

Studien zum internationalen Innovationsmanagement
Hrsg.: Matthias Kramer

Matthias Kramer/Hans-Christian Brauweiler (Hrsg.)

Naturschutzrecht und Nutzungskonflikte

**Ein Vergleich zwischen Deutschland,
Polen und Tschechien**



Kramer/Brauweiler (Hrsg.)
Naturschutzrecht und Nutzungskonflikte

GABLER EDITION WISSENSCHAFT

Studien zum internationalen Innovationsmanagement

Herausgegeben von
Univ.-Professor Dr. Matthias Kramer
Internationales Hochschulinstitut Zittau

Die zunehmende Globalisierung stellt neue Herausforderungen an die strategische Unternehmensführung. Zukünftig werden die europäischen Integrationsprozesse die Innovations- und damit die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wesentlich prägen. Vor diesem Hintergrund werden in der Reihe sowohl Beiträge zur Innovationsforschung als auch zu Innovationsprozessen im internationalen Kontext präsentiert. Die konsequente Ausrichtung auf innovative und dynamische Marktentwicklungen, wie beispielsweise den Umweltmanagement- und -technikmarkt, liefert die Basis für eine Diskussion zwischen Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Wissenschaft in einem interdisziplinären Umfeld.

Matthias Kramer/

Hans-Christian Brauweiler (Hrsg.)

Naturschutzrecht und Nutzungskonflikte

Ein Vergleich zwischen Deutschland,
Polen und Tschechien

Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Naturschutzrecht und Nutzungskonflikte:

ein Vergleich zwischen Deutschland, Polen und Tschechien / Matthias Kramer / Hans-Christian Brauweiler (Hrsg.). - 1. Aufl.. - Wiesbaden : Dt. Univ.-Verl., 2002

(Gabler Edition Wissenschaft : Studien zum internationalen Innovationsmanagement)

ISBN 978-3-8244-7634-3

ISBN 978-3-322-99234-5 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-322-99234-5

1. Auflage April 2002

Alle Rechte vorbehalten

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2002

Ursprünglich erschienen bei Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden, 2002.

Lektorat: Brigitte Siegel / Nicole Schweitzer

www.duv.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Vorwort

Die Übernahme des *acquis communautaire* durch die assoziierten Länder der EU stellt eine der zentralen Herausforderungen für den Beitrittsprozess dar. Verständlicherweise gibt es in diesem Zusammenhang ein großes Informationsbedürfnis, nicht nur in den Beitrittsländern an vorhandenen Erfahrungen in den Ländern der jetzigen EU, sondern auch seitens der EU bzgl. des Fortschritts bei der Übernahme des *acquis* bzw. festzustellender Umsetzungsdefizite und -hemmnisse. Der Freistaat Sachsen mit der längsten EU-Ostaußengrenze nimmt daher nicht nur als Bundesland der Bundesrepublik Deutschland eine besondere Stellung ein, sondern für die gesamte EU. Nicht nur unter Berücksichtigung historischer Beziehungen zu den Beitrittsländern Polen und Tschechien, sondern auch bzgl. der künftigen Entwicklung Europas stellt sich für den Freistaat Sachsen eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten und Chancen in Partnerschaft und Kooperation mit den Nachbarländern. Nach erfolgter Integration der ersten Beitrittskandidaten Polen, Tschechien, Ungarn und Slowenien liegt der Freistaat Sachsen nicht nur geographisch, sondern auch politisch im Zentrum Europas. Diese einmalige Chance beim angestrebten Umbau des Hauses Europa gilt es strategisch zu nutzen und mitzugestalten.

Das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) und die Sächsische Landesstiftung Natur und Umwelt (LANU) haben sich aus diesem Grund bereits sehr frühzeitig für einen offenen Erfahrungsaustausch zwischen den Ministerien Sachsens, Polens und der Tschechiens eingesetzt und positioniert. Als eine wesentliche Aktivität ist in diesem Zusammenhang die Initiierung der Tagungsreihe „Internationales Umweltrecht“ zu betrachten. Diese Reihe hat mittlerweile eine große Beachtung in Fachkreisen gefunden und kann durchaus als wichtige Diskussions- und Arbeitsplattform zu Fragestellungen des internationalen Umweltrechts für den aktuellen und künftigen Beitrittsprozess betrachtet werden. Bei der ersten Veranstaltung im Jahr 1997 wurde ein grundsätzlicher Überblick über die aktuelle Umweltgesetzgebung und -rechtsprechung im Vergleich zwischen Deutschland, Polen und Tschechien gegeben. 1998 erfolgte eine Konzentrierung des Tagungsthemas auf Fragestellungen des Bodens-, der Altlasten und des Abfalls. 1999 standen legislative, exekutive und administrative Bereiche des Gewässer- und Hochwasserschutzes im Vordergrund des gemeinsamen internationalen Tagungsengagements. Im Jahr 2000 war das Naturschutzrecht Mittelpunkt der Tagungsgespräche und -diskussionen. Die Tagungsergebnisse zu den jeweiligen speziellen Themenstellungen wurden bisher in zwei Tagungsbänden veröffentlicht (Kramer, M.; Brauweiler, H. Ch. (Hrsg.): Internationales Umweltrecht: Ein Vergleich zwischen Deutschland, Polen und Tschechien, Gabler 1999; Kramer, M.; Brauweiler, H.-Ch. (Hrsg.): Gewässerschutz- und Hochwasserschutzrecht, Gabler 2000). Anlässlich der vierten und fünf-

ten Veranstaltung in den Jahren 2000 und 2001 befassten sich die Teilnehmer umfassend mit Fragestellungen und Anforderungen des Naturschutzrechts. Der nun vorgelegte dritte Band in dieser Reihe dokumentiert die Beiträge über internationale Aspekte des Artenschutzes sowie die Integration des Umweltschutzes in andere Politikbereiche und daraus entstehende Nutzungskonflikte. Dabei überzeugt aus Sicht der Herausgeber wiederum insbesondere die trinationale Darstellung und der Vergleich der rechtlichen Aspekte des Naturschutzes sowie der konkreten Umsetzung am Beispiel von Erfahrungen einzelner Biosphärenreservate und Nationalparke. Aber auch den Naturschutz tangierende Einflüsse, wie Landwirtschaft, Tourismus, Energie- und Verkehrspolitik finden in diesem Tagungsband eine gesonderte Beachtung.

Die Herausgeber dieses Bandes und die Initiatoren der Veranstaltungen in SMUL und LANU sind zuversichtlich und davon überzeugt, dass die dargestellten Ergebnisse für alle Interessierten Ansporn sein werden, gemeinsam mit unseren Nachbarn in den Dialog zur Lösung globaler und nationaler Umweltprobleme zu treten. Die Öffnung sowie die Demokratisierung der ehemaligen sozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas wird zunehmend mehr zu einem auch liberalisierten Umgang mit Umweltinformationen und den Umweltproblemen insgesamt führen. Diesen Prozess gilt es aus Sicht Sachsens frühzeitig mitzugestalten, um so im partnerschaftlichen und kooperativen Verbund mit Polen und Tschechien den europäischen Integrationsprozess, auch unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten gesehen, maßgeblich mitzugestalten.

Die Herausgeber dieses Bandes sind daher zuversichtlich, dass die nun vorgelegten Beiträge eine entsprechende Berücksichtigung bei der Gestaltung der europäischen Integrationsprozesse finden werden. An dieser Stelle sei daher ausdrücklich dem Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt, dem Tschechischen Ministerium für Umwelt, dem Polnischen Ministerium für Umwelt, natürliche Ressourcen und Forsten sowie allen Referenten und Tagungsteilnehmern für die ausgezeichnete Unterstützung und die zukunftsweisenden Fachbeiträge zur Durchführung der Veranstaltungen gedankt. Besonders hervorzuheben ist sicherlich, dass das SMUL gemeinsam mit der LANU nicht nur die Finanzierung der Tagungen, sondern auch dieser Veröffentlichung ermöglichte. Die Herausgeber hoffen, dass dieses wichtige Engagement zu aktuellen Fragen des Umweltrechts auch in den nächsten Jahren fortgesetzt werden kann, um aus Sicht des Freistaates Sachsen einen wesentlichen Beitrag zu den bevorstehenden europäischen Integrationsprozessen zu leisten.

Matthias Kramer
Hans-Christian Brauweiler

Inhaltsübersicht

Abbildungsverzeichnis und Tabellenverzeichnis	XIX
Abkürzungsverzeichnis.....	XXI
1 INTERNATIONALE ASPEKTE DES ARTENSCHUTZES.....	1
1.1 Entwicklungsstand des Internationalen Naturschutzes	1
Niekisch, M.	1
1.2 Bedeutung und Positionen der NGO im internationalen Naturschutz	9
Röscheisen, H.	9
1.3 Naturschutz in Polen in Bezug auf Fragen der nachhaltigen Entwicklung.....	21
Mizgajski, A.	21
1.4 Regelungen des Gebiets- und Artenschutzes sowie der Natur- und Landschaftspflege in der Tschechischen Republik.....	29
Damohorský, M.	29
1.5 Die Beschränkung des Eigentums aus Gründen des Naturschutzes in Tschechien	41
Drobník, J.	41
1.6 Delikthaftung im Natur- und Landschaftsschutz in der Tschechischen Republik	49
Stejskal, V.	49
1.7 Maßnahmen des Umweltschutzes in Tschechien.....	57
Havelkova, S.	57
1.8 Kontrolltätigkeiten im Umwelt- und Landschaftsschutz	67
Šípošová, M.	67
1.9 Grenzüberschreitende Biosphären-Reservate – internationale Rechtsinstrumente der Zusammenarbeit.	75
Jerzmsanski, J.	75
1.10 Artenschutz aus polnischer Sicht	83
Rotko, J.	83
1.11 Das Verhältnis des Naturschutzrechts zum Umweltschutzrecht in Polen.....	91
Radecki, W.	91

1.12 Konzeption von Schutzgebieten im polnischen Recht	105
Sommer, J.	105
1.13 Akzeptanzfragen des Naturschutzes in Deutschland.....	121
Selesnow, J.	121
1.14 Gesetzlicher Biotopschutz gemäß § 26 SächsNatSchG im Spannungsfeld zwischen effektivem Naturschutz und Eigentümerinteressen	131
Oetjen, T.	131
2 INTEGRATION DES UMWELTSCHUTZES IN ANDERE POLITIKBEREICHE UND DARAUS ENTSTEHENDE NUTZUNGSKONFLIKTE	163
2.1 Übernahme des acquis communautaire durch die Beitrittsländer.....	163
Kunert, F.-J.	163
2.2 Das umweltrechtliche Abwägungsgebot bei der Konkurrenz von Umweltschutz mit anderen Belangen.....	171
Selesnow, J.	171
2.3 Der Beitrag der EU zur Förderung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung in Mittel- und Osteuropa	177
Ribbe, L.	177
2.4 Erfordernisse und Wege der Kommunikation im Spannungsfeld zwischen Rechtsvorschriften und divergierenden Interessen im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin.....	181
Henne, E.	181
2.5 Bayerisch-Tschechische Zusammenarbeit am Beispiel der Nationalparke Bayerischer Wald - Sumava	187
Strunz, H.	187
2.6 Die Auswirkungen der Europäischen Umweltschutzpolitik auf Landwirtschaft und Tourismus. 191	
Schürmann, J.	191
2.7 Trans- und Interdisziplinäre Leitbildentwicklung als Ausgangspunkt zur Bewältigung von Nutzungskonflikten - das Beispiel der Bergbaufolgelandschaft Eisenerz	211
Steiner, G.; Posch, A.	211
2.8 Strategien zur Konfliktlösung im Spannungsfeld zwischen Naturschutz und Flächennutzung am Beispiel des Nationalparks Unteres Odertal.....	233
Buryn, R.	233
2.9 Nutzungskonflikte Umwelt vs. Land- und Forstwirtschaft und Tourismus und deren Berücksichtigung im polnischen Recht.....	245
Gorski, M.	245

2.10 Landnutzungsintensität als Konfliktfeld im Licht des Naturschutzrechts in Polen	255
Mizgajski, A.	255
2.11 Rechtsinstrumente zur Konfliktbewältigung bei der Ausweisung und Nutzung von schutzwürdigen Naturgebiete	265
Radecki, W.	265
2.12 Interessenkollisionen bei der Durchführung von Vorhaben der Wasserwirtschaft	275
Rotko, J.	275
2.13 Energie- und Verkehrspolitik und Umweltschutz in Tschechien	285
Damohorský, M.	285
2.14 Umweltschutz in der Landwirtschaft und daraus entstehende Nutzungskonflikte in der Tschechischen Republik	293
Drobník, J.	293
Autorenverzeichnis	301

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis und Tabellenverzeichnis	XIX
Abkürzungsverzeichnis	XXI

1 INTERNATIONALE ASPEKTE DES ARTENSCHUTZES	1
1.1 Entwicklungsstand des Internationalen Naturschutzes	1
Niekisch, M.	1
1.1.1. Einführung und historischer Abriss	1
1.1.2. Akzeptanz der Notwendigkeit von Naturschutzmaßnahmen	2
1.1.3. Aktuelle Fallbeispiele zum internationalen Naturschutz	3
1.1.4. Zusammenfassung und Ausblick	6
1.1.5. Weiterführende Literatur und Quellen	7
1.2 Bedeutung und Positionen der NGO im internationalen Naturschutz	9
Röscheisen, H.	9
1.2.1. Grundsätzliche Anmerkungen	9
1.2.2. Zu den einzelnen Vorschriften	11
1.2.2.1 Die Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt	11
1.2.2.2 Bonner Konvention zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten	15
1.2.2.3 Das Washingtoner Artenschutzübereinkommen	17
1.2.2.4 Die Ramsar-Konvention	18
1.2.2.5 Konvention zur Regelung des Walfanges	18
1.2.3. Weiterführende Literatur und Quellen	19
1.3 Naturschutz in Polen in Bezug auf Fragen der nachhaltigen Entwicklung	21
Mizgajski, A.	21
1.3.1. Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung als zwei Rechtsbegriffe	21
1.3.2. Die Bedeutung der Regel der nachhaltigen Entwicklung für den Naturschutz	23
1.3.3. Weiterführende Literatur und Quellen	28
1.4 Regelungen des Gebiets- und Artenschutzes sowie der Natur- und Landschaftspflege in der Tschechischen Republik	29
Damohorský, M.	29
1.4.1. Einführung und historische Entwicklung	29
1.4.2. Geltende Regelungen des Natur- und Landschaftsschutzes in der Tschechischen Republik ..	30
1.4.3. Grund der Naturschutzrechtsregelung	31
1.4.3.1 Allgemeiner Schutz	31
1.4.3.2 Sonderschutz der Natur und Landschaft	34
1.4.3.3 Rechtsmittel zum Schutz der Natur	36
1.4.4. Naturschutzverwaltungsbehörden	38
1.4.5. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	38
1.4.6. Weiterführende Literatur und Quellen	39

1.5 Die Beschränkung des Eigentums aus Gründen des Naturschutzes in Tschechien	41
Drobník, J.	41
1.5.1. Einleitende Begriffsbestimmungen.....	41
1.5.2. Duldungsverpflichtung.....	42
1.5.3. Unterlassungsverpflichtung	42
1.5.4. Handlungsverpflichtung.....	44
1.5.5. Gesetzliche Grundlagen	44
1.5.6. Offene juristische Fragen.....	45
1.5.7. Weiterführende Literatur und Quellen.....	48
1.6 Delikthaftung im Natur- und Landschaftsschutz in der Tschechischen Republik	49
Stejskal, V.	49
1.6.1. Gang der Untersuchung	49
1.6.2. Deliktarten und Subjekte der Deliktverantwortung im Natur- und Landschaftsschutz	49
1.6.3. Verfahren, Sanktionen und Organisation der Verwaltung.....	51
1.6.4. Beziehungen zu anderen Formen der ökologisch-rechtlichen Haftung	52
1.6.5. Deliktverantwortung im Naturschutz hinsichtlich der Regelung des Verwaltungsrechts	52
1.6.6. Deliktverantwortung im Strafrecht de lege lata und de lege ferenda.....	54
1.6.7. Weiterführende Literatur und Quellen.....	56
1.7 Maßnahmen des Umweltschutzes in Tschechien.....	57
Havelkova, S.....	57
1.7.1. Gesetzliche Grundlagen	57
1.7.2. Das wesentliche Landschaftselement	57
1.7.3. Praxisbeispiel der Entscheidungen bezüglich Landschaftselementen	59
1.7.4. Der Schutz des Landschaftscharakters.....	61
1.7.5. Entscheidungsbeispiel bezüglich Landschaftscharakteristika	62
1.7.6. Beschränkungen und Verbote von Tätigkeiten.....	64
1.8 Kontrolltätigkeiten im Umwelt- und Landschaftsschutz	67
Šipošová, M.....	67
1.8.1. Einleitung und Grundlagen	67
1.8.2. Kontrollen in Verbindung mit dem allgemeinen Umweltschutz	68
1.8.3. Praxisbeispiel des Bezirksinspektorats zum allgemeinen Umweltschutz	69
1.8.4. Kontrollen in Verbindung mit dem Gebietsschutz	70
1.8.5. Praxisbeispiel des Bezirksinspektorats zum Gebietsschutz.....	71
1.8.6. Kontrollen beim Artenschutz.....	71
1.8.7. Praxisbeispiel des Bezirksinspektorats zum Artenschutz.....	73
1.8.8. Beschränkung und Verbot einer Tätigkeit	73
1.9 Grenzüberschreitende Biosphären-Reservate – internationale Rechtsinstrumente der Zusammenarbeit	75
Jerzmanski, J.	75
1.9.1. Einführende Vorbemerkungen	75
1.9.2. Internationale Schutzgebiete	75
1.9.3. Internationale Kooperationen und Abkommen	76
1.9.4. Handlungsempfehlungen.....	78
1.9.5. Die entsprechenden polnischen Regelungen	79
1.9.6. Zusammenfassung und Fazit.....	80

1.9.7. Weiterführende Literatur und Quellen.....	81
1.10 Artenschutz aus polnischer Sicht	83
Rotko, J.....	83
1.10.1. Historische Rechtsentwicklung.....	83
1.10.2. Artenschutz im Gefüge des Naturschutzgesetzes vom 16.10.1991	84
1.10.3. Besonderheiten des Artenschutzes.....	86
1.10.4. Strafrechtliche Regelungen	90
1.10.5. Weiterführende Literatur und Quellen.....	90
1.11 Das Verhältnis des Naturschutzrechts zum Umweltschutzrecht in Polen.....	91
Radecki, W.	91
1.11.1. Beginn der rechtlichen Regelungen des Naturschutzes in Polen	91
1.11.2. Die erste theoretische Konzeption des Naturschutzrechts.....	91
1.11.3. Das erste polnische Naturschutzgesetz	92
1.11.4. Das zweite polnische Naturschutzgesetz	93
1.11.5. Anfang des Umweltschutzrechts.....	94
1.11.6. Das Umweltschutzgesetz	95
1.11.7. Der Stand des Naturschutzrechts am Wendepunkt der 80er und 90er Jahre	97
1.11.8. Das dritte polnische Naturschutzgesetz	97
1.11.9. Organisatorische Fragen des Naturschutzes	100
1.11.10. Zusammenfassende Schlussfolgerungen.....	101
1.11.11. Weiterführende Literatur und Quellen.....	103
1.12 Konzeption von Schutzgebieten im polnischen Recht	105
Sommer, J.	105
1.12.1. Rechtsgrundlagen der Festsetzung und Verwaltung der Schutzgebiete	105
1.12.2. Die Typen der Schutzgebiete	105
1.12.2.1 Nationalparke	106
1.12.2.2 Naturschutzgebiete	107
1.12.2.3 Landschaftsparke	108
1.12.2.4 Landschaftsschutzgebiete	109
1.12.3. Ziele der Festsetzung von Schutzgebieten	109
1.12.4. Formen des Rechtsschutzes von Schutzgebieten.....	111
1.12.4.1 Beschränkungen und Verbote	112
1.12.4.2 Die Schutzpläne gemäß Naturschutzgesetz	115
1.12.4.3 Raumplanungsinstrumente.....	116
1.12.5. Weiterführende Literatur und Quellen.....	118
1.13 Akzeptanzfragen des Naturschutzes in Deutschland.....	121
Selesnow, J.	121
1.13.1. Schlüsselbegriff Akzeptanz.....	121
1.13.2. Ist-Zustand von Natur und Landschaft.....	121
1.13.3. Ursachen der naturschutzrelevanten Akzeptanzprobleme	122
1.13.4. Strategien der Akzeptanzförderung	125
1.13.5. Methoden der Akzeptanzförderung	128
1.13.6. Weiterführende Literatur und Quellen.....	129

1.14 Gesetzlicher Biotopschutz gemäß § 26 SächsNatSchG im Spannungsfeld zwischen effektivem Naturschutz und Eigentümerinteressen	131
Oetjen, T.	131
1.14.1. Einleitende Anmerkungen	131
1.14.2. Gesetzlicher Biotopschutz und genehmigungsfreie Bodennutzung	133
1.14.3. Auswirkungen des Biotopschutzes auf Bauleitplanung und unbeplante Innenbereiche	134
1.14.4. Verfassungsmäßigkeit des gesetzlichen Biotopschutzes	136
1.14.4.1 Vorlagebeschluss des OVG Münster mit Ergänzungsbeschluss und Beschluss des BVerfG	136
1.14.4.2 Vereinbarkeit des gesetzlichen Biotopschutzes mit der Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG	137
1.14.4.3 Hinreichende Bestimmtheit von § 62 LG NW	153
1.14.4.4 Entscheidung des BVerfG	158
1.14.5. Zusammenfassung und Ausblick	160
1.14.6. Literaturverzeichnis	161
 2 INTEGRATION DES UMWELTSCHUTZES IN ANDERE POLITIKBEREICHE UND DARAUS ENTSTEHENDE NUTZUNGSKONFLIKTE	163
2.1 Übernahme des <i>acquis communautaire</i> durch die Beitrittsländer	163
Kunert, F.-J.	163
2.1.1. Was ist der „ <i>acquis communautaire</i> “?	163
2.1.2. Ablauf der Verhandlungen	164
2.1.3. Grundsatz: volle Übernahme des <i>acquis</i>	164
2.1.4. Ausnahme: Vereinbarung von Übergangsfristen	165
2.1.5. Ausnahmen: Politische Gründe im Vordergrund	165
2.1.6. Übergangsfristen: Für und Wider	166
2.1.7. Übergangsregelungen: Kriterien	167
2.1.8. Flankierende Maßnahmen und Hilfen	168
2.1.9. Weiterführende Literatur und Quellen	168
2.2 Das umweltrechtliche Abwägungsgebot bei der Konkurrenz von Umweltschutz mit anderen Belangen	171
Selesnow, J.	171
2.2.1. Ursachen von Nutzungskonflikten	171
2.2.2. Lösungsmöglichkeiten	171
2.2.3. Staatsziel Umweltschutz nach Grundgesetz	173
2.2.4. Abwägungsvorschrift nach BImSchG	174
2.2.5. Weiterführende Literatur und Quellen	176
2.3 Der Beitrag der EU zur Förderung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung in Mittel- und Osteuropa	177
Ribbe, L.	177
2.3.1. Die Ausgangssituation	177
2.3.2. Die Situation in den mittel- und osteuropäischen Staaten	179
2.3.3. Weiterführende Literatur und Quellen	180
2.4 Erfordernisse und Wege der Kommunikation im Spannungsfeld zwischen Rechtsvorschriften und divergierenden Interessen im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin	181
Henne, E.	181

2.4.1.	Das Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin.....	181
2.4.2.	Ursachen und Vermeidung von Nutzungskonflikten.....	182
2.4.3.	Etablierung von Kommunikationsplattformen.....	183
2.4.4.	Identifikation der Akteure und Projektentwicklung.....	183
2.4.5.	Beispielfälle des Biosphärenreservats Schorfheide-Chorin.....	184
2.5	Bayerisch-Tschechische Zusammenarbeit am Beispiel der Nationalparke Bayerischer Wald - Sumava	187
Strunz, H.		187
2.5.1.	Entwicklung des Nationalparks Bayerischer Wald.....	187
2.5.2.	Hemmnisse der Kooperation.....	187
2.5.3.	Gründung des Nationalparks Sumava.....	188
2.5.4.	Zusammenfassender Ausblick	189
2.6	Die Auswirkungen der Europäischen Umweltschutzpolitik auf Landwirtschaft und Tourismus. 191	
Schürmann, J.		191
2.6.1.	Einführende Bemerkungen.....	191
2.6.2.	Umweltschutz als Querschnittsmaterie und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.....	191
2.6.3.	Tourismus und Fremdenverkehr	192
2.6.3.1	Maßnahmen auf umweltschutzrechtlicher Grundlage	193
2.6.3.2	Maßnahmen auf Grund sonstiger Handlungsermächtigungen.....	193
2.6.4.	Die gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik der Gemeinschaft.....	196
2.6.4.1	Wege für eine nachhaltige Landwirtschaft und Fischereipolitik.....	196
2.6.4.2	Spezifisch agrarpolitische Maßnahmen	197
2.6.4.3	Maßnahmen der Umweltpolitik mit Bezug zur Landwirtschaft	200
2.6.5.	Umweltverträglichkeitsprüfung	202
2.6.5.1	Anwendungsbereich	202
2.6.5.2	Regelungsgehalt der UVP-RL.....	203
2.6.5.3	Prozedurale Absicherung	203
2.6.6.	Naturschutzrechtlicher Gebietsschutz.....	204
2.6.6.1	Besondere Schutzgebiete nach der Vogelschutzrichtlinie	204
2.6.6.2	Anwendungsbereich und Wirkungsweise der FFH-Richtlinie	205
2.6.6.3	Reservatsmanagement und Schutzregime in den besondere Schutzgebieten	206
2.6.7.	Zusammenfassender Ausblick	208
2.6.8.	Weiterführende Literatur und Quellen.....	208
2.7	Trans- und Interdisziplinäre Leitbildentwicklung als Ausgangspunkt zur Bewältigung von Nutzungskonflikten - das Beispiel der Bergbaufolgelandschaft Eisenerz	211
Steiner, G.; Posch, A.		211
2.7.1.	Hinführung zum Thema	211
2.7.2.	Bergbauregion Eisenerz - vom florierenden Industriegebiet zur Bergbaufolgelandschaft.....	211
2.7.3.	Probleme bisheriger Studien und Projekte.....	212
2.7.4.	Handlungsbedarf für eine zukünftige nachhaltige Regionalentwicklung	214
2.7.4.1	Transdisziplinäre Aspekte.....	214
2.7.4.2	Interdisziplinäre Aspekte	216
2.7.5.	Der Prozess der Leitbilderstellung.....	217
2.7.5.1	Aufgaben und Bedeutung eines trans- und interdisziplinären Leitbildes	217
2.7.5.2	Von der Erstellung bis zur Implementierung des Leitbildes.....	218
2.7.6.	Die Ziele als Kernpunkt des regionalen Leitbildes.....	222
2.7.7.	Schwerpunktsetzung – Welche Ziele sind für das regionale Leitbild vordringlich?	225

2.7.8. Perspektiven für die Region Eisenerz	230
2.7.9. Weiterführende Literatur und Quellen.....	232
2.8 Strategien zur Konfliktlösung im Spannungsfeld zwischen Naturschutz und Flächennutzung am Beispiel des Nationalparks Unteres Odertal.....	233
Buryn, R.	233
2.8.1. Einleitung und Darstellung des Gebietes.....	233
2.8.2. Konflikte: Nutzung versus Schutz	235
2.8.3. Konfliktlösungsstrategien	237
2.8.3.1 Kooperatives Planungsverfahren	237
2.8.3.2 Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	238
2.8.3.3 Unternehmensflurbereinigung (U-FBV).....	238
2.8.3.4 Ausweisung der Schutzzone I	240
2.8.4. Kuratorium für den Nationalpark Unteres Odertal.....	242
2.8.5. Zusammenfassung und Ausblick	244
2.9 Nutzungskonflikte Umwelt vs. Land- und Forstwirtschaft und Tourismus und deren Berücksichtigung im polnischen Recht.....	245
Gorski, M.....	245
2.9.1. Begriffliche Grundlagen	245
2.9.2. System des Rechtes des Umweltschutzes in Polen.....	245
2.9.3. Das Naturschutzgesetz	246
2.9.4. Gebiets- und Objektschutz.....	247
2.9.5. Beschränkungen, die sich aus dem Schutz des Wertes genutzter Grundstücke ergeben	249
2.9.6. Beschränkungen der Art und Weise der Führung der Landwirtschaft	250
2.9.7. Nachhaltige Forstwirtschaft.....	251
2.9.8. Ausblick und Resümee.....	252
2.9.9. Weiterführende Literatur und Quellen.....	252
2.10 Landnutzungsintensität als Konfliktfeld im Licht des Naturschutzrechts in Polen	255
Mizgajski, A.	255
2.10.1. Einführende Themenbeschreibung	255
2.10.2. Bedingungen der Wirksamkeit der einzelnen Formen des Schutzes	256
2.10.3. Nationalparke und Naturreservate	257
2.10.4. Landschaftsparks und Gebiete geschützter Landschaft	258
2.10.5. Gattungsschutz von Pflanzen und Tieren.....	258
2.10.6. Naturdenkmäler, Aufzeichnungsstellen, ökologische Nutzflächen und naturlandschaftliche Gruppen	259
2.10.7. Mögliche Konflikte im Umweltschutz und Methoden der Vermeidung	260
2.10.8. Zusammenfassung und Ergebnisse	263
2.10.9. Weiterführende Literatur und Quellen.....	263
2.11 Rechtsinstrumente zur Konfliktbewältigung bei der Ausweisung und Nutzung von schutzwürdigen Naturgebieten.....	265
Radecki, W.	265
2.11.1. Die Ausweisung von Naturschutzgebieten	265
2.11.2. Bewirtschaftung von geschützten Gebieten	266
2.11.3. Hintergrund der Konflikte.....	268
2.11.4. Rechtsmittel zur Lösung der Konflikte	270
2.11.5. Umsetzungsbeispiele.....	271

2.11.5.1 Der Białowieża Nationalpark.....	271
2.11.5.2 Der Tatra Nationalpark	272
2.11.6. Weiterführende Literatur und Quellen.....	273
2.12 Interessenkollisionen bei der Durchführung von Vorhaben der Wasserwirtschaft	275
Rotko, J.....	275
2.12.1. Einordnung des Wasserrechts in das Umweltrecht.....	275
2.12.2. Typen von Konflikten	276
2.12.3. Bewirtschaftungssystem.....	277
2.12.4. Beispielhafte Nutzungskonflikte.....	278
2.12.5. Weiterführende Literatur und Quellen.....	282
2.13 Energie- und Verkehrspolitik und Umweltschutz in Tschechien.....	285
Damohorský, M.....	285
2.13.1. Verhältnis von Energie und Verkehr zur Umwelt	285
2.13.2. Die Energiepolitik und -rechtsprechung	285
2.13.3. Die Rohstoffpolitik der Tschechischen Republik und das Bergrecht.....	288
2.13.4. Die Verkehrspolitik und die Gesetzgebung	289
2.13.5. Schlussfolgerungen und Ausblick.....	291
2.13.6. Weiterführende Literatur und Quellen.....	292
2.14 Umweltschutz in der Landwirtschaft und daraus entstehende Nutzungskonflikte in der Tschechischen Republik.....	293
Drobník, J.	293
2.14.1. Einfluss der Landwirtschaft auf die Umwelt	293
2.14.2. Gesetze zum Umweltschutz in der Landwirtschaft.....	294
2.14.3. Regelungen zum Schutz bestimmter Gebiete und ihr Verhältnis zur Landwirtschaft.....	296
2.14.4. Ausgleich von Nutzungseinschränkungen	297
2.14.5. Weiterführende Literatur und Quellen.....	299
Autorenverzeichnis.....	301

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Stakeholder in der Region Eisenerz	215
Abbildung 2: Zusammensetzung des interdisziplinären Forschungsteams.....	216
Abbildung 3: Der Prozess der Leitbildentwicklung und -anpassung.....	218
Abbildung 4: Halbmatrizenverfahren.....	225

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Rangfolge der regionalen Zielkriterien	227
---	-----

Abkürzungsverzeichnis

<i>BMU</i>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
<i>BNatSchG</i>	Bundesnaturschutzgesetz
<i>CBD</i>	Convention on Biological Diversity
<i>CIZP</i>	Tschechische Umweltinspektion
<i>CR</i>	Tschechische Republik
<i>DNR</i>	Deutscher Naturschutzring e. V.
<i>Dz. U.</i>	Gesetzblatt (poln.)
<i>FAO</i>	Food and Agriculture Organization (UNO-Untereinheit)
<i>FFH-RL</i>	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der EU
<i>GAP</i>	Gemeinsame Agrar-Politik der EU
<i>GB</i>	Gesetzblatt
<i>GFP</i>	Gemeinsame Fischerei-Politik der EU
<i>ISPA</i>	EU-Förderprogramm „Instrument for Structural Policies for Pre-Accession“
<i>IUCN</i>	International Union for the Conservation of Nature - Internationale Union zur Erhaltung der Natur und der natürlichen Hilfsquellen
<i>LfUG</i>	Landesamt für Umwelt und Geologie des Freistaates Sachsen
<i>NatSchG</i>	Naturschutzgesetz
<i>NatPUOG</i>	Gesetz über den Nationalpark „Unteres Odertal“
<i>NGO</i>	Non-Governmental-Organizations
<i>NRO</i>	Nicht-Regierungs-Organisationen
<i>PHARE</i>	EU-Förderprogramm „Poland and Hungaria Aid for the Reconstruction of the Economy“
<i>pSCI</i>	proposed Sites of Community Interest
<i>RG</i>	Reichsgericht
<i>ROG</i>	Raumordnungsgesetz
<i>SächsNatSchG</i>	Sächsisches Naturschutzgesetz
<i>SAPARD</i>	EU-Förderprogramm „Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development“
<i>SMUL</i>	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
<i>SPA</i>	Special Protected Area
<i>U-FBV</i>	Unternehmensflurbereinigung
<i>UM CR</i>	Umweltministerium der Tschechischen Republik
<i>UVP-RL</i>	Umweltverträglichkeits-Prüfungs-Richtlinie der EU
<i>VS-RL</i>	Vogelschutz-Richtlinie der EU
<i>WA</i>	Washingtoner Artenschutzabkommen

Währungsrelationen (Stand November 2001):

1 ECU/Euro:	1,95583 DM
100 Kč:	ca. 5,40 DM
100 PLN:	ca. 55,50 DM
1 US-\$:	ca. 2,10 DM

1 INTERNATIONALE ASPEKTE DES ARTENSCHUTZES

1.1 Entwicklungsstand des Internationalen Naturschutzes

Manfred Niekisch

1.1.1 Einführung und historischer Abriss

Vor einigen Jahrzehnten richteten verschiedene Industrienationen riesige Naturschutzgebiete ein. So wies Deutschland 1907 ein Schutzgebiet von 93.000 km² aus, Großbritannien im Jahre 1922 ein Wildtierschutzgebiet von 50.000 km² und 1951 einen Nationalpark von 14.000 km², Belgien 1925 einen Nationalpark von 8.000 km² und 1939 gleich noch einen von 10.000 km², um nur einige wenige Beispiele zu nennen. Man konnte sich diesen „Luxus“ leisten, denn es handelte sich dabei um Gebiete, deren Schutz bei Briten, Belgiern und Deutschen auf keinerlei Widerstand stieß. Ganz im Gegenteil: Man war stolz auf diese Renommierobjekte zum Schutze einmaliger Landschaften und seltener Großtiere, nutzte die Parks touristisch, und es wurden zahlreiche Forschungsvorhaben durchgeführt, aus denen Epoche machende Veröffentlichungen hervorgingen. Wie sollte es auch Akzeptanzprobleme in Europa geben? Denn die Etosha-Pfanne, die Nationalparks Virunga und Upemba, die Serengeti und das Reservat Selous, von denen hier die Rede ist, liegen auf afrikanischem Boden, in den damaligen Kolonien. Vor Ort, bei der lokalen Bevölkerung, sah es mit der Akzeptanz ganz anders aus. Hier stießen die von den Kolonialmächten auferlegten Restriktionen auf größten Widerstand. So liegen die Anfänge dieser Form des internationalen Naturschutzes in einem Geflecht von obrigkeitsstaatlichen Maßnahmen, kolonialen Machtstrukturen und Schutz-Konzepten, in denen kein Raum war für die Belange der lokal Betroffenen.

Die daraus erwachsenen Probleme dauern teilweise bis heute an. Um so überraschender und verdienstvoller ist es, dass zahlreiche der ehemaligen Kolonialländer Afrikas und anderer Kontinente nach ihrer Entlassung in die – zumindest formale – Unabhängigkeit aus eigenem Antrieb Naturschutzflächen in großem Umfange ausgewiesen haben und weiter ausweisen. In Vietnam, wo zahlreiche Nationalparks zu Zeiten französischer Besatzung vor allem als exklusive Naherholungsgebiete für die Kolonialbeamten dienten und den Einheimischen der Zutritt verwehrt war, plant man derzeit, die Schutzgebietsflächen von den jetzigen 1,1 Mio. ha zu verdoppeln, und das in einem Land, dem der Vietnamkrieg (bzw. der amerikanische Krieg, wie er in Vietnam heißt) schwerste wirtschaftliche, soziale und ökologische Schäden zugefügt hat, die bis heute nicht bewältigt sind. Zusätzlich bringt der vor noch nicht einmal einem Jahr-

zehnt begonnene Reformprozess in Vietnam tiefgreifende gesellschaftliche Umbrüche mit sich. Ähnliches beobachten wir in den Staaten des früheren Ostblocks und in sehr vielen armen Ländern, die eigentlich ganz andere Sorgen haben als die Ausweisung von Nationalparks und Biosphären-Reservaten.

1.1.2 Akzeptanz der Notwendigkeit von Naturschutzmaßnahmen

Offensichtlich setzt sich weltweit – und gerade in den ärmeren Ländern der Erde – die Erkenntnis durch, dass bedeutsame naturnahe Flächen und die dortige Biodiversität vor der anthropogenen Überformung geschützt werden müssen. Dies liegt nicht nur im Interesse der Erhaltung der Natur, sondern auch im Interesse derzeitiger und künftiger Generationen. Diese haben ein Recht darauf, dass ihnen naturnahe Landschaftsräume und damit Nutzungsoptionen erhalten bleiben.

Natürlich gibt es auch heute noch erhebliche Akzeptanzprobleme bei der lokalen Bevölkerung, deren aktuelle Nutzungen eingeschränkt oder verboten werden. Allerdings sind diese Probleme nicht auf die Kolonialländer oder die so genannten Entwicklungsländer beschränkt. Dies zeigte sich nicht zuletzt bei einem Seminar zum Thema „Naturschutz in der Entwicklungszusammenarbeit“ an der Internationalen Naturschutzakademie auf der Insel Vilm bei Rügen vor wenigen Monaten. Die daran teilnehmenden etwa 30 deutschen Mitarbeiter aus naturschutzrelevanten Projekten in Asien, Afrika und Lateinamerika stellten bei einer Exkursion in das Biosphärenreservat Südost-Rügen überrascht fest, dass die Akzeptanzprobleme in Rügen größte Ähnlichkeit zu ihren Projekten in den Entwicklungsländern aufweisen. Diese Eindrücke mündeten in der formelhaften Feststellung „Rügen ist überall“. Offenbar hat der Flächenschutz weltweit ähnliche Probleme, allen Teilen der lokalen Bevölkerung seine Begründungen und Ziele zu vermitteln. Diese Erkenntnis kann nicht trösten und soll nicht trösten. Vielmehr führt sie direkt zur Herausforderung Nummer 1 für den internationalen Naturschutz: Wir müssen weltweit Akzeptanz schaffen für die Notwendigkeit von Naturschutzflächen.

Spätestens seit der vielfach zitierten Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro ist offenkundig, dass der Schutz der Biodiversität ein globales Anliegen und die Erhaltung der biologischen Vielfalt unverzichtbar ist. Sie ist die Sicherung der Existenzgrundlagen der Menschheit.

Die bestehenden etwa 12.800 Nationalparks und andere Naturschutzgebiete, diese „Filetstücke des Naturschutzes“, machen mit insgesamt rund 13,2 Mio. km² weltweit aber nur etwa 8 % der Erdoberfläche aus. Schon deswegen kann das Instrument des restriktiven Flächenschutzes keinesfalls ausreichen, global die Biodiversität zu schützen. Damit kommen wir zur Herausforderung Nummer 2, die da lautet: Naturschutz auch außerhalb von Schutzgebieten!

Diese Herausforderung ist ungleich komplexer als die erste. Wir haben es auf einmal nicht mehr zu tun mit klar abgegrenzten Schutzgebieten, mit definierten Schutzziele und einer Management-Institution. So wächst der Naturschutz hinein in eine Aufgabe, die ganz neue Konzepte und Philosophien beinhaltet bzw. erforderlich macht. Naturschutz lässt sich damit interpretieren als ein Bündel von Strategien und Maßnahmen zur planvollen Nutzung der biotischen Ressourcen. So tauchen denn im modernen Naturschutz-Vokabular ganz neue Begriffe auf: Pufferzonen-Entwicklung, Ressourcenschutz, Schutz durch Nutzung, Ko-Management, Kompensation, Orientierung auf Zielgruppen. Das Credo des modernen Naturschutzes muss lauten: Partizipation siegt über Restriktion.

Die dritte große Herausforderung des internationalen Naturschutzes liegt in den einschlägigen internationalen Konventionen und Programmen. Die Biodiversitäts-Konvention, das Washingtoner Artenschutzübereinkommen, die Bonner Konvention zum Schutz wandernder Tierarten, das Programm „Mensch und Biosphäre“, Natura 2000 und all die anderen müssen ständig mit neuen Impulsen belebt werden. Hier kann und darf es nicht darum gehen, mit einer Art Minimalprogramm die eingegangenen Verpflichtungen abzuwickeln. Vielmehr müssen die Konventionen als handlungsleitend verstanden und die sich daraus ergebenden Chancen voll ausgeschöpft werden. Initiative und Kreativität sind gefragt.

1.1.3 Aktuelle Fallbeispiele zum internationalen Naturschutz

Anhand von zwei ganz unterschiedlichen Fallbeispielen sollen nun die Eckpunkte dargestellt werden, zwischen denen sich der Bogen moderner Strategien und Wirkungen des internationalen Naturschutzes spannt.

1. Der Wald von Ky Thoung

Die ökologischen Schäden des so genannten Vietnam-Krieges sind auch heute, 25 Jahre nach Kriegsende, überall sichtbar. Die starke Entwaldung, eine direkte und indirekte Folge der Bombardierungen, brachte das Wasserregime großer Regionen völlig durcheinander. Da mit der restlosen Vernichtung der Bergwälder deren Wasserrückhaltekraft verloren ging, kommt

es in der neunmonatigen Trockenzeit zu dramatischem Wassermangel. Der Reis verdorrt auf den Feldern. Während der Regenzeit dagegen stürzen die Wassermassen auf den ungeschützten Boden, schwemmen alles Erdreich ab und bringen den Feldern und Dörfern katastrophale Überschwemmungen. Den Kleinbauern ist der Zusammenhang zwischen einem ganzjährig funktionierenden Bewässerungssystem für ihre Felder und der Existenz von Wäldern bekannt. Dennoch geht in den noch bewaldeten Regionen Vietnams die Waldzerstörung weiter. Holz ist in den ärmeren und ärmsten Gebieten, wie beispielsweise in der Provinz Ha Tinh, Mangelware und eines der wenigen Produkte, mit denen die praktisch mittellose Bevölkerung Bargeld erwirtschaften kann. In schwerster körperlicher Arbeit werden große Bäume von Hand gefällt, mit der Handsäge vor Ort zu Brettern und Balken bzw. Rohlingen zersägt und dann mit Büffeln aus dem Wald gezogen. Bei allem Verständnis, das die Kleinbauern angesichts der Armut für ihre vom Holzeinschlag lebenden Mitbewohner haben, gibt es auch massiven Protest gegen die Waldzerstörung: Eine Bewohnerin der Provinz berichtet, dass wegen der Waldzerstörung das Sammeln von Heilpflanzen zunehmend schwieriger wird. Die Bevölkerung ist aber auf diese medizinische Versorgung angewiesen, da eine andere nicht zur Verfügung steht. Ein Rattansammler beklagt, dass der Holzeinschlag ihm die Einkommensquelle nimmt. Ein Mann, der die Rinde einer bestimmten Baumart abschält und daraus Wasserrohre fertigt, stellt fest, dass sich die Rinde an Bäumen, die in gelichteten, stärker der Sonne und dem Wind ausgesetzten Beständen stehen, nicht regeneriert und die Bäume dort sogar absterben. Und alle Ackerbau Treibenden sind besorgt, weil der degradierte Wald seine Funktionen als Wasserlieferant für die Reiskulturen im Jahresverlauf nicht mehr erfüllen kann.

Fazit: Zumindest Teile der Bevölkerung wollen den Schutz des Waldes, weil er ihnen direkten Nutzen bringt. Doch kurzfristige Überlebenszwänge machen längerfristige Planung und ressourcenangepasstes Handeln unmöglich.

Die Nutzungskonflikte zwischen den Holzhändlern und den am Waldschutz interessierten Kleinbauern manifestieren sich nur deswegen (noch) nicht in Form offener sozialer Spannungen, weil die vietnamesische Bevölkerung kriegsmüde ist und die Armen solidarisch sind mit den Armen – dies ist weltweit allerdings eher die Ausnahme als die Regel.

Da der armen Landbevölkerung Kleinkredite nicht zugänglich sind, fehlen Mittel, um in andere Nutzungen als Holzeinschlag zu investieren. Durch spezielle Schulungen und mit von einem gewählten Dorfkomitee verwalteten Mitteln internationaler Geber wurden zunächst einmal neue, alternative Möglichkeiten des Wirtschaftens geschaffen. Verbessertes Reissaatgut, Obstbaumkulturen, Honigproduktion und Fischzucht verbessern die Ernährungslage und brin-

gen Geld, das vorher nicht zur Verfügung stand. Sie ersetzen den Holzeinschlag als Erwerbstätigkeit. Jede Familie der Gemeinde Ky Thuong, die solche Investitionshilfen erhielt, verpflichtete sich schriftlich, nach einigen Jahren die erhaltenen Mittel in Geld oder Naturalien an das Projekt zurückzugeben. Aus dem so gespeisten „revolving fund“ werden dann weiteren Familien Starthilfen gewährt. So entstehen in einer Pufferzone rund um die letzten Wälder der Region neue Aktivitäten und neue Hoffnung, mit einer spürbaren Verbesserung der Lebenssituation der Menschen.

Die Motivation der Bevölkerung, sich für ihren Wald zu engagieren, erhielt einen entscheidenden Schub durch eine Besonderheit. Im Wald wurde eine der Wissenschaft bisher unbekannte Großtierart, der Riesenmuntjak, entdeckt. Als die Bewohner des Gebietes erfuhren, dass die internationale Wissenschaft und die Öffentlichkeit hier eine Sensation fanden, war das Erstaunen groß, denn natürlich kannte man das Tier vor Ort „schon immer“, bejagte es und schätzte sein Fleisch. Nun sind die Bauern stolz darauf, diesen sensationellen Fund in ihren Wäldern zu haben und damit international zum Hüter dieser Besonderheit zu werden. Der lokale Stolz auf diesen „Besitz“ konnte nur entstehen, weil durch ein internationales Projekt bisher dort unbekannte, internationale Maßstäbe und Wertvorstellungen eingebracht wurden, ohne die die Bevölkerung zu einer solchen „Würdigung“ der von ihr gehüteten Schätze nicht in der Lage gewesen wäre.

Das Projekt lief vor vier Jahren an und ist bereits so erfolgreich, dass die Bevölkerung von Ky Thuong von sich aus ihren Wald unter Schutz stellte. Jagd und Holzeinschlag wurden verboten. Dann beantragte die Bevölkerung bei der vietnamesischen Regierung die Anerkennung ihres Waldes als Schutzgebiet. Inzwischen steht dieser Wald auf der Liste der offiziell ausgewiesenen staatlichen Schutzgebiete. Es ist dies eines der ganz wenigen, wenn nicht das bislang einzige Beispiel dafür, dass lokale Bevölkerung aus letztendlich wirtschaftlichen Interessen heraus die Einrichtung eines Schutzgebietes von sich aus beantragte, den Schutz des Waldes nun selbst in die Hand nahm und damit Erfolg hatte.

Waldschutz erfolgt hier also nicht für die lokale Bevölkerung und auch nicht mit ihr. Der Waldschutz erfolgt hier durch die lokale Bevölkerung.

Dieses Beispiel aus Vietnam steht stellvertretend für die zunehmende Zahl von Projekten, bei denen es sich um internationale Hilfe zur lokalen Selbsthilfe handelt. Lokale Gruppen werden hier durch internationale Projekte in die Lage versetzt, sich auf Dauer selbst zu helfen und ihre

Ressourcen so zu bewirtschaften, dass die Systeme auf Dauer tragfähig sind und naturnahe Gebiete in diesem Zustand erhalten werden können.

2. Antarktis

In der Antarktis sind etwa 80 % der Süßwasservorräte der Erde im Eis gebunden, die Antarktis ist zentraler Bestandteil der „Klimamaschine“ der Erde und Reproduktionsraum zahlreicher Nutzfische und ihrer Nährtiere.

Das „Internationale Geophysikalische Jahr“ 1957/58, veranstaltet von in der Antarktis forschenden Wissenschaftlern, legte den Grundstein für den 1959 beschlossenen Antarktis-Vertrag. Darin verpflichteten sich einige Staaten als Gründungsmitglieder und viele später hinzugekommene, darunter auch Deutschland, die Antarktis nur friedlich zu nutzen, dort gemeinsam zu forschen, keine neuen Gebietsansprüche zu erheben und alle Streitigkeiten friedlich beizulegen. Des Weiteren enthält das Vertragssystem zahlreiche Absprachen, die auch die dortige Tierwelt gezielt schützen, Verschmutzungen verbieten usw. Naturschutz ist ein wesentliches Anliegen dieses Antarktis-Vertrages. Aus der Initiative von Wissenschaftlern und Naturschützern und einem günstigen politischen Klima heraus entwickelt sich die Antarktis nun zu einem internationalen Naturschutz-Kontinent, in dem Menschen aus aller Welt friedlich und gemeinsam forschen und in dem die ungestörte Bewahrung der natürlichen Verhältnisse oberstes, bzw. derzeit sogar einziges ernsthaftes Anliegen ist.

Diese Form friedlicher Ko-Existenz in einem „Naturschutz-Kontinent Antarktis“ ist sicher ein Sonderfall. In Afrika und anderswo dagegen erleben wir vielerorts kriegerische Auseinandersetzungen, die letztendlich nichts anderes sind als Verteilungskämpfe um die immer knapper werdenden Ressourcen Boden und Wasser.

1.1.4 Zusammenfassung und Ausblick

Speziell in den ärmsten Entwicklungsländern birgt der Konflikt um die Ressourcennutzung ein zunehmend hohes soziales Spannungspotenzial. Anlässlich der Geburt des als „milliardster Inder“ definierten Kindes am 11. Mai 2000 sagte der indische Regierungschef Vaipajee, die Belastungsgrenzen seines Landes in Bezug auf Nahrung, Wasser und Wohnen seien erreicht. Im Kontext und vor dem Hintergrund dieses sich aus Armut, Bevölkerungswachstum und Ressourcenverknappung in vielen Ländern der Erde zusammenbauenden Gefahrenpotenzials ist es weiterhin eine Kernaufgabe des internationalen Naturschutzes, ungestörte Naturräume zu erhalten und Arten vor dem Aussterben zu bewahren. Doch mit den traditionellen, klassischen Methoden der Ausweisung von Schutzgebieten und des Artenschutzes lässt sich,

wie gesagt, die globale Biodiversität nicht erhalten. Deswegen liegt die entscheidende Aufgabe des modernen internationalen Naturschutzes heute darin, über partizipative Verfahren vernünftige Nutzungsformen für die natürlichen Ressourcen zu entwickeln und zur Umsetzung zu bringen. Hier soll nicht dem gefährlichen Slogan „Use it or lose it“ das Wort geredet werden, denn er suggeriert Falsches, und natürlich brauchen wir weiterhin ungestörte Naturräume und protektiven Artenschutz - im eigenen Interesse und im Interesse künftiger Generationen. Vielmehr wird hier dafür plädiert, Naturschutz als integralen Bestandteil einer auf Dauerhaftigkeit ausgerichteten Entwicklungspolitik zu sehen, denn internationaler Naturschutz dient mit seinen Zielen, Strategien und Instrumenten global der Sicherung natürlicher Ressourcen. Damit wirkt er friedenssichernd und ist ein Beitrag zur Völkerverständigung.

1.1.5 Weiterführende Literatur und Quellen

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (Hrsg.): Umweltlexikon; Stichwort Artenschutzübereinkommen, München o. J.

EUROPÄISCHE KOMMISSION, Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland, Medienpaket Europäischer Umweltschutz, Bonn, 1995.

GROSSE, H.; LEHMAN, G.; MITTAG, M.: Fachlexikon Umwelt, 1995.

<http://www.agenda21.de>

JÄNICKE, M.: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Nr. 13, 1990.

Konvention zur Erhaltung wandernder wildlebender Tierarten (Bonner Konvention): <http://www.dainet.de/cms/>.

KRAMER, M.; REICHEL, M. (Hrsg.): Internationales Umweltmanagement und europäische Integration – Deutschland, Polen und Tschechien im Vergleich, Wiesbaden : Gabler, 1998.

MARBURGER, P.; REINHARDT, M.; SCHRÖDER, M. (Hrsg.): Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, Berlin, 1997.

WEIDENFELD, W.: Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

WELFENS, M.: Umweltpolitik und Innovation im Systemvergleich, Heidelberg, 1988.

1.2 Bedeutung und Positionen der NGO im internationalen Naturschutz

Helmut Röscheisen

1.2.1 Grundsätzliche Anmerkungen

Wie bedeutend die Rolle der Zivilgesellschaft des nichtstaatlichen Sektors für die Entwicklung einer nachhaltigen Gesellschaft eingestuft wird, lässt sich an der 1992 in Rio verabschiedeten Agenda 21 erkennen. Im Kapitel 27 wird die Rolle der NGO besonders herausgestellt: „Nichtstaatliche Organisationen spielen eine entscheidende Rolle bei der Ausformung und Umsetzung einer teilhabenden Demokratie. Ihre Glaubwürdigkeit ist durch die verantwortliche und konstruktive Rolle begründet, die sie in der Gesellschaft spielen.“ ... „Die unabhängige Rolle, die den nichtstaatlichen Organisationen innerhalb der Gesellschaft zukommt, verlangt nach einer echten Mitwirkung;“ ... „Nichtstaatliche Organisationen ... verfügen über fundierte und vielfältige Erfahrungen, Fachkenntnisse und Fähigkeiten in Bereichen, die von besonderer Bedeutung für die Umsetzung und Überprüfung einer umweltverträglichen und sozial ausgewogenen nachhaltigen Entwicklung sind, wie sie in der gesamten Agenda 21 angestrebt wird.“ Im Naturschutzbereich sind natürlich vor allem die Natur- und Umweltschutzverbände besonders gefordert. Dieser Artikel wird auf die Natur- und Umweltschutzverbände aus der Sicht des deutschen Dachverbandes beschränkt.

Die Erkenntnis, dass der Schutz wildlebender Tiere und wildwachsender Pflanzen von Natur aus internationaler Lösungsansätze bedarf, hat sich weltweit erst in den letzten 30 Jahren durchgesetzt. 1970 verabschiedete die UNESCO das Umweltprogramm „Der Mensch und die Biosphäre“ (Man and Biosphere) - abgekürzt MAB. Damit reagierte die UNESCO auf die zunehmende Zerstörung der Lebensgrundlagen unseres Planeten. Seither hat die UNESCO 352 Gebiete in 87 Staaten als Biosphärenreservate anerkannt.

Die wichtigsten Regelungen im internationalen Naturschutz sind die folgenden:

- Als erstes internationales Abkommen zum Artenschutz gilt die Konvention zur Regelung des Walfangs (1946).
- Die Ramsar-Konvention (1971) schützt Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung. Dazu zählen Flussläufe und Küstenstreifen, große Seen, Sümpfe und Moore und sogar Korallenriffe. Jeder Staat, der unterzeichnet, muss mindestens ein Feuchtgebiet in eine von der Internationalen Naturschutzunion (IUCN) geführte Liste eintragen lassen. Zu den von der

Bundesrepublik Deutschland gemeldeten 31 Ramsar-Gebieten gehören unter anderem das gesamte Wattenmeer, der Dümmer, das Wollmaringer Ried, das Donaumoos und der Chiemsee.

- Das Washingtoner Artenschutzabkommen (1973), nach der englischen Schreibweise CITES, beschränkt den internationalen Handel mit freilebenden Tieren und Pflanzen und sieht ein umfassendes Kontrollsystem für den grenzüberschreitenden Handel mit geschützten Arten vor. Entsprechend ihrem Gefährdungsgrad werden rund 8.000 Tier- und 40.000 Pflanzenarten in drei Anhanglisten aufgeführt.
- Die Bonner Konvention zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (1979) erfasst alle im biologischen Sinne wandernden Tierarten, also außer Zugvögeln auch Fische, Wale, Robben, Antilopen und selbst Schmetterlinge, soweit sie Staatsgrenzen überschreiten. Das Übereinkommen fordert die betroffenen Staaten auf, spezielle Vereinbarungen zum Schutz gefährdeter Arten zu treffen.
- Die Konvention zum Schutz der Biologischen Vielfalt (1992) wird im folgenden ausführlich behandelt.

Wegen der großen Bedeutung für die Arbeit der Verbände soll auch kurz auf drei europäische Naturschutzvorschriften eingegangen werden:

- Die EG Vogelschutzrichtlinie (1979) hat sich zum Ziel gesetzt, sämtliche wildlebenden europäischen Vogelarten in ihrem Bestand dauerhaft zu erhalten.
- Das Berner Übereinkommen (1979) des Europarates regelt als europäisches Naturschutzabkommen den Schutz wildlebender Pflanzen und Tiere einschließlich ihrer natürlichen Lebensräume.
- Mit der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (1992), kurz FFH-Richtlinie genannt, hat die Europäische Union aus den im Berner Übereinkommen festgelegten Schutzprinzipien ein umfassendes Naturschutzinstrument entwickelt. Nach der FFH-Richtlinie ist die Schaffung eines europaweiten Netzes von Schutzgebieten unter dem Namen „Natura 2000“ vorgesehen. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf wertvollen Lebensraumtypen (Habitaten), die seltene und bedrohte Arten beherbergen. In Deutschland gehören unter anderem die Küsten von Nord- und Ostsee samt den Dünen, außerdem Moore, naturnahe Gebirgsflüsse, Trockenrasen und erhaltenegebliebene Naturwaldreste zu solchen gemeinschaftsweit bedeutsamen Lebensräumen.

1.2.2 Zu den einzelnen Vorschriften

1.2.2.1 Die Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt

Anlässlich der UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro im Juni 1992 wurde die Convention on Biological Diversity (CBD) zur Unterzeichnung ausgelegt und trat am 29. Dezember 1993 in Kraft. Ende 1996 war sie formell von 165 Staaten ratifiziert worden. Die USA haben zwar unterzeichnet, die Bestimmungen jedoch noch nicht in die nationale Gesetzgebung überführt.

Die Biodiversitäts-Konvention stellt den Arten- und Naturschutz auf völlig neue Grundlagen:

- Als völkerrechtlich bindender Vertrag strebt sie den globalen Schutz der biologischen Vielfalt an und leitet zugleich einen Regelungsprozess für die Nutzung biologischer Ressourcen ein.
- Ausdrücklich richtet sie sich nicht nur auf die an ihrem natürlichen Standort (in-situ) vorkommenden Arten; eingeschlossen sind prinzipiell auch alle durch Auslese und Züchtung entstandenen Tierrassen und Pflanzensorten, die in einer anthropogen veränderten Form existieren oder in Sammlungen und Genbanken eingelagert wurden (ex-situ).

Dieser umfassende Ansatz der Konvention kommt bereits in der Präambel zum Ausdruck. Dort wird der Eigenwert biologischer Vielfalt hervorgehoben, gleichzeitig wird der Nutzen der Biodiversität in ökologischer, sozialer, ökonomischer, kultureller und ästhetischer Hinsicht betont. Der Schutz der biologischen Vielfalt und ihrer Bestandteile wird zu einem gemeinsamen Anliegen der Menschheit („common concern of humankind“) erklärt.

Artikel 1 nennt als Ziele der Biodiversitäts-Konvention:

- „... die Erhaltung der biologischen Vielfalt,
- die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile,
- sowie die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile, ...“.

Als handlungsleitende Prinzipien sieht Artikel 1 vor:

- Den „... angemessenen Zugang zu genetischen Ressourcen,
- die angemessene Weitergabe der einschlägigen Technologien unter Berücksichtigung aller Rechte an diesen Ressourcen und Technologien sowie
- eine angemessene Finanzierung.“

In den Konventionen, die in Rio unterzeichnet wurden, ist die Mitarbeit der Nichtregierungsorganisationen (NRO) bei internationalen Verhandlungen und der Umsetzung der Vertragsinhalte ausdrücklich erwünscht. Dies gilt auch für die Konvention über die biologische Vielfalt. In Deutschland nimmt die Arbeitsgruppe Biologische Vielfalt des Forums Umwelt & Entwicklung diese Möglichkeiten der Mitwirkung wahr. Das Forum Umwelt & Entwicklung wird von den beiden Dachverbänden Deutscher Naturschutzring (DNR) und venro getragen. Das Sekretariat befindet sich in den Räumen der DNR-Geschäftsstelle in Bonn.

Die Arbeitsgruppe Biologische Vielfalt ist die zentrale Ansprechpartnerin des Bundesumweltministeriums in der Diskussion um die nationale Umsetzung der Konvention und die Formulierung einer nationalen Strategie.

Die Arbeitsgruppe Biologische Vielfalt hat sich folgende Aufgaben gestellt:

- Kontrolle der Erfüllung der Vertragsziele zum konsequenten Schutz der biologischen Vielfalt,
- Vertreten der Positionen gesellschaftspolitischer Organisationen aus dem nichtstaatlichen Bereich und damit aktive Beteiligung an der Umsetzung der Vertragsinhalte,
- Eintreten für eine angemessene Verteilung der bei den Maßnahmen entstehenden Kosten,
- Eintreten für eine gerechte Aufteilung der Gewinne aus der Nutzung der biologischen Vielfalt,
- Beobachtung der Vertragsumsetzung auch auf europäischer und internationaler Ebene,
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Thema Biologische Vielfalt sowie eine Zusammenarbeit mit internationalen nichtstaatlichen Netzwerken und Organisationen.

Diese Arbeit mündet in Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit wie:

- Teilnahme an Konferenzen und Tagungen, z. B. Veranstaltungen der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), den jährlichen Vertragsstaatenkonferenzen (COP), den Tagungen der FAO-Kommission über pflanzengenetische Ressourcen,
- Organisation von Workshops zu Themen wie die Rolle der biologischen Vielfalt in den Nord-Süd-Beziehungen u. a.,
- aktive Beteiligung an Workshops, Fachtagungen und Expertentreffen anderer Organisationen.

Von der Arbeitsgruppe Biologische Vielfalt sind darüber hinaus eine Reihe von Studien und Publikationen zu Einzelthemen erschienen (s. Publikationsliste des Forums U & E) u. a. zum wichtigen Protokoll Biosafety.

Sehr viel Mühe und Aufwand haben die Vertreter des Forums U & E in die Begleitung der Verhandlungen über das Biosafety Protokoll gesetzt. Sowohl die Agenda 21 als auch die CBD machen Aussagen über die Vermeidung oder Verringerung der Risiken, die von genetisch veränderten Organismen (GVO) ausgehen. Art. 19 Abs. 4 der CBD betont das Advance Informed Agreement Vorhaben. Der Import eines GVO unterliegt einem Genehmigungsverfahren. Dies sieht eine Information des Importlandes durch den Exporteur und eine anschließende Risikoanalyse vor. Nach heftigen Widerständen aus den Industriestaaten wurde bei der 2. Vertragsstaatenkonferenz 1995 in Jakarta eine working group on biosafety beschlossen. Bis Mitte der 90er Jahre verfügten nur wenige Entwicklungsländer im Gegensatz zu den Industriestaaten über verbindliche Gentechnik-Regelungen. Die Folge war, dass zahlreiche Gentechnik-Konzerne transgene Pflanzen in Entwicklungsländern freisetzen, die keinerlei Vorschriften zur Risikoabschätzung bzw. Beteiligung der Öffentlichkeit besaßen.

Seit Mai 1997 finden in Montreal/Kanada Verhandlungen der Vertragsstaaten der Konvention über die Biologische Vielfalt zur Ausarbeitung eines völkerrechtlich verbindlichen Vertrages statt, der den sicheren grenzüberschreitenden Transfer, Umgang und Gebrauch von genetisch veränderten Organismen gewährleisten soll. In Art. 19 Abs. 3 der CBD wird den Vertragsstaaten die Möglichkeit eingeräumt, die Notwendigkeit eines solchen Biosafety-Protokolls zu erwägen. Die Aufnahme der Verhandlungen ist das Ergebnis einer in der Geschichte bisher einmaligen Zusammenarbeit zwischen den Staaten des Südens und den Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aus allen Teilen der Welt.

Durch eine dreijährige koordinierte Zusammenarbeit gelang es den Staaten der G77/Chinagruppe und internationalen NGOs wie dem Third World Network aus Malaysia und dem Forum Umwelt & Entwicklung auf der 2. Vertragsstaatenkonferenz 1995 in Jakarta gegen den erbitterten Widerstand vieler Industriestaaten, darunter auch die deutsche Delegation, die Aufnahme der Verhandlungen eines Biosafety Protokolls durchzusetzen. Die Ziele des völkerrechtlich verbindlichen Biosafety Protokolls werden durch Art. 8 (g) der CBD definiert und durch das Jakarta-Mandat bestätigt:

- Transfer, Umgang und nachhaltige Nutzung von GVO dürfen keinen negativen Einfluss auf Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Biodiversität ausüben.
- Risikoanalysen müssen Risiken, die GVO auf die menschliche Gesundheit ausüben, berücksichtigen.

Das Biosafety-Protokoll schreibt verbindlich den Vorsorgegrundsatz als Leitlinie im politischen Entscheidungsprozess über den Import von GVO fest, definiert als erstes internationales Umweltabkommen das Vorsorgeprinzip, indem es die Umstände beschreibt, unter denen

Staaten Schutzmaßnahmen treffen dürfen, ohne auf einen endgültigen wissenschaftlichen Beweis der Ursachen und Wirkungsketten warten zu müssen und stellt sich auf die gleiche Stufe wie die Freihandelsabkommen der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO).

Es können vier Gründe für den Erfolg ausgemacht werden:

- Die intensive Zusammenarbeit von NRO aus dem Norden und Süden,
- die kontinuierliche Unterstützung der Positionen der Entwicklungsländer,
- die breite Ablehnung von Gen-Food durch die Verbraucher in Europa, Japan, aber auch die zunehmende Kritik in Entwicklungsländern wie in Indien oder Thailand,
- die nicht erfüllten Versprechen der Genindustrie und die zunehmenden Bedenken gegen die propagierte Sicherheit von GVO und Gen-Food.

Ein Schwerpunkt beim Treffen von Vertretern zahlreicher Staaten und NGOs in Nairobi zur 5. Vertragsstaatenkonferenz der CBD war das Verhältnis Tourismus und Biodiversität. Ein Thema, mit dem sich der DNR und der von ihm initiierte Verein Ökologischer Tourismus in Europa (ÖTE) seit vielen Jahren auseinandersetzt. Bereits bei der „Berliner Erklärung Biologische Vielfalt und Nachhaltiger Tourismus“ zahlreicher Umweltminister verschiedener Tourismusländer bei der ITB 1997 in Berlin beteiligte sich der DNR an der Erstellung des Dokumentes. Später organisierte der ÖTE verschiedene Workshops zum Verhältnis Tourismus und Biologische Vielfalt. Überlegt wird derzeit, ein Protokoll Tourismus und Biologische Vielfalt im Rahmen der CBD zu erstellen.

Aus der Konvention über die biologische Vielfalt und der Agenda 21 leiten sich zwei zentrale Aufgaben für die Bundesregierung ab:

- Formulierung der praktischen politischen Konsequenzen aus diesen Übereinkommen im eigenen Verantwortungsbereich in Form einer nationalen Strategie.
- Einforderung dieser Konsequenzen sowohl auf Länderebene als auch auf internationaler Ebene (EU, OECD, Vertragsstaaten).

Im Ratifizierungsgesetz zur Konvention vertritt die Bundesregierung die Ansicht, dass die geforderten Maßnahmen in der Bundesrepublik bereits umgesetzt sind oder gerade umgesetzt werden. Hier setzt die Kritik des Forums Umwelt & Entwicklung an:

- Die überfällige Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes wird verschleppt,
- die Ausweitung und Ausweisung von Naturschutzgebieten stagniert,

- die konventionelle, d. h. industrielle Landwirtschaft gilt weiterhin als „ordnungsgemäß“, obwohl sie eine Hauptursache für den Rückgang der biologischen Vielfalt ist,
- die Versiegelung von Flächen nimmt weiterhin in ungebremsstem Tempo zu,
- die Berücksichtigung von Umweltbelangen sowie Mitbestimmungsmöglichkeiten der Verbände bei der Raumnutzungsplanung wurden durch Gesetze weiter beschnitten,
- national wie international werden zu wenig finanzielle Mittel für Umwelt- und Naturschutz bereitgestellt und schon vorhandene gekürzt,
- Sicherheitsbestimmungen für genetisch veränderte Organismen werden eher abgebaut als erweitert,
- es sind keine Veränderungen in den außenwirtschaftlichen Beziehungen im Sinne der Übereinkommen zu beobachten.

Forderungen des Forums Umwelt & Entwicklung sind deshalb:

- Novellierung des Bundesnaturschutz- und des UVP-Gesetzes im Lichte der Konvention,
- Vereinigung von Schutz- und Nutzungsstrategien,
- umweltgerechte Ausgestaltung von Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft,
- Erarbeiten von ökonomischen Bewertungsansätzen für biologische Vielfalt,
- wirtschaftliche Anreize für die Privatwirtschaft zum Schutz der biologischen Vielfalt,
- Stärkung der Verhandlungsposition des Umweltministeriums,
- Verabschieden weiterer Gesetze, die eine Umsetzung der Übereinkommen ermöglichen wie z. B. Zugang zu genetischem Material in deutschen Genbanken, botanischen und zoologischen Gärten, Schutz traditionellen Wissens im deutschen Patentrecht,
- Neugestaltung der wirtschaftlich-technologischen Zusammenarbeit mit den Ländern des Südens im Rahmen der Erhaltung und Nutzung genetischer Ressourcen,
- größere Bedeutung des Umweltschutzes hinsichtlich der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt in der deutschen Entwicklungspolitik in Vereinigung mit Armutsbekämpfung, Frauenförderung und Bildung,
- Erweiterung der Mitbestimmungsrechte für Nichtregierungsorganisationen (NRO),
- bessere Information der Bevölkerung.

1.2.2.2 Bonner Konvention zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten

Die am 1. November 1983 völkerrechtlich in Bonn (dort ist auch das entsprechende Sekretariat eingerichtet worden) in Kraft getretene Konvention will alle Tierarten, die in der Luft, zu Wasser oder auf dem Land wandern, in ihrem gesamten Lebensraum erhalten. Die Vertragsstaaten treffen für alle wandernden Arten, die in ihrem Lebensraum vom Aussterben bedroht

sind, strenge Schutzmaßnahmen. Im Anhang I der Konvention sind derzeit 75 Arten, z. B. fünf Walarten, die Mönchsrobbe, sechs afrikanische Gazellenarten, der Schneeopard, der Berggorilla und mehrere Meeresschildkrötenarten enthalten.

Unter der Bonner Konvention werden Regionalabkommen für einzelne, vorzugsweise jedoch für mehrere Arten entwickelt, deren Bestände sich ohne gezielte, international abgestimmte Schutzmaßnahmen nicht erholen würden. Für Deutschland besonders wichtige Regionalabkommen sind das Abkommen zum Schutz der Seehunde im Wattenmeer, der Kleinwale in Ost- und Nordsee, der Fledermäuse in Europa und der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel. Zu Letzterem hat vor allem der NABU detailliert Stellung bezogen. Zu diesen Maßnahmen zählen koordinierte Management-Pläne, die Erhaltung und Wiederherstellung der Lebensräume, die Kontrolle der die Wanderung beeinflussenden Faktoren, Zusammenarbeit bei Forschungs- und Monitoringvorhaben sowie bei der Öffentlichkeitsarbeit.

Die Naturschutzverbände beteiligen sich in unterschiedlichem Maße an der Bonner Konvention: Sie nehmen an BK-Vertragsstaatenkonferenzen und an Tagungen der Parteien der Regionalabkommen und deren Durchführgremien teil, sind bei der Entwicklung und Verhandlung der Regionalabkommen beteiligt und können an ihrer Umsetzung wie auch an der Umsetzung der Konvention mitwirken. Auf diese Weise haben die NRO die Möglichkeit, sich inhaltlich in die Regionalabkommen und Arbeitsprogramme einzubringen. Außerdem bietet die Zusammenarbeit im Rahmen der Konvention die Möglichkeit, die Arbeit staatlicher Institutionen zu beobachten und mit Unterstützung des Sekretariats ggf. Projektförderungen zu beantragen.

Besonders wichtig für die Naturschutzverbände ist ein gutes Zusammenwirken der Bonner Konvention mit den anderen globalen Konventionen im Naturschutzbereich. Dies gilt natürlich in erster Linie für allumfassende weltweite Übereinkommen über die Biologische Vielfalt. Obwohl natürlich auch die wandernden Arten von der Konvention Biologische Vielfalt erfasst werden, wurde vereinbart, dass sich die BK als spezialisiertes Durchführungsinstrument für die CBD im Verhältnis auf die wandernden Arten versteht. Die Sekretariate beider Konventionen arbeiten an einer entsprechenden Rahmenvereinbarung.

Ähnlich ist das Verhältnis der BK zur Internationalen Seerechtskonvention (United Nations Convention on the Law of the Sea - UNCLOS) in Bezug auf wandernde Fischarten. Eine richtige Arbeitsteilung besteht mit dem Internationalen Übereinkommen zur Regelung des Walfangs (Intern. Whaling Convention IWC). Das IWC befasst sich ausschließlich mit der

Erhaltung nutzbarer Bestände der Großwale, während die BK die Erhaltung von Delfinen und kleinerer Walarten zum Ziel hat, die traditionell nicht wirtschaftlich genutzt werden. Noch nicht geregelt ist die Überschneidung der BK mit der Ramsar Konvention beim Regionalabkommen über die afrikanisch-eurasischen Wasservögel bei Gebietsschutzmaßnahmen.

1.2.2.3 Das Washingtoner Artenschutzübereinkommen

Anlässlich des 25. Jahrestages der Unterzeichnung des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen in Washington am 3.3.1973 (kurz Washingtoner Artenschutzübereinkommen, WA genannt) fordert der Deutsche Naturschutzring (DNR) eine grundlegende Reform des WA.

Nach Ansicht des DNR ist die Einführung des Vorsorgeprinzips in das WA überfällig. Danach sollten alle Tier- und Pflanzenarten grundsätzlich geschützt sein und einem Handelsverbot unterliegen. Der Handel mit Tier- und Pflanzenarten sollte nur noch dann möglich sein, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind. In diesem Falle werden die Arten in einer gegenüber den bisherigen Anhängen wesentlich kürzeren sog. Positivliste aufgeführt. Hauptkriterium muss sein, dass die Entnahme von Arten aus der Natur zu keiner Gefährdung oder wesentlichen bzw. langfristigen Reduzierung der freilebenden Bestände oder zu einer Störung der Ökosysteme führt.

Im WA sind entsprechend dem Grad ihrer Schutzbedürftigkeit die geschützten Tier- und Pflanzenarten in drei Anhängen aufgeführt: Der Handel mit Exemplaren der in Anhang I genannten Arten ist nur in Ausnahmefällen zugelassen und für kommerzielle Zwecke praktisch ausgeschlossen. Hierunter fallen Elfenbeinprodukte, Meeresschildkröten, Tiger und Ozelot. Exemplare der im Anhang II genannten Arten dürfen gehandelt werden, sofern eine Ausfuhrgenehmigung des Exportlandes vorliegt. Beispiel dafür ist die Familie der Kolibris. Im Anhang III sind schließlich die Arten aufgeführt, die von einer Vertragspartei in ihrem Hoheitsbereich einer besonderen Regelung unterworfen sind, wie z. B. das Stachelschwein in Ghana.

Dem WA sind mittlerweile über 143 Staaten beigetreten. Alle drei Jahre wird eine Vertragsstaatenkonferenz zum WA durchgeführt, bei der über eine Fortentwicklung des Abkommens beraten und entschieden wird. Die Vertreter der Naturschutzverbände beteiligen sich intensiv an den Vertragsstaatenkonferenzen. Zum Teil gehören ihre Experten der offiziellen nationalen Delegation an. So betrieben bei der vergangenen Monat in Nairobi abgehaltenen 11. Cites-Vertragsstaatenkonferenz gleich ein halbes Dutzend deutsche NGO-Vertreter wirkungsvolle Lobbyarbeit vor und hinter den Kulissen. Die Aktionsgemeinschaft Artenschutz übergab

etwa 8 Millionen Unterschriften zum Schutz für das weitere Verbot des Handels mit Elfenbein-, Schildkröten- und Walprodukten. Gleichzeitig informierten die Mitglieder dieser sehr engagierten Organisation mit attraktiven Ausstellungen über das Anliegen von Cites.

1.2.2.4 Die Ramsar-Konvention

Die Ramsar-Konvention verändert gegenwärtig ihre Zielsetzung. In den Anfangsjahren ging es um den Schutz von Watt- und Wasservögeln in ihren Lebensräumen und um die wohl ausgewogene Nutzung der Feuchtgebiete. Schrittweise rückte dann die Erhaltung des ökologischen Zustandes in den Vordergrund. Heute kann die Ramsar-Konvention als ein sektorales (Feuchtgebiete-)Instrument zur Erhaltung der biologischen Vielfalt eingestuft werden.

Neben der Lobbyarbeit im Umfeld der inzwischen bereits sieben stattgefundenen Vertragsstaatenkonferenzen arbeiten Vertreter der Naturschutzverbände regelmäßig in den Sitzungen des Nationalen Ramsar-Gremiums mit. Dabei geht es unter anderem um die nationale Umsetzung des weltweiten Strategieplans für die Jahre 1997-2002. Handlungsbedarf sah das Nationale Gremium bei seiner letzten Sitzung am 15.09.1999 bezüglich der Übersendung fehlender Informationen zu Ramsar-Gebieten in Deutschland an das zuständige Ramsarbüro in Gland in der Schweiz. Außerdem müssen nationale Anlaufstellen für die Kommunikation, Erziehung und Öffentlichkeitsarbeit sowohl auf Regierungs- als auch auf Verbandsseite benannt werden. Für die NGO übernimmt diese Aufgabe der NABU und die Zentrale für Wasservogelforschung und Feuchtgebietsschutz in Deutschland im Kreis Wesel. Auf Seiten der staatlichen Stellen sind es die Naturschutzakademien der Länder unter Einbezug der BfN-Interne Naturschutz-Akademie Vilm.

1.2.2.5 Konvention zur Regelung des Walfanges

Die Internationale Walfangkommission (IWC) hat 1986 ein Walfangmoratorium beschlossen, da der Druck auf die Walbestände durch Überfischung und Umweltbelastungen unerträglich groß geworden war. Leider halten sich bekanntlich norwegische und japanische Walfänger nicht an dieses Moratorium und töten die Tiere weiterhin für kommerzielle Zwecke.

Für den weltweiten Schutz von Walen setzt sich vor allem Greenpeace ein. Zusätzliche regionale Walschutzgebiete sollen ebenso eingerichtet werden, wie langfristig ein Weltpark für Wale, der die Wale in allen Ozeanen schützen soll. Von den DNR-Mitgliedsverbänden kümmert sich besonders die Gesellschaft zum Schutz der Meeressäuger um den Schutz der Wale.

1.2.3 Weiterführende Literatur und Quellen

EPINEY, A.: Umweltrecht in der Europäischen Union, Köln, 1997.

EUROPÄISCHE KOMMISSION, Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland, Medienpaket Europäischer Umweltschutz, Bonn, 1995.

FRENZ, W.: Europäisches Umweltrecht, München, 1997.

GROSSE, H.; LEHMAN, G.; MITTAG, M.: Fachlexikon Umwelt, 1995.

JÄNICKE, M.: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Nr. 13, 1990.

KRÄMER, L.: Umweltrecht der EG, Textsammlung, Baden-Baden, 1998.

KRAMER, M.; REICHEL, M. (Hrsg.): Internationales Umweltmanagement und europäische Integration – Deutschland, Polen und Tschechien im Vergleich, Wiesbaden : Gabler, 1998.

WEIDENFELD, W.: Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union, Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 140.

WELFENS, M.: Umweltpolitik und Innovation im Systemvergleich, Heidelberg, 1988.

1.3 Naturschutz in Polen in Bezug auf Fragen der nachhaltigen Entwicklung

Andrzej Mizgajski

1.3.1 Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung als zwei Rechtsbegriffe

Das Umweltschutzrecht in Polen befindet sich in einer weiteren Phase von dynamischen Veränderungen. Dies wird direkt durch den Anpassungsbedarf an europäische Rechtsregeln erzwungen und indirekt resultiert es aus dem neuen Platz, welchen die Umweltprobleme in der Gesellschaft, Politik und Wirtschaft eingenommen haben. Diese Verschiebung wird beim Vergleich der Handlungsprogramme zum Umweltschutz der Europäischen Gemeinschaften deutlich sichtbar.¹ Die ersten drei Programme (1973-1976, 1977-1981 und 1982-1986) behandelten den Umweltschutz als eine separate Domäne, die vom Funktionieren der Wirtschaft und eines gemeinsamen Marktes abhängig war. Das vierte und fünfte Programm (1987-1992, 1993-1999) sehen den Umweltschutz als ein Aspekt der integrierten Wirtschaftstätigkeit, als ein wichtiges Element der Wirtschaftsentscheidungen. Es folgte also, durch die Einbeziehung des Umweltschutzes in die Konzeption der nachhaltigen Entwicklung, eine Veränderung des Paradigmas. Diese neue Ansicht wird auch in Bezug auf den Umweltschutz und die Biovielfalt als Teil des fünften Programmes der EU,² welches den Umweltschutz in einem breiten Kontext der Gewichtung von einzelnen Wirtschaftssektoren ansiedelt, sichtbar. Diese Meinung vertritt auch das durch das polnische Umweltschutzministerium bearbeitete Projekt einer neuen, ökologischen Staatspolitik³, welche an die staatliche Strategie und Planung der Vorgehensweise im Bereich des Umweltschutzes und der rationellen Nutzung der Biovielfalt⁴ anknüpft. Diese Dokumente beinhalten auch Tätigkeiten für die Verbesserung des Schutzes am natürlichen Erbe bezogen auf Pläne und Programme einer ausgewogenen Ressourcennutzung, d. h. Ressortstrategien für die Land- und Meereswirtschaft, Bildung und Kultur. Die Besonderheit der Situation in Polen ist, dass die Hoheit der „Regel der nachhaltigen Entwicklung“ in das System der Staatsregierung und das Rechtssystem, noch bevor sie im akademischen, politischen und gesellschaftlichem Umfeld verbreitet wurde, eingeführt wird. Das führt zu verständlichen Schwierigkeiten aus Mangel an allgemeiner Bekanntheit dieser Regeln und ihrer praktischen Konsequenzen.

¹ INSTITUT FÜR ÖKOENTWICKLUNG (Hrsg.): 1998.

² O. V.: 1993.

³ UMWELTMINISTERIUM (Hrsg.): 2000.

⁴ NATIONALER FUNDUS FÜR UMWELTSCHUTZ (Hrsg.): 1998.

In diesem Kontext zeigt sich auch das Problem des Bezuges des Umweltschutzes - und insbesondere seiner einzelnen Formen - zum Konzept der nachhaltigen Entwicklung in Polen. Man kann also annehmen, dass in nächster Zeit der „Naturschutz“ seine autonome Position verlieren und das Schicksal des „Umweltschutzes“ teilen wird, indem er auch der „nachhaltigen Entwicklung“ untergeordnet wird. Die Wirkungen dieser Unterordnung werden eine sehr wichtige praktische Rolle spielen und sich nicht nur auf die semantische Sphäre beschränken. Die möglichen positiven Aspekte dieser Veränderungsrichtung hängen mit der Überwindung von Streitigkeiten zwischen dem Umweltschutzbedürfnis und der wirtschaftlich-gesellschaftlichen Entwicklung zusammen. Dadurch kann man sich auch von der Konzeption „des Schutzes der Umwelt vor dem Menschen“ befreien und zum „Umweltschutz für den Menschen“ übergehen. Diese zweite Auffassung klingt sehr attraktiv, wodurch sie auch politisch sehr aussagekräftig ist. Für den Naturschutz für den Menschen kann man leichter Akzeptanz der Gesellschaft finden als für die Einhaltung von Naturwerten auf Kosten der Entwicklung. Wenn man allerdings dieses Thema ausführlich analysiert, wird seine Beurteilung weniger eindeutig.

Die Verfassung der Republik Polen vermittelt die Hoheit der Regel der nachhaltigen Entwicklung über den Umweltschutz laut Art. 5, welcher unter anderem Folgendes verkündet: „Die Republik Polen (...) garantiert den Umweltschutz laut der Regel der nachhaltigen Entwicklung“. Man muss dabei beachten, dass diese zutreffende Verfassungsregel sich auf die gesetzliche Definition der „nachhaltigen Entwicklung“, welche sehr fehlerhaft ist, bezieht. Laut Gesetz⁵ versteht man unter der nachhaltigen Entwicklung solch eine wirtschaftlich-gesellschaftliche Entwicklung, bei welcher ein Integrationsprozess der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten mit der Ausgeglichenheit der Natur und der Erhaltung von natürlichen Prozessen mit dem Ziel der Ausgleichung von Zugangschancen zur Umwelt für verschiedene Gesellschaften - sowohl für heutige als auch zukünftige Generationen - eintritt. Den Umweltschutz definiert⁶ der polnische Gesetzgeber als die Erhaltung, angemessene Nutzung und Erneuerung von Ressourcen und Bestandteilen der Natur, insbesondere der natürlich auftretenden Pflanzen, Tiere, Naturkomplexe und Ökosysteme.

Die Analyse dieser beiden Definitionen zeigt, dass sie nicht widersprüchlich sind, sondern dass der Naturschutz höhere Ansprüche an die menschlichen Aktivitäten stellt. Das Postulat des Umganges, der angemessenen Nutzung und Erneuerung von Ressourcen und Naturbestandteilen ist viel schwieriger umzusetzen als die Erhaltung der Ausgeglichenheit der Natur

⁵ Art. 3 Pkt. 3a), Gesetz vom 31. Januar 1980 über den Umweltschutz und -gestaltung (Amtsblatt von 1994 Nr. 49, Pos. 196 mit späteren Änderungen).

⁶ Art. 2, Gesetz I vom 16. Oktober über den Umweltschutz (Amtsblatt von 1991 Nr. 114, Pos. 492 mit späteren Änderungen).

und Beständigkeit von natürlichen Prozessen. Es entsteht also die Befürchtung, dass die Einführung der Hoheit der Nachhaltigkeitsregel der Entwicklung zu einer niedrigeren Entschlossenheit bei der Umsetzung des Naturschutzes führen wird. Im Lichte der angeführten Definition kann man über die nachhaltige Entwicklung schon in der Phase des Integrationsprozesses von verschiedenen Aktivitäten sprechen, und nicht erst nach dem Entstehen einer Kohäsion zwischen diesen Aktivitäten. In Konsequenz dessen bezeichnet man nach dem Gesetz eine Entwicklung, die sich in verschiedenen Phasen des Integrationsprozesses zur Erhaltung der Naturausgeglichenheit und Beständigkeit ihrer Hauptprozesse befindet (auch in der Anfangsphase!), als eine nachhaltige Entwicklung.

Die ursprüngliche Definition dieses Begriffes aus dem Bericht der Internationalen Umwelt- und Entwicklungskommission, welcher für die UNO unter der Führung von Frau Brundtland (d. h. der Brundtland-Bericht) angefertigt wurde, ist viel radikaler: „Die nachhaltige Entwicklung ist eine solche Entwicklung, in welcher die Befriedigung der jetzigen Bedürfnisse nicht auf Kosten der zukünftigen Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung der nächsten Generationen durchgeführt wird“. Wenn man also diesen Begriff nutzt, muss man darauf achten, dass er unterschiedlich verstanden werden kann. In den nächsten Ausführungen wird zwischen dem gesetzlichen und radikalen Begriff, welcher mit der Definition aus dem Brundtland-Bericht übereinstimmt, unterschieden.

1.3.2 Die Bedeutung der Regel der nachhaltigen Entwicklung für den Naturschutz

Die einzelnen Formen des Naturschutzes unterscheiden sich durch spezifische Relationen zur nachhaltigen Entwicklung. Auf den Gebieten von Naturparks, welche als die höchste Form des Naturschutzes betrachtet werden, unterliegen die ganze Natur und spezifische Landschaftseigenschaften dem Schutz, und alle Aktivitäten sind dem Naturschutz untergeordnet und haben Vorrang vor allen anderen Tätigkeiten.⁷ Die Regel der nachhaltigen Entwicklung unterscheidet sich qualitätsmäßig und korrespondiert nicht mit Schutzverordnungen in Nationalparks. Gleichzeitig muss man beachten, dass die Möglichkeit der Durchführung dieser strengen Regeln hauptsächlich von der Struktur des Grundbesitzes in den Parks abhängt.

Die Hauptprobleme entstehen auf privatem Grund, wo illegales Bebauen mit Erholungsanlagen immer häufiger wird und damit zu einer Holzgewinnung über den zugelassenen Grenzen führt. Es entstehen auch Zeichen für übermäßige Nährstoffausbeute von Ökosystemen in Fol-

⁷ Art. 14, Gesetz 1 und 2 vom 16. Oktober 1991 über den Naturschutz.

ge zu intensiver Landwirtschaft. Die Immobilien auf diesen Gebieten, die dem Staat gehören, werden auf Grund des Gesetzes auf den Parkvorstand übertragen, was Probleme mit der Prioritätsfrage des Naturschutzes beseitigt.

In den polnischen Nationalparks entsteht eine Situation, bei welcher die Erfüllung von Ansprüchen der nachhaltigen Entwicklung eine nicht ausreichende Bedingung darstellt, und wo sogar gleichzeitig Aktivitäten auftreten, welche nicht einmal diese Ansprüche erfüllen. Die Möglichkeit der Beseitigung dieses Problems könnte durch den Ankauf dieser Immobilien durch den Staat und/oder durch die Einführung von Äquivalenten für die Immobiliennutzer für Verluste in Folge von begrenzter Immobiliennutzung erreicht werden. Die Regel der nachhaltigen Entwicklung (ausgewogene Land- und Forstwirtschaft) würde eine sehr wichtige Rolle in Bezug auf Nationalparks und Naturschutzreservate spielen, wenn sie radikal verstanden und im Rahmen ihrer Isolierung gesehen werden würde. Das würde den Schutz vor Einflüssen externer Faktoren, wie intensive Land- und Forstwirtschaft, zulassen.

Zwischen den Formen des Naturschutzes ist der Kontext der nachhaltigen Entwicklung in Landschaftsparks am sichtbarsten vertreten. Diese Form des Schutzes in Polen entspricht flächenmäßig dem Gebiet der gesamten geschützten Landschaft in Deutschland. Ziel der Gründung von solchen Parks ist es, die Natur-, Kultur- und historischen Werte unter den Umständen einer rationellen Wirtschaft zu erhalten und verbreiten. Ackerland, Waldgebiete und andere Immobilien, welche sich innerhalb der Landschaftsparks befinden, werden zum Wirtschaften überlassen.⁸ Aus den angeführten Notizen resultiert eindeutig, dass auf diesen Gebieten die wirtschaftlichen Aktivitäten des Menschen mit den Ansprüchen des Schutzes von Natur-, Kultur- und historischen Werten der Umwelt harmonisiert werden sollten. Man kann also annehmen, dass es hierbei um die praktische Einführung der Nachhaltigkeitsregel der Entwicklung geht. Für die Landschaftsparks ist das ein besonders wichtiges Postulat, da sie zu den wichtigsten Naturgebieten gehören, auf welchen wirtschaftliche Aktivitäten des Menschen auftreten.

Die Möglichkeiten und Beschränkungen der Nutzung dieser Regel wurden am Beispiel der Landschaftsparks in Großpolen, welche sich auf einem Gebiet von 1.720 km² ausbreiten – dies entspricht ca. 6 % des Gebietes der ganzen Woiewodschaft –, beurteilt. Man kann folgende gemeinsame Natur- und Wirtschaftskennzeichen dieser Gebiete erkennen:⁹

⁸ Art. 24, Gesetz 1 und 2 vom 16. Oktober 1991 über den Naturschutz.

⁹ MIZGAJSKI: 1996.

- In eindeutiger Mehrheit liegen sie im Bereich der letzten Vereisung, dadurch haben sie eine vielfältige, nacheiszeitliche Beschaffenheit und es treten hier viele Seen und eine mosaikartige Geländedenutzung mit großem Waldanteil auf;
- Auch wenn sie in unterschiedlicher Entfernung zur großen Städten liegen, befinden sie sich stets außerhalb der städtischen Zonen, welche sich entlang von Hauptstraßen ausdehnen;
- Auf den Gebieten von Parks mangelt es an größerer Industrie mit überlokaler Bedeutung, mit Ausnahme des Glaswerkes in Sierakowo;
- Es dominiert hier Boden mit niedriger und mittlerer Qualität, wodurch diese Gebiete sich nicht durch intensive Landwirtschaft charakterisieren;
- Sie charakterisieren sich durch eine hohe Attraktivität in Bezug auf Touristik und Erholungszwecke;
- Die touristischen und Erholungswerte gehören zu den potenziellen Entwicklungsfaktoren dieser Gebiete.

Aus der statistischen Analyse geht hervor, dass Gemeinden, in deren Bereichen sich Landschaftsparks befinden, keinen hohen Grad an Wirtschaftsentwicklung besitzen. Sie zeichnen sich auch nicht negativ gegenüber den anderen wald- und landwirtschaftlichen Gebieten, welche außerhalb der Zonen mit hoher städtischer Entwicklung liegen, aus. Bei dem heutigen Stand der Technik kann man nicht über eine Determinierung von Wirtschaftsaktivitäten durch Umweltbedingungen sprechen. Jedoch führen ökonomische Faktoren zu einer Anpassung der menschlichen Tätigkeiten an die Voraussetzungen der Natur. Das gleichzeitige Auftreten von vielfältiger Grundbeschaffenheit, Wasserspeichern und einer Mosaikstruktur der Grundnutzung spielt die Hauptrolle bei der Beurteilung der Erholungswerte dieser Gebiete. Die Entfernung zu größeren Städten und Kommunikationswegen ist sehr wichtig in Bezug auf die Art und Intensität der Investitionen. Die Meinung, dass die wirtschaftlich-gesellschaftliche Lage der Landschaftsparks und nicht die rechtlichen Umweltregulierungen einen Haupteinfluss auf die Voraussetzungen der Natur hat, ist also vollkommen berechtigt.

An dieser Stelle sollte man zwischen den Begriffen der wirtschaftlichen Entwicklung und der zerstörerischen Wirtschaftsexpansion unterscheiden. Man spricht über eine wirtschaftliche Entwicklung, wenn die Wirtschaftsaktivität nicht mit einer Verringerung der Umweltqualität zusammenhängt. Anders ist es bei einer zerstörerischen Wirtschaftsexpansion. Dieser Begriff bedeutet einen wirtschaftlichen Zuwachs ohne Beachtung von möglichen ökologischen Folgen. In Bezug auf die Landschaftsparks musste man feststellen, dass die postulierten Begrenzungen kein Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung sind. Sie sollten aber eine Barriere

für die zerstörerische Wirtschaftsexpansion, also für die Ausbreitung von Wirtschaftsaktivitäten auf Kosten der Natur, bilden.

Die eingeführten Hindernisse und die wirtschaftlichen Folgen bezüglich der Bildung von Parks wecken ein besonderes Interesse der lokalen Bevölkerung. Als Hauptkriterium für die Hinderniswahl gilt die Vorbeugung der Degradierung der Werte, welche über die Attraktivität für Erholungs-, Kultur- und Bildungszwecke entscheidend sind. Die auftretenden Kontroversen, die mit der Durchführung der Verbote auf den geschützten Gebieten zusammenhängen, sind das Ergebnis der Versuche, die Verwaltung zu einer Abwendung von allgemeinen, im ganzen Land gültigen Regulierungen zu zwingen. Das wirtschaftliche Interesse wird über die möglichen negativen Langzeitwirkungen gestellt. In den Landschaftsparks Großpolens bestehen meistens folgende Hindernisse:

Verbote:

- Einfuhr von Objekten und Installation von Vorrichtungen, welche zu einer negativen Auswirkung auf die Umwelt und Landschaft führen könnten;
- Verlegung von Industrielinien, technischer Infrastruktur und Kommunikationswegen, welche keine lokale Bedeutung haben;
- Gewinnung von Mineralrohstoffen für nicht lokale Zwecke;
- Einführung von Veränderungen von Wasserverhältnissen mit einer negativen Wirkung auf die Umwelt;
- Zerstörung von Moor- und Torfgebieten;
- Durchführung von Tätigkeiten, welche zu einer Zunahme an Erosionsprozessen führen;
- Ausführung von Arbeiten, die zur einer Beschaffenheitsveränderung führen;
- Liquidierung der Bewaldung und Bepflanzung;
- Sammlung von Abfällen mit einer überlokalen Bedeutung;
- Gründung von größeren Erholungsgruppen;
- Nutzung von Motorgeräten;
- Anbringung von Werbe- und Informationstafeln.

Gebote:

- Benutzung von architektonischen Formen, die mit der Landschaft harmonisieren;
- Bepflanzung nur mit heimischen Arten;
- Schutz des Oberflächen- und Grundwassers vor Verschmutzungen;
- Führung einer Waldwirtschaft, welche ein Bestehen der Wälder und der Arten garantiert;
- Führung einer Landwirtschaft, welche nicht zur Verschlechterung der Bodenqualität führt;
- Erneuerung und Bewirtschaftung von geschädigten Gebieten;

- Kennzeichnung und Schaffung von einfachen Vorrichtungen zur Erleichterung der Heimatkunde.

Diese angeführte, für die Landschaftsparks Großpolens typische Zusammensetzung von Ver- und Geboten hat sich Anfang der 90er Jahre gebildet. Dies geschah in der Zeit, in der die meisten Parks gegründet und eingerichtet wurden. Bei der Analyse dieser Regeln stellt man fest, dass sie nicht viel mit der Nachhaltigkeitsregel der Entwicklung gemeinsam haben. Die in den Landschaftsparks existierenden Ver- und Gebote spiegeln die Existenz einer branchenabhängigen Einstellung zum Umweltschutz wider. Diese Einstellung konzentriert sich hauptsächlich auf die Folgen der menschlichen Aktivitäten in der Natur und empfindet den Naturschutz als ein abgesondertes Gebiet. Zur Realisierung dieser Ziele werden hauptsächlich Verwaltungsinstrumente, deren Effektivität begrenzt ist, angewendet. Gleichzeitig wird das Fehlen an Aktivitäten, welche die Vorbeugung eines negativen Einflusses der einzelnen Wirtschaftssektoren auf geschützte Werte in Betracht ziehen, deutlich. Die sektorale Einstellung, welche zu einer Verbreitung von nachhaltiger Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Erholung auf den Gebieten der Landschaftsparks führen würde, lässt die Schaffung von einer harmonischen Relation zwischen Wirtschaft, Natur und Landschaft zu.

Man kann also sagen, dass zur Beibehaltung von geschützten Werten in Landschaftsparks die Einführung der Nachhaltigkeitsregel der Entwicklung in ihrer radikalsten Form sehr bedeutsam wäre. Um dieses zu erreichen ist es nötig, die Bestimmungen bzgl. dieser Regel in neuen Umweltschutzgesetzen enger zu umschreiben. Die Landschaftsparks können zu eigenständigen Labors werden, in welchen neue Wege zur Harmonisierung von politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten mit der Einhaltung der Ausgeglichenheit von Natur und natürlichen Hauptprozessen, entwickelt würden.

In Polen existieren auch, außer den Gebietsformen, individuelle Formen des Umweltschutzes. Neben Naturdenkmälern gehören dazu ökologische Nutzgegenstände, naturlandschaftliche Gruppierungen und Dokumentationsstellen. Für die individuellen Formen wurde keine Vorgehensweise bei Schutzaktivitäten vorgesehen. Die für sie wichtigsten Bestimmungen sind die Eintragung in die Bewirtschaftungspläne und die Ausweisung der ökologischen Nutzung im Grundregister. In Polen unterliegt nur eine kleine Anzahl von Biotopen mit spontaner Fauna und interessanten Landschaftsformen dem individuellen Schutz, was aus einer Abneigung der Nutzer gegenüber der Abgabe von Immobilienrechten und einer zu niedrigen Entschlossenheit der Verwaltung resultiert. Diese beiden Faktoren kann man auf einen zu niedrigen Stand der gesellschaftlichen Einfühlsamkeit bei Umweltproblemen zurückführen. In dieser Situation ist

die Bedrohung der Eliminierung solcher Plätze sehr real, insbesondere bei guter Bodenqualität, wo schon jetzt nur eine kleine Anzahl von Bioarten existiert.

Diese „punktartigen“ Objekte bilden kleine „Inseln“ zwischen Acker-, Wald- und bebautem Land. In der Ökologie kennt man die These, welche besagt, dass je kleiner eine „Insel“ ist, desto größer sind die externen Einflüsse. Die Chancen der Erhaltung dieser für die Bio- und Geovielfältigkeit wichtigen marginalen Ökologie hängen von dem Gleichgewicht zwischen der Land-, Wald-, Kommunal- und Transportwirtschaft ab.

1.3.3 Weiterführende Literatur und Quellen

Gesetz 1 und 2 vom 16. Oktober über den Umweltschutz (Amtsblatt von 1991 Nr. 114, Pos. 492 mit späteren Änderungen).

Gesetz von 31. Januar 1980 über den Umweltschutz und -gestaltung (Amtsblatt von 1994 Nr. 49, Pos. 196 mit späteren Veränderungen).

INSTITUT FÜR DIE ÖKOENTWICKLUNG (Hrsg.): Die EU und der Umweltschutz. Ausgewählte Fakten und Bedenken, Warschau, 1998.

KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Gewässerschutz- und Hochwasserschutzrecht, Wiesbaden : Gabler, 2000.

KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Internationales Umweltrecht: Ein Vergleich zwischen Deutschland, Polen und Tschechien, Wiesbaden : Gabler, 1999.

MIZGAJSKI, A.: Die natürlich-geographischen Bedingungen der Wirtschaftssituation im Gebiet von Landschaftsparks Großpolens, Bulletin der Landschaftsparks Großpolens, 1996.

NATIONALER FUNDUS FÜR UMWELTSCHUTZ (Hrsg.): Landesstrategie und Vorgehensplan zum Schutz und rationeller Nutzung von biologischer Vielfalt, Warschau, 1998.

O. V.: Towards sustainability. A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development. ECSC-EEC-EAEC, Brussels-Luxemburg, 1993.

UMWELTMINISTERIUM (Hrsg.): 2. ökologische Staatspolitik-Projekt, Warschau, 2000.

1.4 Regelungen des Gebiets- und Artenschutzes sowie der Natur- und Landschaftspflege in der Tschechischen Republik

Milan Damohorský

1.4.1 Einführung und historische Entwicklung

Natur und Landschaft bilden zwei Grundbestandteile der Umwelt, die ursprünglich von dem Mensch völlig unbeeinflusst waren. Jedoch im Verlaufe der Jahrhunderte hat der Mensch auch in die Natur bzw. Landschaft immer mehr eingegriffen und dadurch diese beeinflusst und umgestaltet. Häufig handelt es sich um bedachte Eingriffe, die eine positive Auswirkung nicht nur auf den Mensch, sondern auch auf die Umwelt erbringen, oft geht es aber um ganz unüberlegte und ökonomisch und ökologisch völlig fragliche und strittige Eingriffe.

Die Bemühung um Naturschutz hat in Tschechien eine langjährige Tradition. Erste in Tschechien erklärte Naturschutzgebiete wurden schon im 19. Jahrhundert begründet und gehören dadurch zu den ältesten in Europa. Im Jahre 1838 wurden von dem Graf Georg Augustin Languet-Buquoy in Südschmrien auf dem Gebiet Neuburggebirge die Naturschutzgebiete Sophienurwald und Urwald Hohná Voda begründet und etwa zehn Jahre später erklärte Fürst Hans Schwarzenberg den Schutz für den Boubinurwald im Böhmerwald. Auch die Epoche der ersten Tschechoslowakischen Republik (1918-1938) zeichnete sich durch Bemühungen „um den Schutz von Natur- und Landschaftsdenkmälern und Schönheiten der Heimat“ aus. Ein Beispiel: Am Ende des Jahres 1933 wurde vom damaligen Ministerium für Schulwesen und Volksbildung eine ganze Reihe so genannter „Silvesternaturschutzgebiete“ festgelegt, die bis heute zu unseren wertvollsten Schutzgebieten gehören.

Zu kodifizierten Naturschutzrechtsregelungen ist es aber erst nach dem Zweiten Weltkrieg gekommen, und zwar mit dem Gesetz Nr. 40/1956 Sb. über den staatlichen Naturschutz. Diese Rechtsvorschrift hat - für die damalige Zeit sehr komplex und progressiv - speziellen Naturschutz, besonders Gebiets- und Artenschutz, reguliert. Teile des Gesetzes wurden häufig novelliert. Die wichtigste Novellierung stellt das Gesetz von 1986 dar, dem der Beiname „Sanktionsnachtrag“ gegeben wurde. Diese Novellierung beinhaltet Sanktionen für Ordnungswidrigkeiten der Bürger und rechtswidriges Verhalten von Organisationen im Bereich des Naturschutzes. Das Gesetz über den staatlichen Naturschutz wurde mit einer einzigen Verordnungsreihe eingeführt, die fortlaufend ab 1956 bis zu den achtziger Jahren herausgegeben wurde. Diese Verordnungen regulieren zum Beispiel Einzelheiten des Schutzes der wildlebenden

Tierarten, sie enthalten eine Liste der geschützten Pflanzenarten, die Rechtsstellung der freiwilligen Mitarbeiter des staatlichen Naturschutzes (so genannte Konservatoren und Berichterstatter), oder Bedingungen des Schutzes der außerhalb von Wäldern gewachsenen Holzgewächse und die Voraussetzungen für außergewöhnliche Holzfällgenehmigungen. Diese Rechtsvorschriften haben sich jedoch nacheinanderfolgend rechtlich und fachlich schnell überholt, aber lange Zeit gab es in der Politik keinen Willen, sie wesentlich zu novellieren oder mit neuen Rechtsregelungen zu ersetzen.

Alle Naturschutzvorschriften bis zum Jahre 1989 hatten jedoch ein erhebliches Grunddefizit. Sie haben den Naturschutz nur als „speziellen Schutz der ausgewählten sehr wertvollen oder bedrohten Arten“ aufgefasst. Ein Herantreten zur Natur und Landschaft als komplexes System fehlte völlig und in keiner Bestimmung wurde der Bedarf des Erhaltens der ganzen stabilisierenden und ökologischen Funktion der Natur und Landschaft erklärt.

1.4.2 Geltende Regelungen des Natur- und Landschaftsschutzes in der Tschechischen Republik

Die gegenwärtig geltende Rechtsregelung bildet das Natur- und Landschaftsschutzgesetz Nr. 114/1992 Sb. in der Fassung seiner späteren sieben Teilnovellierungen (weiter nur „Naturschutzgesetz“). Dazu wurde eine Verordnung des Umweltministeriums Nr. 395/1992 Sb. angenommen und darauf aufbauend einige Dutzend untergesetzliche allgemein verbindliche Rechtsvorschriften erlassen, durch die die einzelnen Sonderschutzgebiete in bestimmte Schutzkategorien eingeteilt wurden.

Für die Tschechische Republik geht auch eine ganze Reihe von Verpflichtungen aus dem Beitritt zu bedeutenden internationalen Abkommen hervor, insbesondere das Ramsar-Übereinkommen über Feuchtgebiete, die internationale Bedeutung als Biotop für Wasservögel haben, das Washingtoner-Abkommen CITES über internationalen Handel mit bedrohten wildlebenden Tier- und Pflanzenarten, das Bonner-Abkommen über den Schutz der wildlebenden Wandertierarten, das Berner-Abkommen über den Schutz der europäischen Fauna und Flora und Naturstandorte oder auch das Biodiversitäts-Abkommen, Fledermausschutz-Abkommen sowie das Übereinkommen zum Schutz der kulturellen und natürlichen Welterbschaft UNESCO.

1.4.3 Grund der Naturschutzrechtsregelung

Das Naturschutzgesetz kennt zwei Grundarten des Schutzes, und zwar den allgemeinen Schutz und den Sonderschutz, und weiter zwei Grundformen des Schutzes – den Gebietschutz (Flächenschutz) und den Artenschutz (Einzelheitsschutz). Die Kombination beider Arten bzw. Formen des Schutzes findet ihren Ausdruck in konkreten Kategorien der Schutzgegenstände, Rechtsbegriffen sowie in Schutzmaßnahmen.

1.4.3.1 Allgemeiner Schutz

Der allgemeine Schutz wird mit der Bemühung, minimale Rechtsregime zu gewähren und dadurch die Ökostabilität der Natur und Landschaft sicherzustellen, geführt. Eine besonders wichtige Rolle in diesem Kontext spielen die Gebietssysteme der ökologischen Stabilität, die umweltbedeutenden Landschaftselemente und der allgemeine Genofondsschutz.

Die Gebietssysteme der ökologischen Stabilität der Landschaft (weiter nur „Systeme“) sind wechselseitig durchgestaltete Komplexe der naturgemäßen bzw. auch abgeänderten, jedoch naturnahen Ökosysteme, die das Naturgleichgewicht erhalten. Sie sind aus so genannten Biozentren und Biokorridoren gebildet und werden auf lokaler, regionaler und überregionaler Ebene getrennt betrachtet. Ihre Bestimmung und Auswertung führen die zuständigen Raumplanungsbehörden und Naturschutzbehörden in Zusammenarbeit mit den Wasserwirtschafts-, Bodenschutz- und Forstwirtschaftsbehörden durch. Für die einzelnen Systeme werden Pläne, Projekte und Maßnahmen ausgearbeitet.

Pläne dienen als Unterlagen für die Ausarbeitung anderer Planungsdokumentationsarten, z. B. für die Raum-, die Forstwirtschafts-, die Wasserwirtschaftsplanungsdokumentation und andere Naturschutz- und Landschaftswiederherstellungsdokumentationen. Projekte dienen als unabdingbare Unterlagen für die Durchführung der Grundstücksherrichtungen (Flurbereinigung). Lokale Systeme werden von den zuständigen Gemeindebehörden verarbeitet und bewertet, auf der regionalen Ebene machen es die Kreisämter (bzw. Bezirksämter) und auf der überregionalen Ebene, mit Zuständigkeit für das Territorium der gesamten Tschechischen Republik, das Umweltministerium und das Ministerium für Gebietsentwicklung.

Während die Systeme Rechtsmittel des Allgemeinschutzes bilden, der eher dynamisch konzipiert wird, weil auch die umfangreiche Schaffung der neuen Naturkomplexe vorausgesetzt wird, bilden umweltbedeutende Landschaftselemente (weiter nur „Landschaftselemente“) vielmehr Konservierungsrechtsmittel statischer Natur des Schutzes der umweltbedeutenden

Landschaftsbestandteile und Strukturen. Aus dem Rechtsstandpunkt kann man die Landschaftselemente hinsichtlich ihrer Entstehung in zwei Kategorien unterteilen, und zwar in auf Grund des Gesetzes entstehende Landschaftselemente (ex lege) und in auf Grund der Registrierung entstehende Landschaftselemente. Das Gesetz legt direkt fest, was Landschaftselemente sind: alle Wälder, Torfmoore, Wasserläufe, Teiche, Binnenseen und Auen. Andere geomorphologische und ästhetisch wertvolle Landschaftsbestandteile können als Landschaftselemente in speziellen Verwaltungsverfahren registriert werden. Solche Landschaftselemente sind z. B. Feuchtgebiete, Grasheide, Feldrain, Fundorte von Mineralien und Gesteinen, naturgemäße Felsgebilde, bzw. auch historische Stadtparks und historische Gärten. Beide Kategorien der Landschaftselemente werden in Registern gespeichert und in Karten eingetragen.

Für alle Landschaftselemente gilt das gleiche Grundrechtsregime, sie können nur genutzt werden, aber sie dürfen nicht beschädigt oder zerstört werden. Ihre Wiederherstellungsfähigkeit darf nicht verletzt werden und es darf nicht zur Gefährdung oder zur Abschwächung ihrer Stabilisationsfunktion kommen. Zu den Eingriffen, die diese Gefahr darstellen könnten, ist das Subjekt, das solche Eingriffe durchführen will, verpflichtet, sich die verbindliche Zustimmung der Naturschutzbehörde zu beschaffen. Eingriffe, die ohne verbindliche Rechtsstellungnahme oder im Widerspruch zu ihr durchgeführt werden, haben Sanktionen zur Folge.

Systeme und Landschaftselemente werden durch den allgemeinen Gebietsschutz der „freien Landschaft“ ergänzt. Der allgemeine Artenschutz bildet die Bestimmung § 5 des Naturschutzgesetzes, die festlegt, dass alle Pflanzen- sowie Tierarten gegen Zerstörung, Beschädigung, Sammlung oder Fangjagd, welche zur Bedrohung der Arten oder zu ihrer Degeneration oder zum Untergang der Population bzw. zur Zerstörung ihres Ökosystems führen können, geschützt sind. Weitere Bestimmungen regulieren besonders Bedingungen und Beschränkungen der planmäßigen Ausbreitung der nicht ursprünglichen Arten (bzw. ihres Aussetzens in die „freie Landschaft“).

Der allgemeine Grundnaturschutz wird weiter mit der Rechtsregelung für außerhalb von Wäldern gewachsene Holzgewächse (Holz und Busch), der Bestandteile der unbelebten Natur (Höhle und paläontologischer Fund) und für den Schutz des Landschaftsbildes ergänzt.

Der Schutz der außerhalb von Wäldern gewachsenen Holzgewächse bezieht sich auf alle Holzgewächse, die auf keinen Forstgrundstücken wachsen oder keinen strengeren Schutz gemäß den Bestimmungen des Sonderteils des Naturschutzgesetzes (wie z. B. Gedenkbaum oder

sonstige geschützte Pflanzenarten) genießen. Das Rechtsregime geht von drei Grundprinzipien des Schutzes aus:

1. Holzgewächse sind vor der Beschädigung und Zerstörung geschützt.
2. Pflege von Holzgewächsen (Pflege und Unterhaltung) ist die Verpflichtung jedes Eigentümers.
3. Fällen der Holzgewächse ist nur auf Grund einer Verwaltungsbewilligung zulässig.

Aus dem dritten Prinzip sind drei aus dem Bedarf der Praxis hervorgegangene Ausnahmen zulässig. Eine Bewilligung wird nicht benötigt zum Fällen der Holzgewächse auf Grundstücken, die im Eigentum von natürlichen Personen stehen und wenn es sich um einen Baum mit einem Umfang des Baumstammes bis zu 80 Zentimeter handelt (Messung in der Höhe des Stammes 130 Zentimeter von Baumsohle) oder um einen Strauch (Stock), der über eine zusammenhängend bewachsene Fläche von bis zu 40 m² verfügt. Berechtigung zum Fällen ohne Bewilligung aber mit Anzeigepflicht hat jeder, wenn durch das Fällen Gefahren für Leben und Gesundheit von Menschen abgewendet werden können (resultierend aus dem schlechten Zustand der betreffenden Holzgewächse). Eine Pflicht der vorherigen Anzeige haben Personen, die die Holzgewächse aus Züchtungsgründen fällen wollen oder die Fällung gemäß von Sondervorschriften durchführen möchten (z. B. Beseitigung von Hindernissen aus dem Flussbett und vom Ufer zur Hochwasservorsorge). In diesen Fällen hat jedoch die Naturschutzbehörde die Berechtigung, solches Fällen zu beanstanden bzw. zu beschränken oder zu verbieten, falls dieser Eingriff den Anforderungen des Holzgewächseschutzes oder dem Umfang der Sondergenehmigung widerspricht.

Zur Sicherstellung einer genügenden Menge an gesunden Holzgewächsen in der freien Landschaft hat die Naturschutzbehörde auch die Möglichkeit, dem Eigentümer anzuordnen, die Holzgewächse, die mit schweren und epidemiologischen Krankheiten angesteckt sind, zu fällen. Ähnlich kann die Naturschutzbehörde in der Bewilligung die angemessene Ersatzanpflanzung und die nachfolgende Pflege der neuen Holzgewächse auf demselben oder auf einem anderen Grundstück im Kataster der Gemeinde anordnen.

Der Schutz der unbelebten Natur besteht in der Verankerung der Pflichten für Subjekte, die bei ihren Tätigkeiten auf Höhlen oder paläontologische Funde stoßen. Solche Funde sind der zuständigen Verwaltungsbehörde zu melden. Die Naturschutzbehörde stellt den Fundwert fest und stellt seinen weiteren Schutz sicher.

Von ästhetischen Werten geht der Gedanke des Landschaftsbildschutzes aus. Zu diesen Werten gehört die Natur-, Kultur- oder Geschichtscharakteristik eines bestimmten Ortes (Gebietes). Zur Platzierung und Genehmigung der Bauten sowie zu anderen Tätigkeiten, die das Landschaftsbild nachhaltig verändern könnten, wird die Zustimmung der Naturschutzbehörde dringend nötig. In der Praxis wird diese Bestimmung oft beim Hochbau oder bei Werbungstafeln (billboard) usw. angewendet. Gebiete, die nicht besonders gemäß der Bestimmungen über den Gebietschutz im Sonderteil des Naturschutzgesetzes geschützt sind, kann das Kreis- bzw. Bezirksamt mit den allgemein verbindlichen Rechtsvorschriften zum Naturpark erklären. Als Naturpark sind gegenwärtig in Tschechien mehr als einhundert Gebiete festgelegt, die zusammen fast 8 % des staatlichen Territoriums einnehmen. Zum Hauptinhalt des Schutzes gehören Verordnungen zur vollen oder teilweisen Bausperre in Naturparks.

1.4.3.2 Sonderschutz der Natur und Landschaft

Sondergebietsschutz wird mit dem repräsentativen Netz der besonders schutzwürdigen Gebiete sichergestellt. Das Naturschutzgesetz hat folgende Kategorien:

- a) Nationalpark,
- b) Landschaftsschutzgebiet,
- c) Nationales Naturschutzgebiet,
- d) Naturschutzgebiet,
- e) Nationales Naturdenkmal,
- f) Naturdenkmal.

Gebiete unter a) und b) werden auch als Großflächengebiete bezeichnet, weil sie zehn bis hundert km² einnehmen. Andere schutzwürdige Gebiete werden als Kleinflächengebiete bezeichnet, weil sie von einem bis ein paar hundert Hektar einnehmen können.

Das Naturschutzgesetz beinhaltet die allgemeine Charakteristik der verschiedenen Kategorien. Gemäß der Bedeutung des geschützten Interesses wird die Schutzstrenge und die Kompetenz der zur Erklärung bzw. Aufhebung der Kategorie und Erteilung der Ausnahme aus den Schutzbedingungen der zuständigen Behörde abgestuft. Allgemein gilt, dass die Gebiete in der Kategorie „National“ wesentlich strenger geschützt werden. Bei einzelnen Kategorien der Schutzgebiete sind so genannte Grundschutzbedingungen festgestellt, die im System der Verbote von bestimmten Eingriffen oder Tätigkeiten beruhen. Diese Tätigkeiten kann man legal nur im Fall der Erteilung der Genehmigung von der zuständigen Naturschutzbehörde durchführen. Weitere so genannte nähere Schutzbedingungen für konkrete Schutzgebiete kann die zuständige Naturschutzbehörde laut dem spezifischen Bedarf der Rechtsvorschrift, mit dem

das Schutzgebiet begründet ist, bestimmen. Diese Bedingungen beinhalten Verzeichnisse der Tätigkeiten, die man nur mit der vorherigen Zustimmung der zuständigen Naturschutzbehörde durchführen kann.

Die Tschechische Republik hat gegenwärtig vier Nationalparks: Das Riesengebirge, den Böhmerwald, das Thayatal und die Tschechische Schweiz. Hinzu kommen 24 Landschaftsschutzgebiete. In der Kategorie Denkmal und Schutzgebiet werden schon mehr als 1.700 Kleinflächengebiete geschützt. In der Qualität des Schutzgebietsnetzes gehört die Tschechische Republik zu den führenden Nationen in Europa. Das ist das Ergebnis der langjährigen und beharrlichen Anstrengung und Arbeit vieler professioneller sowie freiwilliger Naturschützer.

Fachliche Naturschutzorganisationen, wie die Natur- und Landschaftsschutzagentur der Tschechischen Republik und ihre fachlichen Arbeitsstellen erarbeiten schrittweise für alle Schutzgebiete so genannte Pflegepläne. Diese Pläne beinhalten Anweisungen für die Regulation der natürlichen Entwicklung und der Tätigkeiten der Bevölkerung, besonders im Hinblick auf die Durchführung von Eingriffen in bestimmten Sonderschutzgebieten. Sie werden auf die Dauer von zehn Jahren genehmigt, und sie werden als verbindliche Unterlage für andere Arten der Planungsdokumentationen, besonders für Forstwirtschaftspläne und Raumplanungen, genutzt.

Alle Schutzgebiete sind im Gelände markiert, und zwar auf den Zugangswegen mit dem Staatswappen der Tschechischen Republik. Die Grenzen der Kleinflächengebiete werden überdies mittels so genannter roter Streifenmarkierung auf Grenzbäumen oder Pfählen kenntlich gemacht.

Die physische Pflege der Schutzgebiete wird weiterhin mit einem dichten Netz aus touristischen Wanderwegen und Naturlehrpfaden sowie mit verschiedenen Kultur- und Volksbildungseinrichtungen ergänzt. Diese Installationen haben nicht nur eine Lehraufgabe sondern auch eine wichtige Vorsorge- und Schutzfunktion.

Der Sondergebietsschutz wird durch den Sonderartenschutz ergänzt, der im vierten Teil des Gesetzes reguliert wird. Seltene Tier- und Pflanzenarten genießen erhöhten und speziellen Schutz, wobei sie in folgende Kategorien eingeteilt werden:

- a) kritisch bedroht,
- b) stark bedroht und

c) bedroht.

Diese Unterteilung geht von den internationalen naturwissenschaftlichen Roten Büchern und der Roten Liste der kritisch bedrohten Arten aus. Es ist verboten, auf irgendeine Weise in die natürliche Entwicklung der Arten einzugreifen. Zu diesem Verbot kann man jedoch Ausnahmen erteilen. Artenschutz jedoch verliert seine Auswirkung, falls er nicht mit dem konsequenten Gebietsschutz, konkret der Biotope der seltenen Arten, ausgeübt und verbunden wird.

Mit der Kulturdenkmalpflege hängen die Gedenkbäume sehr eng zusammen. Als Gedenkbaum kann man einen bedeutenden Baum, eine Baumgruppe oder eine Allee erklären. Es ist verboten, sie zu vernichten, zu beschädigen oder anders in ihrer naturgemäßen Entwicklung zu stören. Zu ihrer Pflege ist es nötig, eine Zustimmung der Naturbehörde, die den Gedenkbaum erklärt hat, zu erhalten. Gedenkbäume werden gemäß dem Naturschutzgesetz von Gemeindebehörden erklärt. Gedenkbäume sind auch mit dem kleinen Staatswappen markiert. Gegenwärtig sind in Tschechien mehr als einige tausend Gedenkbäume, besonders alte Eichen und Linden, als geschützt erklärt.

1.4.3.3 Rechtsmittel zum Schutz der Natur

Zur Sicherstellung des effektiven Schutzes der einzelnen Objekte kennt das Naturschutzgesetz verschiedene Rechtsmittelgruppen. Dazu gehören folgende Rechtsmittel:

- a) administrativ-rechtliche Mittel,
- b) ökonomische Mittel,
- c) konzeptionelle und planmäßige Mittel und Mittel der Teilnahme der Öffentlichkeit und
- d) Sanktionsmittel.

a) Administrativ-rechtliche Schutzmittel

Zu diesen Rechtsmitteln gehören: 1. Ausnahmen, 2. Bewilligungen, 3. Zustimmungen (bzw. verbindliche Rechtsstellungen), 4. Äußerungen und 5. Verträge; Es geht um die Eingriffe der Staatsverwaltungsbehörden im Bereich des Naturschutzes in Entscheidungsprozesse. Die Rechtsnorm bestimmt die Grundverpflichtung bzw. Beschränkungen und Verbote in Bezug zum Naturschutz und geht von der Voraussetzung ihrer allgemeinen Einhaltung aus. Das Gesetz ermöglicht auch Abweichungen, welche aber an die oben genannten administrativen Handlungen angeknüpft sind. Das Naturschutzgesetz bestimmt auch 6. Besserungsmaßnahmen, die bei der Verletzung der Rechtsvorschriften und bei Verursachung der Natur- und Landschaftsbenachteiligung auferlegt werden können.

b) Ökonomische Schutzmittel

Die Naturschutzrechtsregelung beinhaltet im Gegensatz zu den anderen Umweltschutznormen, die die Umweltbestandteile schützen, kein Naturgüternutzungsentgelt. Eine ökonomische Stimulierung wird im Naturschutzgesetz nur mit der Bestimmung des § 69 (Finanzbeitrag) berücksichtigt. Der Finanzbeitrag kann dem Eigentümer, der seine Grundstücke nicht intensiv ausnutzt, bestimmte Finanzverluste ausgleichen. Der Finanzbeitrag kann auch solchen Subjekten zu Gute kommen, die fortwährend zum Naturschutz beitragen. Der Finanzbeitrag ist aber kein Rechtsanspruch.

c) Konzeptionelle und planmäßige Mittel und Mittel der Teilnahme der Öffentlichkeit

Zu diesen Schutzmitteln gehören z. B. die Regulierung der Bewegung in Schutzgebieten oder in der freien Landschaft, das Recht auf freien Zugang zu Umweltinformationen, Pflegepläne über besonders geschützte Gebiete, Rettungsprogramme der bedrohten und besonders schutzwürdigen Arten sowie die Rechtsfragen der Wissenschaft und der internationalen Zusammenarbeit.

Zu den wichtigsten demokratischen Rechtsmitteln der Bürgerschaft gehört die Möglichkeit der Bildung ökologisch orientierter Vereinigungen, die unter bestimmten Bedingungen mit der Rechtsstellung des Verfahrensteilnehmers an Verhandlungen bestimmter Naturschutzangelegenheiten teilnehmen können. Eine weitere Form der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Naturschutz bildet die Ausübung der Funktion der Naturwache. Auch die Gemeinden haben relativ starke Möglichkeiten, ihre Rechte zu schützen, weil sie automatisch ex lege bei den Verfahren, in denen sie direkt als Verwaltungsbehörden nicht entscheiden, Teilnehmer sind.

d) Sanktionsmittel

In Rahmen der so genannten Deliktsverantwortlichkeit (für Ordnungswidrigkeiten von natürlichen Personen oder für Verwaltungsdelikte von juristischen Personen und Unternehmen) werden bei der Verletzung der gesetzlich festgestellten Verpflichtungen die Sanktionen reguliert, und zwar für Ordnungswidrigkeiten eine Geldstrafe bis zu 50.000 Kronen und für Verwaltungsdelikte bis 1 Million Kronen. Bei sehr schwerwiegenden Handlungen könnte auch die Strafverantwortlichkeit gemäß dem Strafgesetzbuch angewendet werden.

Mit dem Regress für jedwedes Delikt wird keine Umweltverlustverantwortlichkeit, d. h. Schadensverantwortung oder Verantwortlichkeit für ökologische Benachteiligung sowie keine Berechtigung der Naturschutzbehörde als Besserungsmaßnahme rechtswidrig ausgeübte stö-

rende Tätigkeit zu verbieten oder rechtswidrig im Besitz befindliche Exemplare von Tieren oder Pflanzen zu konfiszieren, angegriffen.

1.4.4 Naturschutzverwaltungsbehörden

Zur Sicherstellung aller aus dem Naturschutzgesetz folgenden Aufgaben wird das System der Naturschutzverwaltungsbehörden gebildet und zwar:

- a) Lokalbehörden - Gemeinden (besonders zuständiger Gemeindebehörden),
- b) Regionalbehörden - I. allgemeine - Umweltreferate der Bezirksämter,
II. spezielle - 1. Verwaltungsbehörde der Nationalparks,
2. Verwaltungsbehörde der Landschaftsschutzgebiete,
- c) Zentralbehörden - I. Umweltministerium,
II. Tschechische Umweltinspektion.

Im 6. Teil des Naturschutzgesetzes sind ausführlich die Kompetenzen und Befugnisse der einzelnen Verwaltungsbehörden festgesetzt. Bei ihrer Bestimmung gilt das allgemeine Prinzip, dass das Gesetz ausdrücklich (taxativ) Kompetenzen der lokalen und zentralen Behörden festgesetzt hat. Regionalbehörden haben dann so genannte Restkompetenzen (negativ begrenzte), also sie entscheiden alles, was den lokalen oder zentralen Behörden ausdrücklich nicht anvertraut wurde. Für das Territorium der Nationalparks und der Landschaftsschutzgebiete ist die jeweilige Verwaltungsbehörde zuständig. Für die Naturparks bzw. die Landschaftsschutzgebiete und für die übrigen Territorien der Bezirke sind die Bezirksämter zuständig.

1.4.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die Rechtsregelungen des Natur- und Landschaftsschutzes in der Tschechischen Republik sind gegenwärtig auf relativ sehr hohem Niveau. In einigen Gebieten werden sogar die Anforderungen der EU übertroffen (z. B. Artenschutz, Feuchtgebietsschutz). Es wird aber nötig, den Natur- und Landschaftsschutz immer im engen Zusammenhang mit der Ausnutzung anderer Rechtsmittel, besonders mit der Raumplanung, der Umweltverträglichkeitsprüfung und mit der Durchsetzung des Rechtsschutzes der anderen Umweltbestandteile, zu verwenden.

Im Rahmen der intensiven Vorbereitungen auf den Beitritt der Tschechischen Republik zur EU wird auch eine größere Novellierung des Naturschutzgesetzes vorbereitet, und zwar besonders hinsichtlich der Sicherstellung der Hauptanforderungen aus den Richtlinien der EU, vor allem aus dem Bereich Vogel- und Habitatsschutz. Diese Novellierung muss jedoch erst angenommen werden und tritt voraussichtlich erst Ende des Jahres 2001 in Kraft.

1.4.6 Weiterführende Literatur und Quellen

ČEŘOVSKÝ, J.; DAMOHORSKÝ, M.: Rukověť ochránce přírody, III. díl, Ministerstvo kultury v SZN Praha 1988 (Handbuch des Naturbeschützers).

DAMOHORSKÝ, M.: Máme nový zákon, Veronika Brno, č.4/1992, str. 1-8 (Wir haben ein neues Naturschutzgesetz).

DAMOHORSKÝ, M.: Nový slovenský zákon o ochraně přírody a krajiny, Ochrana přírody 6/1995, str.210-213 (Slowakisches Naturschutzgesetz).

DAMOHORSKÝ, M.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Eko č.2/1993 (Bericht über das Natur- und Landschaftsschutzgesetz).

DROBNÍK, J.; DAMOHORSKÝ, M.: Zákoný k ochraně životního prostředí a předpisy související - Texty s úvodními komentáři, 3. vydání, Praha, Beck 1999 (Umweltschutzgesetze und zusammenhängende Vorschriften - Texte mit Vorworten).

Gesetz Nr. 40/1956 Sb. über den staatlichen Naturschutz.

KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Gewässerschutz- und Hochwasserschutzrecht, Wiesbaden : Gabler, 2000.

KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Internationales Umweltrecht: Ein Vergleich zwischen Deutschland, Polen und Tschechien, Wiesbaden : Gabler, 1999.

Natur- und Landschaftsschutzgesetz Nr. 114/1992 Sb.

PEKÁREK, M. ET AL.: Zákon o ochraně přírody a krajiny - Komentář, nakladatelství Iuridica Brunensia Brno 1995 (Kommentar zum Natur- und Landschaftsschutzgesetz).

PEKÁREK, M. ET AL.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související - komentované znění, Právnická fakulta MU v Brně, 2000 (v tisku) (Natur- und Landschaftsschutzgesetz und zusammenhängende Vorschriften - Kommentar).

STREJČEK, J.; KUBÍKOVÁ, J.; KRÍŽ, J.: Chráníme naši přírodu, SPN Praha 1982 (Wir schützen unsere Natur).

Verordnung des Umweltministeriums Nr. 395/1992 Sb.

VESELÝ, J. ET AL.: Ochrana československé přírody a krajiny (I. a II. díl), nakladatelství ČSAV, Praha 1954 (Natur- und Landschaftsschutz in Tschechoslowakei).

1.5 Die Beschränkung des Eigentums aus Gründen des Naturschutzes in Tschechien

Jaroslav Drobník

1.5.1 Einleitende Begriffsbestimmungen

Die Regelung des Naturschutzrechtes, die in Tschechien das Natur- und Landschaftsschutzgesetz Nr. 114/1992 Sb. enthält, beinhaltet zahlreiche Rechtsbestimmungen, welche die Eigentümer, besonders Grundstückseigentümer, verpflichten, im Interesse der Erhaltung und Verbesserung des Zustandes der Natur und der Landschaft, etwas zu dulden, zu unterlassen oder zu leisten. Diese Beschränkungen des Eigentumsrechtes folgen aus a) direkt ex lege, wobei die konkrete Verpflichtung ausdrücklich im entsprechenden Artikel des Gesetzes aufgeführt ist, b) ex actu, aus der auf Grund des Gesetzes getroffenen Entscheidung der zuständigen Naturschutzbehörde, oder c) ex contractu, aus der Vereinbarung zwischen der zuständigen Naturschutzbehörde und dem Grundstückseigentümer.

Es gibt verschiedene Beschränkungen des Eigentumsrechtes, von unterschiedlichem Umfang und verschiedenen Intensitätsstufen. Sie befinden sich besonders in den Bestimmungen des Gesetzes, die zum so genannten Sonderschutz der Natur und der Landschaft gehören. Dabei handelt es sich um den Schutz der Natur in besonders geschützten Gebieten, den Schutz bedrohter Pflanzen- und Tierarten sowie um den Schutz der denkmalgeschützten Bäume. Sie befinden sich aber auch in Bestimmungen des Gesetzes, die den so genannten allgemeinen Natur- und Landschaftsschutz regulieren.

Die meisten Verpflichtungen und die daraus folgenden Eigentümer- bzw. Grundstücksmiet-Beschränkungen werden im Gesetz festgelegt. Sie sind so konkret, dass der Adressat direkt im Gesetz die Information, wie er sich zu verhalten hat, findet. In anderen Fällen werden die Verpflichtungen allgemein durch Gesetze festgestellt und nachfolgend mit Entscheidungen der zuständigen Naturschutzbehörde konkretisiert, und zwar so, dass sie den Bedingungen der konkreten Fälle entsprechen.

Manche Verpflichtungen bedeuten eine Einschränkung des Eigentumsrechtes bei der jeweiligen Bodennutzung. Sie beschränken besonders die Intensität der Landwirtschaftsproduktion oder der Forstbewirtschaftung. Andere Verpflichtungen beschränken oder schließen sogar die Möglichkeit der jeweiligen Bodennutzung, z. B. mit dem Verbot der Bebauung des Grund-

stückes oder dem Verbot der Veränderung der landwirtschaftlichen Grundstücksart (Bodenkultur), aus. Zu welchen Eigentumsrechtsbeschränkungen es gemäß dem Natur- und Landschaftsschutzgesetz kommen kann, deutet die folgende Zusammenstellung der wichtigsten Beschränkungen an.

1.5.2 Duldungsverpflichtung

Die Verpflichtung des Eigentümers ex lege, etwas zu dulden, besteht insbesondere darin, den Zutritt der zuständigen Mitarbeiter der Naturschutzbehörde auf seinem Grundstück zu dulden. Diese Mitarbeiter sind berechtigt, während der Durchsetzung der aus den Gesetzen folgenden Aufgaben fremde Grundstücke zu betreten. Dabei sind sie verpflichtet, diese Grundstücke möglichst schonend zu behandeln. Der Eigentümer hat kein Recht auf Entschädigung für das Betreten seines Grundstückes, aber er könnte den Ersatz des entstandenen Schadens gegen den Staat geltend machen.

Aus einer anderen Bestimmung des Gesetzes geht hervor, dass die Grundstückseigentümer verpflichtet sind, Eingriffe zur Verbesserung des Zustandes der Natur und der Landschaftsumgebung zu dulden. Die Gemeinden und der Staat als Grundstückseigentümer sind unter gesetzlichen Bedingungen verpflichtet, den freien Durchgang durch ihre Grundstücke zu dulden.

1.5.3 Unterlassungsverpflichtung

Die Verpflichtung des Eigentümers, etwas zu unterlassen, ist im Bereich des Naturschutzes die häufigste Beschränkung des Eigentumsrechtes. Sie kommt überwiegend in Rechtsbestimmungen vor, welche die Verwaltung der schutzwürdigen Gebiete, einschließlich der Nationalparks, regulieren. Aus verständlichen Gründen findet man die meisten dieser Beschränkungen in den Schutzbestimmungen der Nationalparks und der Nationalnaturschutzgebiete, in denen die Bestimmungen am strengsten sind. Davon leitet man einige gleiche oder ähnliche Beschränkungen in den Schutzbestimmungen der Landschaftsschutzgebiete und der Naturschutzgebiete ab. Die Schutzbestimmungen und daraus folgende Beschränkungen des Eigentumsrechtes auf dem Territorium der nationalen Naturdenkmäler, aber auch der Naturparks und vorübergehend geschützter Flächen, die zum allgemeinen Naturschutz gehören, setzt die zuständige Naturschutzbehörde, die diese Fläche für schutzwürdig erklärt hat, fest.

Die wichtigste Verpflichtung des Eigentümers, etwas zu unterlassen, ergibt sich aus dem Bewirtschaftungsverbot der Grundstücke mit Methoden, die den Einsatz intensiver Technologien

erfordern. Es handelt sich besonders um Mittel und Tätigkeiten, welche wesentliche Änderungen in der biologischen Vielfalt, Struktur und Funktion der Ökosysteme verursachen, oder die Oberfläche des Bodens unumkehrbar beschädigen könnten. Diese Beschränkung bezieht sich auf die Nationalparks, auf die erste und zweite Zone des Landschaftsschutzgebietes, auf die nationalen Naturschutzgebiete sowie auf sonstige Naturschutzgebiete. Es wird nicht ausgeschlossen, dass die Naturschutzbehörde, die für die Verwaltung der anderen gesetzlich angeführten Schutzgebiete zuständig ist, ähnliche Beschränkungen festsetzen kann.

Auf dem Gebiet der ersten Zone der Nationalparks sowie der Landschaftsschutzgebiete sind die Eigentümer verpflichtet, jede Änderung der Struktur und der Fläche der Bodenkultur, falls sich diese Änderung nicht aus dem Pflegeplan des Schutzgebietes ergibt, zu unterlassen. Solche Grundstücke dürfen auch nicht gedüngt werden.

In allen bedeutsameren Schutzgebieten ist es verboten, den Zustand der Umwelt im Widerspruch zur ihren Schutzbedingungen zu verändern. Die Wälder in Nationalparks und nationalen Naturschutzgebieten gehören zur Kategorie „Wälder mit Sonderbestimmung“ mit spezifischen Vorschriften zur wirtschaftlichen Nutzung. In diesen Wäldern ist es nur möglich mit der Zustimmung der Naturschutzbehörde Maßnahmen gegen Schädlinge und in sonstigen außerordentlichen und unvorhergesehenen Situationen durchzuführen.

Bei anderen Verboten, die den Eigentümer in der Änderung der bisherigen Nutzungsart des Grundstückes beschränken, geht es besonders um Verbote der Bebauung, der Verbreitung von geografisch nicht angestammten Pflanzen- oder Tierarten, des Campierens sowie Lagerfeuerentfachens, Verboten von Auto- und Motorradrennfahrten, usw.

Da es in einzelnen Fällen durch diese Verbote zu schwerwiegenden Konflikten mit anderen öffentlichen Interessen kommen könnte, gibt das Natur- und Landschaftsschutzgesetz der Naturschutzbehörde die Rechtsbefugnis, Ausnahmen nur unter der Voraussetzung, dass ein anderes öffentliches Interesse das Naturschutzinteresse nachvollziehbar übersteigt, zu bewilligen. Auf den Territorien der Nationalparks und der Landschaftsschutzgebiete darf diese Ausnahme nur vom Umweltministerium erteilt werden.

Die Pflicht des Eigentümers, etwas zu unterlassen, betrifft auch Tätigkeiten, die ohne Bewilligung der zuständigen Naturschutzbehörde nicht durchgeführt werden dürfen. Dazu gehört z. B. das Roden außerhalb von Wäldern gewachsener Holzgewächse, bestimmte Tätigkeiten und Eingriffe in Zonen schutzwürdiger Gebiete oder in die Schutzzonen denkmalgeschützter

Bäume sowie ähnliche Tätigkeiten. Die Eigentümerverpflichtung, etwas zu unterlassen, beinhaltet auch das Gesetz über den Schutz von bedrohten Pflanzen- und Tierarten.

1.5.4 Handlungsverpflichtung

Konkrete Eigentumsrechtsbeschränkungen dahingehend, etwas zu leisten, sind im Gesetz selten zu finden. Sie können jedoch besonders im Rahmen der Maßnahmen zur Beseitigung von Folgen unerlaubter Tätigkeiten durch eine Entscheidung der zuständigen Naturschutzbehörde begründet werden. Zu den Leistungspflichten ex lege gehört z. B. die Pflege der Holzgewächse durch den Eigentümer. Mit der Entscheidung der Naturschutzbehörde kann dem Eigentümer eine Pflicht zur Ersatzbepflanzung und nachfolgenden Pflege von Holzgewächsen sowie die Übertragung bedrohter Pflanzenarten auf ein anderes Grundstück auferlegt werden.

Im Teil über allgemeinen Pflanzen- und Tierschutz beinhaltet das Gesetz eine Bestimmung, die alle Personen (d. h. auch Grundstückseigentümer) verpflichtet, bei der Ausführung von land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeiten bzw. Bauarbeiten, Maßnahmen zu ergreifen, um eine übermäßige Zerstörung von Pflanzen, eine Verletzung oder Tötung von Tieren und eine Zerstörung von Biotopen zu vermeiden.

1.5.5 Gesetzliche Grundlagen

Spezielle Aufmerksamkeit gebührt der Gesetzesbestimmung, die Eigentumsrechtsbeschränkungen im Naturschutz in Form von Vereinbarungen zwischen der Naturschutzbehörde und dem Eigentümer des betreffenden Grundstücks erlauben. Diese Möglichkeit existiert bei der Erklärung von Naturschutzgebieten, Naturdenkmälern und denkmalgeschützten Bäumen, einschließlich ihrer Schutzzonen. Solche Abkommen ermöglichen es, die Durchführung der Grundstückspflege zur Verbesserung des Naturzustandes sicherzustellen. In diesen Fällen wird das Abkommen mit dem Eigentümer anderen möglichen Lösungen vorgezogen. Kann es jedoch nicht abgeschlossen werden, dann hat die Naturschutzbehörde die Möglichkeit, dem Eigentümer bestimmte Handlungen per Erlass vorzuschreiben.

Eingriffe in das Eigentumsrecht sind nur im Rahmen des Grundgesetzes der Tschechischen Republik möglich. Das betrifft auch die Eigentumsrechtsbeschränkung im Interesse des Naturschutzes. Deshalb ist es wichtig, die zuständigen Bestimmungen des Natur- und Landschaftsschutzgesetzes mit den Bedingungen, unter denen das Grundgesetz der Tschechischen Republik die Eingriffe in das Eigentumsrecht gestattet, zu vergleichen.

Gemäß des Artikels 11 Absatz 3 der Verfassungsurkunde der Grundrechte und Grundpflichten, die einen Bestandteil des Grundgesetzes bildet, ist das Eigentumsrecht verbindlich und darf nicht zur Benachteiligung der Rechte anderer Subjekte missbraucht oder im Widerspruch mit dem gesetzlich geschützten allgemeinen Interesse verwendet werden. Die Durchsetzung des Eigentumsrechts darf ferner die menschliche Gesundheit, die Umwelt und die Natur nicht über ein gesetzlich festgelegtes Maß gefährden. Dieser Artikel ist nicht nur die Grundlage für die Beschränkung des Eigentumsrechts im Interesse des Schutzes der Rechte anderer Subjekte, sondern er bildet auch die Grundlage für Gesetze, welche die Grundrechte des Eigentümers beschränken und seine Verpflichtungen regulieren. Die Hauptdirektive zielt auf die Beschränkung der Nutzungsrechte des Eigentümers im Interesse des menschlichen Gesundheitsschutzes sowie des Natur- und Umweltschutzes ab.

1.5.6 Offene juristische Fragen

Die zusätzliche Bestimmung des Artikels 11 Absatz 4 der Verfassungsurkunde bestimmt die Bedingungen, unter denen es möglich ist, eine Aufhebung oder Zwangsbeschränkung des Eigentumsrechts durchzuführen. Zwingende Voraussetzungen dafür sind:

1. Der Vorgang geschieht im öffentlichen Interesse,
2. auf Grund eines Gesetzes und
3. mit Ersatz.

Das Natur- und Landschaftsschutzgesetz erfüllt vorbehaltlos die Bedingungen 1. und 2., da alle gesetzlichen Bestimmungen zur Eigentumsrechtsbeschränkung Willensäußerungen der Öffentlichkeit auf dem Gebiet des Naturschutzes sind. Die Einhaltung der dritten Bedingung – die Beschränkung des Eigentumsrechts nur mit Ersatz – ist jedoch zweifelhaft.

Zur Aufklärung dieser Problematik ist es nötig anzuführen, dass das Natur- und Landschaftsschutzgesetz in den Jahren 1990-1992 gebildet wurde, also in der Zeit, als der Privatisierungsprozess in Tschechien am Anfang stand. Zu dieser Zeit überwog noch das Staatseigentum. Darüber hinaus unterlag die absolute Mehrheit aller Grundstücke, d. h. einschließlich privater Grundstücke, der Nutzung von staatlichen landwirtschaftlichen Einheitsgenossenschaften, Produktionsgenossenschaften und staatlichen Forstwirtschaftsbetrieben. Die Ersatzfrage für Eigentumsrechtsbeschränkungen war in dieser Situation nicht aktuell. Es handelte sich meistens nur um Beschränkungen des Eigentumsrechts des Staates oder der Subjekte, welche die Grundstücke mit staatlicher Erlaubnis bewirtschafteten. Erst mit Änderung der Bodeneigentumsverhältnisse und mit der Beschränkung des staatlichen Anteils an der Landwirtschaft entstand die Frage für den Ersatz aus auferlegten Beschränkungen des Eigentumsrechts.

Erste Andeutungen der neuen Herangehensweise zur Lösung der Frage des Ersatzes für Beschränkungen des Eigentumsrechts offenbarte das Gesetz Nr. 334/1992 Sb. zum Schutz der landwirtschaftlichen Bodenfonds. Die zuständige Bodenschutzbehörde ist demnach berechtigt, Eigentümern oder Mietern, denen Maßnahmen zum Bodenschutz auferlegt wurden, eine Kostenerstattung oder Verlustkompensation zu gewähren. Mit dem Waldgesetz Nr. 289/1995 Sb. wurde später auch den Eigentümern von Wäldern, deren Rechte zur forstwirtschaftlichen Nutzung dieser Wälder eingeschränkt wurden, ein Ersatzanspruch eingeräumt. Dieser Anspruch bezieht sich auch auf Wälder in Sonderzonen, wie z. B. Nationalparks. Außerdem haben die Eigentümer einen Ersatzanspruch auf die Kosten, die bei der Durchführung der von der Staatsverwaltungsforstbehörde auferlegten Maßnahmen entstehen. Das Gesetz Nr. 14/1998 Sb., welches das Wassergesetz novellierte, gewährt dem Eigentümer von Liegenschaften, die sich in Schutzzonen um Wasserquellen befinden, Ersatzanspruch für nachgewiesene Gebrauchsbeschränkungen.

Das Natur- und Landschaftsschutzgesetz erwähnt einen finanziellen Ersatzanspruch nur im Bezug auf Benachteiligungen, die dem Eigentümer oder Mieter des Grundstückes aus der Nutzungsbeschränkung von vorübergehend geschützten Flächen entstehen. Einen Geldbeitrag, aber keinen Benachteiligungs- oder Kostenersatz, könnte der Eigentümer oder der Mieter erhalten, falls er auf Grund des Abkommens mit der Naturschutzbehörde auf eine bestimmte Tätigkeit verzichtet oder Tätigkeiten im Interesse der Verbesserung von Umwelt und Natur durchführt.

Daraus folgt, dass die Frage des Ersatzes für Beschränkungen des Eigentumsrechts im geltenden Natur- und Landschaftsschutzgesetz unzureichend reguliert ist. Die Regelungen des Ersatzrechtes in anderen Gesetzen deuten jedoch an, dass in der tschechischen Legislative schon eine Wende auf diesem Gebiet in Aussicht steht. Es besteht Hoffnung, dass dieser Trend auch in die Rechtsregelungen der Eigentumsrechtsbeschränkungen im Rahmen des Naturschutzes durchdringt. Es wird aber bestimmte Probleme mit der Festsetzung der Eingriffe in das Eigentumsrecht geben. Je nach dem Ausmaß des Eingriffes wird sich der Ersatzanspruch herleiten.

Die tschechische Legislative hat bis jetzt keine hinreichenden Erfahrungen, und deshalb ist es wünschenswert, Erkenntnisse auch aus der Legislative anderer Staaten, in denen diese Fragen schon gelöst wurden, zu gewinnen.

Aus den bisherigen Betrachtungen geht hervor, dass Ersatz nur in den Fällen gezahlt wird, bei denen die Beschränkung der Grundstücksnutzungsmöglichkeiten zu einer Verringerung der

Einnahmen aus der wirtschaftlichen Nutzung führen, und wenn bestimmte Pflichten erhöhte Kosten verursachen. Falls das Eigentumsrecht nur dadurch beschränkt wird, dass es unmöglich ist, Änderung der jeweiligen Grundstücksnutzung durchzuführen (z. B. Änderung von Agrarboden in Baugrund), dann ist dieser Eingriff in das Eigentumsrecht nicht mit einem Ersatzanspruch verbunden. Es gibt zahlreiche Gründe, die dafür sprechen, die gegenwärtige Grundstücksnutzung nicht zu ändern. Eine Änderung der Grundstücksnutzung ist daher immer bei der zuständigen Behörde anzuzeigen.

Neben der Beschränkung des Eigentumsrechts spricht man von einer Entziehung des Eigentumsrechts, wenn der Eigentümer keine Möglichkeit hat, das Grundstück zu nutzen. Das Natur- und Landschaftsschutzgesetz ermöglicht die Entziehung des Eigentumsrechts bzw. die Enteignung der Liegenschaft zu Schutzzwecken. Bei diesen Eingriffen hat der betreffende Eigentümer immer einen finanziellen Ersatzanspruch. Falls der Eigentümer, dem die Enteignung der Liegenschaft im Interesse der Naturschutzsicherstellung droht, einen anderen Ersatz als Geld wünscht, muss er anstatt der Enteignung die Übertragung der Liegenschaft in das Eigentum des Staates verlangen. Auf Grund des Vertrages kann ihm als Ersatz auch eine andere Liegenschaft zur Verfügung gestellt werden.

Bei dem Thema der Eingriffe in das Grundstückseigentumsrecht ist es wichtig anzuführen, dass der Staat bei unbebauten Flächen auf Territorien von Nationalparks, nationalen Naturschutzgebieten und nationalen Naturdenkmälern das Vorkaufsrecht besitzt. Eigentümer dieser Grundstücke sind verpflichtet, falls sie das Grundstück verkaufen wollen, es der zuständigen Naturschutzbehörde anzubieten. Wenn diese auf das Angebot innerhalb von 60 Tagen keine positive Antwort gibt, ist der Eigentümer berechtigt, das Grundstück einem anderen Interessenten zu verkaufen.

Im Bereich des Naturschutzes spielt der Grundstückseigentümer eine wichtige Rolle. Die Eigentümer und Mieter gehören zu den Hauptadressaten, an die sich die Vorschriften des Naturschutzes richten. Mittels Gesetzen ist es möglich, sie zur Pflichterhaltung zu zwingen. Es ist aber besser, diese Personen zur freiwilligen Einhaltung des Naturschutzes zu überzeugen. Ein wichtiges Werkzeug dazu ist die Schaffung von ökonomischen Anreizen für den Naturschutz, um den Eigentümer zum umweltbewussten Handeln anzuregen. Solche Pläne und die Realisation von großen und kleinen Naturschutzprojekten sind aber von einem ausreichenden Etat für den Umweltschutz abhängig.

1.5.7 Weiterführende Literatur und Quellen

- AUTORENKOLLEKTIV: Umweltrecht, 2. Teil, Masarykuniversität in Brünn, Brünn 1998.
- ČEŘOVSKÝ, J. - DAMOHORSKÝ, M.: Rukověť ochránce přírody, III. díl, Ministerstvo kultury v SZN Praha, 1988 (Handbuch des Naturbeschützer).
- DAMOHORSKÝ, M.: Máme nový zákon, Veronika Brno, č.4/1992, str. 1-8 (Wir haben ein neues Naturschutzgesetz).
- DAMOHORSKÝ, M.: Nový slovenský zákon o ochraně přírody a krajiny, Ochrana přírody 6/1995, S. 210-213 (Slowakisches Naturschutzgesetz).
- DAMOHORSKÝ, M.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Eko Nr. 2/1993 (Bericht über das Natur- und Landschaftsschutzgesetz).
- DROBNÍK, J. - DAMOHORSKÝ, M.: Zákony k ochraně životního prostředí a předpisy související - Texty s úvodními komentáři, 3. vydání, Praha, Beck 1999 (Umweltschutzgesetze und zusammenhängende Vorschriften - Texte mit Vorworten).
- Gesetz Nr. 40/1956 Sb. über den staatlichen Naturschutz.
- KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Gewässerschutz- und Hochwasserschutzrecht, Wiesbaden : Gabler, 2000.
- KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Internationales Umweltrecht: Ein Vergleich zwischen Deutschland, Polen und Tschechien, Wiesbaden : Gabler, 1999.
- Natur- und Landschaftsschutzgesetz Nr. 114/1992 Sb.
- PEKÁREK, M. ET AL.: Zákon o ochraně přírody a krajiny - Komentář, nakladatelství Iuridica Brunensia Brno 1995 (Kommentar zum Natur- und Landschaftsschutzgesetz).
- PEKÁREK, M. ET AL.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související - komentované znění, Právnická fakulta MU v Brně, 2000 (im Druck) (Natur- und Landschaftsschutzgesetz und zusammenhängende Vorschriften - Kommentar).
- STREJČEK, J.; KUBÍKOVÁ, J.; KŘÍŽ, J.: Chráníme naši přírodu, SPN Praha 1982 (Wir schützen unsere Natur).
- Verordnung des Umweltministeriums Nr. 395/1992 Sb.
- VESELÝ J. ET AL.: Ochrana československé přírody a krajiny (I. a II. díl), nakladatelství ČSAV, Praha 1954 (Natur und Landschaftsschutz in Tschechoslowakei).

1.6 Delikthaftung im Natur- und Landschaftsschutz in der Tschechischen Republik

Vojtěch Stejskal

1.6.1 Gang der Untersuchung

Zweck dieses Beitrages ist es, die Grundlagen der geltenden Rechtslage der Delikthaftung im Natur- und Landschaftsschutz in der Tschechischen Republik zu behandeln. Das Regime der Deliktverantwortung (Delikthaftung) im Natur- und Landschaftsschutz gehört zu den Rechtsmitteln, die zur Sicherstellung und Realisierung des allgemeinen und speziellen Natur- und Landschaftsschutzes bestimmt sind. Es bildet einen Bestandteil der allgemeinen ökologisch-rechtlichen Haftung, die außer der Verantwortung für rechtswidriges Verhalten (Deliktverantwortung) auch die Verantwortung für Umweltverluste umfasst. In der allgemeinen Ebene versteht man unter dem Begriff „Deliktverantwortung“ im Wesentlichen die Sekundärpflicht jedes Subjektes (Person), die negativen Folgen seines widerrechtlichen Verhaltens zu tragen. Das Subjekt hat mit dem rechtswidrigen Verhalten seine ursprüngliche Pflicht, die entweder aus dem Gesetz folgt, durch eine Entscheidung des Verwaltungsamtes bestimmt oder durch eine Gerichtsentscheidung festgesetzt wird, verletzt. Die Rechtsregelung des Naturschutzes beinhaltet viele Pflichten, die eingehalten werden müssen. Sie verpflichtet im Interesse der Erhaltung sowie der Verbesserung des Zustandes der Natur und der Landschaft etwas zu dulden, zu unterlassen oder zu leisten.

1.6.2 Deliktarten und Subjekte der Deliktverantwortung im Natur- und Landschaftsschutz

Die Deliktverantwortung im Natur- und Landschaftsschutz beruht auf den gleichen Prinzipien wie die allgemeine Deliktverantwortung. Falls es zu Abweichungen in einigen Rechtsfragen kommt, werden Regelungen in Abhängigkeit des zu schützenden Gegenstandes aktiv. Es ist nötig hervorzuheben, dass auch die Deliktverantwortung im Naturschutz die subjektive und objektive Verantwortung unterscheidet, was eine grundsätzliche Bedeutung für die praktische Anwendung der Deliktverantwortung hat. Während es bei der subjektiven Deliktverantwortung um Verantwortung für Verschulden geht (hier ist es unabdingbar dem Täter das Verschulden nachzuweisen), handelt es sich bei der objektiven Deliktverantwortung um eine Verantwortung für Folgen aus der Rechtsverletzung ohne Rücksicht auf ein Verschulden.

Die Rechtstheorie klassifiziert die Deliktarten aus dem Gesichtspunkt der Intensität des geschützten Interesses. In Übereinstimmung mit der Klassifizierung im Bereich der Deliktverantwortung im Naturschutz unterscheidet man: 1) Ordnungswidrigkeiten natürlicher (physischer) Personen, wobei es nötig ist, ein vorsätzliches oder fahrlässiges Verschulden dem Täter nachzuweisen; 2) Verwaltungsdelikte juristischer Personen und Unternehmer (physische Person bei Ausübung ihrer Unternehmertätigkeit), wobei es sich um eine absolute Verantwortung für Folgen aus der Rechtsverletzung handelt, ohne Rücksicht auf ein Verschulden und 3) Straftaten, wobei es notwendig ist, ein vorsätzliches oder fahrlässiges Verschulden dem Täter nachzuweisen. Straftaten sind das gesellschaftlich schwerwiegendste rechtswidrige Verhalten. Die Deliktverantwortung im Naturschutz wird: a) bei Straftaten im Strafgesetz Nr. 140/1961 Sb., in der Fassung seiner späteren Änderungen, b) bei Ordnungswidrigkeiten der natürlichen Personen im Ordnungswidrigkeitengesetz Nr. 200/1990 Sb., im Natur- und Landschaftsschutzgesetz Nr. 114/1992 Sb. und im Gesetz Nr. 16/1997 Sb., über Ein- und Ausfuhrbedingungen von bedrohten wildlebenden Tier- und Pflanzenarten und über weitere Maßnahmen zum Artenschutz (im Folgenden: „Gesetz über den Handel mit bedrohten Arten“), und c) bei Verwaltungsdelikten der juristischen Personen und Unternehmer im Natur- und Landschaftsschutzgesetz Nr. 114/1992 Sb. und im Gesetz Nr. 16/1997 Sb., über den Handel mit bedrohten Arten, geregelt.

Subjekte machen sich des rechtswidrigen Verhaltens schuldig, wenn sie die Rechtsverpflichtung verletzt haben, und die Rechtsordnung ihnen die Rechtsfähigkeit zur Deliktverantwortung einräumt. Das tschechische Naturschutzrecht unterscheidet, genau wie die allgemeine Rechtsregelung, folgende Subjekte der Deliktverantwortung: 1. natürliche Personen, 2. juristische Personen (ohne Rücksicht darauf, ob deren Tätigkeit auf Gewinnerzielung abzielt) und 3. Unternehmer, bei denen es nötig ist zu beweisen, dass diese physischen Personen bei der Ausübung ihrer Unternehmertätigkeit und im direkten Zusammenhang damit das rechtswidrige Verhalten (Delikt) begangen haben. Die einzelnen Subjekte haben eine unterschiedliche Rechtsstellung und daraus folgt ein unterschiedliches Regime der Durchführung der Deliktverantwortung. Bei Straftaten, bei denen das verantwortliche Subjekt eine physische Person ist, gibt es keine Rücksicht darauf, ob es ein Unternehmer ist oder nicht. Deshalb ist es unmöglich, Strafrechtsmaßnahmen auf juristische Personen anzuwenden, sondern nur auf einzelne natürliche Personen, die im Arbeitsverhältnis zur juristischen Person stehen. Nach Auflegung einer Geldstrafe zu Lasten der juristischen Person für ein Verwaltungsdelikt wird die strafrechtliche Verantwortung der natürlichen Person, die im Arbeitsverhältnis zur juristischen Person steht, nicht ausgeschlossen.

1.6.3 Verfahren, Sanktionen und Organisation der Verwaltung

Die Ausübung der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Deliktverantwortung im Natur- und Landschaftsschutz wird allgemein auf das Umweltministerium, die Bezirksämter, die Gemeinden und die tschechische Umweltspektion sowie auf die Verwaltungsbehörden der einzelnen Nationalparks und Landschaftsschutzgebiete übertragen. Sanktionen für Ordnungswidrigkeiten können von den Gemeindeämtern, der tschechischen Umweltspektion, den Bezirksämtern, den Naturschutzwachen (nur Geldstrafen am Tatort) sowie auf dem Gebiet der Nationalparks und der Landschaftsschutzgebiete von den Verwaltungsbehörden der einzelnen Nationalparks und Landschaftsschutzgebiete auferlegt werden. Sanktionen für Verwaltungsdelikte werden von den oben genannten Verwaltungssubjekten, mit Ausnahme der Naturschutzwachen, auferlegt. Das Gesetz Nr. 16/1997 Sb. über den Handel mit bedrohten Arten beinhaltet spezielle Regelungen, wonach Sanktionen von der tschechischen Umweltspektion, den Bezirksämtern und den Verwaltungsbehörden der einzelnen Nationalparks und Landschaftsschutzgebiete auferlegt werden. Im Umweltstrafrecht werden die Strafen für Straftaten immer von einem Gericht auferlegt. Im Falle eines Verfahrens über Ordnungswidrigkeiten oder eines Verwaltungsdelikts gilt das Spezialitäts- bzw. Subsidiaritätsprinzip. Im Naturschutzverfahren wird hinsichtlich der Rechtsnachfolge der einzelnen Gesetze bei Ordnungswidrigkeiten erst das Naturschutzgesetz bzw. das Gesetz über den Handel mit bedrohten Arten verwendet. Falls die Maßnahmen in diesen Gesetzen nicht genügend reguliert werden, verwendet das Verwaltungsamt das Ordnungswidrigkeitengesetz und subsidiär das Verwaltungsordnungsgesetz Nr. 71/1967. Bei Verwaltungsdelikten wird primär ein spezielles Gesetz und subsidiär das Verwaltungsordnungsgesetz angewendet. Die Straftaten werden gemäß dem Strafverfahrensgesetz Nr. 141/1960 Sb., in der Fassung seiner späteren Änderungen, das nicht nur Gerichtsverfahren, sondern auch Untersuchungen von Straftaten beinhaltet, abgehandelt.

Als Sanktion wird im Falle der Ordnungswidrigkeiten und Verwaltungsdelikte im Naturschutz ausschließlich die Geldstrafe verhängt. In Strafverfahren werden am häufigsten Freiheitsstrafen oder Geldstrafen auferlegt. In Frage kommt auch ein Verbot bestimmter Tätigkeiten bzw. die Auferlegung des Vollzuges von gemeinnützigen Arbeiten z. B. im Naturschutz.

Bei rechtswidrigem Verhalten natürlicher Personen (Straftaten und Ordnungswidrigkeiten) gilt das Konsumptionsprinzip, d. h. das Prinzip der Sanktionsauferlegung gemäß der gravierendsten Straftatbestände, falls der Täter mehrere Delikte begangen hat. Dieses Prinzip gilt nicht bei Verwaltungsdelikten von juristischen Personen und Unternehmern. Wenn diese Subjekte mit ihrem Verhalten oder Handlungen Bestimmungen von mehreren Gesetzen ver-

letzen, werden ihnen die Sanktionen mit selbstständigen Entscheidungen von mehreren zuständigen Naturschutzbehörden auferlegt. In der Naturschutzpraxis gibt es die häufige Erscheinung, dass der Täter mit seinem Verhalten oder Handlungen mehr Delikte begangen hat, z. B. Abfallablagerung bei Trinkwasserquellen im Naturschutzgebiet.

Bei Ordnungswidrigkeiten von natürlichen Personen gilt das Prinzip „ne bis in idem“, also ein Doppelregressverbot. Das Verwaltungsamt hebt seine rechtskräftige Entscheidung über die Ordnungswidrigkeiten auf, falls es feststellt, dass die Person für dieselbe Tat schon von einem anderen Gericht rechtskräftig verurteilt oder nach der Anklage freigesprochen wurde.

1.6.4 Beziehungen zu anderen Formen der ökologisch-rechtlichen Haftung

Mit dem Regress für ein jeweiliges Delikt wird nicht die Umweltverlustverantwortung, d. h. die Schadensverantwortung oder Verantwortung für ökologische Benachteiligungen, angegriffen. Nehmen wir zum Beispiel ein Exemplar einer besonders schutzwürdigen Tierart. Wenn das Tier gefangengehalten wird, stellt es im rechtlichen Sinne eine Sache dar, und deshalb ist es Gegenstand der privatrechtlichen Beziehungen. Das Tier lässt sich besitzen, kaufen, verkaufen, gefangen halten usw. Falls jemand dem Tier durch Verletzung oder Tötung Schaden zufügt, dann ist er für den Schaden gemäß des § 415 und weiteren Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches Nr.40/1964 Sb. verantwortlich. Aber durch die Tötung sehr vieler Exemplare wildlebender und besonders schutzwürdiger Tierarten kann man ihre Ausrottung bewirken. Die daraus resultierende ökologische Benachteiligung wird besonders mit 1. der Restitution in den ursprünglichen Zustand (falls es möglich und zweckmäßig ist), 2. subsidiär mit Kompensationen, d. h. Ersatzleistungen für die Milderung der Folgen aus der Benachteiligung und 3. Wiedergutmachung der Benachteiligung in Form von Geldleistungen, wieder gutgemacht. Mit Auferlegung der Restitution in den ursprünglichen Zustand oder der Ersatzleistung wird die Schadensersatzpflicht und die Regressmöglichkeit für rechtswidriges Verhalten oder Handlungen (Straftaten, Verwaltungsdelikte oder Ordnungswidrigkeiten) nicht angegriffen.

1.6.5 Deliktverantwortung im Naturschutz hinsichtlich der Regelung des Verwaltungsrechts

Ordnungswidrigkeiten natürlicher Personen im Naturschutz werden im § 87 des Natur- und Landschaftsschutzgesetzes reguliert. Der Art und Weise der Handlungen zufolge kann man die Tatbestände in a) aktive Handlungen, die den Schutzgegenstand beschädigen, verletzen

oder gefährden und b) Nichteinhalten der gesetzlich auferlegten Pflichten, unterteilen. Man kann des weiteren folgende Unterteilungen vornehmen: 1) besonders schutzwürdige Gebiete, 2) denkmalgeschützte Bäume, 3) besonders schutzwürdige Pflanzenarten, 4) besonders schutzwürdige Tierarten, 5) außerhalb von Wäldern wachsende Holzgewächse, 6) paläontologische Funde, 7) umweltbedeutende Landschaftselemente, 8) Grotten, 9) zur Erklärung des Sonderschutzes vorbereitete Grundstücke, 10) besonders schutzwürdige Mineralien, 11) vorübergehend geschützte Flächen und 12) Arten, für die nach dem internationalen Abkommen der Handel verboten oder eingeschränkt ist.

Wichtige Bestimmungen beinhaltet das Gesetz im § 87 Abs. 3. Wer im besonders schutzwürdigen Gebiet bestimmte verbotene Tätigkeiten vornimmt oder Tätigkeiten ohne die notwendige Zustimmung der zuständigen Naturschutzbehörde verrichtet, handelt rechtswidrig und wird mit einer Geldstrafe geahndet. Die Tatbestände der Ordnungswidrigkeiten unterteilt das Gesetz in drei Gruppen. Gemäß dem § 87 Abs. 1 wird eine Geldstrafe bis zu 5.000,- Kč, nach dem Abs. 2 bis zu 10.000,- Kč und nach dem Abs. 3 bis zum 50.000,- Kč auferlegt. Gemäß dem Abs. 4 kann man für Ordnungswidrigkeiten im Bereich der besonders geschützten Tier- und Pflanzenarten, falls sie in einem besonders schutzwürdigen Gebiet begangen wurden, die doppelte Geldstrafe auferlegen. Die höchste Geldstrafe, die gemäß dem Natur- und Landschaftsschutzgesetz einer natürlichen Personen auferlegt werden kann, beträgt 100.000,- Kč (etwa 5.000 DM). Bei der Verhängung der Sanktionen ist im Natur- und Landschaftsschutzgesetz eine wesentliche Abweichung zu den anderen Umweltgesetzen festzustellen, mit der Ausnahme des Gesetzes über den Handel mit bedrohten Arten, denn die Auferlegung der Sanktionen ist obligatorisch.

Ordnungswidrigkeiten natürlicher Personen im Naturschutz werden auch im § 25 des Gesetzes über den Handel mit bedrohten Arten reguliert. Geldstrafen können für bestimmte Tatbestände gemäß dem Abs. 1 bis zu einer Höhe von 100.000,- Kč auferlegt werden. Gemäß dem Abs. 2 kann die Geldstrafe für die Bestrafung einer gleichen rechtswidrigen Handlung innerhalb von zwei Jahren bis zur doppelten Höhe, also 200.000,- Kč (etwa 10.000,- DM) betragen. Gegenstand des Schutzes gemäß dem § 25 bilden die Arten, deren Handel gemäß dem Washingtoner Abkommen über den internationalen Handel mit bedrohten Arten wildlebender Tiere und Pflanzen beschränkt oder ausgeschlossen ist. Die Rechtsregelung betrifft lebende oder tote Tiere und Pflanzen einschließlich ihrer Produkte und erkennbaren Bestandteile. Der Schutz des Washingtoner Abkommens sowie dieses Gesetzes besteht in der Beschränkung des internationalen Handels mit diesen Arten durch Genehmigungen und Bestätigungen, die zur Einfuhr, Ausfuhr, Reexport oder Gewinnung aus dem Meer notwendig sind.

Die Deliktverantwortung im Naturschutz betrifft auch andere Gesetze - nicht nur aus dem Bereich des Umweltrechtes. Zum Beispiel das Gesetz über die Raumplanung und Bauordnung ermöglicht die Verdopplung der oberen Grenze der Geldstrafe, falls die rechtswidrige Handlung ein Gebäude, das in der ersten Zone des Nationalparks oder Landschaftsschutzgebietes oder auf dem Gebiet der Nationalen Naturschutzgebiete oder des Nationalen Naturdenkmals errichtet wurde, darstellt. Verwaltungsdelikte juristischer Personen und Unternehmer beinhaltet das Natur- und Landschaftsschutzgesetz im § 88. Einige Tatbestände sind ähnlich konstruiert wie bei den Ordnungswidrigkeiten. Verwaltungsdelikte reguliert auch das Gesetz über den Handel mit bedrohten Arten im § 26. Eine Geldbusse wird für bestimmte Tatbestände bis zur Höhe von 1 Mio. Kč auferlegt und zwar mit einer dreijährigen Frist. Gemäß dem Gesetz über den Handel mit bedrohten Arten können Strafen für wiederholte Ordnungswidrigkeiten bis zur doppelten Höhe von 2 Mio. Kč (etwa 100.000 DM) auferlegt werden.

Während die Verantwortung für die Ordnungswidrigkeiten die subjektive Deliktverantwortung mit der Verantwortung für Verschulden ist, werden die Verwaltungsdelikte auf dem Prinzip objektiver Deliktverantwortung mit Verantwortung für die Folgen der Rechtsverletzung, ohne Rücksicht auf Verschuldung, abgebaut. Diese Verantwortung kann man nicht aufheben. Die Sanktion wird mit einer selbständigen Entscheidung auferlegt. Die Strafhöhe (immer Geldbusse) wird von einer ganzen Reihe von Umständen, deren Begutachtung nach freiem Ermessen der entscheidenden Naturschutzbehörde festgelegt wird, beeinflusst. Gemäß dem Naturschutzgesetz berücksichtigt die Naturschutzbehörde bei der Festsetzung der Strafhöhe nur Belange des rechtswidrigen Verhaltens und Handlungen, die zu einer Beeinträchtigung des Naturschutzes führen. Weiterhin sollte sie erwägen, ob der Täter noch vor der Auferlegung der Sanktion freiwillig eine Wiedergutmachung der Benachteiligung, die durch seine Handlung oder sein Verhalten verursacht wurde, angeboten hat. In diesem Zusammenhang muss auch untersucht werden, inwieweit der Täter versucht hat, die Spuren seines Delikts zu verwischen.

1.6.6 Deliktverantwortung im Strafrecht *de lege lata* und *de lege ferenda*

Das tschechische Strafgesetz hat keine speziellen Regelungen hinsichtlich der Straftaten im Bereich des Naturschutzes. In der Praxis werden die Straftatbestände der Umweltstraftaten angewendet. Je nach dem Grad der Komplexität in Beziehung zum Umweltschutz unterteilt man die Umweltstraftaten in: 1) spezielle, und zwar a) grundlegende – Umweltgefährdung und b) zusammenhängende – Tierquälerei, Wilddieberei, Ausbreitung ansteckender Krank-

heiten bei Tieren und Pflanzen, und 2) allgemeine, wobei es sich um solche Straftaten handelt, bei denen das Objekt des Schutzes nicht die Umwelt, sondern ganz andere Werte und Interessen der Öffentlichkeit, wie z. B. Gesundheit, Eigentum, Ordnung usw. sind. Im Rahmen dieser Tatbestände kann man aber auch der Umwelt und ihren Bestandteilen, wie z. B. Naturschutz, Schutz gewährleisten. Es handelt sich dabei besonders um Straftaten der allgemeinen Gefährdung, Sachbeschädigung, usw.

Der rechtswidrigen Handlung gegen die Natur am nächsten kann man die Straftat der Umweltgefährdung ansehen. Der Straftatbestand der Umweltgefährdung besteht in der vorsätzlichen oder fahrlässigen Verletzung der Umweltschutzrechtsvorschriften, z. B. Naturschutzgesetz, oder der Rechtsvorschriften über die Naturgütebewirtschaftung und die Umwelt mit der Gefahr der schwerwiegenden Beschädigung, bzw. wodurch es zur Verursachung erheblicher Umweltbenachteiligungen oder Umweltbenachteiligungen von großem Umfang kommt.

Es ist notwendig zu bemerken, dass oben genannte Bestimmungen des Strafgesetzes, die dem Umweltschutz und dadurch auch dem Naturschutz dienen sollten, in der Praxis nicht funktionieren, und ihre praktische Anwendung im Umwelt- und Naturschutz, hinsichtlich des Gebiets- sowie Artenschutzes, aus Gründen ihrer sehr breiten und nicht konkreten Definition, Unklarheit der Begriffe (z. B. schwerwiegende Umweltbeschädigung, erhebliche Umweltbenachteiligung oder Umweltbenachteiligung von großem Umfang) und Verweise auf andere Rechtsvorschriften, minimal ist.

De lege ferenda sollen im tschechischen Naturschutzstrafrecht primär folgende Fragen gelöst werden:

1. Im Zusammenhang mit dem Gesetz über den Handel mit bedrohten Arten und mit der Novellierung bestimmter Artikel des Naturschutzgesetzes, wird es notwendig, eine Strafschutzbestimmung im Strafgesetz zum Schutz der Tier- und Pflanzenarten, die durch internationale Abkommen (Washingtoner Abkommen) über den Handel mit bedrohten Arten geschützt sind, zu schaffen und zu regulieren. Ohne diese Schutzbestimmung wird die geltende Rechtslage im Gesetz über den Handel mit bedrohten Arten unfunktionell, und die praktische Anwendung des Gesetzes über die Straftaten zum Schutz der Arten vom Handel erschwert.
2. Als sehr notwendig erscheint die Schaffung der neuen Straftatbestände: Gefährdung der gemäß dem Naturschutzgesetz besonders schutzwürdigen Pflanzen- und Tierarten und Gefährdung der besonders geschützten Gebiete. Diese neuen Regelungen werden folgende Vorteile haben: a) Erhöhung der präventiven Sanktionsfunktion, b) Hervorhebung der Be-

deutung des Schutzes, c) Erhöhung der Effektivität der Gerichtsverfahren, d) Vereinfachung der Untersuchung der Taten bei konkreten Handlungen, e) Erleichterung des Beweisverfahrens (in der bisherigen Praxis war vor allem das Untersuchungsverfahren sehr kompliziert).

Naturschutz in besonders geschützten Gebieten sollte für den Staat Priorität haben, weil es sich um höchst wertvolle und erhaltenswerte Umweltbestandteile handelt, und deshalb muss ihre maximale Erhaltung für die zukünftigen Generationen sichergestellt werden.

1.6.7 Weiterführende Literatur und Quellen

ČEŘOVSKÝ, J.; DAMOHORSKÝ, M.: Rukověť ochránce přírody, III. díl, Ministerstvo kultury v SZN Praha, 1988 (Handbuch des Naturbeschützer).

DAMOHORSKÝ, M.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Eko Nr. 2/1993 (Bericht über das Natur- und Landschaftsschutzgesetz).

DROBNÍK, J.; DAMOHORSKÝ, M.: Zákony k ochraně životního prostředí a předpisy související - Texty s úvodními komentáři, Beck : Praha, 1999 (Umweltschutzgesetze und zusammenhängende Vorschriften - Texte mit Vorworten).

Gesetz Nr. 40/1956 Sb., über den staatlichen Naturschutz.

Natur- und Landschaftsschutzgesetz Nr. 114/1992 Sb.

PEKÁREK, M. ET AL.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související - komentované znění, Právnická fakulta MU v Brně, 2000 (v tisku) (Natur- und Landschaftsschutzgesetz und zusammenhängende Vorschriften - Kommentar).

STREJČEK, J.; KUBÍKOVÁ, J.; KŘÍŽ, J.: Chráňme naši přírodu, SPN Praha, 1982 (Wir schützen unsere Natur).

Verordnung des Umweltministeriums Nr. 395/1992 Sb.

VESELÝ, J. ET AL.: Ochrana československé přírody a krajiny (I. a II. díl), nakladatelství ČSAV, Praha 1954 (Natur und Landschaftsschutz in Tschechoslowakei).

1.7 Maßnahmen des Umweltschutzes in Tschechien

Svatava Havelková

1.7.1 Gesetzliche Grundlagen

Das Gesetz Nr. 114/1992 Sb. über Umwelt- und Landschaftsschutz beinhaltet eine ganze Reihe von konkreten legislativen Maßnahmen, die zum allgemeinen Schutz von Natur, Landschaft und ausgewählten Naturregionen dienen, also den regionalen Schutz und den Schutz ausgewählter Tier- und Pflanzarten - den sog. Artenschutz. Das Gesetz über Umwelt- und Naturschutz grenzt die Tätigkeiten aus, die man in der Natur selbst oder bei ihrer Nutzung nur dann ausüben kann, wenn man dazu eine Genehmigung besitzt. Beim Sonderschutz, also Gebiets- und Artenschutz, legt das Gesetz zum Zweck des Schutzes fest, welche Tätigkeiten in diesen ausgewählten Gebieten von Natur und Landschaft streng verboten sind. Als Ausnahmefälle zählen solche, bei denen das öffentliche Interesse über dem Interesse des Naturschutzes liegt. In diesem Beitrag werden einige ausgewählte gesetzliche Maßnahmen für Umwelt- und Landschaftsschutz und ihre Nutzung für Entscheidungen durch die für Naturschutz zuständigen Verwaltungsorgane vorgestellt. Dies wird am Beispiel von einigen Entscheidungen von Organen aus der Region Liberec demonstriert.

1.7.2 Das wesentliche Landschaftselement

Zu den Grundelementen des allgemeinen Umwelt- und Landschaftsschutzes zählt der Schutz von wesentlichen Landschaftspunkten (§ 3 b) Ges.). Ein wesentlicher Landschaftspunkt ist laut dem Gesetz ein ökologischer, geomorphologischer oder ästhetischer Landschaftsteil, welcher eine typische Struktur bildet und wichtig zur Erhaltung der natürlichen Stabilität ist. Die Landschaft dagegen grenzt das Gesetz (§ 3 k)) als einen Teil der Erdoberfläche mit einem charakteristischen Relief aus, welches aus funktionierenden und zusammengebundenen Ökosystemen und Zivilisationspunkten besteht. Zu wesentlichen Landschaftspunkten zählen laut dem Gesetz Wälder, Torfmoore, Gewässer, Teiche, Seen und Talflure. Zu weiteren wesentlichen Landschaftspunkten gehören auch andere wertvolle Landschaftsgebiete, die nach gesetzlichen Verfahren als wesentliche Landschaftspunkte vom Umweltschutzorgan registriert wurden. Es handelt sich hierbei um Präiegräser, Remisen, Reine, Dauergrasflächen, Rohstofffundgruben, Versteinerungen sowie künstliche und natürliche Felsgebilde. Zu den wesentlichen Landschaftspunkten gehören auch wertvolle Waldflächen und Gebiete von historischen Gärten und Parks. Der gesetzliche Schutz gilt für wesentliche Landschaftselemente aber auch für wesentliche Landschaftsteile. Das wesentliche Landschaftselement kann nur so genutzt

werden, dass sein Wiederaufbau nicht verhindert wird, und es nicht zu einer Verringerung seiner Stabilisierungsfunktion kommt. Wenn es zu Eingriffen kommt, die zu einer Zerstörung oder Verringerung seiner ökologischen Stabilisierungsfunktion führen könnten, muss sich der Verursacher um eine verbindliche obligatorische Stellungnahme des Umweltschutzorgans kümmern. Dabei wird laut dem Gesetz die Summe der unzulässigen Eingriffe berechnet, welche zu einer Beschädigung des wesentlichen Landschaftselements oder zur Verringerung seiner ökologischen Stabilisierungsfunktion geführt haben. Dazu zählen häufig Gebäudebau, Bepflanzung und Entwässerung von Grundstücken, Eingriffe in den Lauf der Flüsse und Sperren und die Rohstoffschöpfung (§ 4 Abs. 2 Ges.).

Das heißt, dass das Gesetz allen wertvollen Gebieten der Landschaft, die als wesentliche Landschaftsgebiete bestimmt oder als wesentliche Landschaftspunkte registriert wurden, einen großen und breiten Schutz garantiert. Jeder, der etwas vor hat, das zur Beschädigung, Bedrohung oder zur Verringerung der Stabilisierungsfunktion dieser Gebiete führen könnte, muss sich an das zuständige Umweltschutzorgan wenden und seine obligatorische Stellungnahme fordern. Für die meisten dieser Aktivitäten benötigt man noch eine Genehmigung von anderen Verwaltungsorganen, z. B. eine Baugenehmigung vom Bauamt oder eine Bergbaugenehmigung. Obwohl das Gesetz keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Ausgabe von diesen Genehmigungen, den obligatorischen Stellungnahmen und den Eingriffen in die wesentlichen Landschaftspunkte herstellt, halten diese anderen Verwaltungsorgane in der Praxis die obligatorische Stellungnahme des Umweltschutzorgans als untersuchte Entscheidung, ohne welche keine Genehmigung erteilt werden kann. Die Entscheidungspraxis der Umweltschutzorgane hat gezeigt, dass die Umweltschutzorgane durch ihre Entscheidungen nicht nur eine positive oder negative Stellung zur projektierten Aktivität einnehmen. Sie können vielmehr auch, obwohl es explizit nicht im Gesetz vorgesehen ist, die positive Stellungnahme mit Bedingungen verknüpfen, die negative Eingriffe und damit verbundene Schäden minimieren sollen. Diese Bindung der Bewilligung mit der Bedingungserfüllung wird im Baugesetz in der Anordnung erlaubt, dass das Bauamt nur auf Grund einer Absprache oder Genehmigung des Staatsverwaltungsorgans entscheiden kann, welche der öffentlichen Interessen von Sonderregelungen geschützt werden. In diesem Fall sind es die durch das Gesetz geschützten Interessen des Umwelt- und Landschaftsschutzes. Ein typisches Beispiel der Festlegung von Bedingungen ist die Festlegung der Zeit, in welcher der Eingriff erfolgen wird, bzw. die Terminbestimmung, wann ein Eingriff nicht durchgeführt werden kann, z. B. Baueingriffe in Gewässer abhängig von der Zeit des Nistens der Vögel oder des Lebenszyklusses der Lurche.

Was die wertvollen Gebiete der Landschaft, die vom Gesetz direkt als wesentliche Landschaftspunkte erfasst werden, also Wälder, Torfgründe, Gewässer, Teiche, Seen und Talflure betrifft, hat sich in der Praxis schon am Anfang der Gültigkeit des Gesetzes das Problem mit der Abmessung von Talfluren ergeben. Der Begriff „Wald“ wird im geltenden Waldgesetz definiert. Was Gewässer sind, definiert das Wassergesetz, und die anderen Begriffe werden durch keine Gesetzesregelungen definiert. Wie schon erwähnt wurde, ist die Bestimmung von Talfluren sehr problematisch. Vor allem auf Grund der Nichtexistenz von Begriffsdefinitionen und durch viele unterschiedliche Möglichkeiten des fachlichen Verstehens, aber auch durch praktische Tätigkeiten von Umweltschutzorganen, welche in einzelnen Fällen entscheiden müssen, ob ein konkretes Gebiet ein Teil vom Talflur ist, und ob es dem erhöhten Schutz unterliegen soll oder nicht. Der Mangel an Definitionen wurde mit Einigungserörterungen des Umweltministeriums geregelt. Die Talflure wurden als Biotop eingeordnet, deren Bildung, Zusammensetzung und Beziehungen zwischen ihren Einzelteilen durch hydrogeologische Verhältnisse des Wasserflusses (Grundwasserhöhe, Fluten) beeinflusst werden. Ein Talflur wird hauptsächlich durch das Artenspektrum von typischen pflanzlichen Kulturen (Uferpflanzen, Gemeinde der feuchtigkeitsliebenden Pflanzenarten) repräsentiert. Falls diese Gebiete in Folge von Umbauungen oder von anderen technischen Eingriffen ihren typischen Charakter verlieren und dann nicht mehr ihre Stabilisierungsfunktion der Landschaft erfüllen, sind sie nicht mehr als Talflure im Sinne des Gesetzes anzusehen, obwohl die hydrologische Charakteristik beibehalten wurde. Die Bestimmung von Grenzen der Talflure im jeweiligen Gebiet ist also mit der Frage der biologischen Bewertung seines Zustandes im Bezug auf die Funktion des Wasserflusses verbunden.

1.7.3 Praxisbeispiel der Entscheidungen bezüglich Landschaftselementen

In der ersten Hälfte der 90er Jahre wurde ein sehr großer Druck von Seiten der Investoren auf den Bau von kleinen Wasserkraftwerken ausgeübt. Am Oderteil des Flusses Jizera wurden viele kleine Wasserwerke saniert und gleichzeitig viele neue Objekte aufgebaut. Im Jahre 1995 haben das Kreisamt in Semily und das Umweltministerium eine Studie¹⁰ ausgearbeitet, welche als Ziel der Bewertung des oberen Teiles des Flusses Jizera hatte. Die Studie besagt, dass die künstlichen Stufen und Wehranlagen als naturstörende Objekte behandelt werden sollen, da sie die Funktion des Wasserflusses in vielen Punkten stören. Zu den Störungen zählen: Fragmentierung des Flusses, Veränderung des Durchflussregimes, ihre Wirkung auf die Fauna im Fluss und am Ufer (Die Studie bewertet und zerlegt diese Wirkungen). Aus dieser Studie geht klar hervor, dass es nicht möglich war, weitere intensive Veränderungen am

¹⁰ LUSKA, STANISLAV et al.: o. J.

Fluss vorzunehmen, da diese im Sinne des erhöhten Maßes der derzeitigen Objektbenutzung und des Aufbaues von neuen Wasserwerken nicht zulässig waren. Der Inhalt und die Schlussfolgerungen dieser Studie wurden mehrmals bei den Entscheidungstätigkeiten des Umweltschutzorgans genutzt. Die Investoren, die neue Objekte auf oder am Fluss bauen wollten, und die sich die obligatorische Stellungnahme zum Eingriff ins wesentliche Landschaftselement besorgen mussten, haben vom Umweltschutzorgan keine Genehmigung bekommen, da diese Vorhaben zur nächsten eindeutigen Teilbeschädigung des Flusses und zur gesamten Verringerung der ökologischen Stabilisierungsfunktion des Flusses Jizera als einem wesentlichen Landschaftselement führen konnten.

Was die Registrierung von wertvollen Landschaftsteilen als wesentliche Landschaftselemente betrifft, hat die Verwaltung aus der Kontrolltätigkeit die Erfahrung gezogen, dass nur wenige Umweltschutzorgane diese gesetzlichen Maßnahmen gerecht nutzten und wirklich ökologisch, geomorphologisch oder ästhetisch wertvolle Teile der Landschaft mit typischer Struktur oder mit Beiträgen zur Stabilität der Landschaft registrieren. So wurden z. B. überflutete Wiesen mit charakteristischen Pflanzenarten (darunter auch geschützten Pflanzenarten), manche geologischen und paläontologischen Lokalitäten und einzelne Felsgebilde oder künstlich entstandene Gebiete, wie z. B. Steinbruchwände und Schuttfelder in geschlossenen Steinbrüchen, registriert. Ausgedehnte Wiesen mit verschiedenen Baumarten in Agrargebieten wurden nur selten als wesentliche Landschaftspunkte registriert. In höherem Maße haben die Umweltschutzorgane Stadtparks oder Parks in der Stadtnähe erfasst. In vielen Fällen ist es dabei nicht möglich, diese kleinen Parkflächen als besonders ökologisch oder ästhetisch wertvolle Waldflächen in Siedlungsgebieten zu bezeichnen. Die Umweltschutzorgane wurden hier von der pragmatischen Mühe, diesen Pflanzenarten innerhalb der Siedlungen einen erhöhten Schutz zu sichern, geleitet (d. h. einen Schutz zu bieten, der höher ist als der vom Staat für alle außerhalb des Waldes wachsende Holzarten garantierte Schutz). Teilweise wurden auch Bemühungen zur Ermöglichung eines einfacheren Zugangs zu den Dotationen an Mitteln des Umweltministeriums für die Rekonstruktion und Instandhaltung dieser, in der Vergangenheit so vernachlässigten Parks, getätigt.

Am Ende des Teiles über die wesentlichen Landschaftspunkte ist es notwendig zu ergänzen, dass das Gesetz ihren Schutz auch durch Strafen sichert, welche nicht nur die Durchführung von schädlichen oder unerlaubten Eingriffen in wesentlichen Landschaftspunkten (nicht so schwere Verwaltungsdelikte), sondern auch größere Schädigungen oder Zerstörungen dieser Gebiete (triftige, strengere und betreffende Tatbestände des Verwaltungsdeliktes) betreffen.

Dabei ist zu bemerken, dass Lösungen von solchen Verwaltungsdelikten bei Entscheidungstätigkeiten des Umweltschutzorgans ganz häufig vorkommen.

1.7.4 Der Schutz des Landschaftscharakters

Der nächste wichtige Teil des allgemeinen Landschaftsschutzes ist der Schutz des Landschaftscharakters (§ 12 Abs. 1 und 2 des Ges.). Dieser Schutz betrifft auch die Kategorie der Sonderschutzgebiete, wo auch andere und strengere Schutzbedingungen gelten, spezielle Mittel vorkommen und der Schutz des betroffenen Naturgebietes und der Landschaft eine höhere Priorität als der allgemeine Schutz hat. Das Gesetz definiert den Landschaftscharakter als eine natürliche, kulturelle und historische Beschreibung eines bestimmten Ortes oder Gebietes, wobei als wichtig für diese Charakteristik die wesentlichen Landschaftspunkte, insbesondere Schutzgebiete, die dominierende Art der Landschaftskultur, harmonische Maßstäbe und Beziehungen in der Landschaft gelten.

Das Gesetz besagt auch, dass zur Platzierung, Baugenehmigung und anderen Tätigkeiten, welche die Verminderung oder Veränderung des Landschaftscharakters zur Folge haben könnten, eine Zustimmung des Umweltschutzorgans unerlässlich ist. Zu diesen Tätigkeiten gehört z. B. die Rohstoffförderung. Die Genehmigung des Umweltschutzorgans ist nur dann notwendig, wenn die ausgeübten Tätigkeiten den Landschaftscharakter vermindern oder verändern. Beim Beantworten der Frage, ob man für die geplanten Aktivitäten eine Genehmigung des Umweltschutzorgans laut dem Gesetz (§ 12 Abs. 2) unbedingt benötigt, muss man von der Bestimmung des konkreten Landschaftscharakters des gegebenen Ortes und des Gebietes ausgehen. Erstens ist es wichtig, dass die Aktivität den ästhetischen oder natürlichen Wert des gegebenen Gebietes nicht verringert und zweitens, dass die Realisation des Eingriffes die sich hier befindenden wesentlichen Landschaftspunkte, besonders Schutzgebiete, dominierende Kulturarten der Landschaft, harmonische Maßstäbe und die Beziehungen in der Landschaft nicht beeinflusst. Die Entscheidung, ob eine Genehmigung notwendig ist, liegt bei den Umweltschutzorganen. Falls das Umweltschutzorgan zu der Schlussfolgerung kommt, dass die geplante Aktivität den Landschaftscharakter schwächen oder verändern könnte, wird über die Genehmigung in selbstständigen Verwaltungsregelungen entschieden. Als Ergebnis dieser Regelung liegt eine Entscheidung des Umweltschutzorgans vor, die als Unterlage bei der Entscheidung über diese Tätigkeit von anderen Verwaltungsorganen, wie die Baugenehmigung vom Bauamt oder die Genehmigung für die Förderung vom Förderungsamt, dient.

Die Applikation dieser Gesetzesregelung stößt auf viele Probleme und Missverständnisse. Bei Fachleuten, abhängig von ihren Berufen, bilden sich unterschiedliche Urteile über den Landschaftscharakter. Trotzdem sind sich alle einig, dass die Entscheidung über zukünftige Zivilisationseingriffe in die Landschaft von einer fachlichen, durch die Staatsverwaltung gesicherten Auswertung des Charakters und des Landschaftswertes abhängig ist, welche aus einer genauen Analyse des Orts- und Gebietszustandes resultiert. Die Umweltschutzorgane, deren Mehrheit in solchen Fällen der Bewertung eines Ortes und seiner Umgebung keine ausreichenden Instrumente zur Verfügung hat, müssen trotzdem in einzelnen Fällen beurteilen, ob die geplante Aktivität den Landschaftscharakter negativ beeinflusst, also ob es notwendig ist, weitere Verwaltungsentscheidungen über die Erteilung der Genehmigung zu führen oder ob anhand der Regelung über das konkrete Vorhaben entschieden werden kann. In vielen Fällen wird es subjektiv, ohne fachlichen Bezug, detaillierten Unterlagen und näheren Erklärungen, zu Entscheidungen kommen. Bei dem Nichtvorhandensein der Werteanalyse des Landschaftscharakters eines Ortes oder Gebietes (oder beider) ist es notwendig, dass die Umweltschutzorgane in einer konkreten Verwaltungsregelung zuerst eine Auswertung durchführen. Erst nach der Auswertung des Landschaftscharakters des Ortes oder des Gebietes kann man zu einer eigenen Bewertung des Einflusses des geplanten Eingriffes auf die Landschaft kommen. Im Inspektorat herrscht die Meinung vor, dass es zum Nachteil dieses Mittels des Landschaftsschutzes sehr häufig zu Missverständnissen kommt, und diese Gesetzesregelungen ein sehr wirksames Mittel zum Landschaftsschutz vor Eingriffen, die ihren Wert abschwächen könnten, sind.

1.7.5 Entscheidungsbeispiel bezüglich Landschaftscharakteristika

Die Rohstoffförderung ist eine der Tätigkeiten, die den Landschaftscharakter sehr deutlich vermindern oder verändern. Das Umweltschutzorgan hat die Genehmigung zu Tätigkeiten erteilt, die den Landschaftscharakter im Gebiet mit konkret bestimmten Grundstücken zur Förderung von Glas- und Gießereisand nicht beeinflussen. Die Genehmigung wurde nach der Analyse von natürlichen und ästhetischen Werten des angegebenen Ortes und Gebietes erteilt. Das durch diese Tätigkeit betroffene Gebiet ist ein monokultureller Kiefernwald mit flachem, nur wenig welligem Relief, ohne eine einzige dominante Kulturart und ohne exponierende Stellen. Da es sich nicht um ein Gebiet mit ausgeprägten Naturwerten und ästhetischen Werten handelte, hat das Umweltschutzorgan die Genehmigung zur Rohstoffförderung erteilt, obwohl es eine der Tätigkeiten ist, welche den Landschaftscharakter verändern. Schon im Verlauf der Verhandlungen hatte die Förderungsgesellschaft in ihren Plan, welcher als Unterlage für die Genehmigung der Förderungstätigkeiten dient (Eröffnungsplan, die Vorbereitungen

und die Lagerstättenförderung), die Bedingungen eingearbeitet, die den Einfluss dieser Tätigkeit auf die Landschaft minimalisieren sollen. Diese Bedingungen resultierten aus einer Fachstudie, welche durch die Förderungsgesellschaft als eine der Unterlagen zur Entscheidung vorgelegt wurde. So ist es z. B. zu der Forderung gekommen, zwischen der Grenze der Lagerstätte und der anliegenden Strasse einen mehrstufigen Holzsteifen von mindestens 15 m Breite als eine Sichtschutzzone (Ansichtsblende) zu bilden. Weitere Bedingungen zum Schutz des Landschaftscharakters wurden im Rekultivierungsplan des ausgebeuteten Gebietes eingearbeitet. Diese Bedingungen sollen z. B. dazu dienen, dass der Plan der technischen Rekultivierung, der Beseitigung von scharfen Geländekanten mit wechselnder Neigung der Senke und die Modellierung des Bodens der Förderungsgrube so durchgeführt wird, dass es nicht zur Bildung einer unnatürlichen Ebene kommt. Die technische Rekultivierung sollte das Relief so verändern, dass es sich mit seinen kleinen Reliefwellen und Unregelmäßigkeiten dem natürlichen Relief anpasst. Danach werden die Gebiete neu bewaldet. Das Projekt der Waldrekultivierung sollte die Ersetzung der derzeitigen Kiefernkultur durch verschiedenfarbige und stabilere Holzarten sichern.

Als negatives Beispiel kann man die Niederlage des Umweltschutzorgans bezüglich des Aufbaues eines Telekommunikationsmastes von einem Handyprovider auf dem Berg Jedlová (Tannenberg im Lausitzer Gebirge) erwähnen. Der Gipfel des Berges Jedlová war eine kreisförmige Steinwarte aus dem 19. und 20. Jahrhundert, welche ein technisches Denkmal ist. In der Nähe dieses Gebäudes wurde vor vier Jahren ein Telekommunikationsmast aufgebaut, der zwar nicht direkt am Gipfel platziert wurde, aber mit seiner Höhe die Steinwarte überragt und die ursprüngliche Struktur sehr unpassend verändert. Dieser rein technische Bau wurde auf einer sehr unpassenden Stelle, an einem sichtbaren Ort, wodurch eindeutig der ästhetische Wert des Landschaftsbildes verringert wurde, aufgebaut. Dabei handelt es sich um einen Bau im Schutzbereich und zwar im Schutzgebiet des Lausitzer Gebirges, wo der Schutz der harmonischen Landschaftsstruktur zu den Hauptproblemen zählt. In diesem konkreten Fall handelte es sich um eine sachlich falsche Entscheidung des Umweltschutzorgans, das dem Druck von Investoren und den Forderungen von anliegenden Ortschaften nachgegeben hat und die Genehmigung erteilte.

Das Gesetz konzentriert sich bei Sanktionsregelungen auf Störungen des Landschaftscharakters ohne einer entsprechenden Genehmigung des Umweltschutzorgans. An diese Sanktionsregelungen treten manche Umweltschutzorgane mit unnötigen Bedenken heran. Nachfolgend soll ein konkretes Beispiel beschrieben werden, bei dem durch das Umweltschutzorgan eine richtige Sanktionsregelung appliziert wurde. Eine Strafe in Höhe von 200.000 DM wurde

durch das Naturschutzorgan (Tschechische Umweltinspektion) einem wirtschaftlich selbstständigen Bauern auferlegt, da dieser ohne Genehmigung des Umweltschutzorgans in der Ortschaft Dlouhý Most bei Liberec ausgedehnte Geländeausrüstungen durchführte. Ursprünglich befand sich hier eine leicht wellige Senke. Diese wurde in der Gipfellage zur ausgedehnten Terrasse mit erheblicher Senke umgewandelt. Die Fläche unter diesem Wall wurde mit großen Steinen, Schutt und Abfall bedeckt. Im Resultat wurde dadurch das typische Relief verändert und der Vegetationsschutz zerstört. Dieser Wall lag in direktem Sichtkontakt zum Kirchenturm der anliegenden Ortschaft, der von gewachsenen Holzarten umgeben ist. Dieses Verhalten wurde vom Umweltschutzorgan als ein eindeutiges Verwaltungsdelikt der Störung des Landschaftscharakters betrachtet. Das Umweltschutzorgan hat zuerst den Landschaftscharakter bei seiner Entscheidung beschrieben. Danach wurden die natürlichen und ästhetischen Werte erwogen und konkret dargestellt, wie durch das Verhalten des Bauern der Landschaftscharakter verändert wurde. Die Inspektion als Berufsorgan hat diese Entscheidung bestätigt und die Berufung abgelehnt. Dann wurde die Entscheidung noch einmal durch das Verwaltungsgericht überprüft, und die Klage des privaten Bauern abgewiesen.

1.7.6 Beschränkungen und Verbote von Tätigkeiten

Das Gesetz gibt dem Umweltschutzorgan ein Mittel in die Hand, mit dessen Hilfe das Verhalten von Subjekten auch in Fällen beeinflusst werden kann, wo möglicherweise ein ungenehmigter Eingriff in die Natur entstehen könnte. Die Möglichkeit der Beschränkung oder des Verbotes der Tätigkeit (§ 66 des Ges.) ist ein Mittel des allgemeinen und besonderen Umweltschutzes. Das Umweltschutzorgan ist berechtigt, die Bedingungen für natürliche und juristische Personen zur Ausübung einer Tätigkeit festzulegen, die eine ungenehmigte Veränderung in allgemeinen oder in Sondernaturschutzgebieten verursachen könnte, oder eine solche Tätigkeit ganz zu verbieten. So kann man eine Tätigkeit beschränken oder verbieten, die in sich eine reale Möglichkeit einer ungenehmigten Tätigkeit beinhaltet. Es handelt sich also um ein wesentliches Präventionsmittel, welches vom Umweltschutzorgan genutzt werden kann, wenn aus dem Verhalten eines Subjektes eine ungenehmigte Veränderung der Natur klar erkennbar ist. Das Umweltschutzorgan kann aber auch eine Tätigkeit beschränken oder verbieten, die normalerweise zulässig wäre, d. h. also eine vom Umwelt- und Landschaftsschutzgesetz oder von anderen Gesetzen verbotene Tätigkeit, aber auch Tätigkeiten, die ausdrücklich von einem anderen Verwaltungsorgan im individuellen Verwaltungsakt genehmigt wurden. Die einzige Ausnahme für die Benutzung einer solchen Beschränkung oder eines Verbotes ist der Beweis, dass diese genehmigte Tätigkeit zu ungenehmigten Naturveränderungen führen könnte. Schauen wir uns ein Beispiel in der Praxis an. Einem Schornsteinbesitzer wurde auf eigenen

Antrag vom Bauamt die Genehmigung zur Beseitigung des Schornsteines erteilt. Nach Produktionsende im Kohlekraftwerk war dieser Schornstein für den Besitzer unbrauchbar und außerdem in einem schlechten Zustand. Vor der Realisation der Beseitigungsarbeiten wurde dank freiwilliger Mitarbeiter des Umweltschutzorgans festgestellt, dass sich auf diesem Schornstein ein Nest eines weißen Storchs befindet, welcher einem besonderen Schutz unterliegt. Auf Grund dieser Feststellung entschied das Umweltschutzorgan, die Beseitigung des Schornsteins während der Brutzeit des Storchs zu verbieten.

Diese Gesetzesregelungen werden in der Praxis häufig von Umweltschutzorganen z. B. zur Bestimmung von Bedingungen für Massensportveranstaltungen, die unerwünschte Naturveränderungen verursachen könnten, genutzt. So hat das Umweltschutzorgan z. B. dem Veranstalter die Bedingungen von Wettbewerben im Orientierungslauf, Radfahren und massenmäßigen touristischen Prozessen, festgelegt. Damit wird vom Umweltschutzorgan ein Gebietsteil ausgegrenzt, welcher zum Schutz von besonderen Tier- und Pflanzenarten oder wegen der Bodenerosion nicht betreten werden darf. Durch diese Bedingungen wird auch in manchen Fällen die Anzahl der Einwohner wegen der Belastbarkeit des Gebietes verringert. Auch hier wird die Missachtung dieser Beschränkungen oder Verbote durch Sanktionsregelungen bestraft.

1.8 Kontrolltätigkeiten im Umwelt- und Landschaftsschutz

Miloslava Šípošová

1.8.1 Einleitung und Grundlagen

Zunächst soll auf die Entstehungsgeschichte der tschechischen Umweltinspektion eingegangen werden. Sie wurde durch das Gesetz des Tschechischen Nationalrates Nr. 282/1991 Sb., über die tschechische Umweltinspektion und ihre Tätigkeit im Waldschutz, vom 19. Juni 1991, ins Leben gerufen. Die Abteilung des Umweltschutzes ist „dienstlich“ die jüngste Abteilung der tschechischen Umweltinspektion, die im Jahre 1992 im Zusammenhang mit der neuen Legislative des Umwelt- und Landschaftsschutzes gegründet wurde.

Die Wirkung der tschechischen Umweltinspektion im Gebiet des Umwelt- und Landschaftsschutzes wird durch das Gesetz des Tschechischen Nationalrates Nr. 114/1992 Sb. über den Umwelt- und Landschaftsschutz geregelt. Im § 80 dieses Gesetzes ist festgelegt, dass die tschechische Umweltinspektion sich mit staatlichen Verwaltungsorganen, natürlichen und juristischen Personen, Gesetzesregelungen und Entscheidungen, die den Umwelt- und Landschaftsschutz betreffen, im Gebiet der Tschechischen Republik beschäftigt. Sie stellt die Fälle sicher, bei welchen die Natur und die Landschaft bedroht und beschädigt werden sowie ihre Ursachen und die dafür verantwortlichen Personen. Die tschechische Umweltinspektion ist auch berechtigt, in Gefahrfällen die Tätigkeit zu beschränken bzw. sie zu verbieten, bis die Mängel und die Ursachen beseitigt wurden. Für eine Pflichtverletzung beim Umwelt- und Landschaftsschutz ist die tschechische Umweltinspektion berechtigt, den natürlichen und juristischen Personen Sanktionen aufzuerlegen. Die Eröffnung einer Sanktionsregelung kann nur dann erfolgen, wenn das berechnigte Kommunalamt, Kreisamt oder die Verwaltung des Schutzgebiets sie noch nicht angefochten haben.

Aus diesem Paragraph folgt also, dass die tschechische Umweltinspektion ein spezielles Organ der Staatsverwaltung für den Umweltschutz ist. Sie überwacht die Einhaltung von allgemein verbindlichen Gesetzesregelungen und Entscheidungen im Rahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes. Die Kontrollbefugnis wird von ihr gegen staatliche Verwaltungsorgane (Umweltschutzorgane der Kommunalämter, Kreisämter und Verwaltungen von Schutzgebieten), aber auch gegen juristische Personen (z. B. Ortschaften, Geschäftsgesellschaften) und natürliche Personen ausgerichtet. Die Kontroll- und Aufsichtswirkung der tschechischen Umweltinspektion wird nach der Berechnigung für Sanktionsregelungen festgestellter Verstöße

ausgeübt. Aber aus der Gesetzesvorlage folgt, dass die Sanktionsregelungen nicht die Hauptaufgabe der tschechischen Umweltinspektion sind.

In der Tätigkeitskompetenz der tschechischen Umweltinspektion liegt außerdem, die aus dem Gesetz erfolgende Pflicht des Umwelt- und Landschaftsschutzes, die Probleme der Beschwerden, Anlässe und Petitionen von Bürgern, die mit dem Umweltschutz und mit der Erfüllung von geplanten Aufgaben für jedes Kalenderjahr, welches von der Direktion der tschechischen Umweltinspektion verarbeitet wird, zu lösen.

Das Gesetz Nr. 114/1992 Sb. über den Umwelt- und Landschaftsschutz legt die Hauptregeln des allgemeinen Umwelt- und Landschaftsschutzes und auch die ausgewählten Landschaftsgebiete, d. h. Gebietsschutz und Schutz von ausgewählten Tierarten, Pflanzen und Bäumen, den so genannten Artenschutz, fest. Es grenzt auch die Tätigkeiten ab, die man in der Natur nur mit Genehmigung des Umwelt- und Landschaftsschutzorgans ausüben kann. Dabei sind in diesem Gesetz (§ 87) die Sanktionen für die Vergehen festgelegt, die als Verwaltungsdelikte häufig bei natürlichen Personen vorkommen. Je nach der Schwere des Deliktes betragen die Sanktionen bis zu 50.000,- Kč. Dadurch werden auch Verwaltungsdelikte von natürlichen und juristischen Personen im Unternehmen reguliert. Nach § 88 Gesetz über den Umwelt- und Landschaftsschutz kann man diesen Subjekten je nach der Härte des Deliktes, eine Strafe bis zu 1.000.000,- Kč auferlegen.

Aus den Gesetzesregelungen resultiert auch die Kontrolltätigkeit der tschechischen Umweltinspektion auf dem Gebiet des Umwelt- und Landschaftsschutzes, und im vorliegenden Beitrag werden die Kontrollarten auf dem Gebiet des Umwelt- und Landschaftsschutzes vorgestellt.

1.8.2 Kontrollen in Verbindung mit dem allgemeinen Umweltschutz

Im Rahmen des allgemeinen Umweltschutzes orientieren sich Kontrollen zum Schutz von wesentlichen Landschaftselementen (Wäldern, Torfmooren, Gewässern, Teichen, Seen und Talfluren) hauptsächlich am Gesetz, aber auch an der Registrierung beim Umweltschutzorgan (Präriegräser, Raine, größere Grasflächen, Rohstoffundgruben und Versteinerungen, künstliche und natürliche Felsgebilde). Bei den Kontrollen von wesentlichen Landschaftselementen werden am häufigsten die Eingriffe in Gewässer und Talflure vor allem durch ungenehmigte Geländeausrüstungen, indem man die Talfluren verschüttet und die Ufer abholzt, beobachtet. Die ungenehmigte Uferabholzung ist einer der am häufigsten vorkommenden Eingriffe in die

wesentlichen Landschaftselemente. Es ist alarmierend, dass es in der letzten Zeit durch die ungenaue Begriffserklärung oder falsche Beurteilung von Seiten des Umweltschutzorgans zu noch mehr Eingriffen in die wesentlichen Landschaftselemente gekommen ist.

1.8.3 Praxisbeispiel des Bezirksinspektorats zum allgemeinen Umweltschutz

Ein Grundstücksbesitzer hat Anfang 1999 das Umweltschutzorgan (Kommunalamt) um die Genehmigung für die Abholzung außerhalb des Waldes entlang des Gewässers und in seiner nahen Umgebung gebeten. Weil der Grundstücksbesitzer nicht alle notwendigen Unterlagen vorgelegt hat, hat ihn das Umweltschutzorgan aufgefordert, diese Unterlagen nachzureichen und gleichzeitig gewarnt, die Pflanzenarten am Ufer unberührt zu lassen. Trotz dieser Warnung des Umweltschutzorgans, hat der Grundstücksbesitzer die Pflanzenarten am Ufer beseitigt, ohne die Genehmigung und die obligatorische Stellungnahme zum Eingriff in das wesentliche Landschaftselement zu haben. Berücksichtigend, dass das Gesetz den Schutz und die Sanktionen sichert, hat dies die tschechische Umweltspektion als einen schädlichen Eingriff in das wesentliche Landschaftselement ohne der Genehmigung des Umweltschutzorgans klassifiziert und dem Besitzer eine entsprechende Sanktion auferlegt.

Die nächste, am meisten verbreitete Kontrolltätigkeit des allgemeinen Schutzes ist die im Rahmen des Gehölzschutzes, d. h. der Schutz von Bäumen und der außerhalb von Wäldern gewachsenen Büsche, vor ungenehmigten Beschädigungen oder Abholzungen. Die Verordnung des § 7 Gesetz Nr. 114/1992 Sb. über den Umwelt- und Landschaftsschutz besagt, dass die Gehölze vor der Beschädigung und Zerstörung zu schützen sind, falls sie nicht unter einem höheren Schutz stehen (Naturdenkmäler, besonders geschützte Arten). Durch diese Regelung wird das Zerstören und Beschädigen von Gehölzen verboten. Der Begriff Beschädigung wird in der Regelung des § 8 der Bekanntmachung des Umweltministeriums der Tschechischen Republik Nr. 395/1992 Sb. definiert. Diese Regelung besagt, dass das Beschädigen und Zerstören von Gehölzen, die außerhalb des Waldes wachsen, ein ungenehmigter Eingriff ist, der eine wesentliche oder ständige Verminderung von ökologischen und ästhetischen Funktionen oder unmittelbar das Absterben verursacht.

Bei den Gebietskontrollen, die in der Kompetenz des Inspektorats liegen, kann am Anfang der Frühlingsmonate ein sehr häufig auftretendes Ereignis in der Landschaft beobachtet werden, und zwar falsch gekappte und damit beschädigte Bäume. Als ob die Täter den Bäumen und ihrer Umgebung zeigen wollten, was sie alles mit einem Baum machen können. Aber am

traurigsten laut unserer Erfahrung ist, dass diese Tätigkeit manchmal von Kommunalämtern, die gleichzeitig die Funktion von Umweltschutzorganen haben, bestellt oder direkt ausgeführt werden. Dieses Problem ist vor allem in kleinen Ortschaften verbreitet, die an Mangel von Fachleuten leiden. Diese Fälle des Kappens von Bäumen sind gleichzeitig auch ein negatives Beispiel für die normale Bevölkerung.

Die Beschädigung von Gehölzen, die außerhalb des Waldes wachsen, ist sehr verbreitet, ebenso wie die Abholzung ohne einer Genehmigung des Umweltschutzorgans. In beiden Fällen werden durch das Gesetz Sanktionen festgelegt, welche die Beschädigung oder die Abholzung von Gehölzgruppen, die außerhalb des Waldes wachsen, ohne einer Genehmigung betreffen.

In den meisten Fällen können die Täter überführt und angemessen „belohnt“ werden. In manchen Fällen sind sie jedoch nicht bekannt und nicht ermittelbar, in anderen Fällen wieder gelingt es nicht, dem Täter ein widerrechtliches Verhalten nachzuweisen. Beim Lösen von diesen Fällen wird sehr eng mit der Agentur für Umwelt- und Landschaftsschutz der Tschechischen Republik zusammengearbeitet. Sie ist eine fachliche Organisation des Umwelt- und Landschaftsschutzes, die vom Umweltministerium gegründet wurde. Die Agentur erarbeitet die fachlichen Beurteilungen über die beschädigten Bäume. In ihrer Beurteilung wird immer festgelegt, ob das Gehölz im Sinne der Regelung des § 8 der Bekanntmachung des Umweltministeriums der CZ Nr. 395/1992 Sb. beschädigt wurde. Danach folgt die Übertretungs- oder Verwaltungsregelung in Bezug auf den Täter. In schwereren Fällen muss die Hilfe der Polizei in Anspruch genommen werden. Die höchste Anzahl von Verwaltungsregelungen, welche die tschechische Umweltinspektion in Liberec im letzten Jahr gelöst hat, betraf die Beschädigung oder die Abholzung von Gehölzen oder ihrer Gruppen außerhalb des Waldes.

1.8.4 Kontrollen in Verbindung mit dem Gebietsschutz

Im Rahmen des Gebietsschutzes werden die Kontrollen hauptsächlich in großflächigen (Nationalparks, Reservaten) oder kleinflächigen (nationale Naturreservate und Denkmäler) Sonderschutzgebieten durchgeführt. Der Sondergebietsschutz setzt, im Unterschied zum allgemeinen Gebietsschutz, ein strengeres Schutzregime voraus und betrifft nur ein individuell bestimmtes Gebiet. Die Bedingungen dieses Schutzes sind im Gesetz in Form von Grundbedingungen und Gesetzesregelungen der einzelnen Sonderschutzgebiete festgelegt. Das Gesetz legt auch die Tätigkeiten fest, für welche eine Genehmigung des Umweltschutzorgans notwendig ist und das nicht nur in Sonderschutzgebieten, sondern auch in Schutzzonen. Die Art und Weise der Bezeichnung dieser Zonen wird durch das Gesetz bestimmt. Aus diesen Gege-

benheiten resultiert die Tatsache der Kontrolle der tschechischen Umweltinspektion. Im Einflussgebiet des Liberecer Inspektorrates befinden sich drei großflächige Schutzgebiete – das Isergebirge, das Lausitzer Gebirge und Kokořinsko. Es befinden sich hier auch kleinflächige Schutzgebiete, insbesondere Sonderschutzgebiete der obengenannten Kategorie.

1.8.5 Praxisbeispiel des Bezirksinspektorrats zum Gebietsschutz

Im folgenden Fall, den die tschechische Umweltinspektion zu lösen hatte, geht es um den Verstoß gegen die allgemeinen Schutzbedingungen der Sonderschutzgebiete. In der Schutzzone eines Naturreservates, welche nur 50 m von der Grenze dieses Gebietes entfernt liegt, hat ein Unternehmer Geländeausrüstungen durchgeführt, die auch das Schutzgebiet dieses Reservates belastet haben. Hier ist anzumerken, dass die Ausübung dieser Tätigkeit eine Genehmigung des Umweltschutzorgans voraussetzt, die in diesem Fall nicht erteilt wurde. Die tschechische Umweltinspektion wurde auf diese Tätigkeit durch eine Bürgervereinigung aufmerksam, deren Aufgabe es ist, sich um die Naturreservate zu kümmern. Auf Grund dieser Information haben wir eine Kontrolle durchgeführt, und wir hatten das „Glück“, den Täter auf „frischer Tat“ zu ertappen. Auf Grund dieser Beweise hat der Unternehmer eine Verwaltungsregelung wegen eines Verstoßes gegen das Gesetz über Umwelt- und Landschaftsschutz auferlegt bekommen. Er hat eine Tätigkeit, für die eine Genehmigung des Umweltschutzorgans erforderlich ist, ohne diese ausgeführt. Die maximale Höhe der Strafe beträgt dafür 1.000.000 Kč. In diesem Fall ist es notwendig, auf die Tatsache aufmerksam zu machen, dass es hier zum Verstoß gegen andere Gesetze kam und zwar gegen das Baugesetz und das Waldgesetz. Aus diesem Grund hat die tschechische Umweltinspektion die jeweiligen Organe veranlasst, die Angelegenheit zu klären.

1.8.6 Kontrollen beim Artenschutz

Beim Schutz der Arten richten sich die Kontrollen der tschechischen Umweltinspektion auf Naturdenkmäler, besonders auf die geschützten Pflanzen- und Tierarten. Das Gesetz besagt, dass die besonders geschützten Bäume, ihre Gruppen und Alleen durch eine Entscheidung des Umweltschutzorgans zu Naturdenkmälern erklärt werden können. Es ist verboten, sie zu beschädigen, zu zerstören oder ihre natürliche Entwicklung zu stören. Ihre Pflege wird nur auf Grund einer Genehmigung des Umweltschutzorgans zugelassen. Falls es notwendig ist, sie vor den schädlichen Einflüssen aus der Umgebung zu schützen, wird für sie vom Umweltschutzorgan ein Gebiet ausgegrenzt. In diesem Gebiet ist keine für das Naturdenkmal schädliche Tätigkeit genehmigt, z. B. Bebauung, Geländeausrüstung, Entwässerung, Chemisierung usw. Das Gesetz reguliert auch die Kennzeichnung dieser Denkmäler.

In erster Linie werden die Kontrollen auf die Kennzeichnung, den Gesundheitszustand und die Schutzzonen ausgerichtet. Durch die Kontrollen kann bestätigt werden, dass alle Naturdenkmäler auf dem Gebiet der Inspektion ordentlich und nach dem Gesetz gekennzeichnet sind, dass die Umwelt- und Landschaftsschutzorgane sich rechtmäßig um diese Bäume kümmern, und dass hohe finanzielle Mittel für ihre Pflege aufgewendet werden. Die Umweltinspektion greift nur in Fällen einer schädlichen Tätigkeit oder einer Tätigkeit ein, die ohne eine Genehmigung des Umweltschutzorgans durchgeführt wird.

In der letzten Zeit hat die tschechische Umweltinspektion den Fall einer Baumbeschädigung gelöst, bei der ein Unternehmen eine Werbetafel an einem Baum angebracht hatte. Das Unternehmen, das in der Stadt ein Informationssystem aufbaut, hat die Krone des Naturdenkmals beschädigt und einige Äste abgeschnitten, um eine gute Sicht auf die neue Werbetafel zu gewährleisten. Dieser Eingriff wurde selbstverständlich ohne eine Genehmigung durchgeführt. Auf Grund der Ergebnisse der lokalen Nachforschung, wurde für die Tschechische Umweltinspektion von der Agentur für Umwelt- und Landschaftsschutz ein fachlicher Bericht angefertigt, welcher die Beschädigung der Baumkrone des Naturdenkmales bestätigte. Auf dieser Grundlage wurde Anzeige erstattet. Da die Vertreter des Unternehmens zugegeben haben, dass es durch ihre Tätigkeit zum Schaden gekommen ist, und sie selber vorgeschlagen haben, angemessene Ersatzmaßnahmen zur Sanierung durchzuführen, um die Folgen ihrer Tat zu kompensieren, denkt die Tschechische Umweltinspektion daran, die niedrigste Grenze der Sanktion anzusetzen.

Gleichzeitig trifft das Umweltschutzorgan, welches den Baum als Denkmal erklärt hat, laut dem § 86 Gesetz eine Entscheidung und verpflichtet das Unternehmen zu einer Ersatzmaßnahme. Die Tschechische Umweltinspektion hat nach dem Gesetz Nr. 114/1992 Sb. über Umwelt- und Landschaftsschutz keine Möglichkeit, Ersatzmaßnahmen zu erteilen. Mit diesem Beispiel kann die gegenseitige Mitarbeit der Tschechischen Umweltinspektion und der anderen Umweltschutzorgane demonstriert werden. Ebenso wie vom Gesetz festgelegt wird, welche Bäume zu Naturdenkmälern erklärt werden, wird im § 48 festgelegt, dass die Pflanzen- und Tierarten, die gefährdet, kostbar oder wissenschaftlich und kulturell sehr bedeutsam sind, als besonders geschützt erklärt werden. Nach der Höhe der Bedrohung werden sie in „kritisch bedrohte“, „sehr bedrohte“ und „bedrohte“ unterteilt. Ihre Bedeutung wird in der Bekanntmachung Nr. 395/1992 Sb. geregelt. Das Gesetz legt auch die Grundbedingungen ihres Schutzes (§ 49 und § 50) fest, in welchen die gesetzlich verbotenen und schädlichen Eingriffe in die natürliche Entwicklung der Pflanzen- und Tierarten bestimmt sind. Das Gesetz sichert diesen Schutz auch durch Sanktionen und Strafen.

1.8.7 Praxisbeispiel des Bezirksinspektorats zum Artenschutz

Der Investor hat beim Aufbau eines Fussballstadions (der Bau wurde genehmigt) eine Bodenvertiefung verursacht, in welcher sich Wasser angesammelt hat. In dieser Fläche ist eine kritisch bedrohte Art, die kurzbeinige Kröte (*Bufo calamita*), „eingezogen“. Das Umweltschutzorgan hat den Investor auf diese Tatsache hingewiesen und eine Transportmöglichkeit für die Kröten vorgeschlagen. Allerdings wird für einen solchen Transport laut dem § 56 eine Genehmigung des Umweltministeriums benötigt. Aber der Investor hat den Transport durchgeführt, ohne diese Genehmigung zu haben. Die Tschechische Umweltschutzinspektion hat gegen ihn Verwaltungsregelungen eingesetzt und ihm für den nicht erlaubten Eingriff in die natürliche Entwicklung von geschützten Tierarten eine Sanktion auferlegt.

1.8.8 Beschränkung und Verbot einer Tätigkeit

Von Bedeutung ist, dass das Umwelt- und Landschaftsschutzgesetz der Tschechischen Umweltschutzinspektion die Möglichkeit der Beschränkung und des Verbots einer Tätigkeit (§ 66 Gesetz) besitzt. Laut der Verordnung dieses Paragraphs ist das Umweltschutzorgan berechtigt, natürlichen und juristischen Personen Bedingungen für die Ausübung einer Tätigkeit aufzuerlegen, die zu einer ungenehmigten Veränderung der allgemeinen oder besonders geschützten Naturgebiete führen könnte, oder sogar eine solche Tätigkeit ganz zu verbieten. In den Herbstmonaten des Jahres 1999 hat die Umweltschutzinspektion in zwei Fällen die Durchführung einer Tätigkeit verboten. In einem Fall ging es um ein nicht genehmigtes Autocrosstraining und in dem zweiten um ein nicht genehmigtes Motocrosstraining in freier Landschaft. Die Bevölkerung einer kleinen Ortschaft im Riesengebirge hat sich an die Tschechische Umweltschutzinspektion mit der Beschwerde über den Betrieb des Motocross gewendet. Im Rahmen von Nachforschungen wurde in Erfahrung gebracht, dass das Grundstück, auf dem sich das Motocross befindet, von der Ortschaft den natürlichen Personen genau zu diesem Zweck vermietet wurde. Es wurde festgestellt, dass das Motocross ohne eine angemessene Genehmigung der beteiligten Staatverwaltungsorgane betrieben wurde, und zwar auf Grundstücken, wo möglicherweise besonders geschützte Pflanzenarten auftreten könnten. Weil es sich um eine Tätigkeit handelte, die eine reale Bedrohung für die Natur darstellte, hat die Tschechische Umweltschutzinspektion diese Tätigkeit verboten. Das Gesetz denkt auch an die relevanten Sanktionen im Fall der Nichteinhaltung dieses Verbotes.

1.9 Grenzüberschreitende Biosphären-Reservate – internationale Rechtsinstrumente der Zusammenarbeit

Jan Jerzmanski

1.9.1 Einführende Vorbemerkungen

Die grenzüberschreitenden Biosphären-Reservate zählen zu einer Institution des rechtlichen, internationalen Umweltschutzes, obwohl ihr Status aus formalem Gesichtspunkt noch unklar ist. Auf Grund dessen kann man bei Personen, die an deren Gründung und Erhaltung beteiligt sind, eine gewisse Beunruhigung und einen in dieser Situation natürlichen Drang zur Präzisierung von einheitlichen Rechtsgrundlagen beobachten. Es entsteht daher die Frage, ob diese Unruhe begründet ist. Bei dieser großen Anzahl an Rechtsinstrumenten, die auf diesem Gebiet existieren, muss ihre Brauchbarkeit bezüglich der Erhaltung und Entwicklung von solchen Schutzformen geprüft werden. Dadurch sollten Lücken in der derzeitigen Regulierung aus der Sicht der Bedürfnisse und Erwartungen an die grenzüberschreitenden Biosphären-Reservate deutlich werden.

Die Analyse der gegebenen rechtlichen Instrumente erlaubt eine Betrachtung dieser Reservate aus mindestens zwei Gesichtspunkten:

- des Umweltschutzes;
- der Mitarbeit in Grenzgebieten.

1.9.2 Internationale Schutzgebiete

Das Hauptthema im Umweltschutz umfasst das Problem der Festlegung von schutzwürdigen Gebieten einschließlich der Festlegung von Kriterien einer solchen Wahl und der Festsetzung des Umfanges der Umweltschutzmaßnahmen. Grundsätzlich muss ein Katalog an Objekt- und Terrainkennzeichen erstellt werden. Danach können die einzelnen Länder entscheiden, ob die sich in ihrer Obhut befindenden Gebiete den Voraussetzungen des internationalen Rechtes gerecht werden. Außer den Biosphären-Reservaten, welche laut den Gesetzen internationaler Organisationen gegründet werden, kann man hier folgende anführen:

- Gebiete, die auf Grund der Pariser Konvention von 1972 als natürliches, internationales Erbe angesehen werden;
- Moor- und Wassergebiete laut der Ramsar Konvention von 1971.

Oft spielen bei der Entscheidung über den Status des Gebietes aber andere Faktoren die entscheidende Rolle. Im Falle der Berner Konvention (aber auch vieler anderer internationaler Pakte) gelten als Hauptkriterien die geschützten Arten, deren Aufenthalts- und Brutbereiche sowie Migrationswege. Die betroffenen Länder können den ausgewählten Gebieten einen speziellen Status in Bezug auf deren individuelle Kennzeichen vergeben. Als Beispiel kann hier die Konvention über den Alpenschutz dienen.

Manchmal werden auch die rechtlich-organisatorischen Formen der vorgenommenen Vorhaben präzisiert. Dies betrifft sowohl den rechtlichen Status der unter Schutz stehenden Gebiete, als auch die Methode des Managements, des Informationsaustausches, der Organisation der Zusammenarbeit etc. Als ausgezeichnetes Beispiel kann hier das europäische Netz Natur 2000 angeführt werden, das auf Grundlagen der EU-Direktiven entstand, welche durch die Berner Konvention von 1979 inspiriert wurden. Diesen Begriffen widmet sich auch die Konvention über die Biovielfalt von 1992 in einem Teil, die dem Schutz *in situ* gewidmet wurde.

1.9.3 Internationale Kooperationen und Abkommen

Die Regulierung der Regeln der Zusammenarbeit in Grenzgebieten umfasst jedoch die Bestimmung von Zielen solch einer Zusammenarbeit und die Schaffung von angemessenen gesetzlichen Rahmen. Zu deren direkter Präzisierung können entsprechende internationale Abkommen, oder Bevollmächtigungen der lokalen oder regionalen Verwaltungen zur Schließung von direkten Abkommen mit deren Pendants in den Nachbarländern dienen. Die Ziele solcher Aktivitäten, auch im Kontext des Umweltschutzes, lenken die Aufmerksamkeit auf unzählige internationale Akte, insbesondere Gesetze internationaler Organisationen, sowohl der allgemeinen als auch der regionalen Art. Ein wunderbares Beispiel dafür ist die Tätigkeit des Europäischen Rates (z. B. die Resolution Nr. 107 von 1979) oder der OECD (einige Richtlinien seit 1974 angenommen). Die Bedingungen werden auch aus der Stockholmer Deklaration von 1972 abgeleitet und sie sind eindeutig in der Agenda 21 von 1992 formuliert. In der internationalen Praxis kann man viele Beispiele von internationalen Einigungen wiederfinden, welche sich auf die unterschiedlichen Aspekte der Zusammenarbeit in den Grenzgebieten beziehen. In der polnischen Realität treten am meisten Abstimmungen über die Wasserwirtschaft der Grenzgewässer, welche seit 1950 mit allen Nachbarländern (zuletzt mit der Ukraine, welches 1998 ratifiziert wurde) abgeschlossen werden, auf. Oft werden auch direkte Vereinbarungen zwischen lokalen Regierungen abgeschlossen. In Polen bezieht sich das hauptsächlich auf Woiewodschaften, aber die Zusammenarbeit im Rahmen von Euroregionen wird auch von Gemeinden übernommen. Auf der europäischen Ebene werden die Regeln einer solchen Zu-

sammenarbeit durch ein besonderes Traktat, die Madrider Konvention von 1980 über die Zusammenarbeit zwischen lokalen Gemeinschaften und Regierungen, reguliert.

Als ein besonderes Kennzeichen des Zusammentreffens dieser Begriffe mit der Problematik des Umweltschutzes kann man die Praxis der Aufnahme der direkten Zusammenarbeit durch die im Grenzbereich liegenden Nationalparks, welche in den Ländern einen unterschiedlichen rechtlichen Status besitzen, nennen. Man kann hierbei der These zustimmen, dass dies ein Ergebnis eines tatsächlichen Bedarfes ist, da man Beispiele der formulierten Zusammenarbeit (auf Grund der unterzeichneten Abkommen) überall in der Welt finden kann.

In den beiden oben genannten Fällen stehen den Ländern nicht viele rechtliche Instrumente zur Verfügung, obwohl das auch ein trügerischer Schein sein kann. Die wichtigste Rolle spielt hier das internationale Abkommen als Quelle des positiven Rechtes. Gleichzeitig ist dieses Instrument, bezogen auf die große Anzahl von solchen Abkommen, sowohl subjektbezogener (beidseitige, subregionale, regionale und allgemeine), rechtsrangigbezogener (internationale, Regierungs-, Ressort- und lokale Gesetze), als auch objektbezogener, sehr elastisch und sichert eine ganze Vielfalt an Lösungen. Die Tätigkeit der internationalen Organisationen drückt sich hauptsächlich in einem *soft law*, welches unterschiedliche Formen, Namen und Vorgaben annimmt, aus. Diese Tätigkeit, welche die internationale Praxis prägt, könnte eine Bildung von angemessenen Regeln bewirken, und damit den Rang der *hard law* erreichen.

Das Thema der grenzüberschreitenden Biosphären-Reservate hängt mit dem Bedürfnis der Beachtung all dieser oben genannten Aspekte der internationalen Zusammenarbeit zusammen. Man muss dabei beachten, dass derzeit die Kriterien zur Wahl von Schutzgebieten, die Regeln zur Gründung und Leitung solcher Gebiete nur unter dem Charakter des sog. *soft law* existieren. Sie beziehen sich auch auf die Relationen zwischen dem Heimatland und der UNESCO. Man kann hier bewusst auch über Relationen zwischen den Ländern und der internationalen Bevölkerung sprechen, da die Praxis der Biosphären-Reservate gezeigt hat, dass sich Angewohnheiten herausgebildet haben, welche die Bildung von Verantwortungsregeln für die Erhaltung solcher Gebiete in angemessenem Zustand beeinflusst haben. Die Grundlagen für die Gründung und Beständigkeit dieser Reservate werden durch ein Abkommen zwischen den betroffenen Ländern bestimmt. Dieser durch die Praxis der Länder herausgebildeter Zustand führt zu keinen Bedenken, mindestens im heutigen Zeitpunkt. Die Biosphären-Reservate und ihre grenzüberschreitende Entwicklung unterliegen dem Schutz von internationalen Gesetzen, ähnlich wie andere internationale Formen des Umweltschutzes.

Diese Folgerungen bedeuten keinen Einspruch gegen die Notwendigkeit der Regulierung des rechtlichen Status der grenzüberschreitenden Biosphären-Reservate. Die größten Probleme hängen damit zusammen, dass keine Verfahren zur Bildung von Regeln und ihrer Einbeziehung in das internationale Netz von Reservaten, welches laut dem Sevilla Statut gebildet werden soll, existieren. Das bedeutet eine unbegrenzte Freiheit der Länder und die Möglichkeit der Herausbildung einer Praxis, die nicht dem Programm „der Mensch und die Biosphäre“ entspricht. Diese Gefahr ist aber vergleichbar klein, da sie außerhalb des Streites über den Charakter der grenzüberschreitenden Reservate (sie sollten den sich im Landesinneren befindenden Reservaten hinsichtlich der Gründungs- und Managementkriterien gleich sein) liegt. In dieser Lage kann man nur die Ordnung der rechtlichen Bedingungen mit Charakter der soft law durch ihre Ergänzung mit Gesetzen, die sich direkt auf diese Reservate beziehen, fordern. Der Fakt, dass deren rechtlicher Status nicht die Vorzüge einer vereinbarten Norm hätte, kann man als einen scheinbaren Mangel annehmen. Zu solch einer Bewertung gehört einerseits die Anerkennung des Ranges der UNESCO und andererseits die bisherige Praxis der Länder. Der internationale Brauch spielt im heutigen Umweltschutzrecht eine bedeutende Rolle und der Schutz, den er garantiert, ist nicht kleiner als der der Konvention. Auf der anderen Seite wird man erkennen müssen, dass für die Gründung eines grenzüberschreitenden Reservates ein zweiseitiges oder dreiseitiges internationales Abkommen erforderlich ist, welches auf lokaler oder internationaler Ebene abgeschlossen wird. Nach einer Analyse der Annahmen des „Rahmenstatutes über das internationale Netz an Biosphären Reservaten“ kann man die Angabe des Ranges einer Vereinbarung und die Teilnahme einer internationalen Organisation, wie UNESCO als eine sine qua non Voraussetzung vorschlagen.

1.9.4 Handlungsempfehlungen

Die Versicherung einer einheitlichen Praxis in Bezug auf die ganze Welt und die Möglichkeit des Zusammenhanges und der Koordinierung von Schutzvorhaben, welche im Rahmen von rechtlich-organisatorischen Systemen (wie das internationale kulturelle und natürliche Erbe, Moor- und Wassergebiete und das System Natur 2000) und des Netzes an Reservaten vorgenommen werden, kann zu der Erarbeitung von allgemein gültigen, einheitlichen Vorgehensweisen führen. Es scheint, als ob das nur durch eine Konvention mit allgemeinem Umfang möglich wäre. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass dies ein langer und durch die Kompliziertheit dieser Materie ein schwerer Prozess ist. Auch wenn Regeln zur Gründung solcher Reservate zu keinen Streitigkeiten führen sollten (da schon eine langjährige praktische Basis existiert), könnte es im Verhandlungsprozess einer eventuellen Konvention zu der Notwendigkeit eines Konsens kommen. Einer davon könnte die Regelung und der Umfang der

internationalen Hilfe für ärmere Länder sein. Unterschiedliche Ansichten bezüglich der Grundlagen und des Umfangs der internationalen Verantwortlichkeit der Länder sind auch ein Brennpunkt bei solchen Gesprächen. All das kann einen sehr großen Einfluss auf den Umfang der Verpflichtungen, welche von den Ländern akzeptiert werden können, haben. Die tatsächliche rechtliche Lage der Biosphären-Reservate und ihrer grenzüberschreitenden Ausbreitung könnte nicht viel von ihrem aktuellen Status abweichen. Die Möglichkeit der Bildung von Grundlagen für koordinierte Vorgänge im ganzen Spektrum des internationalen Umweltschutzes und eines möglichen Einflusses auf Lösungen auf diesem Gebiet, ist eine Chance, die man wahr nehmen sollte. Dieser Aspekt würde eine genaue Regelung des durch die Konvention über die Biovielfalt eingeführten Begriffes *ex situ*-Schutz zulassen.

1.9.5 Die entsprechenden polnischen Regelungen

In Bezug auf die polnischen Gesetze kann hier die Frage nach dem Sinn der Ausarbeitung von speziellen Methoden des Schutzes von Gebieten mit bestimmten Natureigenschaften, welche nicht in das System von speziellen Formen des Naturschutzes im Sinne des Umweltschutzgesetzes von 1991 einbezogen worden sind, gestellt werden. Man kann jedoch erkennen, dass die einzigen zur Verfügung stehenden Prozeduren mit einer geräumigen Planung und mit der Kontrolle von Investitionsprozessen zusammenhängen. In diesem Falle kann man die Änderung des Art. 33 des aktuellen Umweltschutzgesetzes postulieren: der bis jetzt nicht genau präzierte internationale Status hing mit der Pflicht zusammen, ihn in Fallstudien und Plänen der Bewirtschaftung, welche laut dem Gesetz über Flächenwirtschaft angefertigt wurden, zu berücksichtigen. Die Vereinbarungen von lokalen Flächenbewirtschaftungsplänen gestalten die Art des Eigentumsgesetzes durch die Bezeichnung der Bestimmung der Eigentumsgebiete. Sie sind bindend bei Entscheidungen der Verwaltung im Investitionsprozess - insbesondere bezieht sich das auf Entscheidungen über die Bau- und Bewirtschaftungsart des Gebietes und die Baugenehmigung. Für Polen bedeutet dies, dass mit der Entscheidungsprozedur der Verwaltung die Notwendigkeit der Beurteilung von Umweltemissionen zusammenhängt. Dies bedarf der Bildung von Institutionen, welche die heutigen internationalen Konventionen als das wichtigste Instrument des Umweltschutzes betrachten würden. Auf diese Art geht die ins Leben berufene Konvention über die Biovielfalt vor.

Die Beurteilung der Umweltwirkungen aus der Sicht des polnischen Gesetzes entspricht nicht dem internationalen Standard, welcher durch die von Polen ratifizierte Espoo-Konvention über die Beurteilung von Umweltwirkungen im grenzüberschreitenden Kontext von 1991 unterstützt wird. Das schon vor ein paar Jahren vorbereitete Novellierungsprojekt des polnischen

Gesetzes auf diesem Gebiet ist noch nicht durch die Legislative bestätigt. Die grundsätzlichen Unterschiede beziehen sich auf die ausgeführten Beurteilungen. Es sollte nicht wie derzeit eine Form der qualifizierten fachlichen Expertise sein, sondern eine Prozedur, die eine Sammlung der maximalen Anzahl an Informationen über den möglichen Einfluss der vorgenommenen Aktivitäten auf die Umwelt erlaubt. Es wird hier hauptsächlich ein großer Anteil des gesellschaftlichen Faktors vorgesehen. Ein breites Maß an Rechten bekommen auch die Umweltschutzorgane. Ein wichtiges Element der Beurteilung der Umweltauswirkungen in diesem Model ist die Analyse der möglichen grenzüberschreitenden Auswirkungen. Das Recht an der Teilnahme an dieser Prozedur wird nicht nur auf die Bevölkerung (und öffentliche Organe) der jeweiligen Länder beschränkt. Dieses Recht sollte erga omnes sein. Dieser neue Aspekt der Beurteilung von Umweltauswirkungen sollte als Instrument der Unterstützung des grenzüberschreitenden Schutzes der Biosphären-Reservate nicht überbewertet werden. Der Beschluss einer Konvention auf diesem Gebiet würde eine Präzisierung von ausführlichen Begriffen und eine vollere Ausnutzung von ähnlichen Prozeduren zur Beibehaltung des Zustandes der Reservate zulassen. Dies ist umso wichtiger, da die Konvention aus Espoo sich auf den Schutz der ganzen Umwelt vor konkreten Einwirkungen bezieht. Im Fall vom gebietsgebundenen Umweltschutz müssen spezielle Anforderungen erfüllt werden.

Mit der Beurteilung der Umweltauswirkungen hängt der Begriff des Zuganges zu Informationen bezüglich des Umweltschutzes sehr eng zusammen. In diesem Maße hat die internationale Bevölkerung (die meisten Länder der Europäischen Union) ein neues Rechtsinstrument, die Konvention über den Zugang zu Informationen, die Beteiligung der Bevölkerung und über den Zugang zur Gerechtigkeitsvollstreckung, welche in Aarhus 1998 unterzeichnet wurde, ausgearbeitet. Dieses Instrument wird die Tätigkeiten zum Schutz der Biosphären-Reservate unterstützen, und das unabhängig davon, ob ihr Rechtsstatus von der Norm *soft law* oder durch eine spezielle Konvention bestimmt wird.

1.9.6 Zusammenfassung und Fazit

Zusammenfassend kann man sagen, dass die unbestrittene Notwendigkeit der Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Problematik von Biosphären-Reservaten in aktuellen Rechtsakten des *soft law*, die sich auf das Netz von Reservaten beziehen, besteht. Unentbehrlich ist auch eine Korrektur des polnischen Gesetzes. Sie sollte sowohl die Problematik der grenzüberschreitenden Reservate als auch die von anderen Gebieten mit internationalem Status umfassen. Man kann auch die Notwendigkeit des Beschlusses einer Konvention über die Biosphären-Reservate nicht bestreiten. Sie sollte die bisherigen Errungenschaften auf diesem Ge-

biet koordinieren und die Instrumente des internationalen Umweltschutzes im breiten Maße anwenden. Insbesondere sollte sie eine Bündelung der Vorhaben zum Umweltschutz sichern. Diese Aufgabe kann nicht innerhalb eines kurzen Zeitraumes realisiert werden.

1.9.7 Weiterführende Literatur und Quellen

- DYDUCH-FALNIOWSKA; MAKOMASKA-JUCHIEWICZ: Natur 2000 – ein konkretes System des Umweltschutzes, in: Europa; o. O., o. J.
- HAMILTON; MACKAY; WORBOYS; JONES; MANSON: Transborder protected area Co-operation, IUCN, 1996.
- JENDROŠKA, J.: Die Beurteilung der Umweltauswirkungen-Eine fachliche Expertise oder eine Prozedur mit Teilnahme der Bevölkerung. Die Situation in Polen in Bezug auf die internationalen Tendenzen, Breslau, 1997.
- JENDROŠKA, J.; RADECKI, W.: Die Konvention über den Zugang zu Informationen, die Teilnahme der Bevölkerung bei Entscheidungen in Umweltsachen mit Kommentar, Breslau, 1999.
- LUSKA, S. ET AL.: Der Fluss Jizera von km 110 – 145, o. J.
- PRIEUR: Les bases juridiques de la cooperation frontaliere locale et regionale, RFDA, Nr.1/1985.
- PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK: International-rechtliche Aspekte des Umweltschutzes in Europa; Unterlagen der Konferenz „Aktuelle Probleme des internationalen Rechtes in der heutigen Welt“, Krakau, 1995.
- SOMMER, J.: Gesetz über den Umweltschutz mit Kommentar, Breslau, 1997.

1.10 Artenschutz aus polnischer Sicht

Jerzy Rotko

1.10.1 Historische Rechtsentwicklung

Der Schutz und die Pflege wildwachsender Pflanzen und wildlebender Tiere gehört zum klassischen Bereich des Naturschutzes. Der sog. Artenschutz evoluiert allerdings und geht über den ursprünglichen Schutz bestimmter Arten als Einzelercheinungen der Natur hinaus. Im heutigen Sinne umspannt er auch weitere Sachverhalte, etwa den Schutz einzelner Arten als Teil des gesamten Naturhaushaltes, darunter die Erhaltung der biologischen Artenvielfalt sowie Rettungsmaßnahmen für bedrohte Gattungen. Der Artenschutz geht von einem bewahren-den Naturschutzgedanken aus und erfasste in der ersten Phase insbesondere diejenigen Naturgüter, deren Erhaltung aus wissenschaftlichen, ästhetischen und historischen Gründen im öffentlichen Interesse lag. Erste Aktivitäten mit diesem Leitmotiv traten in Polen in der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts auf. Es handelte sich um das polnische Galizien, d. h. den von Österreich annektierten Teil Polens, dessen Landesparlament zwei wichtige Gesetze verabschiedete. Das erste war das Gesetz über den Schutz von Murmeltieren und Wildziegen im Tatra-Gebirge vom 05.10.1868, das zweite – das Gesetz über den Schutz einzelner Tierarten, die für die Landwirtschaft nützlich sind – wurde am 30.01.1875 verabschiedet. Das Gesetz von 1875 regelte im § 9, dass die Lehrer an Volksschulen ein stärkeres Umweltbewusstsein verbreiten sollen. Es handelte sich um eine Pflicht, Schülern die Bedeutung von Vögeln noch vor dem Anfang der Brutzeit darzustellen.¹¹ Die Anfänge der organisierten Naturschutz-tätigkeit in der zweiten polnischen Republik sind im Jahr 1919 zu finden. Am 15.09.1919 wurde die Rechtsverordnung des Ministers für Konfessionen und Ausbildung über den Schutz von Naturdenkmälern erlassen. Sie regelte u. a. auch den generellen Schutz von einzelnen Pflanzen- und Tierarten. Am 06.03.1934 wurde das Naturschutzgesetz verabschiedet. Nach Art. 8 des Gesetzes zur Einführung des Artenschutzes lag die Kompetenz beim Minister für Konfessionen und Ausbildung. Er erließ die Rechtsverordnungen im Einvernehmen mit dem Minister für Landwirtschaft und Bodenreform nach Anhörung des staatlichen Rates für Naturschutz. Trotz einiger Hoffnungen wurde jedoch bis 1939 keine generelle Rechtsverordnung über den Artenschutz erlassen und nur separate Rechtsverordnungen über den Schutz einzelner Gattungen (etwa über den Schutz der Wiesenenten, Schildkröten, Biber und des Edelweiß) erlas-

¹¹ Das zweite Gesetz wurde am 05.10.1868 als Gesetz über den Schutz einzelner Vogelarten verabschiedet. Aber erst nach Änderungen und unter einem neuen Titel vom Kaiser am 21.12.1874 unterschrieben. Es trat im nächsten Jahr in Kraft. (RADECKI: 1990, S. 44 f.; NOWACKI: 2000, S. 153 f.).

sen.¹² Erst nach dem II. Weltkrieg (aber auf Grund des Naturschutzgesetzes von 1934) erschien die Rechtsverordnung über den Pflanzenschutz, die 29 Gattungen umfasste.

Der nächste Punkt in der Entwicklung des Artenschutzes in Polen war die Verabschiedung des neuen Naturschutzgesetzes am 07.04.1949. Das Gesetz hatte einen neuen konzeptionellen Ansatz. Kennzeichnend für seine Bestimmungen war die Akzentverschiebung vom bewahrenden Schutz auf den Schutz der Naturressourcen. Diese in sich selbst wesentliche Entwicklung war jedoch praktisch ohne Bedeutung für den Artenschutz. Auf Grund dieses Gesetzes erschienen zwei Rechtsverordnungen des Ministers für Forstwesen und Forstwirtschaft. Erstens in den 50-er Jahren (1952 - über den Artenschutz von Tieren, 1957 - über den Artenschutz von Pflanzen). Sie wurden später von einer Rechtsverordnung des Ministers für Forstwesen und Forstwirtschaft vom 30.04.1983¹³ ersetzt, die ebenfalls den Artenschutz von Pflanzen betraf sowie von der Rechtsverordnung desselben Ministers vom 30.12.1983¹⁴ über den Artenschutz von Tieren.

1.10.2 Artenschutz im Gefüge des Naturschutzgesetzes vom 16.10.1991

Das Gesetz über den Naturschutz von 1949 erwies sich im Laufe der Zeit als ungenügend und Forderungen nach neuen gesetzlichen Regelungen wurden mehrmals ausgesprochen. Es ging u. a. um die Erweiterung von naturschutzrechtlichen Instrumenten, insbesondere raum- und objektbezogener Natur. Am 16.10.1991¹⁵ wurde das neue Gesetz verabschiedet. Den Artenschutz regelt Art. 27, der aus 8 Abschnitten besteht.¹⁶ Er enthält folgende Punkte:

1. Der Artenschutz hat den Schutz wildwachsender Pflanzen und wildlebender Tiere zum Ziel, insbesondere solcher Arten, die rar sind oder vom Aussterben bedroht sind sowie die Erhaltung der genetischen Vielfalt und Artenvielfalt.
2. Organe des Naturschutzes nehmen Maßnahmen vor, mit dem Ziel, vom Aussterben bedrohte Arten zu retten.
3. Den Artenschutz von Pflanzen und Tieren führt der für den Umweltschutz zuständige Minister im Einvernehmen mit dem für Landwirtschaft zuständigen Minister in Form einer Rechtsverordnung ein. Sie bestimmen die Liste der geschützten Arten, Schutzmittel und die geeigneten in Art. 37 festgesetzten Begrenzungen, Verbote und Gebote.

¹² RADECKI: 1990, S. 55, 79 ff.

¹³ Dz. U. Nr. 27, Pos. 134.

¹⁴ Dz. U. aus 1984, Nr. 2, Pos. 2.

¹⁵ Dz. U. Nr. 114, Pos. 492 mit Änderungen.

¹⁶ WASILEWSKI: 2000, S. 143.

4. Der für den Umweltschutz zuständige Minister darf ausnahmsweise den Erwerb geschützter Pflanzen und Tiere sowie andere Handlungen gestatten, die den Begrenzungen, Verboten oder Geboten unterliegen.
5. Der für den Umweltschutz zuständige Minister bestimmt im Einvernehmen mit den für Gesundheit und für Landwirtschaft zuständigen Ministern in Form einer Rechtsverordnung die Entnahmegrundsätze von Arzneipflanzen aus der Natur (wörtlich: aus dem Wildzustand) und Anbaugrundsätze solcher Pflanzen.
6. Der Woiewode darf in Form einer Rechtsverordnung für das betreffende Woiewodschaftsgebiet den befristeten oder unbefristeten Artenschutz von Pflanzen und Tieren einführen, die nicht mit Vorschriften abgedeckt werden, worüber in Abs. 3 gesprochen wird, und bestimmte Begrenzungen, Verbote und Gebote auf Grund des Gesetzes festsetzen.
7. Der für den Umweltschutz zuständige Minister bestimmt Schutzmittel in Bezug auf nicht einheimische Tierarten, die eine Wanderlebensweise führen.
8. Der für den Umweltschutz zuständige Minister bestimmt die Höhe von Entschädigungen für rechtswidrig erworbene Pflanzen und Tiere, die unter Schutz stehen.

Den Artenschutz kann man in zwei konzeptionelle Gefüge unterteilen. Einerseits kann man sich nur auf das Naturschutzgesetz begrenzen und das rechtliche Instrumentarium in drei Gruppen einteilen, und zwar in:

- a) den raumbezogenen Schutz (darunter fallen Nationalparks (Art. 14ff.), Naturschutzgebiete (Art. 23), Landschaftsparks (Art. 24) und Landschaftsschutzgebiete (Art. 26)),
- b) den sog. Individualschutz (Naturdenkmäler (Art. 28), Dokumentationsstellen der unbelebten Natur (Art. 29), Ökologische Naturschutzstellen (Art. 30) und natürliche Landschaftskomplexe (Art. 31)),
- c) den Artenschutz.

Andererseits kann man alle naturschutzrelevanten Regelungen des Rechtssystems berücksichtigen. In einem solchen Fall tritt der Schutz von Pflanzen und Tieren noch in anderen Gesetzen auf. Es handelt sich um:

- a) den Gebrauchsschutz (er umfasst die Grundsätze des Pflanzenschutzes nach dem Gesetz über den Schutz von Anbaupflanzen vom 12.07.1995¹⁷ und die Grundsätze des Tierschutzes nach dem Gesetz zum Jagdrecht vom 13.10.1995¹⁸ sowie nach dem Gesetz über Fischerei auf Binnengewässern vom 18.04.1985¹⁹,

¹⁷ Dz. U. Nr. 90, Pos. 446.

¹⁸ Dz. U. Nr. 147, Pos. 713.

¹⁹ Dz. U. Nr. 21, Pos. 91 mit Änderungen.

- b) den sog. humanitären Schutz von Tieren (nach dem Gesetz über den Schutz von Tieren vom 21.08.1997²⁰).²¹

In diesem Artikel wird der Artenschutz nach dem Naturschutzgesetz näher erläutert.

1.10.3 Besonderheiten des Artenschutzes

Die Fassung des Artenschutzes im geltenden Naturschutzgesetz wurde - verglichen mit dem Gesetz von 1949 - wesentlich erweitert. Den Prämissen der Weltstrategie des Naturschutzes gemäss, bedeutet Artenschutz sowohl Schutz von Pflanzen und Tieren, die rar oder vom Aussterben bedroht sind, als auch Maßnahmen, die die Erhaltung der genetischen Artenvielfalt zum Ziel haben. Es wäre jedoch verfehlt anzunehmen, dass der Artenschutz alle Probleme des Schutzes von Pflanzen und Tieren lösen kann. Die größte Gefährdung für einzelne Arten stellt nicht die Bejagung einzelner Exemplare dar, es handelt sich vielmehr um negative Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf ihre Biotope. Deswegen ist der raumbezogene Schutz von größter Bedeutung (insbesondere in Form von Nationalparks und Naturschutzgebiete). Es ist jedoch nicht immer möglich, geschützte Gebiete auszuweisen. Der Artenschutz stellte damals ein wesentliches Schutzinstrument dar.²² Von Bedeutung sind ferner die erzieherische Auswirkung des Artenschutzes auf Kinder und Jugendliche.²³

Ein wesentliches Element des Artenschutzes nach Art. 27 ist die Begrenzung des Schutzes auf Arten, die „wild“ leben. Die Auslegung führt zum Schluss, dass Begriffe wie „wildwachsend“ und „wildlebend“ nicht identisch sind. In den beiden Fällen bedeutet „wild“ etwas anderes. Wenn es um Pflanzen geht, erfahren Exemplare geschützter Arten, die von einem Gärtner bewusst gepflanzt worden sind, keinen Schutz. Dagegen unterliegen wildlebende Tiere, die ihren Lebensraum im privaten Garten haben (etwa Igel), den Schutzvorschriften.

Der Artenschutz kann auf drei Ebenen eingeführt werden: für das gesamte Territorium Polens, für das Woiewodschaftsgebiet und für Gemeindegebiete. Die Kompetenzen für die Unterschutzstellung einzelner Arten sind differenziert. Den das ganze Land umfassenden Artenschutz führt der Umweltminister in Form einer Rechtsverordnung ein (Art. 27 Abs. 3). Der Woiewode darf Arten, die nicht in der Rechtsverordnung genannt wurden, unter Schutz stellen. Er tut dies in Form einer Rechtsverordnung, die als Akt der lokalen Rechtssetzung zu ver-

²⁰ Dz. U. Nr. 111, pos. 724 mit Änderungen.

²¹ SOMMER (Hrsg.): 1997, S. 134 f.

²² Naturforscher weisen jedoch darauf hin, dass der bloße Schutz seltene oder gefährdete Arten nicht vom Aussterben bewahrt. Obwohl einige Arten sich in den letzten Jahren vermehrt haben, sinkt die Zahl anderer (etwa Wildziege in den Tatra-Gebirgen). TOMJALOC: 2000, S. 5 ff.

²³ TOMJALOC: 2000, S. 138 f.

stehen ist. Prinzipien solcher Rechtssetzung regelt das Gesetz vom 05.06.1998 über die Regierungsverwaltung in Woiewodschaften.²⁴ Danach werden lokale Rechtsvorschriften vom Ministerpräsidenten untersucht und aufgehoben, falls sie Gesetze oder Ausführungsvorschriften verletzen, oder falls sie mit der Politik der Regierung nicht konform sind (Art. 41). Rechtsverordnungen der Woiewoden werden im Gesetzblatt der Woiewodschaft veröffentlicht (Art. 42). Solche Vorschriften dürfen vor dem Verwaltungsgericht angefochten werden. Ein Recht, die Vorschrift anzuklagen, steht jedem zu, dessen Interessen verletzt wurden - aber erst nach der erfolglosen Aufforderung zur Beseitigung der Verletzung. Auf der Gemeindeebene führt den Artenschutz der Gemeinderat in Form eines Beschlusses durch. Auch in diesem Fall darf eine Vorschrift vor dem Verwaltungsgericht angefochten werden. Die Rechtsgrundlagen solcher Ansprüche enthält das Gesetz vom 08.03.1990 über die Selbstverwaltung in Gemeinden.²⁵

Aus der Vielfalt der Kompetenzen resultiert jedoch das Risiko, dass die Schutzregime sich überlagern oder ersetzen. Rechtsetzende Initiativen der Woiewoden oder Gemeinden sind nur dann gestattet, falls Arten mit Bedeutung für lokale Naturverhältnisse keinen Schutz auf Grund anderer Rechtsvorschriften genießen. Von größter Bedeutung bleiben jedoch Rechtsverordnungen des Umweltministers. Zur Zeit gelten zwei solche Rechtsverordnungen: die Rechtsverordnung vom 06.01.1995 über den Artenschutz von Tieren²⁶ und die Rechtsverordnung vom 06.04.1995 über den Artenschutz von Pflanzen.²⁷ Kern dieser Vorschriften ist die Angabe der geschützten Arten und Bestimmung von konkreten Begrenzungen, Geboten und Verboten, die im Art. 37 Abs. 1 des Gesetzes summarisch bezeichnet werden.

In der Rechtsverordnung über den Artenschutz von Pflanzen hat der Umweltminister die Unterscheidung in den vollen und partiellen Schutz eingeführt. Dem ersten unterliegen Arten, die in 111 Positionen der Liste (§ 1) genannt werden. In Bezug auf sie gilt das Verbot der absichtlichen Zerstörung, des Pflückens, Anschneidens, usw. sowie der Verbot des Verkaufs, des Erwerbs, der Übertragung und der Ausfuhr ins Ausland - im frischen und verarbeiteten Zustand. Bei Pflanzen, die einen partiellen Schutz erfahren, handelt es sich um Arten der Arzneipflanzen oder Pflanzen mit Bedeutung für die pharmazeutische Industrie (insgesamt 18 Positionen auf der Liste aus § 4). Diese Arten darf man erwerben, aber nur bei der Erfüllung folgender Voraussetzungen:

a) es muss das Erwerbsgebiet und das Kontingent von Pflanzen mit dem Umweltminister

²⁴ Dz. U. Nr. 91, Pos. 577.

²⁵ Dz. U. aus 1996, Nr. 13, Pos. 74 mit Änderungen.

²⁶ Dz. U. Nr. 13, Pos. 61 mit Änderungen.

²⁷ Dz. U. Nr. 41, Pos. 214.

vereinbart werden,

- b) die Erwerbstätigkeit dürfen nur Personen mit einer an sie gebundenen Ermächtigung durchführen.

Es ist hervorzuheben, dass alle Arten von Pilzen unter Schutz stehen, darunter 11 Arten unter vollem Schutz. Die restlichen Arten darf man erwerben, vorausgesetzt, dass oben genannte Erfordernisse erfüllt werden. Es gibt nur eine Ausnahme: Man darf Pilze auch aus den voll geschützten 11 Artengruppen zum eigenen Verzehr ohne Begrenzung ernten.

Die oben genannten Vorschriften sind Vertreter des passiven Schutzes. Die Rechtsverordnung enthält ferner noch Vorschriften, die einen aktiven Schutz einführen. Zum aktiven Schutz verpflichtet der Art. 27 Abs. 2 des Gesetzes. Diese Pflicht hat die Rechtsverordnung in § 3 konkretisiert. Danach ist der Woiewode verpflichtet, Rettungsmaßnahmen vorzunehmen, wenn infolge menschlicher Tätigkeit geschützte Pflanzenarten bedroht sind. § 3 Abs. 2 sieht drei beispielhafte Handlungsformen, die zum aktiven Schutz gehören:

- a) Aufrechterhaltung der traditionellen Nutzungsformen des einzelnen Gebietes,
- b) Biotopgestaltung,
- c) Pflanzenreproduktion.²⁸

Die Rechtsverordnung über den Artenschutz der Tiere umfasst in 125 Positionen rare und bedrohte Arten. Nach § 2 Abs. 1 ist verboten, sie absichtlich zu töten, zu fangen, zu verscheuchen oder absichtlich ihre Nester und Lagerstätten zu vernichten, einzelne Exemplare zu verkaufen, zu erwerben, zu übertragen und ins Ausland auszuführen - lebendig oder tot. Es ist ferner verboten, sie während der Brutzeit zu fotografieren oder zu filmen. Die Verbote betreffen jedoch nicht:

- a) Beseitigung von Nestern aus Vogelkästen in der Zeit vom 1. September bis Ende Februar,
- b) Beseitigung von Nestern aus Gebäuden in der Zeit vom 1. September bis Ende Februar, wenn es sanitäre Erfordernisse begründen,
- c) Erwerb von Weinbergschnecken in der Zeit vom 1. Mai bis 31. Mai (mit einem Durchmesser über 30 mm aber nur auf vom Woiewoden ausgezeichneten Gebieten),
- d) Fotografieren oder Filmen auf den dazu vorgesehenen Beobachtungsstellen.

Im § 2 Abs. 3 hat der Minister eine besondere Schutzform eingeführt. Es geht um den Schutz von Lebensräumen von geschützten Tierarten, etwa um Moore, Torflager, kleine Seen, Dünen, Abhänge, usw., wo sie sich regelmäßig aufhalten oder ihre Brutstellen haben. Es betrifft

²⁸ SOMMER (Hrsg.): 1997, S. 141 f.

jedoch nicht die Beseitigung von Bäumen und Sträuchern im Interesse der ordnungsgemäßen Forst-, Land- und Fischereiwirtschaft. Eine besondere Regelung dieser Art (d. h. der Schutz von Brutstellen oder Stellen, wo Tiere sich regelmäßig aufhalten) betrifft 19 Arten, die im § 2 Abs. 4 genannt werden (u. a. die Adler- und Eskulap-Schlange). In diesem Fall wird die Regelung ausführlicher. So darf man nicht in einer Entfernung von weniger als 200 m während des gesamten Jahres und in einer Entfernung von weniger als 500 m in der Brutzeit irgendwelche Arbeiten vornehmen, die einen negativen Einfluss auf diese Tiere hätten. Es ist auch verboten, sich in dieser Zone aufzuhalten. Festsetzungen solcher Stellen gehören zu den Pflichten der Woiewoden (§ 2 Abs. 5).

Im § 3 der Rechtsverordnung ist ein autonomes Verbot eingeführt, Ameisenhaufen in Wäldern zu beschädigen. Von den in den Artenschutzvorschriften genannten Verboten darf man sich befreien, aber dazu ist ein Verwaltungsbescheid erforderlich. Wenn den Artenschutz der Umweltminister eingeführt hat, ist nur er kompetent, Verbote individuell aufzuheben. Falls eine Rechtsverordnung ein Woiewode ausgegeben hat, ist der Woiewode zur Erteilung eines Bescheides zuständig. Zu Problemen kann es im Falle eines Beschlusses des Gemeinderates kommen. Der Gemeinderat erteilt keine Verwaltungsbescheide. In einem solchen Fall ist anzunehmen, dass die Kompetenzen auf die monokratischen Organe der Gemeinde übergehen, d. h. auf den Voit, Bürgermeister oder den Präsidenten einer Stadt. Er soll jedoch eine Erlaubnis des Gemeinderates für den Bescheid erhalten.²⁹

Die geltenden Vorschriften über den Artenschutz betreffen nur einheimische Tiere. In Bezug auf andere Arten wurden Regelungen im Naturschutzgesetz Art. 27 Abs. 7 verankert. Es korrespondiert mit dem Bonner-Abkommen vom 23.06.1979 über den Schutz der wilden Wandertiere. Der Umweltminister soll deswegen eine separate Rechtsverordnung erlassen. Er hat das jedoch nicht getan. Dasselbe betrifft eine Rechtsverordnung, die in Art. 27 Abs. 5 vorgesehen wurde. Es fehlt ferner an Rechtsverordnungen nach Art. 27 Abs. 8. In diesem Fall ist eine Beurteilung des Unterlassens jedoch komplizierter. Es wird die Ansicht vertreten, dass eine solche Rechtsverordnung im Grunde genommen entbehrlich ist. Das Gesetz bestimmt keine Organe und kein Verfahren, nach dem die Entschädigungen für rechtswidrig erworbene Pflanzen und Tiere, die unter Schutz stehen, bestimmt werden könnten. In Betracht kommen also nur Verfahren, die für Straftaten und Ordnungswidrigkeiten vorgesehen sind. Für solche Fälle ist jedoch eine Rechtsverordnung entbehrlich, weil ausreichende Rechtsgrundlagen anderer Art schon bestehen.³⁰

²⁹ SOMMER (Hrsg.): 1997, S. 145.

³⁰ SOMMER (Hrsg.): 1997, S. 147.

1.10.4 Strafrechtliche Regelungen

Eine ergänzende Regelung des Artenschutzes stellt Art. 57 und 58 dar. Der erste sieht eine strafrechtliche Verantwortung für das Töten und Fangen von geschützten Tierarten ohne Genehmigung vor. Wer solche Taten begangen hat, wird mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren bestraft. Es muss noch zusätzlich (obligatorisch) eine sog. Genugtuung (poln. „nawizka“) in Höhe von 500 bis 250.000 PLN zugunsten eines Woiewodschaftsfonds für Umweltschutz und Wasserwirtschaft zahlen. Der zweite Artikel sieht spezielle Strafen der Freiheitsbegrenzung³¹ oder Geldstrafe vor - für Verletzung von Verboten und Begrenzungen aus Art. 37 Abs. 1 (Art. 58 enthält noch einen Verweis auf Art. 36, aber er betrifft nicht den Artenschutz). Die aus der langen Liste ausgewählten Verbote und Begrenzungen (insgesamt gibt es 23) treten immer in Artenschutzvorschriften auf. Art. 57 betrifft also nur Straftaten und bezieht sich nur auf Tiere; Art. 58 betrifft dagegen nur Ordnungswidrigkeiten, aber in Bezug sowohl auf Tiere als auch auf Pflanzen.³² Es sei noch hinzuzufügen, dass Straftaten gegen die Umwelt auch das Strafgesetzbuch vom 06.06.1997³³ regelt. Art. 181 § 3 besagt: „wer absichtlich wesentliche Schäden infolge der Verletzung der geschützten Arten verursacht, wird mit Geldstrafe, Freiheitsbegrenzung oder mit einer Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren bestraft.“³⁴

1.10.5 Weiterführende Literatur und Quellen

- NOWACKI, K.: Planerische Bezüge im Recht des Naturschutzes und der Raumordnung am Beispiel Polens, in: CZYBUŁKA; D. (Hrsg.): Erkennen, Bewerten, Abwägen und Entscheiden, Zweiter Warnemünder Naturschutzrechtstag, Baden-Baden, 2000.
- RADECKI, W.: Sankcje za przestępstwa przeciwko środowisku, Problemy Ekologii, Nr. 5/1998.
- RADECKI, W.: Zarys dziejów prawnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce, Kraków, 1990.
- SOMMER, J. (Hrsg.): Prawo o ochronie przyrody. Komentarz, Wrocław, 1997.
- TOMJALOJC, J.: Ochrona przyrody w sprawozdawczości i w praktyce, Biuletyn Polskiego Klubu Ekologicznego, Nr 2/2000.

³¹ Sie dauert von einem bis zu zwölf Monaten und der Betreffende darf nicht ohne Genehmigung des Gerichts seinen Aufenthaltsort verlassen. Er muss ferner die vom Gericht angezeigte Arbeit durchführen. RADECKI: 1998, S. 151 ff.

³² RADECKI: 1998, S. 263 ff.

³³ Dz. Nr. 88, Pos. 553 mit Änderungen.

³⁴ RADECKI: 1998, S. 151 f.

1.11 Das Verhältnis des Naturschutzrechts zum Umweltschutzrecht in Polen

Wojciech Radecki

1.11.1 Beginn der rechtlichen Regelungen des Naturschutzes in Polen

Den Anfang der rechtlichen Regelungen hinsichtlich des Naturschutzes kann man schon im mittelalterlichen polnischen Recht finden. Dennoch erschien der neuzeitliche Naturschutz – ebenso wie in anderen europäischen Ländern – erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Polen war damals ohne eigenen Staat und polnische naturschonende Vorhaben konnten sich nur im österreichischen Landesteil – in dem seit 1860 autonomen Galizien – entwickeln. Der erste bedeutsame Rechtsakt war das Gesetz der Landesesejm in Lwow vom 5. Oktober 1868 zum Schutz zweier Bergtierarten: Gamsen und Murmeltiere, das am 19. Juli 1869 in Kraft getreten war. Dieses Gesetz hat in wesentlicher Weise zum Schutz genannter Arten beigetragen. Es ist anzumerken, dass der damals eingeführte Schutz der Gamsen und der Murmeltiere auch heute noch in Kraft ist.

1.11.2 Die erste theoretische Konzeption des Naturschutzrechts

Als Schöpfer der ersten theoretischen Konzeption des Naturschutzrechts gilt Professor Jan Gwalbert Pawlikowski (1860-1939). Er war Rechtskundiger, Wirtschaftswissenschaftler, Literaturwissenschaftler und ein berühmter Aktivist des Naturschutzes. Er gab 1927 ein Buch heraus, in dem folgende grundsätzliche Überlegungen festgehalten wurden:

- Naturschutz beginnt da, wo natürliche Gebiete oder Objekte unabhängig vom Willen des Eigentümers oder des Nießbrauchers oder sogar gegen seinen Willen geschützt werden,
- Naturschutz ist nur durch wissenschaftliche, geschichtliche, natürliche und ästhetische Ideale motiviert; Naturschutz kann keine wirtschaftlichen Motive in Betracht ziehen,
- Naturschutzrecht ist kein selbständiger Rechtszweig und kann es auch nicht sein; das Naturschutzrecht ist ein Komplex aus Rechtsnormen, die in verschiedenen Rechtszweigen enthalten sind, wenn ihre Motive dem Naturschutz dienen.³⁵

Pawlikowski skizzierte:

- 1) eine rein konservatorische Konzeption des Naturschutzes, die von wirtschaftlichen Motiven ganz losgelöst war,

³⁵ PAWLIKOWSKI: 1927, S. 4 ff.

- 2) eine Konzeption des Naturschutzes, die ein Verzeichnis der zu schützenden Natur beinhaltete.

1.11.3 Das erste polnische Naturschutzgesetz

In den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts wurde die Vorbereitung des Naturschutzgesetzes der Kodifikationskommission der Republik Polen anvertraut. Ein Entwurf wurde in der Zivilsektion bearbeitet. Hauptreferent des Entwurfs war Professor Fryderyk Zoll, ein berühmter Zivilrechtler, der mit den damaligen Naturschutzaktivisten, vor allem mit Jan Gwalbert Pawlikowski, zusammenarbeitete.

Das erste polnische Naturschutzgesetz war am 10. März 1934 verabschiedet worden.³⁶ Es hatte rein konservierenden Charakter. Unter Schutz wurden folgende Naturelemente gestellt: Boden, seine Bildung und Formationen, Höhlen, stehende und fließende Gewässer, ihre Ufer, Wasserfälle, Tiere, Pflanzen, Mineralien, Fossile – sowohl Arten, wie Ansammlungen und einzelne Exemplare – wenn ihre Erhaltung im öffentlichen Interesse hinsichtlich wissenschaftlicher, ästhetischer, geschichtlicher oder landschaftlicher Motive lag und welche die staatliche Macht als unter Schutz stehend anerkannt hatte. Die wichtigsten Instrumente waren Verbote und Beschränkungen, die bezüglich der Naturelemente eingeführt worden waren. Das Gesetz hat den Begriff „Nationalpark“ eingeführt. Ein Nationalpark konnte in besonders schönen Gebieten, die reich an Naturphänomene sind, durch eine Rechtsverordnung des Ministerrates gebildet werden.

Die Leitung und Oberaufsicht für die Ausübung des Naturschutzes wurde dem Minister für Konfessionen und öffentliches Bildungswesen anvertraut. Bei ihm wurde ein Beratungsorgan – der Staatliche Rat für Naturschutz – eingesetzt. Es wurde auch ein besonderer Naturschutzfond gebildet. Das Naturschutzgesetz 1934 enthielt Strafvorschriften, die die Verantwortlichkeit für Ordnungswidrigkeiten vorgesehen hatten. Ordnungswidrigkeitstatbestand lag in der Verletzung der Verbote oder Gebote, die auf Grund des Gesetzes eingeführt wurden. Die Rechtssprechung wurde den Kreisverwaltungen anvertraut.

Die Konzeption des Naturschutzgesetzes von 1934 wurde bald der entschlossenen Kritik ausgesetzt. Es zeigte sich, dass das Gesetz veraltet war, weil sich das Hauptaugenmerk des Naturschutzes von der Konservation aus ideellen Motiven von einzelnen Naturdenkmälern zum Schutz der gesamten heimatlichen Natur verschoben hatte. Das Programm der grundsätzlichen

³⁶ Dziennik Ustaw [Gesetzblatt] 1934, Nr. 31, Pos. 274.

Novellierung der „wirtschaftlichen“ Gesetze – des Waldgesetzes, des Wassergesetzes, des Jagdgesetzes, des Fischereigesetzes usw. – wurde skizziert, um die vollen Naturwerte den künftigen Generationen zu übergeben.³⁷ Diese Ideen konnten erst nach dem zweiten Weltkrieg verwirklicht werden.

1.11.4 Das zweite polnische Naturschutzgesetz

Nach der schnellen Wiederaufnahme der Naturschutztätigkeit nach dem zweiten Weltkrieg fanden wesentliche organisatorische Veränderungen statt, als 1947 die Organisation des Naturschutzes dem damaligen Forstministerium zugeordnet wurde. Der Forstminister hatte die Möglichkeiten, den Naturschutz durch seine Forstverwaltung zu vollziehen. Die gesetzliche Bestätigung der Änderungen folgte mit dem Naturschutzgesetz, das am 7. April 1949 verabschiedet worden war.³⁸ Das Gesetz brachte eine grundlegende Veränderung der Konzeption des Naturschutzes im Vergleich zur Vorkriegsperiode zum Ausdruck. Das neue Gesetz hat den Naturschutz wie folgt definiert. Der Naturschutz bedeutet Erhaltung, Wiedergutmachung und regelmäßige Benutzung:

- 1) der Naturressourcen,
- 2) der lebenden und nichtlebenden Naturgebilde, sowohl einzelner Exemplare als auch Ansammlungen auf bestimmten Gebieten, Pflanzen- und Tierarten, deren Schutz unter Berücksichtigung von wissenschaftlichen, ästhetischen, geschichtlichen, gesundheitlichen oder landschaftlichen Gründen im öffentlichen Interesse liegt.

Das Wesen der Änderung bestand darin, dass die Sachen der Naturressourcen vor der Konser-
vation der Naturgebilde vorgeschoben wurden. Das bedeutete, dass – zusammen mit organi-
satorischer Umverwaltung – der Schwerpunkt des Naturschutzes vom wissenschaftlichen In-
teresse zum wirtschaftlichen Interesse umgelegt worden war.³⁹

Das wichtigste Rechtsmittel des Schutzes der Naturressourcen war das Recht der Staatsge-
walten, Gutachten des Staatlichen Rates über den Naturschutz bezüglich Vorhaben, die das
Naturgleichgewicht wesentlich beeinflussen konnten, einzuholen und dem Forstminister In-
formation über den Stand hinsichtlich des Gutachtens zu geben. In solchen Sachen konnte der
Staatliche Rat für den Naturschutz das Gutachten auch aus eigener Initiative erstellen. Der
Forstminister wurde ermächtigt, dem Ministerrat die Sachen vorzulegen, wenn staatliche Or-

³⁷ WODZICKO: 1935, S. 29 f.

³⁸ Dziennik Ustaw [Gesetzblatt] 1949, Nr. 25, Pos. 180.

³⁹ BRZEZIŃSKI: 1949, Nr. 7-8, S. 3 f.

gane das Gutachten des Staatlichen Naturschutzrates nicht eingeholt oder ein gegebenes Gutachten nicht verwendet hatten.

Dieses verfahrensmäßige Instrument bedeutete nichts anderes als ein funktionales Äquivalent der Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Lösungen, die in Polen 1949 eingeführt wurden, sind vergleichbar mit dem zwanzig Jahre älteren amerikanischen Instrumentarium aus dem weltberühmten Gesetz über die Nationale Umweltpolitik.⁴⁰ Diese vorläufige Lösung fand niemals Anwendung. Die Ursache war rein politisch. Im Jahr 1949 war der Anfang der forcierten Industrialisierung des polnischen Staates, wodurch die faktische Stellung des Forstministers im Vergleich zum Wirtschaftsminister sehr schwach war. Es ist daher kein Wunder, dass der Minister für Forstwesen seine Berechtigungen nicht nutzen konnte. Die Vorschriften über die rationelle Bewirtschaftung der Naturressourcen hatten nur auf dem Papier bestanden.

Als Folge funktionierte das Naturschutzgesetz ab 1949 nur im konservatorischen Bereich. Das Instrumentarium des Gesetzes von 1949 war ähnlich zum Gesetz von 1934, aber die rechtlichen Formen des Naturschutzes wurden deutlicher genannt: Nationalparks, Naturreservate, Naturdenkmäler, geschützte Pflanzen- und Tierarten. Ein zuständiges Organ führte den Schutz ein und konkretisierte Verbote und Beschränkungen. Ihre Beeinträchtigungen wurden als strafbare Taten – aber auch wie im Gesetz von 1934 nur als Ordnungswidrigkeiten – betrachtet.

1.11.5 Anfang des Umweltschutzrechts

Der Anfang des Umweltschutzrechts ist mit Beginn der 60er Jahre verbunden, als das Zentralamt für Wasserwirtschaft geschaffen wurde. Dieses Amt beschäftigte sich mit den zentralen Fragen der gegenwärtigen Konzeption des Umweltschutzes, nämlich mit Verunreinigungen des Wassers und seit 1996 mit Verunreinigungen der Luft.

Der Begriff „Umweltschutz“ wird – ebenso wie in anderen Ländern – seit der Wende der 60er und 70er Jahre verwendet. Dann hat Professor Waław Brzeziński (1900-1987), Jurist, eine Konzeption des rechtlichen Umweltschutzes gebildet. Er hat den Begriff „natürliche Umwelt“ eingeführt. Den Begriff hat er in folgender Weise definiert: „Natürliche Umwelt des Menschen bedeutet eine Gesamtheit der natürlichen Elemente, d. h. Elemente durch die Natur ge-

⁴⁰ JENDROŚKA: 1997, S. 16.

schaffen, aber mehr oder weniger durch wirtschaftliche menschliche Tätigkeit verändert, die zu gegebenem Ort und Zeit die Bedingungen des menschlichen Lebens bestimmen.“⁴¹

Der Begriff, den Waclaw Brzeziński vorgestellt hat, fand seine Anerkennung in der Novellierung der damaligen Polnischen Verfassung vom 22. Juli 1952, die am 10. Februar 1976 verabschiedet worden war. Die Novellierung hat zwei für den Umweltschutz wichtigste Vorschriften eingeführt:

- Artikel 12, Absatz 2 – Die Volksrepublik Polen gewährleistet den Schutz und die rationelle Gestaltung der natürlichen Umwelt, die das Wohl der ganzen Nation darstellt,
- Artikel 71 – Die Bürger der Volksrepublik Polen haben das Recht, die Werte der natürlichen Umwelt zu nutzen und die Pflicht, diese Umwelt zu schützen.

Es ist anzumerken, dass die Novellierung eine Betonung des Wortes „des Menschen“ unterlässt. Der verfassungsrechtliche Begriff „natürliche Umwelt“ war ohne Zweifel besser gewählt als „natürliche Umwelt des Menschen“ gemäß Waclaw Brzeziński.

1.11.6 Das Umweltschutzgesetz

Die Verfassungsnovelle stellte eine wichtige Anregung zur Verbreiterung des Generalgesetzes über den Umweltschutz dar. Ein Problem kam zum Vorschein: in welcher Weise soll man das Verhältnis des neuen Umweltschutzgesetzes zum alten Naturschutzgesetz fassen? Im Laufe der gesetzgeberischen Arbeit wurde die Absicht verworfen, das Naturschutzgesetz von 1949 aufzuheben und seinen Inhalt in das neue Umweltschutzgesetz einzugliedern.

Das Gesetz vom 31. Januar 1980 über den Schutz und die Gestaltung der Umwelt⁴² hat die Umwelt in folgender Weise definiert: „*Die Gesamtheit der natürlichen Elemente, besonders die Oberfläche der Erde einschließlich der Bodenschätze, Gewässer, Luft, Pflanzen- und Tierwelt sowie Landschaft, die sich sowohl in natürlichem Zustand befinden, als auch durch menschliche Tätigkeit umgestaltet werden*“. Allerdings hat das Umweltschutzgesetz die verfassungsrechtliche Terminologie „natürliche Umwelt“ nicht übernommen, aber es hat unterstrichen, dass nur natürliche Elemente die Umwelt darstellten. Das bedeutet, dass das Umweltschutzgesetz die Konzeption von Waclaw Brzeziński angenommen hat, wobei das Wort „menschliche“ wiederum ausgelassen wurde.

⁴¹ BRZEZIŃSKI: 1975, S. 28 f.

⁴² Erster Text – Dziennik Ustaw [Gesetzblatt] 1980 Nr. 3, Pos. 6; einheitlicher Text – Dziennik Ustaw [Gesetzblatt] 1994 Nr. 49, Pos. 196 mit Änderungen.

Es wurde vorausgesetzt, dass zusammen mit dem Umweltschutzgesetz auch das neue Naturschutzgesetz in Kraft treten sollte. Dem war aber nicht so. Ein Entwurf des neuen Naturschutzgesetzes wurde nicht vorbereitet und das alte Naturschutzgesetz hatte noch elf Jahre Gültigkeit. Das Verhältnis des Umweltschutzgesetzes zum Naturschutzgesetz haben folgende Vorschriften des Umweltschutzgesetzes ausgedrückt:

- Artikel 13, Absatz 2 – Teile der Erdoberfläche und des Bodenreliefs, deren Schutz im sozialen Interesse aus wissenschaftlichen, ästhetischen, geschichtlichen oder anderen Gründen liegt, unterliegen dem Schutz, der in den Naturschutzvorschriften vorgesehen ist.
- Artikel 35, Absatz 1 – Schutzprinzipien für Gebiete, Pflanzen und Tiere, die mit Rücksicht auf besondere wissenschaftliche oder soziale Werte oder durch Einzigartigkeit bzw. Seltenheit wertvoll sind.
- Artikel 39 – Gute landschaftliche Eigenschaften der Umwelt, die besonders wertvoll aus Sicht des sozialen Bedarfes sind, unterliegen dem Schutz, dessen Prinzipien und Formen durch Naturschutzvorschriften bestimmt sind.

Es muss ergänzt werden, dass gemäß Artikel 2, Absatz 1, Punkt 2 des Gesetzes vom 31. Januar 1980 (in erster Fassung) die rationelle Bewirtschaftung der Naturressourcen dem Umweltschutz (nicht dem Naturschutz) zugeschrieben wurde. Es lässt sich also berechtigterweise schlussfolgern, dass der rechtliche Naturschutz – auf Grund des Umweltschutzgesetzes – zum konservatorischen Naturschutz (eher am Gesetz von 1934 als am Gesetz von 1949 orientiert) ausgebaut wurde.

Die Verabschiedung des Umweltschutzgesetzes hat den Dualismus zwischen Umweltschutz und Naturschutz eingeführt und zwar nicht nur in der Legislatur (getrennte Gesetze über Naturschutz und Umweltschutz), sondern auch auf Organisationsebene. Hauptorgan der staatlichen Verwaltung des Naturschutzes war seit 1949 der Minister für Forstwesen, der nach der organisatorischen Umwandlung im Jahre 1956 einen neuen Namen – Minister für Forstwesen und Holzindustrie erhalten hatte. Die Angelegenheiten in Sachen Umweltschutz wurden 1980 dem Minister für Verwaltung, Flächenbewirtschaftung und Umweltschutz und 1983 dem Leiter des Amtes für Umweltschutz und Wasserwirtschaft anvertraut. Der organisatorische Dualismus wurde 1987 gemildert, als das Ministerium für Umweltschutz und Naturressourcen geschaffen wurde. Diesem Ministerium wurde der Naturschutz anvertraut. Die Lösung war aber nicht konsequent, weil die Forstwirtschaft (einschließlich der Nationalparks) dem Minister für Land-, Forst- und Nahrungswirtschaft zugeordnet wurde. Das hatte manchmal die Folge, dass beide Minister es als notwendig anerkannt hatten, eine Vereinbarung über die Wälder in Nationalparks abzuschließen. Die endgültige Überwindung des organisatorischen

Dualismus trat 1989 ein, als das Ministerium für Umweltschutz, Naturressourcen und Forstwesen geschaffen wurde. Dieses Ministerium hat sich der Gesamtheit des Naturschutzes angenommen.

1.11.7 Der Stand des Naturschutzrechts am Wendepunkt der 80er und 90er Jahre

In der zweiten Hälfte der 80er Jahre wurden die Thesen aufgestellt, dass die Aufrechterhaltung des Dualismus zwischen Naturschutz und Umweltschutz nicht begründet war und die Integration beider Regulationen im Rahmen eines Gesetzes über den Schutz der natürlichen Umwelt erwünscht war.⁴³ Als 1989 der Prozess der Transformation begonnen hatte, hat die damals gebildete Kommission zur Regulierung des Umweltschutz- und Naturschutzrechts Voraussetzungen geschaffen, um die Regulationen – bisher gegliedert zwischen Umweltschutzgesetz und Naturschutzgesetz – zu vereinen. Ein Entwurf eines entsprechenden Gesetzes wurde im Frühling 1991 dem Minister für Umweltschutz, Naturressourcen und Forstwesen vorgelegt. Bevor die Arbeit am Entwurf beginnen konnte, wurde ins Parlament ein Entwurf für ein separates Naturschutzgesetz eingereicht. Der neue Entwurf wurde – nach einer kurzen parlamentarischen Bearbeitung – zur Überraschung nicht nur der Kommission, sondern auch des Ministeriums – verabschiedet. Das war das Ende der Absicht, den Naturschutz und Umweltschutz in einem Gesetz zu integrieren.

1.11.8 Das dritte polnische Naturschutzgesetz

a) Wesen des Naturschutzes

Das dritte polnische Naturschutzgesetz wurde am 16. Oktober 1991 verabschiedet.⁴⁴ Es wurde mit Rücksicht auf die Weltstrategie des Naturschutzes vorbereitet. Das Gesetz definiert den Naturschutz als Unterhaltung, richtige Ausnutzung und Wiederherstellung der Naturressourcen und Naturelemente, besonders der wildlebenden Tiere und wildwachsenden Pflanzen sowie von Naturkomplexen und Ökosystemen (Artikel 2, Absatz 1). Dieser Schutz hat folgende Ziele (Artikel 2, Absatz 2):

- 1) Die ökologischen Prozesse und die Stabilität der Ökosysteme zu erhalten,
- 2) die Vielfältigkeit der Arten zu bewahren,
- 3) das geologische Erbe zu erhalten,
- 4) den Erhalt/Fortdauer der Arten und Ökosysteme zu sichern,

⁴³ RADECKI: 1988, Nr. 13, S. 5.

⁴⁴ Dziennik Ustaw [Gesetzblatt] 1991 Nr. 114, Pos. 492 mit Änderungen.

- 5) die richtige menschliche Einstellung zur Natur zu gestalten,
- 6) den richtigen Zustand der Naturressourcen und Naturelemente wiederherzustellen.

Das Naturschutzgesetz nimmt den Naturschutz als einen Teil der ökologischen Staatspolitik an (Artikel 2, Absatz 3). Diese Formulierung gab dem Kommentator den Grund zur These, dass der Gesetzgeber eine Förderung der Integration des Naturschutzes mit der ökologischen Staatspolitik ausgedrückt hatte. Es geht darum, dass der Naturschutz als ein integraler Bestandteil des Umweltschutzes begriffen werden muss. Der Gesetzgeber stellt sich der Meinung (die häufig, besonders in der Vergangenheit geäußert wurde) entgegen,⁴⁵ dass der Naturschutz und der Umweltschutz als getrennte Gebiete behandelt werden könnten. Es ist umgekehrt: der Gesetzgeber gebietet, den Naturschutz als einen abgesonderten Teil des Umweltschutzes zu behandeln

b) Besondere Formen des Naturschutzes

Den Kern des Naturschutzgesetzes vom 16. Oktober 1991 stellt das Kapitel 2 „Besondere Formen des Naturschutzes“ dar, das folgende Formen umfasst:

I. Formen des räumlichen Naturschutzes:

1. Nationalparks,
2. Naturreservate,
3. Landschaftsparks,
4. Gebiete der geschützten Landschaft –

die zusammen das Landessystem der geschützten Gebiete darstellen. Das System bildet eine räumliche Struktur der sich gegenseitig ergänzenden Formen des Naturschutzes.

II. Schutz der Pflanzen- und Tierarten, der auf Erhaltung der wildlebenden Pflanzen und Tiere abzielt, besonders der seltenen und vom Aussterben bedrohten Arten sowie auf die Erhaltung der Arten- und Genetikvielfältigkeit.

III. Individualschutz zusammengesetzt aus:

1. Naturdenkmäler,
2. Dokumentationsstellen der nichtlebenden Natur,
3. Ökologischen Nutzflächen,
4. Naturlandschaftlichen Komplexen.

Die Einführung des Schutzes verläuft ähnlich wie in den Gesetzen von 1934 und 1949 vorgesehen. Den Ausgangspunkt bildet ein Normativakt des zuständigen Organs, der ein Gebiet, eine Art oder ein Objekt unter Schutz stellt. Und zwar:

⁴⁵ SOMMER (Hrsg.): 1997, S. 15.

- der Ministerrat bildet Nationalparks,
- der Umweltminister führt den Artenschutz ein und erklärt ein Gebiet als Naturrenat, wenn eine Pflicht, das Naturrenat zu bilden, von der internationalen Obligation ausgeht, aber der Woiewode das Naturrenat nicht gebildet hat,
- der Woiewode bildet Naturrenate, Landschaftsparks und bestimmt Gebiete der geschützten Landschaft, er führt den breiteren (als den vom Umweltminister eingeführten) Artenschutz in der Woiewodschaft ein und schließt die Naturobjekte mit Individualschutz ein,
- der Rat der Gemeinde bestimmt Gebiete der geschützten Landschaft, führt den noch breiteren Artenschutz in der Gemeinde ein und schließt die Naturobjekte mit Individualschutz ein, wenn der Woiewode diese Formen nicht eingeführt hat.

In den Normativakten über die Erklärung des Schutzes (Verordnung des Ministerrates, Verordnung des Umweltministers, Verordnung des Woiewoden, Beschluss des Rates der Gemeinde) befinden sich konkretisierte Verbote und Beschränkungen, die als Modell in Artikel 36 und 37 des Naturschutzgesetzes bestimmt werden. Verletzungen der Verbote und Beschränkungen werden als Handlungen mit Strafe verhängt, aber – im Unterschied zu den vorherigen Naturschutzgesetzen – nicht nur als Ordnungswidrigkeiten gemäß Artikel 58, Absatz 1 des Naturschutzgesetzes, sondern – in schwerwiegenden Fällen, in der Regel wenn ein wesentlicher Naturschaden eingetreten ist – als Straftaten. In der Periode bis 31. August 1998 wurden diese Straftaten gemäß Strafvorschriften Artikel 54 bis 57 des Naturschutzgesetzes verfolgt. Am 1. September 1998 trat das neue Strafgesetzbuch in Kraft. Es enthält ein besonderes Kapitel XXII „Straftaten gegen die Umwelt“. Artikel 180, 187 und 188 beschreiben Straftatbestände im Bereich des Naturschutzes. Diese Artikel übernahmen – mit einigen Modifikationen – den Inhalt der Artikel 54 bis 57 des Naturschutzgesetzes. Diese strafrechtliche Fassung hat noch einmal hervorgehoben, dass der Naturschutz einen Teil des Umweltschutzes darstellt, weil in demselben Kapitel „Straftaten gegen die Umwelt“ neben den typischen Straftatbeständen gegen die Umwelt – Verunreinigung des Wassers, der Luft und des Bodens, umweltgefährdende Abfallbeseitigung, rechtswidrige Behandlung mit Quellen ionisierender Strahlen – sich auch Straftatbestände des Naturschutzes befinden.

c) Bewirtschaftung der Naturressourcen und Naturelemente

Kapitel 5 des Naturschutzgesetzes hat den Titel „Bewirtschaftung der Naturressourcen und Naturelemente“. Es scheint, dass es über besondere Rechtsformen des Naturschutzes hinausgeht. Es ist aber anders. Dieses Kapitel enthält wirtschaftliche Regeln, die sich wesentlich vom Umweltschutzgesetz, Bergrecht, Wasserrecht, Forstgesetz, Jagdrecht, Fischereigesetz

und anderen wirtschaftlichen Gesetzen unterscheiden. Vorschriften des Kapitels 5 des Naturschutzgesetzes beziehen sich auf besondere Werte der Natur und haben mehr Gemeinsamkeiten mit dem Kapitel 3 des Naturschutzgesetzes als mit dem Umweltschutzgesetz und den wirtschaftlichen Gesetzen.

1.11.9 Organisatorische Fragen des Naturschutzes

In Diskussionen über den Naturschutz, die in den 80-er Jahren geführt wurden, erschien ein Vorschlag, um ein besonderes System der Naturschutzorgane einzusetzen. Der Vorschlag wurde aber nicht verwirklicht. Im geltenden Rechtszustand hat das Gesetz vom 4. September 1997 über die Zweige der Regierungsverwaltung⁴⁶ grundsätzliche Bedeutung. Das Gesetz sonderet 32 Zweige der Regierungsverwaltung ab. Darunter befindet sich der Bereich „Umwelt“, der folgende Sachverhalte umfasst:

- Schutz und Gestaltung der Umwelt sowie rationelle Nutzung der Umweltressourcen,
- Naturschutz in National- und Landschaftsparks sowie Schutz der Pflanzen- und Tierarten, geschützte Wälder, Jagdtiere und andere Naturgebilde,
- Geologie,
- Bewirtschaftung der Naturressourcen,
- Kontrolle über Befolgung der Vorschriften des Umweltschutzes sowie Untersuchung des Umweltzustandes,
- Forstwesen,
- Schutz der Wälder und des Waldbodens,
- Jagdwesen.

Allein die Zurechnung des Naturschutzes zum Bereich „Umwelt“ zeigt, dass der Gesetzgeber den Naturschutz dem Umweltschutz nicht entgegenstellt, sondern den Naturschutz als einen speziellen Bereich des Umweltschutzes behandelt. Es ist logisch, dass die rationelle Nutzung der Naturvorräte und die Bewirtschaftung der Naturressourcen dem Naturschutz nicht zugerechnet werden können. Kann man deshalb behaupten, dass die gegenwärtige polnische Konzeption des Naturschutzes nahe der traditionellen Meinung liegt, dass Naturschutz keine wirtschaftlichen Überlegungen in Betracht zieht? Es scheint, dass es nicht so ist. Wirtschaftliche Sachverhalte befinden sich im Hintergrund von Unternehmungen, die zugunsten des Naturschutzes durchgeführt werden. Das geht aus der polnischen Konzeption des Naturschutzes hervor, wenn man diese Konzeption unter dem Gesichtspunkt der Weltstrategie des Naturschutzes betrachtet.

⁴⁶ Dziennik Ustaw [Gesetzblatt] 1999, Nr. 82, Pos. 928.

Die Rechtsverordnung des Ministerrates vom 26. Oktober 1999 hat das Umweltministerium geschaffen. Dem an seiner Spitze stehenden Umweltminister wird die Leitung beider Bereiche der Regierungsverwaltung anvertraut, und zwar der Wasserwirtschaft und der Umwelt. Das Umweltministerium beschäftigt sich mit Sachen des Naturschutzes und bestellt den Hauptkonservator der Natur, der im Rang des stellvertretenden Ministers festgesetzt wird. Er hat keine organisatorische Selbständigkeit. In den Woiewodschaften gibt es Woiewodschaftskonservatoren der Natur. Diese Konservatoren sind keine Verwaltungsorgane, sondern sie fassen Beschlüsse im Auftrag und im Namen des Woiewoden. Die Organisation des Naturschutzes in der territorialen Selbstverwaltung aller Ebenen wird durch die Intervention der Selbstverwaltung zugelassen. Im Bereich des Naturschutzes sind auch Beratungsorgane tätig: der staatliche Rat für Naturschutz auf der zentralen Ebene und die Kommissionen für Naturschutz in den Woiewodschaften.

1.11.10 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die Wechselbeziehungen zwischen dem Naturschutz und dem Umweltschutz sind Gegenstand der Erwägungen von Autoren der Lehrbücher des Umweltschutzrechts. Gemäß des Lehrbuches von 1996 wurde behauptet, dass der (konservatorische) Naturschutz einen erhaltenden Aspekt des Rechtsschutzes der Umwelt darstellt.⁴⁷ Es ist aber sehr zweifelhaft, ob man den Begriff „konservatorischer Naturschutz“ überhaupt verwenden kann. Die Ideen der Weltstrategie des Naturschutzes gehen viel weiter als die traditionelle Konservierung der Natur. Gemäß der Weltstrategie hat der Schutz der lebenden Naturressourcen drei besondere Ziele:

- 1) Erhaltung der grundlegenden ökologischen Prozesse und Systeme, die notwendig zum Erhalt des Lebens sind, z. B. Schutz und Regeneration des Bodens, Rücklauf der Nährsubstanzen, Selbstreinigung des Wassers,
- 2) Erhaltung der genetischen Vielfaltigkeit, von deren Erfolg die Zuchtprogramme, der Fortschritt der Naturwissenschaften und technische Innovationen abhängen,
- 3) Sicherung der Dauernutzung der Arten und Ökosysteme, besonders Fische und andere wildlebende Tiere sowie Wälder und natürliche Weiden.⁴⁸

Das polnische Naturschutzgesetz hat im Artikel 2, Absatz 2, Punkte 1, 2 und 4 diese drei Ziele der Weltstrategie enthalten. Man kann daher nicht behaupten, dass die Geschichte im Kreis gelaufen und 1991 eine Rückkehr zur Naturkonservierung gemäß seiner Konzeption aus dem

⁴⁷ PACZUSKI: 1996, S. 365.

⁴⁸ OLACZEK (Hrsg.): 1985, S. 15.

Jahre 1934 eingetreten ist. Allerdings ist der Naturschutz nicht nur Nutzung und Schutz der Naturressourcen – wie es wenigstens auf der konzeptionellen Ebene gemäß des Gesetzes von 1949 war – da der gegenwärtige Naturschutz eher eine Erhaltung der Naturgebilde bedeutet.

Autoren eines neuen Lehrbuches des Umweltschutzrechts haben die legislatorische Konzeption des Naturschutzes, die 1991 unternommen wurde, einer entschlossenen Kritik unterzogen. Die Autoren behaupten, dass die Besonderheit des Naturschutzgesetzes mit der materiellen Einheit der Umwelt nicht übereinstimmt und eine Konstruktion eingeführt wurde. Diese Rechtskonstruktion ist unter den Bedingungen der gegenwärtigen Umweltgefährdungen kaum zu akzeptieren, besonders wenn eine Idee der Komplexregelung gefestigt wird.⁴⁹

Auf Grund des geltenden polnischen Rechtszustandes kann man den Begriff „Naturschutzrecht“ verwenden, aber man muss darauf achten, dass er seine eigene Bedeutung hat und dem „Umweltschutzrecht“ nicht gegenübergestellt werden darf. Die Bezeichnung „das Recht des Natur- und Umweltschutzes“ wäre Unsinn, weil „Umwelt“ – wenn dieser Begriff gut verstanden ist – nichts anderes als „Natur“ bedeutet. Das Naturschutzrecht schützt genau die selben natürlichen Elemente wie das Umweltschutzrecht (Boden, Bodenschätze, Wasser, Pflanzen- und Tierwelt), aber tut es:

- vom Standpunkt der besonderen Werte der Elemente, ihre Kompositionen und Merkmale,
- mit Hilfe von ihm zuständigen Rechtsinstrumenten.

Wenn man die angegebenen Argumentationen in Betracht zieht, kann man behaupten, dass, wenn man in den theoretischen Analysen eine Selbständigkeit des Naturschutzrechts betonen will und es vom Umweltschutzrecht unterscheiden möchte, kann man es tun, aber nicht durch offensichtlich fehlerhafte Bezeichnungen wie „das Recht des Natur- und Umweltschutzes“, sondern z. B. durch „das Umweltschutzrecht einschließlich des Naturschutzrechts“. Es sollte inzwischen klar sein, dass das Naturschutzrecht einen integralen Bestandteil des Umweltschutzrechts darstellt.

Allerdings sind die Regulationen des Naturschutzes nicht Gegenstand des allgemeinen Gesetzes über den Umweltschutz, sondern des besonderen Gesetzes über den Naturschutz, aber das bedeutet nicht, dass „Naturschutzrecht“ einen besonderen Rechtsbereich darstellt. Im Gegenteil – das Naturschutzrecht soll als ein integraler Bestandteil des Umweltschutzrechts betrachtet werden.

⁴⁹ BOĆ; NOWACKI; SAMBORSKA-BOĆ: 2000, S. 54.

1.11.11 Weiterführende Literatur und Quellen

- BOĆ, J., NOWACKI, K., SAMBORSKA-BOĆ, E.: Ochrona środowiska [Umweltschutz], Wrocław, 2000.
- BRZEZIŃSKI, W.: Nowa polska ustawa o ochronie przyrody [Das neue polnische Naturschutzgesetz], "Chrońmy Przyrodę Ojczyzną", 1949.
- BRZEZIŃSKI, W.: Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka [Rechtsschutz der natürlichen Umwelt des Menschen], Warszawa, 1975.
- JENDROŚKA, J.: Ocena oddziaływania na środowisko. Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych [Umweltverträglichkeitsprüfung. Ein Fachgutachten oder ein Verfahren mit Teilnahme der Gesellschaft. Die Situation in Polen vor dem Hintergrund der Welttendenzen], Wrocław, 1997.
- KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Gewässerschutz- und Hochwasserschutzrecht, Wiesbaden : Gabler, 2000.
- KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Internationales Umweltrecht: Ein Vergleich zwischen Deutschland, Polen und Tschechien, Wiesbaden : Gabler, 1999.
- OLACZEK, R.: Światowa Strategia Ochrony Przyrody [Weltstrategie des Naturschutzes], Warszawa, 1985.
- PACZUSKI, R.: Prawo ochrony środowiska [Umweltschutzrecht], Bydgoszcz, 1996.
- PAWLIKOWSKI, J. G.: Prawo ochrony przyrody [Naturschutzrecht], Kraków, 1927.
- RADECKI, W.: Ochrona środowiska i ochrona przyrody. Jedna czy dwie ustawy? [Umweltschutz und Naturschutz. Ein Gesetz oder zwei Gesetze?], "Gazeta Prawnicza", 1988.
- SOMMER, J. (Hrsg.): Prawo o ochronie przyrody. Komentarz [Naturschutzrecht. Ein Kommentar], Wrocław, 1997.
- WODZICZKO, A.: Naukowo-organizacyjne zagadnienia ochrony przyrody w Polsce [Wissenschaftlich-organisatorische Fragen des Naturschutzes in Polen], "Kosmos", 1935.

1.12 Konzeption von Schutzgebieten im polnischen Recht

Jerzy Sommer

1.12.1 Rechtsgrundlagen der Festsetzung und Verwaltung der Schutzgebiete

Die folgenden Gesetze sowie die anderen normativen Rechtsakte spielen die Hauptrolle in der Festsetzung, Verwaltung und dem Schutz der Naturschutzgebiete: das Naturschutzgebietsgesetz vom 16.10.1991⁵⁰ (NatSchG), das Gesetz vom 07.07.1994 über die Raumordnung⁵¹ (ROG), das Gesetz vom 31.01.1980 über die Gestaltung und den Schutz der Umwelt⁵² (UG), das Gesetz vom 05.06.1998 über die Regierungsverwaltung in der Woiwodschaft⁵³ (RVG), das Gesetz vom 05.06.1998 über die Woiwodschaftselbstverwaltung⁵⁴ (WVG), das Gesetz vom 08.03.1990 über der Gemeindeselbstverwaltung⁵⁵ (GVG), das Gesetz vom 11.05.1995 über das Hauptverwaltungsgericht,⁵⁶ das Gesetz vom 14.06.1960 Verwaltungsverfahrensgesetzbuch,⁵⁷ das Gesetz vom 07.07.1994 über das Baurecht,⁵⁸ das Gesetz vom 04.02.1994 über das Geologie- und Bergrecht;⁵⁹ die Rechtsverordnung vom 24.12.1998 über die Kontrolle der normativen Akte der Woiwoden,⁶⁰ das Gesetz vom 03.02.1995 über den Schutz von landwirtschaftlichen und forstlichen Böden,⁶¹ das Gesetz vom 28.09.1991 über die Wälder,⁶² die Rechtsverordnungen der Regierung über die Festsetzung der Nationalparks; die Rechtsverordnungen der Woiwoden über die Festsetzung der Naturschutzgebiete, der Landschaftsparks oder der Landschaftsschutzgebiete.

1.12.2 Die Typen der Schutzgebiete

Dem Art. 13 NatSchG gemäß gibt es in Polen folgende Arten von Schutzgebieten:

1.) Nationalparks,

⁵⁰ Ustawa z 19. 10. 1991 r o ochronie przyrody, Dz. U. Nr 114, poz. 492 ze zmianami – mit Änderungen.

⁵¹ Ustawa z 7.07.1994 o planowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 89, poz. 415 ze zmianami.

⁵² Ustawa z 31.01.1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz. U. z 1994 tekst jednolity Nr 49, poz. 196 ze zmianami.

⁵³ Ustawa z 5.06.1998 o administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 91, poz. 577 ze zmianami.

⁵⁴ Ustawa z 5.06.1998 o samorządzie województwa, Dz. U. Nr 91, poz. 576 ze zmianami.

⁵⁵ Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1994 - tekst jednolity, Nr 13, poz. 74 ze zmianami.

⁵⁶ Ustawa z 11. 05. 1995 o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. Nr 74, poz. 368.

⁵⁷ Ustawa z 14.06.1960, Dz. U. z 1980 tekst jednolity, Nr 9, poz. 26.

⁵⁸ Ustawa z 7. 07. 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. Nr 89, poz. 414.

⁵⁹ Ustawa z 4.02.1994 o prawie geologicznym i górniczym, Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zmianami.

⁶⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 24.12.1998 r w sprawie kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez Woiwodów i organy administracji niezepolonej, Dz. U. Nr 162, poz. 1149.

⁶¹ Ustawa z 3.02.1995 r o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. Nr 16, poz. 78 ze zmianami.

⁶² Ustawa z 28.09.1991 r o lasach, Dz. U. Nr 101, poz. 444 ze zmianami.

- 2.) Naturschutzgebiete,
- 3.) Landschaftsparks,
- 4.) Landschaftsschutzgebiete.

Diese Schutzgebiete sind durch sog. Formen des Individualschutzes erweitert: Dokumentationsstellen der unbelebten Natur (Art. 29 NatSchG), ökologische Naturschutzstellen (Art. 30 NatSchG) und natürliche Landschaftskomplexe (Art. 31 NatSchG). Sie haben eine Bedeutung nur für die lokale Natur und deswegen können sie als ergänzende Schutzgebiete betrachtet werden. In dieser Funktion sind sie sehr wichtig. Sie werden von den Woiewoden oder den Gemeinderäten geschaffen. Diese Formen von Schutzgebieten werden außer Betracht bleiben.

1.12.2.1 Nationalparke

Nationalparks werden durch Rechtsverordnungen des Ministerrates festgelegt (Art. 14 NatSchG). Die Rechtsverordnung muss den Namen des Parkes, die in den Schutzbereich einbezogenen Gebiete, ferner die an das Schutzgebiet angrenzende Schutzzone, und die Beschränkungen und Verbote nach Maßgabe des Art. 37 Abs. 1 genau bezeichnen. Nationalparks werden auf Flächen von wenigstens 1.000 ha eingerichtet. Das Gebiet des Parkes muss sich durch einzigartige wissenschaftliche, die Natur betreffende sowie soziale, kulturell und erzieherische Werte auszeichnen. Der Nationalpark ist eine aus der öffentlichen Verwaltung räumlich ausgeklammerte Verwaltungseinheit, die zur Durchführung der besonderen Ziele des Naturschutzes gebildet ist, und deswegen eine eigene Rechtsordnung als auch eigene Verwaltungsorgane hat. Der Umweltminister ist verpflichtet, jedem Nationalpark im Verwaltungsordnungswege eine Satzung zu verleihen (Art. 14 Abs. 8). Jeder Nationalpark besitzt eine eigene Verwaltungsstruktur. Der Nationalpark wird durch einen Direktor verwaltet, der vom Umweltminister ernannt ist. Der Direktor wird von einem Wissenschaftsrat unterstützt, der als Beratungs- und Begutachtungsorgan fungiert und durch den Umweltminister ernannt wird. Es ist auch ein Nationalparkdienst gebildet worden, der die naturschutzrechtlichen, wissenschaftlichen, didaktischen, wirtschaftlichen, administrativen und strafrechtlichen Aufgaben laufend wahrnimmt. Ein Teil des Nationalparkdienstes ist die Parkwache. Die Parkwache ist für die Bekämpfung von Verbrechen und Ordnungswidrigkeiten gegen den Naturschutz auf dem Gebiet des Nationalparks verantwortlich. Der Direktor vertritt den Fiskus im zivilrechtlichen Rechtsverkehr in dem Umfang, in welchem er über das Vermögen Verfügungsberechtigt ist. Er nimmt auch satzungsmäßige Aufgaben wahr. Alle Liegenschaften, die sich auf dem Gebiet des Nationalparks befinden und zum Staatseigentum gehören, werden durch den Nationalpark verwaltet. Die Ausnahmen können durch eine Rechtsverordnung geregelt werden. Dagegen bleiben die übrigen in Privateigentum befindlichen Liegenschaften weiterhin in der

Verfügungsgewalt der bisherigen Eigentümer, die allerdings verpflichtet sind, sich den aus der Satzung des Nationalparks ergebenden Beschränkungen, Verboten und Geboten zu unterwerfen. So bedarf unter anderem jede Nutzungsänderung von Bodenflächen, die sich in dem Nationalpark befinden, der Zustimmung des Direktors. Dem Direktor steht im Hinblick auf die Liegenschaften auch ein Vorrang bei ihrem Verkauf oder Änderung des Verwalters zu. Das Schutzgebiet, Gebäude und alle Grundstücke, die der Durchführung satzungsmäßiger Aufgaben dienen, sind von Steuern und anderen öffentlichen Abgaben befreit. Das Gebiet des Nationalparks ist der Allgemeinheit zugänglich. Die Besucher sind jedoch zur Beachtung der im Nationalpark geltenden Parkordnung verpflichtet. Für den Zugang zum Nationalpark und die Nutzung seiner Naturgüter und Einrichtungen können Gebühren erhoben werden, deren Höhe vom Direktor des Nationalparks festgesetzt wird.

Es gibt gegenwärtig in Polen 22 Nationalparks. Sie nehmen insgesamt 305.700 ha ein, das ist 1 % der Landesfläche. Der größte ist der Biebrzańskinationalpark (59.223 ha) und der kleinste ist der Ojcowskinationalpark (2.145,6 ha).⁶³

1.12.2.2 Naturschutzgebiete

Naturschutzgebiete werden für kleinere Gebiete als Nationalparks bestimmt, wenn sich dort im Naturzustand befindliche oder nur wenig veränderte Ökosysteme, bestimmte Arten von Pflanzen oder Tiere oder Elemente der unbelebten Natur befinden, die einen wesentlichen Wert für die Wissenschaft, Natur, Kultur oder Landschaft haben (Art. 23 NatSchG). Der Woiewode weist ein Naturschutzgebiet durch eine Rechtsverordnung an. In einer Rechtsverordnung werden folgende Elemente bezeichnet: der Name des Naturschutzgebietes, die Lage, die besonderen Ziele des Naturschutzes auf dem Gebiet des Naturschutzgebietes, Beschränkungen und Verbote gemäß dem Art. 37 § 1 NatSchG, die auf dem Naturschutzgebiet gelten sollen, das Organ, das unmittelbar die Aufsicht über das Naturschutzgebiet ausübt.

Ähnlich wie im Falle des Nationalparks ist auch das Naturschutzgebiet eine eigenständige räumliche Verwaltungseinheit.⁶⁴ Auf dem Gebiet dieser Einheit gilt die Rechtsordnung, die den Zielen des Naturschutzes dienen soll. Aber ein Naturschutzgebiet hat keine eigene Verwaltungsstruktur. Vielmehr bedeutet die Ausweisung eines Naturschutzgebietes die Bestimmung neuer Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, die in seinen Grenzen verwirklicht werden sollen. Die Durchführung dieser Aufgaben wird einem in dem jeweiligen Gebiet tätigen staatlichen Verwaltungsorgan übertragen. Wenn ein Naturschutzgebiet in Staatswäldern aus-

⁶³ GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY (Hrsg.): 1999.

⁶⁴ Anders WASILEWSKI: 2000, S. 146.

gewiesen ist, so wird als Aufsichtsbehörde die staatliche Forstverwaltung bestimmt. Liegt dagegen ein Naturschutzgebiet in einem Nationalpark, dann wird die Aufsicht der Nationalparkverwaltung übertragen. Fehlt eine andere zweckmäßige Aufgabenzuweisung, kann die Aufsicht dem örtlich zuständigen staatlichen Verwaltungsorgan – dem Woiewoden oder einer staatlichen Sonderbehörde – oder dem Woiewodschaftskonservator für Natur übertragen werden. Die Aufsicht kann auch einem Selbstverwaltungsorgan, einer gesellschaftlichen Organisation sowie einer Privatperson übertragen werden.

Es gibt gegenwärtig 1.251 Naturschutzgebiete. Sie nehmen insgesamt 141.225 ha ein, das sind 0,5 % der Landesfläche. Die durchschnittliche Größe von den einzelnen Naturschutzgebieten beträgt ca. 113 ha. Von den verschiedenen Arten der Naturschutzgebiete sind die Waldschutzgebiete am zahlreichsten (630), dann kommen die Pflanzenartenschutzgebiete (147), die Moortorfnaturschutzgebiete (125) und die Tierartenschutzgebiete (129).

1.12.2.3 Landschaftsparks

Nach der Legaldefinition des Art. 24 Abs. 1 NatSchG ist ein Landschaftspark ein Gebiet, das wegen seiner natürlichen, historischen und kulturellen Werte unter Schutz gestellt wird. Die Landschaftsparks werden vom Woiewoden durch Rechtsverordnungen festgelegt. Diese Rechtsverordnungen sollen den Namen, die Lage (Grenze und Fläche), die allgemeinen Grundsätze der Bewirtschaftung der ausgewiesenen Flächen, Beschränkungen und Verbote gemäß dem Art. 37 § 1 NatSchG bestimmen. Agrar- und Forstflächen sowie andere Grundbesitze, die sich im Parkgebiet befinden, können weiterhin wirtschaftlich genutzt werden.

Ein Landschaftspark ist eine aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliederte räumliche Verwaltungseinheit mit eigenem Tätigkeitsbereich, eigenen Kompetenzen und Organen. Der Landschaftspark wird von einem Direktor verwaltet, über dessen Be- und Abberufung der Woiewode entscheidet. Wenn ein Landschaftspark auf dem Gebiet mehrerer Woiewodschaften liegt, wird sein Direktor vom Umweltminister im Einvernehmen mit den interessierten Woiewoden ernannt. Ein Direktor des Landschaftsparks führt folgende Aufgaben aus (Art. 24 Abs. 7 NatSchG):

- den Naturschutz gemäß der Rechtsverordnung über die Gründung des Parkes,
- die Organisation der wissenschaftlichen und didaktischen Tätigkeiten auf dem Gebiet des Landschaftsparks und seiner Schutzzone.
- den Erlass der Verwaltungsentscheidungen im Bereich des Naturschutzes gemäß seiner Ermächtigung.

Mitwirkung im Bereich des Naturschutzes mit den organisatorischen Einheiten und den natürlichen und juristischen Personen. Dem Direktor ist ein Wissenschaftsrat zugeordnet, der als Beratungs- und Begutachtungsorgan fungiert und vom Woiewoden eingesetzt wird. Ein Landschaftsparkdienst nimmt die Verwaltungsaufgaben wahr. Es gibt gegenwärtig 120 Landschaftsparks. Sie nehmen insgesamt 2.482.200 ha ein, das sind 7,7 % der Landesfläche.

1.12.2.4 Landschaftsschutzgebiete

Landschaftsschutzgebiete betreffen landschaftlich herausragende Gebiete, die reich an verschiedenen Ökosystemen sind. Ein Landschaftsschutzgebiet kann durch Rechtsverordnung des Woiewoden oder durch Gemeinderatbeschluss entstehen. Der Gemeinderat kann diese Kompetenz nur ausnutzen, wenn der Woiewode vorher keine Rechtsverordnung über die Gründung des Landschaftsschutzgebietes erlassen hat.

In der Rechtsverordnung des Woiewoden oder im Gemeinderatbeschluss über die Gründung eines Landschaftsschutzgebietes müssen der Name eines Gebietes, seine Lage und die Beschränkungen und Verbote gemäß des Art. 37 § 1 NatSchG, die in dem Landschaftsschutzgebiet gelten sollen, bezeichnet werden. Zur Durchführung der naturschutzrechtlichen Aufgaben in dem Schutzgebiet ist das Verwaltungsorgan verpflichtet, das seine Festsetzung beschlossen hat. Dies gilt auch für die Kostenübernahmepflicht. Es gibt gegenwärtig 401 Landschaftsschutzgebiete. Sie nehmen insgesamt 6.770.900 ha ein, das sind 21,6 % der Landesfläche.

1.12.3 Ziele der Festsetzung von Schutzgebieten

Wenn über die Ziele der Festsetzung der Schutzgebiete gesprochen wird, muss die Grundlage des Naturschutzes im polnischen Recht berücksichtigt werden. Diese Ziele sind in Art. 2 Abs. 1 NatSchG definiert. Dieser Artikel enthält eine Legaldefinition des Naturschutzes, demnach wird Naturschutz als Erhaltung, sachgemäße Nutzung und die Erneuerung der Naturressourcen und -komponenten (Naturgüter) bezeichnet, insbesondere der wildwachsenden Pflanzen und wildlebenden Tiere sowie der Naturkomplexe und der Ökosysteme. Dem Art. 2 Abs. 2 NatSchG gemäß soll der Naturschutz nach folgenden Zielen streben:

1. die Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der ökologischen Prozesse und der Stabilität von Ökosystemen,
2. die Erhaltung der Artenvielfalt,
3. die Erhaltung des geologischen Erbes,
4. die Gewährleistung eines dauerhaften Arten- und Biotopbestandes,
5. die Gestaltung des richtigen Verhältnisses des Menschen zu der Natur,

6. das Wiederherstellen des richtigen Zustandes der Naturressourcen und Naturelemente.

Man kann sagen, dass das polnische Naturschutzrecht nach einem Ökosystemschutz strebt, was eine neue Phase im Naturschutz darstellt.⁶⁵ Ein so konzipierter Naturschutz soll die Leistungsfähigkeiten der Naturhaushalte, die genetische Vielfalt und die dauerhafte Nutzung der Arten und Ökosysteme gewährleisten. Die Hauptziele des NatSchG sind sehr ähnlich dem BNatSchG (§ 1 und 2), nur die anthropozentrische Begründung des Naturschutzes ist noch nicht so stark betont.

Ob dieses Streben erfolgreich ist, ist eine besondere Frage. Es wird versucht, darauf eine Antwort zu geben. Die Betrachtungen umfassen aber nicht das gesamte Naturschutzrecht, sondern sie konzentrieren sich auf die Schutzgebiete. Diese generellen Ziele sind für einzelne Typen der Schutzgebiete präzisiert. In einem Nationalpark sind die gesamte Natur und alle einzigartigen Merkmale der Landschaft unter Schutz gestellt (Art. 14 Abs. 1 NatSchG). Das oberste Ziel eines *Nationalparks* besteht darin, die Gesamtheit der Ökosysteme eines Gebietes zu erkennen und zu erhalten, einschließlich der für ihre Funktionsfähigkeit erforderlichen Bedingungen sowie die zerstörten oder verschwindenden ursprünglichen Naturelemente wiederherzustellen (Art. 14 Abs. 3). Die Naturschutzziele haben auf dem Gebiet des Nationalparks absoluten Vorrang. Aktivitäten mit anderen Zielrichtungen sind nur insoweit zulässig, als sie den Naturschutz nicht verhindern oder erschweren (Art. 14 Abs. 2).

Die Schutzziele, die auf dem Gebiet des Naturschutzgebietes realisiert sind, haben verschiedene Ausprägungen. Gemäß dieser Ziele unterscheidet man verschiedene Typen von Naturschutzgebieten: Wald-, Gewässer-, Landschafts-, Tierarten-, Pflanzenartenschutzgebiete. Sowohl auf dem Gebiet des Naturschutzgebietes als auch im Nationalpark besteht das oberste Ziel eines *Naturschutzgebietes* darin, die Gesamtheit der Ökosysteme eines Gebietes zu erkennen und zu erhalten, einschließlich der für ihre Funktionsfähigkeit erforderlichen Bedingungen, als auch die zerstörten oder verschwindenden ursprünglichen Naturelemente wiederherzustellen. Die Naturschutzziele haben auf dem Gebiet des Naturschutzgebietes absoluten Vorrang. Aktivitäten mit anderen Zielrichtungen sind nur insoweit zulässig, als sie den Naturschutz nicht verhindern oder erschweren.

Sowohl auf dem Gebiet des Naturschutzgebietes als auch auf dem des Nationalparks wird der Naturschutz in zwei Formen realisiert: in der Form des Gesamt- und des Teilschutzes. Für die Teile von Naturschutzgebieten und Nationalparks, in denen die gesamte Natur unter Schutz

⁶⁵ Vgl. CZYBULKA: 2000, S. 16.

steht, gilt ein Verbot jedes menschlichen Eingriffs in den Naturhaushalt. Für die Teile von Naturschutzgebieten und Nationalparks, wo der Gesamtschutz verwirklicht ist, sind nur die Aktivitäten zulässig, die der Umsetzung von Naturschutzzielen dienen. Aber der Naturschutz ist auf dem Gebiet von Nationalparks geschwächt. Gemäß der Regierungsrechtsverordnungen über die Schaffung der Nationalparks kann der Gesamt- oder Teilschutz nur im Einvernehmen mit dem Eigentümer der Liegenschaften eingeführt sein. Das bedeutet auch, dass ohne Einvernehmen des Eigentümers die Beschränkungen und Verbote gemäß Art. 37 Abs. 1 nicht für Land- und Forstwirtschaft verbindlich sind.

Ein *Landschaftspark* ist ein Gebiet, das wegen seiner natürlichen, historischen und kulturellen Werte unter Schutz gestellt ist. Zweck seiner Ausweisung ist es, diese Werte zu erhalten und sie gleichzeitig im Rahmen der rationalen Wirtschaft der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Agrar- und Forstflächen sowie andere Grundbesitze, die sich im Parkgebiet befinden, sollen weiterhin wirtschaftlich genutzt werden können. Also sind auf dem Gebiet von Landschaftsparks die Naturschutzziele nicht die einzigen Ziele, die realisiert werden sollen. Auch die wirtschaftliche Tätigkeit ist erlaubt. Diese wirtschaftlichen Aktivitäten sollen rational ausgeübt werden, um das Gleichgewicht der Natur nicht zu stören.

Die Ökosysteme sollen in *Landschaftsschutzgebieten* so bewirtschaftet werden, dass das relative ökologische Gleichgewicht der Naturhaushalte gewährleistet ist. Die Naturschutzziele sind im NatSchG am schwächsten für die Landschaftsschutzgebiete betont, aber auch die Naturwerte sind auf solchen Gebieten am schwächsten repräsentiert. So ist ein Landschaftsschutzgebiet ein Gebiet, wo wirtschaftliche Tätigkeiten ausgeübt werden können. Aber sie dürfen keine Schäden an der Natur verursachen. Diese Beschränkung gilt auch außerhalb der Grenzen von Schutzgebieten. Die Woiewoden sind verpflichtet, in den Landschaftsschutzgebieten, die Möglichkeiten für die Entwicklung von Touristik und Erholung zu schaffen.

Alle diese vier Formen von Schutzgebieten sollen ein System schaffen, das die Ziele aus dem Artikel 2 NatSchG zu realisieren erlaubt. Darum soll die Grundlage für dieses System die nationale Strategie des Naturschutzes sein (Art. 35 NatSchG). Der Umweltminister ist verpflichtet, diese Strategie zu schaffen.

1.12.4 Formen des Rechtsschutzes von Schutzgebieten

Man kann folgende Formen unterscheiden:

- 1) Beschränkungen und Verbote auf einem Schutzgebiet,

- 2) Schutzpläne und
- 3) Raumplanungsinstrumente.

1.12.4.1 Beschränkungen und Verbote

Beschränkungen und Verbote dienen dem Naturschutz in Schutzgebieten. Sie sollen das menschliche Verhalten so regulieren, um schädliche Eingriffe zu eliminieren oder zu beschränken. Die umfangreichste Regelung von Beschränkungen und Verboten sind in dem Art. 37 Abs. 1 NatSchG enthalten. Von Beschränkungen und Verboten, die in Schutzgebieten aufgestellt werden können, nennt Art. 37 Abs. 1 NatSchG folgende Aktivitäten: Jagd, Angeln, Fischerei, Fang und Tötung von wildlebenden Tieren, Zerstören von Vogelnestern, Sammeln von Holz und das Zerstören oder Beschädigen von Bäumen und Pflanzen, Abladen, Vergraben, Ausgießen von Abfällen und andere Verschmutzungen sowie andere Formen der Verschmutzung von Wasser, Boden und Luft, Nutzung, Schädigung und Verschmutzung vom Naturschutz umfasster Objekte und Gebiete, Änderung von Wasserverhältnissen, Regulierung von Flüssen und Bächen, Gewinnung von Steinen, Mineralien, Torf und Bernstein, Vernichtung von Boden oder Nutzungswechsel, Entfachen von Lagerfeuern, Verwendung von chemischen Stoffen in der Land-, Forst-, Holz-, und Jagdwirtschaft, die Führung von Industrie-, Landwirtschafts-, Viehzucht-, und Handelsbetrieben, Sammeln von wildwachsenden Pflanzen, insbesondere Pilze und Früchte, Erwerbung oder Ausfuhr geschützter Objekte, Führen von Fahrzeugen, Rauchen, Ruhestörung, Benutzen von Motorbooten, Segeln, Benutzen von Wassersportgeräten, Passagierschiffahrt, Luftverkehr unter 2.000 m mit Ausnahme der Flugzeuge der Forstverwaltung und der Feuerwehr, Verkauf und Genuss von alkoholischen Getränken und anderen Rauschmitteln, Betreten bestimmter geschützter Anlagen oder eines bestimmten Gebietes (ausgenommen der Eigentümer, Pächter und Verwalter sowie bei Rettungsmaßnahmen), Bau und Ausbau von Gebäuden, Kommunikationswegen, Vorrichtungen und Installationen.

Die Beschränkungen und Verbote gemäß dem Art. 37 Abs. 1 NatSchG sollen das Verhalten der einzelnen Bürger regeln und die Schranken für die wirtschaftlichen Tätigkeiten schaffen. Von diesem Standpunkt aus kann man die Aufmerksamkeit auf die Beschränkungen lenken, die es dem Umweltminister oder dem Woiewoden und auch den entsprechenden Gemeinderäten erlauben, die Tätigkeit von Industrie-, Landwirtschafts-, Viehzucht- und Handelsbetrieben zu beschränken oder ganz zu vermeiden. Diese Beschränkungen gelten für den Bau und Ausbau von Gebäuden, Kommunikationswegen, Vorrichtungen und Installationen.

Diese Beschränkungen und Verbote haben keine direkte Verbindlichkeit. Die Regelung des Artikel 37 Abs. 1 bildet eine gesetzliche Grundlage für die Organe, die über die Festsetzung der Schutzgebiete entscheiden. Die Beschränkungen und Verbote aus Art. 37 Abs. 1 NatSchG sollen in der Rechtsverordnung über die Schaffung der einzelnen Schutzgebiete den Zielen und Erfordernissen des Naturschutzes gemäß eingeführt und präzisiert werden. Die Liste der Beschränkungen und Verbote aus Art. 37 Abs. 1 NatSchG ist nicht geschlossen. Art. 37 Abs. 1 NatSchG räumt dem Umweltminister, dem Woiewoden und dem Gemeinderat ein Ermessen bei der Formulierung der naturschutzrechtlichen Beschränkungen ein. Sie können andere Beschränkungen und Verbote einführen, die den Naturschutzzielen und Naturschutzerfordernissen im konkreten Fall dienen.

Art. 37 Abs. 2 NatSchG hat einen anderen Regelungsinhalt als Art. 37 Abs. 1. Die Regelung des Art. 37 Abs. 2 NatSchG sieht folgende zwei Situationen vor. Einerseits umfasst sie die Aktivitäten, welche außerhalb von Schutzgebieten ausgeübt werden, aber einen Einfluss auf die für das konkrete Schutzgebiet eingeführten Beschränkungen und Verbote haben. Andererseits umfasst sie die Aktivitäten, welche sich auf das Schutzgebiet auswirken, aber dort nicht verboten sind. Art. 37 Abs. 2 NatSchG setzt das Einverständnis des Woiewoden für Genehmigungen über Aktivitäten, die die für das Schutzgebiet eingeführten Beschränkungen und Verbote beeinflussen können, voraus. Im Falle des Nationalparks ist der Direktor dafür zuständig, gemäß dem Art. 9 NatSchG. Das Erlangen eines solchen Einverständnisses ist verfahrensrechtlich zwingend (zum Beispiel Baugenehmigung, Genehmigung über Bebauung und Bewirtschaftung eines Geländes, Wassergenehmigung).

Art. 36 NatSchG führt ein restriktives Verbot betreffend den Bau und Ausbau von Objekten und Einrichtungen in Schutzgebieten (Nationalparks, Naturschutzgebiete) ein. Dieses Verbot ist unabhängig von Verboten, die auf der Grundlage des Art. 37 Abs. 1 NatSchG eingeführt werden können. Vom Verbot sind ausgenommen - nach entsprechender Bewilligung der Woiewoden - lediglich Bauten, die zur Wahrnehmung der im Park geltenden Aufgaben oder zur Verwirklichung der mit der Forst- und Landwirtschaft verbundenen Ziele erforderlich sind. Art. 36 NatSchG führt dagegen kein generelles Verbot in den Landschaftsparks und Landschaftsschutzgebieten ein. Ein solches generelles Verbot gilt in den Landschaftsparks und Landschaftsschutzgebieten auf Grund des Art. 73 Abs. 1 UG.

Der Woiewode und die von ihm ermächtigten Organe (Art. 32 und 33 des RVG) können auch zeitweilige Beschränkungen und Verbote gemäß dem Art. 37 Abs. 1 NatSchG einführen oder das Ausführen bestimmter Arbeiten oder Einrichtungen in einem Gebiet anordnen, um der

Vernichtung seines Natur- oder Landschaftswertes vorzubeugen. Diese Natur- und Landschaftswerte müssen vorher festgestellt werden. Diese zeitweiligen Beschränkungen sind auf sechs Monate zu begrenzen.

Dem Art. 53 NatSchG gemäß unterliegen alle Gebäude und Einrichtungen, die rechtswidrig gebaut wurden, einem Abbruch. Das Verfahren wird im Baurecht geregelt. Die Rechtsverordnungen, die Woiewoden gemäß dem NatSchG einführen können, sind Bestandteile des örtlichen (lokalen) Rechts und werden im Amtsblatt der Woiewodschaft bekanntgemacht. Die Aufsicht über die Verordnung ist zweigleisig. Einerseits wird sie durch den Ministerpräsidenten kontrolliert, andererseits sind sie der gerichtlichen Kontrolle untergeordnet. Der Ministerpräsident kontrolliert die Rechtsverordnungen der Woiewoden vom Gesichtspunkt der Legalität, ihres Einvernehmens mit der Regierungspolitik, der Wirtschaftlichkeit und der Gediegenheit (Echtheit). Er muss die Rechtsverordnungen der Woiewoden aufheben, wenn er ihre Illegalität feststellt. Er kann sie aufheben, wenn sie mit der Regierungspolitik, mit der Wirtschaftlichkeit oder mit der Gediegenheit nicht im Einvernehmen sind. Gerichtliche Kontrollen sind mit der Legalität der normativen Akte verbunden. Jedermann kann die gerichtliche Kontrolle in Gang setzen, wenn sein Interesse durch einen normativen Akt des Woiewoden verletzt ist. Die gerichtliche Kontrolle übt das Hauptverwaltungsgericht aus.

Mit der Erklärung der Schutzgebiete sind sie einem besonderen Rechtsregime unterstellt. Die rechtlichen Konsequenzen ergeben sich nicht nur aus den Rechtsverordnungen, durch die das Schutzgebiet festgelegt wird, oder direkt aus dem NatSchG, wie oben erwähnt wurde. Die Konsequenzen für die entsprechenden Schutzgebiete sind auch in vielen anderen Gesetzen und Rechtsverordnungen festgelegt. Mit der Ausweisung als Nationalpark erhält das betreffende Gebiet den speziellen Status im Lichte der Rechtsverordnung des Umweltministers über die zulässige Luftverschmutzung von 1998 (Dz. U. Nr 55, poz. 355). Es gelten daher in dem Nationalpark strengere Immissionsgrenzwerte. Die Nationalparks und Landschaftsschutzgebiete bilden gleichzeitig *Sondergebiete* im Sinne von Art. 73 Abs. 1 UG, wonach in diesen Gebieten keine umweltschädlichen Anlagen gebaut oder betrieben werden dürfen. Das Abfallgesetz von 1997 (Dz. U. Nr 96, poz. 592 mit Änderungen) sieht in dem Art. 37 Abs. 5 Punkt 3 strengere Geldstrafen für die illegale Lagerung von Abfällen auf dem Gebiet von Nationalparks oder von Naturschutzgebieten vor. Laut Art. 13 NatSchG ist es auf Flächen von Schutzgebieten verboten, Abwässer als Düngemittel zu nutzen.⁶⁶ Die Rechtsverordnung vom 05.11.1991 über die Klassifikation der Gewässer und die Bedingungen, denen die Abwässer

⁶⁶ § 4 Punkt 1 Ziffer b-d der Verordnungsverordnung vom 07.07.1986 der Umweltministers über die landwirtschaftliche Nutzung der Abwässer, MP nr 23, Poz. 170.

entsprechen müssen (Dz. U. Nr 116, poz. 503), ermächtigt die Behörden strengere Bedingungen für Abwässer festzulegen, die in fließende Gewässer auf dem Gebiet von Nationalparks oder in Naturschutzgebiete eingeleitet werden, oder sogar die Einleitung von Abwässern zu verbieten.

1.12.4.2 Die Schutzpläne gemäß Naturschutzgesetz

Das NatSchG sieht vor, dass für einzelne Schutzgebiete ein Schutzplan vorbereitet wird. Art. 14 Abs. 9 NatSchG erfordert die Ausarbeitung des Schutzplanes für das Gebiet des Nationalparks und seiner Schutzzone. Der Plan muss durch den Umweltminister bestätigt werden. Er ist für den örtlichen Raumordnungsplan verbindlich. Dem Art. 23 Abs. 4 NatSchG gemäß soll ein Schutzplan für ein Naturschutzgebiet vorbereitet werden. Dieser Plan muss vom Woiewoden bestätigt sein. Gemäß Art. 24 Abs. 9 NatSchG muss auch ein Schutzplan für einen Landschaftspark vorbereitet werden. Dieser Plan muss durch den Woiewoden bestätigt sein. Lediglich für ein Landschaftsschutzgebiet ist die Vorbereitung des Schutzplanes nicht vorgesehen. In diesem Fall spiegelt das Fehlen eines Schutzplanes den Charakter dieses Schutzgebietes wieder. Auf dem Gebiet des Landschaftsschutzgebietes sind die Entwicklungsziele genau so wichtig wie die Naturschutzziele. Aber nicht alle Entwicklungsziele dürfen auf diesem Gebiet realisiert werden. Nur diejenigen sollen realisiert werden, die nicht mit Zielen oder Funktionen des Gebietes im Konflikt stehen.

Die Rechtsnatur der Schutzpläne ist nicht klar. Man kann die Rechtsnatur der Schutzpläne aus zwei Gesichtspunkten bewerten. Man kann sie ihrem Inhalt oder ihrer Rechtsverbindlichkeit gemäß bewerten. Unter dem Gesichtspunkt des Inhalts haben sie nach Auffassung des Autors einen gemischten Charakter. Sie sind auf der einen Seite eine Art Entwicklungsplan, aber auf der anderen Seite sind sie eine Art Raumplan. Vom Gesichtspunkt der Rechtsverbindlichkeit her muss man die Schutzpläne der Nationalparks und der Naturschutzgebiete von den Schutzplänen der Landschaftsparks unterscheiden. Im Falle der Schutzpläne der Landschaftsparks sind sie durch Rechtsverordnungen der Woiewoden bestätigt. Also die Normen dieser Schutzpläne haben dem Art. 94 der Verfassung gemäß einen allgemeinverbindlichen Charakter. Die Schutzpläne der Nationalparks als auch der Naturschutzgebiete sind nicht durch Rechtsverordnungen, sondern nur durch Verwaltungsverordnungen (gemäß der Anordnungen der offiziellen Übersetzung der Verfassung) bestätigt. Die Verwaltungsverordnungen sind dem Art. 93 der Verfassung gemäß nicht allgemeinverbindlich. Dieser Artikel lautet:

- Beschlüsse des Ministerrates sowie Anordnungen des Vorsitzenden des Ministerrates und der Minister sind innere Akte und verpflichten nur die organisatorischen Einheiten, die dem Organ unterstellt sind, das diese Akte erlassen hat.

Anordnungen können nur auf Grund eines Gesetzes erlassen werden. Sie können keine Entscheidungsgrundlage gegenüber den Staatsbürgern, juristischen Personen und anderen Rechtsträgern bilden.

Man kann sagen, dass die Schutzpläne der Nationalparks als auch der Naturschutzgebiete nur für den Parkdienst, oder, im Falle der Naturschutzgebiete, für ihre Verwalter verbindlich sind. Aber dem NatSchG gemäß sind die Schutzpläne der Landschaftsparks als auch die Schutzpläne der Nationalparks und Naturschutzgebiete für die örtlichen Raumordnungspläne verbindlich. Aber die örtlichen Raumordnungspläne werden durch die Gemeinderäte beschlossen. Die Gemeinderäte sind keine organisatorischen Einheiten, die dem Umweltminister oder dem Woiewoden unterstellt sind. Die Gemeinderäte sind Organe der öffentlichen Gewalt, unabhängig von dem Umweltminister und dem Woiewoden. Also die Art. 4 Abs. 1, Art. 14 Abs. 9 und Art. 23 Abs. 4 NatSchG sind verfassungswidrig. Die Gemeinderäte können bei der Beschließung örtlicher Raumpläne die Schutzpläne der Nationalparks und der Naturschutzgebiete berücksichtigen, sie sind aber nicht dazu verpflichtet.

1.12.4.3 Raumplanungsinstrumente

Das Raumplanungsinstrumentarium wird vom ROG geregelt. Das NatSchG beruft sich auf dieses Gesetz. Diese Berufung ist mangelhaft, wie oben erwähnt. Das resultiert daraus, dass das NatSchG nicht an die Verfassung angepasst ist. Das hat keinen größeren Einfluss auf den Naturschutz durch die Raumordnungsinstrumente. Nach dem ROG gibt es folgende planungsrechtlichen Instrumente:

- 1) örtliche Raumordnungspläne,
- 2) Entscheidungen über Bedingungen für die Bebauung und Bewirtschaftung von Flächen,
- 3) Studien zu Bedingungen und Richtungen der räumlichen Bewirtschaftung der Gemeinde.

Gemäß dem Art. 1 Abs. 2 ist der Hauptzweck der Raumordnung die Erhaltung architektonisch und landschaftlich wertvoller Naturgüter, die Rücksichtnahme auf Erfordernisse des Schutzes der natürlichen Umwelt, der Gesundheit und der Sicherheit der Menschen und des Vermögens und die Rücksichtnahme auf Belange des Schutzes des Kulturerbes und der Kulturgüter. Ein örtlicher Raumordnungsplan ist das Hauptinstrument zur Verwirklichung dieser Zwecke.⁶⁷ Die örtlichen Raumordnungspläne sollen die Naturwerte berücksichtigen. Art. 9 Abs. 1 ROG regelt, dass in den Festsetzungen der örtlichen Raumordnungspläne die Bestimmungen der Spezialgesetze berücksichtigt werden müssen, die das vom örtlichen Raumordnungsplan um-

⁶⁷ Zur allgemeinen Charakteristik der Raumplanung: NOWACKI: o. J., S. 161 ff.

fasste Gebiet und den Gegenstand seiner Festsetzungen betreffen. So sind die Regelungen vom NatSchG, besonders diejenige über die Festsetzung von Schutzgebieten, für die Behörden bei der Planung verbindlich. Art. 4 Abs. 2 NatSchG sieht Folgendes vor: die in der Verordnung des Woiewoden enthaltenen Festsetzungen über die Bewirtschaftung eines Schutzgebietes sind in dem örtlichen Raumordnungsplan zu berücksichtigen. Nicht nur die Rechtsverordnung des Woiewoden über die Festsetzung des Landschaftsparks oder des Landschaftsschutzgebietes muss in dem örtlichen Raumordnungsplan berücksichtigt werden, auch die Festsetzungen für den Schutzplan der Landschaftsparks müssen berücksichtigt werden (Art. 9 ROG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 NatSchG und Art. 24 Abs. 9 NatSchG). Die Festsetzung des Nationalparks und des Naturschutzgebietes muss in dem örtlichen Raumordnungsplan berücksichtigt sein. Art. 10 Abs. 1 Punkt 4 und 8 ROG sieht vor, dass in dem örtlichen Raumordnungsplan die Grenze des Gebietes und deren Schutz und die Grundsätze der Bewirtschaftung eines solchen Gebietes berücksichtigt werden sollen. Die Rechtsverordnung des Ministerrates muss unter anderen die Grenze und Grundsätze der Bewirtschaftung des Nationalparks feststellen (Art. 14 Abs. 7 NatSchG). Diese Rechtsverordnung ist eine Sammlung von allgemein verbindlichen Rechtsnormen und darum sind seine Feststellungen für den örtlichen Raumordnungsplan verbindlich. Dagegen sind die Feststellungen des Schutzplanes des Nationalparks für den örtlichen Raumordnungsplan nicht verbindlich, weil sie von einer Verwaltungsverordnung (Anordnung), also ein Akt ohne allgemein verbindliche Kraft, genehmigt werden sollen. Dasselbe gilt für ein Naturschutzgebiet. Es ist in Form einer Rechtsverordnung des Woiewoden geschaffen.

Die Entscheidungen über die Bedingungen für die Bebauung und Bewirtschaftung der Fläche haben eine geringere Bedeutung in diesem Zusammenhang. Es sind Verwaltungsentscheidungen, die die individuellen Einrichtungen betreffen. Die Studien zu den Bedingungen und Richtungen der räumlichen Bewirtschaftung der Gemeinde sind Dokumente, die nur eine politische Bedeutung haben. Sie bezeichnen die Raumordnungspolitik der Gemeinde und als solche bereiten sie die örtlichen Raumordnungspläne vor.

Auf der regionalen Ebene (Woiewodschaft) gibt es regionale Raumordnungspläne. Diese Pläne sollen unter anderen im NatSchG vorgesehene Schutzgebiete berücksichtigen (Art. 54b Abs. 2 Punkt 3 ROG und Art. 18 Punkt 3 WVG und Art. 41 Abs. 2 Punkt 3 WVG). Diese Pläne gelten nicht als ein allgemein verbindliches Dokument. Aber seine politische Bedeutung kann trotzdem groß sein.

Die Schutzgebiete, die die Naturwerte schützen sollen, werden als „Sondergebiete“ bezeichnet. Damit ist ein Ausschnitt aus der Fläche des Staatsgebietes gemeint, der der Verwirklichung bestimmter, von der Staatsverwaltung zu realisierender Ziele und Aufgaben gewidmet ist.⁶⁸ Je nach dem Zweck des ausgewiesenen Sondergebietes wird dort ein besonderes Rechtsregime eingeführt, mit dem das vorgegebene Ziel verwirklicht werden soll. Die raumbezogenen Formen des Naturschutzes (Nationalparks, Naturschutzgebiete, Landschaftsparks und Landschaftsschutzgebiete) bilden ein nationales Schutzgebietssystem (Art. 13 Abs. 2 NatSchG). Ziel dieses Systems ist es, Bedingungen zu schaffen, unter denen die Selbstregulierung der Naturhaushalte sichergestellt werden kann. Insbesondere geht es dabei um die erforderlichen Verhältnisse für die Entwicklung der Pflanzendecke, Sicherung der Klimaverhältnisse, Aufrechterhaltung des natürlichen Grundwasserhaushalts und der Wasserwirtschaft sowie die Gewährleistung der Bedingungen für Erholung und Tourismus. Dieses System soll auf der Basis der nationalen Strategie des Naturschutzes geschaffen werden. Die Bildung dieser Strategie ist eine Aufgabe der Umweltminister. Der Erfolg dieses Systems hängt von der Vernetzung der Schutzgebiete ab. Mit der Einführung des nationalen Schutzgebietssystems verpflichtet sich der Gesetzgeber, die für die Bildung der entsprechenden Schutzgebiete zuständigen Organe, ihre räumliche Kontinuität zu gewährleisten und dabei, soweit möglich, durch eine Vernetzung der einzelnen Gebiete die Errichtung der Umweltkorridore anzustreben. Gebiete mit wertvollen Naturgütern sollen nicht ökologische Inseln bilden, sondern in ein System von Gebieten mit unterschiedlichen Schutzregimen eingebunden werden.⁶⁹ Das System von Schutzgebieten in Polen ist ähnlich dem BNatSchG mit einer Ausnahme: das polnische System kennt nicht das besondere Schutzgebiet der Biosphärenreservate (§ 14 BNatSchG). Als Biosphärenreservate können die Nationalparks, die Naturschutzgebiete, die Landschaftsparks und die Dokumentationsstellen der unbelebten Natur bezeichnet werden (Art. 33 NatSchG). Die Vorschriften bestimmen nicht, wer solche Bezeichnungen machen soll. Art. 33 NatSchG bestimmt nur, dass die Bezeichnung dem internationalen Vertrag gemäß zustande kommen soll. Die internationalen Verträge sind direkt Bestandteil des polnischen Rechts. Deswegen ist der Inhalt der Verträge entscheidend.

1.12.5 Weiterführende Literatur und Quellen

CZYBULKA, D.: Einführung zum Thema „Erkennen, Bewerten, Abwägen und Entscheiden“ im Naturschutzrecht, in: CZYBULKA, D. (Hrsg.): Erkennen, Bewerten, Abwägen und Entscheiden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2000.

⁶⁸ Vgl. WASILEWKI: 1977, S. 66 ff.

⁶⁹ Vgl. SOMMER (Hrsg.): 1997, S. 53.

- GLÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY (Hrsg.): Ochrona Środowiska 1999, Warszawa 1999
- KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Gewässerschutz- und Hochwasserschutzrecht, Wiesbaden : Gabler, 2000.
- KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Internationales Umweltrecht: Ein Vergleich zwischen Deutschland, Polen und Tschechien, Wiesbaden : Gabler, 1999.
- NOWACKI, K.: Planerische Bezüge im Recht des Naturschutzes und der Raumordnung am Beispiel Polens, S. 161 ff.
- SOMMER, J. (Hrsg.): Prawo ochrony przyrody, Wrocław, 1997.
- WASILEWKI, A.: Prawo gospodarowania zasobami przyrody a ochrona środowiska, Das Recht auf Nutzung der Naturressourcen unter Berücksichtigung des Umweltschutzes, Zagadnienia prawne ochrony naturalnego środowiska człowieka, Krakowskie Studia Prawnicze, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, 1977.
- WASILEWSKI, A.: Naturschutzrecht in Polen, in: Czybulka, D. (Hrsg.): Erkennen, Bewerten, Abwägen und Entscheiden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2000.

1.13 Akzeptanzfragen des Naturschutzes in Deutschland

Joachim Selesnow

1.13.1 Schlüsselbegriff Akzeptanz

Wieso benötigt ein Rechtsstaat Akzeptanz⁷⁰ für seine Naturschutzmaßnahmen? Der Naturschutz wird doch durch Rechtsnormen, d. h. durch verbindliche, staatlich erzwingbare Normen bewirkt. Schließlich sind sie in einem Rechtsstaat der primäre Ordnungsfaktor. Diese Frage erklärt sich aus unserem derzeitigen Rechtsstaatsverständnis. Es hat sich gewandelt. Rechtsnormen werden nicht mehr vorrangig als Ausdruck einer allgemeinen Vernunft, als „Inbegriff einer vom Souverän festgelegten und damit unerschütterlichen Gerechtigkeit“ verstanden, sondern vorwiegend als Produkt des parteipolitisch-parlamentarischen Mehrheitswillens und damit inhaltlich als Interessenkompromiss.⁷¹ Andererseits wird es bei dem grundsätzlichen Zwangscharakter des Rechts bleiben müssen. Befehl und Zwang sind die unverzichtbaren Voraussetzungen für eine effektive Rechtsordnung. Recht, dessen Anwendung nicht überwacht wird oder überwacht werden kann, reizt zum Nichtanwenden. Einmal kann die Wahrscheinlichkeit, kontrolliert zu werden, gering sein, andererseits kann die zu erwartende rechtliche Sanktion im „Ernstfall“ aus wirtschaftlicher Sicht als vernachlässigbar betrachtet werden gegenüber den geforderten Umweltschutzmaßnahmen und damit -investitionen. Befehl und Zwang äußern sich jedoch - so verstanden - erst in einer Krise. Auf Dauer lässt sich das Recht jedenfalls nicht alleine auf Zwang, sondern auf Verstehen, Anerkennen, d. h. auf Akzeptanz und Mitwirken des Volkes aufbauen.⁷² Außerdem entspräche eine Rechtsordnung, in der alles überwacht und erzwungen werden muss, nicht unserer verfassungsgemäßen Rechtsordnung. Sie ist unter anderem auf demokratischen Prinzipien, d. h. allgemein auf mehrheitlicher Akzeptanz aufgebaut. Speziell im Umweltbereich beweisen aber die vielfältigen Vollzugsdefizite, dass mit einem allein auf Ordnungsrecht, d. h. auf Befehl und Zwang setzenden Umweltrecht ein erfolgreicher Naturschutz nicht zu erreichen ist.⁷³

1.13.2 Ist-Zustand von Natur und Landschaft

Akzeptanzprobleme des Naturschutzes kann man nur verdeutlichen, wenn die Vorstellungen zur Realisierung des gesetzlich vorgegebenen Naturschutzes in der BRD bekannt sind. Be-

⁷⁰ Verstanden als Bereitschaft, freiwillig etwas Neues, auch Einschränkungen, anzunehmen.

⁷¹ Vgl. KATZ: 1999, § 1 Rn. 1 ff.

⁷² Vgl. KATZ: 1999, § 1 Rn. 2.

⁷³ Vgl. zu den Bedrohungen von Natur und Landschaft BENDER; SPARWASSER; ENGEL: 1995, 3. Teil Rn. 8 ff.

kanntlich geht es darum, ein großflächiges und funktionsfähiges Biotopverbundnetz zu schaffen, insbesondere durch die Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie.⁷⁴ Ferner soll eine generelle Verringerung der flächendeckenden stofflichen Belastungen der Natur erreicht werden. Zusätzlich sollen die für die Natur und Landschaft relevanten Nutzungen naturschonend, d. h. nachhaltig ausgerichtet sein sowie Maßnahmen des direkten Artenschutzes umgesetzt werden.⁷⁵

Das Instrumentarium, mit dem diese Zielsetzungen umzusetzen sind, ergibt sich zunächst aus dem Naturschutzrecht. Mit der Landschaftsplanung soll wegen der vielfältigen und auch meist konkurrierenden Nutzungsansprüche an die Natur ihr Schutz durch eine angemessene Planung verwirklicht werden. Allein eine langfristige Entwicklungsplanung einer bestehenden und sich abzeichnenden Flächennutzung kann im Sinne des Vorsorgeprinzips einen nachhaltigen Schutz von Natur und Landschaft bewirken. Mit der Eingriffsregelung, d. h. einer Art Genehmigung für Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen soll ein Mindestschutz von Natur und Landschaft gesichert werden. Besonders geschützte Teile von Natur und Landschaft, wie z. B. Naturschutzgebiete, gehören zu dem klassischen Teil des punktuellen Naturschutzes. Hinzu kommen andere naturschutzrelevante Bereiche, z. B. aus dem Immissionsschutz-, Gewässerschutz-, Agrar-, Planungs- und Baurecht. Trotz dieser umfangreichen gesetzlichen Regelungen bestehen im Naturschutz der Bundesrepublik Deutschland große Defizite hinsichtlich der Durchsetzung dieses Konzepts, insbesondere hinsichtlich der Durchführung der dazu erforderlichen Maßnahmen.⁷⁶

1.13.3 Ursachen der naturschutzrelevanten Akzeptanzprobleme

Prinzipiell gilt hier, dass Umweltschutzprobleme in der Regel Querschnittscharakter haben. Eine wissenschaftliche Disziplin allein, z. B. das Umweltrecht, reicht für eine Problembewältigung nicht aus. Die Vielfalt der Ursachen für Akzeptanzprobleme erfordert eine interdisziplinäre Herangehensweise zu ihrer Identifikation. Eine Öffnung für die Erkenntnisse und Lösungsstrategien anderer wissenschaftlicher Disziplinen ist unumgänglich. Deshalb sollen hier, neben einer kurzen Bewertung aus rechtlicher Sicht, Lösungsversuche der Politikwissenschaft, der Psychologie und der Soziologie vorgestellt werden. Zu berücksichtigen sind deshalb insbesondere, neben dem Umweltrecht auch Umweltpolitikologie, Umweltsoziologie und Um-

⁷⁴ RL 92/43/EWG.

⁷⁵ Vgl. z. B. BNatSchG § 20 ff.

⁷⁶ Dies wird deutlich an der zunehmenden, jedenfalls anhaltenden Gefährdung von wildlebenden Tieren und Pflanzenarten, von natürlichen oder naturnahen Biotopen und Ökosystemen.

weltpsychologie. Die hier vorzustellenden Lösungsansätze basieren im Wesentlichen auf zwei Workshops des Bundesamtes für Naturschutz.⁷⁷

Akzeptanzprobleme aus rechtlicher Sicht

Naturschutzrecht verursacht wegen seiner Besonderheiten selbst Akzeptanzprobleme. Es werden z. B. allgemein geltende, von jedermann zu beachtende Umweltpflichten festgelegt, d. h. die so genannten allgemeinen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen. Dabei handelt es sich nicht nur um Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen des Staates. Vielmehr sind sie ebenso, in der Praxis sogar primär, Unterlassungs-, Ausgleichs-, Ersatz-, Duldungs-, Pflege- und Entwicklungspflichten, die den Bürgern als Betroffenen aufgegeben werden. Sie ergeben sich insbesondere aus den Landschaftsplänen, die in den Naturschutzgesetzen der Bundesländer näher ausgestaltet werden. Zusätzlich sind Maßnahmen des Naturschutzes regelmäßig auch nur Inhaltsbestimmungen des Eigentums, mit der die Sozialgebundenheit des Eigentums konkretisiert wird. Insoweit sind sie in der Regel nicht entschädigungspflichtig, obwohl sie in das Privateigentum eingreifen.⁷⁸ Im Gegensatz zu den anderen Gebieten des Umweltrechts der BRD, beispielsweise dem Bundesimmissionsschutzgesetz, enthält das Bundesnaturschutzgesetz keine subjektiv-öffentlichen Rechte,⁷⁹ d. h. einklagbare Rechte z. B. auf Naturgenuss oder gegen Beeinträchtigungen der Natur. Der Schutz der Natur erfolgt vielmehr für die Allgemeinheit, nicht für den Einzelnen.

Akzeptanzprobleme aus politischer Sicht

Aus umweltpolitischer Sicht wird betont, dass das Umweltbewusstsein in der deutschen Bevölkerung in hohem Maße vorhanden ist. Dies wird auch aus der Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG gefolgert, wonach bekanntlich der Umweltschutz ein verfassungsrechtlicher Auftrag ist. Der soziale Konsens darüber, dass Naturschutz an sich gut sei, wäre aber mit einer anderen Problematik untrennbar verbunden, nämlich den Besonderheiten, die sich aus dem Naturschutzrecht ergeben. Demnach sei Naturschutz in erster Linie Nutzungsverzicht einiger zugunsten eines abstrakten Nutzens für alle, was nichts anderes bedeute, als dass Naturschutz nur dem Wohle der Allgemeinheit diene.⁸⁰ Damit wären Verteilungsfragen, also wichtige politische Fragen, angesprochen. Diese sollten durch verfassungsrechtlich legitimierte politische Organe oder in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen entschieden werden, nicht durch die Verwaltung. Das Entstehen von Akzeptanzproblemen folgert man nun daraus, dass der Naturschutz sich als im Kern unpolitisch begreife, da er doch ein Allgemeininteresse der Gesell-

⁷⁷ Vgl. BfN-Skript, Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen.

⁷⁸ Vgl. KLOEPFER: 1998, § 11 Rn. 60 ff.

⁷⁹ Vgl. z. B. § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG.

⁸⁰ Damit für keinen individuell erlebbar.

schaft repräsentierte. Es sei eine rechtliche Illusion, dass Naturschutz ein am Gemeinwohl ausgerichtetes Interesse der Bevölkerung ohne Nachteile für vom Naturschutz in Anspruch genommene sei. Diese Auffassung ließe sich nur dann halten, wenn man weder Verteilungsfragen stelle, noch solche, welche Natur man erhalten oder schützen will, beantworte.

Akzeptanzprobleme aus umweltsoziologischer Sicht

Aus umweltsoziologischer Sicht werden Naturschutzmaßnahmen, insbesondere Schutzgebietsausweisungen, nicht nur als Naturschutz, sondern auch als Sozialexperimente betrachtet. Mit den raumgreifenden Veränderungen, die insbesondere bei größeren Schutzgebieten, wie Nationalparks, einhergingen, fühlten sich die Einheimischen mehr oder minder unfreiwillig hineingezogen. Es ginge dabei gar nicht um den Unterschied zwischen tatsächlichem bzw. behauptetem Umweltbewusstsein und dem erwarteten Handeln auf der anderen Seite, sondern um Interessen und Identitätsprobleme. Persönliche, berufliche Erwartungen und Ziele, auch sonstige Interessen, müssten in Einklang gebracht werden mit einem Naturschutzkonzept, das mit den bisherigen Vorstellungen kollidiere. Diese „Zumutung“ fiel umso stärker auf, wie die betreffenden Anlässe von „Fremden“, d. h. von nicht Einheimischen und damit von außen kämen. Dieser Umstand rufe Aggressionen und Widerstand hervor.

Akzeptanzprobleme aus der Sicht der Psychologie

Vielfältige Akzeptanzprobleme bestehen auch aus der Sicht der Umweltpsychologie. Zunächst werden die Freiheitseinsengungen angeführt. Sie würden insbesondere entstehen durch rechtliche Regelungen, z. B. wirtschaftliche Nachteile durch Nutzungsbeschränkungen oder Einschränkungen der Bewegungsfreiheit. Durch Fremde, von außen kommend, würden sie als persönliche Einengung empfunden, sich frei entscheiden zu können. So etwas könne zu einem Widerstand gegen diese Regelungen führen mit dem Ziel, wieder seine Freiheit zu erhalten. Dieses Verhalten bezeichnet die Psychologie als Reaktanz. Akzeptanz oder eine positive Einstellung zu Naturschutzmaßnahmen könne somit nicht einfach „verordnet“ werden. Auch Informationsdefizite könnten zu Unsicherheiten führen. Manchmal sei die Information zu abstrakt, d. h. nicht allgemeinverständlich wie z. B. die juristische Fachsprache. Oft wären sie auch nicht ausreichend oder widersprüchlich, z. B. wenn unterschiedliche Gruppierungen verschiedene Auffassungen verträten. Wichtig seien auch Abwehrmechanismen. Sie würden ausgelöst durch Ziele des Naturschutzes, die Angst auszulösen geeignet seien, z. B. die Wiedereinbürgerung von Großraubtieren wie Bär und Wolf.

Als Wahrnehmungsbarriere wird die begrenzte Fähigkeit verstanden, neue Informationen zu verarbeiten. Oft sei es zu schwierig, sich das für die Akzeptanz erforderliche Wissen selbst zu

erarbeiten. Beispielsweise seien viele Naturprobleme und ihre Bedeutung sowie die Verursacherproblematik nicht unmittelbar erlebbar. Auch würden die komplexen Zusammenhänge in Ökosystemen es erschweren, die Konsequenzen von Eingriffen in die Natur zu erfassen. Als Verhaltensbarrieren werden u. a. Gewohnheiten, Bequemlichkeiten, aber auch fehlende Handlungsanreize beschrieben. Durch naturschutzrechtliche Verbote und Gebote würden diese gewohnten regelmäßigen Verhaltensweisen und Lebensformen in Frage gestellt. Am schwierigsten wären Verluste zu vermitteln. Sie könnten materieller Natur sein, wie z. B. finanzielle Verluste durch eingeschränkte Fangrechte im Wattenmeer, der Wegfall möglicher Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücken, aber auch ideelle Verluste darstellen, wie der Verlust von Heimat und kultureller Identität.

1.13.4 Strategien der Akzeptanzförderung

Zur Akzeptanzförderung werden verschiedene Strategien vorgeschlagen.

Ständiger Dialog

Betont wird, dass ein sozialer Konsens in der Gesellschaft bzw. in der konkreten Situation für den Naturschutz des ständigen Dialogs bedarf. Notwendig sei, sich mit großer Ausdauer, mit viel Geschick auf ein ständiges Gespräch mit der Gesellschaft, insbesondere mit den von Naturschutzmaßnahmen Betroffenen einzulassen. Frühzeitig sollten Einwände und Forderungen potenzieller bzw. bereits oppositioneller Betroffener ermittelt und ernstgenommen werden. Falls erforderlich, seien gegebenenfalls auch substanziell-inhaltliche Kompromisse als Vorbedingung und in Bezug auf strittige Fragen zu beachten bzw. verbindlich zu treffen. Insoweit wird diese Vermittlungsarbeit als notwendiger Teil der naturschutzfachlichen Arbeit angesehen.

Partizipation

Naturschutz werde von den Betroffenen häufig deshalb nicht akzeptiert, weil sie zuvor weder von dem Vorhaben ausreichend informiert noch in die Planungen bzw. Beratungen einbezogen wurden. Dies führe häufig zu Widerständen aus dem Empfinden heraus, fremden und fernem Entscheidungen „ausgeliefert“ zu sein. Oft gehe es für Betroffene oder Anwohner zunächst nicht um konkrete Einschränkungen, die sie zu erleiden hätten. Es ginge um einen Protest gegen einen derartigen Umgang der Behörden mit ihnen als Bürger. Insoweit sei es ein genereller Protest gegen die Verfahrensweise, das Wie und Wann der Information und Beteiligung. In der Gesellschaft nehme offenbar das Bedürfnis nach Mitsprache und Beteiligung, also Partizipation zu. Andererseits werde die Wahrnehmung auch stärker, dass die Lebensbe-

reiche immer mehr von außen fremd bestimmt werden. Als Beispiel eignet sich dafür die Problematik der so genannten Europäisierung unserer Gesellschaft und Rechtsordnung. Auch wenn Angleichung und Integration grundsätzlich bejaht werden, möchte man doch informiert bzw. beteiligt werden. Dabei reiche auch eine nur theoretisch angenommene, grundsätzliche Beeinflussbarkeit der Probleme oder Vorhaben aus, um sie anzunehmen oder abzulehnen. Insbesondere hingen die persönlichen Einstellungen von der tatsächlich gewährten Mitbeteiligung, d. h. der Einräumung von Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechten z. B. auf der Verfahrensebene, ab. Auch wenn die Entscheidungsergebnisse inhaltlich von den Betroffenen nicht akzeptiert werden könnten, wirke eine Beteiligung sich positiv auf das nachfolgende „Hinnehmen“ aus. Auch die Naturschutzpolitik sei insoweit eng mit der Frage verknüpft, ob das Vorgehen bei der Entscheidungsfindung als gerecht wahrgenommen werde oder nicht. Professionelle Naturschutzarbeit müsse mit der Berücksichtigung gesellschaftlicher Wertvorstellungen und sozialer bzw. persönlicher Interessen der Betroffenen kombiniert werden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit trüge zusätzlich dazu bei, die richtige Entscheidung zu treffen. Als positive Kraft, die in dem Gestaltungs- und Beteiligungswillen ruhe, könne sie für den Naturschutz genutzt werden. Partizipation wird daher als eine zwingende Verfahrensweise für einen erfolgreichen Naturschutz bewertet.

Wissens- und Wertevermittlung

Naturschutzrelevantes Wissen und entsprechende wertbezogene Prämissen werden verstanden als die Grundlagen für die Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen. Der dazu notwendige Wissenserwerb, auch die Wertebildung, machen die Vermittlung durch Medien und persönliche Kommunikation erforderlich. Hier komme es besonders auf das „Wie“ der Vermittlung an. Insbesondere müsse der Naturschutz aus seiner defensiven Position herausgeholt werden. Der Kampf gegen die Naturzerstörung und die Abwehr von ökologisch bedenklichen Ansprüchen an Natur und Landschaft dürfe nicht allein im Vordergrund stehen. Positive Ansätze, wie der Schutz der Natur für und mit den Betroffenen, nicht gegen den Menschen, seien erfolgreicher in einer offenen Gesellschaft. Auch sollten die Medien, insbesondere das Fernsehen, in der Wissens- und Wertevermittlung eine bedeutendere Rolle als bisher einnehmen. Der Darstellung ökosystemarer Zusammenhänge und aktueller Naturschutzthemen solle ein höherer Stellenwert zubilligt werden als auf sentimentalem Naturschutzverständnis beruhenden Sendungen.

Bedeutung der Naturschutzverbände

Eine besondere Rolle für die Verbesserung der Akzeptanz des Naturschutzes hätten die Naturschutz- und Umweltschutzverbände. Wegen der Komplexität der Naturschutzprobleme und

der Wahrnehmung naturschutzfachlicher Aufgaben hätten sie prinzipiell ein besonderes Vertrauen. Es müsse aber immer wieder durch fachlich begründete, auch die Interessen der von Naturschutzmaßnahmen Betroffenen berücksichtigenden Positionen begründet werden. Gleichfalls sei die Darstellung der Arbeit des organisierten Naturschutzes häufig ungünstig. Sie sollte auch für die breite Öffentlichkeit interessant sein, nicht nur auf Gleichgesinnte abzielen. Eine entscheidende Rolle für die Verbesserung der Akzeptanz wird der Vorbildfunktion zentraler gesellschaftlicher Institutionen, wie der Verwaltungen, Verbände und Parteien, zugebilligt. Solange der Stellenwert von Natur- und Umweltschutz in ihnen als gering oder nachrangig gegenüber „harten“ gesellschaftlichen Themen bewertet würde, gelte dies auch für die Akzeptanz des Naturschutzes in der Bevölkerung. Schließlich wirkten die Verhaltensgewohnheiten der staatlichen Entscheidungsträger auf die Bevölkerung zurück.

Soziales Marketing

Soziales Marketing gelte mittlerweile als erprobte Strategie, um die Akzeptanz von sozialen Anliegen und dazu erforderlicher Verhaltensweisen zu fördern. Es umfasst die Planung, Umsetzung und Kontrolle von Programmen zur Förderung der Akzeptanz einer gesellschaftspolitischen Vorstellung, z. B. dass Natur ein schützenswertes Gut sei. Soziales Marketing sei insoweit ein Problemlösezyklus. Am Anfang steht eine Analyse des geplanten Programms, die sich in eine externe und interne Analyse untergliedert. Ein Teil der externen Analyse ist die Umfeldanalyse, in der die externen Faktoren erfasst werden, die den Erfolg des Projekts fördern oder behindern können, z. B. mögliche Gegner oder Partner, Multiplikatoren. Sie beinhaltet auch eine Zielgruppenanalyse, mit der eine Kenntnis über Verhalten, Wünsche und Bedürfnisse der betroffenen Interessengruppen erzielt wird. Die interne Analyse ist eine Selbstanalyse der eigenen Stärken und Schwächen, z. B. die eigene personelle und finanzielle Ausstattung im Hinblick auf das geplante Vorhaben. Aus dieser Analyse muss sich ein konkretes, messbares Ziel ergeben, um den Erfolg des Vorhabens kontrollieren zu können. Es muss auch realistisch sein; noch so ehrgeizige Naturschutzziele seien sinnlos, wenn sie nicht zu erreichen sind. Danach folgt die Planung, in der ein zielgruppenspezifischer Marketing-Mix entwickelt wird, mit dem das Ziel erreicht werden soll. Insbesondere werden die Maßnahmen zur Akzeptanzförderung, der Kommunikationsstrategie und des organisatorischen Ablaufs festgelegt. Erst wenn die Akzeptanz und die Wirkung des Programms als gesichert erscheinen, wird das Programm realisiert. Während des Programms und am Ende wird der Erfolg kontrolliert, z. B. wie viele positive Berichte in den Medien erschienen oder anhand der Teilnehmerzahlen bei den Veranstaltungen. Nach der Beendigung des Programms werden die Erfahrungen gesammelt, die mit diesem Programm von der Analyse bis zur Effektivitätsbeurteilung gemacht wurden.

1.13.5 Methoden der Akzeptanzförderung

Um die Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen fördern zu können, müssen die unser Verhalten und unsere Einstellungen bestimmenden Determinanten bekannt sein. Als Grundlage, das sich auf den Naturschutz übertragen lässt, wird das Verhaltensmodell von Fietkau und Kessel bewertet.⁸¹ Es mache auch deutlich, warum Informationen allein nicht ausreichen, um die Akzeptanz des Naturschutzes anzuheben. Umweltrelevantes Verhalten wird danach aus fünf Determinanten bestimmt, die die Ansatzpunkte für Verbesserungen ergeben. Umweltrelevantes Wissen sei eine notwendige Voraussetzung für umweltrelevantes Verhalten. Das Wissen wirke aber nicht direkt, sondern nur indirekt über umweltbezogene Einstellungen und Werte auf das Verhalten. Einstellungen und Werte wirkten als Anreiz zur Wissensaufnahme, sie beeinflussten direkt umweltrelevantes Verhalten. Einstellungsänderungen würden aber nicht als Zaubermittel zum Erfolg betrachtet, weil der Zusammenhang zwischen Einstellung und Verhalten als gering bewertet würde. Die Änderung von Einstellungen und Werten könne aber erreicht werden durch Wissensvermittlung und überzeugende Kommunikation. Beides, Wissen und Einstellungen bzw. Werte, reichen alleine jedoch nicht aus, um zu umweltrelevantem Verhalten zu bewegen. Es müsse ein Verhaltensangebot dazu kommen. So könnten z. B. naturschützende Verhaltensweisen auf Tafeln aufgezeigt werden. Verhalten werde zusätzlich stabilisiert, wenn schriftliche oder verbale Selbstverpflichtungen eingegangen würden. Handlungsanreize seien für den Aufbau von Verhaltensweisen von besonderer Bedeutung. Belohnungen gelten als effektiver als Bestrafungen. Als Anreize wirkten auch die Vorteile, die durch Naturschutzprojekte für die betroffenen Zielgruppen entstehen. Die wahrgenommenen Konsequenzen des Verhaltens wirkten sich stabilisierend auf das Verhalten aus, wenn sie positiv sind, z. B. ein Erfolg für den Umweltschutz wahrnehmbar ist. Sie könnten aber auch Einstellungen und Werte beeinflussen.

Abschließend kann festgestellt werden, dass der Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen auf der Ebene des individuellen Verhaltens nach den aktuellen Erkenntnissen verschiedener wissenschaftlicher Bereiche eine Fülle von Hindernissen entgegenstehen. Naturschutzprojekte, die nicht von einer Mehrheit der Bevölkerung mitgetragen, insbesondere von den Betroffenen akzeptiert werden, lassen sich oft auf Dauer nicht realisieren. Offensichtlich muss im Vorfeld die Naturschutzlösung vorbereitet werden, ein Reagieren im Krisenfall wegen mangelnder Akzeptanz mittels Ordnungsrecht scheint auf Dauer nicht erfolgreich zu sein. Das bedeutet letztendlich, dass für den Erfolg von Naturschutzmaßnahmen bedeutend, vielleicht sogar

⁸¹ FIETKAU; KESSEL: 1981.

letztentscheidend jenseits von rechtlichen Aspekten ist, dass sie sich auch an den Bedürfnissen und Interessen der Zielgruppen orientieren müssen.

1.13.6 Weiterführende Literatur und Quellen

BENDER, B.; SPARWASSER, R.; ENGEL, R.: Umweltrecht, 1995.

BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ (HRSG.): BfN-Skripten 2, Zur gesellschaftlichen Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen, 1998.

FIETKAU, H. J.; KESSEL, H.: Umweltlernen. Veränderungsmöglichkeiten des Umweltbewusstseins, 1981.

KATZ, A.: Staatsrecht, 1999.

KLOEPFER, M: Umweltrecht, 1998.

1.14 Gesetzlicher Biotopschutz gemäß § 26 SächsNatSchG im Spannungsfeld zwischen effektivem Naturschutz und Eigentümerinteressen

Tobias H. Oetjen

1.14.1 Einleitende Anmerkungen

Das traditionelle Instrument des deutschen Naturschutzrechtes zum Schutz von bestimmten Flächen- und Objekten sind die Festsetzung eines Gebietes als Naturdenkmal, Naturschutzgebiet oder sonstiger geschützter Landschaftsteil. Letztere Kategorie findet in den Landschaftsschutzgebieten, § 15 BNatSchG und in den „besonders geschützten Landschaftsbestandteilen“, § 18 BNatSchG ihre moderne Entsprechung. Diese Kategorien waren bereits im Reichsnaturschutzgesetz aus dem Jahr 1935 verankert, wenngleich das Siebengebirge bei Bonn bereits wesentlich früher, nämlich im Jahr 1836, als erstes Naturschutzgebiet im Deutschen Reich vom preussischen Staat erworben und damit faktisch unter Naturschutz gestellt wurde.⁸² Durch das Bundesnaturschutzgesetz wurden diese hergebrachten Schutzkategorien aufgenommen, ausdifferenziert und um die Kategorien Nationalpark, Biosphärenreservat und Naturpark erweitert. Die Ausweitung des traditionellen Flächen- und Objektschutzes hat dem Artensterben und den zunehmenden Lebensraumverlusten allerdings keinen Einhalt gebieten können. Vielmehr ist es in den alten Bundesländern seit Beginn der 70er Jahre, nicht zuletzt infolge der steten Intensivierung der Landwirtschaft, zu einer dramatischen Beschleunigung des Artensterbens gekommen. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesgesetzgeber im Jahr 1987 im Rahmen der sog. Artenschutznovelle den § 20 c in das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) eingeführt. Diese Vorschrift dient dem Zweck, bestimmten Biotoptypen unmittelbar durch Gesetz einen zu ihrem Erhalt notwendigen Mindestschutz angedeihen zu lassen.⁸³ Absatz 1 enthält einen Katalog der Lebensraumtypen, die aus der Sicht des Bundesgesetzgebers erhaltenswert sind und eines besonderen Schutzes bedürfen. Sie lassen sich den Obergruppen Feuchtbiootope (z. B. Moore, Sümpfe, Röhrichte, seggen- und binsenreiche Nasswiesen, Verlandungsbereiche stehender Gewässer), Trockenbiootope (z. B. Trockenrasen, offene Binnendünen, Zwergstrauch- und Wacholderheiden), Waldbiootope (z. B. Sumpf- und Auwälder), Küstenbiootope (z. B. Fels- und Steilküsten, Salzwiesen) und Gebirgsbiootope (z. B. alpine Rasen und Krummholzgebüsche im alpinen Bereich) zuordnen. Der bundesrechtliche Katalog ist nicht abschließend. Die Bundesländer sind ermächtigt, den Schutz auf andere erhaltens-

⁸² KOLODZIEJCOK: 2000, Vorbemerkungen zum IV. Abschnitt, Rdn. 3

⁸³ KOLODZIEJCOK: 2000, § 20 c, Rdn. 2; FISCHER-HÜFTLE: 1990, S. 1011 ff.

werte Biotope auszudehnen, wenn ihnen ein unmittelbarer gesetzlicher Schutz angezeigt erscheint. Im Beitrittsgebiet galt § 20 c BNatSchG zunächst unmittelbar, solange die neuen Bundesländer keine eigenen Biotopschutzvorschriften erlassen hatten.⁸⁴

Der Sächsische Gesetzgeber hat von den ihm durch das Rahmenrecht eingeräumten Möglichkeiten Gebrauch gemacht und den Katalog der geschützten Biotope unter Berücksichtigung der naturräumlichen Gegebenheiten im Freistaat ergänzt. Eine substantielle Erweiterung haben vor allem die beiden Obergruppen Waldbiotope und Trockenbiotope erfahren. Der Landesgesetzgeber hat über § 20 c Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG auch Moorwälder, höhlenreiche Altholzinseln und höhlenreiche Einzelbäume sowie Schluchtwälder als besonders erhaltenswerte Waldbiotope unter gesetzlichen Schutz gestellt. Den Katalog der Trockenbiotope hat er um Ginsterheiden, Halbtrockenrasen und magere Frisch- und Bergwiesen ergänzt, vgl. § 26 Abs. 1 Nr. 3 SächsNatSchG; über das Rahmenrecht hinaus sind außerdem die Staudensäume naturnaher Wälder und Gebüsche trockenwarmer Standorte geschützt, vgl. § 26 Abs. 1 Nr. 4 SächsNatSchG. Bedeutsam ist im Hinblick auf die insbesondere in der Oberlausitz landschaftsprägende Teichwirtschaft auch der Schutz von naturnahen stehenden Kleingewässern, § 26 Abs. 1 Nr. 2 SächsNatSchG. In innovativer Weise erfolgte schließlich die Unterschutzstellung einer Reihe nicht lediglich anthropogener, sondern final durch den Menschen geschaffener Landschaftsbestandteile und –strukturen, nämlich von Streuobstwiesen, Stollen früherer Bergwerke sowie in der freien Landschaft befindlicher Steinrücken, Hohlwege und Trockenmauern, vgl. § 26 Abs. 1 Nr. 6 SächsNatSchG.

Diese maßvolle Erweiterung des vom Bundesgesetzgeber formulierten Katalogs lag nahe, sind doch die Vorteile des gesetzlichen Biotopschutzes offenkundig. So bedarf es keines komplexen und zeitaufwendigen Unterschutzstellungsverfahrens gem. §§ 50 ff. SächsNatSchG oder einer Einzelanordnung, denn der Schutz tritt unmittelbar auf Grund der gesetzlichen Regelung ein. Eines Vollzugsaktes bedarf es nicht. Es handelt sich daher um eine sog. selbstexekutierende Vorschrift. Damit kann die Norm beispielsweise die vorsätzliche Zerstörung vorhandener Biotope im Vorfeld und zur Verhinderung der Unterschutzstellung wirkungsvoll verhindern.⁸⁵ Als vorteilhaft einzuschätzen ist desweiteren die infolge der selbstexekutierenden Wirkung von § 26 SächsNatSchG eintretende Dynamisierung des Biotopschutzes. Denn bestimmte Biotoptypen, können relativ rasch entstehen, durchlaufen anschließend verschiedene Sukzessionsstadien und entwachsen im Zuge dieser natürlichen Entwicklung schließlich auch wieder der Schutzwürdigkeit. Als Beispiel hierfür können etwa Halbtrockenrasen angeführt

⁸⁴ Vgl. Art. 6 § 3 Umweltschutzgesetz i. V. m. Anlage 2 EVertr. Kap. XII, Abschn. III, 1.

⁸⁵ Vgl. aber auch LOUIS; KORTEBEIN: 1997, S. 216 (und S. 222).

werden. Bei einer rasch verlaufenden Sukzession mag es der Verwaltung schwerfallen, bei der Unterschutzstellung der Flächen und der Anpassung der Schutzgebietsverordnungen mit der ökosystemaren Entwicklung Schritt zu halten. Der gesetzliche Biotopschutz hingegen trägt dem jeweiligen Entwicklungsstand des Biotops und seiner Schutzwürdigkeit flexibel Rechnung. Nicht zu verkennen ist schließlich, dass die Einflussnahme interessierter Kreise auf den Inhalt der Schutzgebietsverordnung durch den gesetzlichen Biotopschutz ausgeschlossen wird.⁸⁶ Der gesetzliche Biotopschutz trägt mithin in erheblicher Weise zur Effektivierung des Biotop- und Artenschutzes bei. Unproblematisch ist er aber keineswegs.

Dem gesetzlichen Biotopschutz fehlt es notwendiger Weise an der akzeptanzstiftenden Wirkung eines auf breite Bürgerbeteiligung hin angelegten Unterschutzstellungsverfahrens. Dieses Beteiligungsdefizit kann von den betroffenen Nutzungsberechtigten und Grundstückseigentümern als „undemokratisch“ empfunden werden.⁸⁷ Auch bereitet die Umsetzung des gesetzlichen Schutzes durch die Naturschutzbehörden trotz der seit der Novelle verstrichenen Zeit nach wie vor nicht unerhebliche Probleme, weil § 26 SächsNatSchG weder auf planerische Vorgaben noch auf bestehende Nutzungen Rücksicht nimmt. Zwar bewahrt der gesetzliche Biotopschutz nur vor einer Beeinträchtigung des status quo und lässt bestehende Genehmigungen unberührt.⁸⁸ Gleiches gilt faktisch auch für über einen längeren Zeitraum ausgeübte Nutzungen, weil zu deren Gunsten in der Regel angenommen werden darf, dass sie entweder das Biotop nicht beeinträchtigen oder sogar zu dessen Entstehung beigetragen haben.⁸⁹

1.14.2 Gesetzlicher Biotopschutz und genehmigungsfreie Bodennutzung

Auf nicht genehmigungspflichtige Betätigungen sind §§ 20 c BNatSchG, 26 SächsNatSchG uneingeschränkt anwendbar.⁹⁰ Zu Problemen kann dies bei der Durchführung von Flächenstilllegungsprogrammen der EU, bei flankierenden Umweltmaßnahmen der EU zur Marktordnungspolitik⁹¹, welche durch das Sächsische Programm „Umweltgerechte Landwirtschaft“ umgesetzt werden und bei Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes kommen. Grundsätzlich ist

⁸⁶ GELLERMANN: 1995, S. 227.

⁸⁷ LOUIS; KORTEBEIN: 1997, S. 216.

⁸⁸ LOUIS: 1992, S. 24 ff.

⁸⁹ GELLERMANN: 1995, S. 231; LOUIS; KORTEBEIN: 1997, S. 216 f.

⁹⁰ LOUIS; KORTEBEIN: 1997, S. 216; vgl. aber die Privilegierung des nach den traditionellen Regeln ausgeübten Felskletterns in § 26 Abs. 3 SächsNatSchG.

⁹¹ VO (EWG) Nr. 2080/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für Aufforstungen in der Landwirtschaft (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 215 vom 30. Juli 1992, Seite 99), geändert durch VO (EG) Nr. 231/96 der Kommission vom 7. Februar 1996 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 30 vom 8. Februar 1996, Seite 33); Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 der Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 160/80 vom 26.6.1999.

die Entstehung von Biotopen als Nebenfolge von Flächenstillegungen und Extensivierungsmaßnahmen eine gern gesehene Nebenfolge – bei Pflegemaßnahmen, die über das Vertragsnaturschutzprogramm finanziert wurden, sogar Zweck der Maßnahme. Allerdings ist die Teilnahme an der Flächenstillegung für die Landwirte bis zu einem gewissen Umfang obligatorisch. Die Entstehung geschützter Biotope auf den Stillegungsflächen hätte daher eine nicht gewollte dauerhafte Verringerung der Wirtschaftsfläche zur Folge. Daher sieht das Gesetz zur Gleichstellung stillgelegter und landwirtschaftlich genutzter Flächen vom 10.07.1995⁹² vor, dass Biotope, die während der Laufzeit eines Stillegungs- oder Bracheprogramms der EU entstehen⁹³, nach Ablauf des vorgeschriebenen Stillegungsperiode in derselben Art und Weise und in dem selben Umfang wie zum Zeitpunkt vor der Stillegung genutzt werden dürfen. Auch wenn es sich nicht um eine obligatorische Flächenstillegung auf Grund des Marktordnungsrechts der EU, sondern um ein aus Landesmitteln finanziertes Programm zur Pflege bestimmter Teile der Kulturlandschaft handelt, an welchem die Teilnahme freiwillig erfolgt, wäre ein zwingender gesetzlicher Biotopschutz nach Ablauf der vertraglichen Bindung letztlich kontraproduktiv. Denn für die teilnehmenden Landwirte wäre die Aussicht auf eine langfristige und nicht notwendig mit öffentlichen Mitteln auszugleichende Bewirtschaftungsbeschränkung infolge der gesetzlichen Biotopschutzbestimmungen regelmäßig Grund genug, von einer Teilnahme an den Vertragsnaturschutzprogrammen gänzlich abzusehen. Gemäß § 26 Abs. 4 S. 3 SächsNatSchG ist daher auf Antrag eine Ausnahme zu den gesetzlichen Biotopschutzvorschriften zu erteilen, wenn während der Laufzeit eines Vertrages über Bewirtschaftungsbeschränkungen ein besonders geschütztes Biotop entstanden ist und nach Ablauf des Vertrages die frühere Nutzung wieder aufgenommen werden soll.

1.14.3 Auswirkungen des Biotopschutzes auf Bauleitplanung und unbeplante Innenbereiche

Der gesetzliche Biotopschutz gilt im Innen- wie im Aussenbereich gleichermaßen. Damit erlangt er Bedeutung für die Bauleitplanung der Gemeinden. Zwar wird das gesetzliche Verbot der Beeinträchtigung von Biotopen durch Flächennutzungspläne und Baupläne nicht unmittelbar berührt. Für Flächennutzungspläne folgt dies schon daraus, dass es sich bei ihnen lediglich um kommunale Verwaltungsprogramme handelt, die behördenintern verbindlich sind, gegenüber den Bürgern jedoch keine unmittelbare Rechtswirkung erzeugen.⁹⁴ Bebauungspläne bedürfen zu ihrem Vollzug erst noch der Erteilung von Baugenehmigungen. Folglich ist weder

⁹² BGBl. I, S. 910.

⁹³ VO (EWG) Nr. 1765/92, ABl. EG Nr. L 181 S. 12, abgelöst durch VO (EG) Nr. 1251/99, ABl. EG Nr. L 160 S. 1.

⁹⁴ STÜER: 1998, Rdn. 239.

für Flächennutzungspläne noch für Baupläne eine Ausnahme nach § 26 Abs. 4 SächsNatSchG zu erteilen.⁹⁵ Nach § 1 Abs. 5 Nr. 7 BauGB sind indes die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Aufstellung der Bauleitpläne besonders zu berücksichtigen und gem. § 1 Abs. 6 BauGB als öffentlicher Belang in die Abwägung einzustellen.⁹⁶ Der Schutz solcher Flächen, die unter den Katalog von § 26 SächsNatSchG fallen, ist nach der Entscheidung des Gesetzgebers ein erheblicher Belang des Naturschutzes. Die vollständige Überplanung eines durch § 26 SächsNatSchG geschützten Biotops dürfte daher in aller Regel unzulässig sein, sofern von der Verwirklichung der Planung eine erhebliche Beeinträchtigung des Biotops zu erwarten ist. Zulässig sind hingegen solche Planungen, die das Biotop nicht negativ berühren oder zu seiner nachhaltigen Erhaltung und Entwicklung dienen (bspw. als Fläche zum Schutz, zur Entwicklung und zur Pflege von Natur und Landschaft gem. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB). Eine auf Teilflächen des Biotops beschränkte und potenziell störende Überplanung kann dann zulässig sein, wenn bereits zum Zeitpunkt der Planung erkennbar ist, dass die Voraussetzungen für die Zulassung einer Ausnahme bei Beantragung einer Baugenehmigung erfüllt sein werden.⁹⁷ Mithin kann der gesetzliche Biotopschutz die Planungshoheit faktisch in nicht zu unterschätzendem Umfang beschränken.

Nicht unproblematisch ist der gesetzliche Biotopschutz ferner im überplanten Innenbereich. Bei der Verwirklichung von Bebauungsplänen können sich unvorhersehbare Schwierigkeiten ergeben, wenn sich bspw. auf Brachen Trockenrasen oder auf nassen Standorten geschützte Feuchtbiotope entwickeln. Verschärft wird das Problem, wenn die fraglichen Flächen bereits erschlossen worden sind. Louis/Kortebein sprechen insoweit pointiert von „Biotopen mit U-Bahnanschluss“.⁹⁸ Die Entstehung des Biotops berührt die Wirksamkeit des Bebauungsplanes nicht. Eine Baugenehmigung darf aber nur erteilt werden, wenn eine Ausnahme nach § 26 Abs. 4 S. 1 SächsNatSchG zugelassen wird oder eine Befreiung nach § 53 SächsNatSchG erfolgt.⁹⁹ Eine Ausnahme kann zugelassen werden, wenn wichtige Gründe vorliegen und die Beeinträchtigung ausgeglichen¹⁰⁰ werden kann oder wenn die Maßnahmen aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls erforderlich sind. Gründe des öffentlichen Wohls können nur bei der Errichtung wichtiger Infrastruktureinrichtungen (Krankenhäuser, Versorgungseinrichtungen u. ä.) ins Feld geführt werden, private Bauvorhaben fallen hierunter nicht.¹⁰¹ Ob ein wichtiger Grund vorliegt, ist unter Abwägung der Bedeutung des Biotops mit dem Interes-

⁹⁵ Vgl. LOUIS: 1992, S. 26.

⁹⁶ STÜER: 1998, Rdn. 722.

⁹⁷ LOUIS: 1992, S. 26.

⁹⁸ LOUIS; KORTEBEIN: 1997, S. 216.

⁹⁹ Zum Unterschied zwischen Ausnahme und Befreiung vgl. KUCHLER: 1996, S. 172 (und S. 173).

¹⁰⁰ Zum Begriff des Ausgleichs vgl. die Legaldefinition in § 9 Abs. 2 SächsNatSchG.

¹⁰¹ LOUIS; KORTEBEIN: 1997, S. 216.

se an der Durchführung des beantragten Bauvorhabens zu ermitteln. Hierbei ist es auch sachgerecht, die entstandenen Erschließungskosten in die Abwägung einzustellen.¹⁰² Voraussetzung für eine Befreiung nach § 53 SächsNatSchG wäre, dass im Einzelfall eine unbeabsichtigte Härte vorliegt oder überwiegende Gründe des Gemeinwohls die Befreiung erfordern. Auch die Voraussetzungen für eine Befreiung sind bei der Realisierung eines privaten Bauvorhabens häufig nicht erfüllt. Schließlich stellen gesetzlich geschützte Biotope auch im unbeplanten Innenbereich ein Problem dar.¹⁰³

1.14.4 Verfassungsmäßigkeit des gesetzlichen Biotopschutzes

Die vorstehend angedeuteten Probleme beim Vollzug von §§ 20 c BNatSchG, 26 SächsNatSchG wären für sich allein Grund genug, die Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift einer näheren Prüfung zu unterziehen. Wenngleich sich auch die Rechtslage im Freistaat Sachsen in wichtigen Details von der in Nordrhein-Westfalen unterscheidet, bieten auch der Vorlagebeschluss des OVG Münster v. 15.08.1994¹⁰⁴ gem. Art. 100 Abs. 1 GG und der noch relativ junge Beschluss des BVerfG vom 16.09.1998¹⁰⁵, durch den die Vorlage des OVG Münster als unzulässig abgewiesen wurde, vergleichsweise aktuellen Anlass zu einer genaueren Analyse der Vorschriften über den gesetzlichen Biotopschutz.

1.14.4.1 Vorlagebeschluss des OVG Münster¹⁰⁶ mit Ergänzungsbeschluss¹⁰⁷ und Beschluss des BVerfG¹⁰⁸

Das Verfahren vor dem OVG Münster hatte die Zulässigkeit der Aufforstung einer überwiegend von Fichtenwald umgebenen, extensiv genutzten ca. 1 ha großen Wiese zum Gegenstand. Die Fläche war im Biotopkataster des Landes Nordrhein-Westfalen als „Übergangsmoor“ erfasst. Das Übergangsmoor wies einen Bestand von bis zu 40 Jahre alten Erlen auf. Auf dem Grundstück befanden sich außerdem Teiche und andere Baumarten, außerdem erfüllte es zumindest auf einer Teilfläche die Tatbestandsmerkmale von § 62 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Sicherung des Naturhaushaltes und der Landschaft NW („Feuchtgrünland“). Das Grundstück lag im Geltungsbereich einer Landschaftsschutzgebietsverordnung, nach der u. a. die Erstaufforstung verboten war. Der Eigentümer beabsichtigte seinen landwirtschaftlichen Betrieb aufzugeben und stellte einen Antrag auf Teilaufforstung der Fläche. Dieser Antrag

¹⁰² LOUIS: 1992, S. 27.

¹⁰³ Näher LOUIS; KORTEBEIN: 1997, S. 216.

¹⁰⁴ NuR 1995, S. 301 ff.

¹⁰⁵ NuR 1999, S. 99 ff.

¹⁰⁶ V. 15.08.1994 – 7 A 2883/92.

¹⁰⁷ V. 6.12.1995 – 7 A 2883/92.

¹⁰⁸ V. 16.09.1998.

wurde von der zuständigen unteren Landschaftsbehörde abgelehnt. Der hiergegen erhobene Widerspruch und die Klage vor dem Verwaltungsgericht blieben ohne Erfolg.

Im Berufungsverfahren des Klägers legte das OVG NW dem BVerfG gem. Art. 100 Abs. 1 GG die Frage zur Entscheidung vor, ob § 62 Abs. 1 Nr. 2 LG NW mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Dabei ging es davon aus, dass die Landschaftsschutzgebietsverordnung der Bewilligung der Erstaufforstung nicht entgegenstand. Denn der Antragsteller habe einen Anspruch auf Erteilung einer Ausnahme von dem Aufforstungsverbot der Schutzgebietsverordnung und damit einen Anspruch auf Zulassung der Aufforstung gehabt. Dies wird damit begründet, dass der Schutzzweck des Landschaftsschutzgebietes durch die Aufforstung nicht in Frage gestellt sei. Die geplante Aufforstung sei mit den Schutzzwecken „Vielfalt, Eigenart oder Schönheit des Landschaftsbildes“ und „Erhalt der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes“ zu vereinbaren. Dabei ging das Gericht davon aus, dass eine Landschaftsschutzgebietsverordnung kein Instrument sei, um „... eine auf positive Veränderung abzielende Weiterentwicklung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes zu fördern“.¹⁰⁹ Der Fortbestand des Feuchtgrünlandes hinge aber von der Fortführung einer extensiven Nutzung ab. Ohne Mahd und Beweidung würde die Fläche zunächst verbuschen und sich dann bestocken. Als Endpunkt dieser Entwicklung ginge das vorhandene Biotop verloren. Daher führe die beantragte Aufforstung zu dem gleichen Ergebnis wie die natürliche Entwicklung der Fläche nach Beendigung der Bewirtschaftung. Anders sei die Rechtslage nach § 62 Abs. 1 Nr. 2 LG NW. Die in dieser Norm enthaltenen Verbote stünden, jedenfalls auf einer Teilfläche, der vom Kläger geplanten Aufforstung entgegen. Nach § 62 Abs. 2 LG NW käme die Zulassung einer Ausnahme nicht in Frage; auch eine Befreiung scheide aus. Daher sei die Gültigkeit der Vorschrift für den Ausgang des Verfahrens entscheidungserheblich.¹¹⁰ Gegen die Verfassungskonformität von § 62 führt das Gericht eine Reihe massiver Bedenken an. Die Norm sei mangels hinreichender Bestimmtheit nicht mit dem Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar. Zusätzlich wird die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG gegen die Regelung ins Feld geführt. Schließlich verletze die Vorschrift auch noch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

1.14.4.2 Vereinbarkeit des gesetzlichen Biotopschutzes mit der Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG

Das OVG NW begründet den Verstoß gegen Art. 14 GG damit, dass § 62 LG NW den Eigentümer an der Aufnahme einer bisher nicht verwirklichten, sich nach Lage des Falls aber

¹⁰⁹ OVG Münster, a. a. O., S. 303.

¹¹⁰ Ebenda.

objektiv anbietenden Nutzungsmöglichkeit – der Aufforstung – hindere. Überdies greife die Vorschrift sogar in bestehende Eigentumspositionen, nämlich in Baurechte ein. Denn eine Baugenehmigung dürfe nur erteilt werden, wenn dem Bauvorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Zu diesen Vorschriften zähle auch § 62 LG NW. Bereits „... das Vorhandensein eines Feuchtgrünlandes geringer Ausdehnung oder etwa die Entstehung eines Halbtrockenrasens oder einer Magerwiese auf einer noch brachliegenden Baulücke...“ stehe daher der Realisierung privater Bauwünsche entgegen.¹¹¹ Den vom Grundgesetz, Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG, geforderten Ausgleich dieser Beschränkungen sehe das LG NW nicht vor.

a.) Entwicklung der Rechtsprechung zum Thema „Naturschutz und Eigentum“

Von Interesse ist hier zunächst, wie sich die vom OVG Münster vertretene Auffassung in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Obergerichte zur Bewältigung von Konflikten zwischen Eigentümerinteressen einerseits und naturschutzmotivierten Nutzungseinschränkungen andernteils einordnet. Hierzu ist es aufschlussreich, die Entwicklungslinien der Rechtsprechung knapp nachzuzeichnen.

aa.) Der verfassungsrechtliche Paradigmenwechsel in der Eigentumsdogmatik

Zum besseren Verständnis der Bewältigung dieses Konfliktes in der Rechtsprechung der Bundesgerichte ist es zunächst erforderlich, sich mit der Entwicklung der Eigentumsdogmatik durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zu befassen. Diese hat durch die sog. „Nassauskiesungsentscheidung“ des BVerfG vom 15.07.1981¹¹² eine entscheidende Wendung erfahren, die von den Obergerichten zeitverzögert nachgeholt wurde. Die Literatur zu dieser Schlüsselentscheidung ist nahezu hypertroph, eine umfassende Auseinandersetzung mit ihr in diesem Rahmen daher weder möglich noch erforderlich. Für den vorgegebenen Zweck ist es ausreichend, die wesentlichen Unterschiede zu der Eigentumsdogmatik vor der Entscheidung des BVerfG vom 15.07.1981 herauszuarbeiten.

Die Entscheidung über die Höhe der Enteignungsentschädigung war schon nach der Weimarer Reichsverfassung¹¹³ den ordentlichen Gerichten übertragen. Das Grundgesetz hat an dieser Zuständigkeitszuweisung festgehalten.¹¹⁴ Damit konnten die ordentlichen Gerichte, auch begünstigt durch die Orientierung an dem feudalrechtlichen Grundsatz „Dulde und liquidiere“ die Führerschaft über die Ausdeutung der verfassungsmäßigen Eigentumsgarantie übernehmen. Die Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte konzentrierte sich naturgemäß weniger

¹¹¹ OVG NW, a. a. O., S. 309.

¹¹² BVerfGE 58, S. 300 ff.

¹¹³ Art. 153 Abs. 2 WRV.

¹¹⁴ Art. 14 Abs. 3 S.4 GG.

auf die Geltendmachung primärer Abwehransprüche gegen rechtswidrige Eigentumseingriffe der öffentlichen Hand – zu deren Geltendmachung waren und sind die Verwaltungsgerichte anzurufen –, sondern auf den finanziellen Ausgleich für derartige Eingriffe. Soweit die Verwaltungsgerichte angerufen werden konnten, ging man übereinstimmend von einer Alternativität des Rechtsschutzes aus. Dem Rechtsuchenden stand es danach offen, den Eigentumseingriff vor dem Verwaltungsgericht abzuwehren oder aber eine Entschädigung vor dem Zivilgericht einzuklagen. Zugleich wurde der Enteignungsbegriff ausgeweitet. Neben die sog. „klassische Enteignung“, den zielgerichteten Entzug als Eigentum geschützter Rechtspositionen unmittelbar durch oder auf Grund eines Gesetzes, traten der „enteignungsgleiche Eingriff“ und der „enteignende Eingriff“ als Unterfälle der Aufopferungsenteignung. Die Inhalts- und Schrankenbestimmung bedurfte nach dieser Rechtsprechung hingegen keines Ausgleiches. Damit rückte die Frage nach der Abgrenzung von Aufopferungsenteignung und entschädigungslos zu duldender Inhalts- und Schrankenbestimmung in den Mittelpunkt der juristischen Diskussion. Die von der Rechtsprechung hierfür entwickelten Theorien werden unten noch näher vorgestellt. Allen diesen Theorien und der Eigentumsdogmatik, auf der diese Theorien aufbauten, war aber gemeinsam, dass jede Inhalts- und Schrankenbestimmung an einem zu definierenden Punkt in eine entschädigungspflichtige Enteignung umschlagen könne. Der Unterschied zwischen Enteignung und Inhalts- und Schrankenbestimmung war hiernach nicht von grundsätzlicher qualitativer Art, sondern lediglich quantitativer Natur.

Unter diese Ausweitung des Enteignungsbegriffs hat der Nassauskiesungsbeschluss einen Schlussstrich gezogen und der Eigentumsdogmatik neue dogmatische Stützpfeiler eingezogen. Die Entscheidung kann reduziert werden auf die drei Kernaussagen: 1.) Finalität des Enteignungsbegriffs, 2.) Enteignung als aliud gegenüber der Inhalts- und Schrankenbestimmung und 3.) Abschaffung der Wahlfreiheit des Rechtsweges und des Grundsatzes „Dulde und liquidiere“. Das BVerfG führte den Enteignungsbegriff zunächst auf seinen historischen Kern zurück. Eine Enteignung liegt danach nur vor, wenn entweder „... der Gesetzgeber durch Gesetz einem bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis konkrete Eigentumsrechte entziehe, die auf Grund der allgemein geltenden Gesetze im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG rechtmäßig erworben worden sind (Legalenteignung).“¹¹⁵ Schließlich könne der Gesetzgeber der Exekutive die Ermächtigung erteilen, „konkretes Eigentum Einzelner zu entziehen. Die Enteignung auf Grund eines Gesetzes erfordert einen behördlichen Vollzugsakt, der – anders als die Legalenteignung – mit Rechtsmitteln angefochten werden“¹¹⁶ könne. Eine Aufopferungsenteignung als weitere Kategorie gebe es nach Art. 14 GG hingegen nicht. Eine rechtswidrige Inhalts- und

¹¹⁵ BVerfGE S. 58, 300 (330 f.).

¹¹⁶ Ebenda, S. 331.

Schrankenbestimmung schlage daher auch nicht in eine Enteignung um, sie bleibe rechtswidriger Grundrechtseingriff, der als solcher vor den Verwaltungsgerichten abgewehrt werden könne. Das dargestellte Urteil beinhaltet mithin in mehrfacher Hinsicht einen Paradigmenwechsel in der Eigentumsdogmatik.¹¹⁷

Zunächst nimmt die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 14 GG zu Recht den Gesetzgeber (wieder) in die Pflicht, Art und Umfang der öffentlichen Inanspruchnahme von Privateigentum zu gestalten. Insbesondere kann sich der Gesetzgeber nicht mehr darauf verlassen, dass die Gerichte die unverhältnismäßige Inpflichtnahme von Eigentum durch Gewährung einer Enteignungsentschädigung heilen, da der Uminterpretation von Inhalts- und Schrankenbestimmungen gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG in Enteignungen nach Art. 14 Abs. 3 GG durch die Rechtsprechung des BVerfG der Boden entzogen ist. Zum zweiten hat das BVerfG selbst innerhalb der Judikative die maßgebliche Rolle als Hüter der Eigentumsgarantie übernommen. Zugleich wurde die Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenüber der ordentlichen Gerichtsbarkeit aufgewertet, weil dem Primärrechtsschutz gegen rechtswidrige Eigentumsbeeinträchtigungen infolge des Nassauskiesungsbeschlusses erheblich größere Bedeutung zugewachsen ist. Zum dritten wirkt sich der Beschluss auf die prozessuale Lage der betroffenen Eigentümer aus. Denn nunmehr sind nachteilig berührte Eigentümer gehalten, sich gegen vermeintlich rechtswidrige Eigentumseingriffe vor den Verwaltungsgerichten zur Wehr zu setzen. Der häufig als bequemer eingeschätzte Weg zu den ordentlichen Gerichten, um sich den Eingriff versilbern zu lassen, ist seit 1981 grundsätzlich versperrt.

Das BVerfG hat seine Dogmatik weiter ausdifferenziert und um die Figur der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung ergänzt.¹¹⁸ Während nach traditionellem Verständnis die Aktualisierung der Sozialbindung vom Eigentümer stets entschädigungslos hinzunehmen war, weil sie als solche schon in der Verfassung angelegt ist, hat das BVerfG Fallgruppen entwickelt, in denen es zwar an einer Enteignung fehlt, gleichwohl aber das Maß dessen, was vom Eigentümer entschädigungslos toleriert werden müsse, überschritten wird. In diesen Fallgruppen kann nach dem Verständnis des BVerfG die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme durch Zahlung eines Ausgleiches in Geld wieder hergestellt werden.

Dieses Konstrukt ist gleich in mehrfacher Hinsicht problematisch. Zunächst ist nicht von der Hand zu weisen, dass Art. 14 GG die Dualität der Institute Enteignung und (entschädigungsloser) Inhalts- und Schrankenbestimmung zugrunde liegt. Die neuere Eigentumsdogmatik des

¹¹⁷ Ausführlich BREUER: 1996, S. 542.

¹¹⁸ Vgl. OSTERLOH: 1991, S. 906 (908).

BVerfG hatte ihren Anlass nicht zuletzt in der stärkeren Akzentuierung dieses Unterschiedes. Durch die Einführung der Rechtsfigur der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung werden diese Unterschiede aber faktisch wieder nivelliert. Daher ist es auch nicht ohne Ironie, dass die Fachgerichte bei der nun in den Mittelpunkt des Interesses gerückten Abgrenzung von ausgleichsloser zu ausgleichspflichtiger Inhalts- und Schrankenbestimmung verstärkt auf das bewährte, noch unter der Geltung der alten Dogmatik entwickelte Methodenarsenal zur Abgrenzung der (Aufopferungs)Enteignung von der Inhalts- und Schrankenbestimmung zurückgreifen. So gesehen waren die tatsächlichen Auswirkungen des eigentumsrechtlichen Paradigmenwechsels letztlich eher bescheiden.

Die Konstruktion der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung erweist sich aus dieser Sicht auch als Einfalltor für neue Entschädigungslasten und damit als fiskalische Hürde für naturschutzrechtliche Verordnungen und Einzelmaßnahmen.¹¹⁹ Desweiteren wäre es bedenklich, wenn jede Überschreitung des Maßes zulässiger Inhalts- und Schrankenbestimmung letztlich durch Zahlung eines Ausgleichs in entsprechender Höhe wieder ausgeglichen werden könnte. Eine Stärkung des Primärrechtsschutzes wird hierdurch nicht erreicht; vielmehr wird der Betroffene, der Übergriffe in sein Eigentum abwehren will, letztlich doch in Geld entschädigt. Weggefallen ist lediglich die zuvor bestehende Wahlmöglichkeit des Eigentümers zwischen Entschädigungsanspruch und Abwehrrecht.

bb.) Die Einzelakttheorie des Reichsgerichts (RG)

Zum besseren Verständnis der Entwicklung ist ein Rückblick auf die einschlägige Rechtsprechung des Reichsgerichtes (RG) veranlasst. Seine Rechtsprechung zur Beschränkung der privaten Bodennutzung wurde zugleich eingeleitet und geprägt durch das Urteil vom 11.03.1927 im sog. „Galgenbergfall“.¹²⁰ Dem Urteil lag ein auch aus heutiger Sicht noch typisch anmutender Sachverhalt zugrunde. Der Eigentümer baute auf seinem Grundstück Sand und Kies ab. Der weitere Abbau wurde ihm durch die Behörde untersagt und das Grundstück gemäß dem maßgeblichen hamburgischen Landesrecht als „Umgebung eines Baudenkmals“ in eine Denkmalliste eingetragen. Obgleich hierfür nach dem Landesrecht eine Entschädigung an den Eigentümer nicht zu zahlen war, erkannte das Reichsgericht zugunsten des Eigentümers auf Zahlung einer Entschädigung in Geld. Denn die Nutzungsbeschränkung sei als Enteignung im Sinne von Art. 153 Abs. 2 Weimarer Reichsverfassung anzusehen. Dem gegenüber hatte der beklagte hamburgische Senat vorgetragen, der Eigentumsbegriff werde durch das hamburgische Denkmal- und Naturschutzgesetz überformt. Nutzungen, die durch das Ge-

¹¹⁹ BREUER: 1996, S. 544.

¹²⁰ RGZ 116, S. 268.

setz versagt werden, seien im Eigentumsbegriff nicht mehr enthalten und könnten daher auch nicht Gegenstand einer Enteignung sein. Das Reichsgericht begründete seine Auffassung damit, dass es nach der maßgeblichen Rechtsgrundlage lediglich eine Befugnis der Verwaltung gegeben habe, durch besondere Verwaltungsmaßnahmen das Recht der Eigentümer bestimmter Grundstücke, mit ihrem Eigentum nach Belieben zu verfahren (§ 903 BGB), einzuschränken. Entscheidend sei damit, dass „ausnahmsweise einzelne Eigentümer an der Ausübung der an sich auch nach Hamburger Recht in ihrem Eigentum liegenden Befugnisse gehindert werden.“¹²¹ Denn eine Enteignung sei anzunehmen, wenn das Recht des Eigentümers mit seiner Sache gemäß § 903 nach eigenem Belieben zu verfahren, zugunsten eines Dritten beeinträchtigt wird. Damit hatte das Reichsgericht den Fall auf der Grundlage der sog. „Einzelakttheorie“ entschieden, wobei hier offen bleiben kann, ob die im Galgenbergfall zugrunde gelegte Definition zu weit war.¹²²

cc.) Die Sonderopfertheorie des Bundesgerichtshofes (BGH)

Der Bundesgerichtshof hat sich von dieser Rechtsprechung des Reichsgerichtes frühzeitig gelöst. In der dem sog. „Grünflächenurteil“ vom 20.12.1956¹²³ zugrunde liegenden Klage verlangte ein Eigentümer eine Entschädigung für die Eintragung seines stadtnahen, bisher landwirtschaftlich genutzten Grundstückes (sog. „Bauerwartungsland“) in das Grünflächenverzeichnis des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk. Die Eintragung in das Verzeichnis begründete für das Grundstück ein Bebauungsverbot. Nach der Einzelakttheorie wäre dieses Bauverbot als Einzeleingriff und damit als Enteignung zu qualifizieren gewesen. Demgegenüber legte der BGH die so bezeichnete Sonderopfertheorie zugrunde und fragte, ob das planerische Bauverbot nach den maßgeblichen Umständen eine gleiche oder eine ungleiche Belastung gegenüber der Bebaubarkeit anderer Grundstücke darstelle. Als Anknüpfungspunkt für die Beurteilung der Zulässigkeit der planerischen Differenzierung wählte der BGH die Rechtsfigur der Situationsgebundenheit.¹²⁴ Danach kann Grundeigentum auf Grund seiner besonderen Situation - etwa seiner Lage und seiner naturräumlichen Einbettung in die Umgebung - a priori mit einer beschränkten Pflichtigkeit belastet sein, ohne dass es hierzu einer positivrechtlichen Regelung bedürfe.¹²⁵ Diese Pflichtigkeit bestehe darin, unter Umständen von der Ausübung einer unter mehreren aus der Eigentümerstellung fließenden Nutzungsmöglichkeiten abzusehen. Die Eigentümerstellung hinsichtlich eines solchen Grundstückes werde, da sie von vornherein gar nicht so weit reiche, nicht im eigentlichen Sinne beeinträchtigt oder ver-

¹²¹ RG, a. a. O., S. 271.

¹²² Hierzu BREUER: 1996, S. 537 mit weiteren Verweisen.

¹²³ BGHZ, S. 23, 30.

¹²⁴ BREUER: 1996, S. 538.

¹²⁵ BGHZ, S. 23, 30 (33 f.).

kürzt, wenn dem Eigentümer für die Zukunft eine noch nicht verwirklichte, mit jener Situationsgebundenheit unvereinbare Verwendungsart untersagt werde, während ihm alle anderen aus der Eigentümerstellung fließenden Befugnisse ungeschmälert erhalten bleiben. Ein Bauverbot konkretisiere in diesem Falle nur die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Diese aus der Natur der Sache herrührende Pflichtigkeit könne durch den Gesetzgeber zu einer konkreten Pflicht verdichtet werden.

Hiervon ausgehend verneinte der BGH ein Sonderopfer und damit eine entschädigungspflichtige Enteignung, weil die Bebauung keine sich objektiv anbietenden Nutzungsmöglichkeit gewesen sei, die ein vernünftiger, zugleich das Wohl der Allgemeinheit berücksichtigender Eigentümer ins Auge gefasst hätte. Die Urteilsbegründung des BGH war ersichtlich von einer Abkehr von der großzügigen Entschädigungsrechtsprechung des RG und dem Bemühen gekennzeichnet, dem Gesetzgeber und der Verwaltung im öffentlichen Interesse liegende planerische Differenzierungen zu erleichtern und überspannte Entschädigungserwartungen der Grundeigentümer abzuwehren. Nach der Rechtsprechung des BGH war daher schon frühzeitig jedenfalls der Entzug *nicht ausgeübter Nutzungen* ohne Entschädigung möglich, sofern sich die konkret in Aussicht genommene Nutzung nicht nach Lage des Grundstücks objektiv anbot.¹²⁶ Hingegen war nach der Auffassung des BGH eine Entschädigung zu gewähren, wenn eine rechtmäßig ausgeübte Nutzung entzogen oder wesentlich eingeschränkt wurde. Hierzu führte das Gericht aus, ein Enteignungstatbestand liege in der Regel vor, wenn eine „... von der Natur der Sache her gegebene und bisher stets ungestört ausgeübte Benutzungsart oder wirtschaftliche Ausnutzung des Eigentums hoheitlich untersagt oder wesentlich eingeschränkt werde.“¹²⁷

dd.) Die Schweretheorie des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG)

Einen anderen Weg als der BGH zur Abgrenzung der entschädigungspflichtigen Enteignung von der entschädigungslosen Sozialbindung des Eigentums beschrift das BVerwG. In seiner Grundsatzentscheidung vom 27.06.1957 ging es um die Frage, ob ein großes, von Baugebieten umgebenes Grundstück, das auf einer Teilfläche bebaut war und im übrigen gärtnerisch genutzt wurde, durch eine Verordnung unter Landschaftsschutz gestellt werden durfte.¹²⁸ Durch die Landschaftsschutzgebietsverordnung wurde die Bebauung grundsätzlich untersagt. Das BVerwG nahm an, dass es sich bei dem Grundstück zuvor um Bauland gehandelt habe. Das Gericht wertete das durch die Landschaftsschutzverordnung ausgesprochene Bauverbot

¹²⁶ BGH DÖV, 1957, S. 669.

¹²⁷ BGH LM Nr. 5 zu Art. 14 GG.

¹²⁸ BVerwGE 5, S. 143 ff.

als Enteignung. Als Abgrenzungskriterium stellte es auf die Schwere und Tragweite des Eingriffs ab.¹²⁹ In der Sache kam es damit trotz des unterschiedlichen Ansatzes zu dem gleichen Ergebnis wie der BGH; konkrete Rechtspositionen dürfen nur auf dem Wege einer entschädigungspflichtigen Enteignung entzogen werden.¹³⁰

ee.) Die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes und der Oberverwaltungsgerichte

Im Jahr 1990 hat das BVerwG mit dem Urteil vom 15.02.1990 (Serriesteichurteil)¹³¹ die Wende zur neueren Eigentumsdogmatik des BVerfG auch bei der Behandlung eigentumsrechtlicher Fragen im Naturschutzrecht eingeläutet. Zu entscheiden war über die Frage, ob das Verbot der Fischerei in einer Naturschutzgebietsverordnung als Enteignung oder als Inhalts- und Schrankenbestimmung anzusehen war. Das Urteil erging zu § 7 LG NW in seiner alten Fassung, in welcher die Vorschrift bestimmte, dass ein Betroffener eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen könne, wenn eine Maßnahme nach dem Landschaftsgesetz „enteignende Wirkung“ habe. Nach der zutreffenden Auffassung des BVerwG verstieß diese Norm gegen die Junktimklausel, Art. 14 Abs. 3 GG. Denn der Gesetzgeber müsse selbst festlegen, wann eine Enteignung vorliege, die eine Entschädigungspflicht i. S. d. Art. 14 Abs. 3 S. 2 und 3 GG auslöse. Er dürfe dies nicht unentschieden lassen und damit die Konkretisierung der Enteignungsschwelle letztlich wieder den Gerichten überlassen. Zugleich hielt es das Gericht aber für möglich, dass eine der Junktimklausel nicht genügende Regelung „im Einzelfall bei verfassungskonformer Auslegung einen Ausgleichsanspruch für solche Belastungen gewähren (könne), welche die Grenze verhältnismäßiger und zumutbarer inhaltlicher Festlegung des Eigentums ... überschreiten.“.

Vollends vollzogen wurde die Wende hin zur neueren verfassungsrechtlichen Dogmatik des BVerfG zu Art. 14 GG dann mit dem Urteil vom 24.06.1993 zum Naturschutzgebiet „Herschinger Moos“.¹³² Das Gericht entschied, das Regelungen in einer Naturschutzgebietsverordnung, die die Nutzbarkeit eines Grundstückes situationsbedingt einschränken, keine Enteignungen i. S. v. Art. 14 Abs. 3 GG, sondern Bestimmungen von Inhalt und Schranken des Eigentums i. S. v. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG sind. Dies gelte auch insoweit, als die Regelungen in konkrete, durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtspositionen eingreifen. Denn auch in Fällen dieser Art seien die mit dem Entzug konkreter Rechtspositionen verbundenen Nutzungsbeschränkungen nach ihrem objektiven Sinn und Zweck auf eine situationsbedingte

¹²⁹ BVerwGE 5, S. 143 (145).

¹³⁰ KLEIN: 1972, S. 456 f.; BENDER: 1965, S. 1297 (1303 f.).

¹³¹ BVerwGE, S. 84, 361; FISCHER-HÜFTLE: 1995, 8023.10 Nr. 17.

¹³² BVerwGE, S. 94, 1; FISCHER-HÜFTLE: 1995, 8023.10 Nr. 18.

Umgestaltung der Eigentumsordnung, nicht hingegen darauf gerichtet, diese Ordnung ausnahmsweise im Wege der Enteignung zu überwinden. Eine solche Beseitigung bestehender Rechtspositionen sei allerdings in aller Regel nicht übergangslos oder ersatzlos zulässig, weil sie sich wie eine Enteignung auswirke. Damit war die problematische Rechtsfigur der so genannten „ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung“ ins Spiel gebracht.¹³³ Derartige gesetzliche Entschädigungsansprüche, die dem verhältnismäßigen Belastungsausgleich dienen, sind nach Meinung des BVerwG keine vermögensrechtlichen Ansprüche auf Aufopferung (was zur Folge hätte, dass über diese Ansprüche die ordentlichen Gerichte entscheiden müssten¹³⁴). Eine Vorschrift im Landesnaturschutzgesetz, welche den von wesentlichen Nutzungsentschädigungen betroffenen Grundeigentümern einen Anspruch auf Entschädigung gewährt, sei im Hinblick auf § 14 Abs. 1 S. 2 GG hinreichend bestimmt und daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Dass das BVerwG mit diesen Urteilen der vom BVerfG im Nassauskiesungsbeschluss begründeten Eigentumsdogmatik gefolgt ist, wurde eingangs schon herausgestellt. Bemerkenswert ist zum zweiten, dass auch der Entzug konkreter Rechtspositionen als Sozialbindung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG, und nicht als Enteignung qualifiziert wird. Auch wird erkennbar, dass das BVerwG zur Abgrenzung der ausgleichspflichtigen von der ohne Ausgleich hinzunehmenden Inhalts- und Schrankenbestimmung nicht mehr auf die von ihm selbst entwickelte Schweretheorie zurückgreift, sondern in Anlehnung an den BGH auf die situative Prägung des Eigentums abstellt. Schließlich fällt ins Auge, dass das Gericht die problematische Umdeutung von Entschädigungsregelungen i. S. v. Art. 14 Abs. 3 S. 2 und 3 GG in Ausgleichsregelungen gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG zunächst noch nahezu skrupulös (... im Einzelfall bei verfassungskonformer Auslegung...) betrieb, während es diese Umdeutung 3 Jahre später „mit großzügiger Geste“¹³⁵ praktiziert hat.

Die Oberverwaltungsgerichte haben sich dieser Rechtsprechung angeschlossen. Exemplarisch ist das Urteil des OVG Schleswig vom 19.06.1997 zum gesetzlichen Biotopschutz in Schleswig-Holstein.¹³⁶ Das Gericht hatte darüber zu befinden, ob dem Eigentümer die naturschutzrechtliche Genehmigung für eine Anlage, mit der die Steilküste unterhalb seines Wochenendhauses vor weiterer Erosion geschützt werden sollte, zu erteilen war. Die Abbruchkante der Steilküste befand sich zum Zeitpunkt der Entscheidung noch ca. 1,50 Meter vor der östlichen

¹³³ BREUER: 1996, S. 539; Zur entschädigungspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung näher PIETZCKER: 1991, S. 365 (371).

¹³⁴ Vgl. § 40 Abs. 2 S. 1 VwGO und EHLERS: 1999, § 40, Rdn. 519 ff. (525).

¹³⁵ BREUER: 1996 a. a. O., S. 539.

¹³⁶ OVG Schleswig, NuR 1998, S. 558 ff.

Grenze des Grundstückes, vom Fundament des Wochenendhauses war sie noch ca. 4,50 m entfernt. Das OVG Schleswig ließ keinen Zweifel daran, dass die vom Kläger geplante bauliche Anlage (Küstenschutzanlage aus Findlingen und Aufschüttung) das Biotop „Steilküste“ beeinträchtigen könne. Für die Steilküsten der Ostsee seien die „frischen“ Abbruchkanten infolge permanenter Wind- und Wassererosion charakteristisch. Diese Abbruchkanten seien ein wichtiger Lebensraum für Kleinlebewesen wie Insekten und Brutplatz für Vögel, bspw. Uferschwalben. Das Küstenschutzbauwerk zieler gerade darauf ab, der Erosion Einhalt zu gebieten. Anspruch auf Befreiung habe der Eigentümer nicht, weil es an einer unbeabsichtigten Härte im Einzelfall fehle. Diese könne nur angenommen werden, wenn „... der Normgeber den in Frage stehenden Sachverhalt in seinen Konsequenzen für den Betroffenen nicht erkannt habe oder nicht erkennen konnte und der Betroffene durch das in seinem Fall einschlägige gesetzliche Verbot unzumutbar benachteiligt wird.“¹³⁷ Die Härte sei vorliegend aber beabsichtigt, weil der Gesetzgeber die Steilküsten unter besonderen gesetzlichen Schutz gestellt hat, obwohl ihm bekannt und bewusst war, dass das Charakteristikum dieser Biotopart gerade das durch die Erosionstätigkeit der Meeresbrandung immer weiter zurückweichende Abbruchufer sei. Angesichts dessen sei davon auszugehen, dass der Gesetzgeber es für die Eigentümer der an Steilküsten angrenzenden Grundstücke als Ausfluss der Situationsgebundenheit für zumutbar gehalten habe, Landverluste, ggf. auch Gebäudeverluste hinzunehmen. Diese Auslegung des gesetzlichen Biotopschutzes sei auch mit Art. 14 Abs.1 GG vereinbar. Zunächst bekräftigt das OVG, dass durch den gesetzlichen Biotopschutz eine Konkretisierung von Inhalt und Schranken des Eigentums bewirkt wird. Allerdings zieht es in Zweifel, ob im Falle des Klägers überhaupt konkrete, durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützte Rechtspositionen betroffen sind. Die Lehre von der Situationsgebundenheit auf die Spitze treibend, wirft es die Frage auf, ob das Eigentum an Grundstück und Wochenendhaus nicht wegen deren Lage in unmittelbarer Nähe der Steilküste von vornherein mit der Gefahr des Abbruchs und mit dem „... Wissen darum belastet sei, dass sich diese Gefahr irgendwann einmal realisieren werde...“. Das Eigentum beeinhaltete diese Gefahr gewissermaßen als „minus“.¹³⁸ Diese Frage wird aber nicht entschieden. Denn das Gericht führt aus, dass der Substanzeingriff in das Eigentum des Klägers bei ungehindertem Fortschreiten des Erosionsprozesses erst in etwa 10 – 15 Jahren stattfinden wird.

¹³⁷ OVG Schleswig, a. a. O., S. 559.

¹³⁸ OVG Schleswig, a. a. O., S. 560 (Überzeugend sind diese Überlegungen freilich nicht. Zum einen realisiert sich der Eigentumsverlust ja gerade auch, weil dem Kläger Abwehrmaßnahmen nicht erlaubt werden. Zum anderen dient die Figur der Situationsgebundenheit nicht der Bestimmung der als Eigentum i. S. v. Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Vermögenspositionen, sondern der Abschichtung solcher Eingriffe in das Eigentum, die als Aktualisierung der Sozialbindung ohne Ausgleich hingenommen werden müssen. Durch die Überlegungen des OVG Schleswig würden die Abwehrmöglichkeiten des Eigentümers von vornherein unangemessen eingeschränkt, weil es das Vorliegen eines subjektiven Rechtes auf Grund der Situationsgebundenheit negiert.

ff.) Die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes

Der BGH hat sich erst Anfang der 90iger Jahre der vom BVerfG mit der Nassauskiesungsentscheidung vollzogenen Wende in der Eigentumsdogmatik angeschlossen. Dies belegen das Urteil zum Saarländischen Naturschutzgesetz v. 18.02.1993¹³⁹, das Urteil zum Niedersächsischen Naturschutzgesetz v. 16.07.1993¹⁴⁰ und das sog. „Steinbruchurteil“ v. 07.07.1994.¹⁴¹

Im Urteil des BGH vom 16.07.1993 ging um eine Verordnung zur Festsetzung eines Landschaftsschutzgebiets für eine durchgehend bewaldete Flugsanddünenkette von fast 5 km Länge mit abbauwürdigen Sanden, deren Abbau durch die Verordnung grundsätzlich untersagt wurde, um die Flugsanddünen vor Zerstörung zu bewahren.¹⁴² Der BGH hat die eigentumsrechtliche Einordnung des Nutzungsverbot als Inhalts- und Schrankenbestimmung i. S. v. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG bestätigt. Nach den Ausführungen des Gerichts sind Nutzungsbeschränkungen im Interesse des Naturschutzes, an die § 50 NdsNatSchG anknüpft, keine Enteignung, sondern eine Konkretisierung des Eigentumsinhaltes, auf die insbesondere die Junktimklausel des Art. 14 Abs. 3 GG nicht anzuwenden ist. Zur Beurteilung der Frage, ob eine Maßnahme des Natur- und Landschaftsschutzes den betroffenen Eigentümer unzumutbar belastet, hat der BGH sinngemäß die Grundsätze herangezogen, die er - noch unter der Geltung des weiten Enteignungsbegriffes - zur Abgrenzung entschädigungslos hinzunehmender Inhalts- und Schrankenbestimmungen von entschädigungspflichtigen Eingriffen mit „enteignender“ Wirkung entwickelt hatte. Danach wird jedes Grundstück von seiner Einbettung in Natur und Landschaft sowie seiner Lage und Beschaffenheit, eben von seiner Situation geprägt. Hierauf habe der Eigentümer bei der Ausübung seiner Befugnisse im Hinblick auf die Sozialbindung des Eigentums Rücksicht zu nehmen. Wie weit diese Rücksichtnahmepflicht jeweils gehe, sei im Einzelfall auf Grund einer wertenden Beurteilung und einer Abwägung zwischen den berührten Belangen der Allgemeinheit und den betroffenen Eigentümerinteressen zu ermitteln. Eine besondere, die Sozialbindung aktualisierende Situation könne sich ergeben, wenn das Grundstück eine nach dem geltenden Landschaftsschutzrecht erhaltenswerte Beschaffenheit habe, die entweder seine schützenswerte Substanz betreffe oder auf seiner prägenden Wirkung für die Landschaft beruhe. Bei der Prüfung, wie sich ein idealer, nämlich vernünftiger und einsichtiger Eigentümer, der das Gemeinwohl nicht aus den Augen verliert, bei der Ausübung seiner Nutzungsoptionen entscheiden würde, „... müssten die in der Situationsgebundenheit zum Ausdruck kommenden Belange des Landschaftsschutzes mit ihrem

¹³⁹ BGHZ, S. 121, 328.

¹⁴⁰ BGHZ, S. 123, 242.

¹⁴¹ BGH vom 07.07.1994 bei: FISCHER-HÜFTLE: 1998, 8023.80 Nr. 12.

¹⁴² BGHZ, S. 123, 242.

vollen Gewicht berücksichtigt werden.“¹⁴³ Unter Heranziehung dieser Maßstäbe kam der BGH zu dem Ergebnis, dass die Untersagung des Sandabbaus wegen der besonderen Erhaltungswürdigkeit dieses in dem fraglichen Landschaftsraum einmaligen Dünengebietes nicht unzumutbar sei, zumal die forstwirtschaftliche Nutzung nicht berührt werde.

Das Urteil vom 07.07.1994 betrifft ebenfalls einen „klassischen“ Fall des Naturschutzrechtes. Durch das Gericht war zu beurteilen, ob einer Verordnung enteignende Wirkung zukomme, die ein zum Biotop gewordenes, bis Mitte der sechziger Jahre als Steinbruch genutztes Gelände unter Naturschutz stellt, wenn auf ihrer Grundlage die gewerbliche Nutzung und Bebauung der Steinbruchsohle (Rindenkompostierung, Maschinenfabrik, Spedition, Lagerplatz) abgelehnt wird.¹⁴⁴ Unberührt von der Verordnung blieben die naturnahe forstwirtschaftliche Nutzung und die auf Grund von behördlicher Einzelentscheidung rechtmäßig zugelassenen Nutzungen, ausgeübten Befugnisse sowie die bestehenden Anlagen einschließlich ihrer Unterhaltung. Die Vorinstanzen hatten unter Verweis auf die tatsächliche, vor der Unterschutzstellung entstandene und von der Eigentümerin durch die Aufgabe der Nutzung selbst bewirkte Prägung des Geländes in der Unterschutzstellung eine entschädigungslos hinzunehmende Sozialbindung des Eigentums gesehen.

Der BGH hob die vorinstanzlichen Entscheidungen auf und wies die Sache zurück. Diesbezüglich entschied das Gericht, dass § 7 LG NW eine Ausgleichsregelung im Rahmen der Inhaltsbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG sei. Unter Bezugnahme auf die Entscheidung des BVerwG vom 24.06.1993 nahm der BGH eine Umdeutung der Vorschrift vor und urteilte, dass sie als sog. „reine salvatorische Klausel“ hinreichend bestimmt und daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei.

gg.) Neue Tendenzen in der Rechtsprechung des BVerfG zum Denkmalschutz

Wie oben ausgeführt, liegen die Wurzeln der Rechtsprechung zur Einschränkung der privaten Bodennutzung im Denkmalrecht (Galgenbergfall). Von dem Beschluss des BVerfG zum rheinland-pfälzischen Denkmalschutz – und Pflegegesetz vom 02.03.1999 darf erwartet werden, dass er ähnliche Bedeutung für das Naturschutzrecht entfalten wird.¹⁴⁵ Dem Beschluss des BVerfG nach Art. 100 GG lag die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit von § 13 Abs. 1 S. 1 DSchPflGRP zugrunde.¹⁴⁶ Diese Vorschrift bestimmt, dass ein geschütztes Kulturdenkmal nur abgebrochen werden darf, wenn andere Erfordernisse des Gemeinwohls die Be-

¹⁴³ BGHZ, S. 123, 242.

¹⁴⁴ BGH v. 7.7.1994 bei: FISCHER-HÜFTLE: 1998, 8023.80 Nr. 12.

¹⁴⁵ BVerfGE, S. 100, 226.

¹⁴⁶ Siehe auch MOENCH; OTTING: 2000, S. 146.

lange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege überwiegen; hierbei ist zu prüfen, ob den überwiegenden Erfordernissen des Gemeinwohls nicht auf andere Weise Rechnung getragen werden kann. Die Berücksichtigung der Eigentümerinteressen ist nicht vorgesehen. Nach § 31 Abs. 1 DSchPflGRP ist für Maßnahmen, die „in sonstiger Weise enteignend wirken“, eine Entschädigung zu leisten.

Das BVerfG hat das Unbehagen an dem Institut der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung aufgegriffen und die Anforderungen an Normen, die ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung konkretisieren, konturiert. Das Gericht hat klargestellt, dass der Entschädigungsanspruch gegenüber anderen Maßnahmen zum verhältnismäßigen Ausgleich der schutzwürdigen Eigentümerinteressen und der Belange des Gemeinwohls subsidiär ist. Die „Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG verlange, dass in erster Linie Vorkehrungen getroffen werden, die eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers real vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums soweit wie möglich erhalten. Als Instrumente stehen dem Gesetzgeber hierfür Übergangsregelungen, Ausnahme- und Befreiungsvorschriften sowie der Einsatz sonstiger administrativer und technischer Vorkehrungen zur Verfügung.“¹⁴⁷ Nur wenn ein solcher Ausgleich im Einzelfall nicht möglich ist, kommt ein finanzieller Ausgleich oder eine Übernahme des in Frage stehenden Objekts in Betracht.¹⁴⁸

hh.) Einordnung des Vorlagebeschlusses des OVG Münster

Entsprechend der neueren Rechtsprechung des BVerwG ist das OVG Münster davon ausgegangen, dass die Regelung in § 62 LG NW nicht auf eine Enteignung, sondern auf eine Ausgestaltung von Inhalt und Schranken des Eigentums gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG abzielt.¹⁴⁹ Hieran anschließend hatte das OVG zu prüfen, ob die Inpflichtnahme des Grundstückes durch § 62 LG NW aus Gründen des öffentlichen Interesses über das dem Eigentümer zumutbare Maß hinausging. Zu berücksichtigen war insoweit, dass dem Eigentümer im konkreten Fall keine ausgeübte Nutzung, sondern lediglich eine Nutzungsmöglichkeit entzogen wurde. Solche Nutzungschancen fallen grundsätzlich nicht unter den durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützten Eigentumsbestand.¹⁵⁰ Etwas anderes gilt nach den von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien wie oben ausgeführt nur dann, wenn dem Eigentümer eine sich objektiv anbietende¹⁵¹ bzw. nach der Verkehrsauffassung geradezu aufdrängende Nutzungsmöglichkeit¹⁵² entzogen wird. Dies hat das OVG im zu entscheidenden Fall mit einer allerdings äusserst an-

¹⁴⁷ BVerfGE, S. 100, 226 (245).

¹⁴⁸ Siehe auch HÖNES: 1999, S. 119 (129 ff.).

¹⁴⁹ OVG Münster, a. a. O., S. 307.

¹⁵⁰ KIMMINICH: 1994, S. 261 (264 f.).

¹⁵¹ BGHZ, S. 87, 66 (71).

¹⁵² BVerwGE, S. 84, 361 (371).

fechtbaren Begründung bejaht. Nach den Ausführungen des OVG gibt es für den Kläger „... bei der örtlichen Lage seiner Wiese ... nur die Alternativen *extensive Grünlandnutzung* oder *Aufforstung*“. Auch letztere sei „... von der Situation insoweit vorgegeben, als das Grundstück inmitten von bereits vorhandenen Waldflächen liegt und bei einem Brachfallen im Ergebnis mit denselben Waldgehölzen wie der geplanten Aufforstung bestocken würde, nur nicht in der bei einer Aufforstung gegebenen Schnelligkeit und Dichte...“¹⁵³. Hier wird augenscheinlich die vorgegebene Situationsgebundenheit des Grundstückes verkannt.¹⁵⁴ Der Kläger hatte nämlich, wie das Gericht im Übrigen selbst ausführt, durchaus die Möglichkeit, das fragliche Grundstück weiterhin als Mähweide oder Wiese zu nutzen. Sofern er das Grundstück nicht selbst in dieser Weise nutzen konnte oder wollte, stand es ihm offen, das Grundstück zu diesen Zwecken zu verpachten. Ein idealtypischer, sich zugleich dem Wohl der Allgemeinheit verpflichtet fühlender Eigentümer hätte in der das Grundstück prägenden Situation jedenfalls von einer das Biotop zerstörenden Form der Bewirtschaftung abgesehen, zumal naheliegende und auch bei ökonomischer Bewertung sinnvolle Nutzungsalternativen bestanden. Im Übrigen sind nahezu alle geschützten Biotope jeweils nur für bestimmte Nutzungsweisen geeignet. Viele von ihnen sind ungenutzt oder nur von geringer wirtschaftlicher Bedeutung.¹⁵⁵ Daher legt der Gesetzgeber dem durch gesetzliche Biotopschutzbestimmungen in der privatnützigen Verwendung seines Eigentums eingeschränkten Eigentümer in der Regel kein unzumutbares Sonderopfer auf, das eine Ausgleichspflicht für die aktualisierte Inhalts- und Schrankenbestimmung nach sich ziehen würde. Letztlich ist es entscheidend, welche privatnützigen Verwendungsmöglichkeiten dem Eigentümer unter Berücksichtigung von Lage und situativer Prägung des Grundstückes verbleiben und ob diese Nutzung noch als sinnvoller, ökonomisch vertretbarer Eigentumsgebrauch qualifiziert werden kann.¹⁵⁶

Das OVG Münster hat die Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs desweiteren daraus hergeleitet, dass § 62 LG NW unterschiedslos alle Biotoptypen des Katalogs unter Schutz stelle, unabhängig von deren Bedeutung im Einzelfall, ihrem Erhaltungszustand und ihrer Größe.¹⁵⁷ Auch diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen. Nicht nur hat das OVG Münster den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in systemwidriger Weise quasi im „luftleeren Raum“ geprüft, indem es den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als „rechtsstaatlichen Grundsatz“ und nicht im Hinblick auf den Eingriff in ein bestimmtes Grundrecht, hier Art. 14 Abs. 1 GG untersucht hat. Zu dieser strukturellen Schwäche der Begründung gesellt sich, dass das OVG

¹⁵³ OVG NW, a. a. O., S. 308.

¹⁵⁴ Ebenso GELLERMANN: 1995, S. 231; LOUIS; KORTEBEIN: 1997, S. 222.

¹⁵⁵ LOUIS; KORTEBEIN: 1997, S. 223.

¹⁵⁶ LOUIS; KORTEBEIN: 1997, mit weiteren Verweisen.

¹⁵⁷ OVG NW, a. a. O., S. 309.

Münster die objektive Schutzwürdigkeit auch kleinflächiger Biotope übersieht. Die besondere Bedeutung dieser Biotope unabhängig von ihrer konkreten Größe ergibt sich auch daraus, dass das Land Nordrhein – Westfalen diese Biotope in das Biotopkataster einträgt und im Rahmen spezieller Biotop- und Artenschutzprogramme Zuwendungen für deren Erhalt und Pflege gewährt.¹⁵⁸

Unterstellt man mit dem OVG Münster, dass § 62 LG NW die Privatnützigkeit des Grundeigentums in unverhältnismäßiger Weise einschränkt, so wäre nach dem Urteil des BVerfG vom 02.03.1999¹⁵⁹ weiter zu fragen, ob das LG NW die Möglichkeit zur Erteilung von Ausnahmen oder Befreiungen vorsieht, um in Einzelfällen eine übermäßige Inpflichtnahme des Grundeigentums auszuschließen. Zutreffend führt das OVG insoweit zunächst aus, dass jedenfalls die Zulassung einer Ausnahme nicht in Betracht komme. Denn eine Ausnahme darf nur aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls erteilt werden.¹⁶⁰ Zu diesen zählen private, überwiegend wirtschaftlich motivierte Interessen in der Tat nicht. Des Weiteren verneint das OVG aber auch die Möglichkeit der Befreiung von den Verboten des § 62 LG NW gem. § 69 Abs. 1 S. 2 LG NW. Begründet wird dies damit, dass es an einer „nicht beabsichtigten Härte“ fehle. Dieses Tatbestandsmerkmal komme nur dann in Betracht, wenn eine Situation gegeben ist, die sich - gemessen am Regelungszweck der jeweiligen Norm, von der befreit werden soll – als atypisch und deshalb als von der Norm nicht beabsichtigt darstellt. An einer dergestalt untypischen Situation fehle es. Weder die vom Kläger geplante Aufforstung noch das in Rede stehende Biotop „Feuchtgrünland“ zeichnen sich nach Auffassung des Gerichts durch Besonderheiten aus, die sich von der vom Gesetzgeber ins Auge gefassten Normsituation unterscheiden.¹⁶¹ Auch insoweit überzeugt die Begründung des OVG Münster nicht vollends.¹⁶² Bei der Auslegung von § 69 Abs. 1 LG NW ist zunächst zu berücksichtigen, dass es sich bei § 62 LG NW um eine landesweit gültige Vorschrift handelt, bei deren Erlass der Gesetzgeber, anders als beim Erlass einer nur für eine bestimmte Fläche geltenden Schutzgebietsverordnung, nicht von vornherein alle denkbaren Anwendungsfälle berücksichtigen kann. Da der gesetzliche Biotopschutz sich obendrein auf einen „Grundschutz“¹⁶³ der berührten Flächen beschränkt, der im Regelfall als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums vom betroffenen Grundeigentümer ausgleichsfrei hinzunehmen ist, spricht wenig dagegen, hiervon abweichenden Einzelfällen durch Erteilung einer Befreiung gem. § 69 Abs. 1 LG NW Rechnung zu tragen.

¹⁵⁸ GELLERMANN: 1995, S. 233.

¹⁵⁹ BVerfGE, S. 100, 226.

¹⁶⁰ OVG NW, a. a. O., S. 304.

¹⁶¹ OVG NW, a. a. O., S. 305.

¹⁶² Siehe auch LOUIS; KORTEBEIN: 1997, S. 217.

¹⁶³ GELLERMANN: 1995, S. 232.

Soweit auch die Möglichkeit zur Erteilung einer Befreiung verneint wird, bleibt abschließend zu prüfen, ob der Gesetzgeber jedenfalls die Möglichkeit eines Ausgleiches in Geld für eine an und für sich unverhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums vorgesehen hat. Eine solche Regelung sah § 7 LG NW vor, allerdings nur für „Maßnahmen auf Grund dieses Gesetzes“. Das OVG Münster hat - auf den selbstvollziehenden Charakter von § 62 LG NW abstellend - die Auffassung vertreten, die Maßnahme erfolge nicht auf Grund des Gesetzes, sondern werde unmittelbar durch das Gesetz selbst angeordnet. Diese Auffassung fand das Gericht auch durch die amtliche Begründung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung bestätigt. Dort sei nämlich ausdrücklich ausgeführt, dass dem Land keine Mehrkosten durch die Umsetzung der Artenschutznovelle entstünden und die Regelungen des Entwurfes insgesamt kostenneutral seien.¹⁶⁴ Diese Begründung hält einer Überprüfung ebenfalls nicht stand. Zunächst lässt das Gericht ungeprüft, ob es sich nicht eigentlich um eine Maßnahme auf Grund des Gesetzes handelt, die zur Belastung des Klägers führt – nämlich um die Versagung der Befreiung.¹⁶⁵ Außerdem lässt das OVG die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung der Vorschrift außer Betracht, was angesichts der im übrigen großzügigen Umdeutungspraxis der Oberverwaltungsgerichte zumindest überrascht. Das Gericht verneint die Möglichkeit zu einer extensiven Auslegung der Vorschrift, indem es dem Gesetzgeber an Hand der Begründung zum Referentenentwurf unterstellt, er habe eine Entschädigung in den vorliegenden Fällen ausschließen wollen. Dies verkennet zum einen, dass die Begründung der Landesregierung nicht die Motivlage der Legislative widerspiegelt.¹⁶⁶ Zum anderen verrät es eine gewisse Unkenntnis der Usancen des Gesetzgebungsverfahrens. So sind die am Normsetzungsverfahren beteiligten Verwaltungen in der Regel weder dazu verpflichtet noch dazu in der Lage, alle noch so fernliegenden potenziellen Kosten im Zusammenhang mit der Durchführung einer Norm zu beziffern. Gerade Kosten, die sowohl ihrem Grunde als auch ihrer Höhe nach noch ungewiß sind, werden durch Veranschlagung außerplanmäßiger Titel aufgefangen.¹⁶⁷

Schließlich folgert das OVG Münster die Verfassungswidrigkeit des Biotopschutzes aus der Beschränkung der Baurechte der Eigentümer, wenn dieser Aspekt in dem zu entscheidenden Fall auch keine Rolle gespielt hat.¹⁶⁸ Insoweit gilt zunächst, dass § 62 solche Baugenehmigungen unberührt lässt, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits wirksam erteilt

¹⁶⁴ OVG NW, a. a. O., S. 308.

¹⁶⁵ LOUIS; KORTEBEIN: 1997, S. 222.

¹⁶⁶ Zutreffend LOUIS/KORTEBEIN, a. a. O., S. 222.

¹⁶⁷ Fraglich ist aber, ob die Umdeutung auch nach dem Beschluss des BVerfG vom 02.03.1999 noch vorgenommen werden dürfte.

¹⁶⁸ Mit der Folge, dass diese Ausführungen dem konkreten Normenkontrollantrag ohnehin nicht zum Erfolg verhelfen konnten.

waren. Denn die Wirksamkeit dieser Verwaltungsakte beurteilte sich nach der Rechtslage zum Zeitpunkt ihres Erlasses. Im Übrigen kann der gesetzliche Biotopschutz zwar zum Ausschluss der Bebaubarkeit führen.¹⁶⁹ Dies macht die Vorschrift aber nicht automatisch verfassungswidrig, weil den Eigentümerinteressen je nach Sachverhaltsgestaltung durch Befreiung oder finanziellen Ausgleich sachgerecht Rechnung getragen werden kann. Nach alledem verstößt der in § 62 LG NW verankerte gesetzliche Biotopschutz entgegen der Auffassung des OVG Münster nicht gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG.

ii.) Zur Rechtslage im Freistaat Sachsen

In diesem Zusammenhang ist auf einen maßgeblichen Unterschied zu den entscheidungserheblichen nordrhein-westfälischen Regelungen im sächsischen Landesrecht hinzuweisen. Die Kompensation solcher Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums, die das ausgleichslos hinzunehmende Maß der Sozialbindung überschreiten, ist in § 38 Abs. 2 SächsNatSchG geregelt. Diese Vorschrift nimmt Bezug auf Abs. 1. Diese Regelung bezieht Maßnahmen, die sich unmittelbar aus dem Sächsischen Naturschutzgesetz ergeben, ausdrücklich in den Kreis der ggf. auszugleichenden Eigentumsbeschränkungen ein. § 38 Abs. 3 SächsNatSchG hebt Ausgleichszahlung infolge der Beschränkung der Bodennutzung in gesetzlich geschützten Biotopen sogar als besonderen Anwendungsfall von § 38 Abs. 2 SächsNatSchG ausdrücklich heraus. Die in Nordrhein – Westfalen zu beantwortende Frage, ob in analoger Anwendung von § 7 LG NE ein Ausgleich auch für Maßnahmen auf Grund des Gesetzes gezahlt werden darf, stellt sich daher im Freistaat Sachsen nicht. Der sächsische Gesetzgeber hat zur Ausgleichsfähigkeit solcher Nutzungsbeschränkungen eine klare Regelung getroffen. Es darf daher vermutet werden, dass das OVG Münster, hätte es über den Biotopschutz nach § 26 SächsNatSchG zu befinden gehabt, von einer Vorlage an das BVerfG abgesehen hätte.

1.14.4.3 Hinreichende Bestimmtheit von § 62 LG NW

Bedenken hat das OVG – entgegen der Auffassung anderer Gerichte zum gesetzlichen Biotopschutz¹⁷⁰ – außerdem gegen die Bestimmtheit von § 62 LG NW vorgetragen. Seine Zweifel beziehen sich dabei sowohl auf die Tatbestandsseite der Norm als auch auf deren Rechtsfolgen. Der aus dem Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 3 GG hergeleitete Bestimmtheitsgrundsatz verlangt vom Gesetzgeber, Normen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Dabei ist er

¹⁶⁹ Siehe Einleitung.

¹⁷⁰ OVG Lüneburg, NuR 1995, S. 470.

nicht gehindert, unbestimmte, der Auslegung zugängliche und bedürftige Rechtsbegriffe zu verwenden, solange die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können.¹⁷¹

In den Augen des Gerichts fehlt es bereits an einer hinreichend genauen Bestimmung der Biotoptypen im Tatbestand der Norm. Für die betroffenen Grundeigentümer sei nicht erkennbar, welche Merkmale die gesetzlich festgelegten Biotoptypen aufzuweisen hätten. Das Gericht führt dies plastisch am Beispiel des „Feuchtgrünlandes“ und der „Magerwiesen- und -weiden“ aus. Im Gegensatz zum Rahmengesetzgeber habe der Landesgesetzgeber darauf verzichtet, den Begriff „Feuchtgrünland“ durch die Nennung der typischen Pflanzenarten Seggen und Binsen näher zu konkretisieren. Der Landesgesetzgeber habe weder eine Festlegung auf das Vorhandensein bestimmter Pflanzenarten getroffen noch näher definiert, welchen Nässegrad einzelne Bestandteile des Grünlandes haben müssten, um den betroffenen Teilflächen oder gar dem Grünland insgesamt die Qualität eines geschützten Biotops zu verleihen.¹⁷² In Bezug auf den Biotoptyp „Magerwiesen und -weiden“ wird umfänglich ausgeführt, dass die Pflanzensoziologie eine einheitliche Definition dieser Biotoptypen nicht hervorgebracht habe.¹⁷³ Für den Nichtfachmann sei es daher von vornherein unmöglich festzustellen, ob einer dieser in § 62 LG NW genannten Biotoptypen vorliegt. Selbst wenn die Bestimmung der Biotoptypen durch einen Botaniker erfolge, sei wegen der unterschiedlichen Definitionen nicht mit einheitlichen Ergebnissen zu rechnen.¹⁷⁴

Dem Gericht ist hier zunächst zuzugeben, dass sich der Inhalt der zur Definition der Biotoptypen verwendeten Begriffe den betroffenen Normadressaten nicht ohne weiteres erschließen wird. Die Gesetzgeber haben das Problem der Bestimmtheit der Biotopschutzregeln auch durchaus erkannt. So sah der Regierungsentwurf zum Niedersächsischen Naturschutzgesetz zunächst eine Unterschutzstellung durch Verwaltungsakt vor. Diese Regelung wurde fallengelassen, weil sie nicht rahmenrechtskonform war.¹⁷⁵ Allein der Umstand, dass eine Norm für den Adressatenkreis schwer verständlich ist, macht sie aber noch nicht infolge fehlender Bestimmtheit verfassungswidrig. Hierzu kommt es erst, wenn ihr Inhalt auch mit den gängigen Auslegungsmethoden nicht erschlossen werden kann.¹⁷⁶ Außerdem ist zu berücksichtigen, dass eine Konkretisierung des Norminhalts zunächst durch die Verwaltung, in erster Linie aber durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte erfolgt. Auch lässt sich im vorliegen-

¹⁷¹ BVerfGE, S. 78, 205 (212).

¹⁷² OVG NW, a. a. O., S. 305.

¹⁷³ OVG NW, a. a. O., S. 306.

¹⁷⁴ OVG NW, a. a. O., S. 306.

¹⁷⁵ OVG Lüneburg, NuR 1995, S. 470 (471).

¹⁷⁶ BVerfGE, S. 41, 314 (319 f.).

den Fall der Norminhalt durch Auslegung hinreichend genau ermitteln. Aus dem Zweck der Norm folgt zunächst, dass es bei der Unterschutzstellung von Feuchtgrünland nicht in erster Linie um die Konservierung eines bestimmten Feuchtigkeitsgrades des Bodens geht. Vielmehr erfolgte die Unterschutzstellung zur Erhaltung eines zunehmend gefährdeten Lebensraumes für Tiere und Pflanzen.¹⁷⁷ Dies lässt den Schluss zu, dass nur solches Feuchtgrünland als Biotop geschützt werden soll, dass ein bestimmtes Arteninventar aufweist. Um den praktischen Vollzug der Norm zu erleichtern, hat die Bundesregierung im übrigen durch die seinerzeitige Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie eine Arbeitshilfe erarbeiten lassen, die Definitionen und Erläuterungen zu den in § 20 c BNatSchG genannten Biotoptypen beinhaltet. Sie wurde in Abstimmung mit den fachlich zuständigen Einrichtungen der Länder erarbeitet. Den Rückgriff auf diese Arbeitshilfe lehnt das OVG Münster – anders als das OVG Lüneburg¹⁷⁸ – allein wegen der zum Teil abweichenden Bezeichnungen der Biotoptypen im Rahmenrecht des Bundes und im Landesrecht ab.¹⁷⁹

Im Übrigen kann der Biotoptyp notfalls noch durch Heranziehung geeigneter Sachverständiger bestimmt werden. Denn die Annahme des OVG, auf Grund der unterschiedlichen Definitionen sei die klare Zuordnung der Biotoptypen auch Fachleuten unmöglich, verkennt den jeweiligen Ansatzpunkt der verwendeten Definitionen. Der Begriff „Magerrasen“ wird nämlich zum einem aus pflanzensoziologischer Sicht (typische Pflanzengemeinschaften und Leitarten), zum anderen hingegen aus bodenkundlicher und mikroklimatischer Sicht (Standortbedingungen) beschrieben. Dies ist zwar eine methodologisch unterschiedliche Herangehensweise, liefert aber keinen Beweis für das Fehlen gemeinsamer Standards zur Beurteilung der Biotoptypen.¹⁸⁰ Die Annahme fehlender Bestimmtheit der Tatbestände lässt sich daher letztlich nicht aufrechterhalten.

Der Sächsische Gesetzgeber hat die Verwaltung zusätzlich ermächtigt, nähere Definitionen der Biotoptypen in einer normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift zu treffen, was das Problem der Bestimmtheit der Vorschrift zusätzlich entschärft, vgl. § 26 Abs. 7 SächsNatSchG. Von dieser Ermächtigung wurde durch Erlass der VwV Biotopschutz vom 22. Februar 1994¹⁸¹ Gebrauch gemacht. Dort werden die seggen- und binsenreichen Nasswiesen unter Ziff. 3.1.2.4 als „extensiv genutzte Pflanzenbestände auf nassen oder wechsellassen Moor-, Anmoor- oder Gleyböden“ beschrieben. Sie sind gem. der VwV gekennzeichnet durch

¹⁷⁷ GELLERMANN: 1995, S. 228 f.

¹⁷⁸ OVG Lüneburg, a. a. O., S. 471.

¹⁷⁹ OVG NW, a. a. O., S. 306.

¹⁸⁰ LOUIS; KORTEBEIN: 1997, S. 218.

¹⁸¹ SächsAbl. 1994, S. 466 ff.

einen hohen Anteil von nässeanzeigenden Pflanzenarten mit einem hohen Anteil von Seggen und Binsen (*Carex* und *Juncus*). Erfasst sind auch staudenreiche Brachestadien von seggen- und binsenreichen Nasswiesen sowie linienförmige Bestände an Bach- und Flussufern. Nicht erfasst werden Flächen, die kleiner als 300 m² oder zu mehr als 50 % verbuscht sind, wenn sie nicht in engem räumlichen Kontakt zueinander oder zu anderen besonders geschützten Biotopen liegen und forstwirtschaftlich genutzte Flächen, auf denen ein Kahlhieb vorgenommen wurde. Die kennzeichnenden Arten werden sowohl mit ihren populären als auch mit ihren wissenschaftlichen Bezeichnungen einzeln aufgeführt. Damit ist eine hinreichend genaue Beschreibung der geschützten Biotope sowohl im Hinblick auf die Standortbedingungen als auch auf das Arteninventar vorgenommen worden, die auch dem interessierten Laien zugänglich und verständlich ist.

Bedenken hat das OVG Münster außerdem an der fehlenden Erkennbarkeit der Biotope in der Landschaft und ihrer räumlichen Abgrenzung zur Umgebung festgemacht. Damit wird – technisch gesprochen – die Subsumtionsfähigkeit der Vorschrift für die betroffenen Adressaten in Frage gestellt, also die Möglichkeit, einen in der Natur angetroffenen Lebenssachverhalt unter die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm zu subsumieren. Hier gelten zunächst die obigen Ausführungen zur Bestimmtheit der Tatbestandsvoraussetzungen. Die Bedenken des OVG überraschen außerdem insoweit, als die Anwendung anderer Normen mit einem wesentlich größeren Adressatenkreis als dem der gesetzlichen Biotopvorschriften auf Grund ihrer Komplexität für den Laien in der Regel unmöglich ist und nur durch Hinzuziehung eines Rechtsanwaltes bewältigt werden kann. Zudem wenden sich §§ 20 c BNatSchG, 62 LG NW in erster Linie an Landnutzer mit entsprechenden Fachkenntnissen. Zwar führt das OVG aus, dass die Normen potenziell an jedermann adressiert sind, es ist faktisch aber nicht ausgeschlossen, dass sich gesetzlich geschützte Biotope in Ausnahmefällen auch im Innenbereich finden können. Die hiermit verbundenen Probleme wurden einführend dargelegt. Der Regelfall ist dies aber nicht, auch der dem OVG Münster zur Entscheidung vorgelegte Sachverhalt bezog sich nicht auf eine derartige Ausnahme. Ein Blick auf die geschützten Biotypen zeigt vielmehr, dass diese in aller Regel ausschließlich im Aussenbereich zu finden sein werden. Den dort betroffenen Land- und Forstwirten ist es aber auf Grund ihrer Ausbildung durchaus möglich, die Biotope und ihre Aussengrenzen in der Natur zu erkennen.¹⁸² Sollte dies im Einzelfall einmal nicht möglich sein, ist es den Betroffenen möglich und zumutbar, sich der Hilfe Fachkundiger zu versichern. Diese standen (und stehen) den betroffenen Land- und Forstwirten in Nordrhein-Westfalen im übrigen bei den Landwirtschaftskammern in ausreichender Zahl zur Verfügung. Zu bedenken ist desweiteren, dass betroffene Grundeigentümer einen Auskunft-

¹⁸² LOUIS; KORTEBEIN: 1997, S. 219.

anspruch gegen die Behörden nach § 4 Abs. 1 S. 1 Umweltinformationsgesetz (UIG) haben. Der Auskunftsanspruch kann ebenfalls für die Klärung der Biotopeigenschaft und die Bestimmung der Grenzen des Biotopes genutzt werden. Schließlich ist auch zu berücksichtigen, dass die Biotope in ein Biotopverzeichnis eingetragen werden.¹⁸³ Das OVG hat dies an anderer Stelle erörtert,¹⁸⁴ der Eintragung die rechtliche Relevanz aber abgesprochen, da sie nur deklaratorische Wirkung entfaltet. Auch dieser Aussage ist entgegen zu treten. Die Unterschutzstellung der Biotope in § 20 c BNatSchG erfolgte wegen ihrer besonderen Gefährdung und Seltenheit. Es ist daher die Annahme, dass sich die Zahl der geschützten Biotope in unüberschaubarer Art und Weise vermehren könne. Zutreffend ist es vielmehr, dass die Zahl der geschützten Biotope im Wesentlichen beschränkt ist und insbesondere die bedeutenderen Biotope der Umweltverwaltung bekannt und ganz überwiegend von ihr erfasst und kartiert sind. Daher stellt die Kartierung und die sich daran anschließende Information der Eigentümer und Nutzungsberechtigten eine durchaus zu berücksichtigende Konkretisierung der Vorschrift dar.

Schließlich hat das OVG Münster noch beanstandet, dass auch die verschiedenen Biotoptypen untereinander nicht hinreichend trennscharf abgegrenzt werden können.¹⁸⁵ Diese Bedenken dürfte man jedenfalls nicht mit dem Hinweis entkräften können, dass eine derartige Abgrenzung entbehrlich ist, weil alle Biotoptypen durch § 62 Abs. 1 LG NW in gleicher Weise gegen erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung geschützt werden.¹⁸⁶ Gegen diese Meinung spricht, dass es vom jeweiligen Biotoptyp abhängt, welche Handlungen zu einer erheblichen Beeinträchtigung führen. Eine Maßnahme, die geeignet ist, ein Hochmoor unwiederbringlich zu zerstören, mag zum Erhalt eines anderen Biotopes sogar förderlich sein. Hier wäre beispielsweise an die extensive Beweidung und Nutzung durch Mahd zu denken – Pflegemaßnahmen, die zum Erhalt insbesondere von Halbmagerrasen erforderlich sind. Im Ergebnis ist aber auch die Abgrenzung der unterschiedlichen Biotoptypen untereinander aus den oben dargestellten Gründen möglich. Die Bedenken gegen die Bestimmtheit der Vorschriften tragen daher nicht.¹⁸⁷

¹⁸³ § 62 Abs. 3 LG NW; in Sachsen § 26 Abs. 6 SächsNatSchG.

¹⁸⁴ OVG NW, a. a. O., S. 304.

¹⁸⁵ Ebenda, S. 306.

¹⁸⁶ So aber LOUIS; KORTEBEIN: 1997, S. 219.

¹⁸⁷ Hingegen stellt sich die Frage, ob die gesetzlichen Biotopschutzvorschriften im Hinblick auf die an sie anküpfenden Bussgeldtatbestände hinreichend bestimmt sind. Insoweit ist der Maßstab für die Bestimmtheit nicht Art. 20 Abs. 3 GG, sondern dem strengerem Art. 103 Abs. 2 GG zu entnehmen. Dem ist hier aber nicht nachzugehen. Hierzu eingehend GELLERMANN: 1995, S. 230.

1.14.4.4 Entscheidung des BVerfG

Das Bundesverfassungsgericht hat die Vorlage des OVG Münster als unzulässig verworfen. Das OVG Münster hat § 62 LG NW im Rahmen der so genannten konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt. Art. 100 Abs. 1 GG lässt eine Vorlage nur zu, wenn es bei der gerichtlichen Entscheidung in der konkreten Sache auf die Gültigkeit des Gesetzes ankommt. Diese wurde vom BVerfG gleich aus mehreren Gründen verneint.

Das BVerfG zieht zunächst die Prämisse des OVG Münster in Zweifel, wonach die Landschaftsschutzgebietsverordnung einer Aufforstung nicht entgegensteht. Auch nach der Verordnung wäre eine Aufforstung nicht in Betracht gekommen, wenn sie dem Schutzzweck „Erhaltung und Wiederherstellung der Leitungsfähigkeit des Naturhaushaltes“ entgegengestanden hätte. Von einer Beeinträchtigung des Schutzzweckes sei auszugehen, weil durch die Aufforstung eine kurzfristige Umgestaltung der fraglichen Flächen bewirkt werde, die „... die für die Zukunft vorhandenen natürlichen Entwicklungsmöglichkeiten zunichte mache und die Wiese ... als Pufferzone zum Übergangsmoor ihrer Schutzfunktion beraubt“.¹⁸⁸ Infolge der Aufforstung wird die Verdunstungsrate erhöht, was den Wasserhaushalt des Übergangsmoors gefährden könne. Selbst wenn die Bewirtschaftung der Wiese aufgegeben würde, seien die Auswirkungen andere als bei der Aufforstung, weil letztere das geschützte Biotop auf einen Schlag vernichte. Der vom OVG Münster behauptete alternative Kausalverlauf, der angeblich ohnehin zur Zerstörung des Biotopes geführt hätte, wird vom BVerfG zutreffend wegen der sehr unterschiedlichen Dynamik des natürlichen Sukzessionsprozesses einerseits und der Aufforstung andererseits in Frage gestellt.

Bedenken hat das BVerfG zudem an der Meinung des OVG, unter dem Regime der Landschaftsschutzverordnung sei der Erhalt des Feuchtgrünlandes schon im Ansatz nicht gewährleistet. Zwar setze die Sicherung des langfristigen Biotopbestandes positiv förderndes Handeln voraus, dies führe aber nicht zwangsläufig zur Zulässigkeit der beantragten Aufforstung. Auch könne durch die Landschaftsschutzgebietsverordnung keine Verpflichtung des Klägers zur Durchführung von Pflegemaßnahmen begründet werden. Gleichwohl sei eine Landschaftsschutzgebietsverordnung ein geeignetes Mittel zum Erhalt auch solcher Flächen, die zur ihrer langfristigen Bewahrung der Durchführung von Pflegemaßnahmen bedürfen. Zunächst wehren die Verbote der Verordnung solche Handlungen ab, die unmittelbar den Cha-

¹⁸⁸ BVerfG NuR 1999, S. 99 (100).

rakter des geschützten Gebietes verändern und die „Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes“ beeinträchtigen.

Insoweit, möchte man ergänzen, wirken die Verbote auch mittelbar auf die Fortführung einer vertraglichen Nutzung durch den Eigentümer hin, weil dieser - vor die Alternativen Beibehaltung einer vertraglichen Nutzung oder vollständige Aufgabe jedweder Nutzung gestellt - sich für einen vollständigen Nutzungsverzicht nur dort entscheiden wird, wo dieser ausnahmsweise wirtschaftlicher ist als die Fortführung der konkreten Nutzung. Im übrigen weist das BVerfG zurecht darauf hin, dass die Unterschutzstellung als Landschaftsschutzgebiet und das Verbot der Erstaufforstung die Möglichkeit eröffnen, ergänzende Pflegemaßnahmen auf vertraglicher Grundlage zu vereinbaren. Der gesetzliche Biotopschutz sei daher ein „Grundschutz“, der erst durch weitere Instrumente rechtlicher und finanzieller Art seine volle Effizienz erhält. Auf die Möglichkeit ergänzender Vertragsnaturschutzmaßnahmen ist das OVG Münster nicht eingegangen.

Sodann deckt das BVerfG einen logischen Begründungsfehler des OVG Münster auf. Dieses hatte nämlich ausgeführt, im Falle der Verfassungsmäßigkeit des § 62 LG NW müsse der Antrag auf Aufforstung abgewiesen werden, weil durch die Aufforstung das Biotop zerstört werde. Eben diesen kausalen Zusammenhang hatte das OVG zuvor verneint, weil der alternative Kausalverlauf „natürliche Sukzession“ („Verbuschung“) ebenso zur Zerstörung des Biotopes führe. Auch kann der Eigentümer auf der Grundlage von § 62 LG NW ebensowenig wie auf der Grundlage der LSG-VO zur Durchführung bestimmter Pflegemaßnahmen verpflichtet werden. Fehle es aber an der Ursächlichkeit der Aufforstung für die Biotopzerstörung, könne ihr die Gestattung aber auch unter der Geltung von § 62 LG NW nicht verwehrt bleiben.¹⁸⁹ Auf der Grundlage der Annahmen des OVG Münster fehlte es § 62 LG NW auch insoweit an der Erheblichkeit für die Entscheidung des vorgelegten Sachverhaltes. Desweiteren meldet das BVerfG Zweifel an der Auslegung von § 69 Abs. 1 LG NW an. So habe das OVG ungeprüft gelassen, ob eine unbeabsichtigte Härte vorliege. Diese Prüfung hätte nahegelegen, weil nach den Feststellungen des Gerichts bis zum Inkrafttreten von § 62 LG NW nach der Landschaftsschutzgebiets-Verordnung ein Anspruch auf Erteilung der Aufforstungsgenehmigung bestanden habe. Die Auslegung von § 7 LG NW durch das OVG wird -weil nicht entscheidungserheblich - nicht mehr untersucht. Ein Hinweis des Bundesverfassungsgerichtes zu den anerkannten Auslegungsmethoden und den Grenzen der Auslegung lässt aber erahnen, dass die re-

¹⁸⁹ BVerfG NuR 1995, S. 99 (101).

strikte Auslegung durch das OVG Münster vor den Augen des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls keine Gnade gefunden haben dürfte.¹⁹⁰

1.14.5 Zusammenfassung und Ausblick

Götz hat jüngst die notorische Naturschutzfreundlichkeit der Verwaltungsgerichte kritisiert, und hierzu festgestellt, das sich, was immer naturschutzfachlich als notwendiger Eigentumseingriff dargestellt werde, gegenüber dem Nutzungsinteresse des Bodeneigentümers letztlich durchsetze, sofern die Entscheidung nur politisch unterstützt werde. Versuche, Unterschutzstellungen und Beschränkungen vor den Verwaltungsgerichten als unzulässig außer Kraft zu setzen, seien regelmäßig („... ja eigentlich stets“) zum scheitern verurteilt.¹⁹¹ Überzeugend ist dieses Resümee angesichts des vorstehend abgehandelten Vorlagebeschlusses des OVG Münster nicht. Auch im übrigen wirkt die Rechtsprechung zur Bewältigung des Antagonismus zwischen privatnützige Bodennutzung und den öffentlichen Anliegen des Naturschutzes nur auf den ersten Blick naturschutzfreundlich. Auf den zweiten Blick stimmt bedenklich, dass durch die Rechtsfigur der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung die auf Leistung von Ausgleichszahlungen gerichteten Begehrlichkeiten der Eigentümer bestärkt werden. Entgegen der Einschätzung von Götz vermögen sich Partikularinteressen gut organisierter Interessengruppen häufig auf Kosten des Gemeinwohls durchzusetzen. Bereits heute können erste Anstrengungen dieser Gruppen beobachtet werden, unter Berufung auf die Rechtsprechung die Ausgleichspflicht auf solche Maßnahmen des Naturschutzes auszudehnen, die nach hergebrachter Auffassung als Aktualisierung der Sozialbindung entschädigungsfrei hinzunehmen waren. Das dies in Zeiten knapper Haushaltsmittel ein Angriff auf die weiche Flanke des Naturschutzes ist, bedarf keiner vertieften Begründung.

Festzuhalten ist des weiteren, das die sächsischen Bestimmungen zum Biotopschutz auch im Lichte der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Denkmalschutzrecht keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen. Ihr Vollzug dürfte aber auch in Zukunft nicht unproblematisch sein. Wesentliche Hilfestellung für den Vollzug ist zunächst die operable Beschreibung der Biotope in der VwV Biotopschutz. Bedeutsam ist desweiteren eine Flankierung des Biotopschutzes durch Zuwendungen an die betroffenen Grundeigentümer und -nutzer, da diese Leistungen erforderlich sind, um die Durchführung notwendiger Pflegemaßnahmen sicherzustellen.

¹⁹⁰ BVerfG NuR 1999, S. 99 (102).

¹⁹¹ GÖTZ: 1998, S. 707 (708 f.).

1.14.6 Literaturverzeichnis

BENDER: NJW, 1965.

BREUER: NuR 1996, 537 mit weiteren Verweisen.

EHLERS: in: SCHOCH; SCHMIDT-ABMANN; PIETZNER: 1999.

FISCHER-HÜFTLE: Biotopschutz nach geltendem Recht und Möglichkeiten seiner Verbesserung, DÖV, 1990.

FISCHER-HÜFTLE: Naturschutzrecht, 5. Lfg. 1995.

FISCHER-HÜFTLE: Naturschutzrecht, 8. Lfg. September 1998.

GELLERMANN: Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Biotopschutzes in Nordrhein-Westfalen? Anmerkungen zum Beschluss des OVG Münster vom 15.08.1994, NuR 1995.

GÖTZ: Eigentum und Freiheit, Festschrift für Walter Leisner zum 70. Geburtstag, 2. Aufl. 1998.

HÖNES: Privateigentum und Denkmalschutz, Zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum rheinland-pfälzischen Denkmalschutz- und -pflegegesetz, Denkmalschutz Information, Dezember 1999.

KIMMINICH: Die Eigentumsgarantie im Natur- und Denkmalschutz, NuR, 1994.

KLEIN: in: Festschrift für Rudolf Reinhardt, 1972.

KOLODZIEJCOK; RECKEN: Naturschutz, Landschaftspflege, 40. Lfg. 2000, Kommentierung BNatSchG.

KUCHLER: Sind die anerkannten Naturschutzverbände bei der Erteilung von Ausnahmen von den gesetzlichen Biotopschutzvorschriften zu beteiligen ?, NuR, 1996.

LOUIS: Die Auswirkungen flächenbezogener naturschutzrechtlicher Verbote, vor allem des gesetzlichen Biotopschutzes nach § 20 c BNatSchG, und Genehmigungsvorbehalte auf Genehmigungsverfahren und Genehmigungen nach anderen Fachgesetzen sowie die Bauleitplanung, NuR, 1992.

LOUIS; KORTEBEIN: Zur Verfassungsgemäßheit des in § 62 des Landschaftsgesetzes Nordrhein-Westfalen (§ 20 c BNatSchG) geregelten gesetzlichen Biotopschutzes, NuR, 1997.

MOENCH; OTTING: Die Entwicklung des Denkmalschutzrechtes, NVwZ, 2000.

OSTERLOH: DVBl. 1991, 906.

PIETZCKER: JuS 1991, 365.

SCHMITZ: Die Europäische Union als Umweltunion, 1996.

SCHOCH; SCHMIDT-ABMANN; PIETZNER: VwGO-Kommentar, 4. Lfg. München, 1999.

STÜER: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. München, 1998.

VO (EWG) Nr. 1765/92, ABl. EG Nr. L 181 S. 12, abgelöst durch VO (EG) Nr. 1251/99, ABl. EG Nr. L 160 S. 1.

VO (EWG) Nr. 2080/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für Aufforstungen in der Landwirtschaft (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 215 vom 30. Juli 1992, Seite 99), geändert durch VO (EG) Nr. 231/96 der Kommission vom 7. Februar 1996 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 30 vom 8. Februar 1996, Seite 33); Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 160/80 vom 26.6.1999.

2 INTEGRATION DES UMWELTSCHUTZES IN ANDERE POLITIKBEREICHE UND DARAUS ENTSTEHENDE NUTZUNGSKONFLIKTE

2.1 Übernahme des *acquis communautaire* durch die Beitrittsländer

Franz-Josef Kunert

2.1.1 Was ist der „*acquis communautaire*“?

Die unmittelbare Zukunft wird von nicht ganz unerheblicher Bedeutung sein für den Beitrittsprozess, denn nach den Vorstellungen der EU-Kommission sollen die Verhandlungen zum Kapitel Umwelt mit der sog. Luxemburg-Gruppe der Beitrittskandidaten kurzfristig abgeschlossen werden, also mit Polen, der Tschechischen Republik, Ungarn, Estland, Slowenien und Zypern. Im Mittelpunkt der Verhandlungen steht die Frage der Übergangsfristen für die volle Anwendung der europäischen Vorschriften in den diversen Umweltbereichen.

Aber beginnen wir von vorn: Um was handelt es sich eigentlich bei dem geheimnisvollen Begriff des *acquis communautaire*? *Acquis communautaire* oder gemeinsamer Besitzstand ist die Gesamtheit des Primär- und Sekundärrechts der Europäischen Gemeinschaft. Dazu gehören die Verträge selbst als sog. Primärrecht, die Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen sowie die Verträge mit Drittstaaten als Sekundärrecht. Es soll insgesamt 80.000 Seiten an Rechtstexten geben! Seit Mitte der 80er Jahre wurden jährlich durchschnittlich 12.000 Rechtsakte erlassen. Dies mag einen Eindruck davon vermitteln, welch gewaltige Aufgabe die Beitrittsverhandlungen darstellen, denn alle diese Vorschriften sind potenziell Gegenstand der Verhandlungen und müssen abgeprüft werden.

Zum *acquis* gehören aber auch alle allgemeinen, ungeschriebenen Rechtsgrundsätze, wie sie sich aus der gemeinsamen Verfassungs- oder auch Verwaltungstradition der Mitgliedstaaten ergeben, ggf. in der Ausformung durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Dazu zählen z. B. der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die Rechtssicherheit, das Prinzip des Vertrauensschutzes, der Grundsatz der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten („Gemeinschaftstreue“) und nicht zuletzt die klassischen Menschen- und Bürgerrechte, soweit sie nicht ohnehin Eingang in die Verträge gefunden haben, wie z. B. in Art. 6 des Maastrichter bzw.

Amsterdamer Vertrages. Die im Dezember 2000 in Nizza feierlich verkündete EU-Grundrechtscharta ist demnach ebenfalls Bestandteil des *acquis communautaire*, auch wenn der Europäische Rat eine Aufnahme der Charta in die Verträge ausdrücklich nicht vorgesehen, sondern lediglich einen Prüfauftrag erteilt hat, wie mit der Charta weiter zu verfahren sei.

Gelegentlich wird noch hinzugefügt, dass nicht eigentlich die Rechtsvorschriften als solche, sondern die durch sie erreichten tatsächlichen Standards in den verschiedenen Politikbereichen den *acquis* ausmachen, also im Umweltbereich beispielsweise der erreichte Stand an Luft- oder Wasserqualität. Das hieße allerdings unnötigerweise eine Unterscheidung zwischen den geschriebenen Vorschriften und ihrer Umsetzung einzuführen, was sich angesichts der unerbittlichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Umsetzung von Richtlinien – die Verurteilung zu immensen Zwangsgeldern eingeschlossen – jedoch verbietet.

2.1.2 Ablauf der Verhandlungen

Für die Verhandlungen mit den Beitrittsstaaten wurde der *acquis* in 31 Kapitel aufgeteilt. Die Kommission nimmt für jedes Kapitel und jedes Land ein screening vor, d. h. eine Bewertung der rechtlichen, wirtschaftlichen und administrativen Verhältnisse der Beitrittskandidaten im Vergleich zum erreichten Stand in den EG-Mitgliedsstaaten. Die Beitrittsländer erarbeiten dann ihre Verhandlungsposition. Die Ergebnisse der Verhandlungen sollen kapitelweise auf Beitrittskonferenzen auf Aussenministerebene verabschiedet werden.

2.1.3 Grundsatz: volle Übernahme des *acquis*

Für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten gilt der Grundsatz, dass die beitretenden Staaten im Zeitpunkt des Beitritts den *acquis communautaire* zur Gänze übernehmen müssen. Zwar ist dieser Grundsatz an keiner Stelle *expressis verbis* niedergelegt. Art. 49 des Maastricht-Vertrages in der Amsterdamer Fassung verlangt formal nur die Achtung der fundamentalen Grundsätze der Freiheit, der Demokratie und der Menschenrechte. Aber jedes Individuum, das einem Verein beitrifft, hat die Satzung und die Ziele des Vereins anzuerkennen und zu übernehmen. Diese Regel bedarf keiner weiteren Begründung, und es ist nicht erkennbar, warum sie nicht auch auf Staaten anwendbar ist, die einer supranationalen Gemeinschaft wie der EG beitreten. Für alle Mitgliedstaaten, ob alt oder neu, haben dieselben Regeln und Anforderungen zu gelten, damit keine Ungleichheiten und daraus resultierenden Wettbewerbsvorteile oder -nachteile entstehen. Wer die Vorteile einer Mitgliedschaft genießt, muss auch die damit verbundenen Anforderungen erfüllen.

Für die Staaten, die den Beitritt beantragt haben, bedeutet dies konkret, dass sie bereits **vor** dem Beitrittstermin die Anpassung an die europäischen Vorschriften abgeschlossen haben müssen und nicht etwa erst **nach** dem Beitrittstermin damit beginnen dürfen.

2.1.4 Ausnahme: Vereinbarung von Übergangsfristen

Das, wie gesagt, ist der Grundsatz. Wo ein Grundsatz ist, da sind aber auch Ausnahmen. Art. 49 des EU-Vertrages spricht sogar ausdrücklich davon, dass das Aufnahmeabkommen die „Aufnahmebedingungen und die durch die Aufnahme erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge, auf denen die Union beruht“, zu regeln hat, also von einem gewissen Regelungsbedarf ohne Weiteres ausgeht.

Dauerhafte Ausnahmen hat es bei den vier Beitrittsprozessen, die bisher stattgefunden haben, allerdings nicht gegeben. Es wurden lediglich die durch die Aufnahme zwingend erforderlichen Änderungen der Vorschriften über die Stimmenzahl in den Entscheidungsgremien der EG vorgenommen. Angesichts der nunmehr vorliegenden Anträge von insgesamt zwölf Staaten würde eine solche Minimal-Anpassung der Verträge jedoch nicht ausreichen, um die EG vor der Unregierbarkeit zu bewahren. Der laufende fünfte Beitrittsprozess ist daher mit den vorangegangenen nicht zu vergleichen. Die EG-Gremien haben dies erkannt und mit dem Vertragswerk von Nizza versucht, institutionelle Reformen von großer Tragweite einzuführen, um die Handlungsfähigkeit der ohnehin schon häufig recht schwerfälligen EG zu erhalten. Wie die EG mit dem Referendum von Irland umgehen wird, dessen Ergebnis das Vertragswerk in Frage stellt, wird eine der besonders spannenden Fragen der nächsten Zukunft sein.

Die zweite Form von Ausnahmen ist die Vereinbarung genau definierter Übergangsfristen. Beitritte ohne solche Übergangsfristen hat es bisher nicht gegeben. So wurden anlässlich des Beitritts von Großbritannien, Dänemark und Irland im Jahre 1973 Übergangsfristen von fünf, in der Fischerei sogar teilweise von zehn Jahren gewährt. Beim Beitritt von Spanien und Portugal im Jahre 1986 wurden Fristen von sieben Jahren eingeräumt, im Einzelfall ebenfalls zehn Jahre.

2.1.5 Ausnahmen: Politische Gründe im Vordergrund

Stets war es so, und beim Beitritt von Griechenland, Spanien und Portugal ist dies besonders deutlich geworden, dass Gründe der politischen Psychologie bei der Einräumung von Übergangsfristen im Vordergrund gestanden haben. Die gerade genannten Staaten hatten mehr oder weniger lange Zeit andauernde diktatorische Regime hinter sich und es dann geschafft, sich

der Diktatoren und der Diktaturen zu entledigen und demokratische und rechtsstaatliche Verhältnisse zu etablieren. Ein politisches Signal war erforderlich, um der Bevölkerung dieser Staaten zu demonstrieren, dass die Völkergemeinschaft Europas nunmehr bereit war, sie mit offenen Armen aufzunehmen. Ein längeres Zuwarten hätte gewiss zu Enttäuschungen in diesen Staaten geführt und damit den europäischen Einigungsprozess dauerhaft belasten können.

Diese Argumente gelten in mindestens demselben Maße für die mittel- und osteuropäischen Staaten. Seit der demokratischen Umwälzung in diesen Staaten sind mehr als zehn Jahre vergangen. Auf jeden Fall brauchen die Beitrittskandidaten klare Signale, wann mit ihrer Aufnahme zu rechnen ist. In Nizza hat der Europäische Rat der Hoffnung Ausdruck gegeben, dass die nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament auch in einigen der Beitrittsländer stattfinden werden; diese Wahlen werden im Jahre 2004 abgehalten. Ob diese vorsichtige Äußerung als Signal ausreicht, sei an dieser Stelle dahingestellt.

Letztendlich stellt sich die Alternative „später Beitritt/keine oder wenige und kurze Übergangsfristen“ oder „alsbaldiger Beitritt/viele und lange Übergangsfristen“. Zwischen diesen beiden Lösungen muss ein vernünftiger Kompromiss gefunden werden, mit klarer Tendenz zu der letztgenannten Alternative. Also Beitritt so schnell wie möglich, Übergangsfristen in dem Umfang, wie unbedingt nötig. Vielleicht stellt sich die Alternative aber auch gar nicht mehr in dieser Schärfe, wenn nämlich die Beitrittsländer bereits so erhebliche Fortschritte im Prozess der Übernahme des *acquis communautaire* gemacht haben, dass Übergangsregelungen kaum erforderlich sind.

2.1.6 Übergangsfristen: Für und Wider

Die im laufenden Beitrittsprozess geführte Diskussion über Übergangsfristen weist einige Besonderheiten auf. So sind nicht nur die Beitrittskandidaten, sondern teilweise auch die EG selbst an Übergangsfristen interessiert. Dieser Wunsch betrifft insbesondere die Freizügigkeit der Arbeitnehmer der Beitrittsländer. Dies ist nichts fundamental Neues, sondern war bereits Gegenstand von Sonderregelungen beim Beitritt Spaniens und Portugals.¹⁹²

Aber auch auf dem Agrarsektor scheint die Situation ambivalent. Hier haben nicht nur einige Beitrittskandidaten Interesse an Übergangsregelungen, etwa in puncto EG-Hygienenormen. Auch die EG haben die Bedeutung der Übernahme des *acquis* in der Gemeinsamen Agrarpolitik zwar mehrfach hervorgehoben, zugleich aber beschlossen, dass Preisausgleichszahlungen

¹⁹² Es wurde seinerzeit eine Übergangsfrist von sieben Jahren vereinbart.

in den Beitrittsländern - jedenfalls innerhalb des derzeitigen mittelfristigen Finanzrahmens - bis 2006 nicht in Betracht kommen.¹⁹³ Hier heißt es also auch Übergangsregelungen zu akzeptieren oder das System der Agrarpolitik insgesamt radikal zu reformieren.

Auf der anderen Waagschale liegt, dass nicht nur die Kandidaten ihren Beitritt rasch vollziehen wollen. Auch für die 15 Mitgliedstaaten, letztlich für Europa insgesamt ist z. B. die Übernahme des *acquis* im Umweltbereich von enorm positiver Bedeutung, selbst wenn in Einzelbereichen vorübergehend Ausnahmen unvermeidlich sind. Die Luft, die Einzugsbereiche der Gewässer lassen sich durch nationale Grenzen nicht teilen, Umweltbelastungen kann niemand durch Mauern, Gräben oder Grenzkontrollen beherrschen. Die EG müssen mehr als bisher geschehen die Vorteile und die Verbesserung an Lebensqualität, die sich durch die Beitritte für Gesamteuropa ergeben, in den Vordergrund ihrer Betrachtung rücken.

2.1.7 Übergangsregelungen: Kriterien

Selbstverständlich soll hier nicht dem leichtfertigen Umgang mit Übergangsfristen das Wort geredet werden. Übergangsregelungen

- dürfen das Funktionieren des Binnenmarktes nicht signifikant stören (bei verzögerter Umsetzung etwa von Umweltstandards kann es zur unerwünschten Verlagerung von Betrieben in die Beitrittsländer kommen;
- müssen kontrollierbar sein (und zwar, da Grenzkontrollen entfallen, an der Quelle, was etwa bei der Abfallverbringung in Staaten mit geringeren Entsorgungsstandards schwierig sein wird);
- sind nur akzeptabel, wenn die sofortige Umsetzung technisch nicht machbar ist oder mit unzumutbar hohen Kosten verbunden wäre (z. B. bei der Abwasserentsorgung, evtl. bei der Nachrüstung von Altanlagen, keinesfalls aber bei Neuanlagen); in Ostdeutschland wurden hier wichtige, teilweise schmerzhaft Erfahrungen gemacht (Stichwort Abwasserentgelte);
- müssen durch einen Zeitplan plausibel begleitet werden und entsprechende Kontrollmaßnahmen einschliessen.

An dieser Stelle kann leider auf die einzelnen Umweltbereiche nicht eingegangen werden. Es soll daher lediglich darauf hingewiesen werden, dass Übergangsfristen im Naturschutz, konkret bei der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie, kaum akzeptabel sein werden, weil die oben genannten Kriterien hier nicht erfüllt sind. Fast alle Beitrittskandidaten verfügen über geeig-

¹⁹³ Für erweiterungsbedingte Agrarausgaben sind allerdings an anderer Stelle insgesamt rund 15 Mrd. Euro bis 2006 eingeplant.

nete Gebiete von entsprechender Größe, die Aufwendungen für die notwendigen Schutzmaßnahmen dürften nicht unzumutbar hoch sein.

2.1.8 Flankierende Maßnahmen und Hilfen

Bereits bei der Definition des Begriffs *acquis communautaire* wurde darauf hingewiesen, dass es mit der rein formalen Übernahme von Rechtstexten nicht getan sein darf. Die Beitrittsländer müssen vielmehr auch tatsächlich in der Lage sein, die danach geforderten Standards einzuhalten. Die Verwaltungen müssen in der Lage sein, die im EG-Recht vorgesehenen Verfahren durchzuführen. Daher müssen den Beitrittskandidaten gerade dort, wo sie keine Fristen beantragt bzw. wo sie, wie Polen, zunächst gestellte Anträge auf Einräumung von Fristen in erheblichem Umfang zurückgezogen haben, Fragen nach dem Stand der Anpassungsbemühungen und der Effektivität ggf. durchgeführter Verwaltungsreformen gestellt werden. Polen etwa hat darauf hingewiesen, dass die am 01. Januar 1999 durchgeführte Verwaltungsreform zu weitgehend effektiven Strukturen geführt hat. Dies wird gemeinsam zu betrachten sein.

Von hoher Bedeutung ist, dass die Beitrittsländer in ihren Bemühungen zur Übernahme des *acquis* nicht allein gelassen werden. Die EG haben daher sog. Vorbeitrittsinstrumente entwickelt, etwa das seit einer Reihe von Jahren recht erfolgreiche PHARE-Programm, das SAPARD und speziell für den Umwelt- und Verkehrsbereich das ISPA-Programm. Für Polen und die Tschechische Republik stehen insgesamt im Zeitraum 2000 bis 2006 knapp 7,5 Mrd. Euro für strukturelle Maßnahmen zur Verfügung. Diese Hilfen werden nicht unwesentlich zum Anpassungsprozess beitragen.

Nicht zuletzt sei an die praktischen Hilfen erinnert, die Bund und Länder geleistet haben und weiter leisten. Seit 1998 wurden insgesamt 41 Twinning-Projekte angeschoben. Deutschland ist dabei an 28 Projekten beteiligt. Auch der Freistaat Sachsen versucht im Rahmen von Austausch- und Twinning-Programmen seine Möglichkeiten auszuschöpfen, um zum Know-how-Transfer beizutragen. Dabei handelt es sich nicht um einen einseitigen Prozess, sondern stets auch um ein gemeinsames Lernen.

2.1.9 Weiterführende Literatur und Quellen

AUTORKOLLEKTIV: Umweltrecht, 2. Teil, Masarykuniversität in Brunn, Brunn, 1998.
BENDER, B.; SPARWASSER, R.; ENGEL, R.: Umweltrecht. 3. Aufl. Heidelberg, 1995.
BUNDESSTELLE FÜR AUSSENHANDELSINFORMATION (Hrsg.): Polen – Umweltreport, Köln, 1997.

- DAMOHORSKY, M.; POSPISILOVA, J.: Mezinarodni uhlavy o ochrane prirrody zavazne pro Ceskou republiku a nekolik poznamek k problematice jejich vnitrostatni garance, Právník c. 3/1996 (Internationale Naturschutz-Abkommen, die von der Tschechischen Republik ratifiziert worden sind nebst Kommentar).
- DEUTSCH-POLNISCHE GESELLSCHAFT – BUNDESVERBAND e. V. (Hrsg.): Dialog. Deutsch-polnisches Magazin, Nr. II/08/97, Düsseldorf.
- DEUTSCH-POLNISCHE INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER (Umweltbüro – Eigene Materialien): Kurzer Überblick von Problembereichen des polnischen Umweltschutzes, o. J.
- DEUTSCH-POLNISCHE INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER, Bericht des Umweltbüros: Einschätzung der Umweltpolitik, 1996.
- DROBNÍK J.; DAMOHORSKÝ, M.: Umweltschutzgesetze und zusammenhängende Vorschriften - Texte mit Vorwort, Prag, Beck, 1999.
- ENVIRONMENTAL PERFORMANCE REVIEWS CZECH REPUBLIC, OECD Publications, Paris, 1999.
- EPINEY, ASTRID: Umweltrecht in der Europäischen Union, Köln, 1997.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland, Medienpaket Europäischer Umweltschutz, Bonn, 1995.
- FRENZ, WALTER: Europäisches Umweltrecht, München, 1997.
- GROSSE, H.; LEHMAN, G.; MITTAG, M.: Fachlexikon Umwelt, 1995.
- JÄNICKE, M.: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Nr. 13, 1990.
- KLOEPFER, M.: Umweltrecht, München, 1989.
- KOOPERATIONSBÜRO DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (Hrsg.): Anforderungen an eine umweltgerechte Wirtschaft unter Beachtung des deutschen und polnischen Umweltrechtes, Deutsch-Polnische Umweltkonferenz vom 22. bis 23. Oktober 1996 in Jelenia Góra (Tagungsband), Dezember 1996.
- KRÄMER, LUDWIG: Umweltrecht der EG, Textsammlung, Baden-Baden, 1998.
- KRAMER, M.; REICHEL, M. (Hrsg.): Internationales Umweltmanagement und europäische Integration – Deutschland, Polen und Tschechien im Vergleich, Wiesbaden, 1998.
- MARBURGER, PETER; REINHARDT, MICHAEL; SCHRÖDER, MEINHARD (Hrsg.): Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, Berlin, 1997.
- O. V.: Sauberes Wachstum? – Polen als Vorreiter, in: Ost Wirtschaftsreport, Nr. 2, 1997.
- OPPERMANN, Th.: Europarecht. Ein Studienbuch. München, 1991.

- POPKIEWICZ, J.: Europas zweitgrößter Umweltschützer. Die Bedeutung der Ökologie in der Perspektive der polnischen Wirtschaftsreformen, in: Politische Ökologie, Heft 18, 1990.
- REPETZKI, B.: In Polen steigen die Umweltschutz-Ausgaben. Doppel bfai – Bericht, Nr. 82, Warszawa, 14.11.1996.
- ROTKO, J.: Das polnische Umweltrecht, Ratgeber für Investoren. Deutsch-polnische Industrie- und Handelskammer (Hrsg.), Warszawa, 1997.
- SOMMER, J., ROTKO, J.: Umweltrechtsprechung in Polen - aktueller Stand und künftige Entwicklungen, in: KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Internationales Umweltrecht. Ein Vergleich zwischen Deutschland, Polen und Tschechien, Wiesbaden, 1999.
- SOMMER, S. J.: International Encyclopaedia of Law, Environmental Law, Poland; Kluwer Law and Taxation Publishers 1993, S. 177 ff.
- SYDOW: Jahresbericht – Umweltschutz in Polen, Botschaft Warschau (Hrsg.), 15.01.1997.
- WEIDENFELD, W.: Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 140.
- WELFENS, M.: Umweltpolitik und Innovation im Systemvergleich, Heidelberg, 1988.

2.2 Das umweltrechtliche Abwägungsgebot bei der Konkurrenz von Umweltschutz mit anderen Belangen

Joachim Selesnow

2.2.1 Ursachen von Nutzungskonflikten

Über die Bedeutung des Schutzes der natürlichen Umwelt besteht im Grundsatz bei uns Einigkeit. Es geht schließlich um den Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen, die für uns eine existenzielle Bedeutung haben. Wir müssen oder wir wollen sie nutzen, im konsumtiven wie auch im nichtkonsumtiven Sinne. Daraus ergibt sich eine nicht nur nationale, sondern auch weltweit wachsende Problematik der ausreichenden Teilhabe an den Naturgütern. Der Umweltschutz enthält im Kern eine Verteilungsproblematik hinsichtlich der natürlichen Ressourcen, insbesondere der nicht erneuerbaren. So wird der Boden von einer Vielzahl von Nutzern benötigt, von der Land- und Forstwirtschaft bis zur Erholung, der Bereitstellung für Zwecke des Straßenbaues, für Gewerbegebiete und Wohngebiete, Flugplätze u. a. Das Wasser ist Voraussetzung für menschliches und tierisches Leben, Lebensraum für Tiere und Pflanzen, dient Transport- und Freizeit Zwecken, um nur einige Aspekte zu nennen. Hinzu kommt, dass Umweltschutz daneben auch mit sich selbst konkurriert, wie z. B. bei der Energieeinsparung mit der Landschaftsästhetik.¹⁹⁴ In diesem Beitrag geht es darum, ob und wie unsere Rechtsordnung diese Problematik zu lösen versucht, d. h. wie die Konkurrenz unterschiedlicher Nutzungen rechtlich geregelt ist oder werden sollte.

2.2.2 Lösungsmöglichkeiten

Eine grundsätzliche Antwort bietet für die rechtliche Regelung der Nutzungskonkurrenz das umweltrechtliche Kooperationsprinzip.¹⁹⁵ Bekanntlich gehört es, wie das Vorsorge- und das Verursacherprinzip, zu den Hauptprinzipien des Umweltrechts bzw. der Umweltpolitik. Allgemein wird unter dem Vorsorgeprinzip verstanden, dass der Umweltschutz nicht allein Aufgabe des Staates ist. Der Staat soll andererseits den Umweltschutz auch nicht immer gegen Wirtschaft und Gesellschaft durchsetzen, sondern möglichst in Zusammenarbeit mit den Betroffenen. Insoweit besitzt das Kooperationsprinzip zwei Komponenten: Einmal die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft, dann die kooperative, also gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung durch den Staat und mit der Gesellschaft.

¹⁹⁴ Z. B. beim Bau von Windkraftanlagen.

¹⁹⁵ Vgl. dazu KLOEPFER: 1998, § 4 Rn. 43 ff.

Sinnvoll ist eine derartige Kooperation, weil damit der Vollzug des Umweltrechts erleichtert wird durch Konsens, d. h. Übereinstimmung. Auch lässt sich damit besser die erforderliche Akzeptanz für Umweltschutzmaßnahmen erzielen. Zusätzlich erhält der Staat die Möglichkeit, den in der Gesellschaft vorhandenen Sachverstand, beispielsweise technische Normen, für seine Aufgabenerfüllung nutzbar zu machen. Darüber hinaus ist das Kooperationsprinzip in einem tieferen Sinn auch Ausdruck einer Kompromissvorstellung, die unsere gesamte Rechtsordnung durchzieht. Bei miteinander konkurrierenden Interessen soll ein Optimum an Mitberücksichtigung stattfinden, sie sollen grundsätzlich als gleichgewichtig behandelt werden. Auf diesen Vorstellungen aufbauend entwickelte sich, speziell für das Planungsrecht, das Abwägungsgebot¹⁹⁶ als Nachbarprinzip zum Kooperationsprinzip. Grundlage war die Zielvorstellung rechtsstaatliche Planung. Im Planungsbereich, d. h. der räumlichen Gesamtplanung und Fachplanung, besitzt es daher eine besondere Bedeutung. Mit dem Recht bzw. der Aufgabe zur Planung ist für die Planungsbehörden die Verpflichtung verbunden, im Rahmen der Entscheidung eine Abwägung vorzunehmen.¹⁹⁷ Bei dieser planerischen Entscheidung sind die von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange, d. h. Interessen, gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.¹⁹⁸ Dieser Abwägungsvorgang selbst vollzieht sich in vier Phasen: der Prozess der Ermittlung, der Einstellung, d. h. Berücksichtigung, der Gewichtung und der Ausgleich von Interessen.¹⁹⁹

Im Rahmen der Ermittlung verlangt das Abwägungsgebot, dass das umweltrelevante Abwägungsmaterial zusammenzustellen ist für die erkannten gegenwärtigen und zukünftigen Belange, soweit sie schutzwürdig und gewichtig sind. Danach sind die ermittelten umweltrechtlichen Belange nach Lage der Dinge in die Abwägung einzustellen. Das bedeutet, dass alle konkret abwägungsrelevante Belange in die Entscheidung einzubeziehen und zu berücksichtigen sind. Es folgt eine Feststellung der Gewichtigkeit, d. h. ihrer Bedeutung, und des objektiven Gehalts der Belange des Umweltschutzes, insbesondere der zu erwartenden Konsequenzen, wenn der Umweltschutz bevorzugt oder zurückgestellt wird. Im jetzt vorzunehmenden eigentlichen Abwägungsvorgang ist ein Ausgleich zwischen den Belangen des Umweltschutzes und anderen ermittelten, zu berücksichtigenden und zu gewichtenden Belangen herzustellen. Das ergibt sich aus dem Gebot der rechtsstaatlichen Planung, wonach alle Belange abstrakt betrachtet gleichwertig sind. Allerdings kann der Gesetzgeber den Gestaltungsfreiraum der Planungsbehörden durch gesetzliche Vorgaben zugunsten oder zu Lasten des Umweltschutzes beschränken. Einzelne Umweltbelange kann er durch die Aufstellung von Planungs-

¹⁹⁶ Vgl. BENDER; SPARWASSER; ENGEL: 1995, Teil 2, Rn. 108 ff.

¹⁹⁷ Vgl. HOPPE; BECKMANN; KAUCH: 2000, § 7 Rn. 8 ff.

¹⁹⁸ Vgl. BvVG 34, 301 (307).

¹⁹⁹ Vgl. HOPPE; BECKMANN; KAUCH: 2000, § 7 Rn. 9 ff.

leitsätzen²⁰⁰ der planerischen Abwägung völlig entziehen, so dass sie sich im Planungsergebnis sicher wiederfinden. Planungsleitsätze enthalten zwingende rechtliche Regelungen (Gebote oder Verbote), die dem Planungsträger keinen Gestaltungsfreiraum geben, auch durch planerische Abwägung nicht überwunden werden können.²⁰¹ Der Gesetzgeber kann die planerische Abwägung auch durch gesetzliche Vorgaben lenken. Mit sog. Optimierungsgeboten,²⁰² also Zielvorgaben, die möglichst weitgehend beachtet und verwirklicht werden sollen, kann das Ausgleichen oder Gewichten der Belange zugunsten des Umweltschutzes gelenkt werden. Als praktisches Beispiel soll das Bundes-Immissionsschutzgesetz genannt werden. In seinem § 50 enthält es ein Optimierungsgebot. Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen, d. h. insbesondere Gewerbe- und Industriegebiete, einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und schwere Unfälle im Sinne der Störfallverordnung²⁰³ auf Wohngebiete oder sonstige Schutzgebiete so weit wie möglich vermieden werden. Auch im Kommissionsentwurf zum Umweltgesetzbuch wird in § 67 für die Belange des Umweltschutzes, bezogen auf die Umweltgrundlagenplanung, eine möglichst weitgehende Beachtung festgelegt.

2.2.3 Staatsziel Umweltschutz nach Grundgesetz

Als problematisch gilt die Beurteilung der Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz.²⁰⁴ Es geht darum, ob ihr im Einzelfall ein relativer Vorrang einzuräumen ist. Nach Art. 20 a GG schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Ein Teil der Literatur begründet einen solchen Vorrang damit, dass das Staatsziel Umweltschutz als Optimierungsgebot zu betrachten sei.²⁰⁵ Der Belang des Schutzes unserer Umwelt, damit unserer Lebensgrundlagen, verlange eine möglichst weitreichende Berücksichtigung. Abgelehnt wird diese Auffassung von denjenigen, die auf die verfassungsmäßige Gleichordnung der Staatsziele hinweisen.²⁰⁶ Sicher ist zur Zeit, dass der durch Art. 20 a GG gebotene Umweltschutz dann keinen Vorrang vor anderen Belangen beanspruchen kann, wenn auch diese verfassungsrechtlich verankert sind. Dies betrifft besonders die grundrechtlich geschützten Belange Privater. Eine Besserstellung des Umweltschutzes würde gegen die

²⁰⁰ Vgl. BENDER; SPARWASSER; ENGEL: 1995, Teil 2, Rn. 106.

²⁰¹ Vgl. HOPPE; BECKMANN; KAUCH: 2000, § 7 Rn. 10.

²⁰² Vgl. KLOEPFER: 1998, § 10 Rn. 97.

²⁰³ 12. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes.

²⁰⁴ Vgl. KLOEPFER: 1998, § 3, Rn. 37 ff.

²⁰⁵ Vgl. PETERS: 1995, S. 555.

²⁰⁶ Vgl. KLOEPFER: 1998, § 3, Rn. 41.

Gleichordnung der verfassungsrechtlichen Vorgaben, z. B. Rechtsstaatlichkeit, Bundesstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit, verstoßen. Immerhin führt die Staatszielbestimmung Umweltschutz zu einer gleichrangigen Qualität der Belange des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen. Eine Gewichtsverlagerung zugunsten des Umweltschutzes ist also vertretbar, wenn die anderen Belange nicht aus der Verfassung ableitbar sind.

Diese planerische Abwägung kann durch die Gerichte nur eingeschränkt kontrolliert werden. Entscheidend ist das Vorliegen von Abwägungsfehlern. Diese Fehlerprüfung ist der Ermessenskontrolle nachgebildet, nach der die Erforderlichkeit, die Geeignetheit und die Angemessenheit einer Maßnahme gegeben sein müssen. Diese Kontrollbeschränkung der Gerichte ergibt sich aus der Planungskompetenz und Planungsverantwortung der Verwaltung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts²⁰⁷ ist das Abwägungsgebot verletzt,

- wenn eine sachgerechte Abwägung überhaupt nicht stattgefunden hat (Abwägungsausfall),
- wenn in der Abwägung nicht berücksichtigt wird, was nach Lage der Dinge in dem konkreten Planungsfall berücksichtigt werden muss (Abwägungsdefizit),
- wenn die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt wird (Abwägungsfehleinschätzung),
- wenn der Ausgleich zwischen den gewichteten Belangen im Sinn einer objektiven Gewichtung unverhältnismäßig ist (Abwägungsdisproportionalität).

An diesen Kriterien sind der Abwägungsvorgang und das Abwägungsergebnis zu messen. Bei einem Abwägungsausfall, Unvollständigkeit des Abwägungsmaterials, Verknennung des Belangsgewichts, der Abwägungsdisproportionalität, ist die Planung rechtsfehlerhaft. Erheblich sind diese Mängel dann, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis Einfluss genommen haben. Entsprechendes gilt für die Verletzung von Verfahrensbestimmungen.

2.2.4 Abwägungsvorschrift nach BImSchG

Im folgenden soll noch kurz auf eine andere interessante Abwägungsvorschrift eingegangen werden. Sie befindet sich nicht im Bereich des umweltrelevanten Planungsrechts, sondern des engeren Bereichs des Umweltrechts. Dort spielen Abwägungsgebote eine besondere Rolle, da der Gesetzgeber mehrere Ziele verfolgt und Umweltschutzziele mit anderen Belangen, z. B. der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik konkurrieren. Es handelt sich um die Abwägungsvorschrift des § 1 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG). Nach ihr sind die Ziele des Naturschutzes untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allge-

²⁰⁷ Vgl. dazu BvVG, S. 45, 309; BENDER; SPARWASSER; ENGEL: 1995, Teil 2, Rn. 113.

meinheit an Natur und Landschaft abzuwägen. Die Ziele und Grundsätze des BNatSchG enthalten eine umfassende und gestalterische Aufgabenstellung von Naturschutz und Landschaftspflege. So sind Natur und Landschaft im besiedelten und nicht besiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, dass

- die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts,
- die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
- die Pflanzen- und Tierwelt sowie
- die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft

als Lebensgrundlagen des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft nachhaltig gesichert sind. Es handelt sich hier um einen Katalog von Zielen: Zunächst wird der Naturschutz anthropozentrisch verstanden, er ist räumlich und sachlich umfassend, er umfasst den funktionellen und optischen Naturschutz. Außerdem belegen seine Handlungsformen „schützen, pflegen und entwickeln“ einen regenerierenden und kreativen Naturschutz. Allerdings genießen Naturschutz und Landschaftspflege keinen absoluten Vorrang gegenüber anderen öffentlichen Belangen. Es gibt nicht nur gesetztesinterne Zielkonflikte, z. B. zwischen dem Schutz der Pflanzen- und Tierwelt und der Erholung, also dem Tourismus und dem Freizeitsportvergnügen. Für sie und die sonstigen Anforderungen an Natur und Landschaft, also Nutzung der natürlichen Ressourcen, Erholung, u. a. gilt das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 2 BNatSchG. Sinngemäß bezieht es sich auf das oben beschriebene planungsrechtliche Abwägungsgebot bzw. seine Anwendung bietet sich zur Problemlösung an.

Das Gesetz erwähnt zwar nur Anforderungen der Allgemeinheit, aber im Einzelfall sind auch Belange Privater zu berücksichtigen.²⁰⁸ Zusätzlich unterliegen auch die Grundsätze des Naturschutzes dem Abwägungsvorbehalt. Insbesondere kommt es darauf an, ob ihre Durchsetzung im Einzelfall erforderlich, möglich und unter Abwägung aller Anforderungen nach § 1 Abs. 2 BNatSchG angemessen ist. Abschließend lässt sich feststellen, dass die Funktion der Abwägungsklauseln im Umweltrecht unterschiedlich beurteilt wird. Es gibt Befürworter für einen relativen Vorrang der Umweltbelange bis hin zu Auffassungen, sie als Abwägungssperren anzusehen.²⁰⁹ Andere sehen das Abwägungsgebot im Umweltrecht nicht mehr gewährt, wegen einseitiger umweltbezogener Zielformulierungen.²¹⁰ Das vom Bundesverwaltungsgericht entwickelte planungsrechtliche Abwägungsgebot bleibt grundsätzlich auf die Planungsebene beschränkt. Es lässt sich nach anderer Auffassung auch vorsichtig außerhalb des Planungsbereichs anwenden, insbesondere da, wo Verwaltungsentscheidungen eine gestalterische Abwä-

²⁰⁸ Vgl. BENDER; SPARWASSER; ENGEL: 1995, Teil 3, Rn. 73 m. w. N.

²⁰⁹ Vgl. KLOEPFER: 1998, § 4, Rn. 54 ff.

²¹⁰ Vgl. KLOEPFER: 1998.

gung erforderlich machen. Zusätzlich helfen die in den Umweltgesetzen verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe, also durch Rechtswissenschaft und Rechtsprechung auszufüllenden Begriffe, uns weiter. Insbesondere die Erheblichkeitskriterien wie z. B. in § 1 BImSchG, bieten genügend Möglichkeiten, eine Abwägung widerstreitender Belange zu erzielen. Wichtig erscheint, sich der Problematik solcher Abwägungsentscheidungen bewusst zu sein. Ihr Ergebnis ist weder ausrechenbar noch logisch ableitbar im Sinne einer Wenn- Dann-Regel. Die Richtigkeit solcher Entscheidungen kann oft nicht vom Ergebnis her beurteilt werden, sondern speziell von der Methode der Entscheidungsfindung. Sie muss rational sein, d. h. alle in Betracht kommenden Gesichtspunkte in die Überlegung einbeziehen und ihre jeweiligen Gewichte nicht verkennen. Darin liegt häufig der Grund von ideologisch motivierten Meinungsverschiedenheiten. Zur Klarstellung und wegen der überragenden Bedeutung des Schutzes der natürlichen Umwelt sollte allerdings der Gesetzgeber den Bereich der Optimierungsgebote ausweiten.

2.2.5 Weiterführende Literatur und Quellen

BENDER, B.; SPARWASSER, R.; ENGEL, R.: Umweltrecht, 3. Aufl., Heidelberg, 1995.

HOPPE; BECKMANN; KAUCH: Umweltrecht, 2. Aufl., München, 2000.

KLOEPFER, M.: Umweltrecht, 2. Aufl., München, 1998.

PETERS: Art. 20a – Die neue Staatszielbestimmung des Grundgesetzes, NVwZ 1995, 555 ff.

2.3 Der Beitrag der EU zur Förderung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung in Mittel- und Osteuropa

Lutz Ribbe

2.3.1 Die Ausgangssituation

Bewusstsein genug ist vorhanden innerhalb der EU-Kommission. Ein Bewusstsein darüber, dass es so mit dem Verkehr nicht weiter gehen kann. Belegen kann man dies an Aussagen der Kommission, und die gibt es dazu zuhauf. Nur ein paar wenige Beispiele sollen angeführt werden. In ihrer Nachhaltigkeitsstrategie,²¹¹ die die Kommission dem Europäischen Rat Mitte Juni in Göteborg vorgelegt hat und die dieser dort beschloss, schreibt sie beispielsweise: „Die Verkehrsüberlastung hat rasch zugenommen, so dass der Verkehr fast zum Erliegen kommt. Dies trifft vor allem die städtischen Gebiete. ... Die Gemeinsame Verkehrspolitik sollte sich der Zunahme der Verkehrsüberlastung und Verschmutzung annehmen und die Nutzung von umweltfreundlichen Verkehrsmitteln fördern.“ Als eine Maßnahme kündigt die Kommission in diesem Papier u. a. die „... prioritäre Behandlung von Investitionen in die Infrastruktur von öffentlichen Verkehrsmitteln und der Schiene ...“ an.

Mit solchen Zitaten, die das Herz kritischer Umweltschützer höher schlagen lassen, setzt die Kommission konsequent ihre Ankündigungspolitik für eine umweltverträglichere und bürger-nähere Verkehrspolitik - besonders in den Ballungszentren - fort. Bereits in den sog. „Bürger-netzen“ führte sie folgendes aus: „Ein gut funktionierendes europäisches Verkehrssystem setzt einen attraktiven und umweltverträglichen lokalen und regionalen Personenverkehr voraus. ... Dieser trägt zu wirtschaftlicher Entwicklung und Beschäftigung bei und verringert das Verkehrsaufkommen. ... Dank eines geringeren Energieverbrauchs, einer geringeren Lärmbelästigung und eines verminderten Schadstoffausstoßes trägt er außerdem zur Regenerierung der Umwelt bei. ... Er vermindert die soziale Ausgrenzung. ... Der öffentliche Personen-Nahverkehr (ÖPNV) ist in städtischen Gebieten ... von grundlegender Bedeutung.“ Als Resümée wird in den Bürgernetzen gefordert, dass „öffentliche Verkehrsmittel ... bei der Verringerung der Umweltbelastung, der Unterstützung des Wirtschaftswachstums und der Förderung des sozialen Zusammenhalts eine maßgebliche Rolle ...“ spielen sollen. Folglich werden Ideen aufgezeigt, wie man dem öffentlichen städtischen Verkehr auf die Beine helfen kann.

²¹¹ Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung KOM (2001) 264 endg. vom 15.05.2001

So wurde die sog. „push-and-pull“-Strategie entwickelt, was bedeutet, auf der einen Seite den ÖPNV aktiv zu fördern und auf der anderen Seite – wer vermutet solche Aussagen schon aus der Feder der Kommission – das Auto bewußt zu begrenzen. Die Vorschläge, um diese push-and-pull-Strategie umzusetzen, reichen von „der Verbesserung der Qualität und der Zugänglichkeit des ÖPNV“ über „die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Fußgänger und Radfahrer, ... die Verringerung der Notwendigkeit von Fahrten, ... die Gewährleistung einer hohen Lebensqualität ohne Abhängigkeit vom Auto, ... den Abbau psychologischer Barrieren, die einer ÖPNV Benutzung im Wege stehen“ bis hin zur „aktiven Steuerung der PKW Nutzung“ über Parkraumbeschränkung, Zugangskontrollen und Straßenbenutzungsgebühren. Als Bonbon wird dann versprochen, „im Rahmen der Strukturfonds vor allem einen umweltverträglichen Nah- und Regionalverkehr (zu) fördern“.²¹²

Solche schönen Aussagen sind das eine, die konkrete Politik das andere. Und woran lässt sich die konkrete Verkehrspolitik besser ablesen als an Investitionen? Die Haushaltspläne der EU sprechen eine ebenso deutliche Sprache wie die veröffentlichten Papiere der Kommission, nur leider eine andere. Die Realität sieht nämlich wie folgt aus: In der Zeit von 1989 bis 1993 wurden aus den Strukturfonds (das ist das entsprechende hauptsächliche Finanzierungsinstrument der EU) ca. 8 Mrd. Euro für Verkehrsinfrastrukturen ausgegeben. Die entspricht ca. 50 % der insg. 16,2 Mrd. Euro für „grundlegende Infrastruktur“. Zwischen 1994 und 1999 wurden gar 13,7 Mrd. Euro aus dem EU-Haushalt in Verkehrsinvestitionen gesteckt. Die Mittelverteilung lässt dann die hübschen politischen Aussagen in einem gänzlich anderen Licht erscheinen: 70 % der Mittel wurden für Straßen und Autobahnen ausgegeben, 16 % für Eisenbahnen, 3 % für Flughäfen, 5 % für Häfen und 4,5 % für „andere verkehrsbezogene Aktivitäten“, wozu der „Ausbau des intermodalen Verkehrs“, der Personennahverkehr und Studien gerechnet werden.

Ein weiteres Finanzierungsinstrument der EU für Verkehrsinvestitionen sind die sog. Kohäsionsfonds, die nur für vier Mitgliedstaaten, nämlich Spanien, Portugal, Griechenland und Irland offen stehen. Diese Kohäsionsfonds gibt es nur für zwei klar definierte Investitionsbereiche, nämlich für Verkehrs- und Umweltinvestitionen, wobei Mittelverteilung von 50 zu 50 vorgesehen ist; die Hälfte der Kohäsionsfondsmittel fließen also in den Verkehr, die andere Hälfte in Umweltmaßnahmen. Von 1993 bis 1999 standen ca. 5 Mrd. Euro für Verkehrsmaßnahmen zur Verfügung, davon flossen 69,0 % in Straßen und Autobahnen, 23,0 % in den Bau bzw. den Ausbau der Eisenbahnen, 4,4 % in Flughäfen, 3,0 % in Häfen und 0,6 % sonstiges.

²¹² KOM (1998) 431 endg. S. 4.

Aus diesen Zahlen eine Schwerpunktsetzung für den öffentlichen Verkehr, zumal den in Städten, abzulesen, fällt nicht gerade leicht.

2.3.2 Die Situation in den mittel- und osteuropäischen Staaten

Für die Beitrittsländer wurde in den vergangenen Monaten das so genannte „TINA“-Netz entwickelt. TINA ist die Abkürzung von „Transport Infrastructure Needs Assessment“. Im Kern geht es hierbei um die Ausdehnung der transeuropäischen Verkehrsnetze gen Osten. Elf Länder sind tangiert, es wurden zehn so genannte „Korridore“ ausgewählt. Als Bedarf definierte man den Neu- bzw. Ausbau von 18.030 km Strassen, 20.290 km Schienen, 38 Flughäfen, 13 Seehäfen und 49 Binnenhäfen. Insgesamt sollen die Maßnahmen nach den aktuellsten Berechnungen rund 90 Mrd. Euro kosten, die Bauphasen sollen bis zum Jahr 2015 laufen. Hatten die Länder, die ihren Bedarf der Europäischen Union meldeten, noch gehofft, dass sich das Brüsseler Füllhorn über ihre Verkehrsinfrastruktur ergießen würde, so wurden sie bald enttäuscht. Denn Brüssel hat soviel Geld nun auch wieder nicht, rund 90 % müssen die Beitrittsstaaten selbst aufbringen. Die Kosten der 90 Mrd Euro verteilen sich ungefähr so auf die einzelnen Verkehrsträger:

- 44,304 Mrd. Euro für Strassen;
- 37,119 Mrd. Euro für Eisenbahn;
- 1,493 Mrd. Euro für Binnenwasserstrassen;
- 0,306 Mrd. Euro für Flußhäfen;
- 4,416 Mrd. Euro für Flughäfen;
- 1,012 Mrd. Euro für Terminals;
- 2,944 Mrd. Euro für Seehäfen.

In unserem Nachbarland Polen sind folgende „TINA“-Maßnahmen vorgesehen:

4.723 km Strassen für insgesamt 17,549 Mrd. Euro;
5.529 km Schiene für insgesamt 14,612 Mrd. Euro;
1.213 km Binnenwasserstraßen für 0,436 Mrd. Euro;
16 Flußhäfen für 0,35 Mrd. Euro;
8 Flughäfen für 2,930 Mrd. Euro;
19 Terminals für 0,176 Mrd. Euro;
4 Seehäfen 0,716 Mrd. Euro;
also Gesamtinvestitionen von 36,423 Mrd. Euro.

Die finanziellen Konsequenzen sind enorm. Die Beitrittsstaaten müssten jährlich ca. 1,5 % des Bruttoinlandsprodukts nur (!) für Investitionen in diese Korridore aufbringen. In Polen ist die Situation heute so, dass 0,7 % des BIP in alle (!) Verkehrsinfrastrukturen gesteckt werden, nicht nur in die ausgewählten Korridore. Die Situation in Ungarn ist nicht viel anders, dort können derzeit gerade einmal 0,4 % des BIP für Verkehrsmaßnahmen ausgegeben werden.

Die Konsequenzen dürften klar sein: Das wenige zur Verfügung sehende Geld wird in die übergeordnete Infrastruktur gesteckt, es wird noch weniger Geld für die Aufrechterhaltung der vorhandenen Infrastruktur geben, als es heute gibt. Erst recht wird kein Geld für den ÖPNV zur Verfügung gestellt. Oder anders: die Städte bleiben mit dem ÖPNV Problem allein gelassen, und können auch nicht auf die Hilfe der EU hoffen, obwohl diese den ÖPNV in den Ballungszentren großspurig als zentrale Aufgabe benannt hat. Die positiven Aussagen und Absichten der EU, den ÖPNV zu fördern, stehen somit klare Fakten der sachlichen Förderung von umweltverbrauchendem Individualverkehr entgegen. Als weiterer Hemmschuh ist die Knappheit der finanziellen Ressourcen zur Unterstützung der Verkehrsentwicklung in den Beitrittsländern zu sehen.

2.3.3 Weiterführende Literatur und Quellen

- BMBAU (Hrsg.): Grundlagen einer Europäischen Raumentwicklungspolitik, Bonn, 1995.
- EUROPÄISCHE AKADEMIE FÜR STÄDTISCHE UMWELT (Hrsg.): Entwicklungsstrategien für mitteleuropäische Metropolen, Berlin, 1994.
- EUROPÄISCHE AKADEMIE FÜR STÄDTISCHE UMWELT (Hrsg.): Environment, Traffic and Urban Planning, Berlin, 1993.
- EUROPÄISCHE AKADEMIE FÜR STÄDTISCHE UMWELT (Hrsg.): Environmentally Compatible Urban Transport and Traffic, Berlin, 1996.
- EUROPÄISCHE AKADEMIE FÜR STÄDTISCHE UMWELT (Hrsg.): Umweltgerechte Stadtentwicklung und Verkehr in Budapest, Berlin, 1993.
- EUROPÄISCHE AKADEMIE FÜR STÄDTISCHE UMWELT (Hrsg.): Urban transport in central and eastern Europe-a policy handbook, Berlin, 1998.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.): Europa 2000+ Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung. Wirtschafts- und Sozialausschuß, Brüssel, 1995.
- IzR Heft 12. 1993: Zukunftsperspektiven der Raum- und Siedlungsentwicklung.
- IzR Heft 9/10. 1993: Raumordnung in Europa.
- Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung KOM (2001) 264 endg. vom 15.05.2001.

2.4 Erfordernisse und Wege der Kommunikation im Spannungsfeld zwischen Rechtsvorschriften und divergierenden Interessen im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin

Eberhard Henne

2.4.1 Das Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin

Das Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin im Land Brandenburg ist eins der 14 Biosphärenreservate in Deutschland. Im Nordosten des Landes an der Grenze zu Polen gelegen, umfasst es große Teile der südöstlichen Uckermark. Mit einer Gesamtfläche von 129.160 ha erstreckt es sich über vier Landkreise: Barnim, Uckermark, Märkisch Oderland und Oberhavel. Im Schutzgebiet liegen ca. 70 Kommunen mit insgesamt ca. 32.000 Einwohnern. Mit einer Einwohnerdichte von 28 Menschen/km² ist es eine der am dünnsten besiedelten Regionen Deutschlands. Auf Grund der glazialen Ausformung der Landschaft vor 12 - 15.000 Jahren und der damit verbundenen Heterogenität der Böden hat sich heute folgende Nutzungsstruktur aufgebaut:

- 65.289 ha sind mit Wald bedeckt. Dabei handelt es sich vorwiegend um die kuppigen Endmoränen und die unfruchtbaren Sandergebiete im Südwesten des Schutzgebietes.
- 37.654 ha Ackerland und 12.672 ha Grünland sind die Grundlage für die Landwirtschaft in den hügeligen Grundmoränengebieten.
- 7.620 ha Wasserfläche deuten auf den Gewässerreichtum dieser Jungmoränenlandschaften hin. Fast 240 Seen und über 2000 Kleingewässer prägen wesentlich das Bild der Landschaft und sind auch heute oft der Ausgangspunkt für viele Nutzungskonflikte.

Die Landschaftsgenese und die darauf aufbauenden verschiedenen Nutzungen sind die Grundlage für eine einmalige Artenvielfalt. Diese Artenfülle setzt bestimmten Nutzungsvorhaben enge Grenzen bzw. fordert für viele Arten der Kulturlandschaft abgestimmte und in der Regel extensive Nutzungsvarianten. Mit der Zonierung des Biosphärenreservates Schorfheide-Chorin wurde sowohl der Biodiversität als auch den bestehenden Nutzungsstrukturen Rechnung getragen. Auch die Verordnung des Biosphärenreservates Schorfheide-Chorin gibt mit ihren Ge- und Verboten weitere Handlungsrichtlinien vor. Der § 25 des Brandenburgischen Landesnaturschutzgesetzes definierte erstmals in Deutschland sehr eindeutig die Inhalte und Aufgabengebiete für ein Biosphärenreservat.

Die im Auftrag des deutschen MAB-Nationalkomitees unter Beteiligung der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Biosphärenreservate erarbeiteten Kriterien für die Anerkennung und Überprüfung von UNESCO-Biosphärenreservaten geben klare Handlungsrichtlinien für die Entwicklung dieser Schutzgebietskategorie vor. Mit diesen gesetzlichen Instrumenten und den Planungen naturschutzfachlicher Planungsunterlagen, dem Landschaftsrahmenplan und den Pflege- und Entwicklungsplänen, hat die Schutzgebietsverwaltung die nötige Arbeitsgrundlage für die Entwicklung nachhaltiger Landnutzungsmethoden. Beim Aufbau der Biosphärenreservatsverwaltung wurde großer Wert darauf gelegt, dass für alle wichtigen Nutzergruppen entsprechendes Fachpersonal in den jeweiligen Referaten vorhanden ist.

2.4.2 Ursachen und Vermeidung von Nutzungskonflikten

Es ist eine Grundvoraussetzung für die Steuerung und Beherrschung von Nutzungskonflikten, dass für jeden Interessenbereich gut ausgebildete Fachkräfte zur Lösung entsprechender Probleme zur Verfügung stehen. Bei dem Gesamtvorhaben, ein Biosphärenreservat zu einem Modellgebiet mit dauerhaft naturverträglicher Landschaftsnutzung zu entwickeln, kommt es natürlich immer wieder zu Interessenkonflikten. Um solche Situationen zu beherrschen, hat sich folgende allgemeine Vorgehensweise bewährt, die an Hand einzelner praktischer Beispiele untermauert werden soll.

Der erste Schritt liegt darin, die allgemeine regionale Ausgangssituation zu definieren und in Gesprächen mit konträren Partnern zu kommunizieren. Dies ist oftmals recht einfach erreicht. Die Wahrnehmung der allgemeinen Ausgangssituation und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen differieren je nach Interessenlage schon deutlich. Wie different die Positionen sind, lässt sich an den unterschiedlichen Zieldarstellungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung bei den Vorstellungen einzelner Nutzergruppen und dem Naturschutz ablesen. Der Naturschutz sieht z. B. die konventionelle ressourcenschädigende Landwirtschaft, die Zersiedelung der Landschaft, den Flächenverbrauch, die Bodenversiegelung sowie Konflikte durch touristische Großprojekte. Als Perspektive werden naturverträgliche Landnutzung, Konzentration auf Kleinunternehmen, Handwerksbetriebe und sanften Tourismus in den Vordergrund gestellt. Die Landnutzer hingegen sehen beispielsweise die Behinderung (oder gar Verhinderung) von Infrastrukturentwicklung und industriellen Großprojekten sowie bürokratische Hürden. Als Perspektive werden von dieser Interessengruppe der Abbau von Vorschriften und Bürokratie, finanzielle Förderung sowie insbesondere immer wieder auch der Ausbau der Infrastruktur genannt. Wie kann man diese und ähnliche Konfliktsituationen auflösen?

2.4.3 Etablierung von Kommunikationsplattformen

In den letzten zehn Jahren hat sich gezeigt, dass folgender Weg erfolgreich gegangen werden kann: Der erste Schritt auf diesem Gebiet ist das Gespräch mit allen Interessengruppen im Schutzgebiet. Über den Austausch von Informationen und Diskussionen der Probleme auf besserem Wissensstand sind viele Konflikte schon deutlich zu entschärfen. Vorausgesetzt, dass man das wichtigste Kommunikationsinstrument, die Sprache, richtig wählt und allgemein verständlich einsetzt. Die oft in Folge solcher ersten Diskussionsrunden oder Auseinandersetzungen entstandenen Arbeitsplattformen haben alle ihre eigene Entstehungsgeschichte und sind nach Auffassung des Autors nicht rezeptierbar. Auch die Arbeitsweise und der Zeitablauf muss dem jeweiligen Arbeitsinhalt und der Situation angepasst gewählt werden. Von großer Wichtigkeit ist die Zusammenarbeit mit lokalen und regionalen Organisationen. Von Anfang an wurde im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin großer Wert darauf gelegt, mit vielen Partnern Kontakte zu pflegen. Schon sehr früh wurden mit den Naturschutzverbänden gemeinsame Projekte in der Öffentlichkeitsarbeit und Umweltbildung durchgeführt. Aber auch die Zusammenführung unterschiedlicher Interessengruppen in neu gegründeten Vereinen oder Verbänden war wichtig für die weitere Arbeit im Schutzgebiet. Der Landschaftspflegeverband „Uckermark/Schorfheide“ und der Förderverein des Biosphärenreservates Schorfheide-Chorin „Kulturlandschaft Uckermark“ e. V. seien dafür genannt. In den letzten Jahren ist eine ganze Reihe von lokalen Vereinen in den Dörfern entstanden, die mit der Biosphärenreservatsverwaltung eng zusammenarbeiten und gemeinsam abgestimmte Ziele verfolgen. Genau das ist der richtige Weg, um einen von vielen getragenen Rahmen für eine nachhaltige Regionalentwicklung zu finden. Die Formulierung von gemeinsamen Zielen und Vorhaben kann nur so gelingen und garantiert eine optimale Umsetzung von Projekten.

2.4.4 Identifikation der Akteure und Projektentwicklung

Dazu ist es natürlich erforderlich, in einem gut geführten Arbeitsprozess in den einzelnen Arbeitsgruppen die Hauptakteure für ein Projekt herauszufinden. Nur wenn über den Dialog gemeinsame Ziele verfolgt und umgesetzt werden, kann eine Identifikation der Beteiligten mit dem Vorhaben erreicht und sein späterer Erfolg garantiert werden. Um mit gelungenen Projekten auch weitere Nachahmer zu interessieren, ist eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit von Nöten. Dabei werden im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin alle Möglichkeiten in den einzelnen Medien genutzt und möglichst viele Partner aus der Region mit einbezogen. Nicht selten sind solche Aktionen der Ausgangspunkt für andere Initiativen. Natürlich laufen solche Prozesse nicht schematisch und glatt ab.

2.4.5 Beispielfälle des Biosphärenreservats Schorfheide-Chorin

1990, als das Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin entstand, fand sich nur das Wort ökologischer Landbau in der Verordnung des Schutzgebietes. Es gab aber keinen landwirtschaftlichen Betrieb, der diese Anbaumethoden etablieren wollte. Erste, noch ungeübte Diskussionen verliefen durchaus konträr und laut.

1991 entstand mit der Agrargenossenschaft Brodowin das erste ökologisch wirtschaftende Landwirtschaftsunternehmen im Biosphärenreservat. Durch die vielen Gesprächsrunden auf den verschiedensten Ebenen, durch gemeinsame Forschungsvorhaben zwischen Landwirtschaft und Naturschutz, durch Ansiedlung junger ökologisch denkender Landwirte bei der Flächenvergabe der ehemaligen volkseigenen Güter u. a. stellten immer mehr Betriebe auf ökologischen Landbau um. So werden heute 21 % der landwirtschaftlichen Nutzflächen von Ökobetrieben bewirtschaftet und auf weiteren 6 % der Fläche befinden sich Betriebe in der Umstellung auf ökologische Wirtschaftsweisen. Da ein Teil der Betriebe Produkte selbst verarbeitet und vermarktet, ist die positive Wirkung solcher Beispiele auf den Arbeitsmarkt unumstritten. In einer Situation, in der die Verbraucher durch die BSE-Situation und den Antibiotikaskandal im Schweinefutter in höchstem Maße verunsichert sind, ist die Nachfrage nach ökologisch erzeugten Produkten derart gestiegen, dass sie zur Zeit kaum befriedigt werden kann.

Flächenprozente im ökologischen Landbau sind die eine Tatsache, die Notwendigkeit einer Vernetzung von Primärprodukten, Verarbeitung, Vermarktung mit den anderen Dienstleistungen in der Region ist ein anderes Erfordernis. Schon lange wurde im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin über ein solch vernetztes Vorgehen nachgedacht und erste Versuche waren nicht mit Erfolg beschieden. Erst mit dem interdisziplinären Forschungs- und Umsetzungsverbundvorhaben „Naturschutz in der offenen agrargenutzten Kulturlandschaft am Beispiel des Biosphärenreservates Schorfheide-Chorin“, das vom BMBF und der DBU gefördert wurde, konnten spezielle Beispielsvorhaben entwickelt werden. Ein solches Beispielsvorhaben war die Entwicklung der Regionalmarke des Biosphärenreservates. Unter dem Logo des Schutzgebietes und patentamtlich gesichert, produzieren, verarbeiten und vermarkten Unternehmen aus der Region ihre Produkte und Dienstleistungen. Natürlich werden damit politische und wirtschaftliche Ziele verfolgt, die eng mit der Entwicklung des Biosphärenreservates im Zusammenhang stehen. Vergeben durch den Förderverein des Schutzgebietes, weiter entwickelt mit Experten und Anwendern und vergeben und kontrolliert durch einen Beirat, wird die Regionalmarke derzeit von 56 Anwendern genutzt. Die Vernetzung zwischen Primärproduzenten, dem Ernährungshandwerk, der Vermarktung, den Gastronomen und der Hotele-

rie ist innerhalb von zwei Jahren zur Realität geworden. Aus dem Kreis der Regionalmarken-anwender hat sich eine Biosphären-Landmarkt-GmbH gegründet, die auch einen Regionalladen in Berlin betreibt. Mit dem System der Regionalmarke wird eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit betrieben, die zur Zeit natürlich auf einen fruchtbaren Boden fällt. An einer breiten Anwendung der Regionalmarke in den Bereichen Energieeinsparung, alternative Energieerzeugung, Siedlungsentwicklung etc. wird momentan gearbeitet, um mit dem Zeichen des Schutzgebietes auch andere Beiträge zur nachhaltigen regionalen Entwicklung entsprechend zu kennzeichnen.

Divergierende Interessen bei der Entwicklung von Formen der dauerhaft naturverträglichen Landschaftsnutzung sind natürlich immer gegeben. Sie sind sehr vielgestaltig und oft kaum vorherzusehen. Ebenso müssen die Formen der Gegenaktionen sein. Die klare Ursachenermittlung und Definition des Konfliktes, die Zusammenführung der Kontrahenten und eine mit Wissen und Fingerspitzengefühl ausgewählte Art und Weise der Kommunikation sind wesentliche Instrumente, um aus der Konfrontation eine nachhaltige Entwicklung zu formen.

2.5 Bayerisch-Tschechische Zusammenarbeit am Beispiel der Nationalparke Bayerischer Wald - Sumava

Hartmut Strunz

2.5.1 Entwicklung des Nationalparks Bayerischer Wald

Die beiden Nationalparks liegen im selben Mittelgebirge, dem Böhmerwald, weisen aber doch verschiedene Bedingungen auf, die durch unterschiedlich lange Existenz, Vorgeschichte, Klima, Flächengröße und Rechtsgrundlagen der Gebiete bedingt sind.

Die Nationalparkverwaltung Bayerischer Wald nahm 1969 - unmittelbar nach der Zerschlagung des „Prager Frühlings“ ihre Arbeit auf. Auf tschechischer Seite existierte seinerzeit das aus zwei Teilen bestehende und heute noch als Pufferzone den inzwischen gegründeten Nationalpark umschließende „Landschaftsschutzgebiet Sumava“. Für den Nordteil (Bezirk Westböhmen) war die Verwaltung in Susice, für den Südteil (Bezirk Südböhmen) in Vimperk (heute Sitz der NPV) zuständig. Von tschechischer Seite wurden offizielle Kontakte zur bayerischen Nationalparkverwaltung nur dem damals einzigen NP der CR (in der Slowakei bestanden weitere) Krkonose (Riesengebirge) gestattet. Durch persönliche Verbindungen wurden auf dieser Schiene Kontakte zur Naturschutzverwaltung in Vimperk möglich, während die Kontakte zur Naturschutzverwaltung Susice über Beziehungen zu Kontaktpersonen des Bundes Naturschutz in Bayern (BN) hergestellt werden konnten. Mitarbeiter der Nationalparkverwaltung Bayerischer Wald haben mindestens jährlich Begegnungen gesucht, die v. a. im Rahmen von Exkursionen des BN oder in privaten Kleingruppen stattfanden. So gelang die gegenseitige Information über wichtige Dinge beiderseits der Grenze von Anfang an, zum Beispiel über Beobachtungen von auf bayerischer Seite ausgesetzten Luchsen (Wildfänge aus der Slowakei!). Anfang der siebziger Jahre entstanden so Freundschaften, die noch heute bestehen.

2.5.2 Hemmnisse der Kooperation

Schwachpunkt war in dieser Zeit die Tatsache, dass Informationen über die Naturgegebenheiten im Grenzsperrgebiet (heute etwa 80 Prozent des Nationalparkgebiets Sumava), das unmittelbar dem NP Bayerischer Wald vorgelagert ist, auch den tschechischen Naturschutzkollegen nur sehr beschränkt zur Verfügung standen. Für das Naturschutzmanagement spielte vor allem die Lage des ins Hinterland verlegten Grenzzaunes eine zentrale Rolle. Radiotelemetrische Untersuchungen brachten schließlich – trotz der Unzugänglichkeit der Grenzgebiete – wich-

tige Erkenntnisse über die periodischen Wanderbewegungen der grenzüberschreitenden Rothirschpopulation.

In den 80er Jahren wurde das Interesse an einer Zusammenarbeit von tschechischer Seite deutlicher, als in Folge konsequenter Umsetzung der Nationalparkzielsetzungen auf bayerischer Seite Insektenmassenvermehrungen bis an die tschechische Grenze toleriert wurden. Im Mai 1989 war erstmals ein gemeinsamer Grenzbezug zum Thema Borkenkäfer mit den tschechischen Forstkollegen möglich, die dieser Entwicklung kritisch gegenüber standen. Unmittelbar nach der „sanften Revolution“ im Herbst 1989 kam die seit Jahrzehnten immer wieder als „unmittelbar bevorstehend“ bezeichnete Nationalparkgründung Sumava in eine konkrete Phase. Verschiedene Interessengruppen suchten bei uns nach Argumenten für eine – je nach Interessenlage – kleinere oder größere Lösung, was den Flächenumfang anbelangt. Im Frühjahr 1990 war in einer brillanten Glanzleistung, ganz anders als an der innerdeutschen Grenze, der Grenzzaun von Grenztruppen abgebaut worden, die größeren Säugetierpopulationen hatten wieder Verbindung.

Seither sind auch die Kontakte der Naturschutz- und Forstleute beiderseits der Grenze erheblich problemloser. Gegenseitige Besuche aus verschiedenen Anlässen (von dienstlichen Besprechungen über Teilnahme an Veranstaltungen, gemeinsame Feldforschungen bis zu privaten Unternehmungen) ohne Visum und Pflichtumtausch stehen seither auf der Tagesordnung.

2.5.3 Gründung des Nationalparks Sumava

Es gelang glücklicherweise bereits 1991 den Nationalpark Sumava zu gründen, der nunmehr die Steuerung des zunächst chaotisch ablaufenden Andranges der Menschen in die lange unzugängliche Grenzregion übernehmen konnte. Dort lagen immerhin solche „Nationalheiligtümer“ wie „Smetanas“ Moldauquelle oder „Stifters“ Plöckensteinsee, dessen Zugang seit 1974 gesperrt war. Die NPV Sumava hat sich von Anfang an bei ihren Einrichtungen am Erscheinungsbild des NP Bayerischer Wald (Ausstattungen weitgehend in Holz) orientiert und wurde dabei von uns aktiv unterstützt. Die Zusammenarbeit beider Verwaltungen bei der Erstellung des grenznahen Info-Pavillon Bucina war seinerzeit wohl einmalig an der D/CZ-Grenze, wobei die Darstellung der Geschichte des dortigen Gebiets erwartungsgemäß lebhaft Diskussionen ergab.

Die durch das Grenzregime bedingte Ruhe war für den Naturschutz (störanfällige Tierarten, trittempfindliche Moore) äusserst förderlich. Mit dem Flächenumfang von rund 69.000 Hektar

kam eine relativ große Variante zur Verwirklichung (der Nationalpark auf Bayerischer Seite war nur rund 13.000 Hektar groß). Dies war einerseits erfreulich, nach Aufgabe des Truppenübungsplatzes Dobra Voda die Einbeziehung dieser Fläche auch problemlos. Infolge Vertreibung der deutschen Bevölkerung 1945/46 war allein in diesem Gebiet die Einwohnerzahl von etwa 4.000 auf 100 gesunken! Pläne zur „Rekolonisation“ wurden glücklicherweise bald wieder aufgegeben. Trotzdem wurden einige Dörfer in dem dünn besiedelten Gebiet einbezogen, was all die Probleme zur Folge hatte, die auch von bayerischer Seite her bekannt waren. Immerhin war die große Lösung für Bayern ein Ansporn, 1997 den Nationalpark auf rund 24.000 Hektar zu vergrößern. Die Flächengröße, aber auch die forstgeschichtlich, geografisch und klimatisch bedingten höheren Anteile von durch Insektenmassenvermehrungen stärker bedrohten Fichten-Reinbeständen, ließen große Probleme erwarten, wenn man ähnlich rasch und konsequent bei der Verwirklichung der Nationalparkziele vorgehen würde wie auf bayerischer Seite. Borkenkäfer sind nämlich in der Lage, in wenigen Jahren großflächig alte Fichtenbestände zum Absterben zu bringen. Die ist zwar kein ökologisches Problem – der Wald verjüngt sich ganz einfach –, führt aber zu größten Ängsten in der Bevölkerung, die wegen des sich verändernden Heimatbildes mehrheitlich eher zu Angstreaktionen neigt.

Nach ersten eigenen Erfahrungen wurde im Sumava-NP mehrmals die Strategie (und Leitung) gewechselt. Letztendlich reagierte man mit Verkleinerungen der Kernzonen und großflächigen Abholzungen, der einzigen Möglichkeit der Borkenkäferbekämpfung. Gegner dieser Strategie in Tschechien argumentierten mit der anderen Vorgehensweise in Bayern genauso, wie die Gegner der bayerischen Strategie mit dem Vorgehen in Tschechien ihre Haltung begründeten. So standen beide Nationalparks im Kreuzfeuer von Befürwortern und Gegnern, weil eine einheitliche Strategie offenbar nicht möglich war.

2.5.4 Zusammenfassender Ausblick

Neben der Kernfrage, dem Umgang mit dem Nationalparkziel „Natur Natur sein lassen“ kamen neue Probleme nach der Liberalisierung in Tschechien hinzu. Die Nationalparks würde es ins Mark treffen, hätte man früher bestehende Straßenverbindungen über den Gebirgskamm dem heutigen Kraftfahrzeugverkehr geöffnet. Glücklicherweise entstand hierzu kein Druck, der Nationalparkgedanke wäre zu offenkundig infrage gestellt. Für die strengen Schutzzonen erwiesen sich aber Fragen der Öffnung von Grenzübergängen für Fuss-, Rad- Ski oder berittene Wanderer als eine im Detail sehr heikle Materie, wollte man nicht die Schutzfunktion bisher ungestörter Räume für sensible Tiere (z. B. Auerhühner) riskieren. Bei den verschiedenen infrage kommenden Orten wäre mal die bayerische, mal die tschechische Seite mehr betroffen

worden. Zu befürchten war, dass beide NP-Verwaltungen gegeneinander ausgespielt würden zu Lasten der gemeinsamen Tierpopulationen und ihrer Lebensräume.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass es konsequent war, im August 1999 ein Memorandum von den beiden für die Nationalparks zuständigen Ministern zu vereinbaren, das die Zusammenarbeit der beiden Nationalparks offiziell regelt. Bei Aufnahme der Arbeit in den Arbeitsgruppen stellte sich bald heraus, dass viele gegenseitig berührende Fragen abzuarbeiten sind. Anbetrachts nicht zuletzt der Sprachbarriere ein mühevolles, aber lohnendes Unterfangen! Beispielsweise wurde unbürokratisch die Freihaltung der gemeinsamen Grenzsteine auf einzelne Abschnitte verteilt, womit nicht jede Seite parallel ständig die gesamte Länge der rund 45 Kilometer langen gemeinsamen Besitz- und Staatsgrenze kontrollieren muss.

2.6 Die Auswirkungen der Europäischen Umweltschutzpolitik auf Landwirtschaft und Tourismus

Jan H. C. Schürmann

2.6.1 Einführende Bemerkungen

Es gehört inzwischen zu einer allgemein anerkannten Floskel, dass die Europäische Union (auch) eine Umweltunion ist.²¹³ Die aktuell vorherrschende Bestrebung, im Rahmen eines integrierten Umweltschutzes zu einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen, führt zu der Erkenntnis, dass eine Gesamtpolitik, die sich aus zahlreichen einzelnen Handlungszielen und -maßgaben zusammensetzt, die gegenseitigen Wechselwirkungen nicht aus den Augen verlieren darf. Die Gemeinschaft sieht sich hier einerseits damit konfrontiert, dass viele nationale Eigeninteressen zu berücksichtigen sind, und andererseits damit, dass in den entscheidenden Organen Rat und Kommission immer Fachleute handeln, welche ihrem jeweiligen Ressortdenken wohl kaum ganz entsagen können. Umweltschutz auf der einen Seite und Landwirtschaft und Tourismus bzw. Fremdenverkehr jeweils auf der anderen Seite sind Politikbereiche, welche im Einzelfall durchaus in Widerspruch zueinander treten können. Die folgende Darstellung soll einerseits darstellen, wie der Gemeinschaftsgesetzgeber bei Maßnahmen mit umweltpolitischer Zielsetzung in die anderen beiden Bereiche eingreift. Andererseits ist die Gemeinschaft aber auch gehalten, bei der Gestaltung ihrer Politik in Bezug auf Landwirtschaft und Tourismus den Aspekt des Umweltschutzes zu berücksichtigen.

2.6.2 Umweltschutz als Querschnittsmaterie und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Die Gemeinschaft kann nur unter der Voraussetzung rechtsetzend tätig werden, dass ihr durch den Vertrag entsprechende Handlungsbefugnisse zugewiesen werden. Dieser Grundsatz, welcher in Art. 5 EG festgeschrieben wird, wird als „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“ bezeichnet.²¹⁴ Soweit also nach dem Primärrecht keine Maßnahmen der Organe der Union vorgesehen sind, dürfen Rechtsakte nur unter den engen Voraussetzungen der implied-powers-Lehre²¹⁵ oder des Art. 308 EG²¹⁶ erlassen werden. Der Umweltschutz ist zunächst ein

²¹³ SCHMITZ: 1996.

²¹⁴ Vgl. EuGH, verbundene Rs. 188-190/80 (Frankreich u. a./Kommission), Slg. 1982, S. 2545 ff.

²¹⁵ Vergleichbar etwa der „Annex-Kompetenz“ des deutschen Verfassungsrecht, vgl. SCHWEITZER, HUMMER: 1996, Rn. 338.

²¹⁶ Zum Vertragslückenschließungsverfahren vgl. SCHMITZ: 1996, S. 44 ff.

Politikbereich, welcher grundsätzlich gleichberechtigt neben den anderen Bereichen steht, z. B. neben der Landwirtschaft, den Grundfreiheiten, der Verkehrspolitik und dem Verbraucherschutz. Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen aber, und dies unterscheidet diesen Belang von anderen, bei der Festlegung und Durchführung aller Politiken der Gemeinschaft berücksichtigt werden. Dieser Grundsatz, welcher dem Ziel des Umweltschutzes den Charakter einer Querschnittsmaterie zuweist, wurde als Art. 6 EG durch den Amsterdamer Vertrag eingefügt und fordert zwar keinen grundsätzlichen Vorrang des Umweltschutzes, aber immerhin eine Konformität der jeweiligen gemeinschaftlichen Politik mit der Umweltpolitik.²¹⁷

Der Europäische Rat von Luxemburg (Dezember 1997) hat die Kommission aufgefordert, eine Strategie zur Durchsetzung dieses Ziels vorzulegen. Die Kommission ist dieser Verpflichtung nachgekommen und wies in ihrer Stellungnahme²¹⁸ darauf hin, dass die Umweltbelange zwar grundsätzlich in alle Tätigkeiten der Gemeinschaftsorgane einzubeziehen und gemeinsame Strategien zu erarbeiten seien. Dieses Ziel lasse sich jedoch nur langfristig erreichen und sei bereits in der Agenda 2000²¹⁹ berücksichtigt. Vor allem werde der Umweltschutz bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Reform der Kohäsionspolitik und der Strategie der Erweiterung der Gemeinschaft durch die mittel- und osteuropäischen Länder berücksichtigt. Außerdem erfordere die Einhaltung der im Protokoll von Kyoto²²⁰ eingegangenen Verpflichtungen ein integriertes Konzept, welches eine Berücksichtigung der Umweltbelange in grundsätzlich allen Politikbereichen vorsehen müsse. Bei ihrer Gesamtbewertung des Ende 1999 ausgelaufenen 5. Aktionsprogramms, welches ebenfalls eine Einbeziehung von Umweltaspekten in alle Politikbereiche ausdrücklich verlangt, kommt die Kommission zum Schluss, dass der Umweltschutz zwar Fortschritte erzielt habe, dass es den Mitgliedsstaaten und den betroffenen Sektoren aber nicht wirklich gelungen sei, die Umweltbelange angemessen zu berücksichtigen oder sie in ihre eigene Politik einzubinden.²²¹

2.6.3 Tourismus und Fremdenverkehr

Eine gemeinschaftliche Politik im Bereich Tourismus ist nicht ausdrücklich vorgesehen. Hier ist deshalb zu untersuchen, inwieweit sich Maßnahmen, welche zur Durchsetzung von anderen Politikbereichen ergriffen wurden, im Sektor Tourismus auswirken. In Betracht kommt

²¹⁷ FRENZ: 1997, Rn. 183.

²¹⁸ KOM (98) 333 endg.

²¹⁹ KOM (97) 2000 endg.

²²⁰ Die Unterzeichnerstaaten haben sich dazu verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen für den Zeitraum von 2008 - 2012 zur Bekämpfung der globalen Erwärmung zu reduzieren. Dazu ist eine weltweite Strategie vor allem in den Schlüsselbereichen Verkehr, Energie, Landwirtschaft und Industrie erforderlich.

²²¹ Mitteilung - KOM (99) 543 endg.

dabei zunächst die umweltpolitische Handlungsermächtigung der Gemeinschaft, es werden aber auch Maßnahmen auf andere Ermächtigungsgrundlagen gestützt, welche zumindest als Nebenzweck auch den Schutz der Umwelt im Bereich von Tourismus und Fremdenverkehr zum Ziel haben.

2.6.3.1 Maßnahmen auf umweltschutzrechtlicher Grundlage

Grundsätzlich können alle Rechtsakte der Gemeinschaft mit umweltschützender Zielsetzung auch Auswirkungen für den Tourismus entwickeln. Dies gilt gerade im Bereich des Gewässerschutzes, z. B. kann die RL 98/83/EG über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch den Anbietern von touristischen Dienstleistungen erhebliche Investitionen abverlangen. Dasselbe gilt für die RL 91/271/EWG über die Behandlung von kommunalem Abwasser, welche von den Mitgliedsstaaten (langfristig) verlangt, alle Ortschaften mit mehr als 2.000 Einwohner mit öffentlichen Kanalisationen auszustatten und das gesammelte Abwasser einer ordnungsgemäßen Reinigung zu unterziehen. Von besonderer Bedeutung für Tourismus und Fremdenverkehr ist die Qualität von Badegewässern. Die RL 76/160/EWG regelt dies, indem sie von den Mitgliedsstaaten verlangt, Werte für die Verschmutzung von Badegewässern bestimmte Grenzwerte festzulegen. Teilweise ergeben sich diese Werte direkt aus dem Anhang zur Richtlinie und teils werden den Mitgliedsstaaten Spielräume eingeräumt. Dabei ist es grundsätzlich zulässig, strengere Werte festzulegen als in der Richtlinie vorgesehen.²²² Abweichungen sind in wenigen Fällen unter der Bedingung zulässig, dass eine geplante Gewässerbewirtschaftung Besserung der Gewässerqualität verspricht und dass die Volksgesundheit nicht gefährdet wird.

2.6.3.2 Maßnahmen auf Grund sonstiger Handlungsermächtigungen

Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt (Struktur- und Kohäsionspolitik)

Tourismus und Fremdenverkehr können eine gewichtige Rolle spielen, soweit es um die gemeinschaftliche Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und damit um die Förderung bestimmter Gebiete und Regionen geht, welche vorrangig von diesen wirtschaftlichen Branchen leben. Die Gemeinschaft hat es sich insbesondere zum Ziel gesetzt, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich des ländlichen Raums, zu verringern.²²³ Die Erfahrung lehrt, dass Tourismus und Fremdenverkehr vor allem in solchen Re-

²²² Bei Umweltschutzmaßnahmen ist eine Schutzverstärkung durch die Mitgliedsstaaten grundsätzlich unproblematisch (Art. 176 EG - nur Notifizierung erforderlich). Anders ist dies im Bereich der Binnenmarktpolitik (Art. 95 Abs. 4 bis 7 - Genehmigungsvorbehalt).

²²³ Art. 158 UAbs. 2 EG.

gionen ein vorrangiges Beschäftigungspotenzial darstellen, in denen sonstige Branchen, insbesondere das gesamte produzierende, industrielle Gewerbe, wenig Arbeitsplätze zur Verfügung stellen. Hier sei insbesondere an Regionen wie die Nord- und die Ostseeküste in Deutschland, die Bretagne in Frankreich oder, für die Gemeinschaft nach Beitritt Polens, die Masuren erinnert. Unter diesem Eindruck sind die zuständigen Organe der Gemeinschaft zur Zeit bemüht, eine europäische Tourismusstrategie zu entwickeln, da erwartet wird, dass in diesem Sektor europaweit im Laufe des nächsten Jahrzehnts zwischen 2,2 und 2,3 Mio. weiterer Arbeitsplätze entstehen können.²²⁴

Vorrangig zu berücksichtigendes Instrument sollen dabei die Strukturfonds sein, insbesondere der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).²²⁵ Der daneben bestehende Kohäsionsfonds trägt zu Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur in den vier Kohäsionsstaaten Griechenland, Irland, Portugal und Spanien bei (Art. 161 UAbs. 2 EG). Für die Strukturförderung in den Beitrittsländern kommen heute bereits Mittel aus den drei Förderfonds ISPA, PHARE und SAPARD in Betracht.²²⁶ Dabei ist ISPA²²⁷ als allgemeines strukturlitisches Instrument auf die Förderung von Maßnahmen im Bereich Umwelt und Verkehrsinfrastruktur ausgerichtet, wobei die Verkehrsinfrastruktur teilweise direkt Einfluss auf die Entwicklung bestimmter Regionen in touristischer Hinsicht haben kann. PHARE²²⁸ unterstützt auch Investitionen in den Schlüsselbereichen der Wirtschaft, um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu sichern und auszubauen.²²⁹ SAPARD schließlich dient unter anderem der Verwirklichung prioritärer Ziele und der Bewältigung spezifischer Probleme im Zusammenhang mit Maßnahmen der nachhaltigen Anpassung der Landwirtschaft und des ländlichen Bereichs.²³⁰

Bei der Verwirklichung der Ziele der Strukturförderung sollen, der Umweltquerschnittsklausel entsprechend, der Schutz der Umwelt und die Verbesserung der Umweltqualität berücksichtigt werden.²³¹ Bislang wird dies allerdings nur bei der Strukturplanung der heutigen Mit-

²²⁴ Vgl. die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 28.04.1999: „Das Beschäftigungspotenzial der Tourismuswirtschaft“ (KOM [99] 205 endg.).

²²⁵ Durch die VO (EG) Nr. 1260/99 werden die Tätigkeiten der vier verschiedenen Strukturfonds koordiniert.

²²⁶ Die drei Instrumente werden gemäß der VO (EG) Nr. 1266/1999 durch den PHARE-Verwaltungsausschuss untereinander und mit den Beitrittspartnerschaften koordiniert.

²²⁷ VO (EG) Nr. 1267/99.

²²⁸ VO (EWG) Nr. 3906/89, durch die VO (EG) Nr. 1266/99 von der Hilfe für Ungarn und Polen auf sämtliche zehn Bewerberländer ausgedehnt.

²²⁹ Beschluss der Kommission vom 13.10.1999 über Leitlinien für die Umsetzung des PHARE-Programms in den beitragswilligen Ländern für den Zeitraum 2000 bis 2006 in Anwendung des Art. 8 der VO (EWG) Nr. 3906/89 (SEK [99] 1596 endg.).

²³⁰ VO (EG) Nr. 1268/99.

²³¹ Vgl. Art. 1 der VO Nr. 1260/99 sowie deren fünften und sechsten Erwägungsgrund.

gliedsstaaten ausdrücklich gefordert. Bei der Förderung wird vor allem das Ziel verfolgt, die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft im Hinblick auf die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze zu verbessern. Schwerpunkte sollen dabei neben der Effizienz, Zugänglichkeit und Nachhaltigkeit der Verkehrsinfrastrukturen auch die Energieeffizienz einschließlich des Einsatzes erneuerbarer Energieträger, die Infrastruktur der Wasserversorgung und Abfallentsorgung und die Förderung der Umwelt sowie des Fremdenverkehrs sein.²³² Inwieweit diese Belange allerdings tatsächlich in den Konzepten der einzelnen Mitgliedsstaaten aufgegriffen werden, hängt von der Regierungspolitik jedes einzelnen Landes ab. Soweit einzelne Maßnahmen nicht gegen Rechtsakte der Gemeinschaft mit umweltpolitischer Zielsetzung verstoßen, ist nicht davon auszugehen, dass die Kommission ihre Genehmigung verweigern könnte. Es zeigt sich also, dass zwar bei der Gestaltung der Strukturförderpolitik der Gemeinschaft grundsätzlich die Berücksichtigung des Umweltschutzes und bei der Investitionsplanung die Rücksichtnahme auf die Umweltqualität verlangt wird. Da dies aber nicht weiter konkretisiert wird, ist keine größere umweltpolitische Steuerungswirkung zu erwarten.

Verkehrspolitik

In der Verkehrspolitik sind, neben vielen anderen Belangen, auch Umweltschutz und die Belange von Tourismus und Fremdenverkehr zu berücksichtigen. Die Gemeinschaft betreibt seit ihrer Gründung eine Verkehrspolitik, allerdings ist diese neben der Frage der Zulassung von Verkehrsunternehmen in anderen Mitgliedsstaaten vorrangig auf den Güterverkehr und den grenzüberschreitenden Personenverkehr²³³ ausgerichtet. Einen Sonderbereich stellt die Aufgabe der Schaffung transeuropäischer Netze dar (Art. 154 ff. EG), welche selbstverständlich gerade für den Tourismus von großer Bedeutung sind. Hier fällt besonders ins Gewicht, dass die meisten touristischen Reisen mit Kraftfahrzeugen durchgeführt werden. Beispielsweise reisten von den 87,8 Mio. nach Polen einreisenden Ausländern 83,1 Mio. auf dem Straßenweg ein.²³⁴ Auch im Sektor der Verkehrs-(netz-)politik gilt die Umweltquerschnittsklausel des Art. 6 EG, allerdings hat sie hier, wie auch bei der Strukturpolitik, keine spezialgesetzliche Ausprägung gefunden. Von größerer Bedeutung sind hier die Rechtsakte, welche sich auf die umweltpolitischen Ermächtigungsgrundlagen stützen.²³⁵

²³² Vgl. die Mitteilung der Kommission vom 01.07.1999 „Die Strukturfonds und ihre Koordinierung mit dem Kohäsionsfonds – Leitlinien für die Programme des Zeitraums 2000 – 2006“ (KOM [99] 344 endg.).

²³³ VO (EWG) Nr. 684/92 über den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen.

²³⁴ HAUPTAMT FÜR STATISTIK (Hrsg.): 1999, S. 214.

²³⁵ Vor allem sei hier auf die unten dargestellten Instrumente des Gebietsschutzes und der Umweltverträglichkeitsprüfung verwiesen.

2.6.4 Die gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik der Gemeinschaft

2.6.4.1 Wege für eine nachhaltige Landwirtschaft und Fischereipolitik

Anders als der Tourismus ist die Landwirtschaft ausdrücklich als Bereich der gemeinschaftlichen Politik ins Primärrecht aufgenommen worden. Die Gemeinschaft betreibt eine Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), welche sich auf die Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei bezieht. Kein anderer Bereich der EG-Politik sieht ein derart enges Geflecht von Eingriffen in die nationalen Handlungsspielräume der Mitgliedsstaaten vor wie die GAP, vor allem durch die Schaffung gemeinsamer Marktorganisationen wie der für Ackerkulturen, Kartoffelstärke, Getreide, Olivenöl, Hanf, Rindfleisch und viele andere Märkte.

Jedoch ist zu bedenken, dass auch nach den Änderungen durch den Amsterdamer Vertrag die Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaftspolitik nicht zu den ausdrücklichen primärrechtlichen Zielen der GAP (Art. 33 Abs. 1 EG) gehört und die Erfordernisse der Belange der natürlichen Umwelt zumindest nach dem Wortlaut der Ermächtigungsgrundlage nicht bei der Gestaltung der GAP zu berücksichtigen sind (Art. 33 Abs. 2 EG). Es gilt aber auch hier die erwähnte Querschnittsklausel, welche eine Berücksichtigung des Umweltschutzes in allen Politikbereichen verlangt. Dementsprechend sieht das 5. Umwelt-Aktionsprogramm vor, dass die Landwirtschaft einen der Schwerpunkte der Umweltpolitik der Gemeinschaft darzustellen habe. Schon in der Entschließung des Rates vom 01.02.1993²³⁶ hieß es, dass wegen der Zunahme der intensiven Bodennutzung, der Verwendung chemischer Düngemittel und der Produktion von Überschüssen eine umweltgerechte Reform der GAP und der Forstwirtschaft unerlässlich sei.

Im Rahmen des Agenda-2000-Prozesses kündigte die Kommission weitergehende Schritte an.²³⁷ Sie räumte ein, dass die starke Intensivierung der Landwirtschaft zu einem großen Teil auf die GAP mit ihren hohen Stützpreisen für landwirtschaftliche Erzeugnisse zurückzuführen sei, welche z. B. den verstärkten Einsatz von Düngemitteln und Pestiziden begünstigten. So sehe die Agrarstrategie der EU für die Zukunft einerseits gezielte Agrarumweltmaßnahmen vor, andererseits seien auch darüber hinausgehende direkte Zahlungen an Landwirte für die Einhaltung von Umweltschutzauflagen zulässig.

²³⁶ Amtsblatt C 138 vom 17.05.1993.

²³⁷ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 27.01.1999 über Wege für eine nachhaltige Landwirtschaft (KOM [99] 22 endg.).

Für den Bereich der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) wies die Kommission darauf hin, dass anlässlich einer Sitzung zwischen Ministern der Nordsee-Anrainerstaaten und Vertretern der Gemeinschaft in Bergen (1997) ein Konzept erarbeitet worden sei, welches auch das Vorsorgeprinzip mit einbeziehe.²³⁸ Die Strategie der zukünftigen GFP müsse darin bestehen, zunächst den fischereilichen Druck zu senken, indem ein besseres Gleichgewicht zwischen den verfügbaren Ressourcen und den Fangkapazitäten gewährleistet werde, weiterhin seien direkte Umweltschutzmaßnahmen zu ergreifen, z. B. durch die Verbesserung der Selektivität der Fangmethoden und unmittelbare Schutzbestimmungen. Flankierend werde geplant, ein integriertes Küstenmanagement zu betreiben, verstärkte Maßnahmen zur Berufsbildung, Information und Konsultation zu ergreifen und außerdem die Forschung zu intensivieren.

Schließlich ist die Land-, Forst und Fischereiwirtschaft beschäftigungspolitisch gesehen ein Wirtschaftszweig, der im ländlichen Raum genauso wie Tourismus und Fremdenverkehr von strukturpolitischer Bedeutung ist. Diesbezüglich ist auf die bereits oben dargestellten Erwägungen zur Durchführung der Strukturförderpolitik der Gemeinschaft hinzuweisen. Auch bei der Strukturförderung für die Landwirtschaft sind Umweltschutzbelange zwar grundsätzlich zu berücksichtigen, die nähere Konkretisierung erfolgt aber erst auf der Ebene der einzelnen Maßnahme und es werden auf diese Weise sehr weite Handlungsspielräume eröffnet.

2.6.4.2 Spezifisch agrarpolitische Maßnahmen

Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln

Die RL 91/414/EWG über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln ist auf die Ermächtigungsgrundlage zur GAP gestützt. In den Erwägungsgründen erkennt der Rat an, dass Pflanzenschutzmittel nicht nur nützliche Auswirkungen auf die Pflanzenerzeugung, sondern auch Risiken und Gefahren für den Menschen, die Tiere und die Umwelt mit sich bringen, insbesondere dann, wenn sie ungeprüft und ohne amtliche Zulassung in den Verkehr gebracht und unsachgemäß angewendet werden. Da die meisten Mitgliedsstaaten deshalb Vorschriften über die Zulassung und Anwendung von Pflanzenschutzmitteln erlassen haben, diese aber teilweise erheblich voneinander abweichen, werden Handelshemmnisse sowohl für die Schutzmittel, als auch für die produzierten Agrarprodukte erzeugt, die es durch die Richtlinie abzubauen gelte. Nebenzweck der Richtlinie ist es neben vielen anderen Erwägungen auch,

²³⁸ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 14.07.1999 über die Bestandsbewirtschaftung und den Schutz der Meeresumwelt (KOM [99] 363 endg.)

überflüssige Tierversuche zu verhindern.²³⁹ Diese stellt also ein gutes Beispiel der Integration von Umweltschutzbelangen in die Landwirtschaftspolitik dar.

Die Mitgliedsstaaten haben nach der genannten Richtlinie dafür Sorge zu tragen, dass nur solche Pflanzenschutzmittel in den Verkehr gebracht bzw. angewendet werden, die amtlich zugelassen sind. Die Anwendung muss unter Berücksichtigung der guten landwirtschaftlichen Pflanzenschutzpraxis und des integrierten Pflanzenschutzes sachgemäß erfolgen. Der Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier sowie der Umwelt soll gegenüber dem Ziel der Produktionsverbesserung bei der Pflanzenerzeugung vorrangig sein. Zentrales Instrument der Richtlinie ist eine grundsätzlich abschließende Liste von Wirkstoffen, die in den Pflanzenschutzmitteln enthalten sein dürfen. Ist ein Pflanzenschutzmittel in einem Mitgliedsstaat zum Verkehr zugelassen, darf ein anderer die Zulassung grundsätzlich nicht verweigern.

Direktstützungsregelungen zugunsten der Landwirte

Die oben erwähnten gemeinsamen Marktorganisationen für bestimmte Agrarmärkte sehen neben Preisfestsetzungen und Interventionen auch Direktzahlungen (Beihilfen) an die Landwirte vor. Eine besondere VO des Rates sieht vor, dass Beihilfezahlungen an solche Landwirte zu gewähren sind, die sich zu bestimmten umweltfreundlicheren Produktionsmethoden oder zu Flächenstilllegungen verpflichten.²⁴⁰ Den Landwirten, welche sich für mindestens fünf Jahre zu umweltgerechteren Produktionsmethoden oder für mindestens 20 Jahre zu Flächenstilllegungen verpflichten, sollen jährliche Prämien je Hektar der betroffenen Fläche gezahlt werden.

Daneben soll durch die VO (EG) Nr. 1259/99 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik sichergestellt werden, dass die Mitgliedsstaaten bei der Gewährung von Direktzahlungen an Landwirte auch den Belangen der Umwelt Rechnung tragen. Vor allem ist hier zu betonen, dass die Gewährung von EU-Beihilfen durch diese VO nicht verbindlich an die Durchführung von Agrarumweltmaßnahmen und die Einhaltung von Umweltauflagen geknüpft wird,²⁴¹ sondern dass lediglich den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit eingeräumt wird, bei der Umsetzung ihrer Subventionspolitik die Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen. Inwieweit jeder einzelne Mitgliedsstaat davon Gebrauch macht, bleibt ihm selbst überlassen. Der Anreiz dazu wird dadurch ver-

²³⁹ Die RL verfolgt diesbezüglich dieselbe Schutzrichtung wie die RL 86/609/EWG zur Annäherung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere.

²⁴⁰ VO (EWG) Nr. 2078/92 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren.

²⁴¹ Dafür gilt die oben erwähnte VO (EWG) Nr. 2078/92.

stärkt, dass die den umweltschädlich agierenden Landwirten vorenthaltenen bzw. gekürzten EU-Beihilfen nicht verfallen und damit eventuell in andere Mitgliedsstaaten wandern, sondern dem betroffenen Mitgliedsstaat für die Durchführung der EU-Strukturförderung weiterhin zur Verfügung stehen.

Ökologischer Landbau

Die bisher genannten Regelungen betrafen die allgemeine, sog. „konventionelle“ Landwirtschaft. In den letzten Jahren hat sich aber innerhalb der EU ein bestimmtes Marktsegment von Verbrauchern entwickelt, welches gezielt Agrarprodukte nachfragt, welche mit darüber hinausgehenden, sog. „ökologischen“ Produktionsverfahren erzeugt wurden. Damit geht es den betreffenden Verbrauchern einerseits um den Schutz ihrer eigenen Gesundheit beim Verzehr der Lebensmittel, andererseits aber auch um den Schutz der natürlichen Umwelt vor den Folgen der auf höchstem Niveau intensivierten Landwirtschaft.

Die VO (EWG) Nr. 2092/91 über den ökologischen Landbau nennt bestimmte Verfahren und Praktiken, welche für diese Produktionsweise charakteristisch sein sollen. Insbesondere geht es dabei auch um die Vermeidung des Einsatzes umweltschädlicher Pflanzenschutzmittel, Düngemittel und Bodenverbesserer sowie von intensiver Bodenverdichtung. In der Kennzeichnung und Werbung für Agrarprodukte darf nur dann auf den ökologischen Landbau Bezug genommen werden, wenn das Produkt wirklich den festgelegten Maßstäben entsprechend erzeugt wurde. Dabei ist auch ein umfassendes Kontrollsystem vorgesehen. Es handelt sich also bei dieser VO um eine Regelung im Schnittbereich von Agrar-, Umwelt- und vor allem auch Wettbewerbspolitik. Die polnische Regierung hat am 28.04.2000 ein Gesetz ins Parlament eingebracht, welches die Geltung der VO für die Zeit nach dem Beitritt Polens bereits heute vorbereiten und die Standards für ökologischen Landbau in Polen als Maßnahme der Wettbewerbspolitik verbindlich festlegen soll.²⁴² Wegen des sehr hoch vermuteten Marktpotenzials und der Tatsache, dass auf Grund der besonderen Struktur der polnischen Landwirtschaft Pflanzenschutz- und Düngemittel von geringerer Umweltschädlichkeit als in den westlichen Ländern eingesetzt werden und die Landwirtschaft weniger intensiv betrieben wird, erhoffen sich Regierung und Umweltausschuss des Parlaments gute Chancen der polnischen ökologischen Landwirtschaft im erweiterten Binnenmarkt.²⁴³

²⁴² Entwurf eines Gesetzes über ökologische Landwirtschaft, Sejm-Ds. III-1894.

²⁴³ Debatte im Sejm anlässlich der ersten Lesung des Entwurfs am 09.06.2000 (in: Prawo i Środowisko Nr. 3 [23]/00, S. 7).

2.6.4.3 Maßnahmen der Umweltpolitik mit Bezug zur Landwirtschaft

Gewässerschutz

Die RL 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen betrifft zwar den Sektor Landwirtschaft, wurde aber auf die umweltpolitische Handlungsermächtigung der Gemeinschaft gestützt. Intensive landwirtschaftliche Produktionsmethoden ohne kontrollierte, effizienzorientierte Dosierung von natürlichen und mineralischen Düngemitteln bei erhöhtem Einsatz chemischer Düngemittel und verdichteter Viehbestand auf kleineren Flächen sowie die Zunahme der nicht flächengebundenen Tierhaltung (Hühner, Schweine) in bereits gesättigten Gebieten werden für eine immer stärkere Nitratbelastung der Gewässer der Gemeinschaft verantwortlich gemacht. Dieser Entwicklung sollte durch den Erlass der Nitratrichtlinie entgegen gesteuert werden. Sie verlangt von den Mitgliedsstaaten, einerseits die von der Verschmutzung betroffenen Gebiete und andererseits die gefährdeten Gebiete, welche zur Verschmutzung beitragen, festzulegen. Außerdem haben die Mitgliedsstaaten Regeln der guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft festzulegen, welche von den Landwirten grundsätzlich auf freiwilliger Basis angewendet werden sollen. In den festgesetzten gefährdeten Gebieten gelten diese Regeln aber verbindlich, darüber hinaus haben die Mitgliedsstaaten hier Maßnahmen zur Begrenzung des Einsatzes von Stickstoffdünger vorzunehmen und verbindliche Grenzwerte für das Ausbringen von tierischem Dünger festzulegen. Soweit diese Aktionsprogramme das gesamte Staatsgebiet erfassen, kann von der Ausweisung gefährdeter Gebiete abgesehen werden.²⁴⁴ Das seit kurzem geltende polnische Gesetz über Düngung und Düngemittel macht ebenfalls von dieser Möglichkeit Gebrauch und legt Regeln der guten landwirtschaftlichen Praxis für ganz Polen verbindlich fest.²⁴⁵

Bedeutung für die Landwirtschaft wird sicher auch die jüngst erlassene Wasserrahmenrichtlinie entfalten.²⁴⁶ Sie verlangt von den Mitgliedsstaaten, eine auf das jeweilige Einzugsgebiet bezogene Gewässerbewirtschaftung durchzuführen. Allerdings ist diese RL nicht emissionsbezogen, dass heißt, es werden keine weiteren, z. B. über die genannte Nitratrichtlinie hinausgehenden, Grenzwerte verlangt. Sie setzt vielmehr gemeinsame Umweltqualitätsnormen in Bezug auf bestimmte Schadstoffe fest, welche im Oberflächensüßwasser, Ästuaren und Küstengewässern sowie im Grundwasser einzuhalten sind. Sobald eine Überschreitung festgestellt wird, müssen Maßnahmenprogramme eingeleitet werden, welche sicher auch die Landwirtschaft betreffen werden, indem z. B. zum Schutz der Gewässer des Einzugsgebiets ver-

²⁴⁴ So in Dänemark, Deutschland, Luxemburg, Niederlande und Österreich (Bericht - KOM [97] 473 endg.).

²⁴⁵ Gesetz vom 26.07.2000 (Dz. U. Nr. 89, Pos. 991).

²⁴⁶ RL 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. Vertiefend: REINHARDT: 2001, S. 145.

bindliche Vorgaben für die landwirtschaftliche Flächenbewirtschaftung oder Viehhaltung getroffen werden.

Gentechnikrecht

Für die moderne Landwirtschaft ist auch der Einsatz gentechnisch veränderter Pflanzen bzw. veränderten Saatgutes von Bedeutung.²⁴⁷ Die Richtlinie 90/220/EWG über das absichtliche Freisetzen von gentechnisch veränderten Organismen in die Umwelt verlangt, dass die Freisetzung und das Inverkehrbringen solcher Organismen nur nach staatlicher Genehmigung mit einer vorangegangenen Risikobewertung und Umweltfolgenabschätzung erfolgen darf. Von größerer Bedeutung für die Landwirtschaft dürfte hier die Verwendung von bereits in Verkehr gebrachten Produkten, z. B. Saatgut mit bestimmten schädlings- oder biozidresistenten Eigenschaften sein.²⁴⁸ Die Genehmigung für das Inverkehrbringen wird in einem aufwendigen Verfahren erteilt, welches ein Konsultationsverfahren unter Beteiligung der Kommission und allen Mitgliedsstaaten beinhaltet. Die Zulassung erfolgt dann für das gesamte Gebiet der Gemeinschaft, deshalb wurde diese RL auch nicht auf die Handlungsermächtigung zur Regelung des Umweltschutzes gestützt, sondern zur Harmonisierung im Rahmen der Binnenmarktpolitik (Art. 95 EG, damals Art. 100 a EGV a. F.) erlassen.²⁴⁹

Ein weiterer Rechtsakt im Bereich Biotechnologie ist die sog. „Novel-Food-Verordnung“²⁵⁰, die nicht auf die Produktionsverfahren und das Saatgut, sondern auf die Vermarktung der erzeugten Produkte abzielt. Sie betrifft gentechnisch veränderte Organismen enthaltende oder aus solchen bestehende Lebensmittel und verlangt sicherzustellen, dass von diesen weder eine (Gesundheits-) Gefahr noch die Gefahr der Verwirrung der Verbraucher ausgehen kann. Außerdem muss gewährleistet werden, dass bei „normalem Verzehr“ keine „Ernährungsmängel“ drohen. Der Zulassung dieser Lebensmittel geht auch hier ein Konsultationsverfahren voraus, welches zur gemeinschaftsweiten Zulassung der Lebensmittel zum Verkehr führt. Schließlich muss das Lebensmittel bei der Vermarktung als gentechnisch verändert gekennzeichnet und angegeben werden, ob die Zusammensetzung, z. B. der Nähr- und sonstigen Inhaltsstoffe, von der sonst üblichen abweicht. Die VO hat deshalb zu einigen, vor allem ethisch und umweltschützerisch motivierten, Protesten geführt, weil der Kennzeichnungspflicht solche Lebensmittel nicht unterliegen, bei deren Herstellung die Gentechnik irgendwann eine Rolle gespielt hat, die aber selbst nicht verändert sind und auch keine veränderten Bestandteile enthalten.

²⁴⁷ Der Einsatz gentechnisch veränderter Tiere erfolgt, soweit ersichtlich, noch nicht in erheblichem Umfang.

²⁴⁸ Zum Beispiel wurden gentechnisch veränderte Sojabohnen durch die Entscheidung 96/281 und Hydraraps durch die Entscheidung 96/158 zum Verkehr in der gesamten Gemeinschaft zugelassen.

²⁴⁹ Zur Zeit ist eine Änderung der RL geplant (KOM [98] 85 endg.).

²⁵⁰ Vom 27.01.1997, ABl. L 43, S. 1.

Dies betrifft z. B. gentechnisch veränderte Hefe bei der Bierproduktion und manipuliertes Saatgut. Oft werden bei der Vermarktung auch gentechnisch verändertes und konventionelles Saatgut gemischt, insbesondere wenn es aus Staaten stammt, in welchen das europäische Gentechnikrecht nicht gilt, z. B. aus den USA. Da es sich um eine in allen Mitgliedsstaaten unmittelbar geltende Binnenmarktregelung handelt, sind strengere Anforderungen einzelner Mitgliedsstaaten an die Kennzeichnung grundsätzlich ohnehin nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich und würden zudem auch gegen die Warenverkehrsfreiheit verstoßen (Art. 28 EG).

2.6.5 Umweltverträglichkeitsprüfung

Ein Instrument mit ausschließlich umweltpolitischer Zielsetzung, welches sowohl den Tourismus wie auch die Landwirtschaft betreffen kann, stellt die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-RL) dar.²⁵¹ Die RL verlangt, dass bestimmte Vorhaben nur zugelassen werden dürfen, wenn vorher eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt wurde. Soweit raumbedeutsame Pläne aufgestellt werden, und dies kann eine erhebliche Bedeutung für Landwirtschaft und Tourismus haben, wird deren Verfahren nach Inkrafttreten der geplanten RL über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme²⁵² einem ähnlichen Verfahren unterworfen.

2.6.5.1 Anwendungsbereich

Die UVP-RL ist auf alle Vorhaben anzuwenden, welche möglicherweise erhebliche Umweltauswirkungen haben können. Einzelne Projekte sind in ihren Anhängen I und II aufgezählt, wobei die in Anhang I erwähnten immer einer UVP zu unterwerfen sind, die in Anhang II nur nach Maßgabe von Entscheidungen der Mitgliedsstaaten, welche hier bestimmte Kriterien bzw. Schwellenwerte für diese Vorhaben festzulegen haben. In Anhang I sind z. B. Fernverkehrsstraßen und Flugplätze erwähnt, welche für den Fremdenverkehr von Bedeutung sein können. Anhang II nennt unter anderem Betriebe mit Stallplätzen für Geflügel und Schweine und den Bau von nicht unter Anhang I fallenden Straßen und Flugplätzen. Auch die Errichtung von Feriendörfern, Hotelkomplexen und sonstigen großen Einrichtungen für die Ferien- und Fremdenbeherbergung werden in Anhang II genannt.

²⁵¹ RL 83/337/EWG, welche durch die RL 97/11/EG erheblich geändert wurde. Die Umsetzung der Änderungsrichtlinie in Deutschland ist bisher nicht erfolgt und durch das sog. Artikelgesetz geplant (Entwurf vom 30.06.2000, vgl. MENGEL: 2001, S. 53).

²⁵² Vorschlag der Kommission - KOM (96) 511 endg.; letzter geänderter Vorschlag - KOM (2000) 636 endg.

2.6.5.2 Regelungsgehalt der UVP-RL

Die UVP identifiziert, beschreibt und bewertet die Auswirkungen des Projektes auf die Schutzgüter: (1) Mensch, Fauna und Flora, (2) Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, (3) Sachgüter und das kulturelle Erbe einschließlich der Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren. Auf welcher Verfahrensstufe die Prüfung erfolgt, gibt die UVP-RL dabei grundsätzlich nicht vor.²⁵³ Wesentliches Merkmal der UVP-RL ist, dass keine inhaltlichen Anforderungen an die Genehmigungsentscheidung selbst gestellt werden, indem sie z. B. Vorgaben für eine Rangordnung zwischen den Zielen des Vorhabens und den genannten Schutzgütern machen würde. Zwingend gefordert wird aber, dass die ermittelten und bewerteten Umweltauswirkungen bei der Zulassungsentscheidung berücksichtigt werden. Fällt die Entscheidung zugunsten des Vorhabens aus, ist z. B. zu begründen, weshalb hier eine Beeinträchtigung der Schutzgüter vertretbar erscheint. So wird eigentlich auch eine Alternativenprüfung hinsichtlich Standort sowie Art und Weise der Produktion verlangt²⁵⁴, welche jedoch mindestens dort zu rechtlichen Problemen führt, wo eine rechtlich gebundene Entscheidung vorgesehen ist.²⁵⁵

2.6.5.3 Prozedurale Absicherung

Zwar verpflichtet die UVP-RL nur zur Berücksichtigung der Auswirkungen eines Vorhabens auf die Schutzgüter. Damit die Ermittlung und Bewertung aber auf einer nachvollziehbaren und vergleichbaren Grundlage verläuft, sieht sie verschiedene Verfahrensschritte vor, welche die eigentliche Bedeutung der UVP-RL prägen. Zunächst ist geregelt, welche Unterlagen der Projektträger bei der Zulassungsbehörde einzureichen hat. Die Behörden, deren umweltbezogener Aufgabenbereich durch das Vorhaben betroffen sein könnte, müssen die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Projekt und zu den Angaben des Vorhabenträgers erhalten. Auch die Öffentlichkeit muss unterrichtet und angehört werden, ggf. auch die zuständigen Stellen angrenzender Staaten. Schließlich muss die Entscheidung über die UVP der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.²⁵⁶

²⁵³ FRENZ: 1997, Rn. 419 ff.

²⁵⁴ So z. B. HOPPE, PÜCHEL: DVBI 1988, S. 1.

²⁵⁵ Das BVerwG verneint die Pflicht zur Alternativenprüfung sogar bei Planfeststellungen mit einem Abwägungsspielraum (Urteil vom 14.05.1996, DÖV 1996, 916=DVBI 1997, S. 48).

²⁵⁶ Dies muss wohl nach der Änderungsrichtlinie 97/11/EG grundsätzlich durch öffentliche Bekanntgabe erfolgen.

2.6.6 Naturschutzrechtlicher Gebietsschutz

Das seit 1979 bestehende System des Vogelschutzes (Vogelschutzrichtlinie - VS-RL)²⁵⁷ wurde 1992 durch die RL 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie - FFH-RL) erheblich erweitert und modifiziert. Die Vernichtung natürlicher Lebensräume auf Grund wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung hat zu einer Verringerung der Artenvielfalt von erheblichen Ausmaßen geführt. Nicht zuletzt können für diese Entwicklung die Landwirtschaft und die Siedlungspolitik, und mit letzterer auch Tourismus und Fremdenverkehr, verantwortlich gemacht werden. Der Problematik soll gemeinschaftsrechtlich durch ein als „kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete“ bezeichnetes Biotopverbundsystem mit dem Namen Natura 2000 begegnet werden. Ihre besondere Wirkung entfalten die VS-RL und die FFH-RL dadurch, dass sie inhaltliche Vorgaben machen, nach deren Maßgabe den Mitgliedsstaaten nur ein mehr oder weniger großer Beurteilungs- bzw. Entscheidungsspielraum²⁵⁸ bei der Festlegung von Schutzgebieten verbleibt.²⁵⁹ Das Netz Natura 2000 soll neben den originären FFH-Gebieten auch die bereits ausgewiesenen Vogelschutzgebiete umfassen.

2.6.6.1 Besondere Schutzgebiete nach der Vogelschutzrichtlinie

Neben allgemeinen Schutzmaßnahmen sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, für die im Anhang zur VS-RL aufgeführten Vogelarten besondere Schutzvorkehrungen zu ergreifen. Insbesondere müssen sie die zur Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten erklären. Die Entscheidung, ein Schutzgebiet einzurichten, steht damit nicht mehr zur Disposition des Mitgliedsstaates, sobald aus naturschutzfachlichen Gründen festgestellt wird, dass ein Gebiet zu den zahlen- und flächenmäßigsten geeignetsten zur Erhaltung einer Vogelart besteht. Damit sind freilich nicht alle Brut-, Rast- und Überwinterungsgebiete der zu schützenden Arten sofort zu Schutzgebieten zu erklären. Ausreichend, aber auch erforderlich ist es, die geeignetsten auszuwählen.²⁶⁰ Entscheidend ist dabei, dass grundsätzlich eine Abwägung mit anderen Belangen, wozu nach der VS-RL auch wirtschaftliche und freizeitbedingte Erfordernisse gehören, nicht stattfinden darf. Nur in wenigen Ausnahmefällen, in denen überragend gewichtige Gemeinwohlbelange dies zwingend erfordern, ist eine Relativierung der Schutzauswahl zulässig. Im Leybucht-Urteil stellte der EuGH fest,

²⁵⁷ RL 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

²⁵⁸ Die Terminologie des EuGH ist hier wechselnd: EuGH, Slg. 1993, I-4221 (Santofia) und EuGH, Slg. 1991, I-883 (Leybucht).

²⁵⁹ Art. 4 Abs. 1 VS-RL und Art. 4 FFH-RL.

²⁶⁰ In diesem Sinne zur FFH-RL: BVerwG, Beschluss vom 24.08.2000, NVwZ 2001, S. 92 (Monbijou).

dass die Verkleinerung eines Vogelschutzgebietes zulässig sein soll, wenn damit gleichzeitig positive Verbesserungen für den Schutz der Vogelarten einher gehen.²⁶¹

Sobald die ornithologischen Voraussetzungen für ein Vogelschutzgebiet vorliegen, ist der Mitgliedsstaat grundsätzlich zur Unterschutzstellung verpflichtet. Diese Pflicht kann sich im Einzelfall derart verdichten, dass sich der Entscheidungsspielraum auf Null reduziert und von einem faktischen Vogelschutzgebiet gesprochen wird. Diese vom EuGH im sog. *Santoña-Urteil*²⁶² entwickelte Rechtsprechung zielt dahin, dass aus der Tatsache, dass ein Mitgliedsstaat die Schutzgebietsausweisung pflichtwidrig unterlassen hat, weder für den Mitgliedsstaat noch für einzelne Bürger Vorteile resultieren dürfen.²⁶³

2.6.6.2 Anwendungsbereich und Wirkungsweise der FFH-Richtlinie

Die FFH-RL erweitert den Schutz durch die VS-RL erheblich. Einerseits werden ausdrücklich bestimmte Lebensraumtypen genannt, z. B. Salzwiesen im Binnenland, kalkreiche Niedermoore, Schlucht- und Moorwälder, andererseits werden Arten aufgezählt, deren Habitate zu schützen sind.²⁶⁴ Auch hier handelt es sich also nicht um ausdrücklichen Artenschutz, sondern um Gebietsschutzmaßnahmen.²⁶⁵ Hinsichtlich der Schutzintensität wird zwischen natürlichen Lebensräumen bzw. Arten von gemeinschaftlichem Interesse und prioritären natürlichen Lebensraumtypen bzw. Arten differenziert.²⁶⁶ In einem dreistufigen Verfahren soll eine Gemeinschaftsliste erstellt werden, welche den Mitgliedsstaaten zwingend die schnellstmöglich nach Aufnahme in die Liste, spätestens aber bis zum 04.06.2004 unter Schutz zu stellenden Gebiete vorgibt. In einem ersten Schritt haben die Mitgliedsstaaten sog. nationale Gebietslisten vorzulegen, auf deren Grundlage in einem zweiten Schritt die Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedsstaaten den Entwurf einer Liste der Gebiete erarbeitet, denen eine gemeinschaftliche Bedeutung beizumessen ist. Dieser Entwurf wird in einem dritten Schritt unter Beteiligung des vorwiegend aus Vertretern der Mitgliedsstaaten gebildeten Habitatausschusses als endgültige Gemeinschaftsliste verabschiedet. Der Termin zur Erstellung der Gemeinschaftsliste (1998) ist bereits lange abgelaufen, es haben bisher nicht alle Mitgliedsstaaten die nationalen Listen nach Brüssel gemeldet.

²⁶¹ EuGH, Slg. 1991, I-883.

²⁶² EuGH, Slg. 1993, I-4221.

²⁶³ Die spanischen Behörden hatten hier zwar ein Schutzgebiet festgesetzt, wegen der geplanten Straße von Arganos nach Santoña allerdings ein 40 ha großes Gebiet, welches aus ornithologischen Gründen von hoher Bedeutung war, davon ausgespart.

²⁶⁴ Es handelt sich hier um den typischen Lebensraum (Habitat = „Adresse“) einer bestimmten Art. (dtv-Atlas zur Ökologie, 3. Auflage 1994, S. 57).

²⁶⁵ Die FFH-RL enthält zwar auch Vorschriften über den Artenschutz (Art. 12 ff.), allerdings sind diese weniger einschneidend.

²⁶⁶ Die prioritären Lebensraumtypen bzw. Arten sind in den Anhängen durch Sternchen gekennzeichnet.

Von großer Bedeutung ist der Streit, ob es analog zur dargestellten Santoña-Rechtsprechung des EuGH auch faktische FFH-Gebiete geben kann, in welchen Maßnahmen, die zu einer Beeinträchtigung der materiell zu schützenden Lebensräume führen können, auch ohne förmliche Unterschutzstellung verboten wären. Zumindest in Bezug auf prioritäre Lebensräume bzw. Habitate prioritärer Arten hat das BVerwG dies für Deutschland anerkannt, soweit Gebiete nach fachlichen Gesichtspunkten unter Schutz zu stellen wären, vom Mitgliedsstaat aber nicht gemeldet wurden.²⁶⁷ Der insofern von der VS-RL abweichende Wortlaut der FFH-RL, der nämlich nicht auf die materiellen Vorgaben für die Unterschutzstellung, sondern auf die Aufnahme in die Liste von Gebieten gemeinschaftsrechtlicher Bedeutung abstellt, legt dies nicht unbedingt nahe.²⁶⁸ Für Gebiete, welche gemäß den Kriterien der VS-RL als Vogelschutzgebiete hätten ausgewiesen werden müssen, aber gemeinschaftsrechtlich nicht ausgewiesen wurden, hat der EuGH inzwischen entschieden, dass auf diese weiterhin das insofern strengere Regime der VS-RL anzuwenden ist.²⁶⁹

2.6.6.3 Reservatsmanagement und Schutzregime in den besondere Schutzgebieten

Nach der VS-RL zu schützende Gebiete

Gebiete, welche nur nach der VS-RL zu schützen sind, unterliegen allein auf Grund ihrer ornithologischen Bedeutung dem Verbot der Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie der Belästigung der Vögel (Art. 4 Abs. 4 S. 1 VS-RL). Ausnahmen dürfen, wie anhand der Leybucht-Entscheidung dargestellt, nur zugunsten überragender Gemeinwohlinteressen zugelassen werden. Erst wenn das Gebiet als FFH-Gebiet gemeldet ist, darf von den weitergehenden Ausnahmemöglichkeiten der Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL Gebrauch gemacht werden (Art. 7 FFH-RL). Im übrigen unterliegt die Umsetzung der Verbote der VS-RL aber einem bestimmten Entscheidungsspielraum der Mitgliedsstaaten, da nur das Ergebnis vorgegeben wird. Um den Schutz der außerhalb der Schutzgebiete liegenden Lebensräume müssen sich die Mitgliedsstaaten lediglich bemühen (Art. 4 Abs. 1 S. 2 VS-RL).

Nach der FFH-RL zu schützende Gebiete

Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, innerhalb der zu schützenden FFH-Gebiete ein umfassendes Gebietsmanagement zu betreiben, welches in der FFH-RL nur als die „nötigen Erhal-

²⁶⁷ Die Entscheidung im Eilverfahren (NuR 1998, S. 261) wurde allerdings in der Hauptsache nicht bestätigt (NVwZ 1998, S. 961), da das betreffende Gebiet, die Wakenitz-Niederung in Schleswig-Holstein, inzwischen als Gebiet von gemeinschaftsrechtlicher Bedeutung gemeldet wurde.

²⁶⁸ In diesem Sinne GELLERMANN: 2000, 1998, S. 92 ff.; FRENZ: 1997, Rn. 396.

²⁶⁹ Urteil des EuGH vom 07.12.2000 (Rs. C-374/98). Die Kommission hatte sich demgegenüber für die Anwendung der weitere Ausnahmen zulassenden Regelungen von Art. 6 Abs. 2 - 4 FFH-RL ausgesprochen (Interpretationshilfe zur FFH-RL, Entwurf 1999, S. 11 f.).

tungsmaßnahmen“ beschrieben wird (Art. 6 Abs. 1). Weitergehend ist die Verpflichtung, Verschlechterungen der Lebensräume und Störungen, welche sich auf die Schutzzwecke der RL als erheblich auswirken können, zu verhindern (Art. 6 Abs. 2). Dabei fällt zum einen auf, dass Verschlechterungen, und damit sind sowohl anthropogene wie natürliche gemeint, auch verboten sein sollen, wenn sie unerheblich sind, und zum zweiten beschränken sich die Maßnahmen nicht auf solche in den Schutzgebieten, wie es die VS-RL vorsah.

Besonderes Augenmerk richtet die FFH-RL auf die Verwirklichung von Plänen und Projekten (Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL). Es soll dabei der Projektbegriff der UVP-RL gelten, allerdings nicht auf die in deren Anhang erwähnten beschränkt. Als Projekte im Sinne der FFH-RL gelten damit auch die Errichtung von Parkplätzen, der land- und forstwirtschaftliche Wegebau und Flächenumwidmungen, wie sie namentlich im landwirtschaftlichen Bereich immer wieder vorkommen.²⁷⁰ Als Pläne sind alle raumbedeutsamen Planungen anzusehen, gleichgültig ob sie lediglich innenverbindlich sind.²⁷¹

Pläne und Projekte, welche nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Gebietsmanagement stehen, müssen daraufhin überprüft werden, ob sie mit den Erhaltungszielen des Schutzgebietes vereinbar sind. Diese Verträglichkeitsprüfung ist eine erheblich andere als die Umweltverträglichkeitsprüfung nach der UVP-RL. Kommt die Prüfung zu den Ergebnis, dass die Verwirklichung des Plans bzw. des Projekts mit den Schutz- bzw. Erhaltungszielen des Schutzgebietes unvereinbar ist, darf grundsätzlich keine Zulassung erfolgen. Ist eine Alternative nicht ersichtlich und sprechen „zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ für den Plan bzw. das Projekt, so darf eine Zulassung unter der Bedingung erfolgen, dass der Mitgliedsstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zum Schutz der globalen Kohärenz des Netzes Natura 2000 ergreift. Das Regime der FFH-RL ist damit insofern milder als das der VS-RL, dass überhaupt Ausnahmen vom strikten Schutz möglich sind. Strenger werden die Anforderungen allerdings, wenn Gebiete mit prioritären Lebensräumen bzw. Habitaten prioritärer Arten betroffen sind. Hier darf eine Zulassung nur erfolgen, wenn dafür Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit oder günstige Auswirkungen für die Umwelt sprechen. Andere „zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ dürfen nur dann den Eingriff rechtfertigen, wenn vorher eine Stellungnahme der Kommission eingeholt wurde. Welche Bedeutung diese Stellungnah-

²⁷⁰ GELLERMANN: 2000, S. 58.

²⁷¹ JARASS: 2000, S. 183.

me hat, ob sie nur von formaler Bedeutung ist oder den Gebieten mit prioritären Lebensräumen vielleicht doch ein höheres Schutzniveau vermitteln soll, ist allerdings umstritten.²⁷²

2.6.7 Zusammenfassender Ausblick

Die Darstellung hat gezeigt, dass die gemeinschaftliche Politik spätestens seit Inkrafttreten des Art. 5 EG, welcher den Umweltschutz zu einem in allen Politikbereichen zu berücksichtigenden Querschnittsbelang erklärt, darauf abzielt, die Erfordernisse des Umweltschutzes wenigstens in allen Politikbereichen anzuerkennen. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zwingt die Gemeinschaft aber dazu, bei jedem Rechtsakt eindeutig zu entscheiden, welchem Politikziel im einzelnen gedient werden soll. Auf der Hand liegt, dass dabei die Maßnahmen, welche auf die umweltpolitische Handlungsermächtigung gestützt werden, die größten umweltpolitischen Erfolge bringen, auch wenn sie erheblich in Bereiche eingreifen, welche grundsätzlich Gegenstand einer anderen Gemeinschaftspolitik sind. Als Beispiel sei hier auf die allein umweltpolitisch orientierte Nitrat-RL verwiesen. Die VO (EWG) Nr. 2078/92, nach welcher Landwirten Beihilfen für umweltgerechtere Produktionsverfahren und Flächenstilllegungen gezahlt werden, und die VO (EWG) Nr. 2092/91, nach welcher ökologische Produktionsverfahren wettbewerbsrechtlich geschützt werden, zeigen aber, dass ökologische Zielsetzung und Nutzungsinteressen beteiligter Kreise durchaus auch konform gehen können und das Ziel einer „nachhaltigen Landwirtschaft“ nicht nur für die Umwelt, sondern auch für die Landwirte und schließlich die Verbraucher von Vorteil ist. Nichts anderes gilt für den Tourismus, der sich in Regionen, welche als umweltpolitische Notstandsgebiete anzusehen wären, sicher nicht erheblich entwickeln dürfte. Ziel der Umweltpolitik der Zukunft sollte es deshalb sein, die gemeinsamen Interessen stärker ins Bewusstsein der Akteure zu rücken.

2.6.8 Weiterführende Literatur und Quellen

DROBNÍK, J.; DAMOHORSKÝ, M.: Umweltschutzgesetze und zusammenhängende Vorschriften - Texte mit Vorwort, Prag : Beck, 1999.

EUROPÄISCHE KOMMISSION, Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland, Medienpaket Europäischer Umweltschutz, Bonn, 1995.

FISAHN; CREMER: Ausweisungspflicht und Schutzregime nach FFH und VS-RL, NuR 1997, 268.

²⁷² Für nur formale Bedeutung anscheinend die Kommission in ihren Stellungnahmen zur Wakenitz-Querung vom 27.04. und 18.12.1995 (Abl. 1995, C 178, S. 3 und 1996 L 6, S. 14) sowie zur Zuschüttung des Mühlenberger Loches in Hamburg vom 19.04.2000. Anders: FISAHN, CREMER: 1997, S. 268; FRENZ: 1997, Rn. 393; GELLERMANN: 2000, S. 73 ff.

- FRENZ, W.: Europäisches Umweltrecht, München, 1997.
- GELLERMANN: Natura 2000.
- GORKA, K.; POSKROBKO, B.; RADECKI, W.: Ochrona srodowiska, PWE/Warszawa, 1995.
- HAUPTAMT FÜR STATISTIK (HRSG.): Kleines Statistisches Jahrbuch 1998, Warschau, 1999.
- HOPPE; PÜCHEL: Zur Anwendung des Art. 3 und 8 EG-Richtlinie zur UVP bei der Genehmigung nach den BImSchG, DVBl, 1988.
- JARASS: EG-rechtliche Folgen ausgewiesener und potenzieller Vogelschutzgebiete, ZUR, 2000.
- JERZMANSKI, J.; MAZURKIEWICZ, M.; RADECKI, W.: Ustawa o odpadach z komentarzem, Wroclaw, 1998.
- MENGEL: Die Umsetzung der IVU-RL sowie der UVP-ÄndRL durch ein Artikelgesetz, NVwZ, 2001.
- RADECKI, W.: Ustawa o Panstwowej Inspekcji Ochrony Srodowiska, Komentarz, Wroclaw, 1992, S. 45 f.
- SCHMITZ: Die Europäische Union als Umweltunion, 1996.
- SCHWEITZER; HUMMER: Europarecht, 1996.
- SOMMER, J.; ROTKO, J.: Umweltrechtsprechung in Polen - aktueller Stand und künftige Entwicklungen, in: KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Internationales Umweltrecht. Ein Vergleich zwischen Deutschland, Polen und Tschechien, Wiesbaden : Gabler, 1999.
- SOMMER, S. J. (Hrsg.): Ustawa o ochronie i ksztaltowaniu srodowiska. Komentarz, Wroclaw 1995, S. 20 f.
- SOMMER, S. J.: International Encyclopaedia of Law, Environmental Law, Poland; Kluwer Law and Taxation Publishers 1993, S. 177 ff.

2.7 Trans- und interdisziplinäre Leitbildentwicklung als Ausgangspunkt zur Bewältigung von Nutzungskonflikten - das Beispiel der Bergbaufolgelandschaft Eisenerz

Gerald Steiner, Alfred Posch

2.7.1 Hinführung zum Thema

Bei einer Neuorientierung einer Region geht es darum, das vorhandene Potenzial – Know-how, Arbeitskräfte, finanzielle und materielle Ressourcen, Infrastruktur und andere situative Besonderheiten – effizient für Folgenutzungen einzusetzen und Nutzungskonflikte so weit wie möglich zu vermeiden. Ein unterstützendes Instrument zur zielgerichteten Neuausrichtung einer Region ist die trans- und interdisziplinäre Entwicklung eines regionalen Leitbildes. Durch den integrierten Prozess sollen alle betroffenen Akteure - so auch die indirekt betroffenen Bevölkerungsgruppen - involviert und deren Akzeptanzverhalten verbessert sowie durch eine interdisziplinäre Betrachtung eine erweiterte Sicht der Problemsituation erreicht werden. Die Beschreibung dieses Modells, seine Anwendung in der Bergbaufolgelandschaft Eisenerz in Österreich und die sich daraus ergebenden Erkenntnisse sind Inhalt der folgenden Ausführungen.

2.7.2 Bergbauregion Eisenerz - vom florierenden Industriegebiet zur Bergbaufolgelandschaft

Die in der geographischen Mitte Österreichs gelegene Bergbauregion Eisenerz gilt heute als eine der problematischsten Krisenregionen Österreichs. Der Ursprung dafür liegt in einer historisch verankerten Abhängigkeit der gesamten Großregion vom Erzbergbau. Diese Abhängigkeit beschränkt sich keineswegs nur auf die wirtschaftliche Komponente, sondern umfasst, unterstützt durch die physische Präsenz des markanten terrassenartig geformten Erzberges, auch die gesamten sozialen, ökologischen und kulturellen Belange der Region. Der Erzberg war einst als das größte Eisenerzlager Europas die Urquelle für den Aufstieg der Region zu einem Zentrum der österreichischen Eisen- und Stahlindustrie. Der Berg „sorgte“ für die Bevölkerung in allen Belangen, beeinflusste seine Einwohner nicht nur, sondern formte die Einwohner und das gesamte wirtschaftliche und soziale Gefüge über Jahrhunderte hinweg.

Die Wiederaufbauphase nach dem zweiten Weltkrieg ging jedoch direkt in den Niedergang des Eisenerzbergbaues auf Grund erschwerter Marktgegebenheiten in der Eisen- und Stahlin-

dustrie über. Dies führte insbesondere für die Kleinregion Eisenerz mit den Gemeinden Eisenerz, Hieflau, Radmer und Vordernberg zu massiven Beeinträchtigungen der sozialen und kulturellen Gegebenheiten. Waren 1963 noch 4.200 Menschen im Bergbau beschäftigt, so sind es heute nur noch knapp 300. Das führte nicht nur unmittelbar zu einer deutlichen Erhöhung der Arbeitslosenquote in der Region, sondern auch zu einem Rückgang der Einwohnerzahl der Stadtgemeinde Eisenerz von 13.000 im Jahr 1961 auf heute rund 7.000. Dieser Rückgang ist in erster Linie auf Abwanderungen und erst in zweiter Linie auf die negative Geburtenbilanz zurückzuführen. Eine weitere Folge daraus ist die Verschiebung der Altersstruktur der Wohnbevölkerung. Während steiermarkweit etwa eine Gleichverteilung zwischen den 0–14-Jährigen und den 60-Jährigen und Älteren vorliegt, leben in der Kleinregion Eisenerz mehr als doppelt so viele Personen mit einem Alter von 60 und mehr Jahren als Personen von 0–14 Jahren. Unter den gesamten steirischen Gemeinden hat die Gemeinde Eisenerz mit 30,7 % den höchsten Anteil an Pensionären und Rentnern an der Gesamtbevölkerung. Ein weiterer Problembereich der Kleinregion Eisenerz liegt im Bildungsniveau der Wohnbevölkerung, da der Anteil der Maturanten und Hochschulabsolventen signifikant unter dem Steiermarkdurchschnitt liegt.

Die endgültige Schließung des Bergbaues in Eisenerz steht bereits für das Jahr 2002 bevor. Der einstige Glaube an die „Unvergänglichkeit“ des Erzberges und aller damit verbundenen segensreichen Entwicklungen wurde jäh erschüttert. Die früher als regionale Stärke empfundene Spezialisierung des gesamten wirtschaftlichen Geschehens auf den Bergbau wurde zum Damoklesschwert für die gesamte regionale Entwicklung. Der Rückbildungsprozess von einer „großen“ zu einer an Bedeutung verlierenden Region erfolgt mit drastischer Geschwindigkeit – was bleibt, ist die Frage nach alternativen Entwicklungs- bzw. Nutzungsmöglichkeiten.

2.7.3 Probleme bisheriger Studien und Projekte

Die Bergbau- bzw. Bergbaufolgelandschaft Eisenerz gilt als eine der best untersuchten Regionen innerhalb der EU. Die schwer zu bewältigende, aber notwendige Transformation weg vom Bergbau hin zu alternativen Nutzungen war bereits Inhalt unzähliger, aber meist wenig erfolgreicher Studien und Projekte. Die Analyse dieser Arbeiten zeigte, dass die verwendeten Entwicklungsmodelle und Leitbilder nicht imstande waren, eine holistische Beschreibung der regionalen Gegebenheiten und Perspektiven zu liefern, sondern überwiegend einzelne Fragestellungen isoliert behandelten. D. h., es wurden entweder ökonomische, soziale, kulturelle, geologische, geographische, biologische, historische oder archäologische Aspekte behandelt, diese allerdings niemals im Verbund betrachtet. Auch fehlte auf Grund der starken top-down

Orientierung die für eine erfolgreiche regionale Implementierung notwendige Akzeptanz bei den verschiedenen Bevölkerungsgruppen sowie potenziellen Projektträgern.

Insbesondere die mangelnde Berücksichtigung möglicher Nutzungskonflikte führte zu erheblichen Problemen in der Implementierungsphase, bzw. vereitelte die Umsetzung von Projektideen sogar. Dies sei anhand eines Beispiels kurz dargestellt: Ein Schitourismusprojekt eines Großinvestors und Bauindustriellen, das die Errichtung einer Schischaukel und eines Hotels mit mehreren Hunderten Betten beinhaltete, fand zwar die Unterstützung der Öffentlichen Hand,²⁷³ scheiterte jedoch an einem Nutzungskonflikt mit der regionalen Forstwirtschaft.²⁷⁴ Verschärft wurde die Situation noch dadurch, dass von den Projektbetreibern Bodenuntersuchungen ohne Einwilligung der Grundeigentümer durchgeführt wurden. Dadurch bekam der Nutzungskonflikt noch eine starke sozio-emotionale Komponente. Dies führte dazu, dass der eigentliche Nutzungskonflikt nicht unmittelbar ausgetragen wurde und sich somit einer möglichen Lösung durch Verhandlungsmaßnahmen entzog.

Zusammenfassend konnten folgende zentrale Probleme bei bisherigen Lösungsansätzen zur Revitalisierung der Krisenregion Eisenerz identifiziert werden:

- Top-down Ansätze überwiegen;
- unzureichende Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten;
- geringe Einbeziehung supra-regionaler Rahmenbedingungen;
- fehlende Interdisziplinarität;
- mangelnde Beachtung der Erfahrungen anderer Problemregionen;
- keine Transdisziplinarität und folglich geringe Akzeptanz;
- fehlende Berücksichtigung möglicher Nutzungskonflikte;
- geringer Fokus auf die Perspektivenumsetzung.

2.7.4 Handlungsbedarf für eine zukünftige nachhaltige Regionalentwicklung

Betrachtet man Bergbaufolgelandschaften, so ist die übliche Vorgangsweise in diesen Regionen, die durch die Bergbautätigkeit in der Landschaft entstandenen Narben zu beheben oder

²⁷³ In der Region Eisenerz herrscht ein akuter Mangel an qualitativ hochstehenden Gästebetten. Diese sind aber die Voraussetzung für jede Form von Tourismus.

²⁷⁴ Neben dem Bergbau stellt die Forstwirtschaft in der Region Eisenerz einen zentralen Bestandteil der Regionalwirtschaft dar. So sind beinahe 60 % der Gesamtfläche der Region als Waldfläche ausgewiesen, wovon wiederum 77 % als Wirtschaftswald gelten. Bei den ansässigen Forstbetrieben handelt es sich vor allem um alteingesessene Großgrundbesitzer, zum Teil aus ehemaligen Adelshäusern stammend. Diese Stakeholder-Gruppe ist damit auch wesentlicher Shareholder an der regionalen Ressourcenausstattung.

zumindest zu lindern, d. h. man versucht durch Rekultivierungsmaßnahmen, wie etwa dem Begrünen, das betrachtete Ökosystem zu beleben. Dies hat nicht nur Gültigkeit für den Bereich Tagbergbau, der durch seine Abbautätigkeit im Oberflächenbereich wesentliche Schürfwunden erzeugt, sondern auch für den Untertagbergbau, bei dem es zu Haldenbildungen und mitunter auch zu Grundwasser- und Bodenverunreinigungen kommt. Gerade hier zeichnet sich die Sonderstellung des Steirischen Erzbergs deutlich ab: Geht es in den meisten Bergbaufolgelandschaften vor allem darum, entstandene Landschaftsnarben zu rekultivieren, ist die Problemstellung für die Region Eisenerz eine andere: Der Erzberg ist Teil des Bewusstseins der Bevölkerung in der Region. So geht es hier nicht darum, den von Menschenhand mitgeformten Berg neu zu bepflanzen, geschaffene Stufenstrukturen einzuebnen und auszugleichen. Es geht vielmehr darum, in einem trans- und interdisziplinären Prozess ein Leitbild für die Region zu erstellen, in dem der Erzberg auch weiterhin in seiner gewohnten Gestalt die Identität der Region mitbestimmt.

2.7.4.1 Transdisziplinäre Aspekte

Um eine Nutzungsalternative zu entwickeln und erfolgreich in einer Region umsetzen zu können, muss diese von den so genannten Stakeholdern akzeptiert werden. Stakeholder soll hier definiert werden als *einzelne Personen oder Personengruppen, die im Rahmen von bestehenden oder potenziellen Projekten Interessen verfolgen oder deren Interessen verletzt werden*. Diese Definition unterscheidet sich maßgeblich von der ursprünglichen Version des Stanford Research Institutes, wonach Stakeholder als „those groups without whose support the organization would cease to exist“ definiert werden, kommt aber der von Freeman erweiterten Definition nahe, wonach „any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organisation's objectives“ als Stakeholder bezeichnet wird.²⁷⁵ Die hier verwendete Definition bezieht sich jedoch nicht ausschließlich auf eine bestehende Organisation, sondern sowohl auf bestehende als auch potenzielle zukünftige Projekte. Unter Personen oder Personengruppen, deren Interessen verletzt werden, werden explizit auch nachfolgende Generationen verstanden, deren Möglichkeiten zur Bedürfnisbefriedigung durch das jeweilige Projekt eingeschränkt werden. Dadurch wird eine Querverbindung zum Konzept der Nachhaltigkeit hergestellt, das eine Entwicklung fordert, „that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“.²⁷⁶ Im Fall der Leitbildentwicklung für die Region Eisenerz konnten mittels einer Systemanalyse folgende Stakeholder identifiziert werden:

²⁷⁵ FREEMAN: 1984, S. 31, 46.

²⁷⁶ WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (Hrsg.): 1987, S. 8.

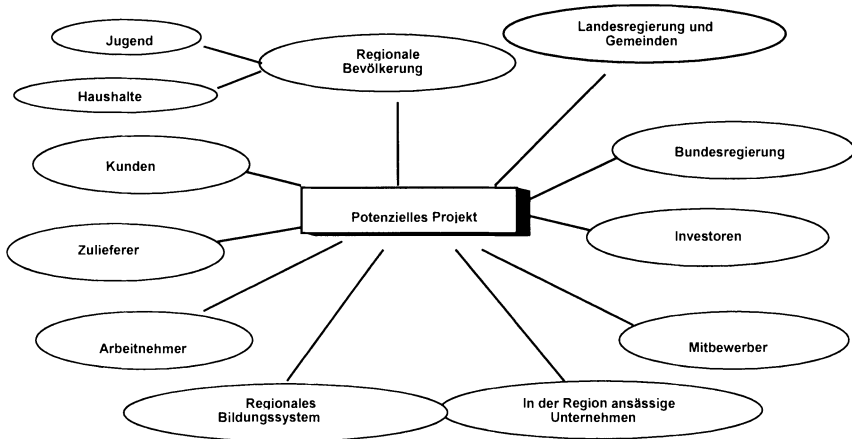


Abbildung 1: Stakeholder in der Region Eisenerz

Durch ein frühzeitiges Einbinden der verschiedenen Stakeholder-Gruppen in den Prozess der Leitbild- bzw. Projektentwicklung kommt es nicht nur zu einem verbesserten Akzeptanzverhalten in Hinblick auf das betrachtete Projektvorhaben, sondern auch zu qualitativen Verbesserungen des jeweiligen Vorhabens, indem spätere Problemfelder gedanklich vorweggenommen und allfällige Konfliktpotenziale erkannt und weitgehend vermieden werden können.

2.7.4.2 Interdisziplinäre Aspekte

Um die regionalen Besonderheiten, das regionsimmanente Potenzial und die regionsspezifischen Risiken und Gefahren ausreichend zu berücksichtigen, bietet sich der Einsatz eines interdisziplinären Expertenteams an. Dabei gilt es den gesamten Konvertierungsprozess der Region, von der Schaffung eines Problembewusstseins, der Generierung eines regionalen Zielsystems, der Entwicklung eines Leitbildes, der Ausarbeitung und Auswahl von konkreten Projektideen bis hin zu deren Implementierung und Entwicklung während der frühen Lebenszyklusphase in Form einer adäquaten Betreuung (Coaching) zu begleiten.

Bei der Zusammenstellung eines interdisziplinären Expertenteams muss auf die jeweils vorherrschenden regionalen Besonderheiten eingegangen werden. So ist beispielsweise die Einbeziehung von Archäologen nur dann sinnvoll, wenn die betrachtete Region von einer gewis-

sen archäologischen Bedeutung ist. Im Fall der Region Eisenerz wurden folgende Disziplinen in den Prozess der Leitbildentwicklung einbezogen:

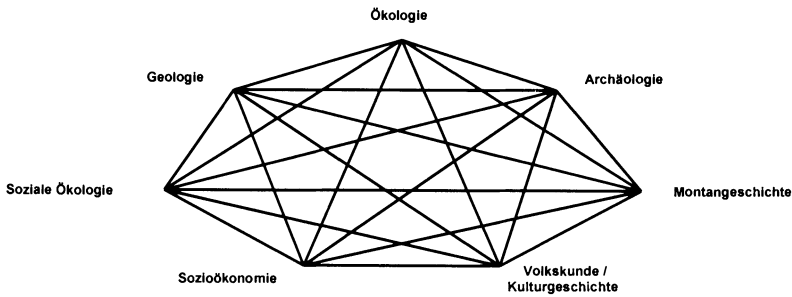


Abbildung 2: Zusammensetzung des interdisziplinären Forschungsteams

Das Zusammenwirken der Disziplinen Sozioökonomie, Soziale Ökologie, Geologie, Ökologie, Archäologie, Montangeschichte und der Volks- sowie Kulturgeschichte in einem wechselseitigen Diskurs ist Voraussetzung für eine holistische Erfassung der spezifischen regionalen Gegebenheiten der Region Eisenerz und die kompetente Begleitung des regionalen Konvertierungsprozesses auf Basis eines neu zu entwickelnden Leitbildes.²⁷⁷

2.7.5 Der Prozess der Leitbilderstellung

2.7.5.1 Aufgaben und Bedeutung eines trans- und interdisziplinären Leitbildes

Ziel der regionalen Leitbilderstellung ist es, eine grundsätzliche Verhaltensphilosophie für die betrachtete Region aufzubauen und die Struktur des Leitbildes nachvollziehbar abzubilden. Das Leitbild soll als Orientierungsraster für ein zielführendes Verhalten dienen, wobei Ziele und Verhaltensweisen im gemeinsamen Konsens aller Betroffenen festgelegt werden. Dies ist um so wichtiger, je ausgeprägter die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Veränderungen im betrachteten System selbst sowie in dessen Umfeld sind.

Das regionale Leitbild als ein realistisches Idealbild enthält demnach grundsätzliche und damit abstrakte Vorstellungen über angestrebte Ziele, Werte und Verhaltensweisen der Region und stellt somit ein Leitsystem dar, an dem sich alle regionalen Aktivitäten orientieren sol-

²⁷⁷ Es wird an dieser Stelle nicht behauptet, dass nur diese Disziplinen im Rahmen des regionalen Entwicklungsprozesses von Bedeutung sind, sehr wohl aber sind sie im betrachteten Szenario herausragend.

²⁷⁸ In Anlehnung an BRAUCHLIN: 1984 und STEINER: 1969.

len.²⁷⁸ Dabei ist es wesentlich, die vorherrschenden Rahmenbedingungen mit einzubeziehen, wodurch das Leitbild seiner Funktion nach sowohl nach innen als auch nach aussen orientiert ist. Die Funktionen des Leitbildes lassen sich wie folgt unterteilen.²⁷⁹

- a.) Orientierungsfunktion: In expliziter Form wird die Soll-Identität der Region ausgedrückt.
- b.) Motivationsfunktion: Die Identifikation der Beteiligten mit der Region und ihren Zukunftsplänen wird verstärkt. Von Bedeutung ist, dass eine anspruchsvolle, konsensfähige und realistische Zielvorstellung formuliert wird.
- c.) Legitimationsfunktion: Die verschiedenen Interessenten werden über die handlungsleitenden Grundsätze aufgeklärt und gleichzeitig wird durch Einbindung aller Beteiligten am Prozess der Leitbilderstellung der Konsens in Hinblick auf zukünftiges Vorgehen verstärkt. Dadurch soll das Konsens- und Identifikationsverhalten der involvierten Bevölkerung verbessert werden.

Eng verbunden mit dem regionalen Leitbild ist die „regional identity“. Diese ist vergleichbar mit der „corporate identity“ im Unternehmungsbereich und stellt das nach innen und aussen kommunizierte Erscheinungsbild der Region dar. Das realisierte Ergebnis der regional identity ist das „regional image“, das die Einstellung der Stakeholder in Hinblick auf das wahrgenommene Erscheinungsbild der Region verkörpert.

2.7.5.2 Von der Erstellung bis zur Implementierung des Leitbildes

Ausgangspunkt der Formulierung eines regionalen Leitbildes muss eine genaue Analyse der exogenen Rahmenbedingungen (durch eine Umfeldanalyse) und des endogenen Regionspotenzials (durch eine Stärken-Schwächenanalyse) sein, um die Positionierung der Region in seiner Umwelt beschreiben zu können.

²⁷⁹ Ähnlich auch BLEICHER: 1994, S. 5.

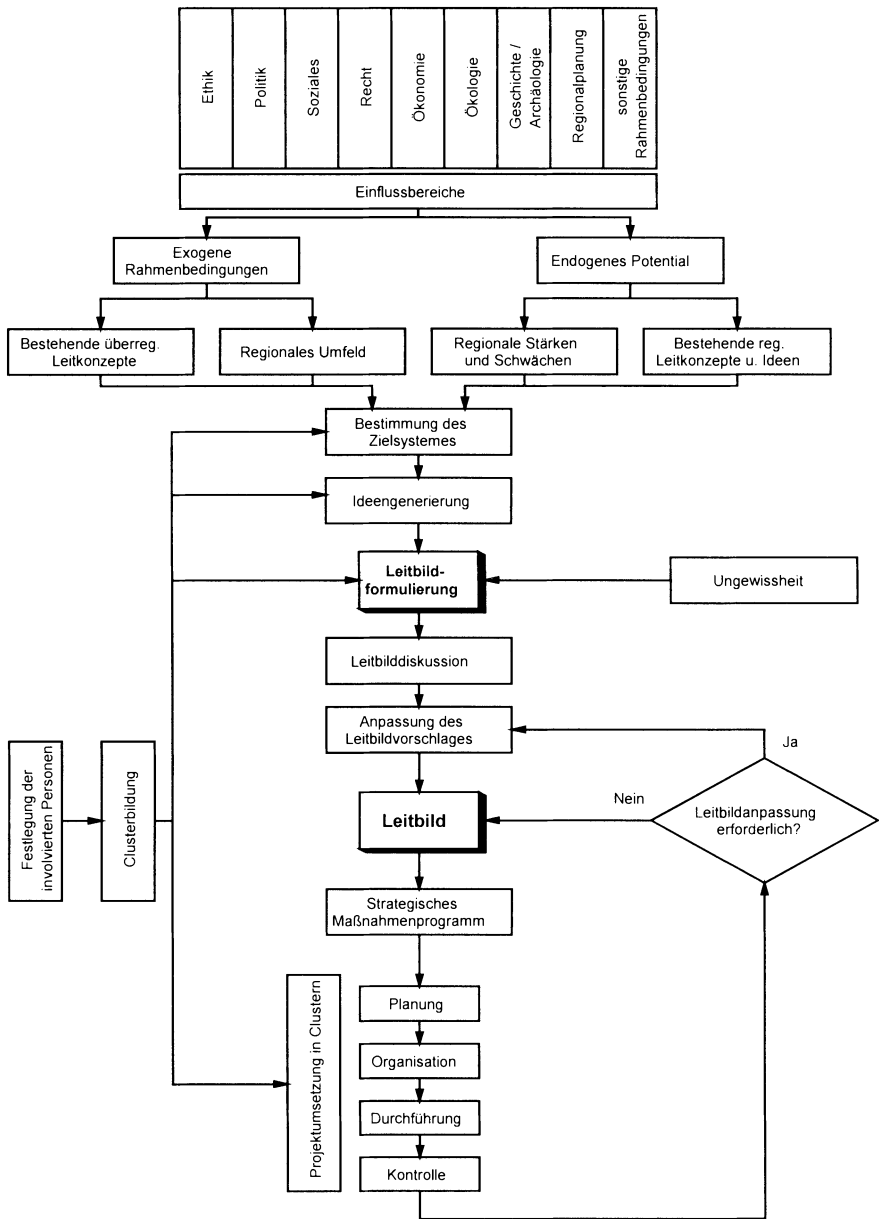


Abbildung 3: Der Prozess der Leitbildentwicklung und -anpassung

Die exogenen Rahmenbedingungen leiten sich aus überregionalen Leitkonzepten²⁸⁰ ab und geben eine Grobbeschreibung eines Gesamtsystems, in das die betrachtete Region eingebettet ist. Die Fragestellung in diesem Kontext ist: Was sind die Besonderheiten der Region und wie können diese in einer überregionalen Zusammenarbeit sinnvoll eingebracht bzw. durch welche Zusammenarbeit bereichert werden?

Obwohl die exogenen Rahmenbedingungen ein wesentlicher Einflussfaktor im Rahmen einer regionalen Leitbildentwicklung sind, ist es jedoch primär das endogene Potenzial einer Region, das konkretisiert und bewusst gemacht werden muss, da nur dieses die Keimzelle einer erfolgreichen zukünftigen Entwicklung sein kann. Beispielsweise können Förderungen als Teil exogener Rahmenbedingungen die regionale Entwicklung unterstützen, doch ohne wahrgenommenes und eingesetztes endogenes Potenzial (z. B. Human Ressourcen, technologische Geschichte, Naturschönheiten etc.) kann es keine positive regionale Entwicklung geben. Wesentlich bestimmt wird das endogene Potenzial durch die verschiedenartigen Verhaltenscharakteristika, wie etwa reaktives Anpassungsverhalten oder aktives Gestaltungsverhalten. Auf keinen Fall darf hier eine generelle Zuschreibung bestimmter Verhaltensmuster auf die Grundgesamtheit der regionalen Bevölkerung erfolgen. Wichtig ist es herauszufinden, ob bestimmte Verhaltens(Interessens-)cluster existieren. Das Identifizieren solcher Cluster ist von Bedeutung, da diese eine gute Ausgangsbasis für das Formieren von Arbeitsgruppen sind (z. B. der Cluster der Jugendlichen mit Ambitionen in Richtung Abenteuer Tourismus). Ohne sich auf entsprechende Erhebungen stützen zu können, scheint die Annahme doch berechtigt, dass die Gruppe aktiver und ehemaliger Bergleute ein anderes Verhalten als die Gruppe der Jugendlichen aufweist. Unmittelbar mit dem Verhalten verbunden ist die Fähigkeit zur Ideengenerierung. Zusammen mit bereits bestehenden Ideen oder Projekten (z. B. Stadtmuseum Eisenerz, Radwerk IV in Vordernberg, Veranstaltungen am Erzberg etc.) bilden sie einen Ideenpool, aus dem sich verschiedene Ideenvernetzungen herausbilden können. Solche in sich konsistente Ideenvernetzungen sind die tragenden Elemente eines Leitbildes und werden deshalb auch als Leitbildsäulen bezeichnet.

Besondere Bedeutung hat auch die Auswahl der bei der Leitbilderstellung involvierten Personen, Organisationen und Unternehmungen, da ansonsten eine einseitige Verzerrung des formulierten Leitbildes die Folge sein kann.²⁸¹ Konsequenterweise muss die Frage gestellt werden, wer die potenziell Betroffenen eines Leitbildes sind und wie diese in den Prozess der

²⁸⁰ Im Fall Eisenerz wurden beispielsweise das „Technologiepolitische Konzept 1996 der Bundesregierung“ und das „Regionale Entwicklungsleitbild des Landes Steiermark“ berücksichtigt.

²⁸¹ Vgl. dazu die Ausführungen zur Identifikation der zu involvierenden Stakeholder-Gruppen im Rahmen eines transdisziplinären Ansatzes.

Leitbildformulierung mit einzubeziehen sind. Die aus den Verhaltens-(Interessens-)clustern hervorgehenden Arbeitsgruppen müssen bei der Leitbildformulierung als tragende Elemente einer regionalen Entwicklung mit einbezogen werden. Bevor mit der Entwicklung von Ideen für alternative Folgenutzungen begonnen werden kann, muss ausgehend von einer durchzuführenden Bestandsanalyse das Zielsystem für das betrachtete regionale System festgelegt werden (siehe dazu den nachfolgend beschriebenen Zielgenerierungsprozess). Nach der Erarbeitung einzelner Leitideen, werden diese im wechselseitigen Diskurs zu einem Leitbild zusammengeführt. Diese Zusammenführung ist auf eine Konsensbildung zwischen den Beteiligten angewiesen, da sonst mangelnde Akzeptanz zu einer Entfremdung des Leitbildes führt und folglich keine Umsetzung des Leitbildes im Rahmen der regionalen Entwicklung stattfinden wird. Aus diesem Grund ist eine Leitbilddiskussion mit sämtlichen involvierten Personenkreisen der Region notwendig, gekoppelt mit entsprechenden Anpassungen des Leitbildvorschlages. Der gesamte Prozess der Leitbildformulierung ist im Idealfall ein verbindender dynamischer Lernprozess, wobei die Ungewissheit in Form unsicherer künftiger Entwicklungen und beschränkter Informationsbeschaffungs- und Verarbeitungsmöglichkeiten mit berücksichtigt werden muss.

Aus dem erarbeiteten Leitbild können sich verschiedene strategische Maßnahmenprogramme ableiten, deren Ziel die Realisation leitbildkonformer Projektideen ist. Um eine erfolgsorientierte Umsetzung der potenziellen Projekte zu erreichen, ist neben der eigentlichen Projektumsetzung den Bereichen Projektplanung, -organisation und -kontrolle große Aufmerksamkeit zu widmen.

Die Entwicklung einer Region und ihrer Gesellschaft ist etwas Dynamisches und erfordert deshalb auch ein dynamisches Leitbild. D. h., es muss überprüft werden, ob das Leitbild im Zeitverlauf noch immer als Abbildung eines Idealbildes der regionalen Entwicklung gilt (nicht nur das Leitbild hat Einfluss auf konkrete Projekte, sondern realisierte Projekte können umgekehrt starken Einfluss auf die Leitbildausrichtung haben), ob es repräsentativ für die Einstellung der betroffenen Bevölkerung ist, ob es Leitfunktion bei der Umsetzung konkreter Projektideen hat und ob es generell seine Orientierungs-, Motivations- und Legitimationsfunktion erfüllt. Ein dynamisches Leitbild stellt damit einen Regelkreis dar. Dies impliziert die Notwendigkeit der Festlegung von Zielkriterien, anhand derer in Zeitintervallen eine Kontrolle der Effektivität des Leitbildes für die gestellte Zielsetzung durchgeführt wird. Die dabei festgestellten Unzulänglichkeiten sind Impulse für notwendige Anpassungen oder Abänderungen des Leitbildes. Die Entwicklung bzw. Weiterentwicklung des Leitbildes ist deshalb nie abge-

geschlossen, sondern bedarf der ständigen Anpassung und Überarbeitung, um den sich ändernden Herausforderungen gewachsen zu sein. Das Ergebnis ist ein „lebendiges“ Leitbild.

2.7.6 Die Ziele als Kernpunkt des regionalen Leitbildes

Die Ziele der Region wurden in einem inter- und transdisziplinären Prozess generiert bzw. definiert, wobei als Quellen primär die Informationen aus der vom Forschungsteam durchgeführten regionalen Ist-Analyse dienten, wie beispielsweise die von der betroffenen Bevölkerung artikulierten Wünsche, Interessen und auch subjektiv empfundenen Mängel der Region. Hierzu wurden im Rahmen eines Bürgerbeteiligungsverfahrens Interviews mit formellen und informellen Entscheidungsträgern der Region geführt und Veranstaltungen organisiert, um einen offenen Diskurs über die Perspektiven der Region zu ermöglichen. Hervorhebenswert ist eine zweitägige Veranstaltung, die wir als den „Markt der Chancen“ bezeichneten. In einer revitalisierten Galerie in Eisenerz wurde eine Plattform geschaffen, auf der regionale Projekte unabhängig von ihrem Entwicklungsstadium präsentiert werden konnten. Das Ziel des Marktes der Chancen war es, regionale Projektträger, Jungunternehmer, regionale und überregionale Politiker, potenzielle Investoren und Förderstellen, Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und interessierte BürgerInnen miteinander in Kontakt zu bringen. Bei Kurzpräsentationen von regionalen Initiativen und Projekten, in organisierten Workshops über Zukunftsfragen der Region, aber vor allem auch in informellen losen Gesprächsrunden wurde über Visionen der Region, über Meilen- und Stolpersteine der Regionalentwicklung nachgedacht und diskutiert.

Aufbauend auf diesen Anregungen der Stakeholder sowie den Erkenntnissen aus der regionalen Umfeldanalyse definierten die Mitglieder des Forschungsteams sodann jeweils aus ihren eigenen Disziplinen mögliche Zielkriterien für die Region. In einem Fundamentalitätstest wurden allfällige Instrumentalbeziehungen (Mittel-Ziel-Relationen) identifiziert und der vorläufige Zielkatalog auf die in diesem Kontext fundamentalen Ziele beschränkt. Instrumentalziele wurden als Indikatoren für die jeweiligen Zielkriterien herangezogen, um diese besser beschreiben zu können. Beispielsweise wurde das Zielkriterium Wettbewerbsfähigkeit durch die Indikatoren Rentabilität, Kapitalbedarf und Kapitalbedarfsdeckung, Finanzierungsmöglichkeiten und Förderungspotenzial, Liquidität sowie Marktattraktivität des Vorhabens beschrieben. Die Zielkriterien der einzelnen Fachdisziplinen wurden in weiterer Folge zu einem Zielsystem zusammengeführt, wobei auf eine hierarchische Gliederung oder Gruppierung der Ziele bewusst verzichtet wurde. Selbst eine Einteilung in Fachbereiche - wie etwa in ökologische, ökonomische und soziokulturelle Ziele - hätte unter Umständen zu ungewollten Verzer-

rungen bei der folgenden Gewichtung der Kriterien geführt, da nachgewiesenermaßen eine starke Tendenz besteht, disaggregierte Ziele unbewusst stärker zu gewichten als aggregierte (Splitting-Effekt).²⁸² Zudem sind derartige Einteilungen einem fachübergreifenden, interdisziplinären Denken eher hinderlich als nützlich. Es wurde lediglich darauf geachtet, dass das Zielsystem möglichst vollständig ist, d. h., dass alle relevanten Kriterien erfasst wurden, und dass Redundanzen zwischen den Zielen möglichst vermieden wurden. Das Ergebnis dieses Prozesses waren folgende 14 Zielkriterien:

- K1: Montanhistorische Identitätsfindung: Die Region verfügt über eine Jahrhunderte lange Bergbautätigkeit, die sich im Bewusstsein und der Identität der Bevölkerung massiv verankert hat (Brauchtum, Tradition). Die Besonderheiten der montanhistorisch geprägten Kulturlandschaft wie historische Bergbaue, Industrieanlagen etc. haben für die Region einen starken identitätsbildenden Wert.
- K2: Erhaltung kulturgeschichtlich bedeutender Baudenkmäler und Siedlungseinheiten: Charakteristische Einzelbauwerke oder in sich geschlossene Siedlungseinheiten prägen das Erscheinungsbild einer Landschaft bzw. eines Ortes. Der Schutz dieser Denkmale ist nicht nur zum Teil durch das Denkmalschutzgesetz verordnet, sondern auch aus geschichtlichen, künstlerischen oder sonstigen kulturellen Gründen erstrebenswert.
- K3: Erhaltung volkskulturell bedeutender mythischer Orte: Die Region verfügt über eine Vielzahl sagenumwobener Orte und Plätze. Neben der naturkundlichen und landschaftlichen Bedeutung wird diesen mythischen Orten eine besondere volkskulturelle Bedeutung auf Grund des Realitätsanspruchs der mit ihr verbundenen Sage etwa in Hinblick auf diverse natürliche Vorkommen oder historische Ereignisse zugesprochen.
- K4: Wettbewerbsfähigkeit der Nutzungsalternativen: Potenzielle Nutzungsalternativen der Region sollen aus betriebswirtschaftlicher Sicht in Hinblick auf deren Wettbewerbsfähigkeit beurteilt werden. Die Indikatoren Rentabilität, Kapitalbedarf und Kapitalbedarfsdeckung, Finanzierungsmöglichkeiten und Förderungspotenzial, Liquidität sowie Marktattraktivität werden derart verknüpft, dass eine Schlechterbeurteilung eines Indikators nicht durch eine gute Beurteilung eines anderen Indikators wettgemacht werden kann.
- K5: Beschäftigungsausmaß: Vor dem Hintergrund des massiven Arbeitskräfteabbaus im Bergbau und der daraus resultierenden hohen Arbeitslosigkeit in der Region ist das Beschäftigungsausmaß ein unverzichtbares Zielkriterium für die Region. Dabei sollen neben der relativen Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze auch deren Dauer und Sicherheit, die Qualifikationskongruenz sowie die Rückwirkungen auf das regionale so-

²⁸² Vgl. EISENFÜHR; WEBER: 1999, S. 141-142.

ziale Gefüge (personelle Einkommensverteilung, Chancengleichheit etc.) beachtet werden.

- K6: Nachhaltigkeit bei Stoff- und Energieströmen: Das Konzept der Nachhaltigkeit, wonach gegenwärtige Aktivitäten die Chancen zukünftiger Generationen nicht beeinträchtigen dürfen, ist auf eine langfristige Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ausgerichtet. Hinsichtlich der Stoff- und Energieströme ist auf die Energieintensität, die Materialintensität, den Rückstandsanfall und das Störfallrisiko der regionalen Wirtschaftsaktivitäten zu achten.
- K7: Bürgerbeteiligung: Die Gestaltung und Nutzung der Region soll sozialverträglich sein. Soziale Verträglichkeit bedeutet nicht vordergründige Akzeptanz, sondern einen kontinuierlichen aktiven Prozess, in dem die Widersprüche der Mitglieder einer Gesellschaft so verhandelt werden, dass die Ergebnisse langfristig als vernünftig und gerecht erfahren werden.
- K8: Erhaltung des regionalen Rohstoffpotenzials: Der Gehalt eines Naturraums an wirtschaftlich nutzbaren mineralischen Rohstoffen sowie das Potenzial an wasserwirtschaftlich relevanten Grund- und Quellwasservorkommen soll bei der Entwicklung der Region Berücksichtigung finden.
- K9: Vermeidung bzw. Verminderung potenzieller regionaler Risiken: Bei potenziellen Nutzungsalternativen in der Region ist auf mögliche Gefährdungen durch extreme Naturereignisse (Überschwemmungen, Lawinen oder sonstige Massenbewegungen) Bedacht zu nehmen.
- K10: Erhaltung bzw. Erhöhung des Erholungswerts der Region: Die Eignung der Landschaft für die landschaftsbezogene Erholung und mögliche negative oder positive Auswirkungen von Nutzungsalternativen sollen für die Entwicklung der Region maßgeblich sein. Der Erholungswert wird dabei durch die Vielfalt der natürlichen und kulturellen Gestaltungselemente, die Naturnähe im Sinne der Erholungsqualität und die Steuerung der sozialen Kommunikation ausgedrückt.
- K11: Erhaltung der Eigenart der Landschaft: Die Eigenart der Landschaft ist im Wesentlichen durch die objektiv ermittelbaren, charakteristischen Merkmale, so wie sie sich in dem untersuchten Landschaftsausschnitt unverwechselbar natur- und kulturhistorisch herausgebildet haben, definiert. Indikatoren für die Eigenart der Landschaft sind markante Naturelemente (Einzelbäume, Naturdenkmäler, Felswände, Höhlen etc.), typische anthropogene Nutzungsformen (Streuobstwiesen, Bergmähder etc.), besonders geschützte Landschaftsbereiche sowie charakteristische Bauwerke und Siedlungen.

- K12: Naturschutz: Beim naturschutzfachlichen Kriterium geht es um die Erhaltung der Biodiversität sowie um die Berücksichtigung der Naturnähe und des Gefährungsgrades der vorkommenden Vegetation.
- K13: Wissenschaftliche Erforschung der montanarchäologischen Fundstellen: Der Erhaltung und Sicherung der montanarchäologischen Fundstellen wird aus geistes- und naturwissenschaftlicher Sicht besonderer Wert beigemessen und soll bei der Entwicklung der Region berücksichtigt werden.
- K14: Erhaltung der montanarchäologischen Fundstellen für Denkmalschutz bzw. deren Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit: Die Bewahrung, Erforschung und Nutzung des gemeinsamen kulturellen Erbes in Form von Bodendenkmälern ist von öffentlichem aber auch wirtschaftlichem Interesse, etwa in Hinblick auf mögliche kulturtouristische Nutzungen.

2.7.7 Schwerpunktsetzung – Welche Ziele sind für das regionale Leitbild vordringlich?

Nach der Entwicklung eines Zielkatalogs für die Region war es erforderlich, die Zielkriterien zu gewichten, d. h., ihre relative Bedeutung bzw. Wichtigkeit zu quantifizieren, wobei die Gewichtung der Kriterien ebenso wie deren Generierung einem trans- und interdisziplinären Prozess unterworfen wurde. Innerhalb des Forschungsteams wurde zur Bestimmung der ordinalen Wichtigkeit das so genannte Halbmatrizenverfahren angewandt, das folgendermaßen arbeitet:²⁸³

- Die Kriterien werden in beliebiger Reihenfolge fortlaufend nummeriert und sowohl in die Spalten als auch in die Zeilen einer Matrix eingetragen.
- Beginnend mit der ersten Zeile wird spaltenweise für jedes Kriterienpaar geprüft, ob das Zeilen- oder das Spaltenkriterium wichtiger ist. Die Nummer des wichtigeren Kriteriums wird in das jeweilige Matrixfeld eingetragen. Der Vergleich mit sich selbst wird dabei als Vorzug behandelt.
- Die Häufigkeit, mit der die Kennziffer eines Kriteriums in der Matrix aufscheint, gibt die relative Wichtigkeit dieses Kriteriums an. Auf Grund dieser ordinalen Wichtigkeit können die Kriterien in eine Rangreihenfolge gebracht werden.

²⁸³ Vgl. STREBEL: 1975, S. 95 ff.

K ₁	K ₂	K ₃	K ₄	K ₅	K ₆	K ₇	K ₈	K ₉	K ₁₀	K ₁₁	K ₁₂	K ₁₃	K ₁₄		i	Rang
1	1/2	1	4	5	6	7	1/8	9	1/10	1	1	13	1	K ₁	6,5	7
	2	2	4	5	6	7	2/8	9	2/10	2	2	13	2	K ₂	6,5	7
		3	4	5	6	7	8	9	10	3	3	13	3/14	K ₃	3,5	11
			4	5	6	4	4	9	4	4	4	4	4	K ₄	11	4
				5	5/6	5	5	9	5	5	5	5	5	K ₅	12,5	2
					6	6	6	9	6	6	6	6	6	K ₆	12,5	2
						7	7	9	7	7	7	7/13	7	K ₇	9,5	5
							8	9	8/10	8	8	13	8	K ₈	6,5	7
								9	9	9	9	9	9	K ₉	14	1
									10	10	10	13	10	K ₁₀	6,5	7
										11	12	13	14	K ₁₁	1	14
											12	13	14	K ₁₂	2	13
												13	13	K ₁₃	9,5	5
													14	K ₁₄	3,5	11

Abbildung 4: Halbmatrizenverfahren

Während die Anwendung dieses Halbmatrizenverfahrens auf den ersten Blick recht einfach zu sein scheint, wird jedoch bei näherer Betrachtung eine logische Schwäche dieser Paarvergleiche offensichtlich. Der direkte Vergleich von Zielkriterien, etwa durch die Frage: „Ist für Sie die Erhaltung des Landschaftsbildes oder die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Region wichtiger?“ ist eigentlich unzulässig. Wichtig ist nämlich niemals die Zielvariable selbst, sondern nur die Differenz zwischen den möglichen Ausprägungen der Variablen.²⁸⁴ Anders formuliert muss sich die Gewichtung nicht auf die Zielkriterien an sich, sondern auf bestimmte Ausprägungsintervalle dieser Kriterien beziehen. Die Frage muss demnach richtigerweise lauten: „Ist Ihnen die Vermeidung des Landschaftsbildes in diesem klar definierten Ausmaß wichtiger als die Schaffung dieser Anzahl von Arbeitsplätzen in der Region?“ In unserem Fall wurden dem interdisziplinären Forschungsteam diese Ausprägungsintervalle jeweils durch eine kurze Darstellung der möglichen Best- und Worst-case-Szenarien in Hinblick auf die betreffenden Kriterien veranschaulicht. Erst danach wurden in einer offenen Diskussion Argumente für den jeweiligen Paarvergleich gesammelt. Die endgültige Entscheidung, welches der beiden Kriterien als wichtiger eingestuft wurde, erfolgte nach dem Einstimmigkeitsprinzip. D. h., die Diskussion über ein bestimmtes Kriterienpaar wurde im interdisziplinären Forschungsteam solange fortgesetzt, bis alle Teilnehmer dem Ergebnis zustimmen konnten. Mehrheitsentscheidungen etwa durch Abstimmungen wurden tunlichst vermieden.

²⁸⁴ Vgl. EISENFÜHR; WEBER: 1999, S. 129 ff.

Um dem Anspruch der Transdisziplinarität gerecht zu werden, wurde neben der Gewichtung der Kriterien durch das interdisziplinäre Forscherteam auch versucht, die Präferenzstruktur der Bevölkerung bzw. von Bevölkerungsteilen zu erheben. Dazu wurden

- rund 150 Bewohner der Region (bei einer Gesamtbevölkerung von 11.200 Einwohnern) telefonisch,
- 75 Schüler im Alter von 14 bis 18 Jahren im Rahmen eines Unterrichtsprojektes persönlich sowie
- alle Unternehmer der Region, die mehr als zwei Mitarbeiter beschäftigten, schriftlich befragt. Die Formulierung der Fragen erfolgte unabhängig von der Art der Befragung streng normiert, d. h., dass sowohl der Wortlaut der Fragen als auch die Antwortmöglichkeiten in jeder Einzelheit vorgegeben waren. Um das kognitive Differenzierungsvermögen der Befragten nicht zu überfordern, wurde nicht nach der relativen Wichtigkeit der Kriterien untereinander, sondern nach ihrer absoluten Wichtigkeit anhand einer fünfstufigen, dem Schulnotensystem entsprechenden Skala gefragt. Auch hier gilt selbstverständlich der logische Einwand gegen die direkte Bewertung von Zielkriterien (siehe oben). Da jedoch die Ergebnisse der Befragungen nur auf ordinalem Niveau ausgewertet wurden, erschien diese Vereinfachung zur Erhöhung der Verständlichkeit sowie Verkürzung der Befragung und damit zur Steigerung der Kooperationsbereitschaft der Befragten gerechtfertigt.

Besonderes Augenmerk wurde auf die Reihenfolge, in der die Kriterien genannt wurden, gelegt, da diese auf Grund bekannter Effekte das Untersuchungsergebnis erheblich beeinflussen kann.²⁸⁵ So führt etwa der Primacy-Effekt dazu, dass die Kriterien am Anfang, der Recency-Effekt dazu, dass die Kriterien am Ende stärker gewichtet werden. Welcher Effekt überwiegt, hängt von der Art der Befragung sowie von der Anzahl der Kriterien ab. Mit zunehmender Anzahl an Antwortmöglichkeiten bzw. Kriterien steigt die Wahrscheinlichkeit, dass beide Effekte auftreten, wobei der Primacy-Effekt zumeist die größere Wirkung hat. Weiterhin schaffen die zuvor genannten Kriterien den kognitiven Bezugsrahmen für die Bewertung der nachfolgenden (Kontrasteffekt). Als Lösung dieses Problems bot es sich an, die Anordnung der Antworten per Zufallsgenerator zu variieren. Dadurch blieben zwar die individuellen Befragungen verfälscht, beim statistischen Gesamtergebnis glichen sich die Verzerrungen jedoch aus.

Die Ergebnisse der ordinalen Kriteriengewichtung sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

²⁸⁵ Vgl. LAATZ: 1993, S. 135-137.

Rang	Forschungsteam	Bürger	Jugend	Unternehmer
1	- Vermeidung von reg. Risiken	- Beschäftigungs- ausmaß	- Beschäftigungs- ausmaß	- Beschäftigungs- ausmaß
2	- Nachhaltigkeit	- Wettbewerbs- fähigkeit	- Bürgerbeteiligung	- Wettbewerbs- fähigkeit
3	- Beschäftigungs- ausmaß	- Eigenart der Land- schaft	- Naturschutz	- Vermeidung von reg. Risiken
4	- Wettbewerbs- fähigkeit	- Naturschutz	- Vermeidung von reg. Risiken	- Erholungswert
5	- Bürger-beteiligung	- Vermeidung von reg. Risiken	- Erholungswert	- Nachhaltigkeit der flows
6	- Erforschung archäolog. Funde	- Rohstoffpotenzial	- Nachhaltigkeit der flows	- Rohstoffpotenzial
7	- Rohstoffpotenzial - Erholungswert - Identitäts- bewahrung - Baudenkmäler	- Nachhaltigkeit der flows	- Rohstoffpotenzial	- Eigenart der Land- schaft
8		- Erholungswert	- Wettbewerbs- fähigkeit	- Bürgerbeteiligung
9		- Bürgerbeteiligung	- Eigenart der Land- schaft	- Naturschutz
10		- Identitäts- bewahrung	- Mythische Orte	- Mythische Orte
11	- Mythische Orte	- Mythische Orte	- Baudenkmäler	- Erforschung archäolog. Funde
12	- Erhaltung archäolog. Funde	- Baudenkmäler	- Erforschung archäolog. Funde	- Baudenkmäler
13	- Naturschutz	- Erforschung archäolog. Funde	- Identitäts- bewahrung	- Identitäts- bewahrung
14	- Eigenart der Landschaft	- Erhaltung archäolog. Funde	- Erhaltung archäolog. Funde	- Erhaltung archäolog. Funde

Tabelle 1: Rangfolge der regionalen Zielkriterien

Bei den interviewten Personen genießt die Schaffung ausreichender Beschäftigungsmöglichkeiten Priorität, was sich offensichtlich durch den massiven Arbeitsplatzverlust im Bergbau erklären lässt. Dass das Kriterium des Beschäftigungsausmaßes bei der Gewichtung durch das interdisziplinäre Forschungsteam nur an zweiter Stelle liegt, kann darauf zurückgeführt werden, dass in den Diskussionen des Teams den Gefahren und Risiken historischer Bergbaue und Verhüttungen bei der Verwirklichung potenzieller Projekte ein sehr hoher Stellenwert eingeräumt wurde. Diesbezüglich ist wiederum auf den logischen Einwand bezüglich des Zusammenhangs zwischen den Ausprägungsintervallen der Zielkriterien und deren Gewichtung hinzuweisen.

Auffallend ist darüber hinaus, dass die regionalen Unternehmer sowie die Gesamtbevölkerung die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe bereits an zweiter Stelle nannten, während dieses Kriterium bei den Schülern erst an achter Stelle liegt. In die Gewichtung der Bevölkerung und der Unternehmer gehen wahrscheinlich die Erfahrungen mit dem Bergbau in den letzten Jahrzehnten verstärkt ein, in denen die ursprünglich verstaatlichte Industrie weitgehend privatisiert wurde. Auf die Erfahrung, dass die betriebswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen eine *conditio sine qua non* für ein hohes Beschäftigungsausmaß ist, können hingegen die befragten Jugendlichen offensichtlich noch weniger verweisen.

Die Erhaltung der Artenvielfalt bei Pflanzen und Tieren war den SchülerInnen und BürgerInnen ein vergleichsweise wichtiges Anliegen (Rang 3 und 4), während der Naturschutz bei den Unternehmern an nur neunter, beim Forschungsteam sogar an nur 13. Stelle liegt. Eine mögliche Erklärung könnte hier in der persönlichen Betroffenheit der Befragten liegen. Während die SchülerInnen und BürgerInnen *ihren Lebensraum, mit dem und in dem sie leben*, betrachten, hat das Forscherteam eine naturwissenschaftliche Sicht von aussen, wonach die Artenvielfalt in der Projektregion nicht gefährdet zu sein scheint und besonders schützenswerte Pflanzen und Tiere in der Region ohnedies nicht vorkommen.

Der große Wunsch der SchülerInnen nach bürgerschaftlicher Partizipation kann als ein ermutigendes Zeichen gewertet werden, dass die Jugend an Zukunftsentscheidungen der Region aktiv teilnehmen will.

Die Kriterien mit einem starken Bezug zur montanhistorischen Geschichte der Region, wie etwa das Kriterium der Identitätsfindung, der volkskulturellen Bedeutung mythischer Orte, der kulturgeschichtlichen Bedeutung von Baudenkmälern und Siedlungseinheiten, der wissenschaftlichen Bedeutung der archäologischen Fundstellen sowie deren Bedeutung für Denkmalschutz und Öffentlichkeit, wurden durchschnittlich als weniger wichtig eingestuft. Dass das Forschungsteam diese Kriterien tendenziell etwas höher eingestuft hat, kann einerseits wohl auf die Zusammensetzung des Teams, andererseits aber auch auf die Diskussion konkreter kulturtouristischer Projekte zurückgeführt werden.

Neben der faktischen Gewichtung der definierten Zielkriterien durch den Paarvergleich des Forschungsteams und der Befragung von Stakeholdern, war bei der Auswertung und Interpretation der Ergebnisse noch interessant, inwieweit Korrelationen zwischen den einzelnen Präferenzprofilen identifiziert werden konnten. Die Überprüfung der stochastischen Zusam-

menhänge anhand des SPEARMANschen Rang-Korrelationskoeffizienten²⁸⁶ erbrachte folgende Ergebnisse:

1. Zwischen der Gewichtung des interdisziplinären Forschungsteams einerseits und jener der Bevölkerung und der Jugend andererseits konnte kein signifikanter positiver Zusammenhang festgestellt werden.
2. Zwischen der Gewichtung des interdisziplinären Forschungsteams und jener der Unternehmer herrschen signifikante positive Korrelationen vor (Irrtumswahrscheinlichkeit: 5 %).
3. Sehr signifikante positive Zusammenhänge (Irrtumswahrscheinlichkeit: 1 %) wurden zwischen der Gewichtung der Jugend einerseits und den Gewichtungen der Bevölkerung und der Unternehmer festgestellt.
4. Hoch signifikant (Irrtumswahrscheinlichkeit: 0,1 %) ist der positive Zusammenhang zwischen der Gewichtung der Bevölkerung und der Unternehmer.

Insbesondere das erste Ergebnis, nämlich kaum korrelierender Prioritäten des Forschungsteams mit jenen der Bevölkerung und der Jugend, zeigt, wie wichtig es ist, dass das regionale Leitbild nicht nur interdisziplinär, sondern auch transdisziplinär erstellt wird. Die Generierung und Gewichtung von Zielen ist subjektiv. Es gibt keine objektiv richtigen oder falschen Ziele, sondern nur subjektive Ziele der jeweiligen Personen oder Personengruppen, die mehr oder weniger übereinstimmen können. Erst durch das Zusammenspiel von Fachwissen aus den verschiedenen Disziplinen mit den Wünschen und Interessen der Stakeholder kann ein allgemein akzeptiertes Leitbild, eine wegweisende Vision für die Region entstehen.

2.7.8 Perspektiven für die Region Eisenerz

Das Leitbild stellt einen günstigen Bezugsrahmen für die Bewertung von regionalen Projekten bzw. Projektideen dar, denn zur Alternativenbewertung ist die Existenz eines ausformulierten Zielsystems unabdingbare Voraussetzung. Nutzungskonflikte zwischen einzelnen Nutzungsalternativen oder bestimmter Nutzungsalternativen mit einzelnen Zielkriterien können dadurch a priori identifiziert und gelöst werden.

In Eisenerz wurde bereits eine Vielzahl von Nutzungsalternativen diskutiert, die von der Errichtung einer Sondermüllverbrennungsanlage bis hin zum sanften Tourismus reichten. Einige sehen Eisenerz auch weiterhin als Industriestandort, wobei Standortnachteile wie die schlechte Anbindung an wichtige Verkehrswege, die Ansiedlung von industriellen Großbetrieben eher

²⁸⁶ Vgl. SACHS: 1997, S. 510-515.

unwahrscheinlich werden lassen. Dennoch ist festzustellen, dass in der Region bereits einige Betriebe mit hohem Innovationspotenzial und Spezialisierung vorhanden sind, die wichtige Anknüpfungspunkte für zukünftige gewerbliche oder industrielle Nutzungsalternativen darstellen könnten.

Im Bereich der Telekommunikation finden in Eisenerz bereits erste Qualifizierungsmaßnahmen statt. Veranstaltungen und Projekte wurden von regionalen Akteuren mit dem Ziel initiiert, innovative und chancenreiche Arbeitsplätze zu schaffen. Die Errichtung eines Call Centers, das sowohl inbound als auch outbound calls abwickeln kann, wird bereits heftig diskutiert. Auch eine virtuelle Akademie auf Basis des Telelearnings wurde in Eisenerz bereits angedacht.

Eisenerz könnte auch ein Zentrum für die Ausbildung von Fachkräften und Spezialisten im Bergbau und für Nachfolgenutzungen werden. Als Anschauungs- und Versuchsobjekt bietet der Erzberg ideale Bedingungen. Das sich bereits in Entstehung befindliche Kompetenzzentrum Eisenerz umfasst die Schwerpunkte Versuchsbergbau, Bohrkernarchivierung, Forschung und Entwicklung im Bereich der Bergbau- und Umwelttechnik, insbesondere der Rekultivierung sowie die Abhaltung von einschlägigen postgraduate-Lehrgängen.

Die Nutzung der Region für touristische Zwecke stand und steht für viele Stakeholder im Mittelpunkt. Bereits jetzt ist das Schaubergwerk am Erzberg die touristische Attraktion der Region und zählt jährlich immerhin schon über 60.000 BesucherInnen. Auch der Verein Steirische Eisenstraße arbeitet intensiv daran, touristische Projekte umzusetzen bzw. zu koordinieren. Großprojekte, die das Gebiet zu einem alpinen und nordischen Schizentrum machen wollen, sind nach wie vor in Diskussion. Die Meinungen hierzu sind allerdings äusserst kontrovers. Während sich manche von Großprojekten eine wesentliche Initialzündung für die gesamte Region erwarten, bezeichnen andere derartige Projekte als eher kontraproduktiv für eine positive touristische Entwicklung der Region. Mit ihrem bemerkenswerten kulturgeschichtlichen und naturräumlichen Potenzial scheint die Region Eisenerz aber auch besonders für den Erholungs- und Bildungstourismus geeignet zu sein. Geführte Wanderungen zu botanischen, geologischen und archäologischen Themen, geführte Höhlenwanderungen, Kletter- und Schitouren sind nur einige Möglichkeiten, die weiter ausgebaut, gute Chancen für die Region bieten könnten. Die geplanten Heilstollen, das hochwertige Quellwasser für Trinkkuren und die weitgehend unverbrauchte Landschaft könnten die Region auch zu einem Gesundheitszentrum machen.

Unabhängig davon, welchen Weg die Region Eisenerz tatsächlich einschlägt, die zentrale Aussage des Projekts lautet jedenfalls: Der Schlüssel für die Zukunft der Region Eisenerz liegt in den Händen der dort ansässigen Bevölkerung. Von aussen kann zwar Hilfe kommen, nicht aber die Lösung. Ein inter- und transdisziplinäres Leitbild für die Region unterstützt den Umbruch bzw. den Aufbruch der Region, indem es eine wichtige Orientierungs- und Bewertungsfunktion erfüllt. Nachhaltige und sozial verträgliche Lösungen setzen aber jedenfalls einen intensiven Willensbildungsprozess in der Region voraus, der das endogene Entwicklungspotenzial aufzeigt und Eigeninitiativen fördert.

2.7.9 Weiterführende Literatur und Quellen

- ALBACH, H.: Welche Aussagen lassen Führungsgrundsätze von Unternehmen über Auswirkungen gesellschaftlicher Veränderungen auf die Willensbildung im Unternehmen zu? in: Die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für die Willensbildung im Unternehmen, Berlin, 1976, S. 739-764.
- BLEICHER, K.: Leitbilder. Orientierungsrahmen für eine integrative Managementphilosophie, 2. Auflage, Stuttgart, 1994.
- BRAUCHLIN, E.: Schaffen auch Sie ein Unternehmungsleitbild, in: Io Management-Zeitschrift 53 (7-8), 1984, S. 313-317.
- EISENFÜHR, F.; WEBER, M.: Rationales Entscheiden. Springer Verlag, Berlin, 1999.
- FREEMAN, R. E.: Strategic Management. A Stakeholder Approach. Pitman Publishing Inc., Marshfield, Massachusetts, 1984.
- GÖBEL, E.: Der Stakeholderansatz im Dienste der strategischen Früherkennung, Zeitschrift für Planung, Vol. 6, No.1, 1995.
- KATTER, R.; POSCH, A.; STEINER, G.: Perspektiven zur Gestaltung und Nutzung von Bergbaufolgelandschaften. ÖKO.97.001-01. Joanneum Research, Graz, 1999.
- KRÜGER, W.: Konfliktsteuerung als Führungsaufgabe. Positive und negative Aspekte von Konfliktsituationen, München, 1973.
- LAATZ, W.: Empirische Methoden, Ein Lehrbuch für Sozialwissenschaftler, Thun und Frankfurt am Main : Verlag Harri Deutsch, 1993.
- POSCH, A.; STEINER, G.: An Inter- and Transdisciplinary Evaluation Model as an Instrument for Strategic Planning, in: Stique 2000, Proceedings of the 5th International Conference on Linking Systems Thinking, Innovation, Quality, Entrepreneurship and Environment, edited by Rebernik M. and Muley M., Maribor, 2000, S. 201-216.
- PROBST, G. J. B.; GOMEZ, P.: Vernetztes Denken. Ganzheitliches Führen in der Praxis, Wiesbaden : Gabler Verlag, 1991.

- REBERNIK, M.; ZIZEK, J.: Indigenous Entrepreneurship, in: Dyck, G. D., Mulej, M. (eds.): Self-Transformation of the Forgotten Four-Fifths, Kendall/Hunt Publishing Company, Dubuque, Iowa, 1998.
- SACHS, L.: Angewandte Statistik, Anwendung statistischer Methoden, 8., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Springer, Berlin, Heidelberg, 1997.
- STEINER, G.: Solving the Problems of a Declining Mining Area with Technology Policy: A Case Study of the Eisenerz Region in Austria, Dyck, G. D., Mulej, M. (eds.): Self-Transformation of the Forgotten Four-Fifths, Kendall/Hunt Publishing Company, Dubuque, Iowa, 1998.
- STEINER, G. A.: Top Management Planning, New York–London, 1969.
- STREBEL, H.: Forschungsplanung mit Scoring-Modellen, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1975.
- THOM, N.: Grundlagen des betrieblichen Innovationsmanagements, 2. Auflage, Hanstein, 1980.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (Hrsg.): Our Common Future, Oxford University Press, Oxford, New York, 1987.

2.8 Strategien zur Konfliktlösung im Spannungsfeld zwischen Naturschutz und Flächennutzung am Beispiel des Nationalparkes Unteres Odertal

Romuald Buryn

2.8.1 Einleitung und Darstellung des Gebietes

Der Nationalpark Unteres Odertal wurde 1995 als zwölfster Nationalpark Deutschlands gegründet und ist der einzige Nationalpark Brandenburgs. Seine Fläche von 10.500 Hektar (das Gebiet ist über 60 Kilometer lang, zwei bis neun Kilometer breit) umfasst eine der wertvollsten Auenlandschaften Mitteleuropas mit der typischen Fauna und Flora der Oder-niederung sowie die angrenzenden Oderhänge mit ihren Laubwald- und Trockenrasengesellschaften. Er hat sowohl im nationalen wie im europäischen Rahmen eine überregionale Bedeutung als Brut-, Rast- und Überwinterungsplatz seltener bzw. gefährdeter Vogelarten. Das Untere Odertal ist Retentionsfläche für die regelmäßigen Winterhochwässer und die etwa alle sieben bis neun Jahre auftretenden Sommerhochwässer. Der Nationalpark Unteres Odertal ist ein touristischer Magnet, der alljährlich über 100.000 Besucher, vor allem in den Vogelzugzeiten im Herbst und dem Frühjahr anzieht. Dadurch ist der Park ein etablierter und wichtiger Wirtschaftsfaktor in der Region.

Bis zu 200.000 Vögel, davon 45 verschiedene Wasservogelarten, ziehen im Herbst oder Frühjahr durch die Oderniederung. Alljährlich suchen im Oktober für einige Wochen bis zu 13.000 Kraniche im nördlichen Odertal ihre Schlafplätze auf. Im Nationalpark wurden bisher 260 Vogelarten beobachtet, von denen 141 auch als Brutvögel registriert wurden. Besonders die zum Nationalpark gehörenden walddreichen Talrandhänge sind als Brutgebiet seltener und vom Aussterben bedrohter Großvögel wie See- und Fischadler, Kranich und Schwarzstorch bekannt. Die Bestände der Trauerseeschwalbe, des Seggenrohrsängers und des Wachtelkönigs in der Niederung selbst sind bemerkenswert und von europäischem Rang. Nicht nur die Avifauna ist einzigartig. Mit 46 Säugetierarten, 10 Amphibien-, 6 Reptilien- sowie 33 heimischen Fischarten ist die Oderniederung ein bedeutendes Rückzugsgebiet für seltene Wirbeltiere. Mittlerweile gibt es schon 12 Biberburgen im Nationalpark und auch der Fischotter geht hier auf Nahrungssuche. Die vom Aussterben bedrohte Rotbauchunke und der seltene Laubfrosch sind zur Paarungszeit weit hin zu hören. Zu den Besonderheiten der Fischfauna zählen nicht nur Wels und Meerforelle sondern auch kleinere Arten, wie der Steinbeisser, der Weissflossengründling, der Bitterling und das vereinzelt vorkommende Flussneunauge. Die Artenviel-

falt an Wirbellosen scheint kaum überschaubar. Bisher wurden 48 Libellen-, 29 Heuschrecken-, 302 Spinnen-, 204 Laufkäfer- und über 500 Schmetterlingsarten festgestellt.

Mindestens 100 Vegetationstypen mit deutlich mehr als 1.000 höheren Pflanzenarten zeugen von der botanischen Vielfalt dieser Landschaft. Besonders die auf den Oderhängen entlang der Niederung vorhandenen Trockenrasen beherbergen eine außergewöhnliche, teilweise zentralasiatische wärmeliebende Steppenvegetation. Wärmeliebende Pflanzen wie das Frühlings-Adonisröschen bei Gellmersdorf oder die Sandnelke, der Kreuzenzian oder das Dreizähnlige Knabenkraut sind hier zu Hause. Die Wälder der Oderhänge charakterisieren sich vor allem durch die kleinflächige Verteilung von sehr wertvollen natürlichen und naturnahen Waldgesellschaften. Die überregionale Bedeutung des Nationalparks wird deutlich durch die Kombination der besonders wertvollen Arten und Gesellschaften.

Der Nationalpark Unteres Odertal ist als Teil eines grenzüberschreitenden Projekts, dem Internationalpark Unteres Odertal, konzipiert. Anfang der 90er Jahre formulierten und artikulierten hochrangige Wissenschaftler und Politiker die Idee, ein internationales Schutzgebiet an der deutsch-polnischen Grenze einzurichten. Die Initiatoren waren Persönlichkeiten wie die Wissenschaftler Prof. Michael Succow (heute Greifswald) und Prof. Mieczyslaw Jasnowski (Szczecin). Beide wurden für ihr Engagement 1991 mit dem deutschen Kulturpreis ausgezeichnet. Heute setzt sich der Internationalpark Unteres Odertal aus drei Großschutzgebieten und zwei Pufferzonen zusammen: Seit 1993 sind auf der polnischen Seite die Landschaftsschutzparks Zehden (Cedynia) (ca. 6.000 ha) und Unteres Odertal (Dolina Dolnej Odry) (ca. 31.000 ha) mit einer Pufferzone von ca. 53.000 ha ausgewiesen. Seit 1995 ist der Nationalpark Unteres Odertal in Brandenburg (ca. 10.500 ha) durch Gesetz festgelegt. Schließlich wurde 1998 das Landschaftsschutzgebiet „Nationalparkregion Unteres Odertal“ mit ca. 18.000 ha ausgewiesen. Damit ist der grenzüberschreitende gemeinsame Naturraum mit einem Umfang von ca. 120.000 ha, der eine Einheit bildet und den es zu bewahren und zu entwickeln gilt, auf die eine oder andere Weise großräumig unter Schutz gestellt.

Ausgehend vom Schutz der Einzelorganismen: Vögel (Vogelschutzrichtlinie), weiterer Tier- und Pflanzenarten und deren Lebensräume (Flora-, Fauna-, Habitat-Richtlinie) bis hin zur Errichtung eines Netzes an Schutzgebieten, die das Naturerbe in Europa erhalten und schützen sollen (NATURA 2000), hat die EU den Schutz der Natur zu einem wesentlichen Element europäischer Politik gemacht. Der Nationalpark Unteres Odertal ist sowohl als Special Protected Area (SPA) nach der Vogelschutzrichtlinie seit 1997, als auch als proposed Sites of Community Interest (pSCI) nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (ohne einen sog. Korridor im Sü-

den des Polders 10) seit 2000 gemeldet. Darüber hinaus sind die Polder bei Schwedt als Feuchtgebiet von internationaler Bedeutung gemäß der Ramsar Konvention (vgl. den Artikel von RÖSCHEISEN in diesem Band) zum Schutz der Wasser- und Wattvögel anerkannt.

Im Nationalparkgesetz werden die Ziele des Schutzgebietes zusammenfassend festgeschrieben: Zweck des Nationalparks ist es, das untere Odertal mit seiner in Mitteleuropa besonderen Auenlandschaft, seinen artenreichen Tier- und Pflanzenbestand, den zahlreichen Feuchtbiotopen, Wiesen und Auwäldern sowie die die Stromaue begleitenden Hangwälder im Verbund mit anderen Wäldern und den Trockenrasenstandorten zu schützen, zu pflegen, zu erhalten und in ihrer natürlichen Funktion zu entwickeln. Damit werden auf deutscher Seite die Voraussetzungen für ein großräumiges deutsch-polnisches Schutzgebiet (deutsch-polnischer Internationalpark Unteres Odertal) geschaffen. Insbesondere dient er der Sicherung und Herstellung eines von menschlichen Eingriffen weitgehend ungestörten Ablaufes der Naturprozesse auf möglichst großer Fläche, der Erhaltung und Regeneration eines naturnahen Wasserregimes und des natürlichen Selbstreinigungspotenzials des Stromes und der Aue (Flächenfilterfunktion) sowie der Erhaltung naturnaher Waldbestände und langfristiger Regeneration von Forsten und Naturwäldern. Der Nationalpark dient auch einer umweltschonenden, naturnahen Erholung und der Entwicklung des Fremdenverkehrs, soweit dies mit den anderen Zielen vereinbar ist, und der Umweltbildung. Er ist in seiner Gesamtheit ein Naturschutzgebiet.

1992 wurde das Untere Odertal in das Bundesprogramm „zur Sicherung und Errichtung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung“ (als Gewässerrandstreifenprojekt) aufgenommen. Die mit diesem Projekt verbundenen Flächenkäufe, die naturschutzfachlichen Planungen und die Durchführung der biotopersteinrichtenden Maßnahmen werden über einen Trägerverein, den Verein der Freunde des Deutsch-Polnischen Europa-Nationalparks „Unteres Odertal“ e. V., realisiert.

2.8.2 Konflikte: Nutzung versus Schutz

Um die im Gesetz verankerten Ziele zu erreichen, wird, wie in allen deutschen Nationalparks, auch im Unteren Odertal ein Zonierungskonzept verfolgt. Die besonders wertvollen Flächen des Unteren Odertals werden als Schutzzone I (Totalreservate) ohne wirtschaftliche Nutzung ausgewiesen (segregativer Ansatz). Bis zum Jahr 2010 sollen sie 50 % des Nationalparks ausmachen. Dort hat die unbeeinflusste Natur Vorrang. Vom Rad- und Wanderweg aus kann jedoch auch hier die Natur erlebt werden. Obwohl der Nationalpark vollständig als Naturschutzgebiet festgesetzt ist, wird die Hälfte des Gebietes auch weiterhin (land- und fischerei-)

wirtschaftlich nutzbar bleiben. Dabei sind selbstverständlich Naturschutzauflagen zu beachten (integrativer Ansatz). Die naturverträgliche Wildbestandsregulierung, Fischerei und Landwirtschaft haben somit nach wie vor ihren festen Platz im Nationalpark. Die Nutzung seiner Flächen als Kulturlandschaft trägt darüber hinaus dazu bei, dass eine große Vielfalt der Flora und Fauna der Kulturlandschaft erhalten oder wiederhergestellt wird. Damit verbindet der Nationalpark Unteres Odertal die Belange des modernen Naturschutzes mit den Erfordernissen der nachhaltigen, sich im Einklang mit der Natur befindlichen und verträglichen Nutzung.

Die Planungen und konkrete Schritte, wie die Ausweisung von Totalreservaten, haben zur Kritik und zum Widerstand vor Ort geführt. Auf der anderen Seite ist es bekannt, dass die Großschutzgebiete, allen voran die Nationalparks, eine sehr hohe allgemeine Akzeptanz genießen. Die Soziologen sprechen hier von einem Akzeptanztrichter. Wie kam es im Unteren Odertal zu dem „Trichter“? Zum „Stein des Anstoßes“ im Nationalpark Unteres Odertal wurde der Pflege- und Entwicklungsplan für das Gewässerrandstreifenprojekt (in der Verantwortung des Trägervereins), der ursprünglich gleichzeitig der Nationalpark-Managementplan sein sollte. In der idealen Vorstellung sollte dieser Plan direkt als gesetzlich festgeschriebene Behandlungsrichtlinie fortgeführt werden. Damit sollten die konkreten Handlungsanleitungen vor Ort in einer verbindlichen Form festgelegt werden. Die Verantwortung für diese Behandlungsrichtlinie liegt in der Hand der Nationalparkverwaltung.

Der Verlauf vom Pflege- und Entwicklungsplan zur Behandlungsrichtlinie hat leider nicht funktioniert. Dazu beigetragen haben sowohl das Verhalten des Trägervereins als auch die Inhalte des Planes selbst. So wurde versucht, den Plan als reinen naturschutzfachlichen Plan, bei dessen Erstellung möglichst keine Rücksicht auf die Bedürfnisse und Befindlichkeit der örtlichen Bevölkerung genommen werden soll, zu er- und darzustellen. Dadurch wurde auch auf eine umfangreiche und ehrliche Beteiligung der betroffenen Menschen und Kommunen verzichtet. Auch die Inhalte trugen zu einer wesentlichen Verschärfung der Lage bei. Vor allem in der Entwurfsphase wurden zahlreiche überzogene (Elch-Ansiedlung), möglicherweise unrealistische (Parallellauf der Oder innerhalb der Polder) und unausgereifte (Auenwald-Initialisierungsmaßnahmen auf 1000 ha – wesentlicher Teil davon über Pflanzungen) Vorschläge der überforderten Öffentlichkeit unterbreitet.

Neben den Inhalten des Pflege- und Entwicklungsplanes hat das Agieren des Trägervereins, Verein der Freunde des Deutsch-Polnischen Europa-Nationalparks „Unteres Odertal“ e. V., zu massiven Akzeptanzproblemen auch für den Nationalpark selbst geführt. Das Fehlen der Sozialkompetenz im Umgang mit der örtlichen Bevölkerung, eine völlig falsche Einschätzung

der politischen Brisanz und Bedeutung des Naturschutzes und eine ausgeprägte Diskussions-, Kooperations- und Kommunikationsunfähigkeit haben dazu geführt, dass das Gesamtprojekt Nationalpark Unteres Odertal Mitte/Ende 1999 auf der Kippe stand. Dazu kamen noch Unstimmigkeiten innerhalb der Landesregierung, parteipolitische Auseinandersetzungen, Landtagswahlen. Endes des Jahres 1999 gelang dem nun zusammengelegten Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung mit dem so genannten Handlungskonzept die zum Teil unsachliche und sehr emotionale Diskussion vor Ort zu glätten. Die hier niedergelegten planerischen und förmlichen Verfahren sind geeignete Instrumentarien, die Probleme auf einer sachlichen Basis weitestgehend zu lösen. Eine wichtige Rolle wurde für das Kuratorium des Nationalparks vorgesehen.

2.8.3 Konfliktlösungsstrategien

2.8.3.1 Kooperatives Planungsverfahren

Anfang 1999 wurde durch das Land Brandenburg das kooperative Planungsverfahren für eine Fischereiverordnung durchgeführt. Das Ziel war, eine Konzeption für die Nutzung auf der verbleibenden Wasserfläche in der Schutzzone II mit allen Beteiligten, Betroffenen und zuständigen Personen, Betrieben, Gremien, Ämtern, Eigentümern, Verwaltungen, Vereinen und anderen Interessenvertretern abzustimmen. Diese Konzeption sollte Ausgangspunkt für die Fischereiverordnung sein. Das Verfahren wurde einerseits durch einen Gutachter fachlich begleitet, auf der anderen Seite durch ein externes Team moderiert. Es wurden Konzepte und Maßnahmen erörtert und abgestimmt.

Das kooperative Planungsverfahren war ein Teilerfolg. Dem Land ist es zum ersten Mal gelungen, alle Beteiligten in einem Konflikt im Nationalpark an einen Tisch zu bringen und offen über die jeweiligen Ziele und Befürchtungen zu sprechen. Als Manko ist die Tatsache zu bezeichnen, dass auch heute immer noch kein abgestimmtes Konzept vorliegt. Die wenigen strittigen Punkte wurden auch durch Gespräche im und durch das zuständige Ministerium bisher nicht geklärt. Eine der Ursachen ist, dass die Nutzerseite in den Verhandlungen nach dem kooperativen Planungsverfahren gerne auf die alten Positionen mit alten Forderungen zurückgreift und damit den Fortschritt der Gespräche immer wieder in Frage stellt. Das Ergebnis des Verfahrens war ein Entwurf für ein Nutzungskonzept, welches sowohl die Methodik, räumliche und zeitliche Steuerung wie auch den möglichen Ausgleich für die Betroffenen beinhaltete.

2.8.3.2 Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung

Der erste Schritt auf einem Weg zur Problemlösung ist natürlich eine fundierte Analyse der Ist-Situation und der Konsequenzen aus den naturschutzfachlichen Vorstellungen über die Entwicklung des Nationalparks Unteres Odertal. Diese Analyse wurde in Rahmen der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung durchgeführt.

Die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung basiert auf dem Pflege- und Entwicklungsplan und soll die Wege aufzeichnen, wie die naturschutzfachlichen Pläne sozialverträglich umgesetzt werden können. Ausgangspunkt ist ein gebietsspezifisches Leitbild und eine Landnutzungs-konzeption für den Planungsraum. Auf der Landwirtschaftsseite spielt die Einschätzung der Betroffenheit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Möglichkeiten, diese zu mindern, die größte Rolle. In dem zweiten Strang werden die Entwicklungspotenziale für die regionale Wirtschaft, hier schwerpunktmäßig des Tourismus, analysiert und konkrete Vorschläge in Form von Projekten unter dem Einsatz entsprechender Landentwicklungsinstrumente mit zeitlichen und räumlichen Prioritäten sowie mit entsprechenden Finanzmodellen vorgeschlagen. Für die regionale Akzeptanz des Verfahrens ist die Dorferneuerung und die Infrastruktur-entwicklung in der Form, dass die Bedürfnisse der Bürger, der Charakter der Region, die angepasste wirtschaftliche Entwicklung (Landwirtschaft, Fremdenverkehr, Handwerk) und grenzübergreifende Aspekte berücksichtigt werden, von besonderer Bedeutung. Besonders wichtig ist hierbei die regionale Begleitung durch Gesprächskreise, welche das „Nachhaltigkeits-Dreieck“ aus Ökonomie, Ökologie und Soziologie repräsentieren müssen. Die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung im und um den Nationalpark Unteres Odertal dient insbesondere auch als Grundlage für die Durchführung eines Flurbereinigungsverfahrens zur Neuordnung der komplizierten Eigentumsverhältnisse.

2.8.3.3 Unternehmensflurbereinigung (U-FBV)

Die Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz werden in Brandenburg verstärkt in den Dienst der integrierenden Entwicklung der ländlichen Räume gestellt. Neben der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft geht es dabei zunehmend um die Lösung von Landnutzungskonflikten, die gemeindeübergreifende Dorfentwicklung, die Umsetzung der AGENDA 21 und die eigentums-, sozial- und umweltverträgliche Einbindung von infrastrukturellen Großvorhaben in das Wirkungsgefüge ländlicher Räume. Diese Landesentwicklungsverfahren bieten eine Fülle von Ausgleichsmöglichkeiten, mit denen ein hohes Maß an Zustimmung zu erzielen ist.

Dadurch, dass das Verfahren in neutraler behördlicher Hand liegt, besteht keine Gefahr der Voreingenommenheit, Neutralität und Objektivität werden gesichert. Es ist ein besonders demokratisches Verfahren zur Umsetzung eines für die Landesentwicklung bedeutsamen Großvorhabens, weil es den Bürger in jeder Phase auf das Engste einbindet. Entscheidungsgremium ist der gewählte Vorstand der Teilnehmergeinschaft. Alle Entscheidungen, die in die Rechte Einzelner eingreifen, sind dabei selbstverständlich gerichtlich überprüfbar. Mit dem Flurbereinigungsverfahren im Nationalpark Unteres Odertal wird das Ziel verfolgt, den Flächenbedarf, der zur Umsetzung des Nationalparkgesetzes erforderlich ist, durch Flächentausch aufzubringen. Hierzu wurden im Vorfeld Flächen durch das Land und den Trägerverein des Gewässerrandstreifenprojekts erworben. Die bestehenden Nutzungs- und Eigentumsverhältnisse sowie die Vorkommnisse vor Ort haben bewirkt, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die erforderlichen Flächen frist- und lagegerecht entsprechend den naturschutzfachlichen Planungen durch freihändigen Erwerb und Tausch bereitgestellt werden können. Gleichzeitig ist es erklärter Zweck des Verfahrens, Existenzgefährdungen bei den Landnutzern durch Nutzungs- und Pachtregulierungen abzuwenden. Natürlich werden gleichzeitig die unübersichtlichen Eigentumsverhältnisse geordnet.

Warum wurde das spezielle Verfahren nach § 87 FlurbG (das sog. Unternehmens-Flurbereinigungsverfahren) ausgewählt? Ein Verfahren nach § 87 FlurbG ist ein Verfahren zur Vermeidung der Enteignung in einer Situation, in der Voraussetzungen für diese Enteignung vorliegen. Ein etwa entstehender Landverlust trifft nicht einzelne, sondern wird auf alle Teilnehmer umgelegt (höchstens 5 % Flächenverlust). Sollen Grundstücke - ohne freiwillige Einigung - aus der Schutzzone I oder II gegen den Willen der betroffenen Grundstückseigentümer in größeren Umfang (mehr als 5 ha) herausverlegt werden, so ist das nur in der Unternehmensflurbereinigung möglich. Nur in diesem Verfahren lassen sich auch weit außerhalb der Schutzzone I und II (= Nationalpark) liegende Grundstücke als Ausgleich für die betroffenen Grundstücke einbeziehen. Der in der Öffentlichkeit verheerend agierende Trägerverein des Gewässerrandstreifenprojekts steht bei einem solchen Flurbereinigungsverfahren nicht mehr im Vordergrund, da der Unternehmensträger das Land (vertreten durch das Ministerium bzw. die Landesanstalt für Großschutzgebiete) sein muss. Die bisher verhärteten Fronten zwischen dem Verein und den Bewirtschaftern werden durch die Moderation der Flurbereinigungsbehörde im Rahmen eines Unternehmensverfahrens aufgebrochen. Der Landabzug im Verfahren nach § 87 FlurbG und damit die Festlegung des Verfahrensgebietes ist einvernehmlich mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung zu regeln. Die im Nationalparkgesetz normierte Zielsetzung, 50 % Schutzfläche als Schutzzone I auszuweisen, zwingt zur Anordnung eines U-FBV. Nur im Unternehmens-Flurbereinigungsverfahren lässt sich – falls notwendig – mit

dem Instrument der vorläufigen Besitzanweisung sehr rasch das Ziel des Nationalparkgesetzes und die Erfüllung der Auflagen gegenüber dem Bund erreichen. Das Verfahren nach § 87 FlurbG sichert das ganze Bodenmanagement-Instrumentarium der Flurbereinigung, schließt aber freiwillige Tauschgeschäfte nicht aus, sondern fördert diese. Das U-FBV ist die einzige Verfahrensart, in der neben der Landabfindung auch in einem begrenzten, vorher festgelegten Umfang Geldentschädigungen möglich sind, wenn nicht genügend Ersatzland gefunden werden kann. Ein solcher „Landverlust“ wird auf alle Eigentümer umgelegt und ist, weil er meist unter 5 % liegt, niemals existenzbedrohend.

Grundsätzlich zielt das Flurbereinigungsverfahren auf die Neuordnung der Grundeigentumsverhältnisse. Die Pächter sind aber Nebenbeteiligte des Verfahrens. Im Unteren Odertal fällt das Eigentum und die Nutzung zu ca. 90 % auseinander. Grundsätzlich folgt in dem Flurbereinigungsverfahren die Pacht dem Eigentum, d. h. die Pacht besteht auf den dem Eigentümer neu zugewiesenen Flächen weiter. Zwar gehen Flächen, die unter Totalschutz gestellt werden, der Bewirtschaftung unwiederbringlich verloren, dem steht jedoch die Pflicht der Flurbereinigungsverwaltung zur bestmöglichen Förderung landwirtschaftlicher - aber auch anderer gewerblicher - Betriebe gegenüber. Wenn ein Unternehmens-Flurbereinigungsverfahren nach § 87 FlurbG möglich und notwendig ist, kann kein anderes Verfahren wie nach §§ 1, 37 (Regel-Flurbereinigungsverfahren) oder § 86 (vereinfachtes Verfahren) oder nach § 91 (beschleunigtes Verfahren) gewählt werden.

2.8.3.4 Ausweisung der Schutzzone I

Das Nationalparkgesetz fordert, dass spätestens bis zum 31. Dezember 2010 die Hälfte der Nationalparkfläche als Schutzzone I ausgewiesen sein soll (§ 4 Abs. 4 NatPUOG). Bereits mit der Verabschiedung des Gesetzes 1995 wurden 1.110 ha als Totalreservat erklärt. Diese Fläche wurde bis heute nicht vergrößert. Die Gesamtfläche der geplanten Schutzzone I setzt sich aus mehreren, räumlich getrennten Teilgebieten zusammen. Deshalb sollen 13 Teilgebiete als Schutzzone I in voneinander unabhängigen Verfahren ausgewiesen werden. Hierdurch wird eine stufenweise und gleichzeitige Bearbeitung und Ausweisung möglich, entsprechend der Fortschritte im parallel laufenden Unternehmensflurbereinigungsverfahren. Die Festlegung dieser Schutzzone I-Flächen erfolgt durch Rechtsverordnungen. Vor Erlass der Verordnungen ist für jedes Teilgebiet ein Unterschutzstellungsverfahren durchzuführen. Der rechtliche Rahmen hierzu ist in § 4 Abs. 3 des Nationalparkgesetzes und in § 28 des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes vorgeschrieben. Dadurch wird eine umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit, der Träger öffentlicher Belange und insbesondere aller betroffenen Nutzungsberechtigten gewährleistet. Die Schutzverordnungen werden durch die Landesregierung erlassen.

Grundlage für den Beginn ist deshalb eine Kabinettbefassung, die zur Zeit vorbereitet wird. Daran schließen sich für jedes Verfahren die gesetzlich vorgeschriebenen Schritte an. Die Verfahren werden in enger Abstimmung mit dem Amt für Flurneuordnung und ländliche Entwicklung Prenzlau als zuständige Flurbereinigungsbehörde geführt.

Die einzelnen Verfahrensstationen stellen sich wie folgt dar:

1. Zunächst werden mit besonders betroffenen Nutzungsberechtigten, Eigentümern und Trägern öffentlicher Belange Vorgespräche geführt. Die Öffentlichkeit wird über den Verfahrensbeginn informiert, anerkannte Naturschutzverbände werden beteiligt.
2. Danach werden die verschiedenen Abteilungen des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung zur Stellungnahme aufgefordert.
3. Anschließend wird den Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, d. h. insbesondere betroffene Behörden, Kommunen und auch verschiedene Verbände wie z. B. der Landwirtschaft, der Fischerei und des Naturschutzes, werden schriftlich beteiligt.
4. Daran schließt sich für die Dauer eines Monats die öffentliche Auslegung des Verordnungsentwurfs und der dazu gehörenden Karten bei den unteren Naturschutzbehörden der betroffenen Landkreise sowie bei den betroffenen Ämtern und amtsfreien Städten an. Die Auslegung wird in den örtlich verbreiteten Tageszeitungen und den Amtsblättern bekanntgemacht. Dadurch erhält jeder Bürger die Gelegenheit zur Information über die geplante Schutzzone I. Er kann seine Bedenken und Anregungen während der Auslegung schriftlich vorbringen. Im Flurbereinigungsverfahren werden inzwischen für die einzelnen Teilgebiete Lösungen für die Neuordnung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse erarbeitet.
5. Auf dieser Grundlage werden die eingegangenen Einwendungen geprüft und gewichtet, ggf. nochmals Gespräche mit Betroffenen geführt. Empfehlungen zur Abwägung der vorgebrachten Stellungnahmen und Einwände werden erarbeitet.
6. Der Entscheidungsvorschlag wird den Abteilungen des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung zur Zustimmung vorgelegt.
7. Es folgt daraufhin die nach dem Nationalparkgesetz vorgeschriebene Benehmensherstellung mit dem Landtagsausschuss für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung. Dadurch werden auch Vertreter des Parlaments im Verfahren beteiligt.
8. Danach werden die Landesministerien um Zustimmung zur Unterschutzstellung gebeten.
9. Auf dieser Grundlage erfolgt der abschließende Kabinettsbeschluss zur Festlegung der Schutzzone I.

10. Anschließend wird das Verfahrensergebnis den beteiligten Trägern öffentlicher Belange, Einwendern und Betroffenen schriftlich mitgeteilt.
11. Die Schutzverordnung wird schließlich im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht und in Kraft gesetzt.

Die Verordnung wird zeitlich vor der vorläufigen Besitzeinweisung durch die Flurbereinigungsbehörde erlassen. In den Besitz kann nach dem Flurbereinigungsgesetz jedoch erst eingewiesen werden, wenn eine rechtsverbindliche Naturschutzverordnung in Kraft getreten ist (§ 87 Abs. 2 FlurbG). Andererseits wird aber gerade erst mit der Besitzeinweisung die vom Nationalparkgesetz für die Festlegung der Schutzzone I geforderte Nutzungsfreiheit geschaffen (§ 4 Abs. 3 NatPUOG). Zur Auflösung dieses Widerspruchs legen deshalb die Schutzverordnungen für noch genutzte oder in Privateigentum stehende Flurstücke Übergangsfristen fest. Damit werden diese Flurstücke erst nach vorläufiger Besitzeinweisung zur Schutzzone I erklärt.

2.8.4 Kuratorium für den Nationalpark Unteres Odertal

Im Entwicklungsprozess des Nationalparks vor Ort spielt das Nationalparkkuratorium eine besonders wichtige Rolle. Die Zusammensetzung des Gremiums ist im Nationalparkgesetz geregelt. Das Kuratorium besteht u. a. aus Vertretern der Kommunen, zuständiger Landes- und Bundesministerien, Interessenvertretern z. B. der Landwirtschafts- oder Naturschutzvereine, Wirtschafts- und Tourismusgremien. Das Kuratorium wirkt bei der Erarbeitung der AEP und perspektivisch der Handlungsrichtlinien intensiv mit. Mit einer externen Moderation und unter Federführung durch die Nationalparkverwaltung erarbeiten hier eingerichtete Arbeits- und Projektgruppen gemeinsam Projekte für die Entwicklung des Nationalparks und der Region. In den z. Zt. insgesamt vier Arbeitsgruppen arbeiten Kuratoriumsmitglieder, Mitarbeiter der Nationalparkverwaltung, externe Fachleute, aber auch Vertreter von betroffenen Gruppierungen und Gremien mit. Dadurch wird die umfassende Beteiligung der Region bereits im frühesten Stadium der Planung gesichert. Inzwischen sind innerhalb der Arbeitsgruppen zusätzliche Projektgruppen zur Lösung einzelner Problemfelder gebildet worden.

Folgende Arbeits- und Projektgruppen wurden gebildet:

- ◆ Arbeitsgruppe Waldentwicklung und Jagd
 - Projektgruppe Auwaldinitialisierung
 - Projektgruppe Jagd/Wildbestandsregulierung
 - Projektgruppe Waldbehandlung (Talsandterrasse/Grundmoränenplatte)

Diese Arbeitsgruppe beschäftigt sich mit allen Fragen, die mit Auwaldinitialisierung, Waldentwicklung/Waldumbau sowie Kriterien der Wildbestandesregulierung aus naturschutzfachlicher und Hochwasserschutzsicht zusammenhängen. In den daraus resultierenden Handlungsrichtlinien werden flächenscharfe und verbindliche Maßnahmen für diese Bereiche festgelegt.

- ◆ Arbeitsgruppe Offenlandbiotope und Wasserwirtschaft
 - Projektgruppe Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung
 - Projektgruppe Grünlandbewirtschaftung
 - Projektgruppe Wasserwirtschaft

Diese Arbeitsgruppe beschäftigt sich mit allen nutzungsrelevanten Fragestellungen in Abhängigkeit von der möglichen Änderung des Wasserregimes. Hier werden die Ergebnisse der wasserwirtschaftlichen Machbarkeitsstudie einfließen. Im Ergebnis der Arbeit werden verbindliche Handlungsrichtlinien entstehen, welche die Nutzung der Flächen in der Schutzzone II des Nationalparks flächenscharf regeln (Beweidung, Mahdtermine usw.).

- ◆ Arbeitsgruppe Wirtschaftsentwicklung und Infrastruktur
 - Projektgruppe Infrastruktur

Diese Arbeitsgruppe beschäftigt sich mit infrastrukturellen Problemen der Stadt Schwedt und der regionalen Wirtschaft.

- ◆ Arbeitsgruppe Tourismus und ländliche Entwicklung
 - Projektgruppe Beschilderung und Leitsysteme
 - Projektgruppe LEADER +
 - Projektgruppe Touristische Produkte (später soll daraus die Projektgruppe Marketing gebildet werden)
 - Projektgruppe Nationalpark-Bahnhöfe

Ziel dieser Arbeitsgruppe ist es, den Tourismus stärker als bisher zu entwickeln und dafür die Potenziale der Region am Nationalpark einzubinden. Grundlage der Arbeiten bildet die Tourismuskonzeption des Nationalparks, die zum Teil bereits umgesetzt ist (Bootsanlieger, Uferadweg, Ausschilderung innerhalb des Nationalparks, Beobachtungstürme). Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe flossen in die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, die sich unter anderem auch mit der Entwicklung eines touristischen Wegenetzes befasste, ein. Diese Arbeitsgruppe hat (in Fortführung der von der Nationalparkverwaltung vorher geleisteten Arbeit) bereits konkrete Ergebnisse erzielt: Das Beschilderungskonzept der Nationalparkregion liegt vor, die Standorte der Hinweisschilder und ihr Layout sind festgelegt, das Leitsystem wird größtenteils noch 2001 realisiert (erste Schilder wurden zur Eröffnung des Besucherzentrums in Criewen am 09. September 2000 bereits aufgestellt). Die Parkplatzkonzeption der Nationalparkverwaltung wird teilweise umgesetzt (Parkplatz Criewen, Parkplatz Mescherin). In-

samt haben die Arbeits- und Projektgruppen bisher über 40 mal getagt. Die Arbeit der Arbeitsgruppen wird weiter fortgeführt werden.

2.8.5 Zusammenfassung und Ausblick

Die Hauptaufgabe der nächsten Jahre wird darin bestehen, die beschriebenen Verfahren und Prozesse vernünftig und ruhig fortzuführen. Durch den vom Land Brandenburg eingeleiteten Trägerwechsel für das Gewässerrandstreifenprojekt wird auch eine wesentliche Verbesserung des „Klimas“ vor Ort erreicht. Auf die Nationalparkverwaltung kommen daher folgende Schwerpunktaufgaben zu:

1. Vorbereitung der Ausweisung von 50 % der Fläche des Nationalparks (ca. 5.250 ha) als Schutzzone ohne wirtschaftliche Nutzung (SZ I). Dieser Ausweisungsprozess soll bis zum Jahr 2010 abgeschlossen sein.
2. Aufstellung von Handlungsrichtlinien zur Ausführung der gesetzlich vorgesehenen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen in Abstimmung mit dem Nationalparkkuratorium. Neben der Festlegung der SZ I-Flächen umfasst dies insbesondere die umsetzungsreife Formulierung von Maßnahmen, mit denen in der dauerhaft genutzten Schutzzone II die biotoptypische Mannigfaltigkeit von Flora und Fauna erhalten oder wiederhergestellt wird und mit denen sichergestellt wird, dass sich die Mahd, Beweidung und Bodenbearbeitung an den Ansprüchen der im Gebiet zu fördernden Tier- und Pflanzenarten ausrichten.
3. Gewährleistung der Einhaltung der internationalen Verpflichtungen aus der Ramsar-Konvention zum Schutz von Teilen des Gebietes als „Feuchtgebiet von internationaler Bedeutung“, der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie.
4. Entwicklung und Umsetzung von Konzepten zur naturverträglichen Erholungsnutzung und Umweltbildungsangeboten gemeinsam mit Kommunen, Tourismusangebietern, Vereinen und Verbänden; fachliche Anleitung der Naturwacht.
5. Kontinuierliche Fortführung der Deutsch-Polnischen Zusammenarbeit in Fragen des Naturschutzes, der Umweltbildung und der naturnahen Erholung.
6. Einrichtung einer kontinuierlichen ökologischen Grundlagenforschung, die insbesondere dazu dient, die Entwicklung bisher wirtschaftlich genutzter Flächen in natürliche, vom Menschen nicht beeinflusste Biotope zu dokumentieren und ihre weitere Entwicklung zu verfolgen.

Das Ziel: Ein Nationalpark für die Menschen und mit den Menschen und gleichzeitig konsequentesten Naturschutz zu praktizieren, soll so möglich gemacht werden.

2.9 Nutzungskonflikte Umwelt vs. Land- und Forstwirtschaft und Tourismus und deren Berücksichtigung im polnischen Recht

Marek Gorski

2.9.1 Begriffliche Grundlagen

Die Wirtschaftstätigkeit, die auf land- oder forstwirtschaftlicher Nutzung der Grundstücke sowie auch auf Veranstaltung und Durchführung touristischer Tätigkeit beruht, steht im Widerspruch zu den Anforderungen des Umweltschutzes. Es geht hier nicht nur um die Tätigkeit, die auf besonders wertvollen Gebieten mit verschiedenen Arten der Nutzungsbeschränkungen ausgeführt wird, sondern auch um einen allgemeinen Druck auf die Umwelt. Ein klassisches Beispiel dafür sind Probleme, die mit der Verwendung künstlicher oder natürlicher Düngemittel in der Landwirtschaft verbunden sind, oder die Ausbreitung der Erholungsgrundstücke, die in der Umgebung größerer Städte und in touristisch attraktiv gelegenen Gebieten besonders sichtbar ist. Die Anforderungen des Umweltschutzes verursachen die Notwendigkeit verschiedener Hinweise, deren Zweck es ist, den Druck dieser Art zu beschränken und zugleich eine vernünftige Nutzung der Umweltvorteile zuzulassen. Diese Hinweise sind in Form von gesetzlichen Normen festgelegt und stellen Anforderungen dar, die die Führung verschiedener Arten von Wirtschaftstätigkeit vom Standpunkt des Umweltschutzes betreffen. Das System dieser Normen änderte sich in den letzten Monaten im polnischen Recht grundsätzlich, es wurden viele neue Rechtsakte verabschiedet, bestehende Gesetze und Verordnungen wurden geändert und angepasst. Der Ausgangspunkt zur Analyse dieses Themas sollte also eine kurze Charakteristik des neuen Umweltschutzrechts in Polen sein.

2.9.2 System des Rechtes des Umweltschutzes in Polen

Das polnische System des Umweltschutzrechts beruht auf einigen Vorschriften der neuen Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997. Die Verfassung erkennt Handlungen zugunsten des Umweltschutzes als eine der Grundpflichten des Staates und seines Apparates (Art. 5) an, indem sie zu diesen Handlungen die Pflicht der Sicherstellung des ökologischen Schutzes für jeden Einwohner sowie die Rückkehr zum Naturgleichgewicht in der Umwelt zählt (Art. 74). Laut Art. 86 ist jedes Subjekt verpflichtet, Schäden in der Umwelt vorzubeugen, die als Folge seiner Tätigkeit entstehen könnten und es haftet für die Entstehung solcher Schäden. Die Erfordernisse des Umweltschutzes können als Begründung der Beschränkung der Rechte und Freiheit erkannt werden, die von der Verfassung gewährleistet werden. Dies kann aber nur dann erfolgen, wenn ein neues Gesetz auf demokratischem Wege verabschiedet wird. Be-

sonders wichtig ist die Anerkennung im Art. 5 der Verfassung, dass die Organisierung jeder Tätigkeit des Staates auf der Grundlage einer ausgeglichenen und nachhaltigen Entwicklung sein sollte, die im Art. 3, Pkt. 50 des neuen Gesetzes über Umweltschutz definiert ist. Diese Grundlage sollte ein grundsätzlicher Hinweis für die Interpretation der Vorschriften sein, die gegenseitige Beziehungen zwischen den Anforderungen des Umweltschutzes und den Grundlagen der Durchführung von Wirtschaftstätigkeit bezeichnen.

Im neuen System des polnischen Umweltschutzrechts hat das Gesetz vom 27. April 2001 – Gesetz über Umweltschutz – eine grundlegende Bedeutung. In den Arbeiten am Projekt des neuen Gesetzes wurde angenommen, dass es ein grundsätzlicher Rechtsakt ist, der dieses System ordnet. Die Aufgabe des Gesetzes ist die Bildung der Grundlagen des Schutzes sowohl einzelner Elemente der Umwelt als auch der Umwelt als Ganzes sowie auch die Vereinheitlichung der Anforderungen und Verfahren in diesem Bereich. Das System wird durch einige Rechtsakte ergänzt und beinhaltet sowohl Gesetze als auch Ausführungsakte, die sog. Sektorregelungen. D. h., sie beziehen sich auf einzelne Elemente der Umwelt und bestimmen die Grundlagen der Nutzung dieser Elemente. Die wichtigsten dieser Regeln sind:

- Gesetz über Naturschutz vom 16. Oktober 1991,
- Gesetz über Wälder vom 28. September 1991,
- Gesetz vom 16. März 2001 über ökologische Landwirtschaft,
- Gesetz vom 26. Juli 2000 über Düngemittel und Düngung,
- Gesetz vom 27. April 2001 über Abfälle.

Eine wesentliche Bedeutung haben auch manche Akte, die nicht direkt zum Gesetz über Umweltschutz gezählt werden:

- Gesetz vom 7. Juli 1994 über Raumordnung,
- Gesetz vom 19. November 1999 über Wirtschaftstätigkeit,
- Gesetz vom 29. August 1997 über touristische Tätigkeit.

Aus den Vorschriften, die in den o. g. Akten beinhaltet sind, ergibt sich eine Reihe von Beschränkungen und Anforderungen, die an Subjekte gerichtet sind, die eine bestimmte Tätigkeit ausüben oder die angezeigten Gebiete oder Objekte benutzen. Diese Anforderungen werden in den weiteren Abschnitten dargestellt.

2.9.3 Das Naturschutzgesetz

Das Gesetz über den Naturschutz vom 16. Oktober 1991 ist der grundlegende Rechtsakt, und seine Vorschriften stimmen mit denen des Naturschutzrechtes der Europäischen Union überein.

Wesentliche Bestimmungen des Gesetzes über den Naturschutz sind die folgenden:

- In den allgemeinen Bestimmungen wurden Ziele des Naturschutzes festgelegt: Schutz der ökologischen Prozesse und der Stabilität der Ökosysteme, Erhalt der Artenvielfalt, Erhalt besonderer geologischer Formen, Sicherstellung des Fortbestehens von Arten und Ökosystemen, Förderung von Verantwortung der Menschen für die Natur, Renaturierung von Ressourcen und Naturbestandteilen.
- Bestimmende Organe sind im Sinne des Gesetzes der Minister für Umwelt und der Woiwode. Darüber hinaus sind die Gemeinderäte berechtigt, einige Schutzgebietskategorien auszuweisen.
- Begutachtende und beratende Organe sind der Staatliche Rat für Naturschutz (poln. Abk.: PROP), die Woiwodschafts-Kommissionen für Naturschutz, wissenschaftliche Beiräte der Nationalparks und wissenschaftlich-gesellschaftliche Beiräte der Landschaftsschutzparks.
- Instrumente des Naturschutzes sind Nationalparks, Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzparks, Landschaftsschutzgebiete, Naturdenkmäler, geologische Nachweisstellen, ökologische Nutzflächen, geschützte Landschaftskomplexe und Artenschutz.
- Eine besondere Regelung untersagt den Bau und Ausbau von Objekten und Anlagen in den Nationalparks und Naturschutzgebieten, mit Ausnahme von den Objekten, die diesen Gebieten nutzen.
- Die Bewirtschaftung der Naturressourcen und -bestandteile muss gewährleisten, dass die wildlebenden Tier- und Pflanzenarten fortbestehen und optimale Bestandsgrößen sowie möglichst große genetische Vielfalt erhalten bleiben. Die Aussetzung von gebietsfremden Tier- und Pflanzenarten in die freie Natur und das Umsiedeln derselben ist ohne Zustimmung des Umweltministers untersagt.
- In Abstimmung mit benachbarten Ländern können grenzüberschreitende Schutzgebiete eingerichtet werden.

2.9.4 Gebiets- und Objektschutz

Der Nationalpark ist die höchste Schutzstufe in Polen (Kategorie II nach IUCN). Er wird zum Schutz von Gebieten eingerichtet, die sich durch besondere wissenschaftliche, naturkundliche, gesellschaftliche, kulturelle und erzieherische Werte auszeichnen und eine Mindestfläche von 1.000 ha haben. Auf dem Gebiet eines Nationalparks werden die gesamte Natur und die Eigenarten der Landschaft geschützt. Sämtliche Aktivitäten in diesem Gebiet sind dem Naturschutz untergeordnet. Um den Nationalpark herum wird eine Schutzzone (Pufferzone) eingerichtet, in der keine Aktivitäten mit negativen Auswirkungen für Natur und Landschaft des Nationalparks stattfinden dürfen. Die staatlichen Immobilien gehen mit der Gründung des

Parks in dessen Verwaltung über. Ausnahmen von dieser Regel legt der Ministerrat fest. Zur Zeit gibt es in Polen 22 Nationalparks: zwei an der Ostsee, acht im Gebirge, zwölf im Tief- und Vorbergland.

Die Kategorie Naturschutzgebiete schützt Gebiete, in denen sich natürliche oder naturnahe Ökosysteme, bestimmte Pflanzen- und Tierarten sowie Bestandteile der unbelebten Natur befinden, die aus wissenschaftlichen, naturkundlichen, kulturellen oder landschaftlichen Gründen besonders wertvoll sind. Um das Gebiet herum kann eine Pufferzone eingerichtet werden. Die Ausweisung eines Reservates erfolgt kraft Verordnung des Woiwoden, der auch den Schutzplan genehmigt. Wenn sich die Gründung eines Reservates aus internationalen Verpflichtungen ergibt, kann außer dem Woiwoden auch der Umweltminister ein Gebiet ausweisen und den Schutzplan genehmigen. Ähnlich wie in Nationalparks können Teilflächen unter Totalschutz gestellt werden. Derzeit gibt es in Polen 1.251 Naturschutzgebiete mit einer Gesamtfläche von 141.256 ha.

Ein Landschaftsschutzpark stellt ein Gebiet dar, das wegen naturkundlicher, geschichtlicher und kultureller Werte nachhaltig bewirtschaftet und geschützt wird. Um den Park herum kann eine Pufferzone eingerichtet werden. Zuständig für die Ausweisung ist der Woiwode, der auch den Direktor eines Landschaftsschutzparks oder eines Parkkomplexes (mehrere Landschaftsschutzparks) beruft. Die Gründung eines Landschaftsschutzparks schränkt die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinden nicht ein, sondern fördert sie, insbesondere im Bereich des Fremdenverkehrs und des Umweltschutzes. Durch die Gründung des Parks werden Nutzungsbestimmungen, Eigentums- und Verwaltungsverhältnisse nicht geändert. Für einen Landschaftsschutzpark wird ein 20-jähriger Schutzplan erstellt, den der Woiwode genehmigt. Derzeit gibt es 120 Landschaftsschutzparks, weitere 30 sind geplant.

Mit der Kategorie Landschaftsschutzgebiete werden landschaftlich herausragende Gebiete mit verschiedenartigen Biotoptypen geschützt. Zuständig für die Ausweisung ist der Woiwode oder der Gemeinderat. Derzeit nehmen 401 Landschaftsschutzgebiete ca. 23 % der Fläche des Landes ein. Dieses Instrument des Naturschutzes ist besonders bei der Raumplanung von Bedeutung.

Naturdenkmäler sind Einzelschöpfungen belebter und nicht belebter Natur oder deren Ansammlungen, die einen besonderen wissenschaftlichen, kulturellen, geschichtlichen und landschaftlichen Wert haben oder besonders auffallend sind, z. B. Bäume, Steine, Wasserfälle, Höhlen usw. Naturdenkmäler stellen sonstige Schutzkategorien dar.

Nicht belebte Natur, insbesondere geologische Erscheinungen, die sich auf der Erdoberfläche nicht abzeichnen und besonderen wissenschaftlichen und didaktischen Wert haben, werden als Nachweisstellen geführt.

Ökologische Nutzflächen sind definiert als Bestandteile von Ökosystemen, die meist durch wirtschaftliche Tätigkeit oder Eingriffe beeinflusst werden, aber eine wesentliche Bedeutung für die biologische Vielfalt haben. Insbesondere handelt es sich hier um Tümpel, Baum- und Strauchgruppen, Sümpfe, Moore, Lehmgruben, Böschungen usw. Sie werden im örtlichen Raumordnungsplan berücksichtigt und im Bodenregister vermerkt.

Geschützte Landschaftskomplexe sind außerordentlich wertvolle Bestandteile der Natur- und Kulturlandschaft, deren ästhetische Werte und Landschaftsbilder zu erhalten sind.

2.9.5 Beschränkungen, die sich aus dem Schutz des Wertes genutzter Grundstücke ergeben

Die Absicht dieser Beschränkungen ist die Bewahrung der Grundstücke, die zu Land- oder Forstwirtschaftszwecken genutzt werden. Sie geschieht durch die Feststellung der Ausschließung solcher Grundstücke von der Land- oder Forstwirtschaftsproduktion zum Zweck der Umgliederung in eine andere Nutzungsart. Der grundsätzliche Akt, der die Problematik des Schutzes der Qualität der Grundstücke betrifft, ist das Gesetz vom 1995 über den Schutz der land- und forstwirtschaftlichen Grundstücke. Sein Ziel ist die Bewahrung des größten Bereiches der Grundstücke, Verbesserung ihres Wertes und volle Ausnutzung zum Zweck der land- und forstwirtschaftlichen Produktion. Dieser Zweck hat zwar einen wirtschaftlichen Charakter, es sind jedoch mit ihm auch Umweltzwecke verbunden, weil land- und forstwirtschaftliche Grundstücke mit einem positiven Element der Umwelt bewirtschaftet sind, die ihren Wert erhöhen.

Das Gesetz von 1995 beinhaltet auch relativ breite Vorschriften über die Pflicht der Rekultivierung der belasteten Grundstücke, die man als Rückkehr der Grundstücke zu ihrem Nutzwert versteht. Diese Vorschriften wurden mit Beschlüssen des neuen Gesetzes über Umweltschutz ergänzt, die bisher allgemeine Grundlagen über den Schutz des Bodens vor Verunreinigung mit den zu ihm abgeführten Substanzen erweitern, zusammen mit der Feststellung der Qualität des Bodens (hinsichtlich des Gehaltes von verunreinigenden Substanzen im Boden). Die auf diese Art und Weise belasteten Grundstücke unterliegen der Pflicht der Rekultivierung, die den Verursacher der Verunreinigung in Regress nimmt. Im Falle, dass man den Täter

zur Pflicht der Rekultivierung nicht heranziehen kann, muss das zuständige Verwaltungsorgan die Rekultivierung durchführen.

2.9.6 Beschränkungen der Art und Weise der Führung der Landwirtschaft

Die Beschränkungen der Art und Weise der Führung der Landwirtschaft waren bisher in der polnischen Gesetzgebung hinsichtlich der Zwecke des Umweltschutzes vereinzelt geregelt, erst neue Vorschriften stellen höhere Anforderungen über die Art und Weise der Führung dieser Wirtschaft fest. Diese Anforderungen haben einen allgemeinen Charakter, der die Art und Weise der Bewirtschaftung betrifft, oder einen genauen Charakter, der die Grundlagen der Führung eines bestimmten Types der Landwirtschaft bezeichnet (sog. ökologische Landwirtschaft).

Die Grundlagen der Verwendung der Düngemittel in der Landwirtschaft sind durch Vorschriften des Gesetzes vom Juli 2000 geregelt. Das Gesetz umfasst alle Typen der Düngemittel, künstliche, natürliche, organische Düngemittel und deren Mischungen, indem es Grundlagen der Einführung der Düngemittel in den Verkauf, ihre Lagerung und Verwendung in der Landwirtschaft feststellt. Das Gesetz nimmt an, dass zum Verkauf und zur Verwendung nur solche Düngemittel zugelassen sind, die die Anforderungen des Gesetzes erfüllen.

Die Verwendung des kommunalen Klärschlammes als Düngemittel in der Landwirtschaft wurde mit den Vorschriften des neuen Gesetzes über Abfälle auf die Art und Weise geregelt, dass die Beschlüsse der Richtlinie des Rates 86/278/EEC vom 12. Juni 1986 über Umweltschutz und insbesondere über Schutz des Bodens im Falle der Verwendung des Abwasserschlammes in der Landwirtschaft berücksichtigt wurden (mit der Richtlinie des Rates 91/692/EEC -einheitlicher Text: OJ L 181 04.07.86 p.6 - novelliert). Das Gesetz bezeichnet den zulässigen Bereich, die Art und Weise und die Grundlagen der Nutzung dieses Schlammes, wobei die Durchführung entsprechender Untersuchungen des Klärschlammes erforderlich ist. Es wurden auch Verbote der Verwendung des Schlammes auf bestimmten Grundstücken eingeführt.

Die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln sollte in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Gesetzes vom 12. Juli 1995 über Pflanzenschutz stattfinden. Laut diesem Gesetz können zum Verkauf und zur Verwendung nur solche Mittel des Pflanzenschutzes eingeführt werden, welche bei richtiger Verwendung die Gesundheit der Menschen, Tiere und die Um-

welt nicht bedrohen, wobei ihre Zulassung zum Verkauf und zur Verwendung einer Genehmigung des Ministers für Landwirtschaft bedarf. Eine Ergänzung der Vorschriften über Mittel des Pflanzenschutzes sollten die Inhalte des Gesetzes über biogiftige Produkte darstellen. Das Gesetz befindet sich in der Endphase der Bearbeitung beim Polnischen Parlament. Das Gesetz regelt die Bedingungen der Einführung zum Verkauf und zur Verwendung solcher Produkte sowie der Vorbeugung negativer Einflüsse auf die Gesundheit der Menschen oder der Tiere sowie auf die Umwelt. Das Gesetz bringt die Anforderungen, die sich aus der Richtlinie Nr. 98/8/EC ergeben, in das polnische Recht ein.

Eine gesonderte, neue Regulierung bilden die Vorschriften, die die Grundlagen der Führung einer bestimmten Form der Landwirtschaftsproduktion, der sog. ökologischen Landwirtschaft, bezeichnen. Das Gesetz vom 16. März 2001 erkennt als ökologische Landwirtschaft solche Methoden der Landwirtschaftsproduktion an, bei welcher meistens natürliche Produktionsmethoden verwendet werden, die das Naturgleichgewicht nicht stören. Laut dem Gesetz sollte die Produktion bei ökologischer Landwirtschaft entsprechend den Grundlagen der ausgeglichenen und nachhaltigen Entwicklung geführt werden, natürliche Mechanismen der Landwirtschaftsproduktion durch Verwendung natürlicher Produktionsmittel aktivieren und eine dauerhafte Fruchtbarkeit des Bodens sowie Gesundheit der Pflanzen und Tiere garantieren. Das Gesetz bezeichnet eine Reihe der Anforderungen, welchen die ökologische Landwirtschaft und die in ihr geführte Produktion entsprechen sollte.

2.9.7 Nachhaltige Forstwirtschaft

Die Grundlagen der Nutzung der Wälder und deren Schutz regelt das Gesetz vom 28. September 1991, d. h. das Forstwirtschaftsgesetz. Das Gesetz betrifft alle Wälder, ohne Rücksicht auf die Eigentumsform. Der Begriff einer „dauerhaft ausgeglichenen (nachhaltigen) Forstwirtschaft“ umfasst insbesondere diejenigen Tätigkeiten, die darauf abzielen, eine bestimmte Struktur und Nutzung der Wälder anzustreben, die sich positiv auf den biologischen Reichtum, eine hohe Produktivität, Regenerationspotenzial sowie Vitalität des Bestandes bei gleichzeitiger langfristiger Fähigkeit der Erfüllung aller wesentlichen Funktionen auswirkt. Alle Besitzer der Wälder sind laut Gesetz verpflichtet, die Erreichung o. g. Ziele zu unterstützen. Sie sind zu einer dauerhaften Erhaltung der Wälder und Gewährleistung der Kontinuität der Nutzung angehalten. Genaue Grundlagen der Ausführung der Forstwirtschaft in Bezug auf konkrete Wälder werden durch den Plan der Einrichtung des Waldes festgestellt, der für die Zeit von 10 Jahren angefertigt ist (in Ausnahmefällen ist die Zeit kürzer). Die Feststellungen, die der Plan beinhaltet (betreffs der Grenzen und der Fläche der Wälder sowie der Grundlagen der

Forstwirtschaft) sind für die Raumordnungspläne bindend. Die Wälder, die im Eigentum des Staates liegen, sind öffentlich zugänglich, die übrigen Besitzer können den Eintritt in die Wälder, die ihr Eigentum sind, verbieten. Dies muss öffentlich sichtbar gemacht werden. Das Recht des Eintrittes in die staatlichen Wälder bedeutet, dass die Wälder für touristische und Erholungszwecke genutzt werden können, dies ist aber nur unter den im Gesetz bestimmten Bedingungen zulässig. Zum Zweck der Förderung der nachhaltigen Forstwirtschaft sowie des Schutzes der Naturbestände in den Wäldern sieht das Gesetz die Möglichkeit der Bildung von Waldschutzgebieten vor.

2.9.8 Ausblick und Resümee

Die Übersicht über die polnische Gesetzgebung erlaubt festzustellen, dass die schon gültigen und eingeführten Vorschriften eine gute Grundlage zur Lösung eventueller Konflikte zwischen den Anforderungen des Umweltschutzes und den Folgen solcher Formen der Wirtschaftstätigkeit wie Landwirtschaft und Zucht, Forstwirtschaft oder touristische Tätigkeit in Übereinstimmung mit der Idee der ausgeglichenen Entwicklung geben. Diese Beurteilung betrifft jedoch vorläufig hauptsächlich den Inhalt der Vorschriften, welche dann eingeführt sein sollten, die sich aus ihnen ergebenden Pflichten sollten realisiert werden. Es bedarf der Wirksamkeit der Handlung entsprechender Organe der öffentlichen Verwaltung. In Polen ist die Bildung des sozialen Bewusstseins zugunsten des Umweltschutzes weiterhin ein sehr wichtiges Problem. Die Interessenten sollten bestimmte Pflichten erfüllen und eingeführte Beschränkungen beachten, hauptsächlich dank der Überzeugung, dass sie dem Allgemeinwohl dienen und dadurch auch dem individuellen Wohl, und nicht hinsichtlich der eventuellen Strafmaßnahmen.

2.9.9 Weiterführende Literatur und Quellen

- DEUTSCH-POLNISCHE GESELLSCHAFT – BUNDESVERBAND e. V. (Hrsg.): Dialog. Deutsch-polnisches Magazin, Nr. II/08/97, Düsseldorf.
- DEUTSCH-POLNISCHE INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER, Bericht des Umweltbüros: Einschätzung der Umweltpolitik, 1996.
- EPINEY, A.: Umweltrecht in der Europäischen Union, Köln, 1997.
- FRENZ, W.: Europäisches Umweltrecht, München, 1997.
- GORKA, K.; POSKROBKO, B.; RADECKI, W.: Ochrona srodowiska, PWE/Warszawa, 1995.
- GROSSE, H.; LEHMAN, G.; MITTAG, M.: Fachlexikon Umwelt, 1995.

- JÄNICKE, M.: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Nr. 13, 1990.
- JERZMANSKI, J.; MAZURKIEWICZ, M.; RADECKI, W.: Ustawa o odpadach z komentarzem, Wrocław, 1998.
- KOOPERATIONSBÜRO DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (Hrsg.): Anforderungen an eine umweltgerechte Wirtschaft unter Beachtung des deutschen und polnischen Umweltrechtes, Deutsch-Polnische Umweltkonferenz vom 22. bis 23. Oktober 1996 in Jelenia Góra (Tagungsband), Dezember 1996.
- O. V.: Sauberes Wachstum? – Polen als Vorreiter, in: Ost Wirtschaftsreport, Nr. 2, 1997.
- PACZULSKI, R.: Prawo Ochrony Środowiska (Umweltrecht), Verlag Brant, Bydgoszcz, 1996.
- POPKIEWICZ, J.: Europas zweitgrößter Umweltschützer. Die Bedeutung der Ökologie in der Perspektive der polnischen Wirtschaftsreformen, in: Politische Ökologie, Heft 18, 1990.
- RADECKI, W.: Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, Komentarz, Wrocław 1992, S. 45 f.
- ROTKO, J.: Das polnische Umweltrecht, Ratgeber für Investoren. Deutsch-polnische Industrie- und Handelskammer (Hrsg.), Warszawa, 1997.
- SOMMER, J.; ROTKO, J.: Umweltrechtsprechung in Polen – aktueller Stand und künftige Entwicklungen, in: KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Internationales Umweltrecht. Ein Vergleich zwischen Deutschland, Polen und Tschechien, Wiesbaden : Gabler, 1999.
- SOMMER, S. J. (Hrsg.): Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz, Wrocław, 1995, S. 20 f.
- SOMMER, S. J.: International Encyclopaedia of Law, Environmental Law, Poland; Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993, S. 177 ff.
- STEFANSKI, R. A.: Prawo o ruchu drogowym a ochrona środowiska, w: Ochrona Środowiska, Prawo i Polityka, Wrocław, Nr. 1, 1997, S. 3 f.
- SYDOW: Jahresbericht – Umweltschutz in Polen, Botschaft Warschau (Hrsg.), 15.01.1997.
- WEIDENFELD, W.: Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 140.

2.10 Landnutzungsintensität als Konfliktfeld im Licht des Naturschutzrechts in Polen

Andrzej Mizgajski

2.10.1 Einführende Themenbeschreibung

Die gewünschte Situation bezüglich geschützter Gebiete ist eine solche, in der adäquate rechtliche Aufzeichnungen existieren, wo dem Finanzministerium Mittel für den Aufkauf von Land oder für die Befriedigung von Forderungen der Landinhaber bezüglich der Verfügungsbegrenzung zur Verfügung stehen. Eine gut funktionierende Verwaltung kann das Recht gut nutzen und umsetzen, ein hoher Stand des Umweltbewusstseins in der Gesellschaft unterstützt die Realisierung von Umweltzielen. Andererseits wird die Landschaft intensiv genutzt und die Umweltbedürfnisse werden dabei häufig ignoriert. Man kann sagen, dass in diesen beiden Fällen keine Gründe für das Auftreten von Konflikten existieren, da keine sichtbaren Unterschiede zwischen dem gesellschaftlichen Nutzen und den Zielen von physischen und rechtlichen Personen zum Vorschein kommen. In Polen existiert ein Zwischenstand zwischen diesen zwei Grenzzuständen, was Kontroversen verschiedener Stärke erzeugt.

Allgemein korreliert die Größe des Druckes der einzelnen Formen von Landnutzung auf die Umwelt mit ihrer Intensität, welche anhand der Flächeninvestition und der Höhe der Kosten, die mit der jeweiligen Form der Nutzung zusammenhängen, gemessen wird. Der Nutzer der Fläche hat ein objektives Interesse, möglichst hohe Gewinne aus seinem Grundbesitz zu erwirtschaften. Wenn er der Eigentümer ist, legt er Wert darauf, dass die laufenden Gewinne nicht auf Kosten der zukünftigen Profite erreicht werden, z. B. durch den Fall des Immobilienwertes. Der Umweltschutz hängt, in dem er das Gemeininteresse realisiert, mit der Einführung von bestimmten Begrenzungen der Bodennutzung eng zusammen, was gegen das Interesse von einzelnen Nutzern verstoßen kann. Sie können der Meinung sein, dass die eingeführten Restriktionen eine Begrenzung des privaten Inhaberrechtes zu Gunsten der Gemeinschaft ohne eine entsprechende Entschädigung darstellen. Zu den Arten der Bodennutzung, welche am häufigsten mit den Auflagen des Umweltschutzes kollidieren, zählen folgende:

- Urlaubsanlagen, die sich in unmittelbarer Nähe von Naturgebieten befinden und keine entsprechend regulierte Abwasserwirtschaft haben;
- der Druck der Landwirtschaft in Form von nichttraditionellen Düngemethoden, Abholzung von Bäumen und Sträuchern, Verfüllung von Wassertümpeln und von sumpfigen Biotopen, Veränderungen von Wasserverhältnissen;

- umweltbelastende Viehzucht (insbesondere bei der Zucht ohne Streu) und der landwirtschaftlichen Verarbeitung an nichtgeeigneten Plätzen in Bezug auf den Landschaftsschutz und ohne Garantie von Umweltschutzstandards;
- Fischerei, insbesondere auf Teichen ohne Kläranlagen für das Wasserablassen und die intensive Fischfütterung in Seen, wo Fischerei betrieben wird;
- Sammlung von Pilzen, Pflanzen und deren Teile.

Das Ausmaß der negativen Umweltauswirkungen hängt zwar nicht von der Form des Schutzes ab, aber wegen der existierenden Nutzungsbegrenzungen wurden potenzielle Konflikte in Bezug auf die auf den jeweiligen Gebieten vorkommenden Verbote untersucht.

2.10.2 Bedingungen der Wirksamkeit der einzelnen Formen des Schutzes

Am bedeutensten sind gesetzliche Aufzeichnungen, welche rechtliche Rahmenbedingungen für Schutztätigkeiten schaffen. Die wichtigsten sind im Umweltschutzgesetz vom 16. Oktober 1991 enthalten, welches sehr oft während des wirtschaftlichen Wandels in Polen geändert wurde. Die letzte bedeutsame Novellierung wurde vom Parlament Ende 2000 verabschiedet und sie sollte dieses Gesetz mit den Gesetzen der neuen Verfassung von 1997 und den Richtlinien des EU-Rates über Vögel (79/409/EWG mit späteren Änderungen) und über Wohnstätten (92/43/EWG mit späteren Änderungen), aber auch mit der staatlichen Strategie des Umweltschutzes und der Nutzung der biologischen Vielfalt, welche sich in der Endphase der Vorbereitungen befindet, harmonisieren. Die neuen Gesetze sind sehr oft weniger beschränkend, da sie das Inhaberrecht in sehr breitem Umfang berücksichtigen und sich von Regulierungen entfernen, welche dieses ohne einen gebührenden Ausgleich beschränkten.

Das Gesetz umschreibt folgende Umweltschutzformen: Naturparks, Naturschutzreservate, Landschaftsparks, Gebiete des Landschaftsschutzes, ökologische Nutzgebiete und Natur-Landschaftsgruppen. Jede dieser Formen charakterisiert einen bestimmten Schutzbereich und lässt Einflüsse des Menschen in unterschiedlichem Umfang zu. Die einzelnen Gebiete und Naturobjekte können einem Kompakt-, Teil- oder Landschaftsschutz unterliegen. Der Kompaktschutz bedeutet einen völligen Verzicht auf menschliche Eingriffe in die Ökosysteme. Der Teilschutz ist eine Form des aktiven Schutzes der Ökosysteme mit dem Ziel, den natürlichen Zustand wiederherzustellen oder mindestens einen ähnlichen Zustand zu schaffen. Unter dem Begriff des Landschaftsschutzes ist eine ausgewogene Gebietentwicklung und die Einbehaltung von charakteristischen Landschaftseigenschaften zu verstehen. Das analysierte Gesetz zählt die möglichen Verbote auf, die im Rahmen der jeweiligen Formen des Umweltschutzes auftreten. Über die Wahl der Begrenzung entscheidet jedoch das fürs jeweilige Gebiet zustän-

dige Organ. Die Art der eingeführten Verbote entscheidet über die spätere Beurteilung des Einklangs mit dem bestehenden und potenziellen Recht über die Nutzungsarten und in Konsequenz dessen über die möglichen Konflikte. Die weitere Analyse wird in den Gruppen der jeweiligen Schutzformen durchgeführt, für welche der Gesetzgeber dieselben Aufstellungen möglicher Verbote vorsieht.

2.10.3 Nationalparke und Naturreservate

Der Nationalpark ist die höchste Form des Umweltschutzes in Polen. In diesen Gebieten unterliegt die ganze Natur und eigentümliche Merkmale der Landschaft dem Schutz vor anderen Einwirkungen (Art. 14, Gesetz 12). Wichtig ist auch der Art. 14 Gesetz 11, in dem bestimmt wird, dass der Direktor des Parks ein Vorrangrecht bei der Aufnahme in den Vorstand oder beim Immobilienkauf auf dem Gebiet des Parks hat. Art. 13 Gesetz 3 besagt, dass die Schaffung eines Nationalparks und die Entscheidung, eine Immobilie, welche nicht Staatseigentum ist, in ein Naturreservat zu wandeln, nur mit Erlaubnis des Inhaber erfolgen darf. Alternativ kann ein Enteignungsvorgang mit Entschädigung erfolgen. Die Gründung eines Nationalparks und die Veränderung seiner Grenzen entsteht im Rahmen der Verordnung des Ministerrates, bei der unter anderem die gebührenden Verbote für den jeweiligen Park beschrieben werden. Das Naturreservat ist ein Gebiet mit in natürlichem oder wenig verändertem Zustand erhaltenen Ökosystemen, insbesondere Umweltstätten (Art. 23, Gesetz 1). Der Woiewode erkennt das Gebiet mit einer Verordnung als ein Naturreservat an und bestimmt die für dieses Gebiet geltenden Verbote. Auf Teilen von Nationalparks und Naturreservaten, die dem kompakten und Teilschutz unterliegen, wird unter anderem keine wirtschaftliche Nutzung von Naturressourcen, insbesondere Produktion, Handel, aber auch landwirtschaftliche Tätigkeit, Zucht und Tierhaltung (Art. 23a) gestattet. Das Verbot betrifft auch das Baugewerbe (auch Tourismusbaugewerbe), was aus der Aufzeichnung über das Verbot der Nutzung, Abnutzung, Zerstörung und Verunreinigung von Sachen und Gebieten, die dem Schutz unterliegen, resultiert. Die Schutzanordnungen lassen keine Fischerei und die Fischzucht in Teichen zu. Das Sammeln von Pilzen, wild wachsenden Pflanzen und deren Teilen ist nur an dazu ausgezeichneten Plätzen erlaubt. Ganz anders ist die Situation der Teile der Nationalparks und Naturreservate, welche dem Landschaftsschutz unterliegen und die wirtschaftliche Gebietsnutzung und die Erteilung von Inhaberrecht zulassen. Der Umfang der Nutzung der Natur im Landschaftsschutzgebiet wird bestimmt durch die Bedingungen des Schutzplanes von Nationalparks oder Naturreservaten. Eine wichtige Art der Kontrolle der Intensität der Gebietsnutzung im Bereich der Nationalparks ist die Pflicht der Zustimmung des jeweiligen Parkdirektors zu jeglicher Boden- und Immobiliennutzung auf diesen Gebieten.

2.10.4 Landschaftsparks und Gebiete geschützter Landschaft

Das Ziel eines Landschaftsparks ist es, die natürlichen, historischen und kulturellen Werte unter Bedingungen der ausgeglichenen und nachhaltigen Entwicklung zu erhalten, popularisieren und verbreiten. Acker- und Waldböden und andere Grundstücke, die sich im Landschaftspark befinden, werden zur wirtschaftlichen Nutzung zugelassen (Art. 24, Gesetz 1 und 2). Eine andere Art des Landschaftsschutzes stellen die Gebiete geschützter Landschaft dar, die sich durch landschaftlich hervorgehobene Areale mit differenzierten Ökosystemen auszeichnen. Diese sind insbesondere wegen der Möglichkeiten der touristischen Nutzung sehr wertvoll (Art. 26). Landschaftsparks und Gebiete geschützter Landschaft führt der Woiewode mit einer Verordnung ein, welche unter anderem die Verbote definiert. Ein Gebiet geschützter Landschaft kann auch durch den Gemeinderat eingeführt werden. Ein Teil der Schutzbegrenzungen im Rahmen dieser beiden Formen kann zu Konflikten mit den Arten der Bodennutzung führen. Dazu gehören insbesondere folgende Verbote (Art. 26a):

- Lokalisierung neuer Objekte, welche die landschaftlichen Vorzüge dauerhaft beeinträchtigen könnten; auch das Freizeitbaugewerbe auf Gebieten, die sich außerhalb der Plätze, welche im örtlichen Flächenbewirtschaftungsplan bestimmt sind, befinden;
- eine Veränderung der Wasserverhältnisse außer der ausgewogenen Nutzung von landwirtschaftlichen Nutzflächen und der Fischerei;
- Liquidation von kleinen Wasserspeichern, Altwasser und Wasser-Moor Gebieten;
- Liquidation der Waldbestände an Wegen und Ufern.

2.10.5 Gattungsschutz von Pflanzen und Tieren

Diese Form des Schutzes soll die wild auftretenden Pflanzen oder Tiere und deren Wohnstätten sichern, wie auch die Erhaltung der Gattungs- und genetischen Vielfalt (Art. 27). Die Liste der heimischen Pflanzen- und Tierarten wird vom Umweltminister in Zusammenarbeit mit dem Landwirtschafts- und Dorfentwicklungsminister bestimmt. Dennoch kann der Woiewode die Liste für das Gebiet der Woiewodschaft für eine bestimmte Zeit erweitern. Für die Realisierung des Gattungsschutzes werden bestimmte Begrenzungen eingeführt. Dazu gehören auch solche, welche Konflikte mit den Formen der Bodennutzung hervorrufen können:

- Veränderung der Wasserverhältnisse in der Nähe von Gebieten mit geschützten Pflanzen;
- Schöpfung, bewusste Zerstörung und Beschädigung von geschützten Pflanzen;
- bewusste Zerstörung von Heimstätten wild lebender Tiere;

Die Wirkung der Verbote wird sehr stark durch das Gesetz eingeschränkt, da es wirtschaftliche Tätigkeiten, insbesondere die der Fischerei, Land- und Forstwirtschaft, nicht umfasst.

2.10.6 Naturdenkmäler, Aufzeichnungsstellen, ökologische Nutzflächen und natur-landschaftliche Gruppen

Diese Formen des Schutzes umfassen einzelne Umweltobjekte oder kleine Flächen mit bedeutsamen Umweltvorteilen. Naturdenkmäler sind einzelne Gebilde der lebendigen und nicht lebendigen Natur oder deren Konzentrationen mit besonderem wirtschaftlichen, kulturellen, historischen oder landschaftlichen Wert (Art. 28). Aufzeichnungsstellen der nicht lebendigen Natur gehören zu wichtigen Plätzen des Auftretens geologischer Formationen, Versteinerungen oder mineralischer Gebilde (Art. 29). Ökologische Nutzflächen können Restbestände von Ökosystemen bilden, welche von Bedeutung für die Erhaltung einzigartiger Genbestände verschiedener Umweltformen sind (Art. 30). Sie werden in den örtlichen Plänen der Flächenbewirtschaftung und in der Bodenevidenz aufgezeichnet. Die natur-landschaftlichen Gruppen werden mit dem Ziel des Schutzes von besonderen Teilen der natürlichen und kulturellen Landschaft und der Erhaltung deren ästhetischer Werte gebildet (Art. 31).

Die oben definierten Formen des Umweltschutzes werden im Rahmen der Verordnung des Woiewoden eingeführt, dennoch kann der Gemeinderat diese Formen auch einführen, wenn der Woiewode dies nicht getan hat. Im Akt der Einführung einer bestimmten Form des Schutzes werden unter anderem die Verbote vorgesehen, zu denen auch verschiedene Bestimmungen gehören, die zu Konfliktsituationen mit der derzeitigen Form der Nutzung führen können:

- Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Objektes;
- Veränderung von Wasserverhältnissen, wenn sie nicht der ausgeglichenen land- und forstwirtschaftlichen Nutzung und der Fischerei dienen;
- Liquidation von kleinen Wasserspeichern;
- Freizeitbaugewerbe außerhalb der Gebiete, welche im örtlichen Flächenbewirtschaftungsplan dazu vorgesehen wurden;
- Lokalisierung von Bauobjekten die einen negativen Einfluß auf das geschützte Objekt haben könnten, oder sogar zu seiner Zerstörung führen könnten.

Die Bedeutung der einzelnen rechtlichen Aufzeichnungen hängt vom Grad ihrer Umsetzung und Realisierung ab, was wiederum von der Leistung des Umweltschutzesdienstes, insbesondere derjenigen Einheiten, die für die einzelnen Gebiete zuständig sind, abhängt. Ein zweiter wichtiger Einflußfaktor ist das Umweltbewusstsein der Gesellschaft. Allgemein kann man sagen, dass in Polen die Verwaltungsleistung bei der Einleitung und Realisierung des Umweltschutzrechtes nicht ausreichend ist. Dieses Problem hat unterschiedliche Ursachen, wie z. B. kein professioneller und stabiler Beamtenstamm und immer noch andauernder, grundlegender Um-

bau des Umweltschutzrechtssystem, was die Erarbeitung von Nutzungsstandards sehr erschwert. Es muss auch beachtet werden, dass der Entstehungsvorgang der rechtlichen Gesellschaftskultur eine Generationenaufgabe ist und man kann nicht erwarten, dass dies von einem Tag auf den anderen geschehen wird. Das gleiche gilt bezüglich des Standes des Umweltbewusstseins. Auch wenn in Polen in den letzten zehn Jahren eine erhebliche Bildungsarbeit betrieben wurde, gibt es noch sehr viel zu tun. Dies betrifft insbesondere die Bereitschaft der Kostenübernahme und -akzeptanz in Bezug auf den Umweltschutz.

2.10.7 Mögliche Konflikte im Umweltschutz und Methoden der Vermeidung

Die Bezeichnung „Konflikt“ wird in dem folgenden Text in einer breiten Bedeutung verstanden. Scharfe und spektakuläre Auseinandersetzungsphasen treten in Verbindung mit rechtlichen Auseinandersetzungen sehr selten auf. Sehr oft sind sie das Ergebnis eines Mangels an Respekt gegenüber der Inhaberschaft in den letzten Jahrzehnten, wo im Namen des Gemeinutzens Nutzungsbeschränkungen gegenüber den Inhabern ohne gebührende und manchmal sogar gänzlich ohne Entschädigung eingeführt wurden. Viel öfter haben wir es in Polen mit objektiv existierenden Verstößen gegen die Vorgaben des Umweltschutzes, welche aber nicht ausreichend restriktiv bekämpft werden, zu tun. Die größten Probleme treten im Bereich des Landschaftsschutzes auf, wo es zu einer tatsächlichen Bodenausgrenzung von der landwirtschaftlichen Nutzung und Lokalisierung von Bauobjekten, insbesondere Freizeit- und Dienstleistungsgebäuden, kommt. Die Legalität dieser Investitionen (außer den Anforderungen des Baurechts) hängt von einer ganzen Anzahl von Faktoren ab. Eine grundlegende Voraussetzung für einen positiven Bescheid von Seiten der Verwaltung, welcher den Baubeginn zulässt, ist die Übereinstimmung des Vorhabens mit den Aufzeichnungen des örtlichen Flächenbewirtschaftungsplans, welcher von dem Gemeinderat verabschiedet wird. Außerdem muss man noch eine Verwaltungsentscheidung erhalten, welche die Verfügung des Bodens für nicht landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche²⁸⁷ Ziele zulässt. Das Gesetz besagt (Art. 13a, Gesetz 4), dass für den Plan der Flächenbewirtschaftung Vorgaben des Schutzplanes, dessen Durchführung und Realisierung obligatorisch für Nationalparks, Reservate und Landschaftsparks ist, verbindlich sind. Den Schutzplan bereitet das Gebietsverwaltungsorgan vor, man könnte also meinen, dass vollständige rechtliche Voraussetzungen für die Realisierung der Umweltziele existieren. Eine sehr ernsthafte Barriere für die Einführung beschränkender Verbote in die Schutzpläne ist die Notwendigkeit der Auszahlung einer Entschädigung von

²⁸⁷ Art. 7 Gesetz vom 03.02.1995 über den Schutz von landwirtschaftlichen Flächen und Waldböden (Amtsblatt Nr. 16, Position 78 mit späteren Änderungen).

Seiten des Staates oder der Kauf der Immobilie im Falle einer Nutzungsbegrenzung der Immobilie auf Grund des Schutzes des Gebietes oder Objektes.²⁸⁸ Es ist eine Regel, dass dem Staat keine Mittel zur Verfügung stehen, was die „weichen“ Gesetzesaufzeichnungen über die möglichen Verbote im Rahmen einzelner Formen des Schutzes und relevanter Beschränkungen der Nutzung von Verboten, erklären würde.

Ein Beispiel dafür ist die Ausschließung von den Verboten auf den Gebieten der Nationalparks und Reservate der Gebiete des Landschaftsschutzes im Zeitraum ihrer landwirtschaftlichen Nutzung und die Ausübung des Inhaberrechtes im Einklang mit dem Zivilrecht (Art. 23a, Gesetz 2, Punkt 4). Auf dem Gebiet des Landschaftsparks wird jegliche Veränderung der Wasserverhältnisse verboten, wenn diese nicht einer ausgewogenen Nutzung von land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen oder der Fischerei dient. In einer konkreten Konfliktsituation wird die rechtliche Entscheidung darüber, ob eine Veränderung der ausgewogenen Gebietsnutzung dient, sehr schwierig sein. Verbote, die sich auf Pflanzen und Tiere, welche dem Gattungsschutz unterliegen, beziehen, betreffen keine Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit der Führung einer rationell organisierten Wirtschaft stehen. Hierbei kann es sehr schwer sein zu zeigen, dass ein Verstoß gegen die Verbote durch wirtschaftliche Tätigkeiten aufgetreten ist.

Die sehr niedrigen Gewinne in der Landwirtschaft führen dazu, dass die Bauern ihr Land sehr gerne verkaufen. Dies betrifft hauptsächlich schwache Böden, welche häufig auf Gebieten mit hohen Freizeitvorteilen auftreten. Die Versuche der administrativen Regelung der Verfügung von landwirtschaftlichen Gebieten für Ferienparzellen scheitern, da das polnische Recht die Aufteilung der landwirtschaftlichen Flächen nicht verbietet und ihre minimale Größe nicht bestimmt. Es kommt oft vor, dass diese Gebiete auf kleine Parzellen aufgeteilt werden, ohne einer formellen Veränderung Ihrer Bestimmung, wozu eine administrative Entscheidung notwendig wäre. Diese Parzellen werden für Freizeitziele genutzt und teilweise mit Bungalows bebaut. In der Vergangenheit entstanden auf diese unreguläre Art ganze Anlagen, für welche es sehr schwer war, die Abrissentscheidungen durchzusetzen.

Eine andere Art der Umgehung von begrenzenden Vorschriften ist die Lokalisierung von Wohnhäusern auf landwirtschaftlichen Flächen, die Größer als 1 ha sind. Das Gesetz lässt hier den Bau eines Bauerngutes zu. Der Druck der Landwirtschaft macht sich besonders auf Gebieten des Landschaftsschutzes bemerkbar. Derzeit haben die landwirtschaftlichen Gebiets-

²⁸⁸ Art. 131-134 Gesetz vom 27.04.2001 Umweltschutzgesetz (das Gesetz wird gültig in einen Termin und unter den Voraussetzungen, welche in einem anderem Gesetz vorgegeben werden).

verschmutzungen die größte Bedeutung. Jedoch kann man in diesem Fall nicht über Konfliktsituationen sprechen, da es keine diesbezüglichen rechtlichen Instrumente für die Erzwingung entsprechender Reduktionen gibt. Das Düngerproblem tritt „punktweise“ auf und man muss sagen, dass die schwere ökonomische Situation der Bauern die Durchführung von notwendigen Investitionen sehr erschwert und die Verwaltung keine Realisierungsmöglichkeit von Haltungsstandards und der landwirtschaftlichen Düngernutzung hat. Ein lokales Problem ist die Beseitigung von Pflanzen, insbesondere Gebüsch in der landwirtschaftlichen Landschaft, durch die Bauern.

Ein neu erkanntes Problem ist der Einfluss der Teichfischwirtschaft auf die Qualität der Gewässer, in die das Teichwasser abgelassen wird. In einigen Fällen treten in geschützten Gebieten Konflikte zwischen der Gemeindeverwaltung und der lokalen Bevölkerung auf der einen Seite und denjenigen, welche eine Teichwirtschaft führen, auf der anderen Seite auf. Der Grund dafür ist die Sorge um die Qualität der Gewässer, insbesondere von Seen in diesen Gebieten. Erst jetzt werden administrative Regulierungen für diese Form der Wasserverunreinigung eingeführt.

Im letzten Jahrzehnt wird eine deutliche Veränderung der Einstellung in der Forstwirtschaft sichtbar, insbesondere auch in geschützten Gebieten, wo Pläne der Waldeinrichtung neben einer Holzproduktion ihre ökologische Funktion mehr und mehr in Betracht ziehen. Ein Beispiel hierfür kann der Verzicht auf die Fällung auf großen Flächen und die Einführung von natürlichen Walderneuerungen sein.

Die Grundlage für die Konfliktsituation auf Gebieten des kompakten und teilweisen Schutzes bildet häufig das gesetzliche Verbot der Nutzung von bestimmten traditionellen Formen natürlicher Ressourcen. Bei der lokalen Landbevölkerung mangelt es sehr oft an Verständnis für die eingeführten Restriktionen, was mit der schwierigen ökonomischen Situation dieser Leute zusammenhängt. Die häufigste Art der Verstöße gegen die Verbote ist das Sammeln von Pilzen, Pflanzen, deren Teile und wildlebende Tiere und Fischen. Die genannten Formen der illegalen Nutzung von Naturressourcen sind störend, aber die durch sie hervorgerufenen Veränderungen in Ökosystemen haben einen rückwirkenden Charakter und gehören damit nicht zu den größten Problemen der Nationalparks und Reservate. Die Hauptbedrohungen hängen mit der Übertragung der Luftverunreinigung auf große Flächen und mit den Veränderungen der Wasserverhältnisse, was die Menge, aber auch die Qualität betrifft, zusammen.

2.10.8 Zusammenfassung und Ergebnisse

Zu den Hauptakteuren, die Einfluss auf die Intensität der Flächennutzung auf geschützten Gebieten haben, zählen die Inhaber und Nutzer dieser Böden, Verwalter der einzelnen geschützten Gebiete und die Gemeinden. Konfliktsituationen treten praktisch nicht auf, wenn das Gebiet dem Staat gehört, da in diesem Fall kein Druck auf die Intensivierung der Nutzung und der Entschädigungsforderungen für Nutzungsbeschränkungen entsteht. Probleme treten am häufigsten auf, wenn die Böden im Privatbesitz sind. Typische Kontroversen hängen mit dem Druck des Inhabers auf die Veränderung der Nutzungsart zusammen, mit einer mehr oder weniger aktiven Zustimmung der Gemeinde. In Bezug auf die fehlenden Mittel für den Aufkauf von landwirtschaftlichen Flächen oder die Befriedigung der Forderungen treten Konfliktsituationen auf, welche sehr oft zu einer noch intensiveren Nutzung der geschützten Fläche führen. Manchmal steht die Gemeinde auf der einen Seite des Konfliktes, welche eine Entwicklungschance in der Erhöhung des Anteils von Gewerbegebieten sieht. Mit dem Ausblick auf zukünftige Gewinne aus Gemeindesteuern bereiten sie neue Gebiete für Wohnbebauung und wirtschaftliche Tätigkeiten, auch auf geschützten Gebieten, vor. Gegen eine solche Einstellung sind die Umweltschutzdienste. Man strebt nach Kompromisslösungen, um den Staatshaushalt vor Entschädigungsauszahlungen für die Gemeinden oder die einzelnen Inhaber zu schützen. Leider kommt es in Polen viel öfter als zu offenen Konflikten zu Situationen der Ohnmacht des Umweltschutzdienstes, welcher nicht im Stande ist, sich gegen die Verstöße durchzusetzen. Dies betrifft nicht nur die Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes. Man könnte sogar meinen, dass der größte Druck auf die Umwelt das Ergebnis der Nichtbeachtung von anderen Umweltgesetzen²⁸⁹ und dem Gesetz über die Flächenbewirtschaftung²⁹⁰ ist. In Bezug auf die am Anfang gestellte These muss man sagen, dass die Existenz von Konflikten ein Signal für die fehlende Reife der rechtlichen Lösungen aber auch der einzelnen Akteure, welche an ihrer Einführung beteiligt sind, darstellt. Man sollte sich wünschen, dass es möglichst schnell zu einer Harmonisierung aller Ansprüche im Einklang mit der ausgewogenen Entwicklung kommt.

2.10.9 Weiterführende Literatur und Quellen

Art. 7 Gesetz vom 3.02.1995 über den Schutz von landwirtschaftlichen und Waldböden (Amtsblatt Nr. 16, Position 78 mit späteren Änderungen).

²⁸⁹ Insbesondere das Gesetz des Umweltschutzes vom 27. April 2001 und das Wassergesetz vom 24. Oktober 1974 (Amtsblatt vom 1974 Nr. 38, Position 230 mit späteren Veränderungen).

²⁹⁰ Gesetz vom 07. Juli 1994 über die Flächenbewirtschaftung (Amtsblatt von 1999 Nr. 15, Position 139 mit späteren Änderungen).

- JENDROŚKA, J.; JERZMAŃSKI, J. (Hrsg.): Prawo ochrony środowiska dla praktyków (Umweltrecht für Praktiker), Teil 3, Kapitel 6, Absatz 2.2., S. 1 ff., Warszawa, 2000.
- JERZMAŃSKI, J.; MAZURKIEWICZ, M.; RADECKI, W.: Ustawa o odpadach z komentarzem, Wrocław, 1998.
- MIZGAJSKI, A.: Die natürlich-geographischen Bedingungen der Wirtschaftssituation im Gebiet von Landschaftsparks Großpolens, Bulletin der Landschaftsparks Großpolens, 1996.
- PACZULSKI, R.: Prawo Ochrony Środowiska (Umweltrecht), Verlag Brant, Bydgoszcz, 1996.
- PAWLIKOWSKI, J. G.: Prawo ochrony przyrody (Naturschutzrecht), Kraków, 1927.
- RADECKI, W.: Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, Komentarz, Wrocław 1992, S. 45 f.
- Richtlinie des EU-Rates über Vögel (79/409/EWG mit späteren Änderungen).
- Richtlinie des EU-Rates über Wohnstätten (92/43/EWG mit späteren Änderungen).
- SOMMER, J.; ROTKO, J.: Umweltrechtsprechung in Polen - aktueller Stand und künftige Entwicklungen, in: KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Internationales Umweltrecht. Ein Vergleich zwischen Deutschland, Polen und Tschechien, Wiesbaden : Gabler, 1999.
- STEFANSKI, R. A.: Prawo o ruchu drogowym a ochrona środowiska, w: Ochrona Środowiska, Prawo i Polityka, Wrocław, Nr. 1, 1997, S. 3 f.
- Ustawa o administracji rządowej w województwie (Regierungsverwaltungsgesetz) – Dz. U. 1998 Nr. 91, Posten 577 mit Änderungen.
- Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska (Umweltschutzgesetz) – Dz. U. 1994 Nr. 49, Posten 196 mit Änderungen.
- Ustawa o ochronie przyrody (Das Naturschutzgesetz) – Dz. U. (Gesetzblatt) 1991 Nr. 114, Posten 492 mit Änderungen.
- Ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Novellierung des Naturschutzgesetzes) – Dz. U. 2001 Nr. 3, Posten 21.

2.11 Rechtsinstrumente zur Konfliktbewältigung bei der Ausweisung und Nutzung von schutzwürdigen Naturgebieten

Wojciech Radecki

2.11.1 Die Ausweisung von Naturschutzgebieten

Das polnische Gesetz vom 16. Oktober 1991 über den Schutz der Natur²⁹¹ hat den Begriff „das Landessystem der geschützten Gebiete“ eingeführt. Das System besteht aus folgenden Rechtsformen des Naturschutzes:

- 1) Nationalparks,
- 2) Naturreservate,
- 3) Landschaftsparks,
- 4) Gebiete der geschützten Landschaft.

Die Bildung des Nationalparks ist die höchste Rechtsform des Naturschutzes. Sie umfasst ein Gebiet von mindestens 10 km², das sich durch besondere wissenschaftliche, natürliche, kulturelle und erzieherische Werte auszeichnet. Dort werden die Gesamtheit der Natur und einzigartige Landschaftsmerkmale geschützt. Die Rechtsverordnung des Ministerrates stellt die Rechtsform der Bildung des Nationalparks dar. Das Naturreservat ist ein Gebiet, das im natürlichen Zustand erhaltene oder wenig veränderte Ökosysteme, einschließlich Biotope, bestimmte Pflanzen- und Tierarten sowie Elemente der unbelebten Natur, die wesentliche Werte aus wissenschaftlichen, natürlichen, kulturellen oder landschaftlichen Gründen haben, umfasst. Die Rechtsverordnung des Woiwoden stellt die Rechtsform der Anerkennung als Naturreservat dar. Wenn eine Pflicht, das Naturreservat anzuerkennen aus internationalen Abkommen folgt, kann auch der Umweltminister solche Rechtsverordnungen erlassen. Der Landschaftspark ist ein geschütztes Gebiet mit Rücksicht auf seine natürlichen, geschichtlichen und kulturellen Werte. Sein Zweck besteht darin, diese Werte in Bedingungen der ausgeglichenen Entwicklung zu erhalten. Die Rechtsverordnung des Woiwoden stellt eine Rechtsform der Schaffung des Landschaftsparks dar. Die Festsetzung eines Gebietes der geschützten Landschaft ist eine lockere Form des Naturschutzes. Das Gebiet kann aus folgenden Gründen unter Schutz gestellt werden:

- 1) um landschaftlich ausgezeichnete Gebiete mit verschiedenen Ökosystemen, wertvoll insbesondere in Bezug auf den Massentourismus und die Erhaltung, zu entwickeln,

²⁹¹ Ustawa o ochronie przyrody (Das Naturschutzgesetz) – Dz. U. (Gesetzblatt) 1991 Nr. 114, Posten 492 mit Änderungen.

2) vorhandene oder wiederhergestellte ökologische Korridore zu bewahren.

Die Rechtsverordnung des Woiwoden oder der Beschluss des Gemeinderates stellt eine Rechtsform der Festsetzung des Gebietes der geschützten Landschaft dar.

Die polnische Landesfläche beträgt 312.685 km². Gemäß der statistischen Daten vom 31. Dezember 1999²⁹² wurden 101.500 km² (32,5 % der geographischen Fläche) unter die verschiedenen Schutzformen gestellt. Sie bestehen aus:

- 22 Nationalparks mit einer Gesamtfläche von 3.070,1 km² (0,98 %),
- 1269 Naturreservaten mit einer Gesamtfläche von 1.440,8 km² (0,46 %),
- 120 Landschaftsparks mit einer Gesamtfläche von 25.320 km² (8 %),
- 403 Gebiete der geschützten Landschaft mit einer Gesamtfläche von etwa 72.250 km² (23,1 %).

Dies zeigt, dass die Gebiete der geschützten Landschaft den größten Teil der geschützten Fläche darstellen.

2.11.2 Bewirtschaftung von geschützten Gebieten

Eine der wichtigsten Konsequenzen der Unterschutzstellung ist die Modifikation der Bewirtschaftung in dem geschützten Gebiet. Sie erfolgt vor der Einführung der verschiedenen Verbote und Beschränkungen, die entweder unmittelbar aus dem Gesetz oder aus dem dieses Gebiet betreffenden Normativakt folgen. Hinsichtlich der größten geschützten Gebiete bestimmt das Naturschutzgesetz andersartige Grundsätze. Im Nationalpark sind alle Tätigkeiten dem Naturschutz untergeordnet und geschützte Tätigkeiten haben Priorität vor allen anderen (Art. 14 Abs. 2). Im Landschaftspark gilt eine andere Regelung, weil Acker- und Forstboden sowie sonstige Grundstücke zur wirtschaftlichen Nutzung zugelassen werden (Art. 24 Abs. 2). Das Naturschutzgesetz gibt keinen ausdrücklichen Hinweis zu den Gebieten der geschützten Landschaft, aber es ist ganz sicher, dass diese Böden weiterhin wirtschaftlich benutzt werden. Allerdings gibt es auf allen Gebieten bestimmte Verbote und Beschränkungen.

Eines der wichtigsten Verbote auf dem Gebiet des Nationalparks und des Naturreservats ist das gesetzliche Verbot, neue Objekte und Anlagen zu bauen und bestehende auszubauen. Ausnahmen gelten nur für Objekte und Anlagen, die dem Ziel des Nationalparks oder des Naturreservats dienen oder mit der Land- oder Forstwirtschaft verbunden sind (Art. 36 Abs. 1

²⁹² HAUPTAMT FÜR STATISTIK (Hrsg.): 2000, S. 54 ff.

des Naturschutzgesetzes). Selbst wenn der Bau oder Ausbau der Objekte oder Anlagen erlaubt ist, erfordern sie eine Übereinstimmung mit dem Direktor des Nationalparks im Park oder mit dem Woiwoden auf dem Gebiet des Naturreservats (Art. 36 Abs. 2 und Art. 9 des Naturschutzgesetzes). In den Landschaftsparks und in den Gebieten der geschützten Landschaft gelten bestimmte Beschränkungen zu den Investitionen. Dies gilt auch dann, wenn sie öffentlichen Zwecken dienen (Art. 36a des Naturschutzgesetzes). Andere Verbote und Beschränkungen können in weiteren Gesetzen vorgesehen werden. Als Beispiele kann man folgende nennen: Beschränkungen der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in den geschützten Gebieten gemäß dem Gesetz vom 12. Juli 1995 zum Schutz der Kulturpflanzen²⁹³ oder Beschränkungen bei der Verwendung von Düngemitteln gemäß des Gesetzes vom 26. Juli 2000 zu Düngung und Düngemitteln.²⁹⁴

Folgende Beschränkungen können durch Normativakte eingeführt werden. Die gesetzliche Regelung besteht darin, dass Art. 23a des Naturschutzgesetzes eine ausgedehnte, aus 26 Punkten zusammengesetzte Liste der Verbote in den Nationalparks und Naturreservaten enthält. Jedoch verpflichten sie Kraft des bloßen Gesetzes nicht, sondern nur dann, wenn sie als angemessen für den bestimmten Nationalpark oder das Naturreservat gewählt, durch das zuständige Organ eingeführt worden sind. Ebenso enthält Art. 26a des Naturschutzgesetzes eine aus 15 Punkten zusammengesetzte Liste der Verbote für Landschaftsparks und Gebiete der geschützten Landschaft. Hieraus wählt ein zuständiges Organ solche Verbote aus, die es für den Landschaftspark oder das Gebiet der geschützten Landschaft als angemessen hält. Die Art. 23a und Art. 26a des Naturschutzgesetzes erlauben es, solche Verbote und Beschränkungen einzuführen, welche die Wirtschaftsfreiheit schwer beeinflussen können. Man kann auch auf Schutzpläne der Nationalparks, Naturreservate und Landschaftsparks verweisen, die für Raumordnungspläne, die solche geschützte Gebiete umfassen und für Organe, die Bebauungsentscheidungen erlassen, bindend sind. Art. 14 Abs. 9 des Naturschutzgesetzes stellt eine Pflicht dar, um Entwürfe der Raumordnungspläne, die nicht nur dem Nationalpark, sondern auch seine Schutzzone betreffen, mit dem Direktor des Nationalparks abzustimmen. Das Naturschutzgesetz gibt daher dem Direktor des Nationalparks weitgehende Berechtigungen, die in wesentlicher Weise die wirtschaftliche Tätigkeit im Nationalpark und in seiner Schutzzone beeinflussen können.

²⁹³ Ustawa o ochronie roślin uprawnych (Das Kulturpflanzenenschutzgesetz) – Dz. U. 1999 Nr. 66, Posten 751 mit Änderungen.

²⁹⁴ Ustawa o nawozach i nawożeniu (Düngungsgesetz) – Dz. U. 2000 Nr. 89, Posten 991.

2.11.3 Hintergrund der Konflikte

Die vorgelegten Rechtsregelungen können Konflikte erzeugen und tun dies auch faktisch. Diese Konflikte nehmen von Zeit zu Zeit geradezu dramatische Formen an. Sie entstehen entweder im Zusammenhang mit der Festlegung des Schutzgebietes oder mit dem Nießbrauch der Schutzgebiete. Die Akteure der Konflikte sind gewöhnlich die Eigentümer der Böden, die zum Schutz vorgesehen sind oder schon in den Schutz eingeschlossen wurden, aber auch lokale Gemeinschaften, da die Existenz des Nationalparks oder des Naturreservats nicht nur Chancen, sondern auch Gefährdungen bringt. Zur Lage der Eigentümer und Nutzer der Böden kann man sagen, dass im Untergrund der Konflikte eine These liegt, die schon vor dem zweiten Weltkrieg verarbeitet wurde, nämlich dass der neuzeitliche Naturschutz dann beginnt, wenn ein Naturraum oder ein Naturobjekt im öffentlichen Interesse unabhängig vom Willen des Eigentümers oder des Benutzers oder sogar wider dessen Willen geschützt wird.²⁹⁵ Diese These wird auch in der neuesten Literatur bestätigt. Es wird gezeigt, dass Beschränkungen des Eigentumsrechts im Namen der Verwirklichung eines öffentlichen Interesses, wie z. B. des Naturschutzes, übereinstimmend mit der polnischen Verfassung vom 2. April 1997 sind, wenn sie mit den Voraussetzungen des Art. 31 Abs. 3 der Verfassung übereinstimmen. Dies sind: gesetzliche Grundlage, Notwendigkeit im demokratischen Rechtsstaat, Erhaltung des Proportionalitätsprinzips, Erhaltung des Wesens des Eigentumsrechts.²⁹⁶

Das Naturschutzgesetz vom 16. Oktober 1991 enthielt in der primären Fassung keine Beschränkungen zum Ausmaß des Schutzes aus Rücksicht auf das Eigentumsrecht. Jedoch wurden schon in den Rechtsverordnungen des Ministerrates in den 90er Jahren zu den Nationalparks solche Bestimmungen eingeführt, die das Eigentumsrecht in Erwägung zogen. Sie bestanden unter Vorbehalt, dass die Gebiete mit dichter Bebauung, Böden des Staatsschatzes im vererbaren Nießbrauch und private Grundstücke nur dann unter Schutz gestellt werden können, wenn der Eigentümer, der Nießbraucher oder der Verwalter seine Zustimmung gegeben hätte. Die entscheidende Verstärkung der Garantie des Eigentumsrechts in der polnischen Verfassung hatte als Folge, dass das Gesetz vom 7. Dezember 2000 zur Änderung des Naturschutzgesetzes²⁹⁷ zum Art. 13 einen neuen Absatz erhielt. Er stellt fest, dass die Ausweisung von Nationalparks oder die Erklärung als Naturreservat auf privatem Boden nur im Einverständnis mit dem Eigentümer erfolgen kann. Bei Mangel des Einverständnisses soll ein Enteignungsverfahren durchgeführt werden. Auf diese Weise dämmt der Gesetzgeber die Mög-

²⁹⁵ PAWLIKOWSKI: 1927, S. 4 f.

²⁹⁶ RADECKI: 2000, S. 29 ff.

²⁹⁷ Ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Novellierung des Naturschutzgesetzes) – Dz. U. 2001 Nr. 3, Posten 21.

lichkeit ein, die Grundstücke ohne Zustimmung des Eigentümers einzuschließen. Es bedeutet aber eine Abkehr von der Schutzkonzeption, die schon zwischen den zwei Weltkriegen erarbeitet wurde. Diese neue Regel wirkt selbstverständlich nicht, daher muss man die Lösung der Konflikte in den bestehenden geschützten Gebieten auf andere Weise suchen.

Ein Konflikt zwischen dem Interesse des Eigentümers des Grundstücks, das für den Schutz vorgesehen ist, und dem öffentlichen Interesse ist zwar typisch, aber keinesfalls alltäglich. Vorschläge, um neue Nationalparks zu schaffen oder bestehende zu vergrößern (in einiger, aber wesentlich leichter Stufe betrifft das auch Landschaftsparks) brachten außer Übereinstimmungen auch Konflikte zwischen dem Interesse des Naturschutzes und dem Interesse der lokalen Gemeinschaften. Die Letzteren fühlen sich bedroht, dass u. a. die Schaffung eines Nationalparks nicht nur Investitionsbeschränkungen, sondern auch eine Zunahme der Arbeitslosigkeit als Folge haben könnte. Wenn kleine Sägewerke auf dem zum Schutz vorgesehen Gebiet ihre Arbeit einstellen müssten, den Leuten eine Möglichkeit, den Waldunterwuchs (Obst, Pilze) zu sammeln, im Nationalpark entzogen würde und die Gemeinden ihre Einkommen verloren hätten, da Nationalparks von der Waldsteuerpflicht befreit sind, so sind diese Konflikte verständlich. Organe der Selbstverwaltung, vor allem auf der Ebene der Gemeinden, sind Darsteller dieser Befürwortung.

Das Naturschutzgesetz in der ursprünglichen Fassung gab der Selbstverwaltung keine mit der Schaffung der National- und Landschaftsparks verknüpften Befugnisse. Diese Lage änderte sich in den 90er Jahren. Zuerst hat das Gesetz vom 24. Juli 1998 zu den Kompetenzen der Verwaltungsorgane im Zusammenhang mit der Systemreform des Staates²⁹⁸ den Art. 24 Abs. 4 des Naturschutzgesetzes verändert. Es fügte den Satz hinzu, dass die Bildung eines Landschaftsparks nur in Zustimmung mit den Organen der Selbstverwaltung durchgeführt werden kann. Diese Regel galt aber nicht für die Wichtigsten, nämlich die Nationalparks. Eben hat die genannte Gesetzesergänzung vom 7. Dezember 2000 den neuen Abs. 7b zum Art. 14 des Naturschutzgesetzes eingeführt, dass Bildung, Vergrößerung, Verminderung oder Auflösung des Nationalparks nur in Abstimmung mit allen interessierten Organen der Selbstverwaltung, d. h. Gemeinden, Kreisen und Woiwodschaften, möglich ist.

²⁹⁸ Ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Kompetenzgesetz) – Dz. U. 1998 Nr. 106, Posten 668.

2.11.4 Rechtsmittel zur Lösung der Konflikte

Unabhängig von den erwähnten Regelungen sieht die polnische Gesetzgebung verschiedene Mittel vor, die zur Lösung der Konflikte, sowohl rund um die Bildung als auch um die Bewirtschaftung der geschützten Gebiete dienen können. Große Flexibilität zur Gestaltung der Rechtsordnung für das geschützte Gebiet und gesetzgeberische Ausschließung einiger Verbote wirtschaftlicher Tätigkeit erlauben die Rechtsordnung in minimaler Konfliktstufe zu gestalten. Das bedeutet aber nicht, dass Konfliktmöglichkeiten ausgeschaltet werden können, daher sieht der Gesetzgeber ausdrückliche Rechtslösungen vor. Eines der Mittel ist in Art. 44 des Gesetzes vom 5. Juli 1998 zur Regierungsverwaltung in Woiwodschaften²⁹⁹ vorgesehen. Das ist eine Klage vor dem Verwaltungsgericht gegen die Ortsvorschrift, die eine Rechtsverordnung des Woiwoden zur Bildung des Landschaftsparks oder zur Festsetzung eines Gebietes der geschützten Landschaft darstellt, wenn der Meinung des Klägers nach diese Vorschrift seine Interessen beeinträchtigt. Gemäß dieser Regelung kann jeder, dessen Rechtsinteressen oder Befugnisse durch eine Ortsvorschrift beeinträchtigt werden, nach der erfolglosen Aufforderung des Organs, das diese Vorschrift beschlossen hat oder seines Aufsichtsorgans, zur Beseitigung der Beeinträchtigung vor dem Verwaltungsgericht klagen. Wenn z. B. ein Eigentümer des Grundstückes im Landschaftspark meint, dass eingeführte Verbote seine Rechtsinteressen oder Befugnisse beeinträchtigen, kann er den Woiwoden auffordern, die Vorschrift zu ändern. Wenn der Woiwode ablehnt, kann der Eigentümer gegen die Vorschrift vor dem Verwaltungsgericht klagen, um ein Urteil zu erlangen, ob die eingeführten Verbote im Rahmen des Art. 31 Abs. 3 der polnischen Verfassung konform sind. Ein Äquivalent dieser Vorschrift auf Gemeindeebene stellt der Art. 101 des Gesetzes vom 8. März 1990 zur Gemeindeselbstverwaltung dar.³⁰⁰ Sie kann Anwendung finden, wenn der Rat der Gemeinde einen Beschluss zur Festsetzung des Gebietes der geschützten Landschaft erlässt und nach Meinung des Eigentümers Verbote, die vom Rat eingeführt werden, dem wirklichen Schutzbedarf nicht entsprechen und übermäßig restriktiv sind. Dann kann er den Rat zur Änderung des Beschlusses auffordern und, wenn das nicht wirkt, kann er gegen den Beschluss vor dem Verwaltungsgericht klagen. Es ist zu bemerken, dass eine solche Klage auch im Namen der Bewohnergruppe der Gemeinde vorgelegt werden kann.

²⁹⁹ Ustawa o administracji rządowej w województwie (Regierungsverwaltungsgesetz) – Dz. U. 1998 Nr. 91, Posten 577 mit Änderungen.

³⁰⁰ Ustawa o samorządzie gminnym (Gemeindeselbstverwaltungsgesetz) – Dz. U. 1996 Nr. 13, Posten 74 mit Änderungen.

2.11.5 Umsetzungsbeispiele

Die oben vorgelegten Erwägungen kann man mit zwei Beispielen illustrieren. Sie betreffen die wertvollsten polnischen Nationalparks: Białowieża und Tatra, die in den letzten Jahren scharfe Konflikte entzündeten.

2.11.5.1 Der Białowieża Nationalpark

Der Białowieża Nationalpark schließt die wertvollsten Fragmente des Białowieża Urwaldes ein. Dort befinden sich die am besten erhaltenen Misch- und Laubwälder in Europäischen Niederungen. Sie haben viele Merkmale der ursprünglichen Wälder. Der polnische Teil des Urwalds hat etwa 60.000 ha und liegt an dem weißrussischen Teil an, der enthält 2/3 des gesamten Urwalds, der schon in Weißrussland als ein Nationalpark geschützt ist. Ein Keim des polnischen Nationalparks entstand schon im Jahre 1932, aber der Białowieża Nationalpark wurde im Jahre 1947 auf einer Fläche von 5.474 ha gegründet. Im Jahre 1996 wurde er bis zu 10.500 ha vergrößert. Der Białowieża Nationalpark hat den Rang eines Biosphärenreservates und eines Objektes des Welterbes, das von der UNESCO anerkannt ist. Naturwissenschaftler meinen, dass die gegenwärtige Dimension des Parks den wirksamen Schutz seiner einzigartigen Naturwerte nicht erlauben. Daher sprechen sie sich für eine Vergrößerung des Parks und für die Unterschutzstellung des gesamten polnischen Teiles des Urwalds aus.³⁰¹ Zahlreiche gesellschaftliche Organisationen (nicht nur polnische) setzen sich auch für die Vergrößerung des Parks ein. Inzwischen zeigen Vertreter der lokalen Gemeinschaften entschlossenen Widerspruch. Sie führen den Verlust der Arbeitsplätze im Forstwesen, im geschützten Urwald und die Beschränkung beim Sammeln des Waldunterwuchses an. Sie glauben wegen des Mangels an entwickelter touristischer Infrastruktur nicht an die Entwicklung der Region in Anlehnung an den Tourismus. Sie meinen, dass es ein sinnvoller Kompromiss wäre, im Gebiet des Urwalds den Waldschutzkomplex stehen zu lassen. Dort kann eine solche Forstpolitik durchgeführt werden, um auch die Prinzipien des Naturschutzes zu berücksichtigen.³⁰² Es ist selbstverständlich, dass auch Förster für die letztere Lösung stimmen. Der Konflikt nahm so heftige Ausmaße an, dass der Umweltminister, der zu einem Treffen mit örtlichen Gemeinschaften kam, um den Entwurf der Vergrößerung des Parks vorzulegen, mit Eiern beworfen wurde. Einen Versuch, solche Konflikte zu lösen, stellt der Vorschlag dar, einen „Kontrakt für den Urwald“ zu schließen. Anstelle der Zustimmung der lokalen Gemeinschaften für die Vergrößerung des Parks, verpflichtet sich die Regierungsverwaltung, erhebliche Finanzmittel für ökologische Investitionen in Urwald-Gemeinden einzuplanen (Modernisierung der Wärme-

³⁰¹ OKOŁÓW: 2000, Nr. 5, S. 10 ff.

³⁰² POSKROBKO: 2000, Nr. 5, S. 14 f.

wirtschaft, Bau von Kläranlagen, der Kanalisation und der Wasserleitung), Studienarbeiten zu unterstützen (Bearbeitung der Strategie zur Entwicklung der Landwirtschaft, der Industrie und der Touristik auf dem Gebiet der Urwald-Gemeinden) und Park und Gemeinden zu fördern. Gleichzeitig sollen solche Gebiete ausgewiesen werden, in denen Holz und Waldunterwuchs gesammelt werden könnte.³⁰³ Die Gespräche dauern an und sind nicht leicht, da nach der Ergänzung des Naturschutzgesetzes die Vergrößerung des Parks ohne Zustimmung der Gemeinden nicht möglich ist.

2.11.5.2 Der Tatra Nationalpark

Noch stärkere Konflikte offenbarten sich auf dem Gebiet des Tatra Nationalparks, der das höchste polnische Gebirge umfasst. Dieser Park wurde im Jahre 1954 auf einem Gebiet von 21.164 ha gegründet. In den Grenzen des Parks befanden sich die privaten Grundstücke der Goralen, die sie als so genannte königliche Güter im XVI. und XVII. Jahrhundert erhalten hatten. Die seit Jahren ungelösten Eigentumsfragen explodierten mit erhöhter Kraft nach dem Beginn der Systemtransformation, als in der polnischen Verfassung die Garantie des Eigentumsrechts festgeschrieben worden war. Gleichzeitig ist der Tatra Nationalpark ein Gebiet, auf dem sich zahlreiche touristische und sportliche Objekte befinden. Parallel stellten sich verschiedene Ansprüche ein, d. h. die Ansprüche der Goralen um die Ausschließung ihrer Grundstücke aus dem Park und die Ansprüche der Selbstverwaltung der Gemeinde- und Kreisebene um Übernahme der Kontrolle für den Park. Die letzteren werden von verschiedenen Interessengruppen unterstützt. Gemäß der Bewertung des Direktors des Parks führen diese Tätigkeiten faktisch zur Auflösung des Tatra Nationalparks und zur Überführung in einen Unterhaltungspark oder sogar einen Privatpark, was selbstverständlich widersprüchlich zur Idee der Nationalparke sei.³⁰⁴ Der Umweltminister unterschrieb am 31. März 2000 eine Verständigung mit den Repräsentanten der Tatra-Gemeinden und der Waldgemeinschaft der Goralen aus dem Park. Diese Verständigung wurde außergewöhnlich kritisch nicht nur von Naturwissenschaftlern,³⁰⁵ sondern auch von Juristen³⁰⁶ eingeschätzt. Sie meinen, dass diese Verständigung ohne rechtliche Grundlage unterschrieben wurde und für die Natur sehr schädlich sei, da sie nicht begründete und rechtswidersprüchliche Versprechen enthalte, um einige Ansprüche der Gegner des Parks zu berücksichtigen. Es ist noch kein Ende in Sicht und die Diskussion ist sehr angespannt. Wie das Interesse der Presse und die gegenseitigen Beleidigungen

³⁰³ DREWNIAK: 2000, Nr. 6, S. 3 ff.

³⁰⁴ GASIENICA-BYRCYN: 2000, Nr. 2, S. 30 ff.

³⁰⁵ Beschluss des Staatlichen Rates für Naturschutz vom 5. Mai 2000, „Przyroda Polska“ 2000, Nr. 7, S. 6.

³⁰⁶ JENDROŠKA; JERZMAŃSKI (Hrsg.): 2000, Teil 3, Kapitel 6, Absatz 2.2., S. 1 ff.

deutlich zeigen, muss noch viel getan werden, damit die Lösung der Konflikte rund um Nationalparks einen zivilisierten Charakter annehmen kann.

2.11.6 Weiterführende Literatur und Quellen

- BESCHLUSS DES OBERSTEN GERICHTS vom 31. Mai 2000 – III ZP 8/00, „Wokanda” 2001, Nr. 3.
- BESCHLUSS DES STAATLICHEN RATES FÜR NATURSCHUTZ vom 5. Mai 2000, „Przyroda Polska” 2000, Nr. 7.
- DREWNIAK, S.: Kontrakt dla Puszczy (Kontrakt für den Urwald), „Przyroda Polska” 2000, Nr. 6.
- GAŚIENICA-BYRCYN, W.: Spór o Tatrzański Park Narodowy. Zagrożone dzieło kilku pokoleń (Streit um den Tatra Nationalpark. Gefährdete Tat mehrerer Generationen), „Ekoprofit” 2000, Nr. 2.
- GORKA, K.; POSKROBKO, B.; RADECKI, W.: Ochrona środowiska, PWE/Warszawa, 1995.
- HAUPTAMT FÜR STATISTIK (Hrsg.): Kleines Statistisches Jahrbuch, Warschau, 2000.
- JENDROŚKA, J.; JERZMAŃSKI, J. (HRSG.): Prawo ochrony środowiska dla praktyków (Umweltrecht für Praktiker), Teil 3, Kapitel 6, Absatz 2.2., S. 1 ff., Warszawa, 2000.
- JERZMAŃSKI, J.; MAZURKIEWICZ, M.; RADECKI, W.: Ustawa o odpadach z komentarzem, Wrocław, 1998.
- OKOŁÓW, C.: Wokół projektu powiększenia Białowieskiego Parku Narodowego. To już ostatni dzwonek! (Rund um den Entwurf der Vergrößerung des Białowieża Nationalparks. Es ist schon die letzte Minute!), „Ekoprofit” 2000, Nr. 5.
- PACZULSKI, R.: Prawo Ochrony Środowiska (Umweltrecht), Verlag Brant, Bydgoszcz, 1996.
- PAWLIKOWSKI, J. G.: Prawo ochrony przyrody (Naturschutzrecht), Kraków, 1927.
- POSKROBKO, W.: Wokół projektu powiększenia Białowieskiego Parku Narodowego. Na pocieszenie – turystyka? (Rund um den Entwurf der Vergrößerung des Białowieża Nationalparks. Zum Trost – Touristik?), „Ekoprofit” 2000, Nr. 5.
- RADECKI, W.: Ograniczenia własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody (Beschränkungen des Eigentums aus Rücksicht auf den Bedarf des besonderen Naturschutzes), [in:] Ochrona środowiska a prawo własności (Umweltschutz und Eigentumsrecht), Sommer, J. (Hrsg.), Wrocław, 2000.
- RADECKI, W.: Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, Komentarz, Wrocław 1992, S. 45 f.

- ROTKO, J.: Das polnische Umweltrecht, Ratgeber für Investoren. Deutsch-polnische Industrie- und Handelskammer (Hrsg.), Warszawa, 1997.
- SOMMER, J.; ROTKO, J.: Umweltrechtsprechung in Polen - aktueller Stand und künftige Entwicklungen, in: KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Internationales Umweltrecht. Ein Vergleich zwischen Deutschland, Polen und Tschechien, Wiesbaden, 1999.
- STEFANSKI, R. A.: Prawo o ruchu drogowym a ochrona środowiska, w: Ochrona Środowiska, Prawo i Polityka, Wrocław, Nr. 1, 1997, S. 3 f.
- Ustawa o administracji rządowej w województwie (Regierungsverwaltungsgesetz) – Dz. U. 1998 Nr. 91, Posten 577 mit Änderungen.
- Ustawa o nawozach i nawożeniu (Düngungsgesetz) – Dz. U. 2000 Nr. 89, Posten 991
- Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska (Umweltschutzgesetz) – Dz. U. 1994 Nr. 49, Posten 196 mit Änderungen.
- Ustawa o ochronie przyrody (Naturschutzgesetz) – Dz. U. (Gesetzblatt) 1991 Nr. 114, Posten 492 mit Änderungen.
- Ustawa o ochronie roślin uprawnych (Kulturpflanzenschutzgesetz) – Dz. U. 1999 Nr. 66, Posten 751 mit Änderungen.
- Ustawa o samorządzie gminnym (Gemeindeselbstverwaltungsgesetz) – Dz. U. 1996 Nr. 13, Posten 74 mit Änderungen.
- Ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Kompetenzgesetz) – Dz. U. 1998 Nr. 106, Posten 668.
- Ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Novellierung des Naturschutzgesetzes) – Dz. U. 2001 Nr. 3, Posten 21.

2.12 Interessenkollisionen bei der Durchführung von Vorhaben der Wasserwirtschaft

Jerzy Rotko

2.12.1 Einordnung des Wasserrechts in das Umweltrecht

Eine Feststellung, dass Konflikte im Bereich der Wasserwirtschaft unvermeidlich sind, ist ein Truismus. Er resultiert daraus, dass Gewässer ein knappes Gut im Naturhaushalt sind – um so mehr in einem wasserarmen Land, wie Polen. Die Gewässervorkommen in Polen pro Kopf sind vergleichbar mit den Vorkommen in Ägypten. Die Gewässer sind ein wichtiger Bestandteil der Umwelt und stellen mit ihrer anderen Komponente ein hochkompliziertes System der Wechselbeziehungen dar. Funktionell gesehen sollen also Probleme der Wasserwirtschaft nicht isoliert, sondern im breiten Zusammenhang als eines der Elemente des Umweltschutzes betrachtet werden. Nach diesem Gesichtspunkt ist der Umweltschutz ein Oberbegriff, und er umfasst auch die Problematik des Gewässerschutzes und der gerechten Gewässernutzung. Rechtlich gesehen ist die Zuordnung der Wasserwirtschaft und des Gewässerschutzes zum Umweltschutz im Grunde genommen unbestreitbar. Praktisch ist dagegen die Frage bedeutend, in welchem Verhältnis die rechtlichen Regelungen des Umweltschutzes zum Wasserrecht stehen. In Polen fungieren die Vorschriften des Wasserrechts als *lex specialis* im Vergleich zum Umweltgesetz und deswegen genießen sie – in einem Konfliktfall – den Vorrang. Trotzdem gibt es auch im Umweltgesetz bedeutsame Regelungen für die Wasserwirtschaft. Hohe Konfliktpotenziale der Wasserwirtschaft erzeugen ein Bedürfnis, die verschiedenen Inanspruchnahme der Gewässer miteinander abzuwägen. Eine solche Abwägung wird meistens im Rahmen der staatlichen Eröffnungskontrolle vollzogen, obwohl auch andere Modelle theoretisch denkbar sind (etwa marktwirtschaftliche Instrumente wie Zertifikatlösungen, wobei ihre Tauglichkeit kontrovers ist). Im Folgenden wird das erste Modell, d. h. das Modell der staatlichen Verantwortung für den Umweltschutz und die gerechte Wasserwirtschaft, dargestellt.

Im europäischen Maßstab ist es in erster Linie die Aufgabe des Staates, die Umwelt zu schützen und damit verbundene Konflikte zu lösen. Solche Aufgaben finden ihren Niederschlag schon in manchen Verfassungsurkunden, etwa im Art. 20a des Grundgesetzes von Deutschland oder im Art. 5 der Polnischen Verfassung. Es wird zudem - mindestens seit dem Gipfel von Rio im Jahre 1992 - über Umweltschutz bei der nachhaltigen Entwicklung gesprochen.³⁰⁷ Der Begriff „*nachhaltige Entwicklung*“ ist schon in der polnischen Verfassung sowie in ande-

³⁰⁷ CIECHANOWICZ: 1999, S. 60 ff.

ren polnischen Gesetzen verankert. Die Folgen seiner Annahme sind gravierend: Es geht nicht nur um die Berücksichtigung der Interessen der bisherigen Gesellschaft, sondern auch um Interessen der zukünftigen Generationen. Der Staat kann sich nicht von dieser Pflicht, verschiedene – laufende und zukünftige – Interessen bei der Teilung von Umweltgütern in Betracht zu ziehen und abzuwägen, befreien.³⁰⁸ Deswegen sind rechtliche Regelungen meistens öffentlich-rechtlicher Natur. Die Überwachung obliegt öffentlichen Behörden, die zahlreiche Instrumente zur Verfügung haben.

2.12.2 Typen von Konflikten

Die Konfliktarten, die im Rahmen der Wasserwirtschaft in Erscheinung treten, lassen sich nach verschiedenen Kriterien einteilen. Man kann z. B. Konflikte nach dem Gegenstand der Inanspruchnahme einreihen (etwa Wasserentnahme und Ableitung der Abwässer) oder sie nach geschützten Rechtsgütern klassifizieren (z. B. Konflikte privater und öffentlicher Interessen). Im ersten Fall – also bei der Differenzierung nach dem Gegenstand der Inanspruchnahme – sollen im Folgenden die Konflikte allgemein in 4 Gruppen eingeteilt werden. Erstens geht es um Probleme, die sich mit dem quantitativen Gewässerangebot verbinden. Ein Beispiel sind konkurrierende Gewässerentnahmen. Ähnliche Konflikte tauchen auch beim konkurrierenden Stauen der fließenden Gewässer zu Energiezwecken auf. Zweitens gibt es Konflikte um das qualitative Gewässerangebot. Es geht um die Fälle, wenn unzureichende oder gar keine Kapazitäten mehr bestehen, damit die Gewässer neue oder zusätzliche Schadstofffrachten – ohne Schaden für die Gewässerumwelt – annehmen können. Drittens gibt es eine breite Palette von räumlichen Konflikten, insbesondere um Flussbette herum. Hier seien etwa Konflikte des Hochwasserschutzes und des Natur- oder Landschaftsschutzes zu nennen.³⁰⁹ Und die vierte Gruppe bestimmen Konflikte um die Ausnutzung der Gewässer zu Schifffahrtzwecken. Sie könnten eventuell in die Gruppe 3 eingereiht werden, obwohl sie ein eigenes Spezifikum haben. Beispielsweise die Anstauung fließender Gewässer zu Schifffahrtzwecken verlangsamt den Abfluss und erschwert u. U. die Selbstreinigung des Wassers.

Die oben geschilderte Teilung von Konflikten nach dem Gegenstand der Inanspruchnahme hat einen deskriptiven Charakter. Rechtlich gesehen ist die Einteilung nach den geschützten Rechtsgütern wichtiger; Dies soll im Folgenden als ein Leitmotiv angenommen werden, ohne auf deskriptive Verweise zu verzichten.

³⁰⁸ SOMMER (Hrsg.): 1999, S. 30.

³⁰⁹ Vgl. hierzu ausführlich KRAMER; BRAUWEILER (Hrsg.): 2000.

2.12.3 Bewirtschaftungssystem

Sowohl in Deutschland als auch in Polen ist das Bewirtschaftungssystem öffentlich-rechtlicher Natur. Es gibt zwar auch privatrechtliche Elemente im Wasserrecht, aber vor allem geht es dabei um die Bestimmung, wem das Eigentum am Gewässer zusteht, welche Rechte und Pflichten damit verbunden sind, und wie die Haftung für Gewässerschäden ausgestaltet ist. In Deutschland finden sich solche Regelungen in den Landeswassergesetzen, in Polen im Gesetz für Wasserrecht von 1974.³¹⁰ Die Systeme der Bewirtschaftung haben in beiden Ländern große Ähnlichkeiten, was aus ihrer Geschichte resultiert. Das erste polnische Wasserrecht aus dem Jahre 1920 wurde dem preussischen Wasserrecht nachgebildet und das geltende Gesetz (sowie das Gesetz für Wasserrecht aus dem Jahre 1964) übernahm seinen (d. h. des polnischen Gesetzes von 1920) systematischen Ansatz und seine wichtigsten Instrumente. So besteht – allgemein betrachtet – das System der Bewirtschaftung aus der Gewässernutzung, dem Ausbau und der Unterhaltung. Die Gewässernutzung hat drei Grundformen: den Gemeingebrauch, den Eigentümergebrauch und die erlaubnispflichtige Sondernutzung. Jede umweltschutzrelevante Gewässernutzung bedarf einer behördlichen Zulassung in der Form einer wasserrechtlichen Genehmigung.³¹¹ Unterschiede zwischen deutschem und polnischem Wasserrecht bestehen dagegen in Einzelregelungen und sind oft wesentlich. Trotzdem lassen sich beide Systeme als kompatibel bezeichnen, was eine parallele Analyse und einen Vergleich der Schlussfolgerungen ermöglicht.

Diese Vorrede kündigt schon das Ziel an. In diesem Aufsatz wird beabsichtigt, obwohl nur in Kurzfassung, zur Errungenschaft der deutschen Rechtswissenschaften und Judikatur zu greifen. Das soll nicht wundern: Bis 1989 blieb Polen ein sozialistisches Land, mit sozialistischer Verfassung und einem solchem Rechtssystem. Es wurde zwar die rechtliche Problematik des Umweltschutzes erforscht und untersucht, aber die zugrunde liegenden Rechtsprinzipien waren ganz anders. Da die Industrie und die wichtigsten Elemente der Natur (vom Boden abgesehen) im Staatsbesitz waren, hatten die wichtigsten Konflikte im Bereich der Inanspruchnahme von Gewässern einen „internen“ bürokratischen Charakter: die Lösung konnte nicht unbedingt im rechtlichen Verfahren erfolgen. Ebenso wichtig war ein politisches Kabinettspiel, in dem jedoch die Interessen des Umweltschutzes in der Regel eine Niederlage erlitten. Nun, insbesondere seit dem Inkrafttreten der neuen polnischen Verfassung von 1997, ist die Rechtslage anders und erfordert – insbesondere in Bezug auf verfassungsrechtliche Garantien des Eigentums – eine neue Analyse.

³¹⁰ SALZWEDEL: 1982, S. 574 f.

³¹¹ ROTKO: 2000, S. 21 ff.

2.12.4 Beispielhafte Nutzungskonflikte

Bei der weiteren Analyse soll auf einige Beispiele hingewiesen werden, welche die räumlichen Konflikte, insbesondere um Flussbette herum, zum Gegenstand haben. Unter diesem Blickwinkel treten die Konflikte mit dem Natur- und Landschaftsschutz besonders stark in Erscheinung.

Beispiel 1: Gemäß geltendem Wasserrecht obliegt dem Eigentümer des fließenden Gewässers seine Erhaltung. Er soll nach Art. 80 Abs. 1 des Wassergesetzes u. a. das Flussbett in einem solchen Zustand erhalten, damit erstens der Gewässerstand und der Uferstand eine naturnahe Gestalt haben, oder eine Gestalt, die infolge eines Ausbaues entstand, wiederhergestellt wird und zweitens ein schneller Abfluss des Hochwassers gesichert wird. Eine Ursache der zahlreichen Konflikte ist insbesondere die zweite Forderung. Damit der Abfluss gesichert ist, sollen die Flussbette ohne Bäume und Sträucher aufrechterhalten werden. Das betrifft insbesondere die Bettgebiete zwischen der Uferlinie und bestehenden Deichen. Wie erwähnt, obliegen diese Pflichten dem Eigentümer. Da alle fließenden Gewässer in Polen dem Staat gehören (von Gewässern in Gräben abgesehen), sind für die Erhaltung der Gewässer spezielle staatliche Stellen verantwortlich. Verantwortlich sind die regionalen Vorstände der Wasserwirtschaft, die auf Grund der Rechtsverordnung des Umweltministers vom 29.11.1999 geschaffen worden sind.³¹² In der Vergangenheit waren finanzielle Mittel für die Erhaltung der Gewässer oft knapp, so dass die vom Gesetz auferlegten Aufgaben ganze Jahrzehnte nicht ordnungsgemäß vollzogen wurden. Infolgedessen sind auf einigen Flussstrecken kleine Wälder gewachsen, wo zahlreiche Vogelarten ihre Brutstellen haben. Hier stoßen die Interessen der ordnungsgemäßen Erhaltung der Gewässer und des Natur- und Landschaftsschutzes zusammen. Lange Zeit waren die Interessen der Pflanzen- und Vogelwelt bevorzugt, aber nach den tragischen Erfahrungen mit dem Hochwasserereignis des Jahres 1997 hat sich die Lage geändert. Demgemäß wurden auch Vorschriften des Umweltgesetzes derart novelliert, damit die Beseitigung von Bäumen auf solchen Gebieten einfacher wird. Nach Art. 86d Abs. 1 Punkt 7 des Umweltgesetzes werden für die Baumbeseitigung keine Abgaben erhoben, wenn es erstens auf Deichen, in Flussbettgebieten zwischen Uferlinie und Deich oder auf Überschwemmungsgebieten passiert und zweitens von befugten staatlichen Stellen vollzogen wird. Die einzige rechtliche Voraussetzung für eine solche Befreiung von der Abgabepflicht ist, solche Vorhaben mit dem Wojwoden abzustimmen. In einem solchen Fall konkurrieren zwei wichtige Interessen: Die Sicherheit der Bevölkerung einerseits und die Interessen des Naturschutzes andererseits. Beide haben öffentlichen Charakter. Der Natur- und Umweltschutz ist nur eines der zahlrei-

³¹² Dz. U. Nr 101, Pos. 1180.

chen öffentlichen Interessen und genießt grundsätzlich keinen absoluten Vorrang. Über einen Vorzug entscheiden entweder der Gesetzgeber selbst, oder die auf Grund des Gesetzes kompetente Behörde. In diesem Fall hat schon der Gesetzgeber im Wassergesetz entschieden, einen höheren Wert dem Hochwasserschutz und der Vorsorge beizumessen. In der Fachliteratur wird jedoch eine solche Bevorzugung gewissermaßen relativiert. Es sind Stimmen zu hören, dass nicht immer ein Bewuchs im Flussbett negative Folgen verursacht. Entscheidend ist jedes Mal die konkrete Lage des Flussbettes und seine Gestalt. Es ist ferner wichtiger, sich dem natürlichen Zustand anzupassen als natürliche Ereignisse, wie Hochwasser, zu bekämpfen. Folgendermaßen sollen die mit Hochwasser bedrohten Gebiete unbesiedelt und unbebaut bleiben. Hier treten weitere Konflikte zwischen der Belassung von Überschwemmungsgebieten und Flusstälern im naturnahen Zustand und der Suche nach neuen Baugebieten auf.

Beispiel 2: Komplizierter ist die rechtliche Regelung des Ausbaues. In einem solchen Fall kommen zur Neugestaltung des Flussbettes und seiner Umgebung einige Hürden. Die Durchführung eines solchen Vorhabens erfordert eine wasserrechtliche Genehmigung - sowohl im polnischen, als auch im deutschen Recht. Es gibt aber wichtige Unterschiede. Im deutschen Recht wird dem Ausbauunternehmer das subjektiv-öffentliche Recht zur Durchführung des Gewässerausbaues im Wege der Planfeststellung eingeräumt. Das so genannte Planfeststellungsverfahren hat im allgemeinen die verwaltungsrechtliche Prüfung eines raumbezogenen Vorhabens zum Gegenstand, wie etwa des Ausbaues. Ein solches Rechtsinstitut im Umweltschutz ist sehr hilfreich. Seine charakteristischen Merkmale sind Komplexität und Planungsersparnis. Es heißt, beim Ausbau sind die Grundzüge der Raumordnung und der Landesplanung einzubeziehen und alle öffentlichen und privaten Belange untereinander und gegeneinander abzuwägen.³¹³ Die polnische Regelung des Ausbaues ist sehr allgemein und veraltet. Dazu ist die Planfeststellung sowohl dem geltenden, als auch dem geplanten polnischen Recht nicht bekannt. Da die Arbeiten mit dem Entwurf des neuen Wasserrechts fortgesetzt werden, wäre es empfehlenswert, die deutschen Erfahrungen zu berücksichtigen. Es geht insbesondere um die vom Bundesverwaltungsgericht eingeführte Unterscheidung zwischen einem Ausbau im öffentlichen Interesse und einem bloßen privatnützigen Ausbau, obwohl die rechtlichen Konsequenzen solcher Differenzierung im polnischen Recht nicht identisch mit deutschen sein müssen. Das geltende polnische Recht betrachtet alle Ausbauvorhaben als öffentlich und verpflichtet den Unterhaltungspflichtigen zum Ausbau. Eine solche Lösung führt dazu, dass die Umweltbelange hinter irgendwelchen wirtschaftlichen Maßnahmen stehen bleiben. Eine solche Regelung soll im neuen Wasserrecht derart korrigiert werden, dass nur ausnahmsweise

³¹³ SALZWEDEL: 1982, S. 608 f.

und nur im öffentlichen Interesse ein Ausbau als eine Pflicht der Unterhaltungspflichtigen angesehen werden kann.

Weder im Wassergesetz, noch in anderen polnischen Umweltgesetzen, wird ein Planungsermessen im deutschen Sinne vorgesehen. Die Bestimmungen des Gesetzes sind hier aber nicht entscheidend, weil „*Planungsermessen*“ eher ein theoretischer Begriff ist. Deswegen soll hier nicht nach den Gesetzesbegriffsbestimmungen gefragt werden, sondern nach der Existenz einer solchen Rechtsfigur in der polnischen Theorie des Umweltrechts auf Grund der Vorschriften. Auch in diesem Sinne ist sie nicht vorhanden. Es sind dagegen Regelungen vorhanden, die eventuell als partieller Ersatz des Planungsermessens im deutschen Sinne fungieren können. Es geht hier um Abwägungsgebote, die aus einer Pflicht resultieren, eine UVP herzustellen. Ein Unterschied zwischen deutschem und polnischem Recht ergibt sich daraus, dass im polnischen Wasserrecht die behördlichen wasserrechtlichen Entscheidungen einen gebundenen Charakter haben, d. h. ohne Ermessenspielraum Zustande kommen. Die Forderung, eine Analyse der Auswirkungen auf das biologische Gleichgewicht und die biologische Vielfalt im Rahmen einer Eröffnungskontrolle vorzunehmen, ist im Umweltgesetz, insbesondere im Art. 20 Abs. 1, 2 und 3 vorgesehen. Nach Art. 20 Abs. 1 sollen beim Bau von Deichen und beim Ausbau der Gewässer Flusstäler und Überschwemmungsgebiete im natürlichen Zustand erhalten und das natürliche Gleichgewicht sowie die Erhaltung der biologischen Vielfalt gewährleistet werden (Abs. 1). Bei solchen Vorhaben bestimmt der Woiewode nach Art. 20 Abs. 3 in einem vorgeschalteten Bescheid die Voraussetzungen. Wenn dazu noch Investitionen auf besonders schutzwürdigen Gebieten durchgeführt werden, wird der Bescheid auf Grund einer Umweltverträglichkeitsprüfung erteilt. Eine solche Regelung verstärkt zwar die Interessen des Naturschutzes, ist aber mit dem deutschen Planungsermessen nicht identisch. Dem polnischen Recht ist ferner keine Renaturierung bekannt.³¹⁴

Beispiel 3: Manchmal treten Konflikte in Erscheinung, wenn sich zwei oder mehrere private Subjekte um den Zugang zu Gewässern bewerben. Wenn sie beispielsweise jeweils eine Genehmigung für das Aufstauen erhalten wollen und die Menge der fließenden Gewässer nur eine einzige Genehmigung zulässt. Die Genehmigung ist nach polnischem Recht – wie schon erwähnt – ein gebundener Verwaltungsakt, d. h. seine Voraussetzungen sind im Gesetz bestimmt und jeder, der diese Voraussetzungen erfüllt, soll eine Genehmigung bekommen. Wegen des knappen Wasserangebotes ist das jedoch manchmal unmöglich. Nach welchen Prinzipien soll eine Behörde bei einer solchen Kollision der Interessen entscheiden? Es gelten natürlich immer grundlegende Voraussetzungen des Wassergesetzes aus Art. 25 Abs. 1. Danach

³¹⁴ KRAMER; BRAUWEILER (HRSG.): 2000, S. 240, 247, 296.

soll eine Genehmigung versagt werden, falls die geplante Gewässernutzung mit dem Umweltschutz oder mit einem wasserrechtlichen Plan nicht konform ist. Die vom Gesetz vorgesehenen Pläne bestehen zur Zeit nicht, also bleibt als einziges Kriterium der „Umweltschutz“. Es ist also zu prüfen, welches der beabsichtigten Vorhaben weniger negative Folgen für die Gewässerumwelt mit sich bringt. Die Lage einzelner Antragsteller sowie die geplanten Vorhaben und beabsichtigten Folgen für die Umwelt sind selten identisch. Die Differenzierung der Gegebenheiten gibt der Behörde eine Möglichkeit, die richtige Lösung zu finden. Das Kriterium des Umweltschutzes ist einerseits sehr umfangreich, andererseits aber wenig praktikabel, wegen der Vielfalt von Vorschriften, die das näher verdeutlichen und umschreiben. Sie reichen manchmal nicht aus, weil die behördliche Entscheidung noch durch andere rechtliche Argumente bestimmt wird. Es ist auch der Eigentumsschutz in Erwägung zu ziehen, insbesondere dann, wenn schon bestehende Betriebe sich um eine Genehmigung bewerben. Früher waren solche (insbesondere private) eigentumsrechtlichen Belange schwach, aber nach dem Inkrafttreten der neuen polnischen Verfassung können sie nicht mehr außer Betracht bleiben. Der Einfluss der verfassungsrechtlichen Eigentums-Garantie auf behördliche Entscheidungen ist jedoch nicht einfach zu erfassen. Auch in diesem Fall sollen sowohl die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, als auch die Rechtswissenschaft eine Hilfe leisten. In Deutschland wurde der so genannte Bestandsschutz entwickelt. Es handelt sich um den „... *rechtlich gesicherten, durch Verfassung oder einfaches Recht gewährten Schutz eines tatsächlich vorhandenen Bestandes von Rechten oder sonstigen Positionen. Dieser Schutz besteht in dem Recht, den Bestand trotz Änderungen der Rechtslage oder der tatsächlichen Situation unverändert behalten und nutzen zu dürfen oder bei Änderungen von hoher Hand jedenfalls eine Entschädigung zu erhalten.*“³¹⁵ In Polen wird eine solche Lehre erst entwickelt und deutsche Erfahrungen können dabei hilfreich sein. Es führt uns jedoch zur Folgerung, dass sich rechtlicher Schutz des Eigentums auch zu Ungunsten der Umweltbelange auswirken kann.

Die polnische Regelung wasserrechtlicher Konflikte hat aber ihre Spezifik und gewisse Eigentümlichkeiten. Die Behörde soll einem Geschädigten infolge der getroffenen Entscheidungen eine Entschädigung zusprechen. Dabei sind nach Art. 38 Abs. 1 des Wassergesetzes wasserrechtliche Entscheidungen über die Entschädigung endgültig, d. h., sie lassen sich vor einem Verwaltungsgericht nicht beanstanden. Der Geschädigte darf dagegen seine Rechte vor einem ordentlichen Gericht innerhalb von 30 Tagen geltend machen.

³¹⁵ KIMMINICH: 1986, Sp. 231 ff.

Folgerungen:

Die obigen Beispiele lehren, dass im Bereich der Wasserwirtschaft zahlreiche Interessenkonflikte in Erscheinung treten. Es gibt Konflikte einzelner öffentlicher Interessen (etwa des Natur- oder Hochwasserschutzes), privater und öffentlicher Interessen sowie rein privatrechtliche Konflikte. Die Gesetzesbestimmungen sollen den Behörden Hinweise geben, wie solche Konflikte zu lösen sind, z. B. eine Rangliste der Interessen. Das ist aber selten bzw. nicht immer möglich. Manchmal muss die Behörde selbst eine richtige Entscheidung auf Grund der materiellrechtlichen Prämissen finden. Der Entscheidungsspielraum hängt davon ab, wie die behördliche Eröffnungskontrolle konzipiert ist: liegt eine Ermessensentscheidung oder ein gebundener Verwaltungsakt vor. Die erste Situation ist empfehlenswert, wenn die Verwaltung hochqualifizierte Beamte beschäftigt, die imstande sind, zahlreiche Interessenskonflikte – was im Umweltschutz üblich ist – abzuwägen und die richtige Lösung zu finden. Es ist aber auch die Kehrseite: Ermessensbescheide sind für betroffene Adressaten ungünstig, weil sie rechtlich schwieriger zu beanstanden sind. Ohne Rücksicht auf diese Entscheidungsmodelle muss jede Behörde die Interessen der Umwelt den Vorschriften gemäss bewahren, aber nicht um jeden Preis, weil auch andere schutzwürdige Interessen bestehen. Auch innerhalb der Umwelt gibt es konkurrierende Interessen.

2.12.5 Weiterführende Literatur und Quellen

- BANASINSKI, C.: Integracja Polski ze Wspólnotami Europejskimi, in: Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjne, Warszawa, 1996, S. 247 f., 262.
- CIECHANOWICZ, J.: Międzynarodowe prawo ochrony środowiska, Warszawa, 1999.
- DEUTSCH-POLNISCHE INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER: Kurzer Überblick von Problembereichen des polnischen Umweltschutzes, o. J.
- DEUTSCH-POLNISCHE INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER, Bericht des Umweltbüros: Einschätzung der Umweltpolitik, 1996.
- GORKA, K.; POSKROBKO, B.; RADECKI, W.: Ochrona środowiska, PWE/Warszawa, 1995.
- JÄNICKE, M.: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Nr. 13, 1990.
- JERZMAŃSKI, J.; MAZURKIEWICZ, M.; RADECKI, W.: Ustawa o odpadach z komentarzem, Wrocław, 1998.
- KIMMINICH, O. (HRSG.): Handwörterbuch des Umweltrechts- Band I, Berlin, 1986.
- KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Gewässerschutz- und Hochwasserschutzrecht, Wiesbaden : Gabler, 2000.

- PACZULSKI, R.: Prawo Ochrony Środowiska (Umweltrecht), Verlag Brant, Bydgoszcz, 1996.
- POPKIEWICZ, J.: Europas zweitgrößter Umweltschützer. Die Bedeutung der Ökologie in der Perspektive der polnischen Wirtschaftsreformen, in: Politische Ökologie, Heft 18, 1990.
- RADECKI, W.: Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, Komentarz, Wrocław, 1992, S. 45 f.
- ROTKO, J.: Das polnische Umweltrecht, Ratgeber für Investoren. Deutsch-polnische Industrie- und Handelskammer (Hrsg.), Warszawa, 1997.
- SALZWEDEL, J. (Hrsg.): Grundzüge des Umweltrechts, Berlin, 1982.
- SOMMER, J.; ROTKO, J.: Umweltrechtsprechung in Polen, in: KRAMER, M.; BRAUWEILER, H.-CH. (Hrsg.): Internationales Umweltrecht, Wiesbaden : Gabler, 1999.
- SOMMER, J. (Hrsg.): Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz, Wrocław, 1995, S. 20 f.
- SOMMER, J.: International Encyclopaedia of Law, Environmental Law, Poland; Kluwer Law and Taxation Publishers 1993, S. 177 ff.
- STEFANSKI, R. A.: Prawo o ruchu drogowym a ochrona środowiska, w: Ochrona Środowiska, Prawo i Polityka, Wrocław, Nr. 1, 1997, S. 3 f.
- SYDOW: Jahresbericht – Umweltschutz in Polen, Botschaft Warschau (Hrsg.), 15.01.1997.
- WEIDENFELD, W.: Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1996.

2.13 Energie- und Verkehrspolitik und Umweltschutz in Tschechien

Milan Damohorský

2.13.1 Verhältnis von Energie und Verkehr zur Umwelt

Die Energiewirtschaft, die Gewinnung und die Nutzung der Rohstoffe und der Verkehr bedeuten für die Tschechische Republik am Anfang des 3. Jahrtausends den erheblichsten Problembereich, und zwar sowohl in ökologischer als auch ökonomischer und sozialer Hinsicht. Das weitere Anwachsen der Produktion und des Verbrauchs steigert leider diese menschlichen Tätigkeiten in einem solchen Maße, dass sie für die natürlichen Ressourcen untragbar sind. In der Praxis stehen sie in Konflikt mit dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung. Es herrscht allgemein kein Zweifel, dass sowohl die Gewinnung von Rohstoffen, als auch von Energie und der Verkehr zu den menschlichen Grundtätigkeiten gehören, die eigentlich die Voraussetzung weiterer Produktion und anderer menschlicher Aktivitäten sind, daneben jedoch auch einige allgemeine menschliche Bedürfnisse sicherstellen, zum Beispiel den Energieverbrauch in privaten Haushalten, die Befriedigung der ständig steigenden Mobilitätswünsche der Bevölkerung, usw. Alle diese genannten Tätigkeiten haben dann negative direkte Einwirkungen auf die Natur und Umwelt sowie auf Leben und Gesundheit. Deshalb ist es nötig, besonders vom Standpunkt des Schutzes gerade dieser Werte (vor allem des Umweltschutzes), mindestens eine minimale gesetzliche Begrenzung der Energiewirtschaft, der Rohstoffgewinnung und des Verkehrs festzulegen, um von ihnen ausgehende Belastungen zu regulieren bzw. verringern. Alle drei oben genannten Zweige sind Gegenstand dieser Abhandlung, da sie das höchste Maß an Umweltbedrohung darstellen. Des Weiteren sind bereits viele Jahre in Tschechien auf diesem Gebiet eine ganze Reihe bedeutungsvoller Rechtsfälle vorgekommen. Es soll eine Linie angedeutet werden, wie das Recht zur Lösung dieser Probleme beitragen sollte, obwohl anzunehmen ist, dass der Schwerpunkt in diesem Bereich immer die politischen und ökonomischen Maßnahmen und Mittel bilden, und zwar in Anknüpfung an den erreichten Grad der technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse.

2.13.2 Die Energiepolitik und -rechtsprechung

Nach Auffassung des Autors liegt das Hauptproblem und der Grundwiderspruch in der Entfremdung der Menschen von dem natürlichen biologischen und energetischen Zyklus des Planeten Erde - dem Zyklus der Wärme und des Lichtes, dem Tag- und Nachtverlauf sowie auch dem Verlauf der Jahreszeiten in den gemäßigten Klimazonen. Der Mensch braucht für Hei-

zung, Beleuchtung sowie Verkehr und Produktion immer mehr Energie, die jedoch nicht aus erneuerbaren Quellen (Sonnen-, Wind-, Bio-, Thermalenergie oder aus der Biomasse, besonders Holz), sondern aus nicht erneuerbaren Quellen (Braun- und Steinkohle, Erdöl, -gas, Torf, usw.) stammt. Dadurch lebt er schon heutzutage erheblich auf Kosten zukünftiger Generationen und nutzt etwas, worauf er eigentlich vom moralischen Standpunkt im Wesentlichen keinen Anspruch hat. Die gegenwärtige Generation hat „ihre Zuteilung schon vielfältig erschöpft.“

Die Tschechische Republik verwendet als Hauptenergiequellen a) elektrische Energie von Braunkohle-, Wasser- und Kernkraftwerken, b) Fossilbrennstoffe, besonders Erdöl, Benzin (Einfuhr aus dem Ausland) und Erdgas und c) alternative erneuerbare Quellen (Holz zum Heizen, Bioöl und Biogas, Sonnen- und Windenergie, usw.). Sehr wenig wird bisher mit verschiedenen Energiearten gespart und staatliche Unterstützungsprogramme in dieser Richtung sind bislang unzureichend. Den Rechtsrahmen dieser ganzen Problematik bildet insbesondere das Gesetz Nr. 18/1997 über die friedliche Nutzung von Kernenergie und ionisierenden Strahlen (sog. Atomgesetz) und das Gesetz Nr. 458/2000 über die Bedingungen für Unternehmen und der Staatsverwaltung auf dem Gebiet der Energie (sog. Energiegesetz). Zur schonenden Nutzung der Naturquellen und zum Umweltschutz sowie zur Verbesserung der wirtschaftlichen Nutzung der Energie soll auch das Gesetz Nr. 406/2000 über Energiewirtschaft dienen, das ein Strategiedokument „Die staatliche energetische Konzeption“ festgelegt hat. Weiter erlegt es den Produzenten und Importfirmen der massenhaft produzierten energieverbrauchenden Geräte die Verpflichtung auf, diese mit so genannten Energieetiketten über den Stromverbrauch zu versehen. Art und Weise der Energienutzung in Gebäuden wird mit so genannten Energieaudits überprüft. Es handelt sich also um erste Versuche einer „Rechtsökologisierung der tschechischen Energiezweige“.

Zum juristischen Hauptfall auf dem Gebiet der Energie der Tschechischen Republik gehört zur Zeit zweifellos der Bau und die Inbetriebnahme des zweiten (das erste ist schon einige Jahre am Rande der Stadt Dukovany in Südmähren in Betrieb) Kernkraftwerks Temelín in Südböhmen, gegen das nicht nur die tschechischen Umweltorganisationen, sondern auch einige österreichische Bundesländer und ihre Bevölkerung und einige Verbände in Bayern sowie die deutsche Bundesregierung protestieren. Dieses Kernkraftwerk wird seit mehr als zwanzig Jahren gebaut und seine Kosten haben schon fast 100 Milliarden CZK (etwa 5,5 Milliarden DM) erreicht, was bedeutet, dass Temelín der konkurrenzlos teuerste Bau in der Geschichte der Tschechischen Republik ist. Der Vorteil des Unternehmens Temelín wird in der Möglichkeit des Abschaltens oder der Verminderung der Leistung einiger Braunkohlekraftwerke in

Nordböhmen gesehen, welche die Landschaft verunstalten und besonders Schwefeldioxid SO_2 und andere schädliche Stoffe emittieren, die unmittelbar Einfluss auf den Zustand der Wälder und Natur im weiteren Sinne des Wortes haben. Schon heutzutage aber exportiert der Betreiber von Temelin (und auch der Mehrheit anderer Kraftwerke) ČEZ a. s. (Tschechische Energetische Werke AG) erhebliche Mengen überschüssiger Energie für einen relativ niedrigen Preis ins Ausland. Eine solche Lösung kann man deshalb anzweifeln. Die Nachteile der Inbetriebnahme von Kernkraftwerken bedeuten selbstverständlich sowohl die Befürchtungen von möglichen Havarien (aktuell besonders nach Tschernobyl), als auch die Problematik der Aufbereitung und Entsorgung des abgebrannten Kernbrennstoffs (Atomabfall). Hier geht es m. E. nicht in erster Linie um den rechtlichen Konflikt, da das Atomgesetz und seine Durchführungsverordnungen die ganze Problematik relativ komplex lösen. Staatlich überwacht wird dieser Bereich durch das staatliche Amt für Kernsicherheit, das auch mit der Internationalen Agentur für Kernenergie in Wien zusammenarbeitet. Erhebliche Probleme können jedoch im materiellen Sinne entstehen, wovon auch viele Mängel und Störungen bei Inbetriebnahme des Kernkraftwerks Temelin zeugen. Diese materiellen Probleme können aus juristischer Sicht hier nicht beurteilt und bewertet werden. Jedoch erscheint die Nichtinbetriebnahme, das Stilllegen oder sogar die Konservierung des Kernkraftwerks Temelin unter den gegenwärtigen politischen und ökonomischen Bedingungen der Tschechischen Republik als ganz unrealistisch. Als positiv ist zu bemerken, dass es in den letzten Jahren in Tschechien gelungen ist, nicht nur erheblich die Emissionen von Schwefeldioxid SO_2 herabzusetzen, sondern auch die Rekultivierung und Aufforstung der Gebiete der aufgelösten Braunkohlebecken in Nordböhmen fortlaufend zu beginnen. Es geht hier nach vielen Jahren um die Bildung neuer Landschaften.

Die Quellen der Wasser- und Windenergie sind in Anbetracht der hydrogeologischen Bedingungen der Tschechischen Republik recht eingeschränkt. Überdies bedrohen zum Beispiel die Vorhaben des Ausbaus einiger Wasserwerke (z. B. eine Talsperre und ein Pumpspeicherwerk am Fluss Berounka im Kerngebiet des Landschaftsschutzgebiets und Biosphärenreservats Křivoklátsko), die Wiederherstellung kleiner Wasserkraftwerke (z. B. in der 1. Zone des Nationalparks Podyjí), oder der Ausbau von Windkraftwerken auf Bergen, die als besonders geschützte Naturreservate erklärt worden sind (z. B. Berg Milešovka im Landschaftsschutzgebiet Tschechisches Mittelgebirge), unmittelbar die Erhaltung streng geschützter einzigartiger Biotope.

Die Lösung der Energiesituation der Tschechischen Republik ist also eine sehr komplizierte Frage. Es muss deutlich ein höherer Anteil von Sparmaßnahmen und die Nutzung alternativer Energiequellen, und zwar zusammen mit einer fortschreitenden Herabsetzung des Anteils der

Braunkohle- und Kernkraftwerke, befürwortet werden. Es sollten auch konsequent alle externen Kosten in die Energiepreise eingeschlossen werden, ebenso wie es schon z. B. bei der Wasserwirtschaft geschieht, wenn es um den Trinkwasserpreis geht und wo der Effekt der Sparmaßnahmen offensichtlich ist. Jedoch kann das Recht in diesem Bereich eine nur sehr eingeschränkte Rolle spielen. Die Schwerpunktlösungen sind selbstverständlich die materiellen und nachfolgend politische und ökonomische Entscheidungen.

2.13.3 Die Rohstoffpolitik der Tschechischen Republik und das Bergrecht

Die Förderung und die Gewinnung von Mineralien und anderen Rohstoffen werden in Tschechien bisher nur durch überholte Gesetze reguliert, und zwar durch das Gesetz zum Schutz und zur Nutzung der Rohstoffe (Berggesetz) Nr. 44/1988, in der Fassung seiner späteren Änderungen, weiter durch das Gesetz über die Bergmannsarbeit, Sprengstoffe und staatliche Bergverwaltung Nr. 61/1988, in der Fassung seiner späteren Änderungen, und durch das Gesetz über geologische Arbeiten und das Tschechische Amt für Geologie Nr. 62/1988, in der Fassung seiner späteren Änderungen. An diese Gesetze sind auch viele Durchführungsverordnungen geknüpft.

Die gegenwärtige Förderung der nicht erneuerbaren Naturquellen wird in Tschechien immer mit dem extensiven Verhalten begründet, überdies wird eine sehr große Menge Rohstoffe ins Ausland exportiert (z. B. Zement aus tschechischem Kalkstein). Die oben genannten Gesetze widmen sich nicht den ökologischen Aspekten, weder auf Ebene der primären Förderung der Mineralienbestände, noch im Bereich des sekundären, nachfolgenden Einfluss der Ausbeutung der Ressourcen (die Zerstörung von Natur und Landschaft, der Bodenverbrauch, Lärm und Staub). Anstatt dieser Gesetze widmen sich den Umweltschutzaspekten in gewissem Maße andere Gesetze. Beispielhaft soll das Naturschutzgesetz, das Baugesetz, das Waldgesetz, das Gesetz über den Schutz des landwirtschaftlichen Bodens oder das Gesetz über den Schutz der öffentlichen Gesundheit genannt werden.

Großer Streit entsteht dort, wo die Gewinnung an der Grenze oder sogar innerhalb der besonders geschützten Gebiete erfolgt, z. B. der Großsteinbruch für Kalkstein Čertovy schody im Landschaftsschutzgebiet Český kras in Mittelböhmen und nachfolgend die beabsichtigte Errichtung der Zementfabrik in der Gemeinde Tmář. Zum Glück ist es endlich in Zusammenarbeit der Gemeinde und ökologischen Vereinigungen mit Unterstützung durch die Medien gelungen, diese Errichtung zu verhüten. Weitere bedeutungsvolle Rechtsfälle zu diesem Thema sind die Vorhaben der Goldgewinnung in Kašperské Hory im Landschaftsschutzgebiet Böh-

merwald oder in der Gemeinde Mokrsko an der Moldau. Die mit der Goldgewinnung durch Zyanid verbundenen erheblichen Risiken für Gewässer sind allgemein sehr gut bekannt. Vielleicht wird es gelingen, auch dieses Vorhaben definitiv zu verhindern. Während es sich bei der Kalksteingewinnung um einen Verbund tschechischer und deutscher Unternehmen handelt, geht es bei der Goldgewinnung um einen Verbund tschechischer und kanadischer Unternehmen.

Auf den ersten Blick könnte sich die Steingewinnung im Vulkangebirge im Landschaftsschutzgebiet České Středohoří oder die Sand- und Flussschottergewinnung im Landschaftsschutzgebiet Třeboňsko in Südböhmen als banal erweisen. Das Grundproblem liegt jedoch gerade in der Irreversibilität dieser Änderungen. Die meisten dieser schädlichen Eingriffe können gegenwärtig von der Seite der Gemeinden und bürgerlichen Vereinigungen positiv gesteuert werden, und zwar unter Ausnutzung der Bestimmung § 12 des Naturschutzgesetzes Nr. 114/1992, der das so genannte Landschaftsbild schützt. Auf der anderen Seite muss man zugeben, dass in bestimmten Fällen die Rohstoffgewinnung auch positive Elemente bringen kann (selbst wenn die positiven Elemente im Vergleich mit den negativen wesentlich geringer sind). Es handelt sich z. B. um die Sichtbarmachung einzigartiger geologischer und paleontologischer Profile oder um die Vermehrung der Buntheit der Landschaft durch das Entstehen neuer Wasserflächen auf dem Gebiet nach dem beendeten Abbau der Rohstoffe. Alles ist also relativ und falls der Abbau in vernünftigem und den örtlichen Verhältnissen entsprechendem und tragfähigem Umfang verwirklicht wird und wenn seine Auswirkung auf Umwelt und Gesundheit minimiert und die Flächen nachfolgend rekultiviert werden, dann kann diese Tätigkeit sinnvollerweise nicht völlig verboten werden.

2.13.4 Die Verkehrspolitik und die Gesetzgebung

Das Grundproblem in der Gegenwart ist nicht nur der globale Charakter des Verkehrs und Transports von Personen und Gütern, sondern auch sein unverhältnismäßig hoher Bedarf an Energie, die Pflege der Transportwege und die damit zusammenhängenden Dienstleistungen. Kein Staat wagt dabei, folgerichtige Internalisierung der externen Kosten bei allen Typen und Kategorien des Verkehrs einzuführen, weil diese nicht nur die rasante Verteuerung der Massenbeförderung, sondern insbesondere des individuellen Verkehrs (Autotransport) bedeuten könnte. Infolgedessen würde das bedeuten, dass die beste und billigste Möglichkeit wäre, nirgendwohin zu fahren oder zu Fuss zu gehen oder radzufahren. Das wäre aber für die gegenwärtige Autolobby unannehmbar. Dieser Industriezweig ist insoweit nicht nur mit dem Tourismus, sondern auch mit Politik, Medien und Verwaltung verbunden, so dass man sich nur

die Durchführung einiger Änderungen in der näheren Zukunft sehr schwer vorstellen kann. Das Grundverkehrsproblem der Tschechischen Republik liegt (ähnlich wie bei anderen Staaten) im massiven Anwachsen des Autostraßenverkehrs, was nicht nur ein erhebliches Ansteigen der Luftverunreinigung mit Stickoxid und Schwermetallen bedeutet, sondern auch des Lärms. Weitere negative Folgen dieser Entwicklung ist der Verbrauch landwirtschaftlicher Flächen und der Wälder, Wasserverunreinigung und Zerstörung von besonders geschützten Gebieten sowie die Einschränkung der Migration verschiedener Großtierarten. Im Rahmen des Autoverkehrs zeigt sich dann als Hauptproblem der Ausbau des Autobahnnetzes zwischen der Hauptstadt Prag und anderen großen Städten, sowohl national als auch international. Besonders kontrovers ist heutzutage der Ausbau der Autobahn D8, die auf einer Strecke von 16 Kilometern zwischen den Städten Lovosice und Řehlovice durch das Landschaftsschutzgebiet České Středohoří, welches auch im europäischen Vergleich der geschützten Gebiete einzigartig ist, hindurchführen soll. Der Umweltminister hat schließlich nach langen Verhandlungen auf Vorschlag seiner Sonderberatungskommission die Zustimmung zum Ausbau auch dieses strittigen Abschnittes erteilt, und zwar in Form der Ausnahme vom Verbot des Baus neuer Autobahnen in besonders geschützten Gebieten; diese Möglichkeit sieht das Naturschutzgesetz vor. Nach Auffassung des Autors hätte diese Ausnahme vom Umweltministerium nicht erteilt werden dürfen, da keine gesetzliche Bedingung erfüllt wurde, d. h., kein „anderes öffentliches Interesse, das gegenüber dem Interesse auf Natur- und Landschaftsschutz erheblich überwiegt“, gefunden wurde. Obwohl zugegeben werden muss, dass die Fernstraßenverbindung von Berlin nach Prag ein öffentliches Interesse darstellt, so stellt nach Auffassung des Autors die Autobahntrasse durch das Landschaftsschutzgebiet České Středohoří ganz gewiss kein öffentliches Interesse dar. Das Vorhaben könnte weiter westlich verwirklicht werden, bzw. zumindest die Abschnitte durch Autobahntunnel geführt werden.

Die Frage des öffentlichen Interesses bildet den Schwerpunkt für die Bautätigkeit allgemein und insbesondere für den Verkehrsbau. Es ist strittig, ob die Unterstützung des individuellen Personenverkehrs im öffentlichen Interesse ist. Falls jedoch diese These in Hinblick auf die Verbreitung des Autoverkehrs angenommen wird (persönlich ist der Autor der Auffassung, dass es immer um Gruppeninteressen geht, wobei die Gruppe der Eigentümer und Nutzer der Autos in erdrückender Übermacht ist), müsste jedoch ein Streit zwischen zwei öffentlichen Interessen gelöst werden. Diese Situation kommt in der Praxis zum Beispiel bei der Führung der Autobahnortsumgehung der Stadt Pilsen in Westböhmen zum Tragen. Dort ist die Situation so zugespitzt, dass sogar das Parlament der Tschechischen Republik ein Sondergesetz über das „öffentliche Interesse an diesem Bau“ erlassen hat, und zwar aus dem Grund, die betroffenen Grundstücke zu enteignen. In diesem Fall haben die Exekutivorgane des Staates (also die

Regierung sowie Behörden der Gemeinden und die Kreisbehörden) völlig versagt und waren nicht fähig, während der vergangenen zehn Jahre das Problem zu lösen. M. E. ist, obwohl die schnelle Lösung des Verkehrsproblems in der durch Emissionen extrem belasteten Stadt Pilsen unterstützenswert ist, die Ersetzung der Regierungsentscheidungen durch Sondergesetze nicht nur ungeeignet, sondern auch offen gefährlich, weil sie die klassische Verteilung der Macht im Staat (Gesetzgebung, Regierung, Gerichtswesen) gefährdet! Die Probleme bestehen jedoch auch mit anderen Autobahnen östlich und südlich von Prag. Diese sollen auch durch einige Natur- oder Landschaftsschutzgebiete führen. Weitere Bereiche der Verkehrsprobleme sind mit Flugverkehr (Lärm von Flughäfen) und Schifffahrt verbunden. Sehr gefährlich ist z. B. der Vorschlag zur Verbesserung der Schiffbarkeit der Elbe zwischen den Städten Děčín und Ústí nad Labem durch den Bau von zwei Talsperren, Dolní Žleb und Krásné Březno. Diese werden die einzigartige Flusslandschaft des Elbetals in unmittelbarer Umgebung des Nationalparks Tschechische Schweiz und Sächsische Schweiz auf beiden Seiten der tschechisch-deutschen Grenze erheblich zerstören und die natürliche Migration von wildlebenden Tierarten verhindern, unter anderem auch des seltenen Bibers (*Castor fiber*), der sich in den letzten Jahren um Rückkehr nach Tschechien bemüht.

Die Verkehrspolitik ist also umfassend und kompliziert. Das Recht kann hier wieder nur Rahmen- und Ersatzrolle spielen. Mit Rücksicht auf den grenzüberschreitenden Charakter der Verkehrsproblematik ist auch die Rolle des internationalen Rechts und des europäischen Gemeinschaftsrechts bedeutungsvoll und wird sicher weiter zunehmen. Die Verbesserung der nationalen Rechtsregelungen (Verkehrsrecht, Baurecht, Naturschutzrecht) bleibt jedoch weiter höchst aktuell.

2.13.5 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Tschechische Republik nach dem Jahre 1989 hatte lang und hat in einigen Punkten im Wesentlichen noch immer keine abschließende, komplexe und transparente staatliche Rohstoff-, Energie- und Verkehrspolitik. Die Entscheidungen erfolgen oft für Einzelfälle und ohne breitere Zusammenhänge. Das auf Vorschlag des Umweltministeriums im Jahre 2000 herausgegebene Regierungsdokument „Die Umweltpolitik“ befasst sich mit diesen Problemen nur teilweise und kurz. Daher besteht die erste Voraussetzung der vernünftigen Koordinierung dieser Tätigkeiten im Bereich des Umweltschutzes darin, dass die Regierung eine sinnvolle Langzeitstrategie entwickelt.

Eine bedeutungsvolle Rolle wird sicherlich auch die Annahme des neuen Baugesetzes (mindestens bei der Verkehrsproblematik) und weiter auch die Novellierung des Berggesetzes und zweier geologischer Gesetze und weiterer Rechtsvorschriften spielen. In der Tschechischen Republik tritt überdies zum 1. Januar 2002 ein ganz neues Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz Nr. 100/2001 in Kraft, das ähnlich wie sein Vorgänger, das Gesetz Nr. 244/1992, die Verpflichtung der Durchführung und Verwendung der Umweltverträglichkeitsprüfung bei einigen Verkehrs- und Kraftwerksbauten oder Rohstoffförderungsvorhaben vorschreibt. Hier ist aber leider wichtig zu bemerken, dass die Macht des neuen Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes Nr. 100/2001 sehr eingeschränkt ist, weil die abschließende Stellungnahme gemäß dem Gesetz leider unverbindlich ist.

Die Änderungen, die gegenwärtig in der tschechischen Rechtsordnung aus Gründen der Harmonisierung mit den Rechtsvorschriften der EU vorgenommen werden, bieten nach der Auffassung des Autors eine einzigartige Gelegenheit zur Ergänzung und Verbesserung der oben genannten Rechtsvorschriften, aber auch zum Erlass neuer Vorschriften, um einen guten Rechtsrahmen für eine nachhaltige Entwicklung des Verkehrs, der Energie und der Förderung der Rohstoffe in Tschechien an der Schwelle des 3. Jahrtausends zu schaffen.

2.13.6 Weiterführende Literatur und Quellen

- DROBNÍK, J.; DAMOHORSKÝ, M.: Umweltschutzgesetze und zusammenhängende Vorschriften - Texte mit Vorwort, Prag : Beck, 1999.
- DROBNÍK, J.; DAMOHORSKÝ, M.: Zakony k ochrane zivotniho prostredi a predpisy souvisejici - Texty s uvodnimi komentari, 3. vydani, Praha : Beck 1999 (Umweltschutzgesetze und zusammengehörende Vorschriften, Texte mit Kommentar).
- NOVÁK, I. ET AL.: Atomgesetz-Kommentar, Prag, Codex Bohemia, 1997.
- PEKÁREK, M. ET AL.: Natur- und Landschaftsschutzgesetz und damit zusammenhängende Vorschriften mit Kommentar, Právnická fakulta MU v Brně, 2000.

2.14 Umweltschutz in der Landwirtschaft und daraus entstehende Nutzungskonflikte in der Tschechischen Republik

Jaroslav Drobník

2.14.1 Einfluss der Landwirtschaft auf die Umwelt

Landwirtschaftliche Produktion ist eine von wenigen menschlichen Tätigkeiten, die gleichzeitig sowohl positiven als auch negativen Einfluss auf die Umwelt haben kann. Welcher von diesen Einflüssen überwiegt, hängt von der Art und den Mitteln der Produktion ab. Im Interesse des Umweltschutzes wird die landwirtschaftliche Produktion durch einige Rechtsnormen reguliert. Diese Rechtsnormen beinhalten einerseits Verbote und Beschränkungen der schädlichen Tätigkeit und andererseits Gebote und Unterstützungen der positiven Produktionsentwicklung, vor allem bei der Bodennutzung. In diesem Zusammenhang ist es nötig zu bemerken, dass in den vergangenen fünfzig Jahren eine markante Entwicklung der Landwirtschaftsproduktion verzeichnet wurde. Die Produktion war jedoch bis unlängst einseitig auf Steigerung der Lebensmittel- und Rohstoffproduktion orientiert. Für diese Entwicklungsrichtung, welche die Umweltschutzinteressen übersah, wurde ein hoher Preis, vor allem in Form von Wasserverunreinigung sowie Verschlechterung des landwirtschaftlichen Bodens, bezahlt. Bis Anfang der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts wurden in der Tschechischen Republik folgende Trends unterstützt, die negative Umweltauswirkungen hatten, und zwar: 1) Steigerung des Ackerbodenanteils an der landwirtschaftlichen Bodennutzung, 2) Schaffung großer Bodenkomplexe zur Erleichterung der Anwendung schwerer Maschinen, 3) Erhöhung der Produktion und Anwendung chemischer Präparate für Schutz und Nahrung der Pflanzen, usw.

Erst seit den letzten zehn Jahren wurde in der tschechischen Landwirtschaft ein größerer Akzent auf Umweltschutz gelegt, und zwar nicht nur in Rechtsvorschriften, sondern auch im praktischen Handeln. Zu den positiven Umweltschutzmitteln gehört die Preiserhöhung von in der Landwirtschaft benutzten chemischen Stoffen und Zubereitungen. Gleichzeitig erschienen neue mit der Rentabilität der landwirtschaftlichen Produktion verbundene Probleme, vor allem allgemeiner Geldmangel der landwirtschaftlichen Betriebe, Forderungen nach niedrigerer Intensität der Produktion, Umweltschutz und vor allem Schutz der Trinkwasserquellen. Einige Grundflächen wurden darum brachgelegt. Aber auch das könnte ungünstige Umweltfolgen haben, vor allem, falls dieser Trend sich ausweitete.

2.14.2 Gesetze zum Umweltschutz in der Landwirtschaft

In dieser Situation ist die Hauptaufgabe des Rechts, die landwirtschaftliche Produktion zu ökologisieren, aber gleichzeitig auch ökonomische Vorbedingungen zu schaffen, um die landwirtschaftliche Produktion anzutreiben. Für einige Grundstücke und Ackerböden wird aber eine andere ökonomische und gleichzeitig ökologische Nutzung passender sein, z. B. ihre Aufforstung. Zu den Rechtsvorschriften, die in einem bestimmten Maß die Bodennutzung für landwirtschaftliche Produktion beschränken sowie im Interesse des Umweltschutzes diese Produktion lenken, was gleichzeitig die Ursache der Nutzungskonflikte bedeutet, gehört gegenwärtig vor allem das Gesetz zum Schutz des landwirtschaftlichen Bodenfonds, das Naturschutzgesetz, Wassergesetz, Pflanzengesundheitspflegegesetz, Veterinärsgesetz, das Gesetz über chemische Stoffe und Zubereitungen oder das Düngemittelgesetz.

Das Gesetz zum Schutz des landwirtschaftlichen Bodenfonds schützt den landwirtschaftlichen Boden gegen mutwillige Nutzung für andere als landwirtschaftliche Zwecke (dazu ist eine Sonderbewilligung der zuständigen Bodenschutzbehörde nötig). Das Gesetz reguliert weiter die Bodennutzung zur Feldbestellung. Zur Veränderung des landwirtschaftlichen Bodens von Wiese oder Weide auf Ackerboden ist die Zustimmung der zuständigen Bodenschutzbehörde nötig. Zu anderen Bodenkulturänderungen braucht der Nutzer gemäß dem Raumplanungsgesetz eine Gebietsentscheidung über die Veränderung der Gebietsnutzungsart. Aus Umweltschutzgründen kann die zuständige Behörde gemäß dem Bodenschutzgesetz dem Eigentümer oder Mieter eine Bodenkulturänderung anordnen. Das Gesetz reguliert gleichzeitig landwirtschaftliche Nutzung mit verschiedenen Verboten, z. B. Verbot der Bodenverunreinigung durch gefährliche chemische Stoffe, Verbot der Beschädigung der umliegenden Grundflächen, oder Verbot der Beschädigung der günstigen chemischen, biologischen und physikalischen Bodeneigenschaften. Die zuständige Behörde kann dabei nicht nur die Mängelbeseitigung auferlegen, sondern auch entscheiden, dass die durch gefährliche Stoffe kontaminierte Grundfläche, die Leben und Gesundheit bedroht, nicht für die Herstellung von Nahrungsmitteln genutzt wird.

Gemäß dem Wassergesetz sind die Eigentümer landwirtschaftlicher Grundstücke verpflichtet, den Boden so zu bewirtschaften, dass die Bedingungen für die Nachhaltigkeit der Menge und Qualität des Wassers erhalten bleiben und die wasserwirtschaftlichen Verhältnisse (vor allem zur Verhinderung der ungünstigen Abflussverhältnisse, Vermeidung der Bodenerosion und Erhaltung der Bodenfeuchtigkeit) verbessert werden. In Sondergebieten, d. h. in geschützten Gebieten der Wasserakkumulierung, ist aus der Sicht der landwirtschaftlichen Produktion vor allem die Entwässerung der landwirtschaftlichen Grundflächen sowie der Bau von Schweine-

ställen mit einer Kapazität von über 5.000 Stück verboten. In Schutzzonen der Trinkwasserquellen sind Tätigkeiten verboten, die die Ergiebigkeit und Gesundheitsunschädlichkeit dieser Wasserquellen bedrohen, und die Grundstücks- oder Baueigentümer sollen die von der zuständigen Wasserbehörde auferlegten Maßnahmen und Verpflichtungen zum Wasserquellenschutz durchführen.

Im Pflanzengesundheitspflegegesetz sind im Gegensatz zur Vergangenheit ökologische Gesichtspunkte präferiert und es wird der Schwerpunkt auf das Vorsorgeprinzip gelegt. Gemäß diesem Gesetz sollen Eigentümer und Nutzer der Grundflächen das Vorkommen und die Ausbreitung schädlicher Organismen beschränken, damit es infolge der übermäßigen Vermehrung der Schädlinge nicht zur Umweltschädigung kommt. Bei der Pflanzenpflege sollen jedoch nur registrierte Präparate angewendet werden, und zwar nur gemäß Gebrauchsanweisung.

Bedeutende Einschränkungen zum Vorteil des Umweltschutzes beinhaltet auch das Veterinärgesetz. Neben den Pflichten der Tierpflege und des Vorsorgeprinzips (z. B. Stallung, Nahrungssicherstellung, gesunde Reproduktion) handelt es sich um die Verpflichtung der Verhütung von Infektionskrankheiten und Verhinderung ihrer Ausbreitung sowie die Beseitigung ansteckender Tiere. In welchem Ausmaß und Bereich diese Maßnahmen durchgeführt werden konnten und welche Folgen sie für landwirtschaftliche Hersteller haben, zeigen die gegenwärtigen BSE- und MKS-Infektionen in Großbritannien, den Niederlanden und Frankreich.

Das Gesetz über chemische Stoffe und Zubereitungen sowie das Düngemittelgesetz bestimmen nicht nur die Herstellungsbedingungen und die Bedingungen der Einführung von diesen Stoffen auf den Markt (also auch in die Landwirtschaft), sondern auch die Anwendungsbedingungen. Es handelt sich nicht nur um chemische Stoffe, sondern auch um Hilfspflanzenzubereitungen, Hilfsbodenstoffe sowie so genannte Landgütdüngemittel, weil ihre falsche Anwendung zu Umweltschäden führen könnte.

Die meisten Einschränkungen der Bodennutzung und der Landwirtschaftsproduktion beinhaltet das Naturschutzgesetz Nr. 114/1992. Im Rahmen des allgemeinen Naturschutzes muss die landwirtschaftliche Produktion den bestimmten ökologischen Schutzbedingungen angepasst werden. Es handelt sich vor allem um Regime des Schutzes von Gebietssystemen der Ökostabilität und des Schutzes der umweltbedeutenden Landschaftselemente, wo viele für Landwirtschaftsproduktion genutzte Grundstücke liegen. Gemäß dem Naturschutzgesetz ist jede Person verpflichtet, bei der Ausführung der landwirtschaftlichen Arbeiten so zu wirtschaften, dass es zu übermäßigem Verenden und Verletzungen der Pflanzen und Tiere oder Zerstörung

der Biotope nicht kommt (mit Ausnahme der Veterinär- sowie Pflanzengesundheitsmaßnahmen gemäß den speziellen Gesetzen). Große Bedeutung für den Umweltschutz haben auch folgende Rechtsmittel gemäß dem Naturschutzgesetz: 1) die Möglichkeit, Verträge zur Ausführung der Pflege von Grundstücken zwischen Eigentümer oder Mieter und Naturschutzbehörde abzuschließen; 2) bei der Schaffung des Systems der Ökostabilität haben die Eigentümer die Möglichkeit, die betroffenen Flächen mit dem Staat gegen ein anderes Grundstück zu tauschen.

2.14.3 Regelungen zum Schutz bestimmter Gebiete und ihr Verhältnis zur Landwirtschaft

Die intensivsten Eingriffe in die landwirtschaftliche Produktion sind mit den besonders geschützten Gebieten und ihren Schutzzonen (im Rahmen des speziellen Gebietsschutzes) und mit dem Schutz besonders bedrohter wildlebender Tiere und Pflanzen (in Rahmen des speziellen Artenschutzes) verbunden. In allen besonders geschützten Gebieten wird die Intensität und die ganze Art und Weise der Landwirtschaftsproduktion eingeschränkt.

An dem Beispiel der Grundschutzbedingungen der Nationalparks, die die meisten Verbote und Einschränkungen beinhalten, kann demonstriert werden, um welche Eingriffe in die Landwirtschaftsproduktion es sich handelt. In anderen Kategorien der besonders geschützten Gebiete (z. B. Landschaftschutzgebiet, Naturreservat) werden diese strengen Einschränkungen fortlaufend vermindert. Die Grundschutzbedingungen der Nationalparks (§ 16 des Naturschutzgesetzes) verbieten auf Grundstücken eine solche Bewirtschaftung, die intensive Technologien braucht. Es ist verboten, gebietsfremde wildlebende Pflanzen- und Tierarten ohne Genehmigung der zuständigen Naturschutzbehörde in der freien Natur zu verbreiten oder anzusiedeln. Weiter ist es verboten, den gegenwärtigen Wasserregimezustand der Grundflächen zu verändern. In der ersten Zone des Nationalparks ist überdies verboten, das gegenwärtige System der Bodenflächenkultur (mit Ausnahmen von Pflegeprogrammen der Nationalparks) zu ändern, und weiter die Grundstücke mit verschiedenen Düngemittel zu düngen.

Die Eigentümer der betroffenen Grundstücke, die im Absichtsplan für die Gründung eines neuen besonders geschützten Gebietes enthalten sind, können gemäß § 40 des Naturschutzgesetzes einige Vorbehalte erheben, und die zuständige Naturschutzbehörde soll diese Vorbehalte begutachten und das Ergebnis den Eigentümern bekanntgeben. Die Strenge des Regimes der besonders geschützten Gebiete ist jedoch möglichst zu vermindern, denn das Naturschutz-

gesetz gibt dem Verwaltungsorgan, das dieses Gebiet als besonders schutzwürdig erklärt hat, die Möglichkeit, von dem Verbot Ausnahmen zu erteilen.

Die Grundschutzbedingungen der wildlebenden bedrohten Pflanzen- und Tierarten wirken der gewöhnlichen landwirtschaftlichen Bewirtschaftung des Grundstücks grundlegend entgegen. Das gilt jedoch nicht für den Schutz der kritisch und stark bedrohten Pflanzen- und Tierarten. In diesen Fällen ist es nötig, die Zustimmung der zuständigen Naturschutzbehörde einzuholen. Die Behörde kann die Ausführung einer Ersatzmaßnahme, z. B. die Rettungsübertragung der Pflanzen oder Tiere, anordnen.

Alle oben angeführten sowie andere Einschränkungen der Landschaftsnutzung, welche im Interesse des Umweltschutzes durchgeführt werden, beeinträchtigen in verschiedenem Maß die Intensität der Bewirtschaftung und daher auch die Möglichkeit der Erreichung von besseren Wirtschaftsergebnissen. Es ist jedoch nötig zu differenzieren, welche Einschränkungen sich 1) auf alle Eigentümer oder Nutzer, 2) auf alle diese Personen nur unter bestimmten Bedingungen (z. B. bei der Grundflächenkontaminierung) oder 3) nur auf bestimmte Personen (Nutzer der Grundflächen in Schutzzonen der besonders geschützten Gebiete) beziehen. Im Zusammenhang mit diesem Thema ist es wichtig zu erwähnen, dass in Tschechien im Jahre 2000 das Gesetz über die ökologische Landwirtschaft Nr. 242/2000 vom Parlament genehmigt wurde. Das Gesetz könnte in der Praxis der landwirtschaftlichen Produktion erheblich zur Verbesserung des Umweltzustandes beitragen.

2.14.4 Ausgleich von Nutzungseinschränkungen

In Tschechien wurde nach dem Vorbild der EU-Staaten in den letzten Jahren mit ökonomischen Kompensationen bei der landwirtschaftlichen Produktion begonnen. Ein jedoch mehr politischer als rechtlicher Ausgangspunkt auf diesem Gebiet bildet das Landwirtschaftsgesetz Nr. 252/1997. Der Zweck dieses Gesetzes liegt in der Schaffung der Voraussetzungen für adäquate Bedingungen der Lebensmittelherstellung, für die Unterstützung der Außenproduktionsfunktionen der Landwirtschaft und zur Schaffung der aus der Gesetzeseinschränkung hervorgegangenen Kompensationspflicht bei Benachteiligung. Auf Grund der im Landwirtschaftsgesetz enthaltenen Ermächtigung hat die Regierung der Tschechischen Republik eine Verordnung genehmigt, die die Unterstützungsprogramme der Außenproduktionsfunktionen in der Landwirtschaft, der Landschaftserhaltungsaktivitäten und die Unterstützungen belasteter Gebiete und Kriterien ihrer Begutachtung bestimmt. Gemäß der Verordnung gewährleistet der Staat unter Einhaltung der Verordnungsbedingungen Landwirtschaft ausübenden natürli-

chen und juristischen Personen Dotationen und Ausgleichsfinanzierungen. Zu den berechtigten Personen, die den Anspruch auf Geldhilfe haben, gehören auch die in Nationalparks und Landschaftsschutzgebiete wirtschaftenden Personen sowie ökologische Landwirtschaft betreibende Personen. Wichtige Bedingung für die Leistung der Geldhilfe ist dabei die Einhaltung der aus den umweltschutzrechtlichen Vorschriften folgenden Verpflichtungen.

Mit dieser Verordnung und darüber hinaus mit der Regierungsverordnung, die die Bedingungen der Geldunterstützungen für die Realisierung des Programms „Boden in Ruhe bringen“ festgesetzt hat, wurde ein wesentlicher Teil des oben angeführten Landwirtschaftsgesetzes erfüllt. Bisher aber nicht genehmigt wurde die Verordnung über Regeln für den Ersatz der aus gesetzlichen Einschränkungen entstehenden Benachteiligungen. Berechtigte sind hier die Landwirtschaftsproduktion betreibende Personen. Der Ersatz dieser Benachteiligungen wird daher z. Z. nur begrenzt reguliert und gewährleistet. Dies geschieht auf Grund folgewidriger und inkomplexer Rechtsregelung vor juristisch angreifbarem Hintergrund. Gemäß der geltenden Rechtsregelung hat der Immobilieneigentümer einen Ersatzanspruch für nachgewiesene Einschränkungen der Immobiliennutzung in Schutzzonen der Trinkwasserquellen gemäß dem Wassergesetz. Ähnlich hat der Eigentümer einen Ersatzanspruch in dem Falle, wenn die zuständige Bodenschutzbehörde ihm anordnet, die Kulturänderung des Ackerbodens durchzuführen. Das Naturschutzgesetz reguliert den Ersatz nur für nicht unerhebliche Benachteiligung, und zwar bei der Ausweisung vorübergehend geschützter Flächen. Ansonsten gibt das Naturschutzgesetz den Eigentümern und Mietern der Grundflächen, die die Erhaltung der natürlichen und landschaftlichen Umwelt sicherstellen, eine Möglichkeit, einen Geldzuschuss zu erlangen. Diesen Geldzuschuss kann weiterhin jeder erhalten, der Ersatzmaßnahmen zum Schutz der bedrohten Pflanzen- oder Tierarten ausführt, z. B. Rettungsübertragung in ein anderes Habitat. Nähere Bedingungen dazu regelt die Verordnung des Umweltministeriums Nr. 395/1992, die zur Durchführung des Naturschutzgesetzes erlassen wurde. Der Schadensersatz für den von bestimmten besonders geschützten Tierarten (Biber, Fischotter, Seerabe, usw.) verursachten Schaden beinhaltet ein spezielles Gesetz Nr. 115/2000. Mit diesem Gesetz schließt an dieser Stelle die Aufzählung der geltenden rechtlichen Möglichkeiten der Eigentümer, Geldersatz für entstehende Benachteiligung zu erhalten.

Durch Gewährleistung der Geldbeiträge und des Ersatzes ökonomischer Benachteiligungen hat die tschechische Legislative den gleichen Weg zur Lösung der Nutzungskonflikte gewählt wie die EU-Staaten. Der Unterschied beruht gegenwärtig darauf, dass die tschechische Rechtsregelung im Bereich des Benachteiligungsersatzes nicht abgeschlossen ist und weiter

darin, dass für landwirtschaftliche Produzenten gewährleistete Geldbeihilfen in Tschechien wesentlich niedriger sind als in den EU-Staaten.

2.14.5 Weiterführende Literatur und Quellen

AUTORKOLLEKTIV: Umweltrecht, 2. Teil, Masarykuniversität in Brunn, Brunn, 1998.

DAMOHORSKY, M.; POSPISILOVA, J. : Mezinarodni umluvy o ochrane prirody zavazne pro Ceskou republiku a nekolik poznamek k problematice jejich vnitrostatni garance, Pravník c. 3/1996 (Internationale Naturschutz-Abkommen, die von der Tschechischen Republik ratifiziert worden sind nebst Kommentar).

DAMOHORSKY: Pravní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, Praha, 1999 (Rechtsverantwortlichkeit für Umweltverluste).

DROBNÍK J.; DAMOHORSKÝ, M.: Umweltschutzgesetze und zusammenhängende Vorschriften – Texte mit Vorwort, Prag : Beck, 1999.

DROBNÍK, J.; DAMOHORSKÝ, M.: Zakony k ochrane životního prostředí a předpisy související - Texty s úvodními komentáři, 3. vydání, Praha : Beck, 1999 (Umweltschutzgesetze und zusammengehörende Vorschriften, Texte mit Kommentar).

MOLNAN, B.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí (Ökonomische Aspekte des Umweltschutzes), Universita Karlova, Praha : Verlag Karolinum, 1997.

PEKÁREK, M. ET AL.: Natur- und Landschaftsschutzgesetz und damit zusammenhängende Vorschriften mit Kommentar, Právnická fakulta MU v Brně, 2000.

VRBOVA, M.: Správní a kontrolní orgány ČSFR v oblasti životního prostředí (Verwaltungs- und Kontrollorgane der ČSFR im Umweltschutz), Verlag Klub zeleného telefonu 1991.

Autorenverzeichnis**Romuald Buryń**

Nationalpark Unteres Odertal
Bootsweg 1
D - 16303 Schwedt/Oder

Doc. JUDr. Milan Damohorský, CSc.

Karls-Universität Prag
Nám. Curieových 7
CZ - 11640 Prag 1

Doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

Karls-Universität Prag
Nám. Curieových 7
CZ - 11640 Prag 1

Prof. Dr. Marek Górski

Universität Łódź
Narutowicza 59 a
PL - 90 131 Łódź

Svatoslava Havelková

Tschechisches Umweltministerium
Aussenstelle Liberec
Třída 1. máje 97
CZ - 46001 Liberec

Dr. Eberhard Henne

Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin
Stadtsee 1-4
D -16225 Eberswalde

Dr. Jan Jerzmański

Towarzystwo Prawa Ochrony Środowiska (Gesellschaft für Umweltrecht)
Kuźnicza 46/47
PL - 50138 Wrocław

Dr. Franz-Josef Kunert

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
Archivstr. 1
D - 01075 Dresden

Prof. Dr. Andrzej Mizgajski

Adam Mickiewicz-Universität Poznań

Ul. Zwierzyniecka 7b

PL - 60813 Poznań

Prof. Dr. Manfred Niekisch

E.-M.-Arndt-Universität

Grimmerstr. 88

D - 17487 Greifswald

Tobias Oetjen

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

Archivstr. 1

D - 01075 Dresden

Dr. Alfred Posch

Karl-Franzens-Universität Graz

Universitätsstraße 15

A - 8010 Graz

Prof. Dr. Wojciech Radecki

Polnische Akademie der Wissenschaften

ul. Jelenia 42 m. 5

PL - 54242 Wrocław

Lutz Ribbe

Euronatur Geschäftsstelle Bonn

Grabenstrasse

D - 53359 Rheinbach

Helmut Röscheisen

Deutscher Naturschutzring e. V.

Am Michaelshof 8-10

D - 53177 Bonn Bad Godesberg

Doz. Dr. Jerzy Rotko

Towarzystwo Prawa Ochrony Środowiska (Gesellschaft für Umweltrecht)

Kuźnica 46/47

PL - 50138 Wrocław

Jan Schürmann

Fachhochschule Lüneburg
Wilschenbrucher Weg 69
D - 21335 Lüneburg

Joachim Selesnow

Fachhochschule des Bundes für Verwaltung Mannheim
Seckenheimer Landstr. 8-10
D - 68163 Mannheim

Miroslava Šipošová

Tschechische Umweltinspektion ČIŽP
U Jezu 2
CZ - 46001 Liberec 4

Prof. Dr. Jerzy Sommer

Towarzystwo Prawa Ochrony Środowiska (Gesellschaft für Umweltrecht)
Kuznica 46/47
PL - 50138 Wrocław

Mgr. Gerald Steiner

Karl-Franzens-Universität Graz
Universitätsstraße 15
A - 8010 Graz

JUDr. Vojtěch Stejskal

Karls-Universität Prag
Nám. Curieových 7
CZ - 11640 Prag 1

Hartmut Strunz

Nationalparkverwaltung Bayer. Wald
Freyunger Str. 2
D - 94481 Grafenau