

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege

Von H. W e g n e r (Bonn-Bad Godesberg)

(Eingegangen am 22. Mai 1973)

Dem Naturschutz und der Landschaftspflege kommt für die Erhaltung des Gleichgewichts im Naturhaushalt besondere Bedeutung zu, nachdem sich durch wachsende Industrialisierung und zunehmende Bebauung des flachen Landes der naturgegebene Raum immer mehr einengt. Das überwiegend auf die Erhaltung der Landschaft ausgerichtete Naturschutzrecht genügt den Anforderungen der modernen Industriegesellschaft an eine gesunde Umwelt nicht mehr. Eine neue gesetzliche Regelung muß vielmehr von Maßnahmen zur Entwicklung der Landschaft und der Wiederherstellung ihrer Funktionsfähigkeit ausgehen. Das Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935, das nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Oktober 1958 als Landesrecht fortgilt, ist bereits von acht Ländern mit unterschiedlicher Zielsetzung geändert worden. Diese Rechtszersplitterung führt zu Unterschieden für den Schutz der Flächen, der Pflanzen- und Tierwelt, aber auch national und international zu Wettbewerbsverzerrungen. Mit der Verabschiedung der Grundgesetzänderung und der Kompetenzübertragung für die Abfallbeseitigung, die Lärmbekämpfung und Luftreinhaltung auf den Bund hat der Deutsche Bundestag bereits einen entscheidenden Schritt auf dem Wege zur Verwirklichung des Umweltprogramms getan. Kaum jemand würde es verstehen, wollte man ihm zur Regelung von Fragen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die den *gesamten Haushalt* betreffen, nur die Rahmenkompetenz zugestehen.

Regierung und Opposition haben Gesetzentwürfe vorgelegt, die auf eine Neuordnung des Naturschutzrechts hinzielen. Den Anstoß hierzu hatte bereits im Jahre 1967 der Deutsche Rat für Landespflege mit seinen „Leitsätzen für gesetzliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Landespflege“ gegeben, in denen die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für eine umfassende Landespflege, insbesondere für die Aufstellung von Landschaftsplänen, die Ausweisung von Landespflegebereichen und eine stärkere Verpflichtung der Grundeigentümer gegenüber der Landschaft gefordert wurde. Es folgten gesetzgeberische Entwürfe von Bayern und Rheinland-Pfalz, von der Rechtskommission des Deutschen Naturschutzringes und schließlich ein von einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Bundesverfas-

sungsrichters Prof. Dr. Stein ausgearbeiteter Entwurf. Wenn diese Entwürfe auch im einzelnen voneinander abweichen, haben sie als Ziel doch eines gemeinsam, nämlich „die Probleme mit rechtlichen Mitteln zu lösen, die durch den fortschreitenden Nutzungswandel der Landschaft und der natürlichen Landschaftsfaktoren infolge Technisierung und Industrialisierung entstanden sind“ (Prof. Stein).

Im Gegensatz zum Regierungsentwurf, der für den Naturschutz und die Landschaftspflege die volle Kompetenz des Bundes fordert, hält die Opposition eine Rahmenkompetenz für ausreichend und weist hierbei auf die unterschiedlichen natürlichen Gegebenheiten in den einzelnen Bundesländern hin, wie sie zum Beispiel an der Nordseeküste oder in den Bayerischen Alpen anzutreffen sind. Der Regierungsentwurf enthält über die vorwiegend auf den Schutz von Natur und Landschaft hinaus geltenden naturschutzrechtlichen Vorschriften, insbesondere Bestimmungen über Landschaftsplanung und allgemeine Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, um eine aktive Gestaltung der natürlichen Umwelt durch Behörden für Naturschutz und Landschaftspflege zu ermöglichen, darüber hinaus Natur und Landschaft vor vermeidbaren Schäden durch Eingriffe zu bewahren. Ferner regelt das Gesetz das Betreten von Wald und Flur bundeseinheitlich und sichert die Schaffung weiterer Voraussetzungen für die Erholung in Wald und Flur. Die nachstehenden Ausführungen, die wegen des zur Verfügung stehenden beschränkten Raumes keine vergleichende Darstellung der verschiedenen Gesetzentwürfe zulassen, befassen sich in Auszügen mit der Begründung zum Regierungsentwurf vom März 1973.

1. Geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Situation auf dem Gebiete des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Naturschutz und Landschaftspflege haben sich im Laufe der Strukturwandlungen in Deutschland von der Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft und der damit wachsenden Beanspruchung und Gefährdung der natürlichen Umwelt stufenweise entwickelt. Sie sind in ihrem Gedankengut und ihren Organisationsformen im wesentlichen in den beiden letzten Jahrhunderten entstanden. Die Begriffe „Naturschutz“ und „Landschaftspflege“ haben ihre Wurzeln in den preußischen und österreichischen Landespflegeakten des 17. und 18. Jahrhunderts, in den Werken Lennés (1789–1866) und in den Bestrebungen Vorherrns (1778–1847) im Rahmen der bayerischen „Landesverschönerung und Landesverbesserung“. Größeren Bevölkerungskreisen wird die Notwendigkeit von Naturschutz und Landschaftspflege erst seit der Jahrhundertwende mit zunehmender Industrialisierung, den Wandlungen der landwirtschaftlichen Nutzung und des Landschaftsbildes sowie der wachsenden Verstädterung bewußt. In dieser Zeit entstehen unter dem Gesichtspunkt der Abwehr die Bestrebungen des Heimatschutzes und die deutsche Naturschutzbewegung. 1906 errichtete Preußen eine „Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege“; in Bayern entstand zur gleichen Zeit ein „Landesausschuß für Naturpflege“; in anderen Ländern wurden ähnliche Einrichtungen gegründet.

Gesetzliche Grundlagen für den Naturschutz standen damals nicht oder nur in unzureichendem Maße zur Verfügung. In Preußen erging 1902 ein „Gesetz gegen Verunstaltungen landschaftlich hervorragender Gegenden“. Die Weimarer Verfassung von 1919 verkündete in Artikel 150, daß „Denkmäler der Natur sowie die Landschaft den Schutz und die Pflege des Staates genießen. 1920 wurde in

das preußische Feld- und Forstpolizeigesetz eine Bestimmung aufgenommen, die die Polizeibehörden ermächtigte, Anordnungen zum Schutze von Tierarten, von Pflanzen und von Naturschutzgebieten zu erlassen. Andere Verordnungen, wie solche zur Erhaltung des Baumbestandes, folgten. Während in Einzelbereichen weitgehende Regelungen für Naturschutz und Landschaftspflege vorlagen (z. B. für den Bereich des Forstwesens Vorschriften über die Nachhaltigkeit der forstlichen Nutzung, über die Schutzfunktionen des Waldes und über die Pflegepflicht), fehlte aber bis 1935 ein Gesetz, das das gesamte Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege regelte und die Rechtseinheit innerhalb Deutschlands für diese Bereiche herstellte. Durch das Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935 erhielt der Naturschutz erstmals eine einheitliche materiellrechtliche verfahrensrechtliche Grundlage sowie eine eigene staatliche Organisation.

Das Reichsnaturschutzgesetz ist im wesentlichen auf ideelle Ziele und den Schutz von Pflanzen und nichtjagdbaren Tieren, von Naturdenkmälern und ihre Umgebung, von Naturschutzgebieten und sonstigen Landschaftsteilen ausgerichtet. Grund des Schutzes der natürlichen Erscheinungsformen ist deren Seltenheit, Schönheit, Zier- und Schmuckwert bzw. Eigenart, ferner ihr Interesse für Wissenschaft, Heimat- und Volkskunde, Geschichte sowie ihre Bedeutung für das Forst- und Jagdwesen. Geschütztes Rechtsgut ist das öffentliche Interesse an der Unversehrtheit der von der Natur gegebenen Werte. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Oktober 1958 (BVerfGE 8, 186 ff.) gilt das Reichsnaturschutzgesetz einschließlich der reichsrechtlichen Ergänzungsbestimmungen als Landesrecht fort.

Die Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege haben sich seit 1935 wesentlich erweitert. Der Strukturwandel von Gesellschaft und Wirtschaft in Verbindung mit gesteigerten technischen Möglichkeiten und neuen Ansprüchen der Gesellschaft bei wachsender Bevölkerungszahl bedingen einen schnell fortschreitenden Nutzungswandel der natürlichen Umwelt des Menschen und eine wachsende Belastung des Naturhaushaltes. Die Entwicklung von Technik und Wirtschaft, von Wohlstand und Freizeit, führt zu steigendem Bedarf an Bauland (z. B. Industrie, Siedlungen) und Verkehrsflächen, erhöhtem Rohstoff- und Energieverbrauch, Zunahme der Abfälle, Abwässer und Abgase, fortschreitenden Veränderungen in der Bodenbewirtschaftung und steigendem Flächenbedarf für Freizeit und Erholung.

Die Landschaft wird in zunehmendem Maße zur Siedlungs- und Industrielandschaft; sie wird bebaut, geteilt und besiedelt. Für Wohnungsbau-Industrie, Verkehr und andere Einrichtungen werden bis 1980 jährlich etwa 45 000 Hektar benötigt werden. Zerteilung und Zersiedlung der Landschaft wirken auch in gering belasteten Räumen schädlich. Belastungen ergeben sich ferner durch Müllablagerung und durch die Konzentration des Abbaus von Bodenschätzen. In der Kulturlandschaft vollzieht sich ein tiefgreifender Wandel. Die Landwirtschaft, die durch die Nutzung des Bodens und die Erhaltung seiner Fruchtbarkeit einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaft leistet, ist im Wandel begriffen. Dieser Strukturwandel führt zunehmend zur Aufgabe der Landbewirtschaftung. Das ist insbesondere dort der Fall, wo sich günstigere gewerbliche Verdienstmöglichkeiten bieten, aber auch dort, wo ungünstige natürliche Standortgegebenheiten mit ungünstiger Marktlage zusammentreffen. Die Aufgabe der Landbewirtschaftung führt zu Brachflächen (Brachflächen 1971 etwa 245 000 Hektar). Andererseits können sich aus dem Zwang zur Steigerung der Produktivität, insbesondere bei einer

einseitigen, intensiven Bodennutzung, Umweltprobleme durch die vermehrte Verwendung von Chemikalien ergeben. Zu weiteren Belastungen kann die bodenunabhängige Massentierhaltung führen.

Abnehmende Arbeitszeit, verbunden mit längerem Wochenende, und zunehmende Urlaubszeit sowie wachsendes Einkommen führen zu steigender Mobilität und Freizeitaktivität. Der Bedarf an geeignetem Raum für Freizeit und Erholung wird stark zunehmen. Da Wohnungen und der Siedlungsbereich nicht genügend Freiraum bieten, wird die Bevölkerung in verstärktem Maße geeignete Landschaftsräume (Naherholungsgebiete, Feriengebiete) aufsuchen. Besonders attraktive Gebiete werden durch den starken Erholungsverkehr und durch Freizeiteinrichtungen zunehmend belastet, so durch ungeordneten Verkehr (Parkplätze, Lärm), durch die Unterbringung in naturnaher Umgebung (Camping, Zweit- und Ferienwohnungen) und durch Einrichtungen zur Gestaltung von Freizeit und Erholung (Seilbahnen, Bootshäfen u. ä.).

Naturnahe und ursprüngliche Landschaften zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und Eigenart der natürlichen Umwelt, die als Regenerationszellen für die belebte natürliche Umwelt dienen können, werden immer mehr eingeengt. Die Leistungsfähigkeit der natürlichen Umwelt ist begrenzt. Werden die Belastungsgrenzen überschritten, gehen die Nutzungsmöglichkeiten rasch zurück; entstehende Schäden sind oftmals nicht mehr zu beheben. Naturschutz und Landschaftspflege erfordern deshalb gegenwärtig eine umfassende Ordnung der Nutzung der Landschaft.

Die lenkenden Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege werden häufig im Konflikt zu wirtschaftlichen Nutzungsinteressen stehen. Dem Bedürfnis nach Ausgleich der Umweltbelastungen und nach Freizeit und Erholung stehen vielfach Interessen von Wirtschaft, Siedlung und Infrastruktur entgegen. Die Lösung solcher Zielkonflikte ist erschwert, weil die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes durch den Menschen nur begrenzt verbessert werden kann, das Regenerationsvermögen ökologischen Gesetzmäßigkeiten unterliegt und einzelne Naturgüter nicht vermehrbar sind, während die Ansprüche der Gesellschaft an Natur und Landschaft an Umfang stetig zunehmen, einander oft überlagern und sich nach Art, Ort und Zeit verändern. Naturpotential und Belastungsgrenzen des Naturhaushaltes sind entscheidende Schwellenwerte für die Inanspruchnahme von Natur und Landschaft. Dagegen lassen sich die Nutzungsansprüche der Gesellschaft den Gegebenheiten der Natur und dem Leistungsvermögen der Landschaft leichter anpassen (z. B. durch Substitution, räumliche Lenkung, Gestaltung oder Nutzungsintensität).

Da die Gesellschaft ihren Lebensraum auf Dauer nutzen und bewohnen will, muß zwischen den wachsenden Nutzungsinteressen der Gesellschaft und dem begrenzten Naturpotential ein angemessener Ausgleich gefunden werden. Den Erfordernissen von Natur und Landschaft wird dabei um so größeres Gewicht beizumessen sein, je mehr sich die Nutzungen den Belastungsgrenzen nähern; werden diese Grenzen erreicht, muß den natürlichen Gegebenheiten gegenüber den Ansprüchen der Gesellschaft Vorrang eingeräumt werden. Das soll durch gesetzliche Bestimmungen sichergestellt werden.

2. Notwendigkeit einer bundesgesetzlichen Neuregelung

Die geltenden naturschutzrechtlichen Bestimmungen werden den gegenwärtigen Anforderungen von Naturschutz und Landschaftspflege nicht mehr gerecht; sie sind zersplittert und unzureichend und bedürfen einer Neuregelung auf Bundesebene.

Das geltende Recht für Naturschutz und Landschaftspflege in den Ländern ist uneinheitlich. Die Länder haben von der durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 8, 186) bestätigten Möglichkeiten Gebrauch gemacht, die reichsrechtlichen Bestimmungen für Naturschutz und Landschaftspflege in unterschiedlicher Weise zu ändern und zu ergänzen. In einigen Ländern sind umfassende Novellierungen in Vorbereitung.

Das Recht für Naturschutz und Landschaftspflege muß einen neuen materiellen Inhalt erhalten. Der sachliche Gehalt des Reichsnaturschutzgesetzes kann zwar noch ein wesentlicher Teil, aber nicht mehr der Kern eines modernen Rechtes des Naturschutzes und der Landschaftspflege sein. Die geltenden Regelungen können infolge der mehr ideellen Zielsetzungen sowie der vornehmlich auf die Erhaltung besonders schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft (Gebietsschutz) und den Schutz wildlebender Tiere und wildwachsender Pflanzen (Artenschutz) ausgerichteten Aufgabenstellung des Reichsnaturschutzgesetzes nicht die durch mannigfache nachteilige Einflüsse der Industrie, Wirtschaft und Gesellschaft gefährdete und beeinträchtigte natürliche Umwelt wiederherstellen oder im Sinne einer nachhaltig leistungsfähigen und ökologisch vielfältigen Landschaft entwickeln. So sind – über die Teilbereiche Flächenschutz und Artenschutz im Sinne des Reichsnaturschutzgesetzes hinaus – insbesondere Vorschriften notwendig über den allgemeinen Schutz, die Pflege und die Entwicklung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes; die Erhaltung oder Wiederherstellung der dauerhaften Nutzungsfähigkeit der Naturgüter Boden, Wasser, Luft, Klima, Pflanzen- und Tierwelt, die Mittel zur Steuerung des Konfliktes zwischen den wachsenden Bedürfnissen der Gesellschaft an Natur und Landschaft und dem begrenzten Naturpotential zur Sicherung der Lebensgrundlagen und Erholungsvoraussetzungen in Natur und Landschaft.

Eine Ergänzung der Naturschutzgesetze durch die Länder in dem eben genannten Sinne würde nicht zu einer sachgerechten Kodifikation des Sachgebietes Naturschutz und Landschaftspflege führen. Im Interesse der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus (Artikel 72 Abs. 2 Nr. 3 GG), besteht ein dringendes Bedürfnis nach einer bundesgesetzlichen Regelung. Das ergibt sich schon aus folgenden Erwägungen:

- Das Wirkungsgefüge der natürlichen Landschaftsfaktoren (Boden, Wasser, Luft, Klima, Pflanzen, Tiere) greift über die Grenzen der Bundesländer hinaus; eine umfassende Ordnung kann deshalb nur nach bundeseinheitlichen Maßstäben erfolgen.
- , Natur- und landschaftsbezogene Voraussetzungen für Erholung und Freizeitgestaltung sind unabdingbare Voraussetzungen für eine freie Entfaltung der Persönlichkeit und müssen wegen der Mobilität der Bevölkerung in allen Teilen der Bundesrepublik in ausreichendem und etwa gleichem Umfang zur Verfügung stehen.

- Eine Lösung des Konfliktes zwischen Beanspruchung und Erhaltung des Naturpotentials muß nach bundeseinheitlichen Kriterien vorgenommen werden. Bei unterschiedlichen Landesbestimmungen würden standortungebundene Unternehmungen ihren Standort in das Land verlagern, wo der Gesetzgeber die geringsten Anforderungen an Naturschutz und Landschaftspflege stellt; standortgebundene Unternehmen würden Wettbewerbsnachteile erleiden.
- Schließlich ist eine bundesgesetzliche Regelung im Hinblick auf die wünschenswerte Koordinierung des europäischen Naturschutzrechtes und die Vertretung der deutschen Naturschutzinteressen gegenüber denen anderer Staaten vorzuziehen.

Nach der Regierungserklärung der Bundesregierung vom 28. Oktober 1969 sind die Umweltprobleme mit Vorrang zu lösen. Die Bundesregierung hat in ihrem Umweltprogramm, das vom Bundeskabinett am 29. September 1971 gebilligt und dem Deutschen Bundestag am 3. Dezember 1971 vorgelegt worden ist, die Vorlage des Entwurfs eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege angekündigt, das dazu dienen soll, die wachsende Belastung des Naturhaushaltes zu steuern, die Landschaft zu entwickeln und ihre Funktionsfähigkeit wiederherzustellen.

3. Zuständigkeit des Bundes

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Naturschutz und Landschaftspflege ergab sich bisher aus Art. 75 Nr. 3 GG; die Bundesregierung hat jedoch für Naturschutz- und Landschaftspflege die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 GG vorgeschlagen. Ferner ergibt sich die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes vor allem aus Artikel 74 Nr. 1 (bürgerliches Recht, Strafrecht), Nr. 14 (Recht der Enteignung) und Nr. 18 (Bodenrecht, Wohnungswesen, Siedlungswesen).

4. Grundzüge des Entwurfs

Das Gesetz soll mit rechtlichen Mitteln die Probleme bundeseinheitlich lösen, die durch den fortschreitenden Nutzungswandel der Landschaft und der natürlichen Landschaftsfaktoren infolge der zunehmenden Technisierung und Industrialisierung, der fortschreitenden Veränderung in der Bodenbewirtschaftung und der wachsenden Mobilität der Bevölkerung entstanden sind. Das Gesetz soll deshalb den Schutz, die Pflege und die Entwicklung von Natur und Landschaft in einer Weise gewährleisten, daß die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter und die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlagen und Voraussetzungen zur Erholung in Natur und Landschaft nachhaltig gesichert sind (§ 1).

Das Gesetz ist in elf Abschnitte gegliedert. Der Erste Abschnitt enthält allgemeine Vorschriften (§§ 1 bis 3). Er beschreibt die Aufgaben von Naturschutz und Landschaftspflege und die Maßnahmen, die zur Verwirklichung dieser Aufgaben erforderlich sind (§§ 1, 2). Er bezeichnet die Behörden, die die Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwirklichen haben und welche Aufgaben den übrigen Behörden zur Unterstützung dieser Tätigkeit zufallen (§ 3).

Der Zweite Abschnitt (§§ 4 bis 7) befaßt sich mit der Landschaftsplanung. Die Planung ist ein wesentliches Instrument, um die bisherige, mehr auf Erhal-

tung ausgerichtete Aufgabenstellung des Naturschutzes zu einer gestaltenden Tätigkeit für Natur und Landschaft zu erweitern. Es werden im einzelnen Regelungen getroffen über das Landschaftsprogramm des Bundes (§ 4), die Landschaftsprogramme der Länder (§ 5), die Landschaftsrahmenpläne (§ 6) und die Landschaftspläne (§ 7) sowie über deren Inhalt, ihr Verhältnis zur Raumordnung, Landesplanung und Bauleitplanung und ihre Verbindlichkeit.

Im Dritten Abschnitt (§§ 8 bis 12) werden allgemeine Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen dargestellt. Mit diesen Maßnahmen sollen über die besonderen Vorschriften des Gebietsschutzes des Vierten Abschnittes und des Artenschutzes des Fünften Abschnittes hinaus verstärkte Initiativen für einen allgemeinen ökologischen Umweltschutz ermöglicht werden. § 8 stellt für bestimmte Maßnahmen das Instrument des Planfeststellungsverfahrens bereit. Die §§ 9 bis 11 treffen auf der Grundlage des Verursachungsprinzips Regelungen darüber, wie bei Eingriffen in Natur und Landschaft zu verfahren ist. Durch Mitwirkung der Behörden für Naturschutz und Landschaftspflege soll sichergestellt werden, daß vermeidbare Beeinträchtigungen grundsätzlich zu unterlassen und unvermeidbare Beeinträchtigungen grundsätzlich auszugleichen sind. Zur Vermeidung von Erosionsschäden und nachhaltigen Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes können gemäß § 12 Eigentümer und Nutzungsberechtigte, die ihre Grundstücke nicht ordnungsgemäß instandhalten, zur Pflege dieser Grundstücke verpflichtet werden.

Der Vierte Abschnitt (§§ 13 bis 21) regelt Schutz, Pflege und Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft, Aufgaben, denen sich zum Teil schon der Naturschutz im herkömmlichen Sinn widmete. Zu den auf Grund des Reichsnaturschutzgesetzes von 1935 entwickelten Rechtsinstituten (Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Naturdenkmale, sonstige geschützte Landschaftsteile) sollen Nationalparke, Naturparke und Landschaftsentwicklungsbereiche eine gesetzliche Regelung finden, wobei in Landschaftsentwicklungsbereichen eine besondere Pflege und Entwicklung wegen schwerwiegender Schäden, die durch Eingriffe entstanden sind oder bevorstehen, ermöglicht werden soll.

Der Fünfte Abschnitt (§§ 22 bis 26) enthält Vorschriften zum Schutz wildwachsender Pflanzen und nichtjagdbarer wildlebender Tiere, d. h. vor allem Regelungen über den Artenschutz. Das Gesetz beschränkt sich im wesentlichen auf Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen zum allgemeinen Schutz von wildwachsenden Pflanzen und nichtjagdbaren wildlebenden Tieren und zum Schutz von einzelnen Arten von wildwachsenden Pflanzen und nichtjagdbaren Tieren, die wegen ihrer Bedeutung für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, wegen ihrer Seltenheit oder wegen der Bedrohung in ihrem Bestand, aus wissenschaftlichen Gründen oder wegen der Vielfalt oder Schönheit von Natur und Landschaft besonders sicherungsbedürftig sind.

Der Sechste Abschnitt (§§ 27, 28) begründet ein allgemeines Betretungsrecht hinsichtlich Wald und Flur zu Erholungszwecken und beschreibt Inhalt und Schranken dieses Rechtes.

Der Siebente Abschnitt (§§ 29 bis 31) behandelt Voraussetzungen und Verfahren der Enteignung sowie die Entschädigung bei Enteignungen und sonstigen enteignenden Maßnahmen. § 31 ermöglicht einen Aufwendungsersatz bei Aufwendungen zugunsten des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Der Achte Abschnitt (§§ 32 bis 37) enthält Bestimmungen über die Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch Zuwendungen der öffentlichen Hand, durch Kostenbefreiung und durch Befreiung von der Grunderwerbsteuer.

Der mit „Organisation, Verfahren“ überschriebene Neunte Abschnitt (§§ 38 bis 46) befaßt sich mit den Behörden für Naturschutz und Landschaftspflege

(§ 38); in diesem Abschnitt werden ferner die Aufgaben der Beiräte (§ 39) und der Schutzorgane des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§ 40) beschrieben. Dieser Abschnitt enthält außerdem Verfahrensbestimmungen (§§ 41 bis 46).

Der Zehnte Abschnitt (§§ 47, 48) enthält Bußgeldvorschriften.

In den Übergangs- und Schlußbestimmungen des Elften Abschnittes (§§ 49 bis 54) werden insbesondere Änderungen von Rechtsvorschriften zur besseren Anpassung dieser Bestimmungen an das vorliegende Gesetz vorgenommen (§ 51); zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiete des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden zahlreiche landesgesetzliche Regelungen aufgehoben (§ 52).

5. Kosten

Nach dem für den Umweltschutz geltenden Verursachungsprinzip haben zwar auch im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege grundsätzlich diejenigen die Kosten zu tragen, die die natürliche Umwelt belasten. Naturschutz und Landschaftspflege befassen sich aber nicht nur mit dem Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft, sondern im Schwerpunkt mit Landschaftspflege- und Entwicklungsmaßnahmen, für deren Notwendigkeit und Kostentragung ein bestimmter Verursacher nicht benannt werden kann (z. B. Schaffung von Voraussetzungen für Erholung in Natur und Landschaft). In diesen Fällen ist eine öffentliche Förderung unerlässlich, da Naturschutz und Landschaftspflege dem Wohle der Allgemeinheit dienen, dessen Verwirklichung wesentliche Aufgabe eines sozialen Rechtsstaates ist, für Privatpersonen eine finanzielle Leistungspflicht insoweit grundsätzlich nicht besteht und auch nicht gesetzlich geschaffen werden kann, freiwillige Geldzuwendungen trotz neuer Initiativen (z. B. Stiftung für Landespflege) im Verhältnis zur gestellten Aufgabe nicht ausreichen werden.

Neben den Ländern muß auch der Bund einen wesentlichen finanziellen Beitrag zur Verwirklichung der Aufgaben von Naturschutz und Landschaftspflege leisten, und zwar u. a. aus folgenden Gründen: Angesichts der bedrohlich steigenden Umweltbelastung und der Notwendigkeit, zusätzliche Erholungsmöglichkeiten in der natürlichen Umwelt zu schaffen, sowie angesichts der wachsenden politischen Bedeutung des Umweltschutzes wäre es nicht verständlich, wenn der Bund auf dem Sektor des Naturschutzes und der Landschaftspflege zwar gesetzgeberisch tätig, aber gleichzeitig seine bisherige finanzielle Mitbeteiligung einstellen würde. Der Bund hat für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege bereits seit mehr als zehn Jahren vor allem im „Naturparkprogramm“ Mittel bereitgestellt (im Jahre 1972: 10 Mill. DM). Diese Hilfe ist über die Grenzen der Bundesrepublik hinaus als bedeutende Initiative des Bundes anerkannt. Wegen der inzwischen noch gestiegenen Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege erwartet die Öffentlichkeit eine Verstärkung des finanziellen Beitrages des Bundes, nicht aber eine Beendigung dieses Beitrages. Ein finanzieller Beitrag des Bundes unterstreicht die überregionale und internationale Bedeutung von Naturschutz und Landschaftspflege. Naturschutz und Landschaftspflege stehen in wesentlichen Teilbereichen (z. B. Verminderung und Beseitigung von Brachflächen, Anlage von Wald und Schutzpflanzungen) in enger Beziehung zu den Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur, die als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden; eine Mit-

finanzierung von Naturschutz und Landschaftspflege durch den Bund wäre daher konsequent. Die Länder wären finanziell überfordert, wenn sie die nach dem Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege erforderlichen Aufwendungen allein tragen müßten. Durch die Mitfinanzierung des Bundes sollen Finanzhilfen für Investitionen auf dem Gebiete des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Artikel 104 a Abs. 4 GG) gewährt werden.

Der Umfang der Finanzhilfen des Bundes wird auf jährlich 10 Mill. DM geschätzt. Die Kosten in Höhe von 10 Mill. DM werden im Rahmen des geltenden Finanzplans abgedeckt.

Auf das allgemeine Verbraucherpreisniveau wird das Gesetz keine Auswirkungen haben. Eventuelle Auswirkungen auf Einzelpreise werden sich in sehr engen Grenzen halten. Preiserhöhungen werden nur in den Fällen zu erwarten sein, in denen Produzenten oder Unternehmer die durch die Anforderungen dieses Gesetzes entstehenden Mehrkosten (z. B. durch Auflagen bei Eingriffen in Natur und Landschaft nach § 9) in ihren Preisen weitergeben.

Zusammenfassung

Dieses Gesetz soll vor allem für die Wiederherstellung, die Sicherung und Entwicklung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und der Vielfalt der natürlichen Umwelt sorgen. Es wird ein wirksames Instrument zur Planung und Steuerung der Funktionsabläufe im komplexen Wirkungsgefüge der natürlichen Faktoren darstellen und dem Menschen einen höchstmöglichen Nutzen und damit verbunden ein höchstmögliches Wohlbefinden für viele Generationen bringen.

Da dem Bund auf dem Gebiete des Naturschutzes und der Landschaftspflege bisher nur die Rahmengesetzgebungskompetenz zusteht, lassen sich die oben genannten Aufgaben jedoch nur durchführen, wenn ihm dafür die volle Gesetzgebungskompetenz übertragen wird. Damit würden auch verbesserte Voraussetzungen für die internationale Zusammenarbeit geschaffen werden.

Die Nutzungsmöglichkeiten der Natur sind nicht unbegrenzt. Die anwachsende Erdbevölkerung und ihre zunehmenden Ansprüche machen die Grenze bewußt, an die wir stoßen oder die wir überschreiten, wenn wir unsere natürliche Umwelt nicht haushälterisch bewirtschaften, also Umweltvorsorge nach ökologischen Kriterien im Sinne von Naturschutz und Landschaftspflege treiben. Die Aufgabe der qualitativen Gestaltung unserer natürlichen Umwelt ist nicht länderspezifisch, sondern national, nur weltweit zu lösen.

Auch der Europarat und die Vereinten Nationen haben die Völker Europas aufgerufen, gegen die zunehmende Zerstörung der Natur aktiv vorzugehen. Diesem Ruf sind in der Bundesrepublik Deutschland Bund und Länder, Städte und Gemeinden, insbesondere auch der Deutsche Naturschutzring und die ihm angeschlossenen Verbände gefolgt. Ihnen ist es gelungen, den Naturschutzgedanken wieder volkstümlich zu machen. Der Schutz der Natur ist eine Aufgabe, die alle Bürger angeht und bei der alle Bürger mithelfen können und müssen. „Jeder einzelne sollte erkennen“, so heißt es in der Europäischen Naturschutzdeklaration, „daß von seinem Interesse und seinem Engagement als Bürger die Erfüllung seiner berechtigten Wünsche nach einer besseren Umwelt abhängt“.

Anschrift des Verfassers:

Helmut Wegner, Mitglied der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik
sowie der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen
53 Bonn-Bad Godesberg, Tulpenbaumweg 9