit, wenn sie uns überhaupt bewusst ist; denn das Geistige im Menschen schätzt ja andere Lebewesen, freut sich an ihrem Anblick, ihren Lauten, ihren Düften – und erzeugt ein schlechtes Gewissen, wenn das Biologische im Menschen diese Lebewesen schädigen oder töten muss. Doch jeder geistige Vorgang wird biologisch begleitet – und umgekehrt. Die aus der Steinzeit überlieferten, eindrucksvollen Höhlenmalereien sind frühe Zeugnisse für das menschliche Empfinden der Schönheit und Wunder der Natur. Die Tiere, die gejagt, verzehrt und zum Teil sogar ausgerottet wurden, dienten auch als Motive künstlerischer Darstellung – die »Last der Heterotrophie« kam also

schon früh zum Ausdruck. Hier liegt der Ursprung von Naturreligionen, Tabus oder Heiligungen einzelner Organismen oder Arten (und wohl auch ein erster Keim des Naturschutzes).

Das Doppelwesen der Menschen kommt auch in der Menschheitsgeschichte zum Ausdruck. Die Menschen leb(t)en

- circa 40.000 Generationen *in, mit* und *von* der Natur – als Sammler, Jäger und Verzehrter,
- seit rund 600 (in Mitteleuropa 325) Generationen *gegen* die (wilde) Natur – als Landwirte,
- seit sechs Generationen auch *für* die Natur – als naturliebende, von den Landwirten gut ernährte Städter (eine Generation jeweils als dreißig Jahre gerechnet).

Natur heißt Wandel, in ständiger Evolution – und das gilt auch für den Menschen und seine beiden widerstrebenden Naturen. Hunger und Durst, Selbsterhaltungs- und Fortpflanzungstrieb haben jedoch alle Menschen stets beherrscht und geben daher letztlich der *Nutzung* der sie umgebenden Natur Vorrang vor ihrem Schutz. Im besten Falle schützt man sie, um sie immer wieder zu nutzen, so wie viele heutige Jäger ihr Wild nicht nur bejagen, sondern auch »hegen«. Die Entwicklung von Werkzeugen, Techniken, Energiequellen diente stets der *Naturnutzung* und wurde geradezu von ihr angetrieben.

Werfen wir aus unserer eurozentrischen Einstellung, die uns trotz Globalisierung beherrscht, einen Blick auf die Geographie der Menschheitsgeschichte. Von ihrem wahrscheinlichen Ursprungsgebiet im Osten Afrikas haben sich die Menschen schubweise in alle Kontinente der Erde ausgebreitet [Gunz et al. 2009], und zwar schon in der Sammler-Jäger-Zeit, wobei sich letztlich nur eine Hominiden-Art, *Homo sapiens*, durchsetzte. Im Kontext der unterschiedlichen Gegebenheiten der Natur, welche die Menschen in den Erdteilen vorfanden, sich daran anpassten und sie immer mehr zu ihren Gunsten veränderten, bildeten sich die verschiedenen Menschheitskulturen mit jeweils anderer Einstellung zur umgebenden Natur aus – doch immer auch bezogen auf ihre innere, biologische Natur. Man kann zu Recht sagen, dass aus der Natur-Art *Homo sapiens*, die als solche trotz äußerlicher Verschiedenheiten eine biologische Einheit geblieben ist, verschiedene »Kultur-Spezies« entstanden sind. Für einen globalen Naturschutz birgt dies manche Schwierigkeiten und Probleme.

Dem menschlichen Intellekt, mit dessen Hilfe sich die frühen Menschen in der umgebenden Natur besser als

andere Organismen zu behaupten und durchzusetzen suchten, sind zwei grundlegende, ja schicksalhafte Erfindungen zu verdanken, die unser Leben bis heute bestimmen: die Beherrschung des Feuers, die eine zusätzliche (zur Sonne) und viel wirkungsvollere Energieversorgung erschloss, und die Umstellung vom Sammeln und Jagen der Nahrung auf Pflanzenbau und Tierhaltung, das heißt auf Landwirtschaft | Haber 2007c. Die Ergebnisse und Folgen beider Erfindungen sind unumkehrbar. Sie bedeuten schwere, ja zerstörerische Eingriffe in die gewachsene Natur, die nicht wieder gutzumachen sind. Sie schufen außerdem bleibende Abhängigkeiten: Feuer bzw. Energie von Brennstoffen (jahrtausendlang nur Holz), Pflanzenbau von geeigneten Böden, Tierhaltung von Weideland und Futter. Sie bewirkten, weil sie insgesamt erfolgreich waren, eine ständige Vermehrung der menschlichen Bevölkerung und eine Zunahme der individuellen und kollektiven Ansprüche an die naturgegebenen Ressourcen. Auf einer endlichen Landfläche konnte dies nur auf Kosten aller übrigen, nicht in die Dienste der Menschen gestellten Lebewesen geschehen. Hier liegt ein Grundproblem jeden Naturschutzes.

Ich beziehe diese prinzipiellen Veränderungen – oder Eingriffe in den Planeten – hier vor allem auf den Übergang zur Landwirtschaft vor rund 6500 Jahren (in Mitteleuropa). Mit dieser einzigartigen, wohl wichtigsten Stufe der kulturellen Evolution wandelte sich die von Sammlern und Jägern praktizierte *Naturnutzung* zur heute üblichen *Landnutzung*. Aus den – kulturell schon differenzierten – Sammler-Jäger-Gemeinschaften entstanden selbstversorgende Agrargemeinschaften. Erst damit schuf sich der Mensch »seine« Umwelt – auf Kosten der Umwelten aller anderen Lebewesen –, indem er dem Land, das er sich dazu aneignete, zuerst materielle und rationale, und zuletzt auch immaterielle, emotionale Zwecke zuwies. Nur: zwischen den Kulturen und sogar zwischen den Individuen sind die Zwecke verschieden und wechseln im Vorrang! In jedem Falle unterschieden die Menschen von nun an eine *wilde*, gefährliche von einer *domestizierten* Natur als ihrer neuen Lebensgrundlage, die zwar aus der wilden Natur stammte, aber nun ständig gegen diese verteidigt, also vor ihr geschützt werden musste. »Naturschutz« – wenn es diesen Begriff damals schon gegeben hätte – war Schutz vor der »wildem« Natur, im Acker-, Garten- oder Pflanzenbau heute »Pflanzenschutz« genannt!

Als die landwirtschaftliche Erzeugung den Eigenbedarf der Agrargemeinschaften überschritt, Nahrungsmittel also zur »Ware« werden konnten, begann eine wiederum irreversible Teilung der Menschheit in Landwirte (Erzeuger) und Nicht-Landwirte (Verbraucher), die zur Trennung – aber gegenseitiger Abhängigkeit – von Land und Stadt führte. Die Nicht-Landwirte übernahmen die kulturell-zivilisatorisch-technische Entwicklung, die über die Agrarkultur hinaus zur Stadtkultur und zur Bildung der eigentlichen menschlichen Gesellschaft(en) führte. Agrarkultur (»Landeskultur«) kämpft ständig, und zwar bis heute und in alle Zukunft, gegen die »wilde« Natur; Stadtkultur – die dieser Wildheit weniger ausgesetzt ist – entdeckt die erfreulichen, genussvollen Seiten der Natur und lernt sie schätzen. »Natur« bekam damit unterschiedliche, ja widersprüchliche Aspekte.

Bemerkenswert in Bezug auf Naturschutz ist auch, dass in einem, wohl dem wichtigsten, Ursprungsgebiet der Landwirtschaft, im Vorderen Orient oder Nahen Osten, nacheinander drei monotheistische Religionen entstanden und die Naturreligionen ablösten. Dennoch blieben Reste bis heute erhalten, wie sie z. B. in der Verehrung alter Bäume zum Ausdruck kommen. Der Mönch Bonifatius, der im 7. Jahrhundert die Sachsen zum Christentum bekehren wollte, fällt eine dem Gott Donar geweihte alte Eiche öffentlich als »heidnisches« Symbol. Die Natur war die Schöpfung eines einzigen Gottes und war nur über ihn zu respektieren, nicht über ihre Bestandteile.

Doch für den in Gemälden künstlerisch dargestellten, städtischen Blick in das umgebende Land verwendeten die Maler den Begriff »Landschaft«, der sich damit zu dem Wort »Natur« gesellte, es begleitet oder ersetzt – und auch ästhetisiert. Seitdem wird ständig über die Bedeutung von »Natur« diskutiert |Haber 2008.

Was ist mit ihr gemeint?

- ... die landschaftliche, wilde, gezähmte, gestaltete, kultivierte, intakte, unbelebte, lebende, nutzbare ... Natur?
- ... oder ihre Vielfalt, Schönheit oder Eigenart?
- Dient sie utilitaristischen, ästhetischen, ethischen, sozialpolitischen oder wissenschaftlichen Zwecken?
- ... und: wie viel davon muss es jeweils sein?

Alles darin zeigt »Vielfalt« – und fordert damit Auswahl, Wertungen und Prioritäten!

Die moderne Naturwissenschaft begann – bald nach den ersten Landschaftsgemälden – zu Beginn der Neuzeit

mit der Erforschung der *unbelebten* Natur in ihrer Berechenbarkeit und Zeitlosigkeit |Haber 2007a. Aus ihren rationalen Ergebnissen erwachsen Technik, Naturbeherrschung, Aufklärung mit freien Individuen (Homo oeconomicus) und freier Marktwirtschaft. Die lebende Natur wurde nur beschrieben und systematisiert (in fast vollendeter Weise von Linné), aber nicht richtig verstanden und – zu ihrem Nachteil! – den Maßstäben der berechnenden, als »exakt« bezeichneten Naturwissenschaften unterworfen, worüber Kontroversen seitdem fortbestehen; eine Ökologie gab es noch nicht. Auch nach dem Aufkommen der Biologie zu Anfang des 19. Jahrhunderts empfand man noch tiefe Verachtung für die »wilde« Natur, die bekämpft und zurückgedrängt wurde. Im Geiste der Aufklärung im 18. Jahrhundert verlangte man »Landeskultur« und im Anbruch des technisch-industriellen Zeitalters mehr Produktivität. Die Gegenbewegung der gefühlsbetonten Romantik brachte dann wieder vermehrte Zuwendung zur Natur – aber wieder blieb offen, zu welcher Natur.

Das Zeitfenster des Naturschutzes öffnete sich. Als Ausdruck dafür zitiere ich eine Warnung von John Stuart Mill 1848: »... dass jeder Streifen Land, der fähig ist, Nahrungsmittel ... hervorzubringen, auch in Kultur genommen werde, jedes blumige Feld oder jeder ... Wiesengrund beackert werde, dass alle Tiere, die sich nicht zum Nutzen des Menschen zähmen lassen, als seine Rivalen ... getilgt, jede Baumhecke und jeder überflüssige Baum ausgerottet werde und kaum ein Platz übrig sei, wo ein wilder Strauch oder eine Blume wachsen könnte, ohne sofort im Namen der vervollkommenen Landwirtschaft als Unkraut ausgerissen zu werden« |verkürzt zitiert aus Winch 1970, Übersetzung W.H.. Solche Verlustererfahrung und -angst erzeugten im städtischen Bildungsbürgertum in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts die Bewegung des Heimatschutzes, aus der um 1880 der Naturschutz hervorging. Unter dem Einfluss der Romantik enthielt er auch »völkische« Züge. Trotz der »Landflucht«, die damals zum Wachstum der Städte führte, identifizierten sich die Städter mit der ländlichen Natur. Der Naturschutz erzielte rasch so große gesellschaftliche Kraft, dass er bereits 1906 staatlich institutionalisiert wurde und 1919 sogar Verfassungsrang erhielt!

Dennoch bilden Ursprung und Voraussetzung des Naturschutzes ein Paradox. Sein Ursprung liegt in der städtischen Gesellschaft der Moderne, und zwar in ihren gebildeten, empfindsamen Schichten. Seine Vorausset-

zung ist ein bestimmtes Wohlstandsniveau auf Grund sicherer Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen – die letztlich aus der Natur stammen. Die letzte Hungersnot erlebte Europa in den 1840er Jahren (von den späteren Weltkriegen abgesehen). Die Erfüllung dieser Voraussetzung des Naturschutzes hat der »Natur« weitgehend die Natürlichkeit genommen und sie damit schutzbedürftig gemacht!

Im gleichen Zeitfenster prägte Ernst Haeckel den Begriff »Ökologie« mit zwei Definitionen: als Beziehung der Lebewesen zu ihrer Außenwelt [seit 1908 nach Uexküll »Umwelt« genannt]; und als Ökonomie der Natur. Er fand damals, im Gegensatz zum Naturschutz, keine öffentliche Resonanz, und in der Wissenschaft nur marginale Beachtung. Das sollte sich erst hundert Jahre später ändern.

Im nun angebrochenen städtisch-industriellen Zeitalter auf der neuen Grundlage fossiler Energien erhielt eine rationelle Nahrungsproduktion auf guten Böden Vorrang. Der ländliche Raum verlor seine von naturnahen Elementen durchdrungene Vielfalt und mit ihr viele von der früheren Landwirtschaft geschaffene Naturschutzwerte. In Ackergebieten wurden Hecken gerodet, Feldraine eingeebnet, Gräben verfüllt; artenreiches Grünland verschwand zugunsten artenarmer Wiesen und Weiden. Aber der verbreitete Raubbau an den Wäldern, deren Holz bisher die einzige Energiebasis darstellte und außerdem als Baustoff diente, fand dank der Nutzung der Energien des »unterirdischen Waldes«, nämlich der Kohle [Siefert 1982] ein Ende; leider erfolgte die Wiederaufforstung hauptsächlich mit wenig naturgemäßen, für Schädlinge, Sturmwurf und Feuer anfälligen Nadelholz-Reinbeständen, die erst hundert Jahre später allmählich durch Mischwälder ersetzt werden.

Die junge Naturschutz-Bewegung ging von drei gefühlsmäßig richtigen, aber sachlich falschen Einschätzungen aus:

1. Gleichsetzung der durch bäuerliche Nutzung entstandenen ländlichen Landschaft mit »Natur«,
2. Auffassung der Landschaft als öffentliches Gut,
3. Ignorierung des ständigen, nicht nur menschlich verursachten Wandels in Natur und Landschaft.

Ursache dieser Fehleinschätzungen waren damals nicht vorliegende wissenschaftliche Kenntnisse. Obwohl diese heute verfügbar sind, hält der Naturschutz bis heute an diesen Auffassungen fest. Im übrigen betrieb der Staat den Naturschutz nur mit geringst möglichem

Aufwand, auf weitgehend ehrenamtlicher Grundlage; jeder Einfluss auf die staatlich geförderte land- und forstwirtschaftliche Rationalisierung und Melioration, deren Folgen ihn ja ausgelöst hatten, blieb ihm ebenso versagt wie ein eigenes Naturschutzgesetz | Frohn 2006.

Schon im frühen deutschen Naturschutz gab es unterschiedliche Ziele. Eine Richtung verfolgte nach amerikanischem Vorbild die großflächige Erhaltung besonderer Naturschönheiten als Naturschutzparke für die Menschen, eine andere dagegen den nur kleinflächigen Schutz für einzelne, wertvolle Naturbestandteile als Naturdenkmale; beide wählten übrigens kulturelle Bezeichnungen. Es kam dann zu einer Trennung zwischen staatlichen und privaten Initiativen und Maßnahmen. Der private Naturschutzpark widmete sich der erstgenannten Richtung, hatte damit aber erst in den 1950er Jahren durch die Schaffung zahlreicher Naturparke richtigen Erfolg. Der junge staatliche Naturschutz wählte den zweiten Weg, und zwar mit zunehmend biologischer Orientierung auf den Schutz seltener und schöner Pflanzen- und Tierarten. Sie wurden wie unter eine Glasglocke gesetzt – als Symbol des Schutz- und Verbotsprinzips, angetrieben von der Furcht vor zunehmenden Artenverlusten. Darin zeigt sich die bis heute wirksame Tendenz zur Fernhaltung der Menschen von der Natur. Die Problematik seiner Umsetzung wurde jedoch schon früh erkannt. So schrieb der bekannte Naturschützer Leo von Boxberger 1922:

»Man braucht nur zu bestimmen, dieses Tier, jene Pflanze sind geschützt, ihre Verfolgung wird bestraft, und alles ist in bester Ordnung ... [Doch damit ist] allein wirksamer Naturschutz nicht zu treiben ... (dies ist) eine Vorstellung aus dem politischen Zustand einer straffen, unfehlbar arbeitenden Verwaltungsorganisation ... [die erwartet, dass] man ... hinter jede geschützte Pflanzen und bei jedes Vogelnest einen Schutzmann stellen oder die Zugänge zu den Fundplätzen seltener Tiere und Pflanzen durch berittene Landjägerabteilungen absperren kann. Eine Bewegung, die populär werden will – und das ist auf lange hinaus eine der wichtigsten und brennendsten Aufgaben [des Naturschutzes] – muss in der Anwendung so unpopulärer Mittel überaus vorsichtig sein, wenn sie nicht das Gegenteil erreichen und ihre eigene Gefolgschaft verlieren soll.« | Hervorhebungen im Original.

Trotz des 1919 errungenen Verfassungsrechts wurde erst 1935, also unter dem nationalsozialistischen Regime, ein erstes deutschlandweites Naturschutzgesetz erlassen,



das (in Westdeutschland) bis 1976 gültig blieb. Zugleich wurde eine dreistufige Naturschutzverwaltung geschaffen. Gesetzliches Ziel war der »Schutz der Natur in allen ihren Erscheinungen«, aber es klammerte die unbelebte Natur und die Stadtnatur aus und konzentrierte sich auf Arten- und Gebietsschutz mit allmählicher Einbeziehung der »Landschaft«, für welche der Naturschutz (anstelle der dafür eher geeigneten Raumordnung) nunmehr die Verantwortlichkeit erhielt. Die traditionell im Naturschutz enthaltenen Heimatschutz-Motive und -Ideen wurden von der nationalsozialistischen Blut- und Boden-Ideologie missbraucht und pervertiert. Außerdem kam der Naturschutz verwaltungsmäßig vom Kultusministerium in das Reichsforstamt, das heißt von einer kulturellen in die Landnutzungs-Zuständigkeit. In ihr hatte er sich erneut den Prio-

ritäten der landwirtschaftlichen Erzeugung unterzuordnen. Der zweite Weltkrieg und die unmittelbare Nachkriegszeit unterbrachen oder verhinderten viele Naturschutz-Aktivitäten.

Erst in den 1950er Jahren konnte der Naturschutz gesellschaftlich wieder Fuß fassen. Seine Erweiterung auf die Landschaftspflege bewahrte ihn vor einer chancenlosen, nur museal-konservierenden Ausrichtung |Frohn und Schmoll 2006. Auf der Grundlage von Landschaftsschutzgebieten konnte, wie schon erwähnt, der nach wie vor bestehende private Verein Naturschutzpark in der Bundesrepublik zahlreiche neue Naturparke schaffen, die großen Zulauf einer mobilen, nach Freizeit und Erholung in der »freien Natur« strebenden Bevölkerung fanden – aber mit konsequentem Naturschutz nicht immer vereinbar waren.

Hier entwickelte sich auch die Landschaftsplanung [Runge 1988; Wilke und Herbert 2006], die aber, ebenso wie die Naturparke selbst, erst ab 1976 gesetzlichen Rang erhielt [siehe unten. Ende der 1960er Jahre gesellte sich zu den Schutzgütern »Natur« und »Landschaft« das neue Schutzgut »Umwelt« – als Schutz der unbelebten Naturbereiche, aber hauptsächlich auf den Menschen bezogen. Zugleich wechselte die Ökologie aus ihrer bisherigen wissenschaftlichen Randständigkeit zur Leitwissenschaft für Natur-, Landschafts- und Umweltschutz und wurde von der dafür sensibilisierten Gesellschaft sogar zu einer Art von »Heilslehre« erhoben. Die Umweltschutz-Bewegung wurde von aktiven und engagierten Bürgerinitiativen entwickelt, die Angriffe gegen die etablierte Politik nicht scheuten. In dieser Haltung folgten ihnen der bis dahin ziemlich »staats-treue« Naturschutz, vor allem seine Verbände, bald nach [Brendle 2006], die auch viele Umweltschutz-Anliegen übernahmen.

Umweltschutz wurde auch sehr schnell zu einem internationalen Anliegen, was im Naturschutz eher zögerlich erfolgte [Hedden-Dunkhorst und Jelden 2006. In der Bundesrepublik Deutschland erhielt der Umweltschutz eigene Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten – statt ihn gemäß ökologischen Erkenntnissen mit dem Naturschutz in einem einheitlichen Rechtssystem und einer einheitlichen Verwaltung zusammenzuführen¹. Noch bis zur Niederschrift dieses Artikels (August 2009) gibt es ein Umweltbundesamt neben einem Bundesamt für Naturschutz, und Versuche zur Schaffung eines umfassenden Umweltgesetzbuches sind politisch gescheitert. Genau so ergebnislos blieben Debatten und Versuche zur Weiterentwicklung der Landschaftsplanung zu einer Umweltleitplanung oder Umweltgrundlagenplanung [Wilke und Herbert 2006. Auch das Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung wurde nur teilweise geklärt; die bei diesen gebräuchlichen Begriffe »Freiraum« und »Freiraumschutz« wurden erst 2009 in das Bundesnaturschutzgesetz (§ 1 Abs. 6) aufgenommen – nachdem sie von Naturschützern aufgegriffen und in einem umfangreichen Buch in Zusammenhang mit Naturschutz gebracht worden waren [Baier et al. 2006.

Der von der neuen Umweltpolitik geschaffene, pluri-disziplinär zusammengesetzte Sachverständigenrat für Umweltfragen kritisierte diese Entwicklung in seinem Umweltgutachten von 1978 [Tz. 354] wie folgt:

»Auch wenn die Schaffung und Erhaltung einer Zivilisation ohne Ausbeutung der Natur nicht möglich ist und

der Mensch aus Selbstschutzgründen eine Anzahl von Pflanzen-, Tier- und Mikroben-Arten bekämpfen muss, so liegt doch der Schutz der Umwelt- und Naturgüter in ihrer Gesamtheit direkt oder indirekt stets im Interesse der Menschen ... Der Umweltschutz erscheint freilich meist direkt anthropozentrisch, während der Naturschutz eher indirekt auf den Menschen bezogen ist. Daher grenzen sich Naturschützer oft gegen Umweltschützer ab, die »nur« eine dem Menschen verträgliche Umwelt anstreben. Es bedarf allerdings beständiger, z. Zt. sogar verstärkter Bemühungen, um nichtmenschliche Schutzgüter, insbesondere das Schutzgut Natur, im Umweltschutz nicht in eine Außenseiterrolle geraten zu lassen.«

Diese Warnung blieb weitgehend vergeblich. Naturschutz wurde vom Umweltschutz oft an die Seite gedrängt. Ein Beispiel zeigt die Umweltpolitik am Anfang des 21. Jahrhunderts: Klima ist unzweifelhaft ein Bestandteil der Natur – aber wer bringt Klimaschutz mit Naturschutz in Verbindung?

1976 wurde in der damaligen Bundesrepublik ein zweites Naturschutzgesetz – neben den inzwischen existierenden Umweltschutzgesetzen – erlassen. Es präziserte die Naturschutzziele in § 1 wie folgt |Text nach der Fassung von 2002:

»Natur und Landschaft sind ... im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln und, soweit erforderlich, wiederherzustellen, dass

1. die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts,
2. die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
3. die Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensstätten und Lebensräume
4. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft

auf Dauer gesichert sind.«²

Diese zwar einleuchtenden, aber nicht deckungsgleichen, zum Teil sogar widersprüchlichen Ziele bedingen sowohl Konflikte innerhalb des Naturschutzes als auch mit den sich parallel oder nacheinander entwickelnden Zielen des Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzes, die sämtlich primär auf das Wohl der *Menschen* bezogen sind.

Die Naturschutz-Praxis bevorzugte Ziel Nr. 3, das nun ebenfalls internationales Anliegen wurde. Ein bestimmender Einfluss und Antrieb dafür waren das seit Mitte des

20. Jahrhunderts dramatisch zunehmende Verschwinden oder Aussterben vieler Tier- und Pflanzenarten, die die Menschen auch emotional aufrührten und dem Artenschutz ein besonderes öffentliches Gewicht gaben. Gestützt auf wissenschaftliche Befunde wurden z. B. internationale Übereinkommen über Handel mit geschützten Arten, über die Erhaltung von Nassgebieten und über wandernde Tierarten beschlossen. »Rote Listen« dokumentierten den alarmierenden Artenschwund, auch wenn sie häufig nur auf Schätzungen beruhen; Biotopkartierungen erfassten schutzwürdige und -bedürftige Lebensstätten von Arten und ihren Gemeinschaften (Biozönosen) als Grundlage von Schutzgebieten. In Europa erhielt die Europäische Gemeinschaft bzw. Union wachsende Umwelt- und Naturschutz-Zuständigkeiten und erließ bereits 1979 eine Vogelschutz-Richtlinie, die 1992 durch die sog. FFH-Richtlinie³ erweitert wurde und die Schaffung eines Schutzgebiets-Netzwerks »Natura 2000« gebot |vgl. Haber 2007b.

Diese Einschränkung der Naturschutz-Maßnahmen auf den Arten- und Biotopschutz, so wichtig er auch ist, verstärkte die Unterscheidung zwischen Naturschutz im »engeren« (Ziel Nr. 3) und im »weiteren Sinne« der übrigen Ziele und stößt auf wachsende Kritik der Wissenschaft und auch in Teilen der Öffentlichkeit. Zunehmende Bewertungs-Gegensätze führten zur Vernachlässigung von Gestaltung, Ästhetik und sozio-kulturellen Aspekten bis zur Entfremdung vieler Menschen vom Naturschutz. Wer nur noch auf naturnahe Biotope als »Reste des Natürlichen« im Lande achtet, vergisst oder missachtet, dass zwischen diesen Biotopen sich die »Landschaft« erstreckt, zu der die Biotope gehören und die sie umschließt. Symbol dieser Haltung ist das gängig gewordene Wort »naturschutzfachlich«. Es hat Naturschutz von einer umfassenden Kulturaufgabe zu einem bloßen »Fach« unter anderen degradiert. Wiederum warnte der Sachverständigenrat für Umweltfragen |SRU, im Umweltgutachten 1987, Tz. 361: »Seitens der Naturschutz-Fachleute ist die Tendenz zur Vernachlässigung der ökosystemaren Gesamtzusammenhänge – wenn auch ungewollt – noch gefördert worden, und zwar durch die Konzentration auf zwei ursprünglich als wissenschaftliche Bestandsaufnahmen angelegte Konzepte bzw. Instrumente, die, um handhabbar zu bleiben, den Gesamtzusammenhang des Naturhaushalts oft nicht berücksichtigen: »Rote Listen« und »Schutzwürdige Biotope«.

So geriet der Naturschutz in eine Art von Dauer-Problematik. Schon 1968 wurde im XI. Mainauer Gespräch über Raumordnungspraxis gefragt: »Ist der heutige Naturschutz antiquiert?« 1997 schrieb Plachter: »... und damit gerät [der Naturschutz] ... noch mehr ins gesellschaftliche Abseits – ein selbstverstärkender Prozess.« 2002 ergänzte Hampicke: »Der gewohnte hoheitlich-staatliche Naturschutz, soweit er allein das Verbot als Mittel kennt, ist gescheitert!« Im gleichen Jahr veröffentlichte der SRU ein Sondergutachten mit dem Titel »Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes«, das wenig bewirkte. 2003 gab das Bundesamt für Naturschutz, trotz interner Differenzen, eine eigene Broschüre über »Naturschutzbe-gründungen« |Körner, Nagel und Eisel 2003| heraus, die offenbar – seit 1880! – immer noch als notwendig erachtet wurden. Doch damit wurden neue, z. T. erbitterte wissenschaftliche Auseinandersetzungen ausgelöst, wie die Jahrgänge 2004 – 2006 der Zeitschrift »Natur und Landschaft« zeigen |vgl. auch Ott 2005. Ohne darauf näher einzugehen, zeigen sie, dass der gesellschaftliche Stellenwert des Naturschutzes weit hinter der materiellen und sozialen Versorgungssicherheit zurückbleibt – die wiederum von der gesamtwirtschaftlichen Situation abhängt.

Bestimmend für den internationalen Naturschutz wurde in den 1980er Jahren die Erfindung des Begriffs »Biologische Vielfalt« |Kurzform »Biodiversität«| durch naturschutzbewusste und vom Artenschwund alarmierte amerikanische Biologen und Ökologen |Farnham 2007, Haber 2009a. Sie setzten auf der UNO-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 den Beschluss einer Internationalen Konvention über biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD) durch. Obwohl sie nicht nur den Schutz dieser Vielfalt regelt, sondern auch ihre Nutzung und die gerechte Verteilung der damit erzielten Gewinne, wird die CBD von den Naturschützerinnen und Naturschützern als »ihre« Konvention bezeichnet und fälschlich sogar »zum Schutz der biologischen Vielfalt« zitiert. Dazu trägt bei, dass die Europäische Union (EU) ihre oben erwähnte FFH-Richtlinie, die tatsächlich nur dem Schutz dient, zum Instrument der CBD-Umsetzung erklärte. In Erfüllung der CBD mussten aber sowohl die EU als auch ihre Mitgliedsstaaten jeweils eigene »Strategien zur biologischen Vielfalt« erstellen – was in Deutschland erst 2007 geschah |BMU 2007.

In der Öffentlichkeit und sogar innerhalb des Naturschutzes rief diese Entwicklung neben grundsätzlichem

Verständnis auch große Verwirrung hervor. Die Konvention definiert die biologische Vielfalt als genetische, Arten- und Ökosystem-Vielfalt, ignoriert also die strukturell-gestaltliche und die landschaftliche oder Landnutzungs-Vielfalt, wie auch die grundsätzliche Verschiedenartigkeit der Pflanzen (mit krautig-grasigen und holzigen Gewächsen), Tiere und Mikroorganismen, d.h. der Auto- und Heterotrophie, die für die Organisation der Natur von entscheidender Bedeutung sind. Da es nur für die Artenvielfalt eine allgemein bekannte und anerkannte Systematik gibt, wird sie in der Biodiversitäts-Diskussion und -Deutung einseitig bevorzugt; oft wird nur die bloße Artenzahl als Maßstab benutzt. Dabei zeigt sich immer wieder auch eine sich manchmal zur Besessenheit steigende Bevorzugung bestimmter Wirbeltiere. Durch diese einseitige Biodiversitäts-Auffassung geriet der Naturschutz – als eine Form des Umgangs mit der Natur – in einen Zwiespalt zwischen dem Schutz von Arten, die selten, gefährdet und populär sind, aber funktionell wenig Bedeutung haben, und Arten, auf deren Funktionen es in der Natur ankommt, die aber im Naturschutz und in der Bevölkerung keine Emotionen wecken [Duelli 2007] – und die meistens auch nur die Wissenschaftler kennen.

Überlagert wurde diese Problematik durch Begriffs- und Verständnis-Änderungen in Politik und Öffentlichkeit. Aus Naturschutz schien »Biodiversität«, aus »Natur« nur noch »Wildnis«, aus Umweltschutz »Nachhaltigkeit« mit »Ökosystem-Dienstleistungen« geworden zu sein. Wissenschaftlich gesehen trifft das zwar so nicht zu, gibt aber den allgemeinen Eindruck wieder; und mit diesen suggestiv wirkenden Begriffen ist gesteigerte Unklarheit, vor allem bezüglich der Umsetzung, verbunden. Im eigentlichen Naturschutz entstand eine noch verwirrendere Vielfalt von Begriffen: Schutzgebiete, Reservate, Parke, Biotopverbünde, Habitatnetze, Wildnis, Grüne Bänder oder Adern, Natura 2000, FFH-Gebiete, jeweils noch unterschiedlich kombiniert mit Zusatzworten wie feucht, trocken, mager, Tiefland, Gebirge, Biosphäre, Freiraum, Wald, Aue, Offenland, Natur, Landschaft, national u.a.m. Selbst Umweltpolitiker verwechseln z. B. Natur- und Nationalparke.

Wenn ich gemäß dem Thema dieses Beitrages den Naturschutz zwischen Wissenschaft und Praxis erörtern soll, dann ist ihm mit der Erfindung der Biodiversität ein Bärendienst erwiesen worden. Die Grundfehler der Biodiversitäts-Konventionen und -Strategien sind:

- Ausklammerung der unbelebten Natur, obwohl sie die Vielfalt des Lebens ja bewirkt;
- Ausgehen von einem derzeitigen Zustand, der so bleiben soll, also Festhalten an dem überlieferten statischen Naturschutz-Denken;
- Ignorierung des steten Wandels in der Natur (Beispiel Klima) und in der Menschheit, die an Zahl wie an Ansprüchen weiterhin wächst. Sie braucht mehr Land, insgesamt und pro Kopf, so dass die für Biodiversität verfügbare Fläche ständig schrumpft.

Diese und weitere Fehler des Biodiversitäts-Ansatzes sowie die davon bedingten Mängel in der Umsetzung, für die es auch keine dauerhaft verlässliche Finanzierung gibt, habe ich in einem kürzlichen Beitrag in dieser Schriftenreihe ausführlich beschrieben [Haber 2009a] und möchte sie hier nicht wiederholen. Sie finden freilich wenig Widerhall oder stoßen auf Ablehnung, was durchaus verständlich ist. Denn nachdem es den amerikanischen Kollegen gelungen ist, die biologische Vielfalt zu politischer Wirkungsmacht zu bringen, ist die Wissenschaft davon abhängig geworden; fast jeder Antrag auf Forschungsförderung muss diesen Begriff enthalten, um genehmigt zu werden, und viele Institutionen und Publikationen der Biologie, Ökologie und des Naturschutzes haben es für zweckmäßig gehalten, sich mit der Bezeichnung »Biologische Vielfalt« zu schmücken.

Bei allen Vorteilen, welche die Forscher, Publikationen oder Institutionen damit erhalten, dürfen aber die übrigen wichtigen Naturschutzziele und der weitere sinnvolle Umgang mit der Natur und ihren Ressourcen nicht vernachlässigt werden. Dazu gibt es viele Möglichkeiten und Konzepte. Sie ergeben sich z. B. aus der Gegenüberstellung von zwei Büchern: dem 1982 erschienenen Werk von Fred Kurt »Naturschutz – Illusion und Wirklichkeit« und dem vom Bundesamt für Naturschutz 2003 herausgegebenen Buch von Karl-Heinz Erdmann und Christiane Schell »Zukunftsfaktor Natur – Blickpunkt Naturnutzung«.

In der Tat darf sich die Fürsorge für natürliche Vielfalt nicht auf Schutzgebiete, und dabei noch auf Glasglockendenken und Wildnis-Träume beschränken, sondern muss die sie umschließenden, viel größeren Nutzgebiete einbeziehen. Das ist mit dem Konzept der differenzierten (diversifizierten) Landnutzung möglich [Haber 1972, 1998; SRU 2002, Kap. 6.5.3], die eine notwendigerweise rationelle, die Vielfalt reduzierende Landbewirtschaftung mit einer

6

Mindestvielfalt der Nutzungen und einem Mindestanteil von Naturschutz verbindet und sich sowohl dem Wandel der Bedingungen als auch den standörtlichen Gegebenheiten anpassen kann. Je ungünstiger diese für intensive Nutzungen sind, um so größer können die dem Naturschutz gewidmeten Flächenanteile sein. Die Praxis der Landnutzungs-Entwicklung zeigt bereits viele gute Beispiele für solche Strategien; genannt seien nur Plachter und Reich 1994, Krause und Kloeppel 1996, Heißenhuber et al. 2004, Schumacher 2007, Muchow et al. 2007.

Es ist notwendig, auch die Begrifflichkeiten im Naturschutz richtig zu verstehen und umzusetzen. Naturschutz im »weiteren« Sinne, als Teil der Umwelt- und Landschaftsentwicklung und als kulturelle Aufgabe, heißt offenes, kreatives Denken auf allen Maßstabsebenen. Naturschutz im »engeren« Sinne, als bloßes »Fach« des Arten- und Biotop- bzw. Gebietsschutzes, bedeutet dagegen Einengung des Denkens, Ausblendung von Zusammenhängen in Raum und Zeit. Auch stellt sich immer wieder die Frage, ob Naturschutz *vor den* oder *für die* Menschen betrieben wird [Haber 2009b]; aber statt einer Antwort kommt die Gegenfrage: *Welche* Natur sollen wir denn *für welche* Menschen oder *vor welchen* Menschen schützen? [vgl. Kirchhoff & Treppl 2009. Wir alle hängen direkt oder indirekt von »der Natur« ab; daher ist Naturschutz im Grunde stets ein Schutz *für* »uns« Menschen. Doch dann erheischen weitere Fragen eine Antwort: wer ist denn »wir« oder »uns« – in der individuellen, kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen Vielfalt der Menschheit und ihrer jeweiligen Befindlichkeit? Allgemein findet der Schutz der Natur in Umfragen stets große Zustimmung, die aber im einzelnen Anwendungs- oder Streitfall sehr oft schrumpft. Das bleibt ein Dilemma. Im Englischen gibt es dafür das nicht übersetzbare Wortspiel der Gegensätze (oder Ergänzungen): »What do we need to have – what is nice to have?«

Anmerkungen

- 1 In der damaligen Deutschen Demokratischen Republik gelang es 1970, ein in Bestandteilen und Gliederung fast vorbildliches »Gesamt-Umweltschutzgesetz« zu erlassen, das die (durchaus treffende) Bezeichnung »Landeskulturgesetz« erhielt. Seine Wirkung in der Praxis blieb beschränkt, da die Politik der DDR auf andere Ziele und Prioritäten ausgerichtet war.
- 2 Im Juli 2009 wurde das Bundesnaturschutzgesetz weitgehend novelliert. Die Ziele in § 1 Absatz 1 wurden auf drei reduziert. An erster Stelle steht jetzt die biologische Vielfalt; die bisherigen Ziele Nr. 1 und 2 sind zum neuen Ziel Nr. 2 zusammengefasst worden,

Dazu lohnt auch ein Blick in die Naturschutz-Paragrafen der deutschen Verfassungen.

In der Verfassung des Deutschen Reichs von 1919 stand in Artikel 150: »Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates«. In das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wurde erst 1994 (!) ein entsprechender Artikel 20 a aufgenommen. Er lautet: »Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung«. Das ist eine weise und weit greifende Deutung von »Natur«, die auch einen Acker einbezieht – wer wollte ausschließen, dass dieser eine »natürliche Lebensgrundlage« darstellt?

Abschließend formuliere ich nach Gill [2008] drei Haupt-Leitbilder für den schützenden Umgang mit der Natur:

1. Praktisch wirksame Natur: positiv gesehen in der Nutzbarkeit, von der man Gebrauch macht; negativ in ihren Gefahren, vor denen man behütet sein möchte.
2. Natur als Heimat, Ort der Identität, in deren Ordnung (auch als Schöpfung) man sich einfügt oder einfügen soll.
3. Natur als Alternative, Ort der Sehnsucht, der Wildnis, als Gegenwelt des städtischen Lebens mit Regeln und Zwängen – die aber dennoch fremd bleibt.

Diese drei Bilder vermischen sich häufig, auch im einzelnen Menschen. Der Umgang mit der veränderlichen Natur schwankt immer zwischen Nutzen und Schützen, Eingreifen und Bewahren, Vorgang und Zustand. Dies sind die Dualismen des Lebens in und mit der Natur. Wenn sie nicht abwägend beachtet werden, könnte sich das für den Naturschutz günstige Zeitfenster wieder schließen.

- während das Ziel Nr. 4 als Nr. 3 unverändert bleibt. Absatz 2, 3 und 4 enthalten genauere Erläuterungen zur Umsetzung der drei Ziele. Die von mir an den Zielen geübte Kritik wird dennoch aufrecht erhalten.
- 3 Diese Richtlinie heißt offiziell »Richtlinie 92/43/EWG des Rates der EU zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen«; im Englischen wird sie oft nur als »Habitats Directive« bezeichnet. Alle EU-Richtlinien müssen von den Mitgliedsstaaten in nationale Gesetze übertragen oder eingefügt werden; geschieht dies nicht, gelten sie unmittelbar.

Literatur

- Baier, H., Erdmann, F., Holz, R., Waterstraat, A. (Hrsg.) | 2006: *Freiraum und Naturschutz. Die Wirkungen von Störungen und Zerschneidungen in der Landschaft*. Berlin/Heidelberg.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) | 2007: *Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt* (Red.: Küchler-Krischun, J., Walter, A.M.). Bonn.
- von Boxberger, L. | 1922: *Wege zum Naturschutz*. Naturschutz 3, 5 – 8.
- Brendle, U. | 2006: *Naturschutz im Spannungsfeld zwischen staatlicher Aufgabe und bürgerschaftlichem Engagement*. Natur und Landschaft 81, 39 – 42.
- Duelli, P.: *Die Mühe der Forschergemeinde mit der Biodiversität* (Interview). Informationsblatt Landschaft der Eidgenöss. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) 68, 1 – 4. Birmensdorf/Zürich.
- Erdmann, K.-H., Schell, C. | 2003: *Zukunftsfaktor Natur – Blickpunkt Naturnutzung*. Bonn/Bad Godesberg.
- Farnham, T.J. | 2007: *Saving nature's legacy. Origins of the idea of biological diversity*. Yale University Press.
- Frohn, H.-W., Schmoll, F. | 2006: *Amtlicher Naturschutz – Von der Errichtung der »Staatlichen Stelle für Naturdenkmalpflege« bis zur »ökologischen Wende« in den 1970er Jahren*. Natur und Landschaft 81, 1 – 7.
- Frohn, H.-W. | 2006: *Naturschutz macht Staat – Staat macht Naturschutz. Von der Staatlichen Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen bis zum Bundesamt für Naturschutz 1906 – 2006 – eine Institutionengeschichte*. In: Frohn, H.-W., Schmoll, F. (Bearb.): *Natur und Staat. Staatlicher Naturschutz in Deutschland 1906 – 2006. Naturschutz und Biologische Vielfalt*, Heft 35. 736 S.
- Gill, B. | 2008: *Naturschutz als gesellschaftliche Wertschätzung der Natur*. Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt 74, S. 227 – 234
- Gunz, F., Bookstein, F.L., Mitteroecker, P. et al. | 2009: *Early modern human diversity suggests subdivided population structure and a complex out-of-Africa scenario*. Proceedings of the National Academy of Sciences USA (PNAS) 106, 6094 – 6098.
- Haber, W. | 1972: *Grundzüge einer ökologischen Theorie der Landnutzungsplanung*. Innere Kolonisation 24, 294 – 298.
- Haber, W. | 1998: *Das Konzept der differenzierten Landnutzung – Grundlage für Naturschutz und nachhaltige Naturnutzung*. In: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Bonn (Hrsg.), *Ziele des Naturschutzes und einer nachhaltigen Naturnutzung in Deutschland*, 57 – 64.
- Haber, W. | 2007a: *Zwischen Vergangenheit und ungewisser Zukunft. Eine ökologische Standortbestimmung der Gegenwart*. In: Bayerische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): *Natur und Mensch in Mitteleuropa im letzten Jahrtausend. Rundgespräche der Kommission für Ökologie der Bayer. Akademie der Wissenschaften* 32., 149 – 154. München.
- Haber, W. | 2007b: *Zur Problematik europäischer Naturschutz-Richtlinien*. Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt 72, 95 – 110.
- Haber, W. | 2007c: *Energy, food, and land – the ecological traps of humankind*. Environmental Science & Pollution Research 14 (6), 359 – 365.
- Haber, W. | 2008: *Welchen Naturschutz wollen wir?* In: Deutscher Naturschutzring e.V. (Hrsg.), *Symposium »Welchen Naturschutz wollen wir?«*. Von der Zukunftsfähigkeit verschiedener Naturschutzstrategien. (Umweltzentrum Schloss Wiesenfelden, 13. – 15. September 2007), 10 – 23. Bonn.
- Haber, W. | 2009a: *Biologische Vielfalt zwischen Mythos und Wirklichkeit*. In: Denkanstöße (Mainz) Nr. 7 (»Biodiversität«), 16 – 34.
- Haber, W. | 2009b: *Natur vor den Menschen oder Natur für die Menschen schützen?* – Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 75, S. 265 – 292. Bonn: Bundesamt für Naturschutz..
- Hampicke, U. | 2002: *Landschaftsökologie und Naturschutz. Ergebnisse von fünf Jahren Lehre und Forschung an der Universität Greifswald*. Berlin: E. Schmidt.
- Hedden-Dunkhorst, B., Jelden, D. | 2006: *Hundert Jahre Internationaler Naturschutz: Ein Überblick aus deutscher Sicht*. – Natur und Landschaft 81, 22 – 26.
- Heißenhuber, A., Kantelhardt, J., Schaller J., Magel, H. | 2004: *Visualisierung und Bewertung ausgewählter Landnutzungsentwicklungen*. Natur und Landschaft 79, 159 – 166.
- Kirchhoff, T., Trepl, L. (Hrsg.) | 2009: *Vieldeutige Natur. Landschaft, Wildnis und Ökosystem als kulturgeschichtliche Phänomene*. Bielefeld: Transcript.
- Körner, S., Nagel, A., Eisel, U. | 2003: *Naturschutzbegründungen*. Bonn: Bundesamt für Naturschutz.
- Krause, C.L., Klöppel, D. | 1996: *Landschaftsbild in der Eingriffsregelung*. Angewandte Landschaftsökologie, Heft 8 (Tab. 3, S. 34). Bonn.
- Kurt, F. | 1982: *Naturschutz – Illusion und Wirklichkeit*. Hamburg/Berlin: Parey.
- Muchow, T., Becker, A., Schindler, M., Wetterich, F. | 2007: *Naturschutz in Börde-Landschaften durch Strukturelemente am Beispiel der Kölner Bucht*. Abschlussbericht des DBV-Bördeprojekts. Bonn und Osnabrück (DBU).
- Ott, K. | 2005: *Ein Argument für eine nationale Naturschutzstrategie*. In: Czybulka, D. (Hrsg.), *Wege zu einem wirksamen Naturschutz: Erhaltung der Biodiversität als Querschnittsaufgabe*. Beiträge zum Landwirtschaftsrecht und zur Biodiversität, Biodiversität. 3, 59 – 74. Baden-Baden: Nomos.
- Plachter, H. | 1997: *Naturschutz im Abseits?* – Biologie in unserer Zeit 27, 306 – 316.
- Plachter, H., Reich, M. | 1994: *Großflächige Schutz- und Vorrangräume: eine neue Strategie des Naturschutzes in Kulturlandschaften*. In: Veröffentlichungen des Projekts Angewandte Ökologie (PAÖ) 8: 17 – 43.
- Runge, K. | 1998: *Entwicklungstendenzen der Landschaftsplanung: Vom frühen Naturschutz bis zur ökologisch nachhaltigen Flächennutzung*. Berlin: Springer.
- Schumacher, W. | 2007: *Integrative Naturschutzkonzepte zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität in mitteleuropäischen Kulturlandschaften*. Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege 56/1, 203 – 214.
- Sieferle, R.P. | 1982: *Der unterirdische Wald. Energiekrise und industrielle Revolution*. München: C.H. Beck.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) | 1978: *Umweltgutachten 1978*. Stuttgart.
- SRU | 1987: *Umweltgutachten 1987*. Stuttgart.
- SRU | 2002: *Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes*. Sondergutachten. Stuttgart.
- Wilke, T., Herbert, M. | 2006: *Naturschutz und seine Fachplanung. Entwicklungslinien des Instruments Landschaftsplanung im Licht gesellschaftlicher Rahmenbedingungen*. Natur und Landschaft 81, 32 – 38.
- Winch, D. (Ed.) | 1970: Neuausgabe von John Stuart Mill, 1848: *Principles of political economy*. Harmondsworth UK.



**Thesen zu
aktuellen
Begründungen
und Strategien
des
professionellen
Naturschutzes
in Deutschland**

Prof. Klaus Werk | Fachhochschule Wiesbaden

Die folgende Publikation versucht die wesentlichen Fragestellungen in Thesenform und Kurzschilderung zu bestimmen und zu erörtern.

Folgende Themenbereiche stehen dazu im Mittelpunkt:

- Biologische Vielfalt;
- Klimafolgen;
- Gewässer;
- Flächeninanspruchnahme;
- Kulturlandschaft und städtischer Freiraum;
- Instrumentierungen.

Die naturschutzbezogenen Aufgaben und Zielsetzungen betreffen durchweg öffentliche Güter und damit gemeinwohlorientierte Anliegen. Vordringlich handelt es sich dabei also um eine Staatsaufgabe oder wechselseitig um eine kommunale Aufgabe in der Daseinsvorsorge. Grundsätzlich ist aber davon auszugehen, dass es für diese Aufgaben eine Vielzahl auch privater Akteure und Träger geben und das gesamte Anliegen in der Bürgergesellschaft verhaftet werden muss. Staat und Kommune können diese Aufgaben aber nicht auf das Ehrenamt abwälzen, da die Anstrengungen und Herausforderungen zu groß sind. Maßgeblich werden also Partnerschaften und Plattformen des gemeinsamen Handelns von Behörden, Kommunen, Verbänden und Initiativen werden müssen.

1. Die Sicherung der biologischen Vielfalt | Die Aufgaben in der Sicherung der biologischen Vielfalt bedingen für den Naturschutz völlig neue Herausforderungen. Das Neue sind namentlich die internationalen Aspekte in der globalen Vernetzung und der dramatischen Verschärfung der Situation, wo annähernd 30% des weltweiten Artenbestands allein durch den Klimawandel bedroht sein kann. Um seinen Aufgaben gerecht zu werden, muss es im Naturschutz immer um flächen- und raumkonkrete Maßnahmen gehen. Nur zum Teil greifen hier allgemeine Bestimmungen wie zum Beispiel beim Handel und der Haltung bedrohter Tier- und Pflanzenarten (CITES). Naturschutz ist also immer raumkonkret auf die Sicherung und Entwicklung und auf Lebensräume und Lebensstätten ausgerichtet. Dies unterscheidet ihn zum Beispiel von anlagenbezogenen Maßnahmen mit der Bestimmung von allgemeinen Umweltqualitätszielen wie im Klimaschutz und Immissionsschutzbereich.

Der Biotopverbund im internationalen, europäischen und nationalen sowie regionalen räumlichen Kontext bekommt hierbei eine herausragende Bedeutung, um Lebensräume und Lebensstätten zu vernetzen und den bedrohten und noch nicht bedrohten Arten die notwendigen Austauschfunktionen und Ausbreitungen zu ermöglichen. Klimaschutz und Naturschutz rücken als Aufgabengebiete hier sehr eng zusammen und beeinflussen sich zunehmend. Notwendige Anpassungsstrategien zum Klimawandel gewinnen große Bedeutung. Biotopverbünde müssen räumlich und qualitativ in ihrer Ausstattung und Disposition geplant und umgesetzt werden.

Diese Biotopverbünde lassen sich zum einen synergistisch für viele Artenansprüche ausgestalten, indem große Vernetzungsachsen mit diversen Qualitätsmerkmalen geschaffen werden, die zugleich überwiegend barrierefrei funktionieren müssen. Die Gewässersysteme und Wälder werden hierbei aktuell eine prioritäre Bedeutung genießen müssen.

Die letzte Vertragsstaatenkonferenz zur CBD in Bonn hat wichtige neue Akzente gesetzt. Es ist ermutigend, dass die Bundesregierung insgesamt sich einer Biodiversitätsstrategie verpflichtet hat, die ganz wesentliche Zukunftsaufgaben sachgerecht festschreibt.

Damit dies nicht Postulat bleibt, muss es jetzt zu sehr konkreten Projekten in den Bundesländern zur Umsetzung dieser Ziele auch als Teil der Nachhaltigkeitsstrategien kommen.

Projekte zur Sicherung der biologischen Vielfalt müssen raumkonkret sein. Dies bedeutet dementsprechende Maßnahmen vor Ort und in der Region, die eingebunden sind in das europäische Handlungsnetz NATURA 2000 und die internationalen Anstrengungen.

Der Netzcharakter kann hier als Leitbild dienen, mit seinen Knotenpunkten der zentralen Schutzgegenstände und den Leitbahnen der Vernetzung und des Verbundes. Dies gelingt in abgeschichteter Weise für die örtliche, die regionale, nationale und europäische Dimension, wobei die höheren Kategorien Teile und damit besondere Stärken auch für die niedere Kategorie darstellen (Top-Down-Prinzip).

Ein solches Netz trägt das Ganze in seiner Mitte. Die Sicherung der biologischen Vielfalt umfasst damit nicht »Luft«, sondern ist Träger einer gedeihlichen Gesamtentwicklung. Das bedeutet im Kehrschluss, dass zum Beispiel Infrastrukturprojekte oder städtebauliche Projekte

oder der Betrieb von Anlagen so ausgerichtet werden müssen, dass das Netz und seine Knoten nicht spröde werden oder durchlöchern. Konkret zieht dies eine verträgliche Vorhabensplanung in Bezug auf die Ziele des Naturschutzes und seiner Aufgaben nach sich, wobei eine umfassende Folgenbewältigung zu gewährleisten ist. Damit wird klar, dass der Artenschutzbereich und der Biotopverbund bei der Vorhabensplanung und -zulassung eine neue Bedeutung erlangen und erlangen müssen und die Eingriffsregelung eine wachsende und auch neue Relevanz entfalten muss.

Bedeutung haben hierbei erst einmal alle Arten mit ihren Lebensraumsprüchen. Besondere Bedeutung erlangen dazu aber vor allem die Arten, die in ihrem Bestand bereits bedroht sind und sich auf den verschiedenen Roten Listen befinden und solche Arten, die dem gesetzlichen Schutz schon direkt zugeführt wurden. Dabei muss festgestellt werden, dass es hier auf nationaler Ebene eher Mängel zum regulativen gesetzlichen Schutz gibt, da sich Deutschland bisher im Wesentlichen nur auf das europäische Niveau eingestellt hat und nationale Besonderheiten hintenan stellt. Die Unterfütterung des europäischen qualifizierten Schutzniveaus muss nun auch national und regional ergänzt und gewährleistet werden; dies könnte und sollte mit dem neuen Bundesnaturschutzrecht etabliert werden.

Hierbei handelt es sich um Arten, für die Deutschland selbst eine hohe Verantwortung trägt, wie die Arten, die beispielsweise in den für Deutschland besonders relevanten Biotopkomplexen der Buchenwälder, Eichen-Hainbuchenwälder (FFH), der Gewässer, Auen und Grünlandkomplexe oder des Wattenmeeres und der Küstengewässer vorkommen und noch nicht durch die FFH-RL abgedeckt sind. Es geht um Arten, die besonders sensibel auf Beeinträchtigungen, Störungen und Veränderungen reagieren, die selten sind, die sich schlecht regenerieren oder die funktional hinreichend große Lebensräume beanspruchen oder auf besondere Lebensstätten angewiesen sind.

Für Deutschland und die Bundesländer soll man diese Arten jeweils bestimmen und einem Monitoring unterziehen. Die Beobachtung alleine reicht dafür natürlich nicht aus.

Notwendig werden sehr konkrete Maßnahmenprogramme für die entsprechenden Arten und Gilden und für den Biotopverbund in den einzelnen Regionen. Diese Programme sind auch mit den entsprechenden Haushaltsmit-

teln auszustatten und zugleich zu administrieren. Naturschutz ist Staatsaufgabe. Die Sicherung der biologischen Vielfalt ist Teil dieser Aufgabe. Und so müssen die notwendigen Maßnahmenprogramme ein zentraler Teil der Umweltpolitik in Bund und Ländern werden und so finanziert sein. Für die räumliche Disposition ergibt sich eine enge Verknüpfung mit der Landschaftsplanung und der Raum- und Bauleitplanung.

Wie beim Klimawandel auch helfen warme Worte alleine nicht. In den nächsten Jahren muss es zur Sache gehen.

Der viel beschworene Count Down 2010 zum Stopp des Artenrückgangs wird seine Ziele leider deutlich verfehlen. Das alleine muss die Politik wachrütteln.

Naturschutz findet statt im Kontext der Landnutzung und der Primärproduktion. Wichtige Ursachen des Artenrückgangs und der Verluste der biologischen Vielfalt einschließlich der genetischen Varianz liegen in der zunehmenden Intensivierung der agrarischen Produktion sowie im Wandel der Anbaumethoden, der Fruchtwahl und darüberhinaus im Grünlandverlust.

Wenn also Konzepte und Maßnahmenprogramme greifen sollen, dann müssen die qualitativen Maßgaben für die Landnutzung in ihnen eine besondere Bedeutung haben. Die Globalisierung der Märkte fordert dabei einen großen Tribut, den der einzelne Betrieb nicht ausblenden kann. Betriebsbezogene, wirtschaftlich attraktive Lösungen sind daher unabdingbar für einen effektiven Naturschutz. Damit wird klar, dass es auch um kooperative, vertragliche Lösungsansätze gehen wird.

Viele dieser Maßnahmen beeinflussen auch die klimarelevanten Aufgaben.

Der Naturschutz muss sich also ökonomisieren und wirtschaftlich mitdenken. Sonst stellen sich Erfolge nicht ein.

Um dazu die gerechten Anreizinstrumente zur Verfügung zu haben, muss die ELER VO ab 2013 neue Akzente bekommen, die wesentlich stärker auf die Naturschutzbelege abgestellt werden müssen. Die hier benannten Hauptthemen müssen dabei eine Leitschnur darstellen und wegführen von der reinen Subvention.

Dies gilt für die Landwirtschaft, die Forstwirtschaft und die Fischereiwirtschaft gleichermaßen, aber jeweils mit spezifischen Lösungen:

Notwendig werden dazu Standards für die Landwirtschaft. Notwendig werden dazu Standards für die Forst-

wirtschaft. Notwendig werden dazu Standards für die Fischereiwirtschaft.

Die gute fachliche Praxis ist in den gesetzlichen Bestimmungen nur unzureichend oder nur in Segmenten wie im Pflanzenschutz- und Düngerecht spezifiziert und auf Naturschutzziele ausgerichtet. Um hier ein gutes Stück weiter zu kommen, bedarf es also Standardisierungen, die unter Wahrung der freien Vereinbarung und Unabhängigkeit die Regeln der Technik ausweisen.

Entsprechendes gilt bei Planung und Bau von Infrastruktureinrichtungen, im Städtebau und beim Betrieb von Anlagen.

Um die neuen und sehr speziellen Belange des Naturschutzes bei der Realisierung und beim Bau von konkreten Vorhaben voll beachten zu können, sollte überall bei größeren Projekten eine Umweltbaubegleitung etabliert werden, die dann durch entsprechend fachkundiges Personal verantwortet wird. Gerade hierdurch kann es vorsorgend gelingen, dass keine Umweltschäden entstehen (Umweltschadensgesetz).

2. Zur Bewältigung des Klimawandels | Naturschutz ist Klimaschutz. Ziele des Klimaschutzes haben eine sehr hohe Relevanz für die Standortqualitäten, die Ausprägung der Lebensgemeinschaften, die Bodennutzung und damit die Biotopqualitäten insgesamt.

Klimaschutz ist Naturschutz. Annähernd 30% des Artenbestands weltweit und in Europa können gefährdet sein, wenn der Klimawandel nicht bewältigt wird. Dies hat gravierende Rückschlüsse auf die Ökosysteme und die Umwelt insgesamt.

Zu unterscheiden sind zukünftig auch in Bezug auf die angepassten Naturschutzstrategien die Maßnahmen zum Klimaschutz und Anpassungsstrategien an den Klimawandel.

Zentrale Maßnahmen zum Klimaschutz und für die Anpassung an den Klimawandel zielen insbesondere auf die Technologieentwicklung in der Energieproduktion und Energiebewirtschaftung sowie auf den Wärmeschutz und Kraftwärmekopplung. Hier ist der Naturschutz nur partiell berührt.

Unmittelbare Relevanz bekommen aber diese Aufgaben für den Naturschutz im planerischen Bereich, in der Landschaftsplanung und der Mitwirkung in der Regional- und Bauleitplanung. Entscheidende Aspekte gewinnt dies

für den energieoptimierten Städtebau, die Freiraumplanung und die Disposition von Gebäuden und Freiräumen.

Von zentraler Bedeutung werden die Anlagen für die Gewinnung erneuerbarer Energien insbesondere im Bereich Solartechnologie und Wind sowie im Bereich der Meeresgewässer.

Im Hinblick auf Belange des Naturschutzes kaum vertretbar erscheint ein umfassender Verbau der Binnengewässer zur Energieausbeute, da die Kapazitäten hier erschöpft sind oder auch die Wasserrahmenrichtlinie entgegensteht. Dies sieht in anderen Regionen der Erde oder Europas noch anders aus.

Bei den erneuerbaren Energien geht es durchweg um Standortfragen in Bezug auf Naturschutzbelange in Hinsicht des Arten- und Biotopschutzes und des Landschaftsbildes, insbesondere zu Aspekten der Kulturlandschaft und Erholungsvorsorge. Hier braucht es tragfähige Entscheidungen, die auch das hohe Innovationspotenzial dieser Technologien berücksichtigen müssen. Dies wird namentlich im Bereich der Windkraftanlagen oder der Solartechnologie sehr deutlich. Bei klaren Qualitätskriterien wird es gelingen, hier zu guten Lösungen zu kommen, die auch notwendige Anpassungen beinhalten (Repowering etc.).

Maßgeblich wird bei allen Planungen und Vorhaben die Wahrung einer umfassenden CO₂-Bilanz werden, um zu tatsächlichen Reduktionen der Treibhausgase zu kommen und eine echte Energieeinsparung für die gesamte Produktkette oder den Prozess zu gewährleisten. Dies muss das Ziel im Klimaschutz als Naturschutz sein.

Im Hinblick auf Naturschutzbelange wesentlich problematischer ist die Nutzung nachwachsender Rohstoffe.

Gute Ansätze und hohe Standards gibt es hier für die Ressource Holz im Rahmen der naturgemäßen Forstwirtschaft unter anderem in Ausrichtung auf die FSC Standards. Die forstgesetzlichen Bestimmungen sind deutlich verbessert. Dennoch werden auch hier neue, angepasste Strategien notwendig, um Nachhaltigkeit zu gewährleisten.

In Bezug auf die CO₂-Senke wird die Betrachtung des gesamten Waldökosystems maßgeblich und nicht die rein nutzungsbezogene Holzkomponente. Daher muss es auch hier bewertungsrelevant werden, neben der Holznutzung wichtige Waldteile in die Altersphase zu überführen und eine umfassende Bodenentwicklung integriert zu betrachten.



Anders ist es bei anderen Formen der nachwachsenden Rohstoffe. Insbesondere im Zusammenhang mit der Produktion von Biosprit ist nicht erkennbar, dass Energieeffizienz zu erzielen wäre. Derartige Maßnahmen sind aus Sicht des Naturschutzes eher abzulehnen, weil die Flächeninanspruchnahme und der Nutzungswandel große Probleme zeigen. Für Kurzumtriebsplantagen (KUP) gibt es noch kaum langfristige Untersuchungen und Auswertungen. Sie wirken auf Dauer eher bodenzehrend und für den Landschaftshaushalt dann problembildend, wenn sie großflächig angelegt werden. Gerade dann aber ist eine Wirtschaftlichkeit erst anzunehmen. Diese KUP wirken waldbaulich nicht nachhaltig und können daher nicht wie Wald angesehen werden; sie sind auch keine klassische Landwirtschaft, sondern echte energiewirtschaftliche Nut-

zung und müssen dementsprechend nach der Eingriffsregelung bewertet werden. Nur in Ausnahmefällen erscheinen diese Anlagen akzeptabel.

Solange der Energiepflanzenanbau in der landwirtschaftlichen Produktion analog zur den Standards im Ackerbau und der Pflanzenproduktion zu Nahrungsmitteln vorstatten geht, wird dagegen wenig rechtlich einzuwenden sein. Dies ist aber eine rein momentane Bewertung. Die weitere Entwicklung auf dem Markt und die Änderung in der Züchtung oder gar der genetischen Veränderungen lassen für diesen Sektor gravierende Einschnitte erwarten, die den Naturschutz stark berühren und auch eine Änderung der gesamten Landnutzungssysteme und der Betriebe nach sich ziehen können. Die Energieeffizienz ist insgesamt eher negativ bis neutral, so dass eine Rechtfertigung für eine

hohe Euphorie oder Innovation nicht nachvollziehbar ist. Effekte entstehen heute auf diesem Markt eher durch die weit ausgebaute Subventionspolitik im Biogassektor. Problematisch in einigen Regionen ist bereits ein hoher Grünlandverlust durch Umsteuerung auf die energetische Nutzung. Diese Entwicklung ist naturschutzfachlich nicht akzeptabel. Notwendig werden klare Qualitätsstandards für den Anbau von Energiepflanzen, die den Naturschutzbelangen Rechnung tragen, – insbesondere dort, wo die gute fachliche Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung nicht mehr greift.

Direkte positive Wirkungen auf die weltweite CO₂-Bilanz haben Maßnahmen des Naturschutzes, die auf eine hohe CO₂-Bindung in Böden und Biotopkomplexen abstellen. Derartige Maßnahmen, die damit zugleich der biologischen Vielfalt dienen, müssen daher eine ganz hohe Priorität erhalten.

Hierzu zählen namentlich folgende Bereiche für eine CO₂-Senke:

- Schutz der Moore;
- Schutz und Entwicklung der Feuchtgebiete;
- Schutz und Entwicklung der Auenböden und Feuchtgrünländer;
- Schutz und Entwicklung der Wälder.

Um dies zu gewährleisten, müssen u.a. zunehmend Torfersatzstoffe im Landschaftsbau und für die Vegetationstechnik entwickelt werden und mit verbindlichen Vorschriften zum Torfverzicht im Garten- und Landschaftsbau zum Einsatz kommen.

Die Planung und Realisierung sowie die unabdingbare Sicherung der urbanen und regionalen Grünsysteme in den Stadtregionen ist eine ebenso hoch relevante Aufgabe im Klimaschutz, auch in Bezug auf Anpassungsstrategien und Gesundheitsvorsorge mittels der lufthygienischen Folgewirkungen des Großgrüns.

Diese Grünsysteme sind in der Regel zugleich Teil des Biotopverbundes.

3. Die Gewährleistung des Wasserhaushaltes I

Neben den Aspekten der Sicherung der biologischen Vielfalt und den Aufgaben im Klimaschutz ist der Wasserhaushalt der Bereich des Naturhaushaltes, der örtlich und regional am stärksten einer Beanspruchung und Veränderung unterworfen ist. Diese Beeinflussungen tangieren zumeist unmittelbar die Lebensräume und Lebensstätten

der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten. Sehr schnell einsichtig ist dies für alle technisch stark ausgebauten Fließgewässer und Stillgewässer sowie alle Grundwasser beeinflussten Lebensstätten und Lebensräume mit ihrem Arteninventar. Der Schaffung einer vollen Durchgängigkeit der Fließgewässersysteme hat selbstverständlich eine herausragende Funktion für den Biotopverbund der gewässerbezogenen Organismen und der Auensysteme. Ihnen kommt daher auch für die Landschaftsplanung eine vorrangige Beachtung zu.

Am Gravierendsten wirken bis dato der Zustand der Fließgewässer und die Aufgabe der Rückgewinnung ihrer ökologischen Funktion, der Retentionsfähigkeit sowie damit einhergehend auch der Lebensraumfunktion für die jeweiligen Artengruppen der Gewässer und Uferzonen sowie der Auen.

Die Fließgewässer als grüne Korridore dienen – ausgehend von ihrer Renaturierung – der Entwicklung einer möglichst hohen Naturnähe, der Retentionsfähigkeit und Hochwasserentlastung, dem Biotopverbund und der Erholungsvorsorge mit den dort integrierten Wegesystemen. Die Rückgewinnung der Aue ist dazu eine wesentliche Voraussetzung, die bei den Renaturierungsprogrammen Beachtung finden muss. Für die Renaturierung müssen natürlich maßnahmenbezogene Prioritäten gesetzt werden. Dies ist operativ erforderlich. Dennoch braucht es dann den Stufenplan für eine durchgängige Maßnahmenführung an allen Gewässerabschnitten, in denen eine Renaturierung angezeigt ist. Ein »Lückenkonzept« mit stark degradierten Abschnitten erscheint auf Dauer nicht tragfähig.

Der sehr couragierten und effektiven Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie kommt daher eine sehr hohe Bedeutung auch für Naturschutzziele zu. Diese Aufgabe wird eine Priorität für die beiden Disziplinen Wasserwirtschaft und Naturschutz genießen müssen. Viele Programme, Haushaltsmittel und Personalressourcen sind hierauf zuzuschneiden. Allein für das Rhein-Main-Gebiet ist dies eine Herkulesaufgabe für sicherlich 25 Jahre.

Die Bedeutung der Wasserversorgung unter den absehbaren Änderungen durch den Klimawandel ist eine Zukunftsaufgabe für viele Regionen. Die Beanspruchung der Grundwasserkörper muss dabei in der Weise erfolgen, dass Schädigungen am Naturhaushalt und den Lebensräumen ausgeschlossen werden. Die örtliche Wasserversorgung muss daher zwingend auf hohe Qualität, Sparsamkeit und Effizienz ausgerichtet werden:

Ein Naturschutz- und ein allgemeines Umweltschutzziel im Ressourcenschutz zugleich.

Besondere Anstrengungen sind zum Meeresschutz in der Nord- und Ostsee zu ergreifen, die hier aber nicht näher ausgeführt werden können. International ist dieser Bereich von vorrangiger Relevanz auch in Bezug auf die Fischereirechte und den Schutz der Meeresfauna.

4. Die Reduktion des Flächenverbrauches | Der anhaltende Flächenverbrauch hat mittelbare und regional auch unmittelbare Auswirkungen auf den Wasserhaushalt, den Bodenschutz und den Klimawandel. Der Biotopverbund und die Lebensraumsprüche bestimmter Arten sind hierdurch maßgeblich beeinflusst. Sie sind stark beeinträchtigt. Der regionale und örtliche Klimahaushalt und die Neubildungsrate für die Grundwasseranreicherung werden maßgeblich negativ beeinflusst. Durch die hohe Versiegelungsrate in den urbanen Zentren und den Ballungsräumen kommt es zu krassen Problemen.

Eine Flächeninanspruchnahme für Infrastrukturmaßnahmen und die Siedlungsentwicklung von deutlich über 100 ha pro Tag in Deutschland ist völlig inakzeptabel. Aus dieser Rate wird deutlich, dass die Zielsetzungen des angepassten und flächensparenden Bauens nicht adäquat greifen. Der Bodenverlust und die weitere Intensivierung der Nutzungen üben auf die Bodenqualität und die nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Böden verheerende Wirkungen aus. Die Böden stellen aber die Grundlage allen Lebens dar und somit auch die Gewähr der Nahrungsmittelerzeugung aus der Primärproduktion der Bodennutzung oder der forstlichen Produktion und für viele erneuerbare Energien. Der Verlust ist oft zugleich Freiraumverlust und geht zu Lasten der gewachsenen Kulturlandschaft. Es handelt sich also umweltbezogen um multifunktionale Verluste, infolge derer zugleich bandartig die angrenzenden Räume durch Lärm oder Immission beeinträchtigt oder entwertet werden können.

Die Eindämmung muss also ein vordringliches Naturschutzziel sein. Zugleich dient es entschieden dem Bodenschutz, der zum Naturschutz korrespondierend und im Anliegen kongruent steht.

Die bisherigen Instrumente greifen nicht adäquat, wobei es weniger um die gesetzlichen Instrumentierungen geht als um die dazu etablierten Standards und Grenzwerte für die Bebauung.

Sie sind auf Basis der Regionalplanung deutlich zu akzentuieren. Hier liegt eine der Quellen für den Erfolg, der aber kommunalen politischen Interessen massiv ausgesetzt ist.

Beachtlich dazu ist die disparate Entwicklung in Deutschland von prosperierenden Räumen und Ballungsräumen sowie Stadtregionen gegenüber ländlichen Räumen. Dies bedeutet, dass die Probleme für Ballungsräume deutlich verschärft sind, wie das Rhein-Main-Gebiet zeigt.

Städtebau und Naturschutz müssen hier gemeinsame Anliegen verfolgen, die entsprechenden Nachweise auch in der Umweltprüfung konsequent einfordern und dies Instrument nutzen und einsetzen. Entsprechendes gilt für die Landschaftsplanung und ihre konkretisierten räumlichen Zielsetzungen.

Dabei geht es mehr um Prüfaufgaben und Steuerungsfunktionen als um eine faktische Einschränkung für die Reduktion der Flächeninanspruchnahmen. Letzteres gelingt dann eher mit der Anwendung der Eingriffsregelung, einem Instrument, das deutlich stärker in seinen positiven Auswirkungen von allen Fachdisziplinen auch im Städtebau gesehen werden muss.

Um des Problems Herr zu werden, bedarf es also einer starken Einstellung der Umweltbelange in die städtebauliche Planung, der Berücksichtigung des Flächenverbrauchs bei der Infrastrukturplanung, bei der problematischen Entwertung von Freiräumen und bei Planungen zum Biotopverbund.

Es wäre gut, eine regionale Flächenbilanz zu führen und darin eine Überprüfung der Eckpunkte vorzusehen, wie sie in der Nachhaltigkeitsstrategie festgelegt sind, um wenigstens durch planerische Steuerung zu einem 30 ha Ziel bzgl. des Flächenverbrauchs bis etwa 2025 zu kommen.

Erfolgreich sind diese Ansätze aber vor allem dann, wenn die Freiräume auch einer Inwertsetzung zugeführt sind und eine eigene Stärke als Raumwiderstand entfalten. Dies gelingt zum Beispiel durch die Regionalparke und ihre Maßnahmen für eine Aneignung der Landschaft durch die Bevölkerung. Dieses Handlungsfeld wird vom Naturschutz bisher unterbewertet und muss wesentlich deutlicher begleitet und mitgetragen werden, vor allem, wenn die Regionalparke zugleich effiziente Freiraumsicherung betreiben, die auch dem Biotopverbund dienen kann.

Unabhängig von diesen planerischen und projektgebundenen Maßnahmen muss auch regulativ eingegriffen

werden. Insbesondere in Ballungsräumen wird es unab-
weisbar sein, neben den regionalen Grünzügen auch
Landschaftsschutzgebiete zur Freiraumsicherung auszu-
weisen, um so in besonders relevanten Bereichen die
Flächeninanspruchnahme besser steuern und regulativ
angehen zu können. Dies zeigt zum Beispiel der Grün-
gürtel Frankfurt.

5. Die Wahrung der Kulturlandschaft und die Gewinnung der urbanen Freiräume |

Die gewachsenen Kulturlandschaften prägen die Regionen und bilden das Rückgrat ihrer Identität. Sie in ihren Eigenartmerkmalen zu bewahren ist eine Schlüsselfrage für die Regionalentwicklung und den Naturschutz. Die dazu erforderlichen Umweltstandards garantieren einen wesentlichen Baustein der Erholungsvorsorge der Menschen und der Aneignung dieser Landschaft, ihrer Historie und ihrer Ästhetik. Stadt, Siedlung und offene Landschaft sind untrennbar verwoben und bedingen sich. Landschaft umfasst begrifflich alle erlebbaren Elemente des Raumsektors vollständig. So gesehen ist Landschaft ein komplexes Wirkungsgefüge.

Wenn Naturschutz sowohl den Ressourcenschutz, die biologische Vielfalt und die Erholungsvorsorge zu seinem Gegenstand und Anliegen macht, dann ist das Thema Kulturlandschaft von elementarer Bedeutung, weil sie u.a. auch Träger dieser Funktionen ist.

Mit dem Thema Kulturlandschaft und den sie prägenden Merkmalen und Erscheinungen, ihrer Erhabenheit und Qualität können die Menschen direkt angesprochen werden, auf Basis der erlebbaren, faktisch wahrnehmbaren Umwelt ihre Ansinnen und Erwartungen ausdrücken und sich die Natur aneignen. Dies ist für den Naturschutz von unschätzbarem Wert. Gerade hier muss er mit persuasorischen Instrumenten ansetzen, umweltpädagogische Projekte implementieren und die Erholungsvorsorge aktiv gestalten. Dazu gehören auch die diversen Natur- und Landschaftssportarten vom Wandern und Joggen über das Fahrradfahren bis zum Reiten und Paddeln. Ohne das Landschaftserleben gelingt keine Naturerfahrung und damit Bewusstheit über die Naturschutzziele.

Die kulturlandschaftliche Qualität ist auch eine wesentliche Basis für die Kooperationsmöglichkeiten mit der Land- und Forstwirtschaft und die Berücksichtigung der ihnen eigenen Zielsetzungen und Problemstellungen, da die Kulturlandschaft maßgeblich durch diese Landnutzung

geprägt und bestimmt wird. Hieraus erwachsen dann die Möglichkeiten auch in Bezug auf den Einsatz von Fördermitteln.

Es wird daher wichtig sein, dass auch Deutschland endlich die Europäische Landschaftskonvention des Europarates notifiziert.

Die regionale Identität erwächst nicht zuletzt aus der Geschichtlichkeit, wie sie sich anhand der historischen Landschaftselemente und der landschaftlichen Ausprägung ablesen lässt. Daher ist es sehr bedeutsam, wenn sich der Naturschutz der Erfassung und Sicherung der historischen Elemente annimmt und diese in diesem Kontext bewusst macht. Es ist auch sein Thema.

Wertschöpfung und Tourismus sind heute wieder ganz wesentlich an diese Komponenten gebunden. Und auch hier zeigt sich, dass der Naturschutz neu und ökonomisch ausgerichtet handeln muss, um sich zu behaupten.

Ubiquitäres, Überformtes, Verlorenes oder Entwertetes gereichen natürlich nicht zur Identitätsstiftung der Region und verhindern die Wiedererkennung, wie es an den diversen neuen Gewerbe- und Baugebieten oder bei den Baustoffen deutlich hervortritt.

Zur Stadt und Stadtregion:

Gleiche Fragestellungen gelten auch für das innerstädtische Grün und die regionalen Grünzüge. Der Naturschutz muss die Stadt selbst in ihrer Bedeutung wieder entdecken. Das städtische Grünsystem und die urbanen Freiräume sind maßgeblich für die freie Entfaltung der Persönlichkeit der dort lebenden Menschen.

Die Freiräume bilden das ökologisch wirksame Rückgrat der Stadt und der Stadtregion. Ohne qualitätsvolle Freiräume keine adäquate Basis der ökologischen Funktionen in der Stadt für Lufthygiene, Erholungsvorsorge, Bodenschutz, Vegetation und städtische Biotopstrukturen. Freiräume bedürfen der Vernetzung vom Wohnumfeld über die urbanen Grünzüge und Parks bis zum Regionalpark im planerischen Außenbereich der Ballungsräume und der Grünverbindungen in der Stadtregion. Dieses Grünsystem bildet ein hierarchisches Netz mit unterschiedlichen Funktionszuweisungen. Es ist funktional dementsprechend differenziert und räumlich gegliedert von intensiven Zonen der Durchgestaltung und Möblierung bis zu erlebbaren Räumen, die keine Gestaltung oder Pflege erfahren. Durchweg ist dieses System aber einem regionalen und/oder kommunalen intensiven Management im Bereich der Nutzung und Bewirtschaftung zuzuführen.

Ohne Freiraumschutz keine Gliederung des Stadtraumes und seiner Erlebbarkeit. Der Freiraum ist auch Basis kompensatorischer, umweltbezogener Wirkungen wie zum Wasserhaushalt, Klimaschutz, für die Lufthygiene und zum Biotopverbund.

Der Schutz der Lebensräume und Lebensstätten in der Stadt und in den Ballungsräumen bedingt eine spezifische Erfassung und ein spezielles Management in Bezug auch auf die kommunalen Aufgaben und Ämterstrukturen. Hier geht es um Besonderheiten von nur temporär vorhandenen Biotopstrukturen über den Baumschutz bis hin zur Stützung von Biotopqualitäten durch Pflege oder monetäre Anreizinstrumente. Diese Aufgaben erlangen wachsende Bedeutung.

Ein neues großes Thema wird zunehmend die Gesundheitsvorsorge in Bezug auf die Freiraumqualität und das kommunale Grünsystem. Die Erkenntnisse aus dem medizinischen Bereich sind eindrucksvoll und belegen die Bedeutung der Aufgaben der Umweltvorsorge und damit auch des Naturschutzes im Grünsystem der Stadt. Die Qualität der Luft ist ein ausschlaggebender Faktor, der gerade durch das Großgrün positiv beeinflussbar ist. Bedeutsam sind die Mobilität und die Ermöglichung der physischen Bewegung im Freiraum. Dies gilt für alle Landschaftssportarten wie Spazierengehen, Joggen und Wandern, insbesondere das Fahrradfahren und Mountainbiking, aber auch Reiten und Paddeln etc., also jedwede Bewegung ohne störende Motorkraft. Um das vernünftig betreiben zu können, ist ein gestuftes Grünsystem vom Wohnumfeld bis zum Außenbereich der Siedlung erforderlich. Planerisch herzuleiten ist dies in der Landschaftsplanung.

Die Themen zur Wahrung der Kulturlandschaft und für die Gewinnung der urbanen Freiräume weisen in diesem Sinne auch dem Begriff der Heimat eine aktuelle Dimension zu, die positiv aufgegriffen werden kann: Hier bin ich zuhause.

6. Zu Fragen der Instrumentierung | Unter Instrumentierungen sind in diesem Zusammenhang die gesetzlich normierten Verfahren zur Projektentwicklung, Planungen oder Zulassungsverfahren und Zulassungsprüfungen zu verstehen. Die naturschutzrechtlichen Instrumente basieren auf der Zielsetzung des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach § 1 BNatSchG und den zugeord-

neten Grundsätzen. Sie nehmen ihren Ursprung in der Beachtung des Gemeinwohlprinzips, des Verursacherprinzips, des Gemeinlastprinzips oder des Vorsorgeprinzips und des Kompensationsprinzips bzw. auch weiterer umweltrechtlich relevanter Beachtungspflichten.

Neue Instrumente werden dazu nicht benötigt. Das Regelwerk selbst ist im Kern ausreichend angelegt. Probleme bereiten bei der instrumentellen Anwendung eher die fachlichen Qualitätsziele.

Ausgehend von den oben benannten Aussagen kommt man zu dem Schluss, dass es nur teilweise um diese Instrumentierungen selbst geht, um den Naturschutz zum Erfolg zu führen.

Vordringlich wird es darum gehen müssen, dass der Naturschutz geeignete Projekte bestimmt, um seine Ziele im konkreten Raum materiell umzusetzen. Erst die physisch materielle Maßnahme entwickelt die notwendigen Wirkungen für die Sicherung und Entwicklung der biologischen Vielfalt und der Arten, für den Klimaschutz oder zur Erholungsvorsorge. Ohne vorlaufende Planung und Zulassung geht dies alles nicht. Der Naturschutz benötigt klare realisierbare Projekte, mit denen er wirksam wird.

An dieser Orientierung hat es in der letzten Zeit oftmals gemangelt, und der Naturschutz ist zu abstrakt und in Konzepten verhaftet geblieben.

- Für diese Orientierung braucht er ein darauf abgestimmtes Projektmanagement, das ohne Partizipation und Moderation nicht auskommen wird.
- Für diese Projektorientierung werden konkrete Träger benötigt, die die Vorhaben verantworten und gewährleisten.

Hierzu zählen u.a.:

- Naturschutzbehörden;
- Landschaftspflegevereinigungen;
- staatliche Träger;
- Gemeinden und kommunale Träger;
- Naturparke und Regionalparke;
- Naturschutzverbände;
- Interessenverbände;
- Betriebe der Land- und Forstwirtschaft;
- Private Vereine und private Träger;
- Unternehmen.

Unabhängig von der Projektorientierung müssen die naturschutzrechtlichen Instrumente in ihrer Anwendung insbesondere folgende Maßgaben gewährleisten:



- Planerische Konzeption und Rahmensetzung;
- Planerische Vorleistung und Entwurfsfassung;
- Vorhabenprüfung, Zulassung und Folgenbewältigung;
- Prüfung der Verträglichkeit des Vorhabens auf die Umwelt und den Naturschutz;
- Maßnahmenplanung zur Sicherung der Naturschutzbelange mit Folgenbewältigung;
- Sicherung der biologischen Vielfalt;
- Beachtung der Maßgaben zum Ressourcenschutz für Böden, Gewässer und Klima;
- Beachtung der Maßgaben zur Sicherung der Kulturlandschaft;
- Beachtung der Maßgaben zur Freiraumentwicklung;
- Beachtung der Maßgaben zur Erholungsvorsorge.

Zu einigen Bedeutungszuwächsen und Neubestimmungen von Aufgaben:

Zur Landschaftsplanung | Sie muss die raumbezogene Gesamtkonzeption für den Naturschutz darstellen und herleiten. Sie beinhaltet die maßgeblichen Bewertungsmaßstäbe für die Beurteilung von Vorhaben in Hinblick auf die naturschutzfachlichen Ziele im Raum.

Demgemäß muss sie sich viel expliziter mit den oben benannten Themen beschäftigen und die räumlichen Ziele dafür bestimmen:

- zur Sicherung der biologischen Vielfalt;
- zum Biotopverbund;
- zum Klimaschutz und den räumlichen Anpassungsstrategien;
- zu den Gewässern und dem Wasserhaushalt;
- zur Flächeninanspruchnahme und zum Bodenschutz;
- zur Sicherung und Entwicklung der Kulturlandschaften;
- zu den städtischen Freiräumen.

Dazu zählt dann jeweils die Bestimmung der Projektorientierung und der geeigneten Trägerschaften.

Zur guten fachlichen Praxis in der Landnutzung |

Hier wird es leider kaum gelingen, die Maßgaben gesetzlich hinreichend klar zu normieren. Daher wird es besonders darauf ankommen, Standardisierungsprozesse einzuleiten, um die notwendigen Qualitäten zu sichern. Bei konkreten Projekten lassen sich dazu auf freiwilliger Ebene die entsprechenden Vereinbarungen vertraglich gewährleisten. Hiervon ist in erster Linie Gebrauch zu

machen. Hohe Standards müssen dagegen verpflichtend bei jedweder Förderung (s. ELER VO) durchgesetzt werden.

Zur Eingriffsregelung | Entscheidend ist, dass die Eingriffsregelung ihre Steuerungsfunktion hinsichtlich des Vermeidungsgebotes und der echten naturalen Kompensation mit dem Primat auf funktionale Ausgleichsmaßnahmen behält. Dies klärt sich mit der Neufassung des Bundesrechts.

Die Eingriffsregelung ist das umweltpolitisch relevante Instrument zur Folgenbewältigung bei Eingriffen in den Naturhaushalt. Dem entsprechend ist es bedeutsam, die Eingriffsregelung auf die hier näher diskutierten Schwerpunktfragen des Naturschutzes zu fokussieren. Für alle umweltbezogenen Disziplinen ist sie ein sehr bedeutsames Instrument, das nicht nur auf die Artenschutzbelange abstellt, sondern die Naturschutzbelange insgesamt bedient und dem Verursacherprinzip verpflichtet ist. Die abzuleitenden Kompensationsmaßnahmen sollen insbesondere ausgehend von der Landschaftsplanung den Zielsetzungen für die naturschutzbezogenen Projektbereiche dienen. Dies gilt vor allem für Ersatzmaßnahmen, das Ökokonto oder die Verausgabung von Ersatzzahlungen. Dazu braucht der Naturschutz klare Schwerpunktbereiche für seine eigenen Flächenansprüche, um dies dann ziel führend umzusetzen.

Zu den Schutzgegenständen | Wesentlich in diesem Zusammenhang ist die reale Umsetzung des Biotopverbundes in einer zweckgerichteten Verknüpfung namentlich der Naturschutzgebiete und der NATURA 2000 Gebiete. Eine Verkürzung der Zielsetzungen auf die Kulisse NATURA 2000 ist naturschutzfachlich falsch und nicht akzeptabel. Die Aufgaben zur Entwicklung der Gebiete NATURA 2000 müssen mittelfristig sicher in Bezug auf das Management Priorität genießen.

Dennoch bedarf es der Unterfütterung des Schutzgebietskonzeptes mit den national und regional begründbaren fachlichen Ansprüchen zum Arten- und Biotop-schutz. Ansonsten verlieren auch der Biotopverbund und die Kernbereiche der Schutzgegenstände ihre Vernetzungsfunktion durch eine Verkürzung auf die europäische Bewertungsdimension. Relevant wird die Entwicklung von Managementplänen für die NATURA 2000 Gebiete und für die Naturschutzgebiete im Land.

Zum Artenschutz I Dem modernen Artenschutz kommt aufgrund der neuen internationalen Konventionen und aufgrund des europäischen Rechts eine hervorgehobene Funktion zu. In Bezug auf die Sicherung der biologischen Vielfalt ist dies auch völlig sachgerecht. Dies ist auf besondere Rechtsinstrumentarien ausgelegt, die jetzt in die Praxis überführt werden. Um dem gerecht zu werden, bedarf es entsprechend hoch qualifizierter Vorhabensplanungen oder entsprechend qualifizierter räumlicher Gesamtplanung sowie von Bewertungsstandards. Insgesamt stellt dies ganz neue Herausforderungen für die Sicherung gefährdeter Populationen oder für vorgezogene und wirksame Ausgleichsmaßnahmen bei geschützten Arten nach NATURA 2000. Hier ist eine ganz neue Qualität für die Bearbeitung und Projektentwicklung gefragt.

Besondere Bedeutung müssen dazu die Artenschutzkonzepte der Länder für spezifische Gilden, Arten und für den Biotopverbund auf Landesebene haben.

Zur Erholungsvorsorge I Die Sicherung von Freiräumen in Stadtregionen und Ballungsgebieten hat in diesem Zusammenhang eine herausragende Bedeutung für die qualitätsvolle Entwicklung der Parks und Grünzüge und damit für die Rekreation.

Den Landschaftsschutzgebieten, Naturparken und der Landschaftsplanung werden in diesem Zusammenhang neue Aufgaben zuwachsen.

Umweltprüfungen I Die Umweltprüfung ist keine Kernaufgabe des Naturschutzes, sondern interdisziplinäre Aufgabenstellung. Sie hat als integraler Bestandteil der Zulassungsverfahren und für die Flächenplanungen eine für den Naturschutz außerordentliche Bedeutung. UVP und SUP müssen zu festen Bestandteilen der naturschutzfachlichen Strategien bei Plänen und Infrastrukturprojekten werden. Eine ganz enge Verknüpfung zur Eingriffsregelung,

zur FFH-VP und zum Artenschutzrecht ist hier gegeben, wobei sich UVP und Eingriffsregelung sowie die anderen Instrumente sehr zweckmäßig verknüpfen und ergänzen lassen.

Dem Naturschutz sind im Rahmen der Umweltprüfungen ganz spezielle Aufgaben zugewachsen, die er engagiert nutzen kann und muss. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit ist hierfür maßgeblich.

Räumliche Gesamtplanung I Mit der räumlichen Gesamtplanung, namentlich von Regionalplan, Flächennutzungsplan und Bebauungsplan kommt es zu den dezierten Vorrangbestimmungen und grundlegenden Entscheidungen über Vorhaben und Nutzungsansprüche im Raum. Der Naturschutz ist hier ein Belang unter anderen, er muss aber seine Belange und Vorhaben dabei durchsetzen können, weil er im Nachhinein der Beachtungspflicht dieser Pläne unterliegt. So geht es um die Beeinflussung der Vorhaben Dritter, aber auch um die Durchsetzung der eigenen Ziele. Der Naturschutz hat rechtliche Maßgaben, die ihn heute deutlich erstarkt in die Abwägung gehen lassen; dies gilt u.a. für NATURA 2000 und den Artenschutz oder die Abarbeitung der Eingriffsregelung.

Mit der neuen Umweltprüfung zu diesen Plänen und der parallelen Bearbeitung der Landschaftsplanung hat der Naturschutz neue und wesentliche Möglichkeiten. Durch die neuen Rechtsinstitute des Artenschutzrechts, von NATURA 2000 und der Eingriffsregelung obliegen dem Naturschutz Durchsetzungsmöglichkeiten, die er nutzen muss und die er durch die Kooperation mit der Regionalplanung und der Stadtplanung im Planungsprozess auch verwirklichen kann. Dazu zählt dann naturgemäß die Aufgabe, die naturschutzbezogenen Ziele der Planung auch aktiv mit zu gestalten und als Belang integriert dort mit zu vertreten.

Stadtplanung und Naturschutz können damit eine neue Partnerschaft gewinnen.

Naturschutz in der Praxis der Eingriffsverwaltung

**Im Spannungsfeld
zwischen rechtlichen Anforderungen
und wissenschaftlichen Erkenntnissen**

Dipl.-Ing. Helmut Schneider | Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz



Der Umgang mit Natur und Landschaft war jahrelang »geübte Praxis« für Vorhabensträger wie die Straßenbauverwaltung ebenso wie vor für Naturschutzbehörden. Man hatte sich mehr oder weniger arrangiert; neue europäische Normen wurden hingenommen und nach alter Tradition stoisch umgesetzt.

Bis die Rechtsprechung die Vorhabensträger und die Naturschutzverwaltung aus ihrem Dämmerzustand heraus riss. Spätestens seit dem sog. Halle-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (vom 17.01.2007) gehen die Uhren anders. Das Gericht fordert für Entscheidungen über die Verträglichkeit von Vorhaben das Zugrundelegen der besten wissenschaftlichen Erkenntnisse; geringste Zweifel gehen zu Lasten des Vorhabensträgers. Die Naturschützer reagieren euphorisch auf die Rechtsprechung, die Vorhabensträger reagieren mit Detailuntersuchungen zu jeder erdenklich vorkommenden Tier- und Pflanzenart. Was beide Seiten nicht machen: zukunftsorientierte Konzeptionen erstellen, die anthropogene Veränderungen zulassen, ohne dass der Naturschutz auf der Strecke bleibt; Konzepte und Strategien, die auch die »unbeteiligten« Öffentlichkeit nachvollziehen kann.

Gesetzliche Grundlagen | Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) verpflichtet alle Vorhabensträger, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes – und damit auch die Tier- und Pflanzenwelt – auf Grund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlage des Menschen zu erhalten (vgl. § 1 BNatSchG).

Eine wesentliche Regelung zur Umsetzung dieses Zieles ist die Eingriffsregelung gemäß §§ 18 ff. BNatSchG, die den Verursacher von Eingriffen verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen und nicht vermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu kompensieren.

Die Eingriffsregelung wird vielfach als »zahnloser Tiger« eingestuft. Grundsätzlich sind die Anforderungen, die an mit Eingriffen verbundene Vorhaben gestellt werden, hoch. Die Planungspraxis, insbesondere bei Infrastrukturmaßnahmen, zeigt, dass die Eingriffsregelung kein unüberwindbares Planungshindernis darstellt. Vielmehr wird durch die Festlegung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen der Konflikt zwischen Vorhaben und Natur ausgeräumt (vgl. Vallendar, W., EurUP 2007. Theoretisch soll sich

nach Durchführung des Vorhabens und der Kompensationsmaßnahmen der Zustand von Natur und Landschaft nicht verschlechtern. Die Praxis zeigt jedoch, dass dies vielfach nicht der Fall ist. Folglich müsste die Eingriffsregelung oftmals Vorhaben verhindern, die mit erheblichen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft einhergehen. Bei Infrastrukturprojekten ist dies wohl bislang in noch nicht wahrnehmbarem Umfang geschehen.

Die Situation könnte sich durch das europäische Naturschutzrecht ändern. Insbesondere die FFH-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG) und die Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 79/409/EWG) stellen mit dem Gebietsschutz und dem Artenschutz neue Hürden für die Realisierung von Vorhaben, insbesondere von Infrastrukturmaßnahmen, auf.

Sowohl die FFH- als auch die Vogelschutzrichtlinie verlangen von den Mitgliedsstaaten die Ausweisung von Schutzgebieten für bestimmte – im Anhang der Richtlinien genannte – Lebensraumtypen sowie Tiere und Pflanzen. Für diese, mittlerweile auch in der Bundesrepublik Deutschland ausgewiesenen Schutzgebiete gelten Beeinträchtigungsverbote für unverträgliche Vorhaben (vgl. Stüer, 2008).

Unter gewissen Voraussetzungen können nach Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung mit den jeweiligen gebietsbezogenen Erhaltungszielen und nach Beteiligung der Öffentlichkeit auch unverträgliche Projekte und Pläne zugelassen werden. Zu den ausnahmsweisen Zulassungsvoraussetzungen gehören das Vorliegen von zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses und die Alternativlosigkeit des Projektes (vgl. Artikel 6 FFH-Richtlinie).

Eine weitere Voraussetzung ist die Durchführung von Kohärenzmaßnahmen, die sicher stellen, dass die globale Kohärenz des Schutzgebietssystems »Natura 2000« erhalten bleibt. Die Kohärenzmaßnahmen sollen ihre Wirksamkeit erfüllen können, bevor die Beeinträchtigung durch das Vorhaben erfolgt (vgl. GD Umwelt 2007. Hierin unterscheiden sich diese Maßnahmen von den Kompensationsmaßnahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, die in der Praxis vielfach erst nach Durchführung des Vorhabens realisiert werden.

Neben dem Gebietsschutz entfalten die genannten europäischen Richtlinien auch eine neue Qualität im Artenschutz. Artikel 12 der FFH-Richtlinie und Artikel 5 der Vogelschutzrichtlinie regeln den Schutz bestimmter, in Anhang 4 der FFH-Richtlinie aufgeführter Tier- und Pflanz-

zenarten und aller europäischen einheimischen Vogelarten.

Sind die in den oben genannten Paragrafen aufgeführten Verbotstatbestände erfüllt, so kann ein Vorhaben nur unter den in Artikel 16 FFH-Richtlinie bzw. Artikel 9 Vogelschutzrichtlinie genannten Voraussetzungen zugelassen werden.

Die europäischen Regelungen zum Artenschutz sind nicht neu, aber erst durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes gelangten die Vorschriften zur Geltung. Das so genannte »Caretta caretta-Urteil« des Europäischen Gerichtshofes | EuGH, Urteil vom 30.01.2002 | macht deutlich, dass der Artenschutz seitens der Verwaltung nicht mehr auf die leichte Schulter genommen werden darf; es werden künftig erheblich höhere Anforderungen an die Zulässigkeit von Vorhaben gestellt.

Der Europäische Gerichtshof hat im Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland | EuGH, Urteil vom 10.01.2006 | wesentliche Teile des nationalen Artenschutzes der §§ 42 ff des Bundesnaturschutzgesetzes für europarechtswidrig erklärt. Das Bundesnaturschutzgesetz musste angepasst werden: Waren nach altem Recht Eingriffe von den Verboten des Artenschutzes freigestellt, sofern diese nicht absichtlich erfolgten | vgl. § 43 Abs. 4 BNatSchG 2002 a.F.I., so wurde nunmehr durch den EuGH festgestellt, dass Artikel 12 der FFH-Richtlinie den Absichtsbegriff nicht enthält.

Nach der Neuregelung des Bundesnaturschutzgesetzes 2007 ist jede Beschädigung von europarechtlich geschützten Tieren und Pflanzen – von jeweils einzelnen Individuen – verboten. Eingeschränkt wird diese Vorschrift durch die Einführung einer Erheblichkeitsschwelle; danach ist eine Störung der Individuen nur dann erheblich, wenn sich der Zustand der lokalen Population dieser Art nicht verschlechtert. Es ist noch fraglich, ob diese Regelung mit dem europäischen Recht in Einklang steht | vgl. Stüer, 2008.

Selbst wenn die Erheblichkeitsschwelle der bundesdeutschen Regelung Bestand haben wird, so zeigt die bisherige Praxis, dass zumindest bei neuen Infrastrukturvorhaben die Verbotstatbestände in der Regel erfüllt sind. Eine Zulassung des Vorhabens ist nur noch dann möglich, wenn die in § 43 Abs. 8 BNatSchG genannten Ausnahmeveraussetzungen erfüllt sind. Dies ist dann der Fall, wenn zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art für das Vorhaben sprechen, keine zumutbaren Alterna-

tiven zur Verfügung stehen und sich der Erhaltungszustand der Population der betroffenen Art nicht verschlechtert.

In diesem Zusammenhang ist strittig, wie vor dem Hintergrund des Artikels 16 der FFH-Richtlinie und des Artikels 9 der Vogelschutzrichtlinie die Arten zu beurteilen sind, deren Populationen sich derzeit schon in einem ungünstigen Erhaltungszustand befinden. In diesem Kontext ist zu diskutieren, ob bei Betroffenheit dieser Arten ein Eingriff zulässig ist, ohne dass für sie vor Realisierung des Vorhabens ein günstiger Erhaltungszustand hergestellt wird. Die Praxis begnügt sich derzeit damit, den Status quo nicht zu verschlechtern bzw. Verbesserungen des Erhaltungszustandes nicht zu verhindern | vgl. Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz, 2009.

Sollten die Ausnahmegründe des § 43 Abs. 8 BNatSchG nicht greifen, kann das Vorhaben im Zuge der Befreiung gemäß § 62 BNatSchG zugelassen werden, sofern die Durchführung der gesetzlichen Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würden. Bei der Beurteilung der Befreiungsvoraussetzungen ist der auch im Europarecht verankerte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus Artikel 5 Abs. 3 EGV zu berücksichtigen | vgl. Stüer, a.a.O., Seite 10.

Rechtsprechung | Die naturschutzrechtlichen Vorschriften, insbesondere zur Eingriffsregelung, zum Gebietsschutz und zum Artenschutz sind grundsätzlich nicht neu. So stammen beispielsweise die Vogelschutzrichtlinie aus dem Jahre 1979 und die FFH-Richtlinie aus dem Jahre 1992.

Selbst wenn man die von der EU eingeräumte Umsetzungsfrist berücksichtigt, hätten die Vorschriften längst Anwendung finden müssen. Stattdessen wurden sowohl die Vorschriften des Gebietsschutzes als auch – oder: vor allem aber – die Vorschriften zum Artenschutz bis zum Jahrtausendwechsel zumindest bei Infrastrukturvorhaben kaum beachtet.

Erst die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und infolgedessen die des Bundesverwaltungsgerichtes verhalfen den oben genannten Vorschriften zum Durchbruch.

In den ersten Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts nach der »Korrektur« der Rechtsprechung bei der Anwendung europäischer Richtlinien durch den europäischen Gerichtshof war noch der Wille erkennbar, Großvorhaben

nicht vor Gericht scheitern zu lassen. Es wurden zwar strenge Anforderungen an die FFH-Verträglichkeitsprüfung und die Artenschutzprüfung gestellt, dennoch wurden Wege aufgezeigt, die Vorhaben genehmigungsfähig zu machen.

So zeigt das Gericht im Verfahren zum **Flughafen Schönefeld** | BVerwG, Urteil vom 21.06.2006 | auf, dass eine worst case-Betrachtung im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung statthaft ist, wenn ansonsten der Erfassungsaufwand zu hoch wird. Ebenso erlaubt es Rückschlüsse auf das Vorkommen bestimmter Tierarten durch Analyse der Biotopstruktur.

In Bezug auf den Artenschutz heben die Richter den Individuenbezug hervor; es kommt auf jedes in Anhang 4 der FFH-Richtlinie genannte Tier bzw. auf jeden in der Vogelschutzrichtlinie genannten Vogel – unabhängig von seiner konkreten Gefährdung – an. Gleichwohl wird hervorgehoben, dass Beeinträchtigungen von Vögeln dann nicht entscheidungserheblich sind, wenn diese in Ausweichhabitats abwandern können.

Im Gerichtsverfahren wurden hohe Anforderungen an die Nachweispflicht des Klägers, hier: eines Naturschutzverbandes, gestellt. So muss dieser z. B. nachweisen, dass für den Wachtelkönig keine adäquaten Ausweichhabitats existieren, wie vom Vorhabensträger behauptet.

Interessant ist, dass die Befreiung von den artenschutzrechtlichen Verboten während des Gerichtsverfahrens erteilt wurde | BVerwG, Ur. v. 21.06.2006.

Im Gerichtsverfahren zum **Zubringer Stralsund** | BVerwG, Ur. v. 21.06.2006 | führt das Gericht die Auffassung von Schönefeld fort. Die Richter machen deutlich, dass sich der Lebensstättenchutz bei Vögeln nur auf fortwährend genutzte Niststätten bezieht. Eine Baufeldräumung während der Brutzeit führte nicht zu erheblichen Beeinträchtigungen; wo die Landschaft »platt« gemacht wurde und nichts mehr zu holen ist, hat auch der Wachtelkönig sein »Recht« verloren.

Auch im »Stralsund-Verfahren« wurde die Befreiung während des Gerichtsverfahrens erteilt. Das heißt, auch hier pokert der Vorhabensträger, bis er merkt, dass er mit seiner Einschätzung, das Vorhaben sei verträglich, nicht mehr weiterkommt.

Im Urteil zur **Westumfahrung Halle** | BVerwG, Ur. v. 17.01.2007 | hat das Bundesverwaltungsgericht die Verträglichkeitsprüfung mit einem Paukenschlag eröffnet: Vorhaben sind nur dann verträglich, wenn kein vernünftiger

Zweifel verbleibt, dass ein FFH-Gebiet nicht erheblich beeinträchtigt wird. Die Richter führen aus, dass eine Risikoabschätzung bezüglich der Wirkfaktoren Lärm, Zerschneidung, Flächen- und Tierverlust naturschutzfachlich unzulänglich ist.

Da die Ökosystemforschung als Naturwissenschaftsdisziplin Erkenntnisdefizite und methodische Lücken aufweist, sind die fachlichen Einschätzungen mit erheblichen Zweifeln behaftet. Auch die bestehenden Konventionen entbehren der wissenschaftlichen Autorität.

Grundlage für die Verträglichkeitsprüfung müssen die besten fachwissenschaftlichen Erkenntnisse sein.

In diesem Zusammenhang ist auch die Berücksichtigung der Stickstoffbelastung zu sehen. Die Richter legen fest, dass eine grobe Abschätzung der zusätzlichen Schadstoffbelastung unzureichend ist; das Konzept der »Critical-Load-Betrachtung« wird als Stand der Wissenschaft etabliert. Diese Konzeption geht davon aus, dass sich die tatsächliche Belastung von Lebensraumtypen als Summe aus der bereits vorhandenen Grundbelastung und der durch das Vorhaben verursachten Zusatzbelastung ergibt. Für die Lebensraumtypen der FFH-Richtlinie werden Grenzbelastungen (critical loads) definiert. Bei Überschreitung der Grenzbelastung liegt eine erhebliche Beeinträchtigung vor. Das Problem besteht darin, dass die Grundbelastung häufig höher ist als die festgelegte Grenzbelastung. Für die Grenzbelastung gibt es derzeit keine wissenschaftlichen Belege.

Im Ergebnis kommt das Bundesverwaltungsgericht im »Halle-Urteil« zu dem Schluss, dass eine Abweichungsprüfung durchgeführt werden muss.

Schlussfolgernd aus den bisherigen Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts lässt sich generell feststellen, dass bei FFH-Verträglichkeitsprüfungen und bei Artenschutzprüfungen grundsätzlich davon ausgegangen werden sollte, dass die Erhaltungsziele erheblich beeinträchtigt sein könnten und die artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände erfüllt sind, so dass eine vorsorglich durchgeführte Abweichungsprüfung eine verlässliche Ratgeberin ist.

Die Vorhaben, die bislang vor Gericht gescheitert sind, lassen eine solche Ausnahmeprüfung vermissen | z. B. Ortsumgehung Hildesheim, BVerwG, Ur. v. 27.01.2000.

Reaktion der »Praxis« | Wie reagiert die planerische Praxis auf die Vorgaben der Gerichte?

Festzustellen ist, dass die Zahl der »Ratgeber« in Form von Richtlinien, Hinweisen, Handbüchern usw. in letzter Zeit sprunghaft in die Höhe ging und noch geht. Man will den Vorhabensträgern Hilfen an die Hand geben, mit denen dann die fachlichen Probleme gelöst werden können. Diese Hilfen sollen den »Stand von Wissenschaft und Technik« wiedergeben; ob sie den Anforderungen der Gerichte entsprechen, darf im Einzelnen bezweifelt werden.

In den Straßenbauverwaltungen wird bundesweit der Untersuchungsaufwand erhöht. Es wird alles kartiert, was nicht schnell genug wegläuft oder wegfliegt. Meist handelt es sich um einjährige Kartierungen in eng begrenztem Raum, aus denen dann Rückschlüsse über die Verträglichkeit des Vorhabens gezogen werden.

Aus den Ergebnissen der Analysen werden kostenintensive Vermeidungsmaßnahmen konzipiert, z.B.:

- Grünbrücken
(ein Experiment mit ungewissem Ausgang),
- Überflughilfen für Fledermäuse,
- Lärmschutzwände für Vögel.

Die oben genannten Vermeidungsmaßnahmen setzen eine statische Natur voraus. Dieses Vorgehen entspricht nur bedingt naturwissenschaftlichen Ansprüchen, reicht aber offensichtlich aus, die rechtlichen Hürden im Genehmigungsverfahren zu nehmen.

Was ist mit der Überflughilfe für Fledermäuse, wenn »Wiebke«, »Lothar« oder wer auch immer den Wald, in dem die zu schützenden Fledermäuse leben, zerstören? Was ist, wenn Gewerbe- und Baugebiete die Nahrungsgrundlage für bestimmte Populationen sukzessive zerstören, auch wenn die Nist- und Brutstätten erhalten bleiben? Was ist, wenn sich Biotopstrukturen auf Grund klimatischer Einflüsse ändern? Den Genehmigungsbehörden sind solche Überlegungen fremd. Die Natur muss im Moment der Genehmigung funktionieren.

Und wenn nicht? Kein Problem! Es wird ohnehin eine vorsorgliche Ausnahmegenehmigung erteilt. Die Hürde der Voraussetzungen hierfür ist nicht allzu schwer zu nehmen:

Allgemeinwohl: bei großen Infrastrukturvorhaben sowieso gegeben;

Alternativen: das ist meist auch nicht schwierig; notfalls erfüllt die Alternative nicht das Planungsziel.

Schlussfolgerung und Ausblick I Es wurde deutlich, dass wir uns bei der Planung und der Genehmigung von

Infrastrukturmaßnahmen in einem »Hase-und-Igel-Spiel« befinden.

Die Untersuchungsansprüche steigen immer weiter und immer wieder steht jemand auf, der noch mehr weiß:

- im Detail;
- noch ein Tier mehr, noch eine Pflanze mehr.

Außenstehende begreifen nicht mehr, was hier passiert, wenn derzeit Baumkletterer im Trassenbereich potenzielle Fledermaushöhlen verschließen. Dies zu nutzen, nur damit dem Artenschutz Rechnung getragen werden kann, ist nicht nachvollziehbar.

Aber: Das Projekt wird trotzdem realisiert – wie die großen Infrastrukturvorhaben der letzten Zeit zeigen.

Was fehlt, sind Leitlinien des Naturschutzes, die für eine Beurteilung von Beeinträchtigungen herangezogen werden können:

- in denen es nicht um die Störung eines Individuums geht, sondern um Populationen;
- die Maßnahmenkonzepte erlauben, die auch in Zukunft Bestand haben.

Wichtig ist, dass unser Tun eine gesellschaftliche und wissenschaftliche Akzeptanz findet. Dies kann es nur, wenn wir von Einzelaktionen zu umfassenden Konzepten kommen, beispielsweise auch für Kompensationsmaßnahmen.

Ob allerdings das Konzept »Naturschutz durch Nutzung« das richtige ist, bezweifle ich. Hier erinnere ich an Professor Haber (siehe Beitrag in diesem Heft, S. 201, der meines Erachtens gute Hinweise auf die Landschaftsgestaltung und die Nutzung gegeben hat, die Katastrophen abpuffern und Veränderungen im Detail zulassen. Wichtig ist ein funktionsfähiger Biotopverbund über die gesamte Fläche. Eine breite Partizipation der Bevölkerung ist unerlässlich, um Maßnahmen, sowohl die des Vorhabensträgers als auch die des Naturschutzes, zu realisieren.

Allein der Ruf nach weiteren wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Lösung der Probleme wird nicht zum planerischen Konsens führen. Es ist unstrittig, dass insbesondere in der Landschaftsökologie noch erhebliche Erkenntnisdefizite herrschen; die Wirkungszusammenhänge des Naturhaushaltes sind in weiten Teilen noch nicht bekannt. Es ist jedoch ein Irrglauben, dass weitere wissenschaftliche Erkenntnisse planerische Entscheidungen zur Inanspruchnahme von Natur und Landschaft erleichtern werden. Es ist nicht zu erwarten, dass die Erkenntnisgewinne gleichzeitig mehr Schutz der Natur mit



sich bringen. Vielleicht führen jedoch die neuen Erkenntnisse weg vom statischen, konservierenden Natur- und Landschaftschutz hin zu einem dynamischen Land-

schaftsverständnis, auf dessen Grundlage dann ein gesellschaftlicher Konsens über Nutzung und Schutz der Landschaft erreicht werden kann.

Verwissenschaftlichung des Naturschutzrechts und richterliche Verant- wortung

Zum Umgang der Juristen
mit ökologischen Erkenntnissen

Prof. Dr. Eckard Rehbinder | Goethe-Universität Frankfurt



1. Einleitung I Ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 2007 in Sachen »A 143 – Westumfahrung Halle«,¹ in der die Vereinbarkeit eines Autobahnbbaus mit den Erhaltungszielen eines geschützten Habitats nach § 45 Landesnaturschutzgesetz Sachsen-Anhalt (entspricht § 34 Bundesnaturschutzgesetz) zur Entscheidung stand, hat durch seine Aussage, in der Ökosystemforschung gebe es erhebliche Kenntnislücken, ein gewisses Unbehagen bei Naturwissenschaftlern und Verwaltungspraktikern ausgelöst. Handelt es sich bei der Einordnung der Ökosystemforschung als eine Art inferiorer Wissenschaft durch das höchste deutsche Verwaltungsgericht vielleicht nur um falsche Erwartungen der Juristen, d.h. liegen hier bloße Divergenzen der wissenschaftlichen Kulturen vor, oder hat diese Aussage einen berechtigten Kern? Und wenn ja, liegt es daran, dass die Ökosystemforschung im Vergleich zu anderen Zweigen der Naturwissenschaft einen Erkenntnisrückstand hat oder vielleicht daran, dass ihr Gegenstand – die belebte Natur – aufgrund ihrer Komplexität, Dynamik und Individualität im Vergleich zu anderen Naturwissenschaften generelle Aussagen in geringerem Maße zulässt?

Vorab wird man sich fragen müssen, in welchem Kontext sich die Frage stellt. Wann und wo ist das Naturschutzrecht auf eine Kooperation mit der Ökologie angewiesen, bei der sich dann Missverständnisse und Wertungskonflikte einstellen können? Es geht im Wesentlichen um zwei Fragenkomplexe: Einmal ist die Welt der Begriffe und deren Sinnermittlung durch Auslegung betroffen. Der hier entstehende potenzielle Konflikt unterschiedlicher Sinnverständnisse und die daran anschließende Frage nach der Interpretationsherrschaft sind dadurch begründet, dass das Naturschutzrecht in der Sache vielfach nicht konventionelle juristische, der Alltagserfahrung entsprechende oder normative Begriffe, sondern ökologische Begriffe zugrunde legt. Zum anderen geht es um die Tatsachenermittlung (Sachverhaltsfeststellung) und als Abart um die Prognose künftiger Tatsachen. Man denke an Beeinträchtigungen von Ökosystemen, die nach Vornahme eines Eingriffs in ein geschütztes Habitat oder generell in Natur und Landschaft zu erwarten sind. Hier stellt sich die Frage nach der Beweiswürdigung, also nach den Anforderungen, die aus richterlicher Sicht an die Schlüssigkeit und Verlässlichkeit von Beweisen und Prognosen zu stellen sind, die auf Erkenntnissen der Ökosystemforschung beruhen.

Zum besseren Verständnis meines Vortrags durch Nichtjuristen ist einleitend auch auf die bestehende Normenhierarchie im Bereich des Naturschutzrechts hinzuweisen. Das deutsche Naturschutzrecht, das durch das Bundesnaturschutzgesetz und die Naturschutzgesetze der Länder gebildet wird, ist in weitem Umfang durch das Naturschutzrecht der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere die Flora-, Fauna-, Habitat-Richtlinie | FFH-Richtlinie |² und die Vogelschutzrichtlinie,³ determiniert. Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft haben – abgesehen von mangelnder, unzulänglicher oder nicht fristgerechter Umsetzung – keine unmittelbare Wirkung für die Bürger und Bürgerinnen in den Mitgliedstaaten. Sie richten sich vielmehr an die Mitgliedstaaten und müssen von diesen in nationales Recht umgesetzt werden. Die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit einer Richtlinie wird vom Europäischen Gerichtshof im Vertragsverletzungsverfahren | Art. 226 – 228 EG-Vertrag | oder auf Vorlage eines Gerichts der Mitgliedstaaten | Art. 234 EG-Vertrag | überprüft. Daher spielt im deutschen Naturschutzrecht neben den Entscheidungen der deutschen Verwaltungsgerichte die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine besondere Rolle. Letztlich bestimmt dessen Rechtsauffassung die Auslegung der Normen des deutschen Naturschutzrechts, soweit sie der Umsetzung der maßgeblichen EG-Richtlinien dienen. Aufgrund des knappen Begründungsstils europäischer Entscheidungen kommt hier allerdings auch den deutschen Gerichten eine maßgebliche Aufgabe zu, nämlich einmal die der Deutung und Konkretisierung der Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs, zum anderen die Anwendung des Rechts im Einzelfall.

2. Juristische Begriffe vs. naturwissenschaftliche Begriffe im Naturschutzrecht I In einem ersten Schritt ist auf die Welt der Begriffe einzugehen. Hier gilt es zunächst, sich auf die methodischen Grundlagen der betroffenen Wissenschaften zu besinnen. Rechtsnormen allgemein und daher auch solche des Naturschutzrechts bestehen aus einem oder mehreren Tatbestandsmerkmalen, die die Voraussetzungen für die Anordnung einer Rechtsfolge bezeichnen, und einer Rechtsfolge im Sinne eines Sollenssatzes. Die Tatbestandsmerkmale der Norm sind Begriffe, die entweder auf Tatsachen (sog. deskriptive Begriffe) oder aber auf normative Wertungen oder recht-

liche Institutionen (normative oder wertbezogene Begriffe) Bezug nehmen.⁴ Dabei herrscht traditionell die Anknüpfung an die Alltagssprache und Alltagserfahrung vor, wengleich juristische Begriffe regelmäßig einen höheren Abstraktionsgrad aufweisen und aus rechtsstaatlichen Gründen präziser sind als solche der Alltagssprache. Als Beispiele seien genannt etwa Alltagsbegriffe wie eine bewegliche Sache, ein Stoff, ein Kraftfahrzeug, ein Bauwerk, eine Anlage, ein Gewässer oder die Emission oder Einleitung von Stoffen oder aber rechtliche Wertungen oder Institutionen wie Rechtswidrigkeit, Fahrlässigkeit, Vertrag, Verwaltungsakt oder Bebauungsplan. Wichtig ist dabei, dass die Tatbestandsmerkmale der Norm, soweit sie auf die Wirklichkeit Bezug nehmen, nicht den Anspruch erheben, eine Aussage über die gegenwärtige Wirklichkeit und künftige Geschehensabläufe zu machen, sondern Teil einer Norm und damit normativer Natur sind. Die Auslegung der Norm ermittelt daher deren Sinn, sie macht keine Aussage über Wirklichkeit oder gar Wahrheit im Sinne von Naturgesetzlichkeit.

Ganz anders ist dies bei naturwissenschaftlichen Begriffen.⁵ Hier steht die naturwissenschaftliche Erkenntnis im Vordergrund. Der naturwissenschaftliche Begriff macht beschreibende Aussagen über wissenschaftlich, d.h. empirisch festgestellte oder theoretisch abgeleitete, aber ggf. empirisch basierte Naturabläufe und Gesetzmäßigkeiten in der Natur; dies schließt wissenschaftlich begründete Prognosen künftiger Geschehensabläufe in der Natur ein. Entsprechend diesem Anspruch ist die Präzision naturwissenschaftlicher Begriffe in einzelnen Zweigen der Naturwissenschaft oft eher gering, und ihr Abstraktionsgrad ist in der Regel gering. Allerdings kann der Abstraktionsgrad naturwissenschaftlicher Begriffe im Einzelfall auch höher sein, etwa wenn ein Begriff als Bestandteil einer Theorie verwendet wird. Die Orientierung an Erkenntnis schließt nicht aus, dass naturwissenschaftliche Begriffe auch gewisse Wertungen enthalten können. So arbeiten Risikoabschätzungen zur Überwindung wissenschaftlicher Unsicherheiten mit Konventionen, z.B. mit Extrapolationsfaktoren zur Übertragung von toxikologischen Tierversuchen auf den Menschen oder mit der Annahme fehlender Wirkungsschwellen bei Krebs erzeugenden Stoffen. Diese Wertungen gehen in die Aussage über das festgestellte Risiko ein. Auch sind die Naturwissenschaften oft sogar aufgerufen, Aussagen über angemessene Sicherheit zu machen. Dies ändert nichts daran, dass der naturwissen-

schaftliche Begriff im Kern Wahreitsaussagen enthält. Er informiert, er leitet nicht an.

Die Notwendigkeit einer Begegnung von Recht und Naturwissenschaft ergibt sich im Umweltrecht nun durch ein Phänomen, das man als Verwissenschaftlichung des Umweltrechts bezeichnen kann. Umweltrechtliche Normen enthalten entsprechend ihrer Aufgabe, Umweltgüter effektiv zu schützen, also um der Problembewältigung willen, vielfach Begriffe, die den Naturwissenschaften entnommen sind und sich mit dem klassischen Instrumentarium der juristischen Sinnermittlung nicht deuten lassen. Dies beruht darauf, dass der Gegenstandsbereich des Umweltrechts – der Zustand der Umweltmedien und Naturgüter – sich meist weder alltagssprachlich oder unter Rückgriff auf Alltagserfahrung noch unter Bezugnahme auf traditionelle normative Begrifflichkeit angemessen feststellen und bewerten lässt. Lärm oder Gerüche, die man hören oder riechen und deshalb in bestimmten Grenzen aufgrund von Alltagserfahrung bewerten kann, sind eine Ausnahme, die die Regel bestätigt. Im Allgemeinen ist der Rückgriff auf die Naturwissenschaften unerlässlich. Neben dem Stoffrecht, dem Wasserrecht und dem Gentechnikrecht gilt dies insbesondere für das Naturschutzrecht, das im Mittelpunkt unserer Überlegungen steht.

Mustert man die Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes einmal durch, so stellt man fest, dass eine große Zahl der verwendeten Begriffe der Ökologie, insbesondere der Ökosystemforschung, entnommen ist. Hierbei handelt es sich um die zentralen Regelungen des Gesetzes. In den Ziel- und Grundsatzvorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes | §§ 1, 2 | wird die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und die Regenerationsfähigkeit der Naturgüter genannt, es wird u.a. die Erhaltung der den Standort prägenden biologischen Funktionen, der Schutz der natürlichen Funktionen des Bodens und die Erhaltung schutzwürdiger Biotope, empfindlicher Bestandteile des Naturhaushalts, der biologischen Vielfalt und der Lebensgemeinschaften wild lebender Tiere und Pflanzen angestrebt. Die Regelungen über die Landschaftsplanung | §§ 13 ff. | knüpfen an einen Großteil dieser Begriffe an. In der Eingriffsregelung | § 19 Abs. 2 | macht das Gesetz die Zulässigkeit von Eingriffen von der Wiederherstellung oder vom Ersatz der beeinträchtigten natürlichen Funktionen von Natur und Landschaft abhängig. Die neue Regelung über die Vermeidung und den Ausgleich von Umweltschäden, die die EG-Umwelthaftungsrichtlinie⁶ umsetzt,

knüpft an Auswirkungen auf den günstigen Erhaltungszustand von Lebensräumen oder Arten an [§ 21a]. In den Regelungen über Schutzgebiete und FFH-Gebiete findet sich eine Anknüpfung an die Erhaltung von Biotopen und Lebensgemeinschaften, an die natürliche Dynamik von Naturvorgängen, an die Biotopvielfalt und die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Naturgüter bzw. an die Erhaltungsziele [§§ 23 – 26, § 33 Abs. 5, § 34]. Schließlich stellen die Regelungen über den Artenschutz auf die Erhaltung bzw. Vermeidung einer Beeinträchtigung von Populationen, Lebensgemeinschaften und Biotopen ab [§§ 41, 43 Abs. 4].

Gibt es einen genuin juristischen Zugang für die Sinnermittlung dieser Regelungen? Diese Frage ist nicht eindeutig in der einen oder anderen Richtung zu beantworten. Dies sei anhand der Auslegung des Begriffs der erheblichen Beeinträchtigung gezeigt, an den das FFH-Regime in Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie, § 34 Bundesnaturschutzgesetz und den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen anknüpft. Ausgangspunkt der Auslegung ist nach allgemeiner Meinung der günstige Erhaltungszustand der geschützten Arten und des geschützten Lebensraums.⁷ Da dieser Begriff in § 10 Abs. 1 Nr. 9 Bundesnaturschutzgesetz und Art. 1 Buchst. e und i, Art. 2 Abs. 2, Art. 3 Abs. 1 FFH-Richtlinie zugrunde gelegt wird, handelt es sich insoweit sicherlich noch um eine spezifisch juristische Auslegung. Ähnliches gilt für die Frage, ob den artenschutzrechtlichen Störungs- und Beeinträchtigungsverboten der Vogelschutzrichtlinie eine individualistische Betrachtungsweise zugrunde liegt, die jedes Exemplar einer besonders geschützten Art zu erhalten sucht, oder ob eine populationsökologische Konzeption mit den beiden Richtlinien vereinbar ist – was je nach dem betreffenden Verbot wohl unterschiedlich zu beantworten ist.⁸ Auch die Frage, ob bei einem ungünstigen Erhaltungszustand einer besonders geschützten Art ein absolutes Veränderungsverbot gilt oder ob wenigstens solche Veränderungen zulässig sind, die weder zu einer Verschlechterung führen noch eine künftige Verbesserung ausschließen – Beispiel: Schutz des Wolfes in Finnland⁹ –, ist einer juristischen Auslegung zugänglich, die allerdings gerade im Naturschutzrecht oft recht kontrovers sein kann.

Bei der weiteren Ausfüllung der jeweiligen Begriffe, insbesondere hinsichtlich der Frage, wann eine Beeinträchtigung des günstigen Erhaltungszustands oder eine Störung von Einzelexemplaren von Arten erheblich ist, versagt

jedoch die juristische Auslegung. Wenn sich aus einer Norm mangels eines alltagssprachlichen oder juristischen Inhalts mit den herkömmlichen Mitteln der Interpretation nach Wortlaut, Systematik, Entstehungsgeschichte und insbesondere Sinn und Zweck des Gesetzes – sog. objektiv-teleologische Auslegung – kein Sinn ermitteln lässt, läuft die spezifisch juristische Auslegung leer und man muss sich als Jurist wohl oder übel nach Ersatzmaßstäben umschauen.

In dieser Situation erfolgt in der Praxis des Naturschutzes vielfach ein Rückgriff auf exekutivische Interpretationsrichtlinien oder Interpretationsvorschläge fachkundiger Gremien, wie z.B. Guidance Documents der Europäischen Kommission und Leitfäden und Auswahlkonzepte der zuständigen Ministerien über die Anwendung der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie, Leitlinien der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz über die Anwendung der Eingriffsregelung, das Verzeichnis »Important Bird Areas« (IBA-Liste), die Rote Liste gefährdeter Wirbeltiere in Deutschland oder die Berner Liste der Vereinten Nationen über Kritische Belastungsgrenzen (»critical loads«). Derartige Regelwerke entlasten die Rechtsanwendung. Sie haben nach der Rechtsprechung als Verwaltungsvorschrift oder als wissenschaftliche Erkenntnisquelle von hohem Beweiswert eine mehr oder weniger starke Vermutungswirkung,¹⁰ binden allerdings den Richter letztlich nicht, weil dies mit seiner Bindung nur an Gesetz und Recht unvereinbar wäre.

Die Grundsatzfrage nach den Maßstäben der Auslegung von Normen, die auf nicht-juristische Begriffe im Allgemeinen und auf ökologische Begriffe im Besonderen Bezug nehmen, bleibt daher bestehen. Sie wird man dahin beantworten müssen, dass das Gesetz mit der Bezugnahme auf ökologische Begriffe zugleich den objektiven Willen verbindet, dass sich die Auslegung dieser Begriffe grundsätzlich nach extra-juristischen Maßstäben, also etwa nach dem Begriffsverständnis der Ökosystemforschung, bestimmen soll. In diesem Sinne hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem neueren Urteil zur Bundesautobahn A 44 in Nordhessen¹¹ hinsichtlich der Verweisung auf den Begriff »Lebensraumtyp« erklärt, wenn eine Rechtsnorm auf einen ökologischen Begriff verweise, ohne eine weitergehende Inhaltsbestimmung zu treffen, so würden damit die herrschenden fachwissenschaftlichen Auffassungen für maßgeblich erklärt. Damit wird die Ökologie keineswegs allgemein als normative Wissenschaft anerkannt,

die sie ja auch nicht ist. Vielmehr besagt das Gesetz nur, dass ein bestimmter ökologischer Begriff und die fachlichen Beiträge zu seiner Sinnermittlung in einem bestimmt bezeichneten Fall und unter bestimmten Voraussetzungen normative Wirkung haben sollen.

Soweit ersichtlich, ist der Europäische Gerichtshof, der, wie gesagt, bei der Auslegung der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie eine maßgebliche Rolle spielt, und sind die deutschen Verwaltungsgerichte auf der Ebene der Auslegung der ökologischen Begriffe des Naturschutzrechts durchaus bereit, sich auf die Ökologie im Allgemeinen und die Ökosystemforschung im Besonderen einzulassen. Als Beispiel mag das schon genannte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im Fall der Westumfahrung Halle¹² dienen, das in späteren Urteilen bestätigt wird. Ausgangspunkt für die Auslegung des Begriffs der erheblichen Beeinträchtigung ist der günstige Erhaltungszustand der geschützten Arten und des geschützten Lebensraums. Zur weiteren Ausfüllung greift das Bundesverwaltungsgericht jedoch unmittelbar auf naturschutzfachliche Bewertungskriterien zurück. Die Frage, ob der günstige Erhaltungszustand trotz Durchführung des Vorhabens stabil bleiben wird, soll nach Auffassung des Gerichts unter Rückgriff auf den ökologischen Begriff der Stabilität, der artspezifischen Populationsdynamik und von Reaktions- und Belastungsschwellen von Arten und Lebensraumtypen sowie ggf. auch von Bagatellschwellen beantwortet werden. Es geht damit entsprechend ökologischem Verständnis von einem dynamischen Schutzkonzept aus, das gewisse Verluste lokaler Vorkommen und gewisse Eingriffe in einen Lebensraum zulässt, wenn in kürzerer Zeit eine Regeneration zu erwarten ist. Auch das für Rheinland-Pfalz zuständige Oberverwaltungsgericht Koblenz ist in seinem Urteil aus dem Jahre 2007 zur Hochmoselüberquerung der Bundesstraße 50¹³ von ähnlichen Grundsätzen ausgegangen. In gleicher Weise hat das Bundesverwaltungsgericht¹⁴ anerkannt, dass sich die Auswahl und der Zuschnitt von Vogelschutzgebieten im Rahmen der Vogelschutzrichtlinie nach ornithologischen Kriterien richtet. Dabei handelt es sich um eine Konkretisierung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs¹⁵ zur Vogelschutzrichtlinie, die die Auswahl solcher Gebiete vorschreibt, die sich nach Art und Fläche am besten für die Arterhaltung eignen. Entscheidend sei die ornithologische Wertigkeit, die nach quantitativen und qualitativen Kriterien wie Populationsgröße und -dichte,

Artendiversität, Entwicklungspotenzial der Arten und Netzverknüpfung des Gebiets zu bestimmen sei.

Insofern erweist sich die Rechtsprechung als eine Art ökologischer Musterschüler, der bereit ist, die Grenzen eines spezifisch juristischen Problemzugriffs angemessen zu reflektieren und die ökologische Sichtweise zu rezipieren, und sich sogar auf die der Ökologie kleinteilige Genauigkeit anstelle der dem Juristen gewohnten Abstraktion einlässt. Aus juristischer Perspektive bleibt insoweit allerdings einiges kritisch anzumerken. Ökologische Begriffe haben nicht die Eindeutigkeit, die der Jurist ihnen entsprechend der eigenen Denktradition zuzuschreiben geneigt ist. So sind z. B. der Begriff des Gleichgewichts und der Stabilität ohne – letztlich normative – Aussagen zur räumlichen und zeitlichen Referenz wenig aussagekräftig. Was der Jurist vor dem Hintergrund des konservierenden Naturschutzes unter Stabilität versteht – nämlich dass die Tierarten und Lebensräume nach dem Eingriff wieder in ihren ursprünglichen Zustand zurückkehren –, ist angesichts der Dynamik des Naturgeschehens eine zweifelhafte Vorstellung.

Auch sollte die Verweisung auf ökologische Begriffe nicht notwendig als eine blinde Rezeption verstanden werden. Die gegenteiligen Aussagen der deutschen Gerichte zur Rezeption ökologischer Begriffe in den naturschutzrechtlichen EG-Richtlinien sind durch die wenig problembewusste, reichlich plakative Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs vorgeprägt, wenngleich auch insoweit nicht zwingend. Jedenfalls soweit eine solche Vorprägung nicht besteht, ist zu berücksichtigen, dass aus verfassungsrechtlichen Gründen ggf. spezifisch juristische Modifikationen geboten sein können, etwa eine Anreicherung durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zur Auslegung dessen, was eine »erhebliche« Beeinträchtigung darstellt. In einem anderen Rechtsgebiet des Umweltrechts, dem Immissionsschutzrecht, das mit seinen Regelungen vielfach an technische Begriffe wie den »Stand der Technik« anknüpft, war z. B. stets anerkannt, dass das technisch Mögliche ggf. unter Rückgriff auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit relativiert werden kann und muss.¹⁶ Entsprechendes gilt selbst dann, wenn das Gesetz, wie etwa bei Krebs erzeugenden Luftschadstoffen, eine Minimierung der Belastung vorschreibt. Deshalb bildet z. B. die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft Risikoklassen je nach dem kanzerogenen Potenzial, denen abgestuft strenge Emissionswerte entsprechen.

3. Tatsachenfeststellung, Prognose und wissenschaftliche Erkenntnis | An die Auslegung der Norm schließt sich die Tatsachenfeststellung in einem laufenden Verwaltungs- und daran anschließenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren an. Hier stellen sich schwierige Probleme. Auf der ersten Stufe geht es um die Ermittlung des Ist-Zustands: Wie ist der Zustand des von einer behördlichen Entscheidung, etwa über den Bau eines Verkehrsweges, betroffenen Lebensraums und der in ihr vorgefundenen Exemplare von geschützten Arten gegenwärtig, d.h. vor dem Eingriff? Dazu gehört auch die Frage, welche Entwicklungstendenzen und natürlichen Schwankungen zu beobachten sind. Auf der zweiten Stufe stellt sich die Frage, wie sich der Eingriff auf den Lebensraum und die Arten auswirken wird. Welche Veränderungen sind damit verbunden und wie werden diese die Qualität des Lebensraums und der in ihm lebenden Arten beeinflussen? Dies setzt eine Prognose voraus, die hinsichtlich der Vollständigkeit und Validität der zugrunde gelegten Tatsachen und der Methodik ihrer Würdigung im Hinblick auf die relevante Fragestellung, d.h. der aus ihnen gezogenen Folgerungen und von ihnen abgeleiteten Vorhersagen, mit mancherlei Unsicherheiten behaftet ist.

Es gehört keineswegs zu den Ausnahmesituationen, dass Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte, die zu einer Entscheidung aufgerufen sind, selbst keine ausreichende Sachkenntnis zur Beurteilung des maßgeblichen Sachverhalts besitzen. In dieser Situation greift man im Allgemeinen auf Sachverständige zurück (, die bei behördlichen Entscheidungen auch aus einer technisch-wissenschaftlichen Fachbehörde kommen können). Das Verwaltungsverfahrensgesetz | § 26 | sieht hinsichtlich des behördlichen Verfahrens und die Verwaltungsgerichtsordnung | § 98 | in Bezug auf das Verwaltungsstreitverfahren daher ausdrücklich die Möglichkeit eines Sachverständigenbeweises vor.¹⁷ Im Bereich des Umweltschutzes ergibt sich vielfach die Notwendigkeit, auf Sachverständigengutachten zurückzugreifen. Dies betrifft sowohl die Feststellung des Ist-Zustands als auch die Prognose seiner Veränderung aufgrund des geplanten Eingriffs. Die Hinzuziehung von Sachverständigen durch den Vorhabenträger, die zuständige Behörde und die Gegner des Vorhabens entspricht denn auch in Fällen, in denen ein öffentliches Investitions- oder Planungsvorhaben FFH-Gebiete oder den Artenschutz berührt oder sonst wie in Natur und Landschaft eingreift, der üblichen Praxis. Das Verwal-

tungsgericht kann einen eigenen Sachverständigen bestellen, sich aber auch der für die Behörde erstellten Gutachten bedienen.¹⁸ Parteigutachten gelten primär als Vortrag der jeweiligen Partei; sie können – müssen aber nicht – ebenfalls als Beweismittel verwertet werden. Die Heranziehung von Sachverständigen löst die Entscheidungsprobleme im naturschutzrechtlichen Verfahren jedoch nicht in vollem Umfang.

Zum einen widerspräche es der richterlichen Verantwortung, wenn der Richter sich unbesehen auf Sachverständigengutachten verlassen würde, selbst wenn es sich nicht um Parteigutachten, sondern um dem Anspruch nach objektivere Gutachten handelt, die das Gericht oder die Behörde selbst in Auftrag gegeben hat. Er hat vielmehr eine Pflicht zu eigenverantwortlicher Überprüfung.¹⁹ Im Vorfeld des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, nämlich bei der behördlichen Amtsermittlung im Verwaltungsverfahren, gilt eine entsprechende Prüfpflicht für die zuständige Verwaltungsbehörde, wenn diese nicht auf internen Sachverständigen zurückgreifen kann.²⁰ Zum anderen steht der Richter oft vor der Aufgabe, sich zwischen divergierenden Sachverständigengutachten (einschließlich Parteigutachten, selbst wenn sie nur als Parteivortrag gelten) entscheiden zu müssen. Nicht zu Unrecht hat man – in Bezug auf Verwaltungsstreitverfahren – deshalb davon gesprochen, dass Umweltprozesse zu allererst Sachverständigenprozesse sind.²¹

Die damit der Verwaltungsbehörde und dem Richter zugesprochene Rolle als letzte Instanz klingt paradox, wenn man von der Prämisse fehlenden wissenschaftlichen Sachverständigen der Entscheidungsträger ausgeht. Der Richter ist kein Ökologe und kann daher ökologische Streitfragen nicht entscheiden. Wie kann er sich dann die Rolle eines Obergutachters anmaßen? Indessen geht es nicht darum, an die Stelle eines angezweifelt oder mehrerer divergierender Gutachten ein neues zu setzen. Vielmehr ist es Aufgabe der Verwaltungsbehörde und letztlich des Richters, das Gutachten einer rechtlichen Bewertung daraufhin zu unterziehen, ob mit seinen Aussagen die relevanten Beweise geführt sind. Die maßgeblichen Rechtsfragen sind von der Behörde und letztlich vom Richter zu entscheiden. Dabei kann – muss aber nicht – der Behörde ggf. ein fachlicher Beurteilungsspielraum eingeräumt werden.

Die richterliche Verantwortung gilt zunächst für die Frage, ob der Sachverständige den Sachverhalt hinsicht-

lich des Ist-Zustands vollständig ermittelt und dabei Maßstäbe angelegt hat, die dem Gesetz entsprechen bzw. anerkannte Methoden verwendet hat. Die Bestandsaufnahme muss, insbesondere hinsichtlich Häufigkeit und Verteilung von Lebensstätten besonders geschützter Arten, vollständig, plausibel und stimmig sein – was allerdings nicht bedeutet, dass sie fehlerhaft ist, wenn sie sich an den hauptsächlich betroffenen Arten ausrichtet und Folgerungen aus den Vegetationsstrukturen zieht, um überflüssige Zählungen zu vermeiden. Die Ermittlungen müssen nicht »ins Blaue hinein« erfolgen. Die Bestandsbewertung muss sich an den rechtlichen Kriterien eines günstigen Erhaltungszustands orientieren und methodisch einwandfrei sein.

Die richterliche Verantwortung bezieht sich weiter auf die Frage, ob das Gutachten bei der Eingriffsbeurteilung, also bei der Risikoabschätzung und Risikobewertung und den damit verbundenen Prognosen, hinsichtlich seiner wissenschaftlichen Validität und Plausibilität den Anforderungen genügt. Den hierfür notwendigen Sachverstand müssen sich Behörde und Richter selbst verschaffen. Dass es sich hierbei um eine Grauzone zwischen Recht und Wissenschaft handelt, ist zuzugeben.

Es ist nun gerade diese Grauzone, für die das Bundesverwaltungsgericht²² Zweifel an der Ökosystemforschung angemeldet hat. Das Gericht meint, dass die Verweisung des Gesetzes auf naturschutzfachliche Maßstäbe, die der Ökosystemforschung zu entnehmen sind, auf das Problem stoße, dass in dieser Wissenschaftsdisziplin Erkenntnislücken und methodische Unsicherheiten bestünden; wissenschaftliche Konventionen zur Überwindung dieser Unsicherheiten durch Standardsetzung könnten bislang keine wissenschaftliche Autorität beanspruchen. Dies soll im Bereich des FFH-Regimes insbesondere für die Feststellung von Reaktions- und Belastungsschwellen von geschützten Arten und Lebensräumen gelten, deren Überschreitung zur Feststellung einer erheblichen Beeinträchtigung im Sinne des Gesetzes führen würde. Abstrakt kann man hier zwar formulieren, dass alles, was sich innerhalb der natürlichen Schwankungsbreite halte, unerheblich sei, jedoch ist gerade zweifelhaft, wo diese liegt. Dies betrifft z. B. die Frage, ob bestimmte Stressfaktoren die Tiere stören, ob und inwieweit der Verlust eines lokalen Vorkommens oder einzelner Brut-, Nist- und Rückzugsgebiete oder gar eine temporäre Rückentwicklung der Population eine Verschlechterung des günstigen Erhaltungszu-

stands von Arten darstellt oder wann zu erwarten ist, dass sich ein Lebensraum nach einer vorübergehenden Störung nicht mehr regeneriert und ob er gar eine Verkleinerung ohne Beeinträchtigung seiner Funktionen verträgt.

Das Bundesverwaltungsgericht²³ beklagt in diesem Zusammenhang, dass das empirisch abgesicherte Fachwissen nicht ausreiche, um die Risiken so weit zu quantifizieren, dass daraus standardisierte Belastungsschwellen abgeleitet werden könnten. Dies gelte zum einen für die Beeinträchtigung von Arten, aber mehr noch für die Beeinträchtigung von Lebensräumen, die durch vielfältige Vernetzungen und entsprechend komplexe Wechselwirkungen gekennzeichnet seien. Eine ähnliche Kritik findet sich hinsichtlich des Konzepts der Bagatellschwellen.

Mit dieser Kritik scheint sich das Bundesverwaltungsgericht auf den ersten Blick an einem Modell der Risikoabschätzung orientieren zu wollen, wie es im Strahlenschutz und beim Schutz gegen gefährliche Stoffe entwickelt worden ist. Dort ist man auf der Grundlage von Tierversuchen und epidemiologischer Forschung in weitem Umfang in der Lage, die durch Strahlen und Stoffe verursachten Risiken quantitativ abzuschätzen und hieraus Schwellenwerte oder doch – wie bei Strahlen sowie Stoffen, die keine feststellbare Wirkungsschwelle haben – Toleranzwerte abzuleiten. Das Ideal des Bundesverwaltungsgerichts scheint es zu sein, ein solches System auch für ökologische Wirkungen menschlicher Aktivitäten entwickeln zu können – alles andere gilt dann als Rückständigkeit der Ökosystemforschung.

Hiergegen ist zweierlei einzuwenden. Zum einen stößt das Modell quantitativer Risikoabschätzung bereits im Chemiebereich hinsichtlich ökotoxischer Wirkungen an Grenzen, weil empirische Versuche die Komplexität der Ökosysteme nicht ausreichend abbilden. Entsprechendes gilt im Bereich der Gentechnik. Zum anderen erweist sich die Natur wegen der Dynamik, Vernetzung und Komplexität von Ökosystemen und Habitaten einerseits, ihrer Individualität und letztlich sogar Singularität andererseits als ein recht sperriger Untersuchungsgegenstand. Daraus ergeben sich deutliche Zweifel daran, ob überall oder auch nur zu wesentlichen Fragen belastbare quantifizierte Aussagen überhaupt möglich sind. So sind in der Ökologie gezielte Experimente weitgehend ausgeschlossen, und die Ersatzmethode der bloßen Beobachtung und Messung leidet daran, dass diese auf große Zeiträume erstreckt werden müssen und, wie die medizinisch-toxikologische



Epidemiologie belegt, mit diversen Fehlerquellen behaftet sind. Die bisherigen Erfahrungen mit der ökologischen Modellbildung²⁴ haben auch gezeigt, dass es recht problematisch ist, die Komplexität von Ökosystemen und Habitaten in quantitativen Modellen erfassen zu wollen. Damit soll nicht in Abrede gestellt werden, dass in der Ökosystemforschung auch Erkenntnislücken zu verzeichnen sind, die in Zukunft durch die Forschung geschlossen werden können. Indessen wäre es zu einfach, alle Probleme auf diese Ebene abschieben zu wollen.

4. Zur Rolle des Vorsorgeprinzips | Die Feststellung von Erkenntnislücken – seien es solche, die auf einem Rückstand der Forschung beruhen, oder seien es solche, die sich aus der Natur des Untersuchungsgegenstandes

ergeben – führt allerdings nicht ohne weiteres dazu, dass nunmehr in jedem Fall ein Blankoscheck für einen Eingriff in die Natur ausgestellt oder umgekehrt das Vorhaben verhindert werden muss. Der Umgang des Umweltrechts mit Erkenntnislücken wird in erster Linie durch das Vorsorgeprinzip bestimmt. Das im deutschen Umweltrecht seit jeher anerkannte Vorsorgeprinzip zielt in seiner risikobezogenen Variante gerade darauf ab, Unsicherheiten der wissenschaftlichen Bewertung von Risiken angemessen zu begegnen. Es besagt, dass nicht nur solche Geschehensabläufe zu verhüten sind, bei denen der Eintritt eines künftigen Schadens hinreichend wahrscheinlich ist – dies ist nach deutschem Verständnis die sog. Gefahrenabwehr –, sondern auch solche, bei denen lediglich ein begründeter Verdacht besteht, dass ein solcher künftiger Schaden möglich ist.²⁵ Der Europäische Gerichtshof²⁶ und ihm fol-

gend das Bundesverwaltungsgericht²⁷ legen Art. 6 Abs. 2, 3 FFH-Richtlinie und § 34 BNatSchG bzw. § 45 Landesnaturschutzgesetz Sachsen-Anhalt dahin aus, dass diese Vorschrift das in Art. 174 Abs. 2 EGV verankerte Vorsorgeprinzip für den Gebietschutz im Rahmen von »Natura 2000« konkretisiere. Der Europäische Gerichtshof²⁸ hat dabei entschieden, dass es für die FFH-Vorprüfung ausreicht, wenn die Wahrscheinlichkeit oder das Risiko – in der deutschen Übersetzung der Entscheidung wird irrtümlich von »Gefahr« gesprochen, die ja einen gesteigerten Fall der Wahrscheinlichkeit darstellt – besteht, dass die geplanten Maßnahmen das Gebiet erheblich beeinträchtigen. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts²⁹ soll praktisch der gleiche – wenngleich, wie noch darzulegen ist, durch eine Beweislastumkehr verschärfte – Maßstab auch für die eigentliche FFH-Verträglichkeitsprüfung gelten. Dies ist allerdings alles andere als zweifelsfrei und ergibt sich nicht mit Sicherheit aus der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.³⁰ Es ist durchaus sinnvoll, bei der Frage, ob überhaupt eine detaillierte Prüfung vorgenommen werden soll, einen vorsichtigeren Maßstab anzulegen als bei der Frage, ob nach den Ergebnissen einer durchgeführten umfassenden FFH-Verträglichkeitsprüfung eine erhebliche Beeinträchtigung nicht zu erwarten ist. Wie dem auch sei, die genannte Wahrscheinlichkeit oder das genannte Risiko liegt nach den maßgeblichen Entscheidungen der beiden Gerichte bereits dann vor, wenn anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass das fragliche Gebiet in dieser Weise beeinträchtigt werden kann.

Die Gerichte nehmen also zur Bewältigung wissenschaftlicher Unsicherheit eine Art Beweislastumkehr vor. Da sich der in der genannten Formel liegende Negativbeweis, d.h. allgemein der Nachweis des Fehlens eines Umstands und hier des völligen Ausschlusses eines Risikos, aus wissenschaftstheoretischer Sicht niemals führen lässt, ist freilich eine Relativierung unabdingbar. Diese ist allerdings in sich mit Erkenntnisproblemen belastet, die durch die Anwendung des Vorsorgeprinzips gerade vermieden werden sollen.

Klar ist nach der Rechtsprechung, dass das naturschutzrechtliche Vorsorgeprinzip – wie in anderen Gebieten des Umweltrechts sowie des Arzneimittelrechts auch – kein »Nullrisiko« verlangt. Ferner sollen auch rein theoretische Besorgnisse von vornherein keine Prüfungspflicht begründen und können der Zulassung des Vorhabens

nicht entgegen gehalten werden.³¹ Was hiermit genau gemeint ist, wird unmittelbar nicht näher erläutert, ergibt sich aber aus den positiven Aussagen der Gerichte zu den Anforderungen an den Ausschluss des Risikoverdachts. In anderen Gebieten des Umweltrechts spricht man hier in der Regel von einem rein spekulativen oder hypothetischen Verdacht.³² Dieser reicht nicht aus, um Vorsorgemaßnahmen und die damit verbundenen staatlichen Eingriffe in Freiheitsrechte zu legitimieren.

Dabei ist die Grenzziehung zwischen spekulativem und wissenschaftlich plausiblen Risiko allerdings nicht so einfach, wie die plakativen Ausdrücke besagen. Sie hängt einmal von Tragweite und Schwere des möglichen Schadens, vor allem aber auch davon ab, inwieweit man nur auf die herrschende Meinung in der Wissenschaft (den sog. »Mainstream«) abstellt oder bereit ist, auch die Meinungen von Außenseitern des Wissenschaftsbetriebs zu berücksichtigen. Letztlich ist festzustellen, dass sich das Erkenntnisproblem zu einem Gutteil nur auf eine andere Ebene verschiebt.

Ein Risikoausschluss wird in der Regel angenommen, wenn kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass erhebliche Beeinträchtigungen nicht auftreten werden. In der FFH-Vorprüfung spricht man oft davon, dass derartige Beeinträchtigungen offensichtlich ausgeschlossen sein müssen. Es ist evident, dass der Appell an die Vernunft oder die Offensichtlichkeit in einem Bereich, der definitionsgemäß gerade durch wissenschaftliche Unsicherheit geprägt ist, eigentlich eine Leerformel darstellt. Darüber, was in einer solchen Situation vernünftig oder offensichtlich ist, werden mit der Materie nicht Vertraute ganz unterschiedliche Auffassungen haben. Der Rückgriff auf die Vernunft wird daher von der Rechtsprechung durch die Bezugnahme auf die besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse konkretisiert. Die Risikoabschätzung einschließlich der erforderlichen Prognosen und die auf dieser Grundlage erfolgende Risikobewertung müssen dem besten Stand der Wissenschaft entsprechen. Es darf auf dieser Grundlage aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran bestehen, dass erhebliche schädliche Auswirkungen auf die geschützten Arten oder das geschützte Gebiet nicht auftreten können. Dies gilt für die FFH-Vorprüfung, aber nach der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts auch für die eigentliche FFH-Verträglichkeitsprüfung, in der über die Zulässigkeit des Vorhabens entschieden wird. Wenn etwa aufgrund der

FFH-Vorprüfung ernsthaft die Besorgnis nachteiliger Auswirkungen entstanden ist, so kann danach dieser Risikoverdacht nur durch eine schlüssige naturschutzfachliche Argumentation ausgeräumt werden.

Verbleibende, wissenschaftlich begründete Zweifel in dieser Hinsicht gehen nach dem Vorsorgeprinzip zu Lasten des Vorhabens. Dies bedeutet insbesondere auch, dass verbleibende wissenschaftliche Zweifel, die lediglich auf Erkenntnislücken der Ökosystemforschung beruhen, grundsätzlich dem Vorhaben entgegenstehen. Dabei muss allerdings nochmals daran erinnert werden, dass diese Zweifel eine wissenschaftliche Grundlage haben müssen und nicht rein spekulativ oder theoretisch sein dürfen.

Würde man bei dieser Position stehen bleiben, so müsste man fast befürchten, dass eigentlich kein Vorhaben, das FFH-Gebiete berührt, ohne Abweichungsentscheidung (Ausnahmegenehmigung) zulässig ist. Ganz so rigoros sind die Aussagen jedoch nicht gemeint. Das Bundesverwaltungsgericht³³ hält es für zulässig, mit Prognosewahrscheinlichkeiten und Schätzungen zu arbeiten. Dabei sollen insbesondere Analogieschlüsse, die Verwendung von Schlüsselindikatoren und Worst-Case-Betrachtungen zulässig sein, wenn hiermit ein Ergebnis erzielt wird, das »auf der sicheren Seite« liegt. So erkennt die Rechtsprechung³⁴ im Regelfall z.B. Bagatellschwellen für die Verringerung der Fläche von lebensraumtypischen FFH-Gebietsflächen in Höhe von 1% und von Habitatflächen, die nicht lebensraumtypisch sind, von 2,2 % an. Ferner soll man ggf. aus den Vegetationsstrukturen ableiten können, dass bestimmte Vogelarten in einem Gebiet nicht vorkommen.³⁵

Aber wie kann man wissen, ob man mit solchen Methoden auf der sicheren Seite liegt? Wenn die vom Bundesverwaltungsgericht angenommene Prämisse einer Unterentwicklung der Ökosystemforschung oder meine Gegenthese von der »Sperrigkeit« der Natur als Untersuchungsgegenstand der Ökosystemforschung auch nur teilweise richtig ist, so ist es erlaubt die Frage zu stellen, wie sich die Zuverlässigkeit der genannten »Näherungsmethoden« überhaupt wissenschaftlich belegen lässt. Wenn man z.B. einen Beweis mittels Schlüsselindikatoren oder eine Schätzung zulässt, so drängt sich die Vermutung auf, dass wissenschaftlich begründete Zweifel daran bestehen müssen, dass bei einer genaueren Ermittlung ein anderes Ergebnis herauskommen könnte. Dies besagt eigentlich schon die Formulierung »Indikator« oder »Schätzung«.

Ein Beispiel aus der Toxikologie mag die Zweifel belegen. Es entspricht einer fachwissenschaftlich anerkannten, durch den Mechanismus der Krebsentstehung plausiblen Konvention, dass sich für Krebs erzeugende Stoffe keine Wirkungsschwelle feststellen lässt. Dabei handelt es sich um eine bloße Konvention, weil sich im Niedrigdosisbereich weder im Tierversuch noch durch epidemiologische Untersuchungen ein entsprechender positiver Beweis erbringen lässt. Daher verlängert man die als linear angenommene Dosis-Wirkungs-Kurve einfach nach unten bis hin zur Null-Exposition. Sind nun wissenschaftlich begründete Zweifel an dieser Konvention ausgeschlossen? Dagegen spricht, dass heute empirisch belegt ist, dass bei bestimmten Krebs erzeugenden Stoffen doch eine Wirkungsschwelle besteht, und dass für andere eine sog. praktische Wirkungsschwelle in der Richtung feststellbar ist, dass sie bei einer bestimmten Konzentration keinen praktisch wirksamen Beitrag zur Krebsentstehung leisten.³⁶ Was man zuvor noch als allenfalls spekulative oder theoretische Zweifel abtun konnte, gewinnt nun auf einmal wissenschaftliches Gewicht.

Die wissenschaftliche Validität von »Näherungsmethoden« kann man letztlich nur im Einzelfall beurteilen, so dass die Grundfrage danach, wie man ökologische Sicherheit beurteilt, mit all ihren Unsicherheiten bestehen bleibt.

Meines Erachtens führt kein Weg daran vorbei, letztlich vom Absolutheitsanspruch der Formel der deutschen Rechtsprechung im Naturschutzrecht, dass kein wissenschaftlich begründeter Zweifel an der Unschädlichkeit des Vorhabens bestehen dürfe, Abschied zu nehmen. Das Erfordernis wissenschaftlicher Gewissheit über fehlende Ungewissheit wäre dann durch eine realitätsnähere Formel zu ersetzen. Diese könnte etwa lauten, dass aus wissenschaftlicher Sicht unter Berücksichtigung der bestehenden Unsicherheiten eine hohe oder weit überwiegende Wahrscheinlichkeit dafür bestehen muss, dass schädliche Auswirkungen nicht eintreten werden. Oder man könnte verlangen, dass die wissenschaftliche Unsicherheit darüber, ob schädliche Wirkungen eintreten können, auf ein wissenschaftlich vertretbares Maß begrenzt sein muss.

Als Alternative kommt die Anerkennung eines fachlichen Einschätzungsspielraums der zuständigen Behörde in Betracht. Der Richter hat dann nur zu beurteilen, ob die Bewertung seitens der Behörde, dass mit schädlichen Wirkungen nicht zu rechnen ist, anerkannten fachwissenschaftlichen Kriterien und Methoden entspricht und

danach vertretbar ist. Eine derartige Zurücknahme der richterlichen Kontrolldichte, die der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts im Fall Westumfahrung Halle³⁷ noch ausdrücklich abgelehnt hat, ist in anderen technisch oder wissenschaftlich komplexen Gebieten des Umweltrechts wie dem Atom- und Gentechnikrecht durchaus anerkannt.³⁸ Der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts³⁹ hat kürzlich in zwei Entscheidungen zur Autobahn A 4 und A 44 einen solchen fachlichen Beurteilungsspielraum im Rahmen einer Abweichungsentscheidung hinsichtlich einer vergleichbaren Fragestellung – Sicherung eines günstigen Erhaltungszustands trotz des Eingriffs – bereits anerkannt. Im Urteil vom 9. Juli 2008⁴⁰ hat er dies auf die vorgängige Frage, ob mit einer erheblichen Beeinträchtigung zu rechnen ist, ausgedehnt und damit begründet, dass mangels normativer Vorgaben und eines gesicherten ökologischen Erkenntnisstandes die Zurücknahme der gerichtlichen Kontrolldichte auf Überprüfung der Vertretbarkeit der behördlichen Entscheidung zwingend sei. Dem ist der Hessische Verwaltungsgerichtshof in einer Eilentscheidung vom 2. Januar 2009⁴¹ hinsichtlich des Ausbaus des Frankfurter Flughafens gefolgt. Offenbar bahnt sich hier eine Rechtsprechungswende an. Allerdings sieht man an den beiden letzteren Entscheidungen, dass extrem kleinteilige juristische Arbeit damit noch nicht notwendig vermieden wird. Sie taucht nunmehr im Gewande der Vertretbarkeitsprüfung wieder auf, wobei die Vermutung nahe liegt, dass damit die Begründung für die Zurücknahme der Kontrolldichte – fehlender Sachverstand des Richters – eigentlich brüchig wird. Europarechtlich erscheint der Weg über die Zurücknahme der Kontrolldichte jedenfalls unproblematisch, da die europäische Gerichtsbarkeit bei komplexen wissenschaftlich-technischen Entscheidungen einen solchen fachlichen Beurteilungsspielraum stets anerkannt hat.⁴²

Kritischer ist es allerdings zu sehen, dass der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts⁴³ die Anerkennung eines behördlichen Beurteilungsspielraums nicht auf die Risikobewertung beschränkt, sondern auch für die Risikoabschätzung einschließlich der Ermittlung des Artenbestands gelten lassen will. Das scheint der richterlichen Verantwortung für die Feststellung des Sachverhalts (Grundsatz der Amtsermittlung; § 86 Verwaltungsgerichtsordnung) zu widersprechen.⁴⁴ Danach müsste der Richter bei Zweifeln über die relevanten Fakten, etwa wenn der Kläger substantiiert auf alternative Methoden der Bestandsermittlung

hinweist, einen (ggf. weiteren) Sachverständigen hinzuziehen. Allerdings gesteht die Rechtsprechung im Atom- und Gentechnikrecht⁴⁵ der Behörde auch die Befugnis zur eigenverantwortlichen Risikoermittlung zu und schränkt insoweit den Amtsermittlungsgrundsatz ein. Dies lässt die Anerkennung eines Beurteilungsspielraums im Naturschutzrecht auch im Bereich der Sachverhaltsermittlung, die Teil der Risikoermittlung ist, nicht von vornherein als unzulässige Verkürzung des Rechtsschutzes erscheinen.

Die Grenzen des Beurteilungsspielraums im Bereich der Risikoermittlung werden von der Rechtsprechung recht unterschiedlich umschrieben. Zum Teil wird verlangt, dass die Behörde – gemessen am Stand von Wissenschaft und Technik – ausreichende Daten ermittelt haben muss.⁴⁶ Andere Entscheidungen begnügen sich mit der Forderung, dass die Behörde die Datenlage als ausreichend ansehen konnte, wobei hinzugefügt wird, dass ein unbekannt gebliebenes Sachverständigengutachten auf Ermittlungsdefizite hindeuten könne.⁴⁷ Schließlich gibt es Entscheidungen, die lediglich willkürfreie Ermittlungen verlangen.⁴⁸ Zumindest die beiden letzteren Auffassungen sind mit der Lehre vom Beurteilungsspielraum bei der Bestandsermittlung kompatibel. Zur ersteren Auffassung ist zu bemerken, dass die Forderung nach ausreichender Tatsachenermittlung nach dem Maßstab des Standes von Wissenschaft und Technik wenig aussagekräftig ist, wenn sich ein solcher noch nicht gebildet hat. Ein Streit um die Ergiebigkeit von Methoden zur Feststellung des Sachverhalts war, soweit ersichtlich, bisher nur einmal Gegenstand einer gerichtlichen Entscheidung zum Beurteilungsspielraum. Hier hat das Bundesverwaltungsgericht⁴⁹ eine pessimistische Risikoabschätzung als zulässig angesehen, wenn die Behörde gute Gründe für die Annahme hatte, dass eine sichere tatsächliche Beurteilung derzeit nicht möglich ist. Dies erschöpft die Problematik nicht. Insoweit betritt das Bundesverwaltungsgericht mit der ausdrücklichen Anerkennung eines Beurteilungsspielraums bei der Feststellung des Artenbestands Neuland. Da die Lehre vom Beurteilungsspielraum sich gerade dadurch rechtfertigt, dass der Richter die Bewertung wissenschaftlicher Streitfragen sinnvoller Weise nicht durch eine eigene Bewertung ersetzen kann, erscheint es angesichts der Komplexität der ökologischen Bestandsermittlung durchaus plausibel, bei fehlenden Konventionen über die geeigneten Untersuchungsmethoden der Behörde einen fachlichen Beurteilungsspielraum zuzugestehen.

Grundrechte, die eine größere Kontrolldichte nahe legen könnten,⁵⁰ sind in der typischen FFH-Konstellation nicht berührt, da der Eigentümer durch zu geringen Schutz der Natur, welcher die Konsequenz eines behördlichen Beurteilungsspielraums bei der Feststellung des ökologischen Bestands sein könnte, regelmäßig nicht beeinträchtigt ist.

5. Wissenschaftliche Unsicherheit und Schutzmaßnahmen | Die Erkenntnisebene, also die ökologische Risikoabschätzung und Risikobewertung, ist nicht die einzige Ebene im Entscheidungsprozess, auf der Erkenntnislücken Rechnung getragen werden kann und muss. Die andere Ebene der Berücksichtigung prognostischer Risiken ist das ökologische Risikomanagement. Die Rechtsprechung erkennt auch an, dass zugunsten des Vorhabens die vom Vorhabenträger geplanten oder behördlich angeordneten Schutzmaßnahmen zu berücksichtigen sind, sofern diese sicherstellen, dass im räumlichen Zusammenhang mit dem beeinträchtigten Gebiet dessen ökologische Funktionen für die betroffene Population erfüllt und hierdurch erhebliche Beeinträchtigungen verhindert werden.⁵¹ Die Kommission spricht in diesem Zusammenhang von einer »continuous ecological functionality«.⁵² Es kann in der Tat keinen Unterschied machen, ob die durch ein Vorhaben verursachten Beeinträchtigungen von vornherein als unerheblich anzusehen sind oder ob sie erst dadurch unerheblich werden, dass Schutzvorkehrungen angeordnet und getroffen werden. Kompensationsmaßnahmen – im Gegensatz zu Schutzmaßnahmen – haben aber nicht den gleichen Stellenwert, weil sie erst nach längerem Zeitablauf wirksam sind und ihre Wirksamkeit nicht mit Sicherheit vorherzusagen ist.⁵³

Nach dem Vorsorgeprinzip gehen allerdings sämtliche Risiken, die sich aus Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Schutzmaßnahmen oder der Beurteilung ihrer langfristigen Wirksamkeit ergeben, zu Lasten des Vorhabens. Dies bedeutet, dass wie bei der Beurteilung der Wirkungen des Vorhabens ohne Schutzmaßnahmen vernünftige, wissenschaftlich begründete Zweifel an der Wirksamkeit solcher Maßnahmen zur Unzulässigkeit des Vorhabens führen müssen. Dieses kann dann nur noch ausnahmsweise im Wege der Abweichungsentscheidung aufgrund einer Abwägung zugelassen werden. Wiederum stellt sich allerdings auch die Frage, ob es unter der Prämisse defizitärer Erkenntnisse der Ökosystemforschung eigentlich

immer einen wissenschaftlich, d.h. durch eben diese Ökosystemforschung begründeten Verdacht geben wird, dass die Wirksamkeit der Schutzmaßnahmen Zweifel aufwirft.

In diesem Zusammenhang kommt auch der fortlaufenden Beobachtung der Wirksamkeit von Schutzmaßnahmen, dem sog. Monitoring, eine besondere Bedeutung zu. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts⁵⁴ können bei wissenschaftlicher Unsicherheit über die Wirksamkeit von Schutzmaßnahmen durch ein Monitoring während der Durchführung der Bauarbeiten und des Betriebs des Vorhabens weitere Erkenntnisse über die Beeinträchtigungen durch das Vorhaben gewonnen werden, die dann Grundlage für Korrekturen sein können. Monitoring gilt zwar nicht als eine Maßnahme, die für sich allein die Wirksamkeit von Schutzmaßnahmen zu gewährleisten vermag. Es muss vielmehr mit bestimmt bezeichneten und flexibel ausgestalteten Eventualmaßnahmen verbunden werden, die begleitend zur Durchführung des Vorhabens darauf reagieren, dass die laufende Beobachtung nachträglich einen Fehlschlag der positiven Prognose anzeigt. Da durch Infrastrukturvorhaben vielfach vollendete Tatsachen wie Flächeninanspruchnahme und Zerschneidungseffekte geschaffen werden, sollte der Anwendungsbereich von Schutzmaßnahmen und damit auch die Funktion des Monitoring bei der Sicherstellung ihrer fortlaufenden Wirksamkeit nicht überschätzt werden.

6. Wissenschaftliche Unsicherheit und Abweichungsentscheidung | Lässt sich die Möglichkeit einer Beeinträchtigung eines FFH-Gebiets oder von geschützten Arten außerhalb eines solchen Gebiets nach vernünftigen wissenschaftlichen Erwägungen nicht ausschließen, so ist eine Abweichungsentscheidung oder Befreiung erforderlich, die aufgrund einer nachvollziehenden Abwägung unter dem Gesichtspunkt des überwiegenden Gemeinwohls ergeht | § 34 Abs. 3 – 5, § 43 Abs. 8, § 62 Abs. 1 Nr. 3 Bundesnaturschutzgesetz|. Aufgrund der Vorgaben der Rechtsprechung zum Ausschluss einer erheblichen Beeinträchtigung wird allerdings regelmäßig die Notwendigkeit einer solchen Abweichungsentscheidung bestehen, so dass, was die FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie eigentlich als Ausnahmefall konzipiert haben, praktisch zum Regelfall wird. Bei der im Rahmen der Abweichungsentscheidung erforderlichen Abwägung spielt das Ausmaß der Beeinträchtigung eine besondere

Rolle. Indessen kommt es nach der Rechtsprechung nicht darauf an, ob Beeinträchtigungen mit Sicherheit zu erwarten oder ob es sich lediglich nicht ausschließen lässt, dass solche mit dem Vorhaben verbunden sind. Mit anderen Worten: lediglich mögliche Beeinträchtigungen führen nicht zu einem geringeren Gewicht des Eingriffs und daraus folgend einer größeren Chance auf Zulassung des Vorhabens. Das ist plausibel.

Ein wesentlicher Faktor bei Abweichungen und Befreiungen sind neben den Belangen des Gemeinwohls und verfügbaren, nicht oder weniger beeinträchtigenden Alternativen insbesondere Ausgleichsmaßnahmen, die die Kohärenz des FFH-Gebiets oder Habitats sicherstellen.⁵⁵ Das Gleiche gilt im Rahmen der Eingriffsregelung nach § 19 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz.⁵⁶ Ausgleichsmaßnahmen beruhen auf dem Gedanken, dass der Eingriff hinnehmbar ist, wenn im funktionalen Zusammenhang mit ihm ein physisch-realer Ausgleich geschaffen wird, der den guten Erhaltungszustand des Gebiets oder allgemein dessen Funktionsfähigkeit sicherstellt. Auch hier stellt sich die Frage danach, nach welchen Maßstäben die Eignung des Ausgleichs zu beurteilen ist. Wiederum greift die Rechtsprechung auf naturschutzfachliche Maßstäbe, also auf die Ökosystemforschung zurück. Indessen reagiert sie auf wissenschaftliche Unsicherheit vor dem Hintergrund einer komplexen Natur in anderer Weise. Es wird nicht gefordert, dass sich ein Scheitern der Kompensationsmaßnahmen nach wissenschaftlichen Maßstäben praktisch ausschließen lässt, vielmehr soll es genügen, dass nach aktuellem Stand der Wissenschaft eine hohe Wahrscheinlichkeit für die Eignung der Maßnahme besteht.⁵⁷ Diese Abweichung wird mit Unwägbarkeiten aufgrund des prognostischen Charakters der Eignungsfeststellung begründet. Da die Maßnahmen erst in der Zukunft wirken können, sei niemals vorauszusehen, inwieweit sie wirksam sein werden.

Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass die Feststellung einer Beeinträchtigung der Funktionen eines FFH-Gebiets oder sonstigen Habitats aufgrund eines Vorhabens ebenfalls eine Prognose voraussetzt. Letztlich handelt es sich hier aber um einen Maßstab, der wirklichkeitsnäher ist als der des praktischen Ausschlusses von Beeinträchtigungen nach besten wissenschaftlichen Erkenntnissen. Die Abschwächung der Beweisanforderungen bei Kompensationsmaßnahmen wird noch dadurch verstärkt, dass, wie bereits dargelegt, die neueste Recht-

sprechung beim Fehlen anerkannter standardisierter Maßstäbe und rechenhaft handhabbarer Verfahren der zuständigen Behörde einen fachlichen Beurteilungsspielraum einräumt.

7. Schlussbetrachtung I Die Verwissenschaftlichung des Naturschutzrechts mit der häufigen Bezugnahme des Gesetzes nicht auf genuin juristische, sondern ökologische Begriffe stellt den Juristen und insbesondere die europäische und deutsche (Verwaltungs-) Gerichtsbarkeit auf eine harte Probe. Zwar ist die Bereitschaft groß, sich auf die Ökosystemforschung, der diese Begriffe entlehnt sind, einzulassen. Jedoch ist die bei den Richtern herrschende Vorstellung von Erkenntnisdefiziten der Ökosystemforschung zumindest teilweise anfechtbar. Dass die Komplexität von Natur als Untersuchungsgegenstand der Ökosystemforschung dieser immanente Grenzen setzt, wird zu wenig berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund werden bei der Tatsachenfeststellung einschließlich der Prognose künftiger Geschehensabläufe eigentlich unerfüllbare Anforderungen gestellt. Zwar ist nicht zu bezweifeln, dass die Anwendung des Vorsorgeprinzips legitim ist, um Erkenntnisdefiziten, worauf sie auch immer beruhen mögen, Rechnung zu tragen. Der geforderte völlige Ausschluss von Beeinträchtigungen der Natur nach wissenschaftlichen Maßstäben ist aber gerade bei der Annahme einer defizitären Ökosystemforschung wissenschaftstheoretisch problematisch. Realitätsnähere Beurteilungsmaßstäbe sind verfügbar, die deutsche Rechtsprechung sieht sich jedoch durch die rigorose Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs daran gehindert, sie in ihr Entscheidungsprogramm aufzunehmen. Mit der sich anbahnenden Anerkennung eines fachlichen Beurteilungsspielraums der zuständigen Behörden ist ein gewisser – mit Europarecht kompatibler – Ausweg aus dem Entscheidungs-dilemma gefunden. Allerdings darf man hiervon keine Wunder erwarten. Auch das in diesem Rahmen nur mehr geforderte Vertretbarkeitsurteil verlangt nach der bisherigen gerichtlichen Praxis eine kleinteilige Abarbeitung der ökologischen Probleme. Zwingend ist das allerdings nicht. Eigentlich gibt es keine guten Gründe dafür, im Gewande einer intendierten Methodenkontrolle, die die bloße Vertretbarkeit der behördlichen Entscheidung überprüft, doch wieder in eine echte inhaltliche Kontrolle zu verfallen.

Anmerkungen

- 1 BVerwGE 128, 1 Rn. 37, 46 = NuR 2007, 336.
- 2 Richtlinie 92/43, ABl. 1992 Nr. L 206/7, zuletzt geändert ABl. 2006 Nr. L 363/368.
- 3 Richtlinie 79/409, ABl. 1979 Nr. L 103/1, zuletzt geändert ABl. 1997 Nr. L 223/9.
- 4 Vgl. Engisch, Einführung in das juristische Denken, 10. Aufl. 2005, S. 138 ff.; Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. Aufl. 1969, S. 412 ff., 482 ff.; Kramer, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl. 2005, S. 42 ff.
- 5 Vgl. hierzu Marburger, Technische Begriffe und Rechtsbegriffe, FS. Zum 10-jährigen Bestehen der Gesellschaft für Rechtspolitik, 1984, S. 275.
- 6 Richtlinie 2004/35, ABl. 2004 Nr. L 143/56.
- 7 EuGH, Slg. 2004 I 7405 Rn. 49, 61 – Herzmuschelfischerei = NuR 2004, 788; BVerwGE 128, 1 Rn. 41, 43 = NuR 2007, 336.
- 8 Vgl. BVerwG, NuR 2008, 495 Rn. 33; Gellermann, NuR 2007, 783, 785; Niederstadt/Krüseemann, ZUR 2007, 347, 348 einerseits; OVG Münster, NuR 2007, 48, 52; Lau/Steek, NuR 2008, 386, 388 andererseits.
- 9 EuGH, Slg. 2007 I 4713 – Kommission/Finnland (Jagd auf Wölfe), Rn. 29 = NuR 2007, 477.
- 10 EuGH, Slg. 1998 I 3031 – Kommission/Niederlande, Rn. 68 ff. = NuR 1998, 538; Slg. 2007 I 10947 – Kommission/Irland, Rn. 40 – 67; BVerwGE 126, 166 Rn. 21 = NuR 2006, 779; BVerwG, NuR 2008, 633 Rn. 53, 125.
- 11 BVerwG, NuR 2008, 633 Rn. 74; in der Sache auch BVerwGE 128, 1 Rn. 43 ff. = NuR 2007, 336; BVerwG, NuR 2009, 112 Rn. 64.
- 12 BVerwGE 128, 1 Rn. 43 = NuR 2007, 336; ferner BVerwG, NuR 2008, 633 Rn. 94.
- 13 OVG Koblenz, NuR 2008, 181, 183 ff.; kritisch Gellermann, NuR 2009, 8, 10 (wegen Vernachlässigung der durch Verordnung festgelegten Erhaltungsziele).
- 14 BVerwGE 126, 166 Rn. 20 = NuR 2006, 779; BVerwG, NuR 2008, 495 Rn. 16.
- 15 EuGH, Slg. 1993 I 4221 – Kommission/Spanien (Santoña), Rn. 26 ff.
- 16 Vgl. Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 5 BlmSchG Rn. 150, 159 ff.
- 17 Vgl. Skouris, AöR 1982, 215; kritisch zur Rolle der Sachverständigen Pawlowski, Methodenlehre für Juristen, 3. Aufl. 1999, Rn. 560 ff.
- 18 BVerwGE 56, 110, 127; 75, 214, 225 ff.; BVerwG, NVwZ 1993, 268; Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Aufl. 2007, § 98 Rdnr. 15a; Gellermann, NuR 2009, 85, 90. Die Verwertung kann im Wege des Urkundsbeweises erfolgen; dabei kann der Sachverständige auch angehört werden.
- 19 Kopp/Schenke, oben Fn. 18.
- 20 Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2008, § 26 Rdnr. 30.
- 21 Hansmann, Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht?, Sitzungsbericht zum 52. Deutschen Juristentag Wiesbaden 1978, S. K 38, 46 f.
- 22 BVerwGE 128, 1 Rn. 37, 46 = NuR 2007, 336.
- 23 AaO; vgl. auch Vallendar, UPR 2008, 1.
- 24 Vgl. die Beiträge in Jopp/Weigmann (Hrg.), Rolle und Bedeutung von Modellen für den ökologischen Erkenntnisprozeß, 2001.
- 25 Vgl. Reh binder, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Hansmann/Sellner (Hrg.), Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl. 2007, Teil 3 Rn. 25 ff., 65 ff.
- 26 EuGH, Slg. 2004 I 7405 – Herzmuschelfischerei, Rn. 58 = NuR 2004, 788; Sobotta, ZUR 2006, 353, 357 f. m.w.Nachw.
- 27 BVerwGE 128, 1 Rn. 57 ff. = NuR 2007, 336.
- 28 EuGH, Slg. 2004 I 7405 – Herzmuschelfischerei, Rn. 43 f. = NuR 2004, 788; Slg. 2005 I 9017 – Kommission/Vereinigtes Königreich, Rn. 54 = NuR 2006, 494; Slg. 2006 I 53 – Kommission/Deutschland, Rn. 40 = NuR 2006, 166.
- 29 BVerwGE 128, 1 Rn. 41, 58 = NuR 2007, 336.
- 30 EuGH, Slg. 2004 I 7405 – Herzmuschelfischerei, Rn. 48 f., 54, 61, 67 = NuR 2004, 788; Slg. 2004 I 1211 – Kommission/Österreich, Rn. 24 ff.
- 31 BVerwGE 128, 1 Rn. 60 = NuR 2007, 336; BVerwG, NuR 2008, 633 Rn. 94.
- 32 Reh binder, oben Fn. 25, Rn. 66 ff.
- 33 BVerwGE 128, 1 Rn. 64 ff. = NuR 2007, 336; BVerwG, NuR 2008, 633 Rn. 94.
- 34 BVerwG, NuR 2008, 633 Rn. 126; zurückhaltend noch BVerwGE 128, 1 Rn. 50, 95 = NuR 2007, 336; ablehnend Gellermann, NuR 2004, 769, 772 f.; ders., NuR 2009, 8, 11 (auch zur Differenzierung zwischen lebensraumtypischen und sonstigen Habitatflächen).
- 35 Vgl. BVerwG, NuR 2009, 112 Rn. 54, 63; NuR 2008, 495 Rn. 33; NuR 2007, 754 Rn. 20.
- 36 Vgl. Streffer u.a., Low Dose Exposures in the Environment, 2004, S. 83 ff.
- 37 BVerwGE 128, 1 Rn. 38 = NuR 2007, 336.
- 38 BVerwGE 106, 115, 128; BVerwG, NVwZ 1999, 1232, 1233 f.; OVG Berlin, NVwZ 1999, 96; im Fall normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften ständige Rechtsprechung seit BVerwGE 72, 300, 315 f. Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung BVerfGE 61, 82, 111, 115; 88, 40, 56, wo eine normative (nicht notwendig ausdrückliche) Ermächtigung zur Zurücknahme der gerichtlichen Kontrolle verlangt wird.
- 39 BVerwG, NuR 2008, 495 Rn. 47; NuR 2008, 633 Rn. 202; ebenso Stüer, NVwZ 2007, 1147. Bei der Gebietsauswahl ist ein Beurteilungsspielraum seit jeher anerkannt; vgl. BVerwGE 126, 166 Rn. 20 = NuR 2006, 779; BVerwG, NuR 2008, 495 Rn. 17.
- 40 NuR 2009, 121 Rn. 64 – 67.
- 41 Az. 11 B 368/08.T.
- 42 Z.B. EuGH, Slg. 1999 I 223 – Upjohn, Rn. 34; EuG, Slg. 2002 II 3305 – Pfizer Animal Health, Rn. 168 – 170; Slg. 2002 II 4945 – Artegodan, Rn. 101; Burgi, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, 2. Aufl. 2003, § 7 Rn. 105 f.
- 43 NuR 2009, 121 Rn. 64 – 67.
- 44 So Gellermann, NuR 2009, 85, 90 unter Berufung auf BVerfG, NVwZ 1993, 666, 670 (= BVerfGE 88, 40); BVerwGE 78, 177, 181; BVerwG, NVwZ-RR 1991, 118, 121.
- 45 Oben Fn. 38.
- 46 BVerwGE 81, 185, 190 ff.; 106, 115, 128; sehr zurückhaltend auch BVerfGE 88, 40, 56 ff. zum Sonderfall eines direkt aus einer Institutsgarantie der Verfassung (Art. 7 Abs. 5 GG) abgeleiteten Anspruchs, wo die Kontrolldichte ohnehin größer sein dürfte.
- 47 BVerwGE 78, 177, 181; wohl auch BVerwG, NVwZ-RR 1991, 118, 121.
- 48 BVerfGE 61, 82, 114 f.; BVerwGE 72, 300, 316 f.
- 49 BVerwG, NVwZ-RR 1991, 118, 121.
- 50 Vgl. BVerfGE 88, 40, 59.
- 51 BVerwGE 128, 1 Rn. 52 ff. = NuR 2007, 336; BVerwG, NuR 2008, 633 Rn. 137 ff.; auch BVerwGE 107, 1, 27 = NuR 1998, 544.
- 52 EG-Kommission, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest provided by the »Habitats« Directive 92/43/EEC (Draft Version 5), April 2006, Ziff. II 3.3.d.
- 53 BVerwG, NuR 2008, 633 Rn. 202.
- 54 BVerwGE 128, 1 Rn. 55 = NuR 2007, 336.
- 55 BVerwG, NuR 2008, 633 Rn. 199 ff.
- 56 BVerwGE 105, 178, 185; BVerwG, NuR 2008, 495 Rn. 50.
- 57 BVerwG, NuR 2008, 633 Rn. 201.



Naturschutz und Rechtsextremismus

Historische und aktuelle Befunde

Dr. Nils M. Franke | Wissenschaftliches Büro Leipzig | Institut für Geographie Hamburg

1. Die Verbürgerlichung rechtsextremer Positionen |

Rechtsextreme Parteien sind in West- und besonders in Ostdeutschland im Vormarsch. Die NPD erhielt z. B. bei der Landtagswahl 2004 in Sachsen 9,2% der Stimmen, die SPD im Vergleich dazu 9,8%.¹ Aktuelle Studien sind sich einig, dass rechtsextreme Einstellungen nicht nur in politischen Randbereichen der Gesellschaft, sondern auch in ihrer Mitte vorzufinden sind | Decker, Brähler 2006.

Grundlage sind vordergründig zustimmungsfähige politische Aussagen, die teilweise nur noch mit einem entsprechenden Hintergrundwissen aus ihrem historischen, insbesondere nationalsozialistischen Zusammenhang hergeleitet und dann auch dekonstruiert werden können.

Dies hat zwei Folgen:

- Der hohe Anspruch an Hintergrundwissen ist bei dem Normalbürger nicht voraussetzbar, so dass er entsprechende Aussagen als durchaus akzeptabel empfinden kann, ohne sie vollständig durchdrungen zu haben. Rechtsextreme Parteien können so die politische Mitte erreichen.
- Schlüsselpersonen, Experten im privaten und öffentlichen Meinungsbildungsprozess laufen Gefahr, in ihren Grundaussagen mit Botschaften rechtsextremer Parteien ungewollt übereinzustimmen. Die deren Aussagen zugrundeliegenden Argumentationslinien und semantischen Höfe sind auch diesen Fachleuten nicht oder kaum bewusst – geschweige denn, dass sie damit konform gehen. Da diese Schlüsselpersonen Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess im Allgemeinen haben, werden sie unbewusst Vehikel einer Verbürgerlichung rechtsextremer Positionen.
- Umgekehrt besitzen Vertreter rechtsextremer Parteien oft ein höheres historisches Bewusstsein als die Fachexperten und können daher deren Aussagen in ihr Gedankengut leichter implementieren.

2. Ein Beispiel | Eines der Themen, mit denen rechtsextreme Parteien werben, ist Natur- und Umweltschutz. Ein Blick in das Parteiprogramm der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) und Deutsche Volksunion (DVU) zeigt, dass diese Themen feste Bestandteile der Argumentationen der genannten Parteien sind. Insbesondere die NPD stellt Positionen auf wie:

- vollständige Unterordnung wirtschaftlicher Interessen unter den Naturschutz;

- Durchsetzung entsprechender Ziele durch den Staat;
- deutliche Kritik an der Industriegesellschaft als Natur und Umwelt belastende Wirtschaftsweise.

| www.npd-sachsen.de; www.die-rechte.info.

Diese scheinbar nachvollziehbaren Aussagen, die auch andere Parteien formulieren, müssen natürlich nicht auf nationalsozialistische Inhalte zurückgeführt werden.

Andererseits fällt auf, dass sie stringent in die Programmatik und Strategie der Naturschutzbewegung im Nationalsozialismus eingeordnet werden können. Der Ruf nach einem starken Staat, der das Gemeingut der Natur vor dem Zugriff anderer Interessenten im Raum, wie der Industrie, der Landwirtschaft usw. schützt und die liberale Wirtschaftsordnung ablehnt, ist Bestandteil dieser Geschichte. H. Klose |1880 – 1963| Leiter der Reichsstelle für

Naturschutz von 1938 bis 1945, ebenso wie der Nachfolgebehörde in der BRD, der Bundesanstalt für Naturschutz und Landespflege, bis 1954 formulierte z. B.:

»Nur ein Staatswesen, das die inneren Zusammenhänge von Blut und Boden, Volkstum und Heimat erkennt, das wirklich Gemeinnutz über Eigennutz stellt (Hervorhebungen durch den Autor), vermag auch dem Natur- und Heimatschutz sein Recht zu geben und ihm seine Stellung im Staate einzuräumen«. |Klose, Vollbach 1939,12.

Deutlicher wird dieser Bezug zwischen Naturschutz, Nationalsozialismus und heutigen rechtsextremen Positionen jedoch bei Punkt 12 des aktuellen Parteiprogrammes der sächsischen NPD. Er beginnt mit der Aussage: »Deutsche Landschaften sind Kulturlandschaften. Deshalb kann Umweltschutz grundsätzlich nicht getrennt von der kulturellen Entwicklung gesehen werden.« | www.npd-sachsen.de.

Dieses Zitat kann stringent in eine Argumentationslinie eingeordnet werden, die den Naturschutz im sogenannten »Generalplan Ost« prägte.

Das »Reichskommissariat zur Festigung des deutschen Volkstums«, ein Planungsstab beim Reichsführer SS H. Himmler |1900 – 1945|, widmete sich im Rahmen des sogenannten »Generalplan Ost« der landschaftlichen Gestaltung der eroberten Ostgebiete. Er sollte sicherstellen, dass deutsche Siedler eine »ihrer deutschen Seele entsprechende Umgebung« vorfinden würden, insbesondere in Polen. Dabei wurden konkrete planerische Schritte unternommen, aus denen deutlich wird, dass auch die Vertreibung der ansässigen Bevölkerung in Erwägung gezogen wurde | Gröning, Wolschke-Bulmahn 1987.

Die bei genauerem Hinsehen befremdliche Vorstellung, dass die Erhaltung, Gestalt und Prägung von Umwelt und Landschaft etwas mit dem »kulturellen Niveau« und der menschlichen Wertigkeit bzw. Menschenwürde der Bevölkerung zu tun haben könnte, wird im Zitat der NPD scheinbar eingängig formuliert.

Führende Naturschützer und Raumplaner der damaligen Zeit waren am »Generalplan Ost« beteiligt. K. Meyer |1901 – 1973| und H. Wiepking-Jürgensmann |1891 – 1973| gehören hier zu den bekanntesten Personen. Letzterer formulierte z. B. 1942:

»Immer ist die Landschaft eine Gestalt, ein Ausdruck und eine Kennzeichnung des in ihr lebenden Volkes. Sie kann das edle Antlitz seines Geistes und seiner Seele ebenso wie auch die Fratze des Ungeistes, menschlicher und seelischer Verkommenheit sein. (...) So unterscheiden sich die Landschaften der Deutschen in allen ihren Weisensarten von denen der Polen und der Russen, – wie die Völker selbst (...) Die Morde und Grausamkeiten der ostischen Völker sind messerscharf eingefurcht in die Fratzen ihrer Herkommenslandschaften.«

| Wiepking-Jürgensmann 1942, 3.

Ungleichheit soll also zugeschriebene Ungleichwertigkeit legitimieren – ein in jedem demokratischen Staat unvertretbarer Standpunkt. K. Meyer und H. Wiepking-Jürgensmann konnten jedoch ihre Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland fortführen. K. Meyer lehrte von 1956 bis 1964 als Professor für Landesplanung und Raumordnung an der Universität Hannover, einer führenden Institution für die Ausbildung entsprechender Generationen von Landschaftsplanern | Klee 2005, 408. H. Wiepking-Jürgensmann verfolgte ebenso seine akademische Karriere von 1946 bis 1959 erfolgreich an der Universität Hannover im Bereich Gartenbau und Landeskultur² | Gröning, Wolschke-Bulmahn 1987, 415 – 417.

K. Meyer und H. Wiepking-Jürgensmann prägten die ihnen anvertrauten Studierenden durchaus, ohne ihnen den Ursprung ihres Gedankengutes transparent zu machen. Beide sind ein Beispiel für die heute weitgehend verdrängten und unbewussten Kontinuitäten nationalsozialistischen Gedankenguts in der BRD nach 1945, hier vor allem im Naturschutz.

Rechtsextreme, die sich heute intensiv mit Naturschutz beschäftigen, ist diese Tradition aufgrund ihrer Auseinandersetzung mit der Zeit von 1933 bis 1945 durchaus bewusst, und es fällt ihnen in ihren Botschaften leicht,

den Schulterchluss zu überraschten Fachleuten herzustellen, denen entsprechende Kenntnisse fehlen.

Rechtsextremisten können sich folglich überraschend in Naturschutzdiskurse einmischen, da sie meist mehr um das nationalsozialistische Erbe des Naturschutzes als die Naturschützer selbst wissen.

3. Beispiele für Angriffsflächen des aktuellen Naturschutzes in Bezug auf den Rechtsextremismus |

Aus dieser bisher nur ansatzweise aufgearbeiteten Tradition des Naturschutzes ist es nicht verwunderlich, dass er auch heute noch viele Einfallstore für rechtspopulistisches Gedankengut bietet. Allein der Begriff »Artenschutz«, der – soweit wir wissen – zum ersten Mal von H. Klose 1936 benutzt worden ist, kann aus Sicht des Rechtsextremismus in nationalsozialistischer Perspektive interpretiert werden, während er dem normalen Naturschützer als Fachbegriff gilt | Klose 1936, 139. Der Begriff der zu schützenden »Art« unterscheidet sich in beiden Perspektiven deutlich. Während diese Differenz im Diskurs einfach zu klären ist, verändert sich die Eindeutigkeit bei der bekannten, oft emotional geführten Diskussion um die sogenannten Neophyten und Neozoen – die abstruse Vorstellung, dass auf »deutscher Erde« nur heimische Pflanzen oder Tiere leben bzw. angepflanzt werden sollen | vgl. Eser 1999. Dabei spielen selbstverständlich naturräumliche und klimatische Verhältnisse eine wichtige Rolle, denn bestimmte Pflanzen oder Tiere gedeihen einfach unter mitteleuropäischen Bedingungen besser als z. B. unter tropischen. Allerdings gibt es auch fremdländische Pflanzen wie die kanadische Douglasie, die sich in Europa sehr wohl fühlt. Diese »Fremdländer« treffen jedoch immer auf eine skeptische Fraktion unter den Naturschützern, die nicht nur naturwissenschaftliche Argumente gegen sie anführen.

Die zentrale Frage ist jedoch: Was ist fremd? Verfechter der Neophytenhypothese definieren jegliche Art als fremd, die der Mensch seit 1492 direkt oder indirekt nach Europa einführte. Das entscheidende Datum wird offenbar mit der Entdeckung Amerikas durch C. Kolumbus |1451 – 1506| verbunden. Eine willkürliche Entscheidung, die bei genauerer Prüfung jeglicher Grundlage entbehrt.

Weder wirkte sich die Entdeckung Amerikas sofort auf Europa aus, noch berücksichtigt das Datum die enge Verbindung und den Austausch zwischen Europa und Asien. Die genannte Auffassung wendet sich auch gegen die

Einführung von Pflanzen und Tieren aus diesem geographischen Raum, für den das Datum 1492 überhaupt keine Rolle spielt.

Ein weiteres einfaches Argument gegen die Neophytenhypothese ist die Integration wichtiger Nutzpflanzen wie der Kartoffel in den Speisezetteln der Europäer. Sie leisteten und leisten oft einen großen Beitrag zur Verminderung von Hungersnöten. Zudem entspricht das Konzept nicht der wissenschaftlich anerkannten Evolutionslehre und ihrem Prinzip eines ständigen Austausches von Genmaterial beziehungsweise der Adaption von Lebewesen an den Raum. Wissenschaftlich kann mit der Festsetzung des Datums 1492 nicht definiert werden, was einheimisch ist. Viel mehr öffnet das Konzept die Diskussion um die Ablehnung des Fremden und damit der Argumentation rechtsextremer Kreise.

4. Lösungsansätze | Rechtsextremisten fällt die Integration in den Fachdiskurs des Naturschutzes in dem

Augenblick leicht, indem Naturschützer wenig oder keine Kenntnisse über ihre eigene Professionsgeschichte besitzen und diese nicht reflektiert haben. Rechtsextreme Positionen werden dann scheinbar anschlussfähig.

Es ist deshalb notwendig, dass sich die Akteure des Naturschutzes um ein höheres Bewusstsein für die eigene Geschichte bemühen, die eigenen Argumentationen und Begriffe überprüfen, sich selbst als eine eher gesellschaftliche Bewegung begreifen und die oft vertretene Perspektive auf einen »starken Staat« vermindern. Hilfreich wäre außerdem eine immer wieder bewusst vorgetragene Abgrenzung von rechtsextremistischen Ansichten und eine noch weitgehend fehlende konstruktive Auseinandersetzung mit dem kulturellen Verständnis anderer Nationen von Natur.

Auf diese Weise könnte der Naturschutz eigene Defizite abbauen und verhindern, dass rechtsextrem ausgerichtete politische Parteien dieses Thema als Vehikel nutzen, um das Etikett einer Randpartei zu verlieren.

Anmerkungen

- 1 Aktuell erhielt die NPD bei Landtagswahlen in Sachsen 5,6%.
- 2 Vgl. auch K. Fehn: »Lebensgemeinschaft von Volk und Raum«: Zur nationalsozialistischen Raum- und Landschaftsplanung in den eroberten Ostgebieten. In: J. Radkau, F. Uekötter (Hrsg.): Naturschutz und Nationalsozialismus. S. 207 – 224/S. Körner: Der Aufbruch der modernen. Umweltplanung in der nationalsozialistischen Landespflege. (Beiträge zur Kulturgeschichte der Natur Bd. 1). Berlin 1995. Und v. a. zur Person von K. Buchwald vgl. U. Schneider, J. Wolschke-Bulmahn (Hrsg.): Gegen den Strom. Gert Gröning zum 60. Geburtstag. (Schriftenreihe des Fachbereichs Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover Bd. 76). Hannover, 2004. S. 322/Zu K. Hueck: Bundesarchiv Koblenz: Bestand B245, Nr. 137 Vorschläge zur Verbesserung des Natur- und Landschaftsschutzes. - Bericht über die Bereisung des Warthegaus im Okt./Nov. 1940 durch Dr. Kurt Hueck 1940.

Literatur

- Decker, O., Brähler, E.: Vom Rand zur Mitte – Rechtsextreme Einstellungen und ihre Einflussfaktoren in Deutschland. Berlin 2006. S. 157/158. Vgl. auch: W. Heitmeyer (Hrsg.): Deutsche Zustände. Folge 7. (Suhrkamp Taschenbuch 2552). Frankfurt a. Main 2009.
- Eser, U.: Der Naturschutz und das Fremde: ökologische und normative Grundlagen der Umweltethik. Frankfurt/Main, New York 1999.
- Gröning, G., Wolschke-Bulmahn, J.: Die Liebe zur Landschaft. Teil III: Der Drang nach Osten. (Arbeiten zur sozialwissenschaftlichen Freiraumplanung 9). München 1987. S. 28/29.
- Gröning, G., Wolschke-Bulmahn, J.: Grüne Biographien. Biographisches Handbuch zur Landschaftsarchitektur des 20. Jahrhunderts in Deutschland. Berlin 1997. S. 415 – 417.
- Klee, E.: Das Personenlexikon zum Dritten Reich. Wer war was vor und nach 1945. (Fischer Taschenbuch 16048). Frankfurt 2005. 2. Aufl. S. 408.
- Klose, H.: Das Reichsnaturschutzgesetz (II). In: Naturdenkmalpflege und Naturschutz in Berlin und Brandenburg. 27. Heft, 1. Januar 1936. S. 139.
- Klose, H., Vollbach, A. (Hrsg.): Das Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935 (Reichsgesetzbl. I, S. 821) : Mit d. Verordnung zu seiner Durchführung vom 31. Okt. 1935 (Reichsgesetzbl. I, S. 1191). Neudamm 1939. S. 12.
- Wiepking-Jürgensmann, H.: Die Landschaftsfibel. Berlin 1942. S.13.
- <http://www.npd-sachsen.de/multimedia/file/pdf/parteiprogramm.pdf>. Download 31.5.2009/ http://www.die-rechte.info/wordpress/?page_id=322. Download 31.5.2009.

A photograph of a wooden structure, possibly a birdhouse or a small tower, with several wooden birdhouses attached to it. The structure is made of dark wood and has several horizontal beams. The birdhouses are made of light-colored wood and have a circular entrance hole. The background is a clear blue sky.

Naturschutz und Soziologie – Chimäre oder Oxymoron

Dr. Uwe Pfenning | Umwelt- und Techniksoziologie | Universität Stuttgart

1. Naturschutz und Gesellschaft I Der Schutz der Natur genießt nach volkstümlicher Meinung einen hohen Stellenwert in unserer Gesellschaft. Zumindest berufen sich die Naturschutzverbände auf diese These, wenn es um die Legitimation ihrer Anliegen und Aktivitäten geht, insbesondere bei Zielkonflikten mit wirtschaftlichen Anliegen wie der Ausweisung von Gewerbegebietsflächen, Siedlungsflächen oder anderen flächenintensiven Infrastrukturmaßnahmen und der landwirtschaftlichen Nutzung.

Die Realität lehrt uns dagegen, die Interessen des Naturschutzes werden gesellschaftlich weitaus weniger umgesetzt als die wirtschaftlichen Anliegen. Der Naturschutz zieht oft genug den berühmt-berüchtigten »Kürzere« in diesen Zielkonflikten. Weder konnte bzw. kann eine geschützte Feldhamsterkolonie den Bau einer Sportarena noch konnte bzw. kann der Wachtelkönig den Ausbau eines Hafenterrains in Hamburg verhindern. Allerdings finden sich in der Regel bedeutsame Ausgleichsmaßnahmen, über deren Wert wiederum heftigst gestritten werden kann.

Die Naturschutzbewegung ist in ihrer Historie von diesem Widerspalt gekennzeichnet. In seinen Ursprüngen entstammt der Naturschutz einigen Initiativen von reichen Honoratioren und aufgeklärten Fürsten im 17. und 18. Jahrhundert. Er ist eng mit der barocken Gartenkultur von großen Schlossanlagen verbunden, gefolgt von Exotenwäldern mit Baumpflanzungen fremder Gehölze, Schutz- und Bannwäldern für fürstliches Jagdvergnügen sowie der Ornithologie und Vogelschutzgebieten. Erst mit dem Aufkommen der Industrialisierung gewann die zuvor in oben genannten Gärten und Schlossparks eher verplante Natur und der Zugang zu den Grünbereichen eine erhöhte gesellschaftliche und soziale Bedeutung als Sphäre der Reproduktion und Entspannung. Gartenlauben, Schrebergärten etablierten sich einerseits als landwirtschaftliche Parzellen zur Eigenversorgung und Rückzug aus dem Großstadtleben mit wenig Grün und viel Schmutz, Lärm und Unruhe. Hier liegt der Kern des Bewegungsbegriffes des Naturschutzes bzw. der Naturfreunde als soziale Bewegungen des späten 19. und des frühen 20. Jahrhunderts.

Eine weitere, spezifische Stammlinie, in der der Naturschutz als Bewegung wurzelt, ist die Ornithologie. Vögel in der Natur waren die ersten Tiere, denen der Mensch seinen Schutz angedeihen ließ; Ziervögel und deren Zucht traten hinzu. Die Gründe hierfür sind wohl vielfältig. Zum

anderen wurde am zunehmenden Verschwinden von Vogelarten erstmals der negative Einfluss der Umgestaltung der Natur nach menschlichen Bedürfnissen für viele Menschen deutlich. Derweil man Bär und Wolf bewusst in heimischen Gefilden auslöschte und der Abschuss von Damwild bei Jagden das Volk weniger beunruhigte und eher Stoff für Wildererdramen lieferte, gab der Rückgang der Vogelpopulationen vielen Menschen aus allen Schichten Anlass sich Gedanken über das Verhältnis von Industrialisierung und Naturschutz zu machen. Vögel waren insofern ein geeignetes Studienobjekt für frühe Umweltkrisen der industriellen Gesellschaft. Der Vogelschutz stand im Fokus früher Kritik an der ungezügelten Industrialisierung durch die Kirche mit dem Schwerpunkt auf dem Anliegen des Schutzes der gottgegebenen Evolution und Vielfalt des Lebens, dem Interesse der Arbeiterschaft an »grünen Lungen« zur Erholung und Eigenversorgung mit natürlichen Lebensmitteln und dem Resultat der Aufklärung im Bildungsbürgertum zum Schutz der Natur als Wert an sich. Parallel wandelte sich regional wie auch global die Natur hin zur Kulturlandschaft, die Technik ermöglichte den Menschen in immer intensiverem Maße die Umgestaltung der Natur seiner Zeit nach seinen aktuellen Bedürfnissen. Die Landwirtschaft wurde landschaftsprägend, nur in wenigen unwegsamen Gegenden verblieben über Jahrhunderte »natürliche« Reservate. Diese wiederum wurden jedoch durch die globale Klima- und Umweltveränderungen inzwischen ebenso unweigerlich in Mitleidenschaft gezogen wie die beschriebenen Kulturlandschaften. Das bekannteste Beispiel ist die aktuelle Diskussion um das Abschmelzen der Polkappen infolge der Klimaerwärmung. Regionen, in denen der Mensch bisher nicht unbedingt in Massen auftrat.

Naturschutz wandelte sich vom individuellen Interesse aufgeklärter, einzelner Honoratioren zum sozialen Anliegen gesellschaftlicher Kreise aus Kirchen, Arbeiterbewegung und Bildungsbürgertum. Ornithologische Vereine gründeten sich, Verbände wie die Naturfreunde konstituierten sich und in der Forstwirtschaft wurde der Gedanke der Nachhaltigkeit geboren.

In seiner gesellschaftlichen Bedeutung für diese sozialen Schichten und aufgrund seines ideologisierten Schutzbegriffs von Arten wurde der Naturschutz leicht Thema im und Aufgabe des deutschen Faschismus. Er wurde Teil der faschistoiden Wahnvorstellungen von »Blut und Boden« und des antichristlichen Weltbildes von Natur und

Gesellschaft als Kampf, Selektion und dem Privileg des Stärkeren (Sozialdarwinismus). In dieser Zeit erreichte der Naturschutz eine erste formale Rechtsstellung im lange Zeit geltenden Reichsnaturschutzgesetz. Institutionell wurde das ehrenamtliche »völkische« Engagement dem amtlichen Naturschutz zur Seite gestellt, eine Parität die ebenfalls bis heute andauert. Dass zudem Funktionäre der Naturschutzverbände der nationalsozialistischen Propaganda bereitwillig folgten und sich freiwillig »gleichschalteten«, ist Teil dieses traurigen Kapitels innerhalb der Geschichte des deutschen Naturschutzes (s. den Beitrag von Nils Franke in diesem Heft). Allerdings hatte dies weit über die Kriegszeit und das schnelle Ende des Nationalsozialismus hinaus andauernde Folgen: eine Entpolitisierung des Naturschutzes in der Zeit nach 1945 bis zur Gründung der ersten Umweltverbände zu Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre.

Der Naturschutz gab in der Phase des Wirtschaftsbooms mit den bislang größten Flächenverbräuchen in Deutschland, sowohl in Ost- wie Westdeutschland, jegliche Zielkonflikte mit der Wirtschaft auf, avancierte zugleich aber im Deutschen Naturschutzring (DNR) zum mitgliederstärksten ehrenamtlichen Verband in Deutschland (ausgenommen der DFB). Getragen wurde er von kleinen Ortsgruppen mit überaus engagierten Mitgliedern, die von teilweise semi-wissenschaftlichen Basisarbeiten, wie der Dauerbeobachtung von Vögeln, bis hin zum Gewässerschutz, vom Aufbau von Vogelparks in vielen Gemeinden bis hin zur Pflege von Feldgehölzen sehr viel leisteten. Sozial verankert war der Naturschutz in dieser Zeit vor allem in der älteren Generation und dem Mittelstand, weniger in der Arbeiterbewegung. Wobei die Naturfreunde und der Alpenverein die Tradition der Reproduktionsfunktion des Naturschutzes fortführten, allerdings weniger vor Ort als vielmehr mit dem neuen Aspekt des Nah- und Ferntourismus. Oftmals in Regionen, die keine Zielkonflikte mit der Wirtschaft befürchten ließen wie die Gebirgsregionen (die negativen Folgen des Skisports wurden erst in den 80er und 90er Jahren zum Thema).

Das entpolitisierte Ausblenden der vielfachen und sich kumulierenden Zielkonflikte mit der als zunehmend kritisch empfundenen Übernutzung natürlicher Flächen im eigenen Umfeld wie auch im globalen Kontext (Überfischung, Kippen und Entropie von Binnengewässern, Verschmutzung von Fließgewässern u.v.a.) mündete 1972 in der Gründung einer neuen Natur- und Umweltschutzbewegung, dem Bund für

Umwelt- und Naturschutz (BUND). Er wuchs schnell zu einer bedeutenden Organisation heran und hatte seine Wurzeln auch in den neuen sozialen Bewegungen der 70er Jahre. Sein Name ist Programm und steht symbolisch für den neueren thematischen Ansatz im Wechselverhältnis von Umwelt- und Naturschutz. Zum Vogelschutz gesellte sich der Landschaftsschutz, der »soziale Naturschutz« als Schutz vor Lärm- und Lichtverschmutzung und die These der Wohnqualität als Wohnen im Grünen. Diese Neugründung war auch ein Jungbrunnen für den Naturschutz insgesamt, rekrutierte der BUND seine Mitgliedschaft doch überwiegend im akademischen Umfeld der jungen, »aufmüpfig-kritischen« Studentengeneration.

Parallel dazu vollzog sich ein Wandel in den Rahmenbedingungen. 1976 wurden das Bundesnaturschutzgesetz und weitere Umweltschutzgesetze (z. B. das BImSchG) eingeführt und das verstaubte, wie erläutert im Faschismus entstandene Reichsnaturgesetz abgelöst mit mehr Rechten für den Naturschutz bei Verfahren der Landschaftsplanung und Klagerechten gegen Infrastrukturmaßnahmen, Zwang zu Ausgleichsmaßnahmen und Umweltverträglichkeitsprüfungen.

2. Naturschutz und Bildung I Damit ist in der gebotenen Kürze die Geschichte des deutschen Naturschutzes skizziert. In all diesen Jahrzehnten lebte der Naturschutz von der verbandlichen Sozialisation und Reproduktion. Verbandliche Sozialisation meint, dass der Naturschutzbegriff nur als Konvention in den Verbänden existierte und hier von Generation zu Generation der Naturschützer gewissermaßen vererbt wurde. Der verbandliche Naturschutzbegriff sieht Natur als Wert an sich. Kulturelle Antezedensbedingung ist, dass er sich allen Menschen kausal über Ethik und Moral erschließt und unbestritten ist. Deshalb bedurfte es auch keiner gesellschaftlichen Bildung zu seiner Vermittlung. Er war gesetzt. Ein Irrtum, den der Naturschutz heute mit einem vehementen Nachwuchsmangel und abnehmender Bedeutung bezahlt.

Die Reproduktion bezieht sich darauf, dass die kleinen Ortsverbände beständig genügend neue Mitglieder fanden, die die Arbeit aufnahmen und fortführten. Hier sind regionale Effekte interessant, weil dies am ehesten im urbanen Umfeld von »Bildungsstätten« gelang. Eine These, die noch zu überprüfen wäre. Im ländlichen Raum verlor der Naturschutz nach und nach seine personelle

Basis durch Überalterung, Mortalität und Migration aktiver Ehrenamtlicher.

Vor allem ist relevant, wie sich der innerhalb der Naturschutzverbände verbreitete Naturschutzbegriff und der gesellschaftliche Begriff von Naturschutz voneinander entfernten. In den Verbänden galt Naturschutz als Synonym für Flächenschutz und Artenschutz. In der Gesellschaft herrschten umweltbezogene Vorstellungen vor, wie die Reinhaltung der Gewässer, saubere Luft und Vermeidung von Bodenkontaminationen durch Müll u.v.a. Hinsichtlich seiner Wertstellung galt und gilt Naturschutz als ein Überzeugungs- und Akzeptanzwert, der nicht gleichermaßen von allen Menschen geteilt werden muss und zeitlichen Variationen unterliegt.

2.1 Naturschutz als kollektives Gut | Soziologisch ist Naturschutz ein kollektives Gut und latentes Konstrukt. Ein kollektives Gut ist dadurch gekennzeichnet, dass der Input weniger Involvierter allen anderen in einer Gesellschaft zuteil wird. Diese Annahme von Mancur jr. Olson bedeutet, dass es keinen Anlass für Personen gibt, sich aus individueller Rationalität für den Naturschutz einzusetzen. Denn die Erfolge der Engagierten werden allen anderen Gesellschaftsmitgliedern zuteil (sog. »Free Rider«). So verbleibt als tragendes Motiv des Engagements die emotionale und affektive Komponente. Diese korreliert wiederum mit dem altruistischen Ethos, dass man sich als Naturschützer für das Allgemeinwohl einsetzt, besser Bescheid weiß und die anderen Menschen nicht aufgeklärt genug sind über den Naturschutz. Folglich benötigt er Schutzflächen, die den nicht aufgeklärten Menschen nicht zugänglich sind. Interessant ist hierbei, dass diese emotional-affektive Komponente wohl auch das intrinsische Motiv für den Naturschutz seitens der zuvor erwähnten frühen Honoratioren war, die in ihren Gärten und Anlagen ausgewählte Natur vor der Bevölkerung schützten. Strukturell-funktional war der Naturschutz der 80er und 90er Jahre wieder im vorigen Jahrhundert angelangt. Ein gewisses Zurück in die Zukunft.

Inhaltlich führt diese Mentalität zur Auffassung des biozentrischen Naturschutzes. Natur muss bewahrt werden vor menschlichen Eingriffen und unterliegt nur ihren eigenen Evolutionsprozessen, die sich auf möglichst großen Flächen ohne Zugang für die Bevölkerung und ohne Einfluss des Menschen vollziehen. Zumindest letztgenannte Annahme ist – wie beschrieben – eine Fiktion.

Interessant ist hierbei, dass gerade die Naturfreunde und auch der Alpenverein bereits sehr früh die soziologische Lösung des Problems der Kollektivgüter (mangelnde Interessenvertretung durch »Free-Rider«-Effekte) vorwegnahmen. Das Anbieten selektiver Anreize, bspw. durch die Verknüpfung von Naturerlebnissen und Urlaubsfreuden. Das Beispiel des BUND hingegen belegt auch, dass generative Schübe intrinsischer Motivlagen auch nicht auf Dauer tragen. Sie sind funktional solange vorhanden, wie die dahinter stehenden sozialen Bewegungen vorhanden sind und sich ggf. im politischen System etablieren. Sie tragen aber auf Dauer nicht zur intergenerativen Reproduktion der Verbandseinheiten bei, sprich Nachwuchsprobleme stellen sich ein, wenn die nachfolgende Generation andere gesellschaftliche Trends er- und durchlebt.

2.2 Naturschutz als latentes Konstrukt und gesellschaftliche Konvention | Naturschutz als Wert an und für sich, als Wert per se, würde darauf basieren, dass jeder Mensch seine Notwendigkeit akzeptiert und seine Aktivitäten unterstützt oder toleriert. Was ist jedoch Natur? Zu welchem Zeitpunkt war die jetzige Natur die historische Natur? Wer bestimmt darüber, was ab wann in welcher Form Natur war bzw. ist?

Das kurze historische Review sollte bereits deutlich werden lassen, dass der Naturschutz sich als gesellschaftliche Konvention ergibt und bereits etliche Änderungen hinter sich hat. Zum einen durch seine eigenen Objektbezüge wie Exotenwälder mit kanadischen Mammutbäumen in Bensheim, Berlin, Dessau oder Weinheim und vielerorts mehr, mathematisch geplante Schlossgärten mit viel Brimborium, Zier- und Schrebergärten bis hin zu den Sukzessionsflächen in Naturschutzgebieten. Wenn heute Renaturierungsmaßnahmen durchgeführt werden, setzen sie auf einen Referenzzustand in der unmittelbaren Vergangenheit. Auch der Zugang an neuen Arten in der Fauna und Flora bedarf einer Konvention, ob und ab wann welche Tierart oder Pflanze die als heimisch definierte Natur gefährden. Herkulesstaude oder Ambrosia werden entsprechend eher aus Rücksicht auf gesundheitliche Gefährdungen durch Allergien als Bedrohung angesehen denn als einheimische Pflanzen verdrängende »Einwanderer«. Sittiche in »deutschen« Parklandschaften, kanadische Eichhörnchen, Spatzen in Amerika, Ratten und Kaninchen in Australien. Hinter jedem Aspekt stehen gesellschaftliche Bewertungen zum Umgang und Schutz

der neuen Arten oder deren Beseitigung bzw. Zurückdrängen.

Zum anderen ist zu beachten, dass der Mensch inzwischen sehr umfassend die ihn umgebende Landschaft zur Kulturlandschaft verwandelt hat. Zumindest für viele europäische Staaten mit hoher Bevölkerungsdichte gilt, dass es kaum noch unberührte Flächen gibt, teilweise gehen diese Änderungen in der Fauna und Flora aber bis in die Antike zurück. In einer Zeit des Erkennens und Erforschens nicht-linearer Zusammenhänge erkennt der Mensch, dass auch kleine Änderungen ökosystemare Abläufe ins Wanken bringen. »Ozonloch« und »Klimawandel« sind solche Artefakte dieser neuen Welt- und Natursicht. Wir wissen, dass Natur sich verändert und manche Schutzgebiete wären ohne menschlichen Schutz im Rahmen der Sukzession längst von Brombeeren überwuchert oder Borkenkäferkolonien und Engerlingen zum Opfer geworden.

Moderner Naturschutz bedarf insoweit der gesellschaftlichen Diskussion über seine Ziele und die Definition, was der Mensch als erhaltens- und schützenswert ansieht. Dazu werden Informationen über ehemalige Zustände zur Biodiversität und Flora und Fauna ebenso benötigt, wie eine Konvention über das menschlich erwünschte Veränderte. Die Rückkehr und Aussiedelung von Luchsen, Wölfen und Bären sind Ausdruck dieser Debatte, die längst nicht beendet ist und einen Diskurs von Fachleuten und Bevölkerung als Nutzer der Lebensareale bedingt. Auch die Flora-Fauna-Habitat Richtlinie tangiert diese Diskussion über den Naturschutz in Deutschland. Diese Auffassung mündet in einem anthropozentrischen Bild des Naturschutzes. Der Naturschutz und seine Verbände fungieren hier als gleichberechtigter Diskursteilnehmer im Experten- und Laiendiskurs, nicht aber als »Setzer« der Konventionen bzw. als Gralhüter der eigenen Wertvorstellungen.

Dieser Diskursansatz eröffnet aber gerade bildungsrelevante Bezüge des Naturschutzes. Die Einbeziehung der Bevölkerung bedeutet konkret auch Bildungsarbeit an Schulen zu Projekten des Naturschutzes, Aufklärung und Information über die kommunalen und regionalen ökologischen Entwicklungen und die Auseinandersetzung mit Politik und Wirtschaft über die Integration von Naturschutzmaßnahmen, wo durch deren Maßnahmen Pflanzen und Tiere bedroht sind. Zentrale und einander bedingende Begriffe dieses anthropozentrischen Verständnisses von

Naturschutz sind Biodiversität, Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit.

2.3 Imageaspekte des Naturschutzes | Die Bereitschaft zum individuellen Engagement für den Naturschutz wird – so eine unserer zentralen Annahmen – maßgeblich von seinem öffentlichen Image abhängen. Drei Aspekte sehen wir diesbezüglich als relevant an.

2.3.1 Pyrrhus Siege | Der Naturschutz war in seinem formalen biozentrischen Verständnis durchaus erfolgreich bezüglich seiner Etablierung im Rechtssystem und dem Aufbau guter Lobbyarbeit. Dies ist aber nur ein Teil seiner gesellschaftlichen Legitimation.

Die Vernachlässigung der Bildungskomponente lässt ihn heute mehr denn je als ein funktionales, administratives Gebilde erscheinen, dessen individuelle Akteure mit ihrem Engagement vor Ort weitaus weniger bedeutsam erscheinen als der amtliche Naturschutz. Auch der zwischenzeitliche Aufschwung mit der Neugründung erfolgreicher Umweltorganisation wie BUND und BBU dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch sie in einen verbandlichen und organisierten Naturschutz mündeten und ihn drüber hinaus im politischen System noch weiter etablierten und (ver)stärkten, namentlich durch die Partei der GRÜNEN, insgesamt aber auch durch die Übernahme seiner Ziele in fast alle Parteiprogramme.

Dies sind unseres Erachtens Pyrrhussiege für den Naturschutz, weil er einerseits als Alibifunktion angesehen werden kann und die »großen« Schlachten in Zielkonflikten mit Ökonomie und Landwirtschaft verloren gingen, vor allem aber weil er die Wahrnehmung vom Naturschutz als kollektives Gut verstärkte. Je höher diese Wahrnehmung ist, dass sich feste Strukturen um den Naturschutz »kümmern« und Verbände darüber wachen und sich einsetzen, umso geringer ist das individuelle Engagement für den Naturschutz.

2.3.2 Mephisto Syndrom | Zugleich gilt, dass der amtliche Naturschutz wie auch der ehrenamtliche »Ableger« seines Engagements mit einem Fokus auf einem eher biozentrischen und formalen Naturschutz sich der Beteiligung der Bevölkerung weitgehend entziehen und menschliche Eingriffe in die Natur generell ablehnen. Es sind die Geister, die stets verneinen, was aus anderen Perspektiven und Rationalitäten durchaus sinnvoll und statthaft erscheint. Landschaften sind beständig Gegenstand von Überplanungen für menschliche Bedürfnisse,



und es gilt in diesem Prozess zu sensibilisieren für die Belange des Naturschutzes und den Schutz wichtiger Areale. Dazu bedarf es gangbarer Kompromisse und der Bildung von Koalitionen, um politikfähig zu bleiben.

Als namhaftes Beispiel mag die Stadtökologie dienen, die den Naturschutz auch auf kleinräumlichen Flächen nutzbar machte, Fragen der Biotopvernetzung thematisierte und den Naturschutz wieder in der alltäglichen Lebensumwelt der Menschen platzierte. Diese, wenngleich relativ junge Disziplin des Naturschutzes fand bislang kaum Resonanz in seiner öffentlichen Vermittlung und politischen Wahrnehmung. Beispiele wie Berlin belegen jedoch

dessen Nachhaltigkeit und dessen Erfolg für den Artenschutz in unmittelbaren menschlichen Lebensbereichen.

Seitens der Verbände bzw. ehrenamtlich Tätiger wurden Zielkonflikte mit Wirtschaft und Landwirtschaft subjektiv wohl als Niederlagen empfunden. Soziologisch gesehen handelt es sich eher um Legitimations- und Mobilisierungsdefizite sowie mangelnde Bereitschaft, an Entscheidungsprozessen zu partizipieren.

2.3.3 Sisyphus – Effekt | Angesichts der Konflikte um Flächennutzungen und Ökologie versus Ökonomie könnte das Engagement im Naturschutz als Serie von Erfolglosigkeit begriffen und wahrgenommen werden.

Die Entwicklung der Gesellschaft lässt für das Individuum die Relevanz des Naturschutzes nicht unmittelbar erkennen bzw. bewusst werden. Seine realen Erfolge führen insofern nicht zu einer gewissen Autarkie und Unbestrittenheit, sondern seinem Engagement ist etwas Beständiges immanent. Kontinuierlich kommen die stets gleichen Konflikte auf und binden das Engagement der aktiven Naturschützerinnen und Naturschützer.

Solange es also eine »Frontstellung« von Zielkonflikten der jeweils gleichen Akteure gibt, erscheint ein Engagement als große, zeitintensive Herausforderung und nicht als Spaß und Vergnügen, zugunsten der Natur wirken zu können, sondern um negative menschliche Eingriffe zu vermeiden. Diese Zielkonflikte könnte man ironisch bzw. polemisch als Beschäftigungstherapie ansehen, und auch diese sind wiederum – zumindest wenn es um Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange geht – Resultat der eingangs erwähnten Pyrrhus-Siege und der damit verbundenen formalen Institutionalisierung von Funktionen bzw. Aufgaben des Naturschutzes.

Die Nutzung von Natur beinhaltet für viele Bürgerinnen und Bürger Flächen zur Naherholung, für Spaziergänge und Urlaubsreisen, teilweise auch die Gestaltung von Nutz- und Ziergärten. Zugleich haben wir die Option zur umfassenden Bildung und Information über unsere Biosphäre, globale Bedrohung von als Umwelt bzw. Natur wahrgenommener Flächen wie das Abschmelzen der Polkappen durch den Klimawandel oder die Bodenerosion in der Alpenregion.

Diese mediale Weitsicht kann dazu führen, dass das kleinräumliche, lokale Engagement nutzlos bzw. ineffektiv wirkt. Die Soziologie lehrt uns, dass räumlich wie sozial weit entfernte Entwicklungen in ihrem Bedrohungspotenzial und Folgenbewusstsein (Böret) überschätzt und individuelle Möglichkeiten zum Einfluss unterschätzt werden. Insofern wäre der lokale Naturschutz der richtige und auch einzige Ansatzpunkt, um Betroffenheitslagen und intrinsische Motivationen für ein Engagement in Sachen Naturschutz zu schaffen.

3. Naturschutz und Bildung I Natur und Umwelt als gesellschaftliche Konstrukte und die damit verbundenen Konstruktionen von Wissen, Aufklärung und Legitimation beschäftigen neben Soziologen und Politikern auch die Philosophen. Natur wird heute weitestgehend als der

Raum der »freien Natur«, der Biosphäre angesehen, als ein großes Abstraktum und System, in dem der Mensch sich bewegt und mit dem er kämpft, um zu überleben. Der Mensch gilt weniger als Teil dieses Systems, sondern mehr als extern hinein versetztes Element.

Seine Wechselbeziehung mit diesem System kann er nur im lokalen Kontext erleben, seiner direkten Lebensumwelt. Der großflächig orientierte Naturschutz entzieht diese lokale Erfahrung den Menschen. Verstärkt wird dieser Kontext durch die Urbanisierung und Wohnraumverdichtung, die kaum naturbelassene Flächen oder zumindest Grünflächen übrig lässt. Zur Vermittlung von Naturerfahrung scheinen Kinder deshalb darauf angewiesen, mobil zu sein. Punktuelle Ausflüge in die grüne Umgebung, Naherholungsgebiete, Wanderregionen u.v.m. sind vonnöten für direkte Naturerfahrungen. Deshalb postulieren einige Autoren eine verstärkte Bedeutung der Medien für die indirekte Naturerfahrung« der Kinder. Diese Annahmen sind zu prüfen. Als Gegenargument ist anzuführen, dass auch weiterhin ein Großteil der Bevölkerung im ländlichen Raum mit entsprechenden nahen Naturräumen leben wird, wie auch die erhöhte Mobilität in unserer Gesellschaft, die solche Ausflüge sehr regelmäßig und keineswegs punktuell ermöglicht.

Erst neuere, projektorientierte Ansätze beziehen diesen lokalen Erfahrungsraum wieder ein. Prominente und positive Beispiele sind Schulprojekte wie Schulgärten, naturnahe Gestaltung der Schulhöfe und Waldkindergärten oder Wanderpfade. Was Menschen subjektiv (insbesondere Naturschützern) als naturfeindlich erscheint, kann aus Sicht der betroffenen Tiere und Pflanzen sich gänzlich anders darstellen. Zu beobachten ist eine deutlich erhöhte Assimilation von Tieren an die menschliche Zivilisation wie auch das Bestreben der Planer und Politiker, städtische Grünflächen zu vernetzen. Beide Entwicklungen schaffen neue Erfahrungsräume. Prinzipielle Lernerfahrung sollte sein, dass menschliches Tun die Lebensräume anderer Wesen, Pflanzen wie Tiere, möglichst wenig beeinflusst und vorhandene Einflüsse zu kompensieren sind. Nennen wir es den verantwortungsvollen Umgang mit den natürlichen Ressourcen. Dazu zählt auch die Vermittlung, dass diese Ziele am ehesten gemeinsam zu erreichen sind und sich eigentlich dem individuellen Engagement entziehen.

Um diese Erfahrungsräume auszuweiten, ist auch die Öffnung von Naturschutzgebieten eine adäquate Option.

Gilt die These, dass wir schützen was wir kennen, liegt es im wahrsten Sinn des Wortes nahe, möglichst viel an Natur zum gegenwärtigen Zeitpunkt ihrer Existenz zu vermitteln. Weniger die Vergangenheitsbezüge, wie es früher einmal war, als vielmehr der gegenwärtige Zustand dieser Gebiete sollte Ausgangspunkt für Erfahrungen mit Fauna und Flora sein.

Hinzu kommt die Möglichkeit, innerhalb der Wohnbauungen ökologische Kleinreviere als Lebensräume für Tiere und Pflanzen zu bieten: Bienenbretter für Solitärbienen, Vogelhäuschen, Kleinteiche für Amphibien, Ruheplätze für Fledermäuse, Wildwiesen, reduzierte Mähintervalle, Feldgehölze, standorttypische Bepflanzung, Steinmauern u.v.a. sind Möglichkeiten der konkreten Ausgestaltung im Wohnumfeld, die auch als Projektthema dienen können.

Diese Projektarbeit erfordert jedoch auch eine adäquate Didaktik, nicht Belehrung und Aufklärung durch den fach- und sachkundigen Naturschutzexperten des BUND, DNR usw. sind die Wahl, sondern die Möglichkeit des selbstbestimmten Lernens in Teams unter sachgerechter Anleitung. Didaktiker kennen diesen Ansatz als das Konzept des informalen, instruierten Lernens.

3.1 Intergeneratives Verständnis von Naturschutz: Bioismen, Biodiversität und Nachhaltigkeit | Soziologen haben Grund zur Annahme, dass das Naturverständnis als gesellschaftliche Konvention generativen Sozialisationserfahrungen unterliegt. Provokant ließe sich von einem klassischen, tradierten Verständnis des Naturschutzes sprechen und von einem modernen. Das klassische Verständnis sucht nach Referenzpunkten zur Definition, was Natur war und wieder sein sollte, das moderne erkennt den Status quo an und entwickelt gemeinsam mit diesem Bezugspunkt Ziele und Anforderungen des jeweils aktuellen Naturschutzes. Dazu bedarf es jedoch eines grundlegenden Verständnisses über das Funktionieren und die biologischen »Mechanismen« (besser ließe sich von »Bioismen« sprechen) von Ökosystemen. Als Lernziele hierfür ließen sich aus Sicht des heutigen Kenntnisstandes formulieren:

- Bedeutung des Begriffes Nachhaltigkeit im Sinne der Schaffung von Kreisläufen und der Vermeidung irreversibler Gegebenheiten;
- Bedeutung und Erhaltung der Biodiversität einer Landschaft;

- Minimierung der menschlichen Eingriffe in gegebene Kreisläufe;
- Kompensation notwendiger Eingriffe;
- Monitoring der Entwicklungen von Flora und Fauna in betroffenen Eingriffsgebieten mit der stetigen Option des menschlichen Eingreifens bei Gefährdung der Biodiversität und der Nachhaltigkeit;
- Vernetzung von Biotopflächen innerhalb besiedelter Gebiete;
- standorttypische Gestaltung von Flächen inklusive der Information über standorttypische Gewächse.

Trifft die These eines intergenerativen Wandels im Verständnis des Naturschutzes zu, wäre ein gesellschaftlicher Diskurs zu den Aufgaben des amtlichen Naturschutzes ebenso nötig wie eine Neuausrichtung des verbandlichen Naturschutzes hin zu mehr partizipativen und diskursiven Verfahren zur Bestimmung der lokalen und regionalen Aufgaben des Naturschutzes. Wir sehen in dieser soziologischen Perspektive eine Chance für eine Neuorientierung des Naturschutzes, die bisher viele ungenutzte soziale Aspekte und räumliche Areale dem Naturschutz zugänglich macht. Ein witziges wie auch nachdenkenswertes Beispiel ist die Nutzung von innerstädtischen Grünflächen als zwischenzeitliche Weideflächen für Tiere, die zugleich unter Mitbenutzung einer Straße zur Verkehrsberuhigung beitragen. Ebenso wie die zunehmende Einführung von Oberflächenentwässerung in Siedlungsgebieten für die Schaffung amphibischer Lebensräume genutzt werden kann oder in Ausuferungszonen integriert wird.

3.2 Wandel im ehrenamtlichen Engagement | Hinzu kommt ein seit längerem beobachteter Wandel im ehrenamtlichen Engagement. Zunehmend entfernen sich Bürger vom langfristig bindenden verbandlichen hin zum kurzfristigen projektbezogenen Engagement. Dies hat neben der Verengung des individuellen Zeitbudgets auch mit einem Wertewandel gegenüber der klassischen Verbandsarbeit und einem Wandel im politischen System zu tun. Im Sinne von Max Weber ließe sich von einer Entzauberung der Mythen, hier des Naturschutzes und der Politik sprechen, hin zu einer wertrationalen Haltung der Bürger, die inhaltliche mit formaler Partizipation verbindet.

Die Anforderungen an das Ehrenamt werden minimiert, fokussieren auf Mitarbeit im Team und immer weniger auf Einzelaktivitäten von Aktivitäten in den jeweiligen Vereinen. Die Erosion der Verbandsarbeit wird durch den demogra-

phischen Wandel verstärkt werden, weil von den immer weniger jungen Menschen immer weniger im o.g. verbandlichen Sinne aktiv sein wollen. Solche negativen Rückkopplungen verlaufen sehr schnell und lassen kaum Zeit für evolutionären, sukzessiven Wandel. Konkret kann dies bedeuten, dass in kurzer Zeit zunächst die kleinen Verbände Ort für Ort, Region für Region verschwinden, dann zunehmend auch die Ortsverbandsdichte der großen Verbände sich vermindern wird und diese letztlich nur in den Ballungsgebieten noch genügend Aktive und Aktivist:innen finden. Damit wird die bisherige formale Legitimation der Naturschutzverbände als Vertreter vieler Personen nach und nach obsolet werden, der Einfluss sich entsprechend vermindern. Eine soziale Kompensation kann sich in der Einbeziehung der Bürgerschaft für die Projekte des Naturschutzes finden.

Das Verständnis des kommunalen Gemeinwesens ändert sich. Die Bereitschaft zur punktuellen Unterstützung von Projekten steigt an. Was man als soziale Erwünschtheit betrachten könnte, zeigen viele empirische Fallstudien zu Bürgerbeteiligungsverfahren als real beobachtbares Verhalten auf. Insofern wäre es neben den Verbänden auch Aufgabe des amtlichen Naturschutzes, auf dieses projektbezogene Engagement einzugehen und Möglichkeiten hierfür anzubieten. Der eher in Kreisverwaltungen und Landesverwaltungen angesiedelte Naturschutz wäre in diesem Fall mit lokalen Ämtern bzw. Verwaltungen besser zu vernetzen. Der Flächenbezug zum Naturschutz auf Ebene des individuellen Engagements und seiner verwaltungsseitigen Verortung wird – wenn die o.g. Tendenzen sich real so abzeichnen – zu einem bedeutsamen Problem eines effektiven Naturschutzes werden. Ähnlich wie die Konzentration auf großflächige Naturschutzflächen mit dem Fernhalten der Bevölkerung für eine Vermittlung des »Schützenswerten« aus der Natur kontraproduktiv war und ist.

Literatur

Die neue Lust am eigenen Grün – Im Kleingarten sind alle Menschen gleich, Interview mit Theresia Theobald, S. 5 in: *Naturfreundin – Zeitschrift für nachhaltige Entwicklung – sozial – ökologisch – demokratisch.*, Ausgabe 1-2009.

Natur oder Inszenierung – Diskussionstag am 8. November 2008 im Laacherseehaus. S. 16 – 17 in: *Naturfreundin – Zeitschrift für nachhaltige Entwicklung – sozial – ökologisch – demokratisch.*, Ausgabe 1-2009.

Sonnentau und Götterbaum – Zukunft StadtNatur – Berlin, Tagung am 29. Juni 2007. Landesbeauftragter für Naturschutz und Landschaftspflege Berlin. (Publikation in Vorbereitung)

4. Resümee I Der Naturschutz ist auf dem Weg einer Kehrtwende hin zu einem mehr anthropogenen Verständnis durch Diskurse und Konventionen zu seinen Zielen, seinen Definitionen und seinen Aktivitäten. Einbeziehung urbaner Flächen (Stadtökologie) anstatt dem weiteren Streben nach großflächigen Reservaten, mehr Projekte denn verbandlichem Dauer-Engagement, mehr Lernen denn Aufklärung und Belehrung, mehr Konzepte denn individuellem Aktionismus und mehr Bildung über seine gesellschaftliche Bedeutung und Eröffnung individueller Möglichkeiten des Beitrages zu einem örtlichen Naturschutz. Inhaltliche Orientierung geben die Begriffe Nachhaltigkeit, Biodiversität und das Verständnis von und Wissen über Ökosysteme.

Dieser Weg ist jedoch angesichts des Beharrungsvermögens des tradierten biozentrischen Naturschutzverständnisses in den Verbänden und im amtlichen Naturschutz eine Gradwanderung. Gelingt die Einbeziehung der Bevölkerung nicht hinreichend, droht eine demographische Falle zuzuschnappen. Die Verbände leiden bereits jetzt unter einem Nachwuchsmangel, der sich im o.g. Scheitern nochmals verstärken würde. Nach und nach würden sie ihre politische Legitimation über ihre Mitgliederstärke verlieren, der Naturschutz als wichtiger Wert unserer Gesellschaft immer weniger vermittelt und gelernt werden. Eine Abwärtsspirale seiner Relevanz würde einsetzen.

In einer modernen Gesellschaft sollte klar sein, dass Naturschutz als politisches und moralisches Ziel auf Konventionen innerhalb dieser Gesellschaft beruht. Es gibt keinen Naturschutz außerhalb dieser Konventionen, er ist kein Wert an und für sich. Relevant für sein Image ist das Verhalten seiner Akteure in den Verbänden und den Verwaltungen. Ein Ausruhen auf ihren Erfolgen wie auch ein Ignorieren der damit verbundenen Nachteile schafft ein kritisches Image des Naturschutzes.

Sukopp, H. | 1995: Neophytie und Neophytismus S. 3 – 31 in: Böcker, R., Gehardt, H. et al. Gebietsfremde Pflanzenarten.

Sukopp, H., / Sukopp, S. | 2001: *Von der Naturgeschichte in der Stadt zur Stadtökologie*. S. 167 – 185. In: Die Entstehung biologischer Disziplinen I – Beiträge zur 10. Jahrestagung des DGGTB. Höxtermann, E., Kaasch, J. und Kaasch, M. (Hrsg.)

Kowarik, I. | 2005: *Welche Natur wollen wir schützen und welche sind wir bereit zuzulassen? Ein Plädoyer für ein offenes Naturschutzkonzept*. S. 46 – 55 in *Denkanstöße* Nr. 3, Stiftung Natur und Umwelt, Rheinland-Pfalz.

Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) | 2005: *Zur Geschichte des Naturschutzes in Rheinland-Pfalz 1949 – 2000*. Mainz.



Wald u Natur Erlebnis

Das grüne Klassenzimmer



Naturschutzkonzepte im Wandel – notwendige Dynamik oder Preisgabe genuiner Ziele?

Prof. Dr. Hubert Weiger | BUND Bundesvorsitzender
Dr. Christine Margraf | BUND Naturschutz in Bayern e.V.

Zusammenfassung | Der deutsche Naturschutz war in seiner Anfangsphase geprägt von Schutzbemühungen um einzelne Landschaftsausschnitte oder Vorkommen einzelner bedeutender Arten. Auch heute konzentriert sich der Naturschutz immer noch auf protektive Maßnahmen im Bereich des Arten- und Biotopschutzes. Und obwohl die Ausweisung von Schutzgebieten in den letzten Jahrzehnten immer mehr zugenommen hat, ist eine Trendwende im Artenrückgang oder bei der Nivellierung der Landschaft (noch) nicht bzw. nur in Einzelfällen eingetreten.

In der heutigen Diskussion um die Ziele und Strategien im Naturschutz spielt daher zunehmend die Forderung nach Berücksichtigung natürlicher dynamischer Prozesse und Funktionen eine Rolle, denn viele Arten sind auf dynamische Prozesse, d.h. Störungen angewiesen. Eines der Ziele und Aufgaben des Naturschutzes in Deutschland muss es sein, natürliche dynamische Prozesse in der Landschaft wieder zu ermöglichen und deshalb den Anteil von Gebieten zu erhöhen, in die der Mensch nicht eingreift. Bei der Umsetzung entsprechender Konzepte ergibt sich jedoch eine Reihe von Problemen.

Der Naturschutz muss aber auch Konzepte und Strategien entwickeln, um naturnahe Kulturlandschaften zu sichern. Streitpunkt der Leitbild-Diskussion ist dabei vielfach der Umgang und das Verhältnis zum Status-Quo-Naturschutz. Es geht hier jedoch nicht um ein »entweder – oder«, sondern um ein gut begründetes und nachvollziehbares »sowohl – als auch«.

1. Bedeutung der »pflegebedürftigen« Schutzobjekte im Naturschutz | In vielen Tätigkeitsbereichen war und ist der Naturschutz bis heute sehr bewahrend im Sinne eines statischen Arten- und Biotopschutzes tätig. Die artenreiche Kulturlandschaft mit ihrer ehemals kleinflächig-mosaikartigen Nutzung soll bewahrt werden, heute selten gewordene Arten dieser Landschaften erhalten werden.

Viele Naturschutz-Initiativen sind in klassischen gepflegten bzw. extensiv bewirtschafteten historischen Kulturlandschaften entstanden. Zielobjekte sind oft Orchideen, Enziane oder andere einzelne Arten, zum Beispiel die Trockenrasen der Fränkischen Alb mit extensiv beweideten Hängen. Aus den Landschaftspflege-Projekten hat sich in den letzten Jahren zunehmend eine naturschutzorientierte Regionalvermarktung entwickelt, wie z. B. die Marke des »Altmühltaler Lammes« – Landschaft die schmeckt. So wird Landschaftspflege verbunden mit einem neuen Nutzen der alten Bewirtschaftungsformen, die dadurch wieder eine Zukunft erhalten.

In den historischen Kulturlandschaften liegt zur Sicherung wertvollster Grundstücke auch ein klassischer Schwerpunkt des Flächenankaufes durch Verbände oder andere.

Sowohl die eigenen Flächen als auch die darauf stattfindenden Pflegearbeiten sind auch wichtige Identifikationspunkte für aktive Naturschützer, für die »Mitarbeit« an der Pflege der Artbestände und andere Formen des Engagements im Natur- und Artenschutz. Viele Natur-

schutzgruppen stecken sehr viel Zeit in diese Pflegemaßnahmen. Erfolge können unmittelbar sichtbar und erlebbar werden.

Die Wildnis und das Ermöglichen von dynamischen natürlichen Prozessen dagegen tritt erst in den letzten Jahren stärker in den Vordergrund. Beispielsweise werden Flächen entlang von Gewässern oder Hochmoorflächen der natürlichen Entwicklung überlassen, meist jedoch erst nach Durchführung initiierender Renaturierungsmaßnahmen (»Hilfe zur Selbsthilfe«) wie einem Grabenanstau, um die Moorentwicklung überhaupt ermöglichen zu können. Dabei entzündet sich in vielen Fällen noch eine vielfach kontroverse Diskussion darüber, welche Prozesse welche Auswirkungen für welche Arten haben und was »der Naturschutz« eigentlich damit schützen will (s.u.).

Die pflegebedürftigen Gebiete waren oft auch Kern für Ausweisungen von Naturschutzgebieten (NSGs). Sieht man sich beispielsweise die Bilanz der Naturschutzgebiete für Bayern an, fällt auf – außer dass sie sehr verinselt (außerhalb der Alpen) sind und kaum noch in der Fläche zunehmen – dass es überwiegend Gebiete mit Halbkulturlandschaften und Pflege-Landschaften sind. In Pflege- und Entwicklungsplänen wird die nötige Pflege und Entwicklung für den Erhalt von schutzbedürftigen Arten oder Lebensgemeinschaften dargestellt. Wildnis spielt dabei nur eine untergeordnete Rolle. Wobei auch darauf hingewiesen werden muss, dass auch für Nationalpark-Ausweisungen mit dem Hauptziel Wildnis und natürliche Ent-

wicklung schon sehr früh wesentliche Initiativen der Naturschutzverbände und -institutionen kamen. Bei den pflegeabhängigen Naturschutzgebieten ist die Umsetzung der Maßnahmen und der tatsächliche Schutz der Gebiete jedoch oft unzureichend. Zudem liegen sie vielfach verinselt inmitten intensiv genutzter arten- und strukturarmer Landschaft. Die steigende Zahl der Naturschutzgebiete hat daher trotz einzelner Erfolge nicht zu einer Trendwende im Artenrückgang oder bei der Nivellierung der Landschaft geführt.

Große Hoffnungen sind hier an das Instrument Natura 2000 geknüpft, das erstmals für Europa einheitliche fachliche Kriterien, klare Schutzregelungen und Monitoring-Pflichten gebracht hat. Die Arten und Lebensräume der Anhänge der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie sind zum einen vielfach nutzungsorientiert (z. B. »Extensive Flachlandmähwiesen«), zum anderen aber für ihren Erhalt auch auf dynamische Prozesse angewiesen (z. B. »Weichholzauwälder«). Die FFH-Richtlinie greift somit bereits beide Aspekte des Naturschutzes in sich ergänzender Form auf. Somit ist die FFH-Richtlinie auch keineswegs so statisch, wie vielfach dargestellt. Zum Erreichen des günstigen Erhaltungszustandes vieler Arten und Lebensräume der Richtlinie ist eine Förderung von natürlichen dynamischen Prozessen nötig. Jedoch zeigt sich auch bei Natura 2000, dass die Umsetzung des Verschlechterungsverbot und das Erreichen der Entwicklungsziele in der Praxis mit großen Schwierigkeiten verbunden sind.

Ebenfalls einen hohen Stellenwert haben die pflegebedürftigen Schutzobjekte des Naturschutzes bei der Diskussion um den Erhalt der »Biodiversität«. Insbesondere Fehlinterpretationen hinsichtlich einer Beschränkung des Begriffes auf eine maximal zu erzielende Artenvielfalt führen zur Bevorzugung von Lebensräumen, die oft von (Pflege-)Maßnahmen des Menschen abhängig sind. Jedoch enthalten umfassende Interpretationen des Begriffes, insbesondere unter Einbeziehung auch der abiotischen Vielfalt (z. B. der Böden, von Strukturen etc.), sehr deutlich auch den dynamischen Naturschutzansatz. Insofern zwingt auch die Diskussion um die effektivsten Maßnahmen zur Bewahrung der Biodiversität im umfassenden Sinne einer biologischen und abiotischen Diversität zu einem klaren Verhältnis zwischen »Status quo«- und »dynamischem« Naturschutz, nicht im Sinne eines »entweder - oder«, sondern im Sinne einer gegenseitigen Ergänzung.

2. Ursachen für das Spannungsfeld Statik – Dynamik

Die kontroversen Diskussionen über unterschiedliche Naturschutz-Strategien reflektieren somit in gewisser Hinsicht auch die Geschichte verschiedener Entwicklungen im Naturschutz. Solche Diskussionen sind zur Zielfindung durchaus wichtig, sollten aber nicht ideologisch geführt werden. Eine fachlich orientierte Diskussion über verschiedene Strategien kann enorm fruchtbar sein und ist auch angesichts der umfassenden und unumstrittenen Ziele zur Sicherung der Biodiversität (im weitesten Sinne, s.o.) nötig (vgl. Biodiversitätsstrategie des Bundes).

Man sollte sich für diese Diskussion jedoch auch über die Ursachen dieses Spannungsfeldes im Klaren sein. Sie sind vielfältig, aber eine der Hauptursachen ist sicherlich die Tatsache, dass für den Naturschutz nur ein sehr begrenzter Raum zur Verfügung steht und verschiedene Ziele auf den wenigen Restflächen bzw. Ersatzlebensräumen zerstörter Naturlandschaften realisiert werden sollen. Sowohl innerhalb des Naturschutzes / Artenschutzes als auch zwischen Naturschutz und anderen fachlichen Ansprüchen bestehen z.T. verschiedene fachliche Ziele oder sehr sektorale und einzelartenbezogene Ansätze, für deren räumliche Auftrennung oft nicht ausreichend geeigneter Raum zur Verfügung steht.

Beispielsweise kann man trefflich über die Zielsetzung für eine Fläche streiten, die jahrzehntlang akribisch gepflegt wurde (Streuwiese), bei einem großen Hochwasserereignis aber plötzlich unter 10 cm Schlick verschwindet und Rohboden für eine natürliche dynamische Weichholzaue-Entwicklung bietet. Hier sind klare Prioritätensetzungen nötig (s.u.). Problematisch wird es, wenn es die letzte Wiese war, d.h. wenn es insgesamt zu wenig Raum für die Natur gibt.

Von den Kritikern des dynamischen Naturschutzes wird zudem angeführt, dass in Deutschland eh keine natürlichen Bedingungen mehr für echte Wildnis vorzufinden sind und daher immer pflegende Eingriffe des Menschen nötig sind. Dies verdeutlicht aber vor allem die Notwendigkeit der Klärung von Begrifflichkeiten, ab wann was als Wildnis zu bezeichnen ist und ob es nicht verschiedene Arten von Wildnis geben kann.

»Die Wildnis« hat zudem speziell das Problem, dass bei den verschiedenen Akteuren unterschiedliche Vorstellungen und Verständnisweisen vorhanden sind. Zudem widerspricht das Zulassen von Wildnis auch grundsätzlich der Gewohnheit gerade auch im Naturschutz, alles zu

planen, zu managen und zu kontrollieren. | Zur ausführlicheren Darstellung siehe Weiger, H., Ch. Margraf, 2002: Der Konflikt Status versus Dynamik bei der Einrichtung und Sicherung von Schutzgebieten und -systemen. In: Schr.-R. d. Deutschen Rates für Landespflege, 73: 69 – 77.

3. Schutzziel Wildnis I Am selbstverständlichsten und unumstrittensten ist Wildnis zweifelsohne in den Nationalparks. Hier steht Wildnis im Vordergrund bzw. sollte es zumindest stehen, wie z. B. die natürliche Waldverjüngung im Nationalpark Bayerischer Wald nach flächigem Absterben der Fichten nach Borkenkäferbefall oder im Nationalpark Berchtesgaden beim Verzicht auf das Aufräumen auf der Windwurffläche. Eine genauere Betrachtung der Nationalparke Mitteleuropas zeigt jedoch, dass auch hier noch aus verschiedenen Gründen zahlreiche Managementmaßnahmen durchgeführt werden und »Natur Natur sein lassen« verschiedenen Einschränkungen unterliegt.

In den Alpen ist der Anteil echter Wildnis zwar noch relativ am höchsten, aber auch hier sind nur 4 % des gesamten Alpengebietes echte Wildnisgebiete – trotz großer Naturschutzgebiete.

Bei den Wäldern gibt es immerhin ausgewiesene Naturwaldreservate – aber in Deutschland nur auf 0,24 % der Waldfläche. Zudem sind die Naturwaldreservate fast alle sehr klein, und sie sind auch in der Gesamtfläche zu wenig (in Bayern: 151 NWR, davon nur 9 > 100 ha, nur 29 mit 50 – 100 ha). Auch wenn die Forderungen nach einem Mehr an Naturwaldreservaten und (Buchen)wald-Nationalparks (wie z. B. dem Nationalpark Steigerwald) gestellt sind, so ist doch das Ziel des Naturschutzes auf dem größten Teil der Waldfläche eine natur-verträgliche naturnahe Waldnutzung. Doch gerade im Staatswald wäre ein großes Potenzial für mehr Eigenentwicklung und Wildnis vorhanden. Die Forderung der nationalen Biodiversitätsstrategie nach einer Sicherung von mindestens 5 % der Waldfläche für eine natürliche Entwicklung wird aber gerade von den Landesforstverwaltungen nachdrücklich abgelehnt.

Prädestiniert für Eigendynamik und Wildnis sind die Flüsse und Auen. Da sie weitgehend zerstört sind, könnten Renaturierungsprojekte hier den Aspekt Wildnis sehr gut umsetzen. Leider geht die Flussrenaturierung nur sehr langsam und punktuell voran, nicht einmal gute Auenprogramme wie sie Bayern hat, werden umgesetzt.

Stattdessen sind sogar noch weitere Zerstörungen geplant (z. B. bayerische Donau: geplanter Staustufenbau zwischen Straubing und Vilshofen oder die weitere Versteinung der Ufer und Verlängerung der Buhnen an der Elbe). An großen Flüssen ist das Leitbild Eigendynamik noch am ehesten akzeptiert, auch wenn hier z. B. die Forstverwaltung den Verlust von Auwald bei Ufererosion beklagt oder die Wasserwirtschaft oft noch viel zu vorsichtig ist, weil sie Angst hat, die Kontrolle über den Fluss zu verlieren, oder der Naturschutz sich gegen die Deichrückverlegung ausspricht, um in der Aue nährstoffarme Wiesen oder Sekundärlebensräume wie Kiesgruben mit seltenen Arten o. ä. weiterhin ohne Überflutung sein zu lassen. Doch gerade im Auenschutz setzt sich rasch die gesamtökologische Betrachtung durch, dass eine Aue auf Dauer nur mit Dynamik überleben kann. Große Deichrückverlegungen wie an der Elbe im vom BUND initiierten und vom Bundesamt für Naturschutz finanzierten Naturschutzgroßprojekt »Mittlere Elbe« sind dennoch bisher die seltenen Ausnahmen.

4. Fazit: Nutzungspyramide und klare Prioritäten I

In Deutschland gibt es zu wenig Flächen und Gebiete, in denen »Natur Natur sein lassen« im Vordergrund steht. Die von natürlichen Prozessen abhängigen Arten (z. B. Totholzkäfer) sind stark gefährdet. Die Natur braucht daher mehr Fläche für natürliche Prozessabläufe (5 – 10%). »Wildnisgebiete« sollten als zusätzliche Schutzkategorie eingeführt werden. Auch die Biodiversitätsstrategie der Bundesregierung fordert mehr Wildnis und Wildnisgebiete auf 2 % der Fläche Deutschlands bis 2020.

Neben diesem Mangel an Wildnis gibt es in Deutschland insbesondere einen zu großen Anteil an Fläche, auf dem Naturschutz keine Rolle spielt und die Nutzung zu intensiv ist. Beim Schutz der historischen Kulturlandschaften und dem traditionellen Naturschutzkonzept nimmt der Stellenwert des Naturschutzes in der Landschaft nach einem differenzierten System in der Fläche ab. Große Flächen außerhalb der Naturschutz-Kern- und -Pflegeflächen werden weiterhin durch intensive Landnutzung geprägt. Der Naturschutz braucht mehr naturschutzverträgliche Landnutzungsformen und Zukunft für historische Nutzungsformen: Naturschutz auf der ganzen Fläche. Nötig ist daher eine abgestufte Nutzungspyramide. Diese Nutzungspyramide muss künftig verschoben werden: zum

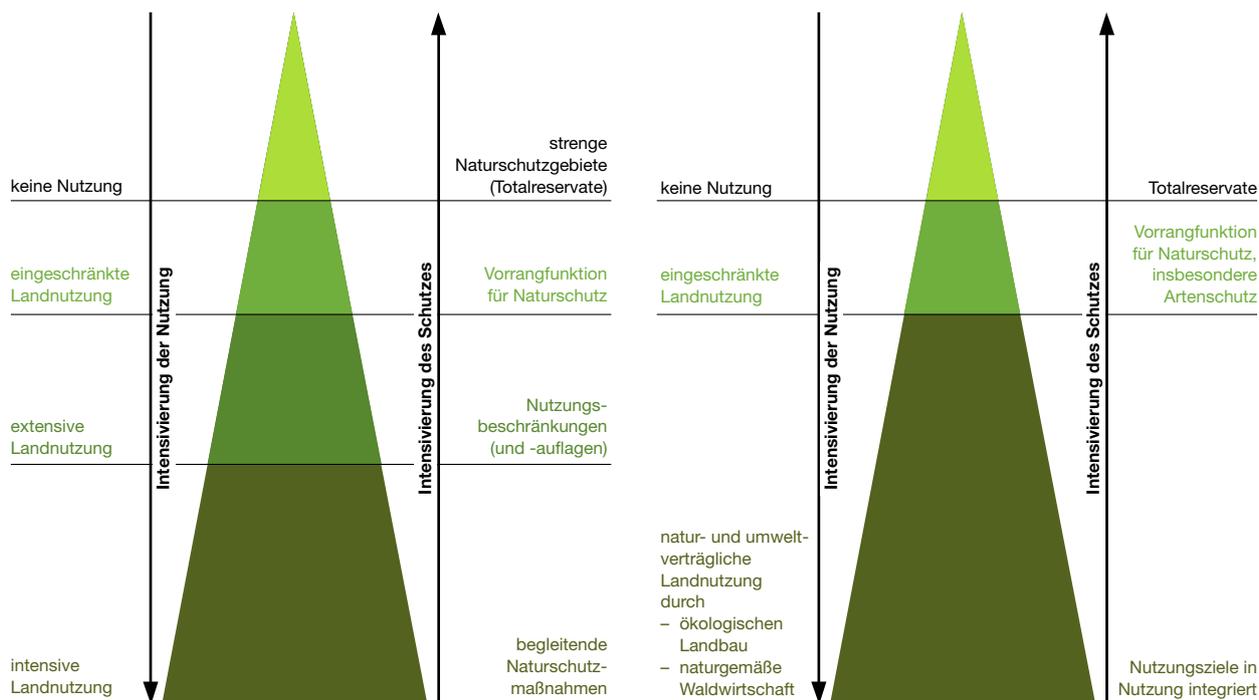


Abb. 1 | Fortentwicklung des Naturschutzkonzeptes mit dominierender Nutzungsintegration. Statt vier (links) werden darin drei (rechts) Stufen der Einflussintensität des Naturschutzes auf die Landnutzung unterschieden | aus Weiger & Willner 1997.

einen sind mehr Gebiete ohne Nutzung nötig, und zum anderen muss auf der gesamten Restfläche außerhalb der ungenutzten und eingeschränkt (mit Vorrangfunktion Naturschutz) genutzten Fläche eine natur- und umweltverträgliche Landnutzung stattfinden, bei der die Naturschutzziele in die Nutzung integriert sind | Abb. 1 – aus Weiger & Willner 1997. Dazu gehört ökologischer Landbau, naturgemäße Waldbewirtschaftung und neuer Nutzen für alte Bewirtschaftungsformen, die die Biodiversität sichern. Für die Sicherung naturnaher Kulturlandschaften sind auf großer Fläche tragfähige Konzepte und Strategien zu entwickeln. Die Agrarförderprogramme müssen die Kombination traditioneller Bewirtschaftungsformen mit modernen Nutzungsformen besser unterstützen (regionale Kreislaufwirtschaft). Dazu gehört auch der Erhalt großer unzerschnittener Landschaftsräume.

Bei Umsetzung einer derartigen flächendeckenden natur- und umweltverträglichen Nutzung werden auch die Konflikte zwischen statischen und dynamischen Ansätzen zurückgehen, da sich die derzeit vielfach scharfen Grenzen zwischen Schutz- und Nutzungsgebieten entschärfen und die Flächenkonkurrenz abnimmt. Ein Erfolgs-Projekt des BN und BUND, das »Grüne Band« zeigt, wie sich

großräumig Wildnis sogar mitten in der intensiv genutzten Kulturlandschaft entwickeln kann – eine einmalige historische Chance und Gelegenheit zur Entwicklung von Wildnis auf dem ehemaligen Grenzstreifen zwischen Ost- und Westdeutschland.

Dynamik und Bewahren sind also kein »entweder – oder«, sondern ein »sowohl – als auch« in räumlich-funktionaler Ergänzung und ökosystemarer statt sektoraler Betrachtung. Entscheidend ist, dass sich der Naturschutz darüber im Klaren ist, auf welchen Flächen welches Konzept Vorrang haben soll. Hierüber sind klare Prioritäten, fachliche Konzepte und Begründungen (Leitbilder) sowie eine bessere Kommunikation nötig. Wildnis darf nicht beliebig und nicht die General-Antwort auf fehlende Pflegefelder sein.

Während Landschaftspflege und traditionelle Nutzungsformen eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz genießen, ist dies bei Wildnis keineswegs so. Sie wird vielfach sogar als Bedrohung empfunden. Nötig ist daher speziell eine Akzeptanzkampagne für mehr Wildnis, um in der Bevölkerung vorhandenen Ängsten zu begegnen. Auch die Ermöglichung von Wildnis muss als Kulturaufgabe verstanden werden.

Referentinnen und Referenten:

Dr. Nils M. Franke ist ein breit ausgewiesener Umwelthistoriker. Er studierte an den Universitäten Salzburg, Lyon und Leipzig und leitet heute das wissenschaftliche Büro Leipzig. Neben seiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Hamburg, nimmt er Lehraufträge an den Universitäten Mainz und Leipzig wahr. Er ist Verfasser der Geschichte des Naturschutzes in Rheinland-Pfalz und Berlin sowie einer Geschichte des Waldes in Berlin. Er verfügt damit über einen tiefen Einblick in theoretische und praktische Aspekte des Naturschutzes. Er ist einer der Autoren der CD-ROM »Themenpark Landschaft und Heimat« der Landeszentrale für Umweltaufklärung RLP.

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Haber hat sein Studium der Biologie, Chemie und Geographie 1957 mit einer Doktorarbeit über ökologische Bodenmikrobiologie abgeschlossen und sich dann auf Ökologie spezialisiert. Nach einer Tätigkeit am Naturkundemuseum in Münster hatte er 1966 bis 1994 den Lehrstuhl für Landschaftsökologie der Technischen Universität München in Freising-Weihenstephan inne, wo er sich u.a. mit Grundlagenforschung für Naturschutz und Landschaftsentwicklung befasste. Er war Vorsitzender des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen und danach Sprecher des Deutschen Rats für Landespflege, und erhielt 1993 als Erster den Deutschen Umweltpreis der Deutschen Bundesstiftung Umwelt.

Dr. Uwe Pfenning ist Hochschuldozent an der Universität Stuttgart am Lehrstuhl für Umwelt- und Techniksoziologie, bekennender Südhesse mit kurpfälzischen Wurzeln. Studium an der Universität Mannheim (Soziologie und Volkswirtschaft), seit 1988 an der Universität Stuttgart tätig. Derzeitige Forschungsschwerpunkte sind: Fachkräftemangel, bürgerschaftliches Engagement und Partizipation, Umweltsoziologie und Umweltverhalten, Evaluationsmethodik und Statistik.

Dr. Christine Margraf | Studium der Biologie; 1993 Abschluss als Diplom-Biologin. 2006 Dissertation an der Universität Regensburg über Vegetationsveränderungen in Auenwäldern der Donau nahe Ingolstadt 30 Jahre nach dem Bau zweier Staustufen. | Seit 1993 Arbeiten in Vegetationskunde und Ökologie, seit 1994 Referentin und seit 1998 Leiterin des Büros des Landesverbandes des Bund Naturschutz in Bayern (BN) in München (»Fachabteilung München«), seit 2001 zusätzlich Artenschutzreferentin Südbayern. Schwerpunkte der Arbeit in den Themenbereichen Naturschutz, Alpen, Flüsse und Auen (einschließlich Wasserrahmenrichtlinie) und Umsetzung der FFH-Richtlinie (Natura 2000). Nationale Anlaufstelle für die NGO's in Deutschland im Rahmen des Netzwerks DEF (Danube Environmental Forum). Zahlreiche Publikationen, insbesondere zu Natura 2000, Auen, Flüssen, Wildnis und den Alpen.

Prof. em. Dr. Eckard Rehbinder | Studium der Rechtswissenschaft in Frankfurt und Berlin. Im Jahre 1969 Berufung an die neue Juristische Fakultät in Bielefeld; von 1972 bis 2005 Professor für Wirtschaftsrecht, Umweltrecht und Rechtsvergleichung an der Goethe-Universität Frankfurt am Main, seit 2005 emeritiert; Mitglied der Forschungsstelle für Umweltrecht am dortigen Fachbereich Rechtswissenschaft. Von 1987 bis 2000 Mitglied, von 1996 bis 2000 Vorsitzender des Sachverständigenrats für Umweltfragen; Mitglied in zahlreichen, überwiegend internationalen umweltrechtlichen Gremien des Umweltrechts; Mitglied der Europäischen Akademie zur Erforschung von Folgen wissenschaftlich technischer Entwicklungen, Bad Neuenahr-Ahrweiler. Seit 1970 Beschäftigung mit dem Umweltrecht; Autor oder Mitautor zahlreicher Bücher und Aufsätze zum Umweltrecht. Zahlreiche interdisziplinäre Forschungsvorhaben. Mitherausgeber der Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht und der Frankfurter Schriften zum Umweltrecht.

Dipl.-Ing. Helmut Schneider ist Landschaftsplaner und Leiter der Fachgruppe Umwelt/Landespflege beim Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz.

Prof. Dipl.-Ing. Klaus Werk hat seit 2004 die Professur für Umweltrecht und Planungsinstrumente an der Hochschule RheinMain inne. Nach dem Studium der Chemie und Landschaftsarchitektur an der Universität Hannover war er längere Zeit in einem Ingenieurbüro in Norddeutschland tätig, wechselte dann nach dem Referendariat in die hessische Landesverwaltung und leitete viele Jahre die Fachabteilung im Regierungspräsidium Darmstadt, um von dort an die Hochschule zurückzukehren. Prof. Werk ist stellvertretender Vorsitzender des Bundesverbandes Beruflicher Naturschutz und in diversen Fachausschüssen und Gremien für den Umwelt- und Naturschutz tätig.

Prof. Dr. Hubert Weiger | Diplomforstwirt, Studium der Forstwirtschaft an der Universität München und an der ETH Zürich. 1976 großes Forstliches Staatsexamen. 1986 Promotion an der Münchner Universität mit summa cum laude über bodenkundliche und forsthydrologische Fragen. Seit 2002 Vorsitzender des Bundes Naturschutz in Bayern e.V.; seit 2007 Vorsitzender des Bund für Umwelt und Naturschutz in Deutschland (BUND) e.V. Seit 1994 Honorarprofessor an der Universität Kassel für Naturschutz und nachhaltige Landnutzung sowie seit 2002 Lehrbeauftragter für Naturschutzpolitik an der TU München im Fachbereich Forstwissenschaft und Ressourcenmanagement. Mitglied in zahlreichen fachwissenschaftlichen Gremien, zahlreiche Veröffentlichungen mit den Hauptarbeitsgebieten Naturschutzpolitik, Naturschutzgeschichte, Bodenschutz, Land- und Forstwirtschaft.



Die Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz
dankt für die freundliche Unterstützung durch die



GlücksSpirale