

Kein großer Wurf

... aber ein neuer Anfang!

Vor 40 Jahren, im Dezember 1976, trat das deutsche Bundesnaturschutzgesetz in Kraft.
VON WILHELM BREUER

Wenn Natur in das Bewusstsein von Abgeordneten dringt, dann am ehesten freitagnachmittags in der Bundesbahn zwischen Bonn und Wahlkreis. Beim Anblick von Wald, Feld und Reh, vom Tempo zum lieblichen Panorama gerafft, so hat Horst Stern es über die 1970er Jahre gesagt, kehren Politiker beruhigt zurück zu Akte und Kaffee. Nach mehreren Anläufen reicht das Bewusstsein im Dezember 1976 für ein Bundesnaturschutzgesetz.

Seine Verabschiedung ist keine legislative Sternstunde. Dafür haben vor allem die Lobbyisten aus Land- und Forstwirtschaft zu viel Wasser in den Wein gegossen. Und doch: Mit dem Bundesnaturschutzgesetz und der Ablösung des Reichsnaturschutzgesetzes von 1935 ist ein neuer Anfang gemacht – nicht ohne einen ihm innewohnenden Zauber.

Die 1970er Jahre sind ein Jahrzehnt des Umweltschutzes. Es beginnt mit einem europäischen Naturschutzjahr und der Gründung des ersten deutschen Nationalparks. Die 1969 ins Amt gekommene sozial-liberale Bundesregierung beschließt noch im selben Jahr ein Sofortprogramm zum Umweltschutz und 1971 ein Umweltprogramm. Den Aufmerksamkeitswandel markieren die Studie des Club of Rome *Die Grenzen des Wachstums*, 1972, und das Buch des CDU-Bundestagsabgeordneten Herbert Gruhl *Ein Planet wird geplündert*, 1975. Das neue Bundesnaturschutzgesetz ist eine Errungenschaft jener Jahre – vor allem mit zwei Neuerungen: der Eingriffsregelung und der Landschaftsplanung.

Mehr als nur Reservate

Der Schutz von Natur und Landschaft sollte nicht länger nur die Sache der Reservate sein. Schon das Reichsnaturschutzgesetz kannte Naturschutzgebiete, deren Anteil an der Landesfläche nach all den Jahren kaum mehr als ein Prozent ausmachte, und Landschaftsschutzgebiete – mit deutlich größerem Flächenanteil zwar, aber zumeist darauf beschränkt, diese Gebiete vor Verunstaltung zu schützen. 1976 wird mit der Eingriffsregelung nun praktisch jedes neue, Natur und Landschaft beanspruchende Bauvorhaben auch außerhalb von Schutzgebieten naturschutzrechtlichen Maßstäben unterworfen. Vermeidbare Beeinträchtigungen sind zu unterlassen und die unvermeidbaren Beeinträchtigungen bestmöglich zu kompensieren – sofern der Eingriff überhaupt zulässig ist. Ein damals wie heute hoher Anspruch, auch wenn die Eingriffsregelung im tatsächlichen Vollzug selten mehr ist als ein Reparaturbetrieb und oft nicht einmal das.

Naturschutz nach Plan

Doch die mit dem Bundesnaturschutzgesetz für Staat und Bürger verpflichtende Aufgabe geht über die bloße Verteidigung von Natur und Landschaft im Eingriffsfall hinaus, deren Situation bereits damals prekär ist. Deshalb führt das Bundesnaturschutzgesetz die Aufstellung von Programmen und Plänen verpflichtend ein. Sie sollen von der überörtlichen bis zur örtlichen Ebene gewissermaßen den Zustand von Natur und Landschaft diagnostizieren und im Sinne eines Heil- und Behandlungsplans die Maßnahmen aufzeigen, die zur Sicherung und Wiederherstellung von Natur und Landschaft ergriffen werden müssen – beispielsweise mit der Unterschutzstellung, Pflege und Entwicklung bestimmter Gebiete, Maßnahmen des Artenschutzes oder der Integration von Anforderungen des Naturschutzes in die Landnutzung. Diese, heute würde man wohl sagen, „Masterpläne“ sind primär Sache der Naturschutzbehörden; sie richten sich aber nicht nur an diese, sondern mit unterschiedlicher Verbindlichkeit auch an andere öffentliche Stellen, nicht zuletzt an die Landnutzer, die Öffentlichkeit und jedermann. Landschaftsprogramme auf Länderebene, Landschaftsrahmenpläne und Landschaftspläne auf den nachgelagerten Ebenen sind Voraussetzung für planvolles Naturschutzhandeln.

Behördenpflichten und Verbänderechte

Naturschutz und Landschaftspflege sind nicht nur Aufgabe der Naturschutzbehörden. Das Bundesnaturschutzgesetz verpflichtet alle Behörden und öffentlichen Stellen: Sie „haben im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen“. Das bedeutet mehr, als den Naturschutz nicht zu behindern; sie müssen ihn fördern und möglichst naturschutzfreundlich handeln. Sie haben die Naturschutzbe-

Die Rückkehr von Wildtieren wie Wolf, Wildkatze, Biber, Seeadler wie hier im Bild, Wanderfalke oder Uhu, die geme als Erfolgsgeschichte des Naturschutzes apostrophiert wird, verdankt sich in der Hauptsache der Beendigung der Verfolgung und ist kein Beleg für ein problemangemessenes Naturschutzgesetz.



hörden „bereits bei der Vorbereitung aller öffentlichen Maßnahmen, die die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berühren können, zu unterrichten und anzuhören, soweit nicht eine weitergehende Form der Beteiligung vorgeschrieben ist“. Das Bundesnaturschutzgesetz räumt zudem Naturschutzvereinigungen bei bestimmten Vorhaben und vor Entscheidungen erstmals Mitwirkungsrechte ein. Diese umfassen zwar nur die „Gelegenheit zur Äußerung und Einsichtnahme in einschlägige Sachverständigengutachten“, aber ein erster Schritt ist getan. Die schon damals geforderten Klagerechte wird das Bundesnaturschutzgesetz diesen Vereinigungen erst 2002 gewähren.

Defizite

Die Bilanz nach 40 Jahren? Die Euphorie von damals ist verflogen – auch in der Landschaftsplanung. Oftmals sind die Pläne nicht aufgestellt worden oder sie sind nicht mehr aktuell. Viele der programmatischen und planerischen Aussagen sind zu unbestimmt, unverbindlich oder aus anderen Gründen unzureichend. Immerhin: 2010 hat der Gesetzgeber die Aufstellungs- und Fortschreibungspflicht für diese Programme und Pläne verschärft. Ernüchterung auch über die Eingriffsregelung. Ihre Wirkung ist begrenzt. Selbst rein privatwirtschaftlich oder egoistisch motivierte Eingriffe können sich trotz zumutbarer Alternativen leicht durchsetzen; zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses bedarf es dazu nicht. In Bebauungsplänen hat die Eingriffsregelung erst 1993 nach einer Neuordnung des Städtebaurechts Eingang gefunden – zudem nur mit Abstrichen. Ausgerechnet hier, wo sich der größte Teil des Flächenverbrauchs vollzieht, ist die Kompensation nicht striktes Recht, sondern unter den Vorbehalt der Abwägung gestellt. Oft stehen Art und Umfang der Kompensation in keinem rechten Verhältnis zum Schadensausmaß oder den Maßnahmen wird eine Wirksamkeit zugesprochen, die sie bei realistischer Betrachtung gar nicht erreichen können. Die finanziellen Aufwendungen für Kompensation machen zu meist weniger als fünf Prozent der Kosten für den Eingriff aus. So gesehen bewegt sich Kompensation im Finanzvolu-

→



Wann dringt heute Natur in das Bewusstsein der Abgeordneten? Vielleicht freitagnachmittags im ICE zwischen Berlin und Wahlkreis beim Anblick von Rapsfeldern und Windenergieanlagen. Kehren dann Abgeordnete beruhigt zurück zu Tablet und Latte Macchiato? Beruhigt nicht gerade der Ausbau der regenerativen Energiewirtschaft Politiker von heute? (Foto: Eilert Voß)

men für Kunst am Bau. Der Anteil der mit Kompensationsverpflichtungen belegten Fläche liegt nach 40 Jahren Ausgleichspflicht im Promillebereich. Dennoch erfüllt der Gesetzgeber 2010 die Forderung der Landwirtschaft: Die Hürden für die Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen für Kompensation – nicht für Eingriffe! – werden erhöht.

Geburtsfehler und Lebenslügen

Von der „ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft“ sagt das Bundesnaturschutzgesetz 1976, sie diene in der Regel den Zielen dieses Gesetzes, und die im Sinne dieses Gesetzes ordnungsgemäße Bodennutzung sei in der Regel kein Eingriff. Das Gesetz lässt aber offen, was als ordnungsgemäß zu verstehen ist. Dieser Geburtsfehler des Gesetzes ist das Zugeständnis an die damaligen „Grünen“ im Bundestag: die Lobbyisten aus Land- und Forstwirtschaft. Dass die „Landwirtschaftsklauseln“ den realen Verhältnissen nicht entsprachen, war schon damals unübersehbar. Aber erst 2002 fanden Anforderungen an die Land- und Forstwirtschaft Eingang in das Bundesnaturschutzgesetz. Anforderungen, denen es allerdings an der nötigen Bestimmtheit fehlt und die deswegen untauglich sind für den Vollzug, was den Bundesgesetzgeber nicht gehin-

dert hat, sie in das 2010 veränderte Bundesnaturschutzgesetz zu übernehmen. Die Folgen der rechtlichen Sonderstellung der Landwirtschaft sind für die biologische Vielfalt desaströs. Die bestehenden Pflichten genügen offenkundig nicht. Die Durchführung von Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen ist zu oft von der Kooperationsbereitschaft der land- und forstwirtschaftlichen Unternehmer abhängig, ohne diese dazu verpflichtet zu können. Für die notwendige Akzeptanz muss gezahlt werden. Die von der öffentlichen Hand für solche Maßnahmen bereitgestellten Mittel genügen weder für eine Trendumkehr, noch um weitere Biodiversitätsverluste stoppen zu können. Die Maßnahmen erreichen zumeist nur Einzelflächen, zudem ohne eine längerfristige Bindung, zusammengenommen nur einen kleinen einstelligen Prozentanteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche – die heute agrarförderrechtlich verlangten, für den Naturschutz oft ohnehin kaum wirksamen Greening-Maßnahmen eingeschlossen.

Landschaftsbild weitgehend schutzlos

Das Landschaftsbild und die erlebbaren Naturschönheiten gehörten in den Anfängen des Naturschutzes zu den bevorzugten Schutzobjekten. Das Bundesnaturschutzgesetz

vernachlässigt diese Dimension des Naturschutzes. Schon die in den 1980er Jahren mit der Ökologisierung des Naturschutzes einsetzende Priorisierung des Prozessschutzes hatte den Schutz der historischen Kulturlandschaft auf einen hinteren Rang verwiesen. Die in den 1990er Jahren anschließende Fokussierung auf Aspekte der Nachhaltigkeit hat den Abstand noch vergrößert. Die Geringschätzung zeigt sich heute besonders beim Ausbau der regenerativen Energieerzeugung, die sich zulasten der Kulturlandschaft und des Landschaftsbildes vollzieht und als „Abschied von den Heimatfilmkulissen der 1950er Jahre“ verharmlost wird. Das Landschaftsbild sei eine bloße Ansichtssache; ein weiches, um nicht zu sagen schwaches Schutzgut, mit dem man es nicht so genau nehmen müsse, ja gar nicht so genau nehmen könne. Die Asymmetrie der Wahrnehmung der Naturschutzziele zeigt sich auch in der Anzahl der Nennung von Begriffen im Bundesnaturschutzgesetz: Während die historische Kulturlandschaft darin nur einmal genannt ist, bringen es die Begriffe Arten und Artenschutz auf 192 Nennungen. Man merkt es dem Bundesnaturschutzgesetz an: Der Schutz der historischen Kulturlandschaft ist, anders als die auf bestimmte Lebensraumtypen und Arten ausgerichteten Natura 2000-Aufgaben, keine gemeinschaftsrechtlich normierte Pflichtaufgabe. Auch deshalb ist der Schutz des Landschaftsbildes beispielsweise bei der Errichtung von Windenergieanlagen auch künftig weithin chancenlos.

Fortschritte durch Gemeinschaftsrecht

In den Grundzügen hat sich das Bundesnaturschutzgesetz bis heute erhalten, wenngleich es mehrfach verändert wurde: Ergänzt wurde es um den gesetzlichen Biotopschutz. Dieser umfasst Biotop, die nicht eigens unter Schutz gestellt werden müssen, vielmehr sind sie gleichsam durch ihre Existenz geschützt. Die darunter fallenden Biotop umfassen allerdings nur einen Anteil an der Landesfläche im kleinen einstelligen Prozentbereich. 2002 wird die Schaffung eines Biotopverbundes auf mindestens zehn Prozent der Fläche rahmenrechtlich verankert. Zugleich wird aus der freiwilligen, aber zu selten gehaltenen Selbstverpflichtung der Netzbetreiber, auf für Vögel gefährliche Masten zu verzichten und alte Masten zu entschärfen, eine gesetzliche Norm. Neu aufgenommen wird der Schutz von Meeresflächen in der ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Festlandssockel. Der Gesetzgeber weiß um die Schwächen und Schwachstellen in den Naturschutzbehörden einerseits und die Stärke der Gegner andererseits. Die Mitwirkungs- und Klagerechte der anerkannten Naturschutzvereinigungen werden deshalb gestärkt.

Eine Vielzahl von Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes ist bis heute nicht annähernd verwirklicht. Was könnte

beispielsweise erreicht werden, würden – wie im Bundesnaturschutzgesetz verlangt – bei der Bewirtschaftung von Grundflächen im Eigentum oder Besitz der öffentlichen Hand die Naturschutzziele tatsächlich „in besonderer Weise berücksichtigt“, beispielsweise im Staats- und Kommunalwald, oder würde bei Bau und Sanierung öffentlicher Gebäude nur ein Promille der Baukosten für Gebäude bewohnende Vogel- oder Fledermausarten aufgewandt.

Zu durchgreifenden Verbesserungen des Bundesnaturschutzgesetzes kam es, weil Deutschland Vorschriften des Gemeinschaftsrechts – vor allem zum Schutz der Natura 2000-Gebiete – in nationales Recht übernehmen musste. Einige Änderungen nahm der Gesetzgeber erst nach Verurteilungen Deutschlands vor dem Europäischen Gerichtshof vor und um Strafzahlungen abzuwenden. So nahm sich das Bundesnaturschutzgesetz beispielsweise bis 2007 mehr Ausnahmen vom gemeinschaftsrechtlichen Artenschutz zugunsten von Eingriffen und Land- und Forstwirtschaft heraus, als das Gemeinschaftsrecht erlaubt. Überhaupt: Die wesentlichen Fortschritte im Bundesnaturschutzgesetz sind Folge der Anpassungspflicht ans Gemeinschaftsrecht, nicht des Gestaltungswillens des Deutschen Bundestags.

Der Bund hatte für den Bereich Naturschutz und Landschaftspflege in der Vergangenheit eine Rahmenkompetenz. Die Länder waren verpflichtet, die Rahmenregelungen des Bundes in Landesrecht umzusetzen; einige Bestimmungen galten in den Ländern unmittelbar. 2006 wurde die Gesetzgebungskompetenz verändert. Grund für diese Reform waren nicht zuletzt die Verzögerungen, zu denen es bei der Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben in den Bundesländern gekommen war.

Kürzlich ist das Bundesnaturschutzgesetz erneut geändert worden – allerdings nur marginal. Von einer durchgreifenden Reform kann keine Rede sein. Die Bindung der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung an Erfordernisse des Naturschutzes wurde ein weiteres Mal versäumt. Die Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages sollten es besser machen! ■

→ www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/BJNR254210009.html

WILHELM BREUER ist Dipl.-Ing. der Landschaftspflege, arbeitet seit 1984 in der niedersächsischen Naturschutzverwaltung und ist Geschäftsführer der Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e. V.



„Der dramatische Rückgang der Biodiversität ist das Ergebnis einer nicht angepassten Landnutzung und letztlich gesetzgeberischer Versäumnisse.“