



FORSCHUNGSSTELLE FÜR UMWELTPOLITIK
Freie Universität Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Forschungsstelle für Umweltpolitik

ffu

FFU-report 01-01

Reform mit Hindernissen: Zur Novellierung des Bundes- naturschutzgesetzes in der 13. und 14. Legislaturperiode

Axel Volkery

Gekürzte und aktualisierte Fassung der Diplomarbeit, die am 15. Oktober 2000 am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin eingereicht wurde.



FORSCHUNGSSTELLE FÜR UMWELTPOLITIK

Freie Universität Berlin

Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften

Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Ihnestr. 22

14195 Berlin

telefon +49-30-838 566 87

fax +49-30-838 566 85

email ffu@zedat.fu-berlin.de

internet www.fu-berlin.de/ffu/

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	III
Verzeichnis der Interviewpartner	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
Summary.....	V
1 Einleitung.....	1
2 Ausmaß und Ursachen der Gefährdung der biologischen Vielfalt in Deutschland – ein Überblick.....	4
3 Reformbedarf und Anforderungen an eine Novellierung des BNatSchG aus naturschutzfachlicher Sicht.....	6
3.1 Bedeutung einer Novellierung des BNatSchG für die Naturschutzpolitik.....	6
3.2 Reformbedarf der Ziele und Grundsätze des BNatSchG	6
3.3 Reformbedarf des Gebietsschutzes	7
3.4 Reformbedarf der Landschaftsplanung.....	8
3.5 Reformbedarf der Eingriffsregelung	9
3.6 Neuregelung des Verhältnisses von Naturschutz und Landwirtschaft.....	10
3.7 Reformbedarf der Verbändebeteiligung.....	10
3.8 Bedeutung der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie für die Naturschutzpolitik und die Novellierung des BNatSchG	11
3.8.1 <i>Inhalte und Bestimmungen der Richtlinien.....</i>	<i>11</i>
3.8.2 <i>Bedeutung der Richtlinien für die Novellierung des BNatSchG.....</i>	<i>13</i>
4 Politikformulierung und – Entscheidung 1994 bis 1998.....	13
4.1 Bundestagswahl 1994 und Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU/FDP	13
4.2 Die Gesetzentwürfe von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Bundesregierung – Juli 1995 bis Dezember 1996.....	14
4.2.1 <i>Der Gesetzentwurf der SPD – Juli 1995.....</i>	<i>14</i>
4.2.2 <i>Der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Grünen – Dezember 1995.....</i>	<i>14</i>
4.2.3 <i>Die erste Lesung der Entwürfe im Bundestag – Dezember 1995</i>	<i>17</i>
4.2.4 <i>Der Gesetzentwurf der Bundesregierung – August 1996</i>	<i>17</i>
4.2.5 <i>Stellungnahmen der Interessenverbände, der Parteien und des Bundesrats – September bis Dezember 1996.....</i>	<i>19</i>
4.2.6 <i>Gegenäußerung der Bundesregierung, der Regierungsfractionen und des DBV – Dezember 1996.....</i>	<i>20</i>
4.3 Das parlamentarische Beratungsverfahren – Dezember 1996 bis Juli 1997	21
4.3.1 <i>Erste Lesung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Dezember 1996.....</i>	<i>21</i>
4.3.2 <i>Die Beratung der Gesetzentwürfe in den Ausschüssen – Januar bis Mai 1997</i>	<i>21</i>
4.3.3 <i>Zweite und Dritte Lesung der Gesetzentwürfe im Bundestag und Verabschiedung des Regierungsentwurfs – Juni 1997.....</i>	<i>22</i>
4.3.4 <i>Vorlage eines neuen Gesetzentwurfs durch das Land Schleswig-Holstein, Ablehnung des neuen Gesetzes durch den Bundesrat und Anrufung des Vermittlungsausschusses durch die Bundesregierung – Juli 1997</i>	<i>23</i>

II

4.4	Vermittlungsverfahren und Verabschiedung des “Zweiten Gesetzes zur Änderung des BNatSchG“ – Juli 1997 bis März 1998	25
4.4.1	<i>Verurteilung durch den EUGH und Verhandlungen im Vermittlungsausschuß – Juli bis Dezember 1997</i>	25
4.4.2	<i>Ablehnung des Vermittlungsergebnisses im Bundestag und erneute Anrufung des Vermittlungsausschusses – Januar bis Februar 1998</i>	25
4.4.3	<i>Erneutes Vermittlungsverfahren und Beschluß des Zweiten Gesetzes zur Änderung des BNatSchG – Februar bis März 1998</i>	26
4.5	Das “Dritte Gesetz zur Änderung des BNatSchG“ – März bis August 1998.....	26
4.5.1	<i>Beratung und Verabschiedung des Gesetzentwurfs durch den Bundestag – März bis April 1998</i>	26
4.5.2	<i>Stellungnahme des Bundesrates und Anrufung des Vermittlungsausschusses – Mai 1998</i>	28
4.5.3	<i>Vermittlungsverfahren und Beschluß des “Dritten Gesetzes zur Änderung des BNatSchG“ – Juni bis August 1998</i>	28
5	Politikneuformulierung 1998 bis 2001	29
5.1	Bundestagswahl 1998 und Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen.....	29
5.2	Die Arbeiten an dem Gesetzentwurf der rot-grünen Bundesregierung – Oktober 1998 bis Februar 2001	30
5.2.1	<i>Die Erarbeitung des Referentenentwurfs – Oktober 1998 bis Juni 2000</i>	30
5.2.2	<i>Die Vorstellung der Eckpunkte des Referentenentwurfs des BMU – Juni 2000</i>	31
5.2.3	<i>Stellungnahme der Parteien und der Interessenverbände</i>	33
5.2.4	<i>Die Vorlage des endgültigen Referentenentwurfs – Februar 2001</i>	34
5.2.5	<i>Beurteilung des Referentenentwurfs</i>	34
6	Analyse der Restriktionen einer Novellierung des BNatSchG	35
6.1	Problemstruktur.....	35
6.2	Das ungleiche Kräfteverhältnis der Akteure	36
6.2.1	<i>Interessenkoalitionen und ihre Handlungsorientierungen</i>	36
6.2.2	<i>Kräfteparallelogramm der Interessenkoalitionen</i>	37
6.3	Systemische Handlungsbedingungen	38
6.4	Situative Handlungsbedingungen.....	40
6.5	Erfolg, Scheitern und Erfolg der Gegner einer Novellierung.....	40
6.6	Der Regierungswechsel als Chance für die Befürworter einer naturschutzfachlichen Novellierung des BNatSchG	42
7	Fazit	43
8	Literaturverzeichnis	46
8.1	Dokumente; Drucksachen; Programme	46
8.2	Monographien und Aufsätze	49
8.3	Verwandte Quellen und Printmedien	52

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Kernpunkte des Gesetzentwurfs der SPD-Fraktion	15
Abb. 2: Kernpunkte des Gesetzentwurfs der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen.....	16
Abb. 3: Kernpunkte des Gesetzentwurfs der Bundesregierung	18
Abb. 4: Die wichtigsten Änderungen des Gesetzentwurfs der Bundesregierung in den Ausschußberatungen	22
Abb. 5: Kernpunkte des zweiten Gesetzentwurfes des Landes Schleswig-Holsteins.....	24
Abb. 6: Der Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP	27
Abb. 7: Eckpunkte des Referentenentwurfs des BMU zur Novellierung des BNatSchG	32

Verzeichnis der Interviewpartner

Gelbhaar, Siegfried Dr. (PD); Referent für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bundestagsfraktion der FDP am 31. Juli 2000 (schriftlich).

Grewer, Arndt; wissenschaftlicher Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten Ulrike Höffken / Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (agrarpolitische Sprecherin) und Sprecher der Bundesarbeitsgemeinschaft Ökologie von Bündnis 90/Die Grünen am 25. Juli 2000.

Heinrich, Christoph; Abteilungsleiter Naturschutz beim NABU am 3. August 2000.

Nellinger, Ludwig Dr.; Referent im Referat „Koordination der Umweltangelegenheiten des Agrarbereichs“ im BML am 22. August 2000.

Neukirch, Bernd; wissenschaftlicher Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten Ulrike Mehl / Fraktion der SPD (umweltpolitische Sprecherin) am 9. August 2000.

Pingen, Stefan; Umweltreferent beim DBV am 21. September 2000.

Rieder, Norbert, Prof. Dr.; Bundestagsabgeordneter a.D. / Fraktion der CDU am 6. September 2000 (telefonisch).

Witt, Uwe; wissenschaftlicher Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten Eva Bulling-Schröter / Fraktion der PDS (umweltpolitische Sprecherin) am 26. Juli 2000.

Abkürzungsverzeichnis

BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BG-Blatt	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (vormals), nun Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-PP	Bundesratsplenarprotokoll
BT-PP	Bundestagsplenarprotokoll
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschlands
CDU	Christlich–Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich–Soziale Union Deutschlands
DBV	Deutscher Bauernverband
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DNR	Deutscher Naturschutzring
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUGH	Europäischer Gerichtshof
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschlands
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der EG
ha	Hektar
NABU	Naturschutzbund Deutschlands
LANA	Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
UBA	Umweltbundesamt
UGB-KomE	Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VS-RL	Vogelschutzrichtlinie der EG
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen

Summary

Der Zustand von Natur und Landschaft in Deutschland ist nach wie vor besorgniserregend: Landschaftsverarmung, Biotopschwund und der Rückgang der Artenvielfalt sind dringende, zu lösende Probleme. Bestehende Schutzansätze haben sich als wenig wirkungsvoll erwiesen, es bedarf einer grundlegenden Modernisierung der Naturschutzpolitik: Naturschutz darf nicht mehr nur wie bisher in wenigen Schutzgebieten stattfinden, sondern muß nutzungsintegriert und präventiv auf der Gesamtfläche erfolgen. Hierfür kommt einer Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) wichtige Bedeutung zu. Dieses Reformvorhaben ist in den letzten drei Legislaturperioden aber regelmäßig an heftigen Interessenkonflikten zwischen Bund und Ländern, Parteien und Interessenverbänden gescheitert. Gegenwärtig erfolgt schon der vierte Anlauf, das BNatSchG grundlegend zu novellieren. In dieser Studie werden anhand einer detaillierten Analyse des Politikformulierungs- und Entscheidungsprozesses zur Novellierung des BNatSchG in der letzten und gegenwärtigen Legislaturperiode bestehende Restriktionen einer Neuorientierung in der Naturschutzpolitik in Deutschland analysiert.

The state of nature and landscape in Germany is still alarming. The threat of species extinction and habitat endangerment are pressing, unsolved problems. Present practice of nature conservation has proven to be inefficient. There is a need for fundamental modernisation of nature conservation policy. Instead of the strict protection of only a few nature reserves, a preventive, integrated and more inclusive approach is required. The amendment of the *Federal Conservation of Nature Law* is in this context an important measure. However, due to strong conflict of interest between the relevant policy actors, this reform has failed in the last three parliamentary terms. At present the fourth attempt is underway. This study discusses existing restrictions of a reorientation in nature conservation policy in Germany on the basis of a detailed analysis of the policy processes in the last and also current parliamentary terms regarding the amendment of the *Federal Conservation of Nature Law*.

1 Einleitung

Der anhaltende Trend der Arten- und Biotopgefährdung erfordert ein Nachdenken über neue Wege im Naturschutz. Hierfür kommt einer grundlegenden Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) wichtige Bedeutung zu: Gegenwärtig wird der Naturschutz u.a. aufgrund unzureichender Rechtsbestimmungen zu sehr auf die Unterschutzstellung weniger wertvoller Restflächen beschränkt, als daß ein wirksamer Schutz der heimischen biologischen Vielfalt möglich wäre. Im Laufe der Jahre sind von naturschutzfachlicher Seite viele Reformvorschläge für eine Novellierung des BNatSchG entwickelt worden.¹ Grundsätzlich gehen alle von derselben Erkenntnis aus: Nicht mehr nur der Schutz einzelner wertvoller Gebiete kann das Ziel sein, Naturschutz muß vielmehr auch auf der Gesamtfläche stattfinden: Dies betrifft zum einen die Minderung von Landschaftsverbrauch und -zerschneidung sowie Stoffeinträgen, zum anderen die Ausweisung von Schutzgebieten in einer für ihren Schutzzweck ausreichenden Größe und in ökologisch funktionaler Verteilung sowie ihre gezielte Vernetzung.

Seit Anfang der Achtziger Jahre wird über eine solche Neuorientierung im Naturschutz diskutiert. Jeweils zu Beginn der letzten vier Legislaturperioden ist eine umfassende Novellierung des BNatSchG von Regierungsseite immer wieder angekündigt worden. Trotzdem stehen die Bemühungen um eine grundlegende Novellierung des BNatSchG im Jahr 2001 an der gleichen Stelle wie zum Ende der Achtziger Jahre: Am Anfang.

Den Beginn hatte im Jahr 1988 der damalige Umweltminister *Töpfer* gemacht: Auf dem Deutschen Naturschutztag in Berlin erklärte er, das BNatSchG noch in der 11. Legislaturperiode grundlegend novellieren zu wollen. Die Bemühungen gingen aber über die Vorlage eines Referentenentwurfs vom 2. Mai 1989 nicht hinaus. Auch in der 12. Legislaturperiode blieben die Anstrengungen wieder bei der Vorlage eines Referentenentwurfs, vom 21. September 1992, stehen. Diesmal verhinderten der damalige Wirtschaftsminister *Möllemann* und die damalige Bauministerin *Schwätzer* eine weitere Behandlung (Martens 1996: 44ff.).

In der 13. Legislaturperiode brachte die Bundesregierung dann im dritten Anlauf am 5. Dezember 1996 tatsächlich einen Gesetzentwurf zur allgemeinen Reform des BNatSchG in den Bundestag ein, um den heftiger Streit entbrannte. Gut zwei Jahre später scheiterte dieser Entwurf im Vermittlungsausschuß – Bund und Länder konnten sich nur auf die Anpassung des BNatSchG an die Bestimmungen der europäischen Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie im Rahmen einer “kleinen Novellierung“ einigen. Dann setzte die konservativ-liberale Bundesregierung allerdings gegen den Willen der Länder noch eine weitere “kleine“ Novellierung des BNatSchG durch, welche einen Anspruch auf Ausgleichszahlungen im Fall von Nutzungsbeschränkungen für die Land- und Forstwirtschaft im BNatSchG verankerte. Gegenwärtig erfolgt nun der vierte Anlauf zu ei-

¹ Zu nennen sind hier u.a. die Arbeiten des SRU, WBGU, BfN und UBA, Memoranden der Naturschutzverbände und der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz sowie auch zahlreiche wissenschaftliche Fachbeiträge (u.a. UBA 1995; BfN 1997; WBGU 1996; UGB-KomE 1998; SRU 1994, 2000; DNR 1995, LANA 1992).

ner umfassenden Novellierung des BNatSchG, nunmehr von Seiten der rot-grünen Bundesregierung. Nach zwei Jahren ist noch nicht einmal ein Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht worden, wogegen die Eckpunkte des Referentenentwurfs wieder Gegenstand konfliktreicher Auseinandersetzungen zwischen Parteien, Ministerien und Interessenverbänden sind.

Hier drängt sich folgende Frage auf, der in der vorliegenden Studie nachgegangen wird: Was macht die Novellierung des BNatSchG zu einem solchen brisanten politischen Streitthema? Und warum konnten sich die Interessen des Naturschutzes bislang nicht durchsetzen? Das Anliegen dieser Studie ist es, die Restriktionen einer Neuorientierung in der Naturschutzpolitik anhand der Untersuchung des Politikformulierungs- und Entscheidungsprozesses zur Novellierung des BNatSchG in der letzten und gegenwärtigen Legislaturperiode zu analysieren.

Besonderes Erkenntnisinteresse gilt dabei der Rolle der an dem politischen Prozeß beteiligten Akteure sowie der Struktur ihrer gegenseitigen Beziehungen. An der Formulierung von Politik sind eine Vielzahl öffentlicher und privater Akteure beteiligt, die sich aktiv mit dem jeweiligen Politikfeld beschäftigen. Hierzu zählen Vertreter der politisch-administrativen Institutionen der regionalen, nationalen und europäischen Ebene, von Interessenverbänden und Unternehmen, Journalisten und Wissenschaftler. Die Gesamtheit der Akteure wird als Politik-Netzwerk bezeichnet. Innerhalb von Netzwerken finden sich häufig Interessenkoalitionen, die sich durch übereinstimmende Wertvorstellungen, Problempereptionen sowie Policy-Ziele und Auffassungen über die Wirksamkeit von Instrumenten auszeichnen. Diese stimmen ihr Handeln über längere Zeit ab, mit dem Ziel, ihre Kernüberzeugungen und Handlungsziele in Politik umzusetzen (Mayntz 1993: 47ff.; Sabatier 1999: 119.).

Für die Ausformulierung von Politik ist von entscheidender Bedeutung, wie sich das jeweilige Netzwerk zusammensetzt und wie die Akteure miteinander umgehen: Handelt es sich um ein Netzwerk, daß von einem oder mehreren staatlichen oder gesellschaftlichen Akteuren dominiert wird oder herrscht ein Kräftegleichgewicht? Ist die Teilnahme beschränkt auf wenige privilegierte Akteure? Wird kooperativ verhandelt oder setzt eine Interessenkoalition ihre Vorstellungen ohne Rücksichtnahme durch? Je stärker die Einschätzungen ob der zu erwartenden Auswirkungen, Kosten und Nutzen einer Maßnahme divergieren, desto stärker wird die Intensität der Konflikte sein und desto eher werden die Akteure versuchen, ihre Interessen im Konflikt durchzusetzen. Desto wahrscheinlicher ist dann aber auch die Möglichkeit von Blockadesituationen, in denen es zu keinem Ergebnis kommt (Howlett u.a. 1995: 123ff.; Lowi 1972).

Deshalb gilt es vor allem, die jeweiligen Befürworter- und Gegnerkoalitionen einer Novellierung des BNatSchG zu betrachten und ihre Interaktion, Interessenlagen, Handlungsfähigkeit sowie ihr Kräfteparallelogramm zu untersuchen. Daneben sind die Problemstruktur sowie die systemischen und situativen Handlungsbedingungen als weitere fördernde bzw. hemmende Einflußfaktoren zu betrachten (für das folgende siehe Jänicke 1997; Jänicke u.a. 1999).

Die Problemstruktur ergibt den "politischen Schwierigkeitsgrad" einer Problemlösung: Ist der Problemdruck des Umweltproblems sichtbar, eindeutig und zurechenbar und ist die gesellschaft-

liche Betroffenheit und Politisierungsfähigkeit hoch, wird die Problemlösung erleichtert. Ist das Gegenteil der Fall, wird sie erschwert. Das Ausmaß der gesellschaftlichen Bedeutung sowie der politischen Einflußmöglichkeiten von Verursacherinteressen, deren wirtschaftliche Verflechtung und Staatsnähe sowie die Verfügbarkeit von technischen Lösungsoptionen wirken sich ebenfalls auf die Lösbarkeit des Problems aus.

Systemische Handlungsbedingungen lassen sich unterscheiden in ökonomische, politisch-institutionelle und informationell-kognitive Handlungsbedingungen. Diese sind relativ stabile Parameter, die in ihrer Gesamtheit die Problem- und Chancenstruktur von Umweltpolitik beeinflussen. Ein hohes Wohlstandsniveau eröffnet auf der einen Seite die Möglichkeit technologischer Lösungen für Umweltprobleme (z.B. Filtertechnologie). Sind solche Lösungen andererseits aber nicht vorhanden oder nicht durchsetzbar, kommt es auch zu deutlich höheren Umweltbelastungen (z.B. Flächenverbrauch). Politisch institutionelle Handlungsbedingungen betreffen zum einen die Merkmale der Verfassungsstruktur sowie das Ausmaß an Partizipation und die Offenheit der Willensbildung, zum anderen die Integrations- und Strategiefähigkeit des politischen Systems.² Informationell-kognitive Handlungsbedingungen richten sich vor allem auf die Möglichkeiten zur Erzeugung, Verbreitung und Anwendung von Umweltwissen sowie die Wahrnehmung von Umweltproblemen, welche das jeweilige Problembewußtsein der Bevölkerung und das Ausmaß öffentlichen Drucks beeinflussen.

Situative Handlungsbedingungen betreffen externe Systemereignisse. Ein Wandel in den sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen oder der öffentlichen Meinung, ein Wechsel der Regierungskoalition oder Auswirkungen aus anderen Politikfeldern, öffentlicher Druck als Reaktion auf sichtbare Umweltprobleme, das Entdecken von "Win-win-Situationen" – all diese situativen Ereignisse wirken sich auf den Erfolg oder Mißerfolg von Umweltpolitik aus, da sie vorherrschende Restriktionen aufbrechen und eine Möglichkeit für die Realisierung bislang blockierter Vorhaben eröffnen können. Allerdings kann auch das Gegenteil eintreten.

Die Stärke, Kompetenz und Konstellation der Gegner und Befürworter von Umweltpolitik sowie die systemischen Handlungsbedingungen bestimmen die Handlungskapazitäten für Umweltpolitik. Die Problemstruktur, der situative Kontext und die Handlungsstrategien der Akteure entscheiden dann darüber, ob und in welchem Maß diese Handlungskapazitäten genutzt werden können. Handlungsrestriktionen können einerseits durch das Ausnützen günstiger situativer Momente, andererseits durch den gezielten Aufbau zusätzlicher Handlungskapazitäten (*capacity-building*) überwunden werden (Jänicke u.a. 1999: 112 ff.).

Ausgehend von diesem mehrdimensionalen Erklärungsansatz soll der Politikformulierungs- und Entscheidungsprozeß zur Novellierung des BNatSchG analysiert werden. Zunächst wird ein kurzer Überblick über die Hauptursachen der Arten- und Biotopgefährdung sowie über die wesent-

² Partizipation kann als erfolgsfördernde Variable erst zur Geltung kommen, wenn das politische System sie auch bewältigen kann. In diesem Sinne ist Integrationsfähigkeit zu verstehen als die Fähigkeit, unterschiedliche Interessen zu verarbeiten. Auf dieser Basis ergibt sich dann die Strategiefähigkeit des politisch-administrativen Systems, d.h. die Fähigkeit, langfristige Allgemeininteressen gegen kurzfristige Partialinteressen durchzusetzen und die sektorale Integration von Umweltbelangen herzustellen und auszubauen.

lichen naturschutzfachlichen Forderungen an eine Novellierung des BNatSchG gegeben. Danach wird der Politikformulierungs- und Entscheidungsprozeß der 13. und 14. Legislaturperiode chronologisch nachgezeichnet. Der letzte Schritt beinhaltet die Analyse der Restriktionen einer Novellierung des BNatSchG nach den vorgestellten Analysekr Kriterien.³

Im Policy-Netzwerk Naturschutzpolitik agieren eine Vielzahl von Akteuren. Aus Gründen der Reduzierung der analytischen Komplexität beschränkt sich diese Studie auf die Akteure, die sichtbar und beständig in der Öffentlichkeit aufgetreten sind. Als wichtige Akteure werden erfaßt: Die Parteien SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und PDS, das BMU und BML, der Bundesrat als Organ der Interessenvertretung der Bundesländer sowie auch einzelne Bundesländer, die Europäische Kommission, die Naturschutzverbände DNR, BUND und NABU, der DBV sowie partiell der Deutsche Städtetag und der DIHT und BDI. Methodisch stützt sich die Studie auf mehrere qualitative Methoden wie die Auswertung von Printmedien, von Partei-, Regierungs- und Parlamentsdrucksachen, der Öffentlichkeitsarbeit der beteiligten Akteure (Pressemeldungen, Stellungnahmen, Gutachten) und von Fachliteratur. Darüber hinaus wurden mit Referenten der Parteien, des BML, des NABU und des DBV Experteninterviews geführt.⁴

2 Ausmaß und Ursachen der Gefährdung der biologischen Vielfalt in Deutschland – ein Überblick

Trotz einiger erfreulicher Einzelerfolge wird der allgemeine Zustand von Natur und Landschaft nach wie vor als besorgniserregend eingestuft (BfN 1999: 57ff.; SRU 2000: 192ff.). Der Bestand aller Pflanzenarten in Deutschland wird auf ca. 28.000 Arten, der Bestand aller Tierarten auf ca. 45.000 Arten geschätzt. Von allen Tier- und Pflanzenarten der neuesten "Roten Listen für Tier- und Pflanzenarten" gelten jeweils insgesamt nur noch 51 Prozent als ungefährdet. Dabei sind je nach Artengruppe unterschiedliche Gefährdungsintensitäten festzustellen: U.a. finden sich 51 Prozent aller Säugetiere, 44 Prozent aller Brutvögel, 79 Prozent aller Kriechtiere sowie 74 Prozent aller limnischen Fische/Rundmäuler auf der "Roten Liste" (Gefährdungskategorie 0-R). Gleichfalls gilt dies für 61,3 Prozent aller Flechten, 45,8 Prozent aller Moose und 31,4 Prozent aller Farn- und Blütenpflanzen (BfN 1999: 57 und 67; Binot-Hafke u.a. 2000: 16ff.). Eine ähnliche Situation ergibt sich für die Biotoptypen. Insgesamt lassen sich etwa 500 verschiedene Lebensraumtypen unterscheiden (ohne rein technische Biotope wie Straßen, Gebäude oder Deponieflächen). Rund 69 Prozent aller Biotoptypen werden als gefährdet eingestuft. Bedenklich ist die Tatsache, daß von den schutzwürdigen Biotoptypen mit 92 Prozent nahezu alle gefährdet sind (BfN 1999: 81ff.; BMU 1998: 51).

³ Im begrenzten Rahmen dieser Arbeit kann nicht auf alle Aspekte der komplexen Materie Novellierung des BNatSchG eingegangen werden. Daher gilt, daß in einer stark fokussierten Form nur die Punkte aufgegriffen werden, die im Mittelpunkt der kontroversen Debatten standen.

⁴ Als Quellen im Printbereich werden in dieser Arbeit die *FAZ*, *FR*, *SZ*, *taz*, *Berliner Zeitung* sowie der *Spiegel* und die *Zeit* herangezogen. Die Experteninterviews werden ohne namentliche Nennung zitiert: Dies ist wissenschaftlich nicht "sauber", war aber eine Voraussetzung dafür, daß Informationen aus den Interviews verwendet werden konnten, die bei einer namentlichen Nennung z.T. nicht hätten berücksichtigt werden können.

Die Gefährdung der Arten- und Biotopvielfalt bringt eine Gefährdung der genetischen Vielfalt, d.h. der genetischen Variabilität zwischen Individuen und Populationen derselben Art, mit sich. Eine ausreichende genetische Vielfalt ist aber notwendig für den Fortbestand einer Art, da nur eine breite genetische Basis die evolutive Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Umweltbedingungen sichert. Bislang sind die Kenntnisse zu gering, um gesicherte Aussagen über das Ausmaß und die ökologische Bedeutung der Gefährdung zu treffen. Fest steht aber, daß die Isolierung und Verkleinerung von Populationen wildlebender Arten eine Verringerung ihrer genetischen Vielfalt bedingt (BMU 1998: 33; BfN 1999: 87).

Die Zerstörung und Zerschneidung von natürlichen/naturnahen Lebensräumen und die Intensivierung oder Aufgabe von Landnutzungen haben zu einer Verinselung der für Tier- und Pflanzenarten noch verfügbaren Fläche an Lebensräumen geführt. Die verbliebenen Flächen werden durch Nähr- und Schadstoffeinträge in ihrer Qualität verschlechtert. Zusammen mit Entwässerungsmaßnahmen trägt dies zur Ausbildung eines mittelfeuchten Einheitsstandorts bei, der Arten mit spezifischen Ansprüchen gefährdet und ihre Verdrängung durch anspruchslosere Arten begünstigt. Verstärkt wird dies durch die Einbringung gebietsfremder Arten. Durch Landschaftszerstörung und -zerschneidung gehen Biotopvernetzungen sowie die natürliche Dynamik von Ökosystemen verloren: Zum einem verschlechtern sich dadurch die Lebensbedingungen ursprünglicher Habitatbewohner, zum anderen können Verluste an Arten bzw. das Aussterben von Populationen nicht mehr durch Zuwanderung ausgeglichen werden und steigt die Anfälligkeit der verbliebenen "Biotopinseln" gegenüber Einflüssen aus den umliegenden Nutzflächen (BfN 1997: 32 ff.; Mader 1980: 91 ff.; Succow 1997: 98.).

Das Spektrum der Hauptverursacher ist breit. Den größten Anteil an der Flächennutzung haben Land- und Forstwirtschaft mit jeweils 54 und 29 Prozent (bezogen auf das Jahr 1997). Der restliche Flächenanteil verteilt sich auf Verkehrsfläche (5 Prozent), Gebäude-, Frei-, Betriebs- und Erholungsfläche (zusammen 13 Prozent) sowie Wasserfläche (2 Prozent) und Flächen anderer Nutzung (2 Prozent) (BfN 1999: 16).⁵ Land- und Forstwirtschaft kommt damit eine große Bedeutung für die Gefährdung, aber auch den Erhalt der biologischen Vielfalt zu. Diese waren zunächst Förderer der biologischen Vielfalt, da sie eine strukturreiche, kleingliedrige Landschaft schufen, die sich positiv auf die Artenvielfalt auswirkte. Spätestens seit der Industrialisierung der Landwirtschaft Mitte des 20. Jahrhunderts mit der Einführung intensiver Bewirtschaftungstechniken hat sich diese Situation aber geändert: Das Ergebnis ist eine vielerorts ausgeräumte, schleppergerecht gestaltete und oftmals eutrophierte Landschaft, deren biotische Ausstattung häufig verarmt ist. Gleichwohl existieren auch noch Formen der extensiven bis mittelintensiven Bewirtschaftung, welche zum Erhalt der Arten- und Biotopvielfalt beitragen (Schuhmacher 1997: 96ff.; Di Fabio 1995: 124; Raths u.a. 1995: 212.).

⁵ Während der Flächenanteil der Landwirtschaft rückläufig ist, hat die Flächeninanspruchnahme der restlichen Formen der Flächennutzung zugenommen: So sank der Anteil der Landwirtschaft zwischen 1993 und 1997 um 1,8 Prozent, der Anteil der Gebäude- und Freifläche stieg dagegen um 6,2 Prozent, der Betriebsfläche um 3,6 Prozent, der Erholungsfläche um 2,9 Prozent und der Verkehrsfläche um 2,8 Prozent (BfN 1999: 16).

Neben Land- und Forstwirtschaft wirken sich vor allem Freizeit- und Erholungsaktivitäten sowie der ungestoppte Flächenverbrauch für Verkehrs-, Siedlungs- und Gewerbefläche schädigend auf terrestrische und semiterrestrische Biotoptypen aus. Industrie und Gewerbe, Kleinverbraucher, Haushalte und Abwasserentsorgung tragen maßgeblich zu den hohen Schadstoffeinträgen bei. Industrie und Gewerbe, Landwirtschaft und kommunale Abwasserentsorgung sind auch Hauptverursacher der Gefährdung der Biotoptypen der Küsten und Meere (BfN 1997: 51 ff.).

3 Reformbedarf und Anforderungen an eine Novellierung des BNatSchG aus naturschutzfachlicher Sicht

3.1 Bedeutung einer Novellierung des BNatSchG für die Naturschutzpolitik

Das BNatSchG ist ein Rahmengesetz, da dem Bund nach Art. 75 Abs. 1 Satz 3 GG nur eine Rahmenkompetenz für den Naturschutz zukommt – die Durchführung und Finanzierung des Naturschutzes obliegt den Bundesländern. Insofern sind die Erwartungen an eine Novellierung des BNatSchG zu dämpfen: Damit werden nicht alle Probleme des Naturschutzes auf einen Schlag gelöst, die zu einem großen Teil auf Vollzugsdefiziten in den Ländern beruhen. Wichtige Ziele wie die Verringerung flächendeckender stofflicher Belastungen und eine naturverträglichere Ausrichtung der Nutzung der Gesamtfläche verlangen ebenso eine stärkere Integration von Naturschutzbelangen in die Politikbereiche Land- und Forstwirtschaft, Verkehr und Bau auf regionaler, nationaler und auf europäischer Ebene. Dennoch kommt einer Novellierung des BNatSchG große Bedeutung zu: Für einen wirksamen Schutz der Arten- und Biotopvielfalt darf Naturschutz nicht mehr nur innerhalb von Naturschutzgebieten, sondern muß auf der Gesamtfläche stattfinden, da viele der gefährdeten Arten nicht innerhalb, sondern außerhalb von Schutzgebieten leben. Hierfür sind die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten zu verbessern und genau dies ist das Anliegen einer Novellierung des BNatSchG.

3.2 Reformbedarf der Ziele und Grundsätze des BNatSchG

In § 1 BNatSchG sind die Ziele des Naturschutzes beschrieben:

Natur und Landschaft sind im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, daß 1.) die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, 2.) die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, 3.) die Pflanzen- und Tierwelt sowie 4.) die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlage des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft nachhaltig gesichert sind (Louis 1994: 11).

Diese Ziele werden im selben Paragraphen abgeschwächt.⁶ Die sog. „Abwägungsklausel“ (§ 1 Abs. 2 BNatSchG) statuiert eine Pflicht zur Abwägung der Anforderungen des Naturschutzes

⁶ Die Ausführungen beziehen sich auf die Fassung des BNatSchG aus dem Jahr 1987, nicht auf die aktuelle Fassung. Sonst würde es keinen Sinn machen, zu untersuchen, wie den Forderungen an eine Novellierung im Politikprozeß entsprochen worden ist. Die Forderungen an eine Novellierung, wie sie nun skizziert werden, entsprechen den Hauptforderungen der Naturschutzverbände und wissenschaftlicher Institutionen wie BfN, SRU, WBGU und anderer wissenschaftlicher Institutionen, die sich mit Naturschutz beschäftigen. Natürlich stimmen diese nicht in allen Einzelheiten überein – es ist aber ein grundlegender Bestand an Hauptforderungen an eine Novellierung auszumachen, der sich in der langjährigen Diskussion herausgebildet hat.

untereinander und gegen die Anforderungen der Allgemeinheit an die Natur, wodurch in der Praxis die Belange des Naturschutzes oft unterliegen. Nach der sog. "Landwirtschaftsklausel" (§ 1 Abs. 3 BNatSchG) dient die sog. ordnungsgemäße Landwirtschaft i.d.R. den Zielen des BNatSchG und gilt deshalb nicht als ein auszugleichender oder zu unterlassender Eingriff (Louis 1994: 11; Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege 1997: 266ff.). Für die Novellierung des BNatSchG wird gefordert, der Natur einen Schutz "um ihrer selbst willen" zuzusprechen und den Schutz der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes neben den Schutz der Natur als Lebensgrundlage des Menschen zu stellen. Des weiteren sind die "Abwägungsklausel" und die "Landwirtschaftsklausel" zu streichen (SRU 1994; DNR 1995).

Die Ziele des BNatSchG werden in § 2 BNatSchG in einer ganzen Reihe von Grundsätzen operationalisiert (siehe Louis 1994: 11ff.). Grundsätzlich ist zu kritisieren, daß die Grundsätze kaum konkrete Handlungsvorgaben an die Verwaltung für einen nutzungsintegrierten, präventiven Schutz von Ökosystemen als Voraussetzung für die Erhaltung der Arten- und Biotopvielfalt enthalten und wesentliche Aspekte wie z.B. Flächenverbrauch oder die Schaffung von Biotopverbundsystemen nicht angesprochen werden. Eine Änderung der Grundsätze wird dahingehend für notwendig erachtet, daß der Naturhaushalt in seiner Gesamtheit geschützt wird, d.h. als funktionales Gefüge von Tier- und Pflanzenarten, Ökosystemen, Boden, Wasser, Klima und Luft. Klare Handlungsvorgaben sind zum Boden-, Gewässer- und Biotopschutz zu treffen. Ebenso sind Gebote u.a. zur Verringerung des Flächenverbrauchs, der Errichtung von Biotopverbundsystemen, der Renaturierung nicht mehr benötigter Flächen und der Sicherung einer naturverträglichen Erholung aufzunehmen (SRU 2000: 219 ff.; Heydemann 1996: 13ff.).

3.3 Reformbedarf des Gebietsschutzes

Flächenbezogene Unterschutzstellungen stellen mit das bedeutsamste Instrument des Naturschutzes dar. Die wichtigsten Schutzkategorien sind a.) Naturschutzgebiet, b.) Nationalpark, c.) Landschaftsschutzgebiet und d.) Naturpark (§§ 13-16 BNatSchG). Die ausgewiesenen Gebiete überschneiden sich aber teilweise bzw. sind deckungsgleich.⁷ Die Kategorien unterscheiden sich hinsichtlich der Intensität ihres Schutzniveaus und der Auflagen, die für Nutzungen des Gebiets bestehen: Während z.B. Naturschutzgebiete streng geschützt werden und alle Handlungen, die u.a. zu einer Zerstörung oder nachhaltigen Störung führen können, verboten sind, handelt es sich z.B. bei Landschaftsschutzgebieten um großflächigere Gebiete mit geringer Nutzungsbeschränkung (zu den einzelnen Schutzkategorien siehe Ssymank 1997).

Im Gebietsschutz entspricht die Praxis nicht der Theorie. Komplexe Schutzgebiete in ausreichender Größe stellen die Ausnahme dar – zumeist sind die Schutzgebiete zu klein (zwei Drittel sind kleiner als 50 ha), isoliert und aufgrund von weiter beibehaltenden schädigenden Nutzungen in einem schlechten Zustand. Ebenso fehlen oft Pufferzonen gegen stoffliche Belastungen von

⁷ Daneben existieren weitere Schutzkategorien wie "Naturdenkmale" und "geschützte Landschaftsbestandteile" (§§ 17, 18 BNatSchG). Einzelne schutzwürdige Biotope erfahren durch § 20c BNatSchG einen Pauschalschutz. Weiter existieren Unterschutzstellungen nach internationalen und europäischen Konventionen wie z.B. der Ramsar-Konvention, der Berner Konvention oder der Bonner Konvention (siehe BfN 1997: 185ff.)

außen, weswegen viele Gebiete durch Eutrophierung in ihrer Qualität erheblich beeinträchtigt sind (Ssymanck 1997: 247ff.; Blab 1992: 419 ff.; SRU 1996: 232 ff.).

Naturschutzgebiete sind deshalb in ausreichender Größe und in ihrem Kern als Totalreservat auszuweisen. Die Möglichkeit des Umgebungsschutzes (Pufferzonen) ist aufzunehmen, ebenso sind Pflegepläne sowie Kontrollmaßnahmen und ein Verschlechterungsverbot für die geschützten Bereiche vorzuschreiben. Ferner sollte die Möglichkeit der Entwicklung von Flächen hin zu einem naturnahen Zustand geschaffen werden. Der Gebietsschutz ist in ein Konzept einer differenzierten Landnutzung (d.h. abgestufte Schutzgebietssysteme mit Totalreservaten, Vorrangflächen, Flächen mit extensiver, halbextensiver und intensiver Nutzung) einzubinden. Das System von Vorrangflächen sollte auf ca. 15 Prozent der Landesfläche in ein Biotopverbundsystem eingebunden werden (Schuhmacher 1997: 108ff.; Erz 1981; LANA 1992).⁸ Im BNatSchG fehlt zudem eine Kategorie für den Schutz großflächiger, extensiv genutzter Kulturlandschaften, wie er nach der Wiedervereinigung Deutschlands vor allem in den ostdeutschen Bundesländern Anwendung findet. Auf internationaler Ebene erkennt die *UNESCO* solche Gebiete im Rahmen des Programms "*Man and the biosphere*" als sog. "Biosphärenreservate" an. Deshalb sollte eine entsprechende Schutzkategorie "Biosphärenreservat" in das BNatSchG neu aufgenommen werden (Erdmann 1997: 51ff.).

3.4 Reformbedarf der Landschaftsplanung

Die Landschaftsplanung (§§ 5-7 BNatSchG) beinhaltet die Darstellung und Bewertung des Zustands von Natur und Landschaft für den jeweiligen Planungsraum, darauf die Erarbeitung von Schutz- und Entwicklungszielen und dann die Ableitung von Maßnahmen (Louis 1994: 13ff.). Ziel ist es, möglichen Beeinträchtigungen präventiv entgegenzuwirken. Die Landschaftsplanung, die von den Ländern durchzuführen ist, gliedert sich in drei Ebenen: a.) als Landschaftsprogramm auf der Ebene des Raumordnungsplans mit Geltung für das ganze Landesgebiet, b.) als Landschaftsrahmenprogramm auf der Ebene des Regionalplans mit regionaler Geltung und c.) als Landschaftsplan/Grünflächenplan auf der Ebene der Bauleitplanung/Flächennutzungsplan mit kommunaler Geltung. Die Landschaftsplanung hat die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu berücksichtigen. Ihre Ergebnisse sind nicht direkt verbindlich - diese werden vielmehr unter Abwägung in die Programme und Pläne der Raumplanung aufgenommen und dadurch verbindlich (Schütze 1994: 40ff.; Mitschang 1997: 208ff.).

Theoretisch entspricht die Landschaftsplanung dem Anspruch, die Belange des Naturschutzes in die Nutzung der Gesamtfläche einzubringen. Im praktischen Alltag ist dies oft nicht der Fall: Weder werden in ausreichendem Maß Landschaftspläne erstellt noch bestehende Pläne umgesetzt. Die Berücksichtigung in der Raum- und Fachplanung ist oft unbefriedigend, die Verbindlichkeit der Landschaftsplanung ist zumeist gering. Ein weiteres Manko betrifft die häufig man-

⁸ In einem Biotopverbundsystem werden großflächige Schutzgebiete ergänzt durch kleine, punktuelle Trittsteinbiotope, die wiederum durch lineare Korridorbiotope miteinander zu verbinden sind. Ziel ist die Ermöglichung von Austauschbeziehungen und Wanderungen. Parallel sollen Maßnahmen der Nutzungsextensivierung dazu beitragen, daß die Intensität stofflicher Belastungen gemindert wird (Jedicke 1994: 85ff.)

gelhafte inhaltliche Qualität: Oft werden z.B. Vorgaben der Fachplanungen unkritisch akzeptiert (Uppenbrink u.a. 1997: 56; Schütze 1994: 13ff.; SRU: 1987: 334ff.).

Für die Novellierung des BNatSchG wird die stärkere Verbindlichkeit der Landschaftsplanung gegenüber den Raum- und Fachplanungen und eine Pflicht zur flächendeckenden Durchführung auf der Ebene der Landschaftspläne gefordert. Abweichungen von den Inhalten der Landschaftsplanung sind zu begründen und der Abwägungsgrundsatz sollte erst bei der Integration in die Raum- und Fachplanung wirksam werden, nicht schon vorher. Fachliche Mindestinhalte (u.a. die Darstellung des Ist- und Soll-Zustands und die systematische Ableitung von Zielen und Maßnahmen) sind ebenso einheitlich vorzuschreiben wie die Durchführung einer Erfolgskontrolle und die stärkere Orientierung an der Schaffung von Biotopverbundsystemen (SRU 1996A: 68ff.; Jedicke 1994: 123ff.; Erbguth u.a. 1994).

3.5 Reformbedarf der Eingriffsregelung

Die Eingriffsregelung (§ 8 Abs. 1-5 BNatSchG) bringt das Verursacherprinzip in den Naturschutz ein. Verursacher von Eingriffen, welche die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können, sind verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen und nicht vermeidbare Beeinträchtigungen durch Wiederherstellung des Landschaftsbildes oder des Naturhaushalts auszugleichen.⁹ Erweisen sich nach der Abwägung der Belange des Naturschutzes und des Eingriffsvorhabens die Belange des Naturschutzes als vorrangig und kann die Beeinträchtigung nicht vermieden oder ausgeglichen werden, so ist der Eingriff zu untersagen. Sind in diesem Fall die Belange des Vorhabens aus Gründen des Allgemeinwohls vorrangig, so hat der Verursacher Kompensation in Form von gleichwertigen Ersatzmaßnahmen an anderer Stelle zu leisten (Louis 1994: 15ff.).

Die Eingriffsregelung ist ein Instrument, daß dem Gedanken eines auf die Gesamtfläche bezogenen Naturschutzes entspricht. Doch auch hier klafft eine Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit. So ist die Eingriffsregelung zwar inzwischen ein fester Bestandteil von Vorhabensplanungen, der Grundsatz zur Unterlassung von Beeinträchtigungen findet in der Praxis aber häufig keine gebührende Berücksichtigung: Zumeist wird nur noch die umweltverträglichste Variante des Vorhabens erkundet. Dies hängt auch damit zusammen, daß die Handhabung der Eingriffsregelung nicht den Naturschutzbehörden, sondern den genehmigenden Fachbehörden obliegt, einheitliche Kriterien zur Bewertung der Auswirkungen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen fehlen und Entscheidungen nur im Benehmen, nicht im Einvernehmen mit den Naturschutzbehörden zu treffen sind. Ausgleichsmaßnahmen entsprechen häufig nicht ihrer Intention, wogegen eine Kontrolle, ob sie realisiert werden und ihren Zweck erfüllen, immer seltener stattfindet (SRU 1996A: 63ff.; BfN 1997: 155; Böhme u.a. 1993).

⁹ Die Eingriffsregelung erfaßt allerdings nicht den wichtigen Komplex der stofflichen Einwirkungen über die Umweltmedien Luft und Wasser. Die Eingriffsregelung greift auch nur im Fall einer Anzeigepflicht gegenüber einer Behörde oder einer notwendigen behördlichen Genehmigung (§ 8 Abs. 1 und 8 BNatSchG). Die Eingriffsregelung findet auch keine Anwendung im Fall der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft.

Im Rahmen einer Novellierung ist der Eingriffstatbestand um die Aspekte der stofflichen Einwirkungen über Luft und Wasser zu erweitern und auf alle, nicht nur die behördenpflichtigen, Eingriffe zu beziehen. Ebenso ist auch die Privilegierung der Land- und Forstwirtschaft aufzuheben. Mindestinhalte und Bewertungskriterien sind bundeseinheitlich vorzuschreiben. Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Naturschutzbehörden sind durch eine Einvernehmensregelung zu stärken. Auch sind Eingriffsvorhaben bereits im Prozeß der Planung auf ihre Eingriffsintensität zu überprüfen, da hier i.d.R. unumkehrbare Entscheidungen getroffen werden. Dringend notwendig ist eine Effektivitäts- und Erfolgskontrolle von Ausgleichsmaßnahmen (SRU 1996A: 64ff.; LANA 1992; Heydemann 1996: 19).

3.6 Neuregelung des Verhältnisses von Naturschutz und Landwirtschaft

Die, begrifflich unbestimmte, sog. ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft gilt nicht als Eingriff in Natur und Landschaft. Diese Privilegierung wird angesichts des Umstands, daß die konventionelle Land- und Forstwirtschaft als ein Hauptverursacher der Gefährdung der biologischen Vielfalt gilt, als nicht mehr gerechtfertigt angesehen und ist daher aufzuheben. Durch naturschutzfachlich definierte Grundsätze einer naturverträglichen Bewirtschaftungspraxis ist zu konkretisieren, wann die land- und forstwirtschaftliche Nutzung umwelt- und naturverträglich erfolgt und wann nicht (SRU 1996A: 67ff; 1985: 313 ff.; BfN 1997: 129ff.).¹⁰

Ebenfalls wird eine Reform des Instruments des Vertragsnaturschutzes gefordert. Über die Agrarumweltprogramme der Länder werden gegenwärtig naturschonende Bewirtschaftungsverfahren und Pflegemaßnahmen der Land- und Forstwirtschaft in Form von privatrechtlichen Verträgen fixiert und finanziell honoriert. Dies wird zwar als eine sinnvolle Ergänzung zum Ordnungsrecht, nicht jedoch als dessen vollwertiger Ersatz, wie von Seiten der Landwirtschaft, angesehen: Häufig würden Maßnahmen gefördert, die nur den Mindeststandards einer naturverträglichen Bewirtschaftung entsprechen und eher der Stützung von Einkommen dienen. Vertragsnaturschutzmaßnahmen sind auf einen ergebnisorientierten Ansatz auszurichten, sollten echten ökologischen Leistungen entsprechen und sich an regionalen Zielvorgaben und Ergebniskontrollen orientieren (SRU 2000: 212; BfN 1997: 227).

3.7 Reformbedarf der Verbändebeteiligung

Nach § 29 Abs. 2 BNatSchG anerkannte Verbände verfügen über Äußerungs- und Einsichtsrechte, soweit sie in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt sind: Dies betrifft Verordnungen, die Vorbereitung von Landschaftsplanungen, wenn diese dem Einzelnen gegenüber verbindlich sind, die Befreiung von Ge- und Verboten bei der Ausweisung von Naturschutzgebieten und Nationalparks sowie Planfeststellungsverfahren mit Eingriffen in Natur und Land-

¹⁰ Hier kommt der umstrittene Punkt der Ausgleichszahlungen zur Geltung: Wann stellen Nutzungsbeschränkungen eine nicht ausgleichspflichtige Gestaltung des Eigentums, wann eine entschädigungspflichtige Eigentumsverletzung bzw. zielgerichtete Enteignung dar? Von Seiten des Naturschutzes wird argumentiert, daß Eingriffe der Land- und Forstwirtschaft nicht anders als die anderer Nutzer zu behandeln sind und Ausgleichszahlungen nur dort zu leisten sind, wo sie gerechtfertigt sind, d.h. im Fall einer existentiellen Bedrohung der Betriebe durch naturschutzbedingte Nutzungsbeschränkungen (SRU 2000: 222; Di Fabio 1995: 127).

schaft im Sinne des § 8 BNatSchG (Louis 1994: 43ff.). Die Hauptforderung betrifft die Einführung einer bundesweiten Verbandsklage: Diese soll Naturschutzverbände in die Lage versetzen, unabhängig von einer subjektiven Rechtsverletzung die Einhaltung naturschutzrechtlicher Normen auf dem Klageweg durchsetzen zu können, wenn Verwaltungsakte oder deren Unterlassung Vorschriften mit Belang für den Naturschutz verletzen (UGB-KomE 1998).¹¹ Weiter wird eine Ausweitung der Mitwirkungsrechte von Verbänden auf alle Ebenen der Landschaftsplanung, der Raumplanung und der Eingriffsregelung gefordert. Kritisiert wird, daß momentan auch Vereine eine Anerkennung finden, die nicht unmittelbar Ziele des Naturschutzes verfolgen. Daher werden strengere Anerkennungskriterien gefordert: Verbände sollen einen dauerhaften, unmittelbaren Schutz von Natur und Landschaft anstreben (Röscheisen 1996: 71; Rohlf 1996: 53).

3.8 Bedeutung der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie für die Naturschutzpolitik und die Novellierung des BNatSchG

3.8.1 Inhalte und Bestimmungen der Richtlinien

Die Vogelschutzrichtlinie der EG (VS-RL) aus dem Jahr 1979 bezweckt den Erhalt der in Europa heimischen Vogelarten. Neben der Erhaltung der Lebensräume sämtlicher europäischer Vogelarten verpflichtet die VS-RL die Mitgliedstaaten, die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete für die besonders gefährdeten Arten des Anhang I als "Vogelschutzgebiete besonderer Bedeutung" (*Special Protection Areas/SPA's*) auszuweisen. Dabei verbleibt den Mitgliedstaaten nur ein begrenzter Spielraum: Die Auswahl orientiert sich an der Bedeutung des jeweiligen Gebiets für den Erhalt der gefährdeten Arten, nur überragende Gründe des Allgemeinwohls rechtfertigen eine Unterlassung der Unterschutzstellung. Dies ist der erste Schritt hin zu einem Gebietsschutz, der die Sicherung des gesamten Ökosystems als Voraussetzung für den Erhalt der gefährdeten Art in den Mittelpunkt der Schutzbemühungen rückt (Rat der EG 1979; Gellermann 1998: 20 ff.; Leist 1998: 24 ff.).

Mit der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der EG (FFH-RL) vom 5. Juni 1992 wurde dann eine gemeinschaftsweit verbindliche Rechtsgrundlage für einen umfassenden Schutz von Natur und Landschaft geschaffen. Hauptziel der FFH-RL ist nach Art. 2 Abs. 1 die Sicherung der biologischen Vielfalt. Die FFH-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck, Gebiete, in denen die natürliche Lebensraumtypen des Anhang I und seltene oder bedrohte Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichen Interesse des Anhang II vorkommen, als besondere Schutzgebiete (*Special Areas of Conservation/SAC's*) auszuweisen. Aus den SAC's der FFH-RL und den SPA's der VS-RL soll ein gemeinschaftsweites Biotopverbundnetz mit dem Namen NATURA 2000 errichtet werden (Rat der EG 1992; Rödiger-Vorwerk 1998: 8ff.).

¹¹ Die Befürworter verweisen darauf, daß durch eine Verbandsklage Vollzugsdefizite des Naturschutzes vermindert würden, da die Belange des Naturschutzes im Vorhinein stärkere Berücksichtigung erfahren würden. In den dreizehn Bundesländern, die eine Verbandsklage eingeführt hätten, sei es nicht zu einer Prozeßflut und damit zu einer starken Behinderung wirtschaftlicher Entwicklung gekommen, wie dies von Gegnern immer wieder angeführt werde (Ziesche 1999: 288; Diefenbach 1997: 574).

Der Aufbau von NATURA 2000 ist in Art. 4 FFH-RL geregelt. Zwei Jahre nach Bekanntmachung der FFH-RL ist diese in nationales Recht umzusetzen, d.h. bis zum 4. Juni 1994. Auf der Basis der Auswahlkriterien des Anhang III erarbeiten die Mitgliedstaaten dann eine Liste von Gebieten gemeinschaftlicher Bedeutung und senden diese bis zum 4. Juni 1995 an die Kommission. Auch hier dürfen nur die naturschutzfachlichen Kriterien des Anhang III die Auswahl der Gebiete beeinflussen bzw. können nur Gründe des übergeordneten Allgemeinwohls ein Abweichen ermöglichen.¹² Die Kommission wählt darauf im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten die Gebiete aus, aus denen sich "Natura 2000" zusammensetzen soll, und erstellt eine sog. Liste von "Gebieten mit gemeinschaftlicher Bedeutung" ("*Sites of Community Importance/SCI's*"). Diese wird dann dem sog. "Habitatsausschuß" zugeleitet, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz eines Kommissionsvertreters zusammensetzt: Stimmt dieser mit qualifizierter Mehrheit zu, gilt die Liste als festgesetzt. Bei keiner Zustimmung wird die Liste dem Rat unterbreitet, der mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Dieser Schritt muß bis zum 4. Juni 1998 abgeschlossen sein.¹³ Ist die Liste festgestellt und den Mitgliedstaaten mitgeteilt, müssen diese die Gebiete innerhalb von sechs Jahren ausweisen, also spätestens bis zum 4. Juni 2004 (Rat der EG 1992; Gellermann 1998: 38 ff.).

Nach Aufnahme in die Kommissionsliste unterliegen die Gebiete dem Schutzregime der FFH-RL, auch wenn sie noch nicht ausgewiesen sind. Die FFH-RL sieht ein zweigeteiltes Schutzregime vor: Einerseits sind Maßnahmen in gebietsbezogenen Managementplänen umzusetzen. Andererseits wird ein Mindestschutz für die Schutzgebiete festgesetzt. Der Mindestschutz umfaßt ein Verschlechterungs- bzw. Störungsverbot für die zu schützenden Lebensraumtypen oder Arten. Zudem erfordert die FFH-RL eine Verträglichkeitsprüfung für Pläne oder Projekte, welche das Gebiet einzelnen oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen erheblich beeinträchtigen können. Bei einem negativen Ergebnis der Prüfung kann eine Genehmigung nur erteilt werden, wenn bewiesen ist, daß keine Alternativlösungen vorhanden sind und zwingende Gründe des öffentlichen Interesses die Durchführung unvermeidlich machen. Im Gegenzug sind Ausgleichsmaßnahmen zu treffen (Gellermann 1998: 49ff.; Fischer-Hüftle 1999: 72).¹⁴ Der Mindestschutz umfaßt weiter einen Verträglichkeitsgrundsatz: Ein Plan oder ein Projekt kann von den Behörden unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich der Ausnahmen nur genehmigt werden, wenn das Gebiet als solches in seinem Schutzzweck nicht beeinträchtigt wird (Fiesahn u.a. 1997: 271 ff.). Zudem statuiert die FFH-RL eine Erfolgs-

¹² Dabei sollen aber nach Art. 2 Abs. 3 FFH-RL die Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur und örtliche Besonderheiten berücksichtigt werden. Allgemein besteht Einigkeit in der Literatur, daß ein Ermessensspielraum dahingehend besteht, daß nur eine Auswahl der vorhandenen FFH-Lebensräume auszuwählen ist, nicht alle, wobei aber die geeignetsten Gebiete auszuwählen sind (Spilling 1999: 324).

¹³ Für Streitfälle zwischen Mitgliedstaaten und Kommission ist ein bilaterales Konzertierungsverfahren von sechs Monaten vorgesehen, in dem bei bestehender Uneinigkeit der Rat innerhalb von drei Monaten einstimmig über den Gebietsvorschlag entscheidet (Rödiger-Vorwerk 1998: 12ff.).

¹⁴ Beherbergt das Gebiet eine prioritäre, d.h. besonders bedrohte, Art und/oder einen prioritären Lebensraum, so können nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründen des öffentlichen Interesses den Eingriff rechtfertigen (Art. 6 Abs. 4 FFH-RL).

kontrolle, enthält ein Überwachungsgebot und beinhaltet Berichtspflichten der Mitgliedstaaten und Prüfberichte der Kommission (SRU 2000: 212).

3.8.2 Bedeutung der Richtlinien für die Novellierung des BNatSchG

Die Bestimmungen der FFH-RL sind wesentlich "fortschrittlicher" als die des BNatSchG. Ansatzpunkt für die Ausweisung von Schutzgebieten ist nicht mehr nur der klassische Ansatz mit den Kriterien Seltenheit und Gefährdung einer Art, sondern die Erhaltung großflächiger, vernetzter Lebensräume zur Abwehr von Beeinträchtigungen der Artenvielfalt. Verlangt wird der Schutz der Gebiete vor stofflichen Einflüssen, der Schutz der Umgebung, der Schutz ökologischer Korridore (Biotopverbund) und eine Erfolgskontrolle. Bedeutend ist das Verschlechterungsverbot. Darüber hinaus entfällt das "Ob" der Schutzgebietsausweisung – es besteht die Pflicht, ein Gebiet auszuweisen, wenn es zum Zweck des Erhalts eines Lebensraumstyps oder einer Art der Anhänge der FFH-RL notwendig ist (Freytag u.a. 1995: 111ff.).

Die Verträglichkeitsprüfung der FFH-RL geht über die Bestimmungen der Eingriffsregelung hinaus: Zum einen bezieht sie sich nicht nur auf Pläne und Projekte innerhalb eines Schutzgebiets, sondern auch außerhalb eines Schutzgebiets und hier auch auf das Zusammenwirken von mehreren Plänen. Zum anderen umfaßt die FFH-RL anders als das BNatSchG stoffliche Einwirkungen auf Schutzgebiete und fordert zudem eine Verträglichkeitsprüfung in jedem Fall einer Beeinträchtigung (Fiesahn 1996: 29ff.). Die FFH-RL und VS-RL schränken auch den planerischen Gestaltungsspielraum der Kommunen im Fall von FFH- und Vogelschutzgebieten ein: Ergibt die Verträglichkeitsprüfung eine unerhebliche Beeinträchtigung, besteht eine Gleichrangigkeit in der Abwägung. Ergibt sich dagegen eine erhebliche Beeinträchtigung, darf der Plan nur aus zwingenden Gründen des allgemeinen Interesses und beim Fehlen von Alternativen durchgeführt werden (Düppenbecker u.a. 1999: 178; Schink 1998: 44ff.). Durch die Umsetzung der Vorgaben der FFH-RL wird das Naturschutzrecht in Deutschland also qualitativ verbessert.

4 Politikformulierung und – Entscheidung 1994 bis 1998

4.1 Bundestagswahl 1994 und Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU/FDP

Die Wahl zum 13. Deutschen Bundestag am 16. Oktober 1994 erbrachte eine Neuauflage der amtierenden Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP. Am 11. November 1994 beschlossen CDU/CSU und FDP ihre Koalitionsvereinbarung. Das Thema Naturschutz wurde hier nur am Rande und mit Bezug auf die Anpassung an das europäische Recht erwähnt:

Das Naturschutzrecht wird fortentwickelt und dabei den europäischen Regelungen angepaßt. National wie international ist die Landschaftspflege eine wichtige Aufgabe zur Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen. Dabei wird die grenzübergreifende Zusammenarbeit in Europa immer wichtiger. Das nationale Naturschutzrecht muß diesem größerem Rahmen entsprechend angepaßt werden. Dabei gilt es auch, die Rolle der Landwirtschaft bei der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen entsprechend zu beachten. (CDU/CSU/FDP 1994: 71).

Daß Naturschutzmaßnahmen nicht zu Lasten der Landwirtschaft durchgeführt werden sollten, wurde im Kapitel "Landwirtschaft" klar verdeutlicht: Dort wurden die Stärkung des Vertragsnaturschutzes und die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Ausgleichszahlungen im Fall von Ertragsausfällen aufgrund von Naturschutzmaßnahmen konkret festgehalten (CDU/CSU 1994: 41). Uneins waren sich die Koalitionspartner in der Frage der Einführung einer bundesweiten Verbandsklage: Während die FDP diese befürwortete, wurde sie von CDU/CSU strikt abgelehnt (CDU 1994: 27ff.; FDP 1994: 14).¹⁵

4.2 Die Gesetzentwürfe von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Bundesregierung – Juli 1995 bis Dezember 1996

4.2.1 Der Gesetzentwurf der SPD – Juli 1995

Als erster der politisch-administrativen Akteure ergriff die SPD-Bundestagsfraktion die Initiative und legte am 3. Juli 1995 einen Gesetzentwurf vor (SPD 1995). In seiner Grundkonzeption entsprach dieser den skizzierten naturschutzfachlichen Forderungen an eine Novellierung des BNatSchG: Als Kernpunkte beinhaltete der Entwurf die Errichtung eines Biotopverbundsystems auf 10 Prozent der Landesfläche, die Aufwertung der Landschaftsplanung und Eingriffsregelung, die Verpflichtung der Landwirtschaft auf naturverträglichere Bewirtschaftungsformen und die Einführung einer Verbandsklage.

4.2.2 Der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Grünen – Dezember 1995

Als zweiter Akteur brachte die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen am 5. Dezember 1995 einen Gesetzentwurf zur Änderung des BNatSchG in den Bundestag ein. Von der grundsätzlichen Konzeption glich dieser dem Entwurf der SPD-Fraktion, ging aber in vielen Detailfragen weit über diesen hinaus: Die Landschaftsplanung sollte fortan als querschnittsorientierte Leitplanung für alle Fachplanungen verbindlich sein, alle Eingriffe in Natur und Landschaft sollten nur noch im Einvernehmen mit der Naturschutzbehörde genehmigt werden und die Landwirtschaft auf eine weitreichende ökologische Neuorientierung verpflichtet werden. Ebenso wurde die Schaffung eines Biotopverbundsystems auf 15 Prozent der Landesfläche und die Einführung der Verbandsklage gefordert (Bündnis 90/Die Grünen 1995).

¹⁵ SPD und Bündnis 90/Die Grünen hatten sich in ihren Wahlprogrammen für eine grundlegende Novellierung des BNatSchG ausgesprochen. Die Hauptpunkte betrafen die Errichtung eines Biotopverbundsystems auf 10-15 Prozent der Fläche, die Ökologisierung der Landwirtschaft, die Stärkung von Boden- und Gewässerschutz und die Einführung einer bundesweiten Verbandsklage (SPD 1994: 32; Bündnis 90/Die Grünen 1994: 26ff.). Auch die PDS hatte sich für einen aktiven Naturschutz ausgesprochen, ohne allerdings Einzelpunkte hinsichtlich einer Novellierung des BNatSchG zu nennen (PDS 1994: 11 und 18).

Abb. 1: Kernpunkte des Gesetzentwurfs der SPD-Fraktion

- **Ziele des BNatSchG:** Schutz von Natur und Landschaft um ihrer selbst willen; Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes; Aufnahme des Schutzes von Boden, Wasser, Luft sowie Klima; Streichung der Abwägungsklausel und der Landwirtschaftsklausel.
- **Grundsätze des BNatSchG:** Verpflichtung, alle Naturgüter, Tier- und Pflanzenarten und ihre Lebensgemeinschaften sowie die Ökosysteme und Boden, Wasser, Luft und Klima zu schützen, sparsam zu nutzen und Beeinträchtigungen zu unterlassen bzw. auszugleichen; Gebot der Minimierung des Flächenverbrauchs und der Renaturierung von ungenutzten Flächen; Erhalt von natürlichen Flächen im städtischen Bereich und Schutz von Natur und Landschaft als Erlebnis- und Erholungsraum des Menschen; Verpflichtung der Länder, auf 10 Prozent der Landesfläche dem Naturschutz Vorrang einzuräumen und großflächige Biotopverbundsysteme zu schaffen.
- **Naturschutz-Landwirtschaft:** Streichung der Landwirtschaftsklauseln - Kriterien einer umweltschonenden und naturverträglichen Land- und Forstwirtschaft wurden aber nicht genannt, sondern sollten dann erst erarbeitet werden.
- **Gebietsschutz:** Einführung der Kategorie Biosphärenreservat; Einführung des Umgebungsschutzes; Aufnahme des Entwicklungsprinzips für Naturschutzgebiete und Nationalparke; Erweiterung des Katalogs der zu schützenden Biotope.
- **Landschaftsplanung:** Aufnahme der Pflicht zur Berücksichtigung der Ergebnisse der Landschaftsplanung in den Fachplanungen und der Begründung von Abweichungen; Verpflichtung zur flächendeckenden Landschaftsplanung; Ausrichtung der Landschaftsplanung auf die Schaffung von Biotopverbundsystemen und Erarbeitung von bundesrechtlichen Mindestanforderungen.¹⁶
- **Eingriffsregelung:** Erweiterung auf den Schutz von Boden, Wasser und Luft sowie auf stoffliche Einwirkungen; Neukonzeption als eigenständiges Genehmigungsverfahren: Gravierende Eingriffe in Natur und Landschaft bedürfen der Genehmigung der Eingriffsbehörde im Einvernehmen mit der Naturschutzbehörde (außer Bebauungspläne); Zusammenfassung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen; Einführung von Effizienzkontrollen durch die Eingriffsbehörde im Benehmen mit der Naturschutzbehörde; Wegfall der Privilegierung der Land- und Forstwirtschaft.
- **Umsetzung der FFH-RL in nationales Recht:** Aufnahme eines eigenen Abschnittes zur Festlegung der Schutzgebiete und der zu schützenden Arten von gemeinschaftlichen Interesse, der Regeln der Verträglichkeitsprüfung und der Bestimmungen über die Unzulässigkeit von Projekten.
- **Verbandsmitwirkung:** Erweiterung der Verbandsmitwirkung auf die gesamte Landschaftsplanung, die Regionalplanung und Raumordnungsverfahren; Neufassung der Verbändeerkennung¹⁷; Einführung einer bundesweiten Verbandsklage (Klagerecht, wenn der Verband durch Verwaltungsakte in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird).

Quelle: SPD 1995; siehe auch Mehl 1996: 61 ff.

¹⁶ Künftig sollte die Landschaftsplanung eine konkrete Beurteilung des gegenwärtigen und zukünftigen Zustandes von Natur und Landschaft (Ist- und Sollzustand) in Form einer Situationsanalyse und Umweltqualitätszielen beinhalten, aus der dann Maßnahmen des Naturschutzes abgeleitet werden sollten.

¹⁷ Als Naturschutzverbände sollten nur noch Verbände anerkannt werden, deren Zweck in der dauerhaften und unmittelbaren Förderung des Naturschutzes besteht und die u.a. mindestens drei Jahre existieren.

Abb. 2: Kernpunkte des Gesetzentwurfs der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen

- **Ziele des BNatSchG:** Schutz der Natur um ihrer selbst willen; Schutz der Funktionsfähigkeit anstelle der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts; Schutz aller Arten, ihrer Lebensgemeinschaften und von Ökosystemen sowie von Boden, Wasser, Luft und Klima; Streichung der Abwägungsklausel und der Landwirtschaftsklausel.
- **Grundsätze des BNatSchG:** Verpflichtung, alle Naturgüter, Tier- und Pflanzenarten und ihre Lebensgemeinschaften sowie die Ökosysteme und Boden, Wasser, Luft und Klima zu schützen, sparsam zu nutzen und Beeinträchtigungen zu unterlassen bzw. auszugleichen; Gebot der Minimierung des Flächenverbrauchs, der Zerschneidung der Landschaft sowie des Schutzes naturnaher Elemente im städtischen Bereich; Schutz von Natur und Landschaft als Erlebnis und Erholungsraum des Menschen; Verpflichtung der Länder, 15 Prozent der Landesfläche als Vorrangflächen für den Naturschutz auszuweisen und großflächige Biotopverbundsysteme zu schaffen.
- **Naturschutz-Landwirtschaft:** Fortbestand der Landwirtschaftsklausel bei Definition einer naturverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft.¹⁸
- **Landschaftsplanung:** Neufassung als eigenständige, flächendeckende und querschnittsorientierte Fachplanung mit verbindlichen Vorgaben für alle raumbedeutsamen Planungen – Abweichungen hierfür bedürfen der Begründung und des Einvernehmens mit der Naturschutzbehörde; Festsetzung bundeseinheitlicher Inhalte und Einführung der neuen Planungsebene des Bundeslandschaftsprogramms zur Darstellung der bundesweiten Ziele und Erfordernisse des Naturschutzes.¹⁹
- **Eingriffsregelung:** Ausweitung auf Böden, Luft, Gewässer und Grundwasser und stoffliche Einwirkungen; Einführung eines Katalogs von Maßnahmen, die als Eingriffe gelten; Freistellung von Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft nur noch, wenn die Prinzipien der naturverträglichen Naturnutzung erfüllt sind; generelle Genehmigungspflicht aller Eingriffe und Kontrolle von Ausgleichsmaßnahmen im Einvernehmen mit der Naturschutzbehörde; Zusammenfassung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen; Konformität der Windenergie mit den Zielen des Naturschutzes.
- **Schutzgebiete:** Einführung der Kategorie Biosphärenpark, Aufnahme des Umgebungsschutzes und des Entwicklungsprinzips sowie des Prozeßschutzes; Einführung der Kategorie zeitlich befristete Schutzgebiete; Erweiterung des Katalogs zu schützender Biotop.
- **Umsetzung der FFH-RL in nationales Recht:** Aufnahme eines Extraabschnittes zur Festlegung der Schutzgebiete und der zu schützenden Arten von gemeinschaftlichen Interesse, der Regeln der Verträglichkeitsprüfung und der Bestimmungen über die Unzulässigkeit von Projekten.
- **Verbändemitwirkung:** Einführung der Verbandsklage (Klagerecht, wenn der Verband durch Verwaltungsakte in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird); Erweiterung der Verbändemitwirkung und Neuordnung der Verbändeanerkennung²⁰; Schaffung einer bundesrechtlichen Grundlage für vertragliche Vereinbarungen.

Quelle: Bündnis 90 / Die Grünen 1995; siehe auch: Höffken 1996: 65 ff.

¹⁸ Die Landwirtschaft sollte u.a. standortangepaßt, unter Sicherung der Bodenfruchtbarkeit, Grundwasser und Gewässer sowie standorttypischer genetischer Vielfalt und typischer naturnaher Landschaftselemente erfolgen und die Grundsätze des betriebsinternen Wirtschaftens mit Dünge- und Futtermitteln sowie der flächengebundenen und artgerechten Tierhaltung beachten. Die Forstwirtschaft sollte sich u.a. an vielfältigen Waldbeständen mit standorttypischen Arten orientieren, Kahlschläge und Eingriffe vermeiden, in ausreichendem Ausmaß Waldgebiete der Entwicklung überlassen und Alt- und Totholzanteile sichern sowie sich auf schonende Eingriffe und Betriebstechniken begrenzen. Für die Fischereiwirtschaft galt die Erhaltung der Wassergüte, der Lebensraumfunktionen und die Nicht-Verdrängung einheimischer durch gebietsfremde Arten.

¹⁹ Die Mindestanforderungen entsprachen den Vorgaben des SPD-Entwurfs.

²⁰ Die Mitwirkung von Verbänden wurde u.a. auf die gesamte Landschaftsplanung, Raumordnungsverfahren, die Befreiung von Ver- und Geboten in Schutzgebieten und die Planung von Verkehrswegen ausgeweitet. Eine Anerkennung für fünf Jahre sollten Verbände finden, welche u.a. dauernd und unmittelbar die Ziele des Naturschutzes fördern und drei Jahre bestehen. Die Verbandsklage sollte auch die Klagemöglichkeit auf die Überprüfung der Gültigkeit von Rechtsvorschriften (Normenkontrolle) beinhalten.

4.2.3 Die erste Lesung der Entwürfe im Bundestag – Dezember 1995

In der ersten Lesung der Entwürfe im Bundestag am 7. Dezember 1995 schoben sich Bundesregierung und Regierungsfractionen sowie Oppositionsfractionen gegenseitig die Verantwortung für die Misere des Naturschutzes zu. SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS kritisierten unisono die Naturschutzpolitik der Bundesregierung und forderten die Vorlage eines Referentenentwurfs. CDU/CSU und FDP konterten die Vorwürfe mit einer Doppelargumentation: Zum einen seien die vorgelegten Entwürfe nicht realisierbar, da sie direkte Vorschriften für die Länder beinhalten, die mit der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nicht vereinbar seien. Zum anderen bräuchte es zur Verbesserung der Naturschutzpolitik vor allem eine bessere Umsetzung in den Ländern und gerade hier wiesen die rot-grün regierten Bundesländer die schlechteste Bilanz auf. Die Entwürfe verfolgten den falschen Weg: Bürokratisch und diskriminierend gegenüber den legitimen Interessen wichtiger Nutzergruppen (BT-PP 13/77).

4.2.4 Der Gesetzentwurf der Bundesregierung – August 1996

In der Folgezeit äußerten nicht nur die Oppositionsparteien und die Naturschutzverbände Kritik an dem Ausbleiben eines Referentenentwurfs zur Novellierung des BNatSchG. Auch von Seiten des BDI und DIHT wurde eine Novellierung des BNatSchG zur Umsetzung der FFH-RL gefordert, um Planungssicherheit zu schaffen. Das Bundeskabinett beschloß aber erst am 26. August 1996 einen Referentenentwurf des BMU als Gesetzentwurf, der dann am 5. Dezember in den Bundestag eingebracht wurde (Bundesregierung 1996).

Im Mittelpunkt des Gesetzentwurfs, der zuvor Gegenstand heftiger Interessenauseinandersetzungen zwischen BMU und BML gewesen war, stand die Neuregelung des Verhältnisses von Landwirtschaft und Naturschutz gemäß der Prioritätensetzung der Koalitionsvereinbarung zugunsten der Land- und Forstwirtschaft. Zwar war die Landwirtschaftsklausel gestrichen worden, dafür aber in Rahmen der Eingriffsregelung die Regelung eingeführt worden, daß die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff gelten sollte, wenn die Regeln der sog. "Guten Fachlichen Praxis" beachtet würden. Verpflichtungen, die über die "Gute Fachliche Praxis" hinausgingen, sollten von den Ländern entschädigt werden.²¹ Zudem war ein Vorrang für Vertragsnaturschutzmaßnahmen gegenüber ordnungsrechtlichen Maßnahmen aufgenommen worden. Ferner wurde ein "Verfahrenssplitting" für die Landschaftsplanung, die Eingriffsregelung und die Verbändebeteiligung eingeführt: Bei bundesrechtlich vorgesehen Verfahren sollte künftig nach den Vorgaben des BNatSchG, nicht mehr nach den Ländergesetzen entschieden werden - eine Neuregelung, die für viel Ärger sorgen sollte. Die Landschaftsplanung wurde moderat gestärkt und die Eingriffsregelung den Vorgaben der FFH-RL angepaßt. Der Gebietsschutz erfuhr eine Aufwertung durch die Möglichkeit des Umgebungsschutzes. Das Instru-

²¹ Die "Gute Fachliche Praxis" ergibt sich aus den Bestimmungen der relevanten Fachgesetze und Verordnungen – z.B. Düngemittelgesetz, Düngeverordnung, Pflanzenschutzgesetz oder Tierschutzgesetz. Weiter sollten Grundsätze der "Guten Fachlichen Praxis" auch in dem Entwurf für das zeitgleich behandelte Bundesbodenschutzgesetz präzisiert werden. Die Kosten für die Ausgleichszahlungen wurden bei einem durchschnittlichen Ausgleichsbetrag von 350 DM pro Jahr für landwirtschaftlich genutzte und 50 DM pro Jahr für forstwirtschaftlich genutzte Flächen auf 20,4 Mio. DM im ersten Jahr, auf 40 Mio. DM im zehnten Jahr beziffert.

ment der Verbandsklage war nicht enthalten, obwohl sich die FDP dafür eingesetzt hatte. Der Natur wurde kein Schutz “um ihrer selbst“ zugesprochen und die Abwägungsklausel lediglich von § 1 in § 2 BNatSchG verschoben (Bundesregierung 1996).

Abb. 3: Kernpunkte des Gesetzentwurfs der Bundesregierung

- **Ziele des BNatSchG:** Keine materiellen Änderungen; Neuaufnahme des Schutzes der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter; Abschaffung der Abwägungsklausel und der Landwirtschaftsklausel.
- **Grundsätze des BNatSchG:** Wiederaufnahme der Abwägungsklausel; Schonende Nutzung von nicht erneuerbaren Naturgütern sowie Schutz von Klima, Luft, Böden, Grundwasser und Oberflächengewässer; Verpflichtung zur Schaffung von Biotopverbundsystemen (ohne quantitative Angabe); Renaturierung unbenötigter Flächen, Erhaltung von Naturflächen im besiedelten Bereich sowie Geringhaltung des Landschaftsverbrauchs; Sicherung der Landschaft als Erlebnis- und Erholungsraum; Berücksichtigung der besonderen Bedeutung der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft bei Maßnahmen des Naturschutzes.
- **Aufnahme des Vorrangs des Vertragsnaturschutzes:** Einführung der Soll-Verpflichtung für Behörden zu prüfen, ob Naturschutzmaßnahmen auch im Wege vertraglicher Vereinbarungen durchgeführt werden können und wenn ja, Vorrang gegenüber hoheitlichen Anordnungen.
- **Landschaftsplanung:** Verpflichtung, raumbedeutsame Ergebnisse der Landschaftsplanung in bundesrechtlichen Planungen/Verwaltungsverfahren unter Abwägung mit den Zielen der Raumordnung zu berücksichtigen; Aufnahme einer Begründungspflicht für abweichende Maßnahmen; Verpflichtung zur flächendeckenden Erstellung lediglich von Landschaftsrahmenplänen unter Berücksichtigung der Vorgaben der Raumordnung; Konkretisierung der Mindestanforderungen.²²
- **Eingriffsregelung:** Anpassung an die Vorgaben der Verträglichkeitsprüfung der FFH-RL (Verpflichtung zur Prüfung von Alternativen); Neuregelung der Freistellung der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft; Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist vorrangig auf Gebieten der öffentlichen Hand; Erweiterung der Eingriffsregelung nach FFH-Vorgaben auf Einwirkungen durch genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem BImSchG, den Schutz von Gewässern/Gewässerrandstreifen sowie die Aufstellung von Plänen nach Bundesfernstraßengesetz, -wasserstraßengesetz und -verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz.
- **Ausgleichspflicht für Land- und Forstwirtschaft:** Verpflichtung der Länder, Naturschutzmaßnahmen, die über die Regeln der Guten Fachlichen Praxis hinausgehen, finanziell auszugleichen.
- **Schutzgebiete:** Aufnahme der Schutzkategorie Biosphärenreservat; Aufnahme des Umgebungsschutzes; Umsetzung der FFH-Vorgaben; Ergänzung des Katalogs der zu schützenden Biotope.
- **Verbändemitwirkung:** Neufassung der Anerkennung von Vereinen²³, Beschränkung der Vereinsbeteiligung auf die Vorbereitung von artenschutzrechtlichen Verordnungen des BMU und auf bundesrechtlich vorgesehene Planfeststellungsverfahren sowie Beschränkung der Verbändemitwirkung auf Landesebene auf Planfeststellungsverfahren innerhalb eines Landes; Erweiterung der Vereinsmitwirkung in der Landschaftsplanung auf Pläne ohne Rechtsverbindlichkeit gegenüber dem Bürger, auf Wiederansiedelungsmaßnahmen und auf Befreiungen von Ge- und Verboten bei der Ausweisung von Biosphärenreservaten.

Quelle: Bundesregierung 1996; siehe auch: Glatzel 1996: 23 ff.

²² Auch hier sollten die Darstellung des Ist- und des Sollzustands von Natur und Landschaft sowie der Konflikte von Flächennutzungen anhand der Formulierung von Umweltqualitätszielen und die Ableitung von Maßnahmen aus der Differenz von Ist- und Sollzustand Mindestmaßstab aller Planungsebenen sein.

²³ Anstelle von Verbänden sprach der Entwurf von Vereinen. Vereine sollten in ihrer Tätigkeit dauernd, ideell und unmittelbar die Ziele des Naturschutzes fördern und mindestens drei Jahre bestehen.

4.2.5 Stellungnahmen der Interessenverbände, der Parteien und des Bundesrats – September bis Dezember 1996

Die Bundesregierung kam mit diesem Entwurf wesentlich den Interessen wichtiger Nutzergruppen, nur bedingt aber den Interessen des Naturschutzes entgegen und griff insbesondere mit den Vorschriften zu Ausgleichszahlungen und Verbändebeteiligung stark in den Kompetenzbereich der Länder ein.²⁴ Bereits bei der Vorstellung des Entwurfs räumte Umweltministerin *Merkel* ein, daß eine Zustimmung des Bundesrates, die aufgrund der detaillierten Verfahrensvorschriften notwendig war, nur sehr schwer zu erreichen sein werde. Der Entwurf der Bundesregierung erfuhr denn auch scharfe Kritik von Seiten der Naturschutzverbände, der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der PDS, die sich nur in ihrer Gewichtung unterschied. Tenor war, daß der Entwurf in keiner Weise den Anforderungen an eine Novellierung des BNatSchG entspreche, wie sie seit Jahren diskutiert würden, und insgesamt eine Verschlechterung für den Naturschutz darstelle (DNR 1996; SPD 1996; Experteninterviews).

Die Neuregelung des Verhältnisses von Naturschutz und Land- und Forstwirtschaft wurde abgelehnt, da dadurch rund 80 Prozent der Gesamtfläche von den Belangen des Naturschutzes ausgenommen würden. Verstärkt werde dies durch die Regelung, daß Ausgleichsmaßnahmen vorrangig und innerhalb einer bestimmten Frist auf Flächen der öffentlichen Hand stattfinden sollten. Die geplanten Ausgleichszahlungen seien nichts weiter als eine versteckte Subvention der Land- und Forstwirtschaft aus Naturschutzmitteln, da die Definition der Regeln der “Guten Fachlichen Praxis“ aus Naturschutzsicht völlig unzureichend sei.²⁵ Naturschutzpolitisch sei der Vorrang des Vertragsnaturschutzes unsinnig, da in vielen Fällen ordnungsrechtliche Maßnahmen gebraucht würden. Bei der Landschaftsplanung fehle die Verbindlichkeit und die Ausrichtung auf die Schaffung von Biotopverbundsystemen, bei der Eingriffsregelung die Ausweitung auf stoffliche Einwirkungen von außen, auf alle Eingriffe und die Einvernehmensregelung mit der Naturschutzbehörde. Ebenso sei es bedauerlich, daß Natur und Landschaft nach wie vor nur als Lebensgrundlage des Menschen geschützt werden sollten und die Verpflichtung der Länder, 10-15 Prozent ihrer Fläche als Vorrangflächen in großflächigen Biotopverbundsystemen auszuweisen, fehle. Mit die heftigste Kritik erfuhren die Bestimmungen zur Verbändebeteiligung: Nicht nur sei die Verbandsklage nicht enthalten, zudem würden die Mitwirkungsmöglichkeiten für Naturschutzverbände auf Bundes- und Landesebene stark beschränkt (DNR 1996; Röscheisen 1996: 69ff.; Harthun 1997; Experteninterviews).

Mit einer ähnlichen Argumentation lehnte der Bundesrat am 8. November 1996 mit der Mehrheit der von SPD sowie von SPD und Bündnis 90/Die Grünen regierten Bundesländer den Entwurf

²⁴ Die Arbeiten an dem Referentenentwurf hatten ca. im Sommer 1995 im BMU begonnen und wurden dann ausführlich mit Sachverständigen und Verbänden beraten, wobei die Naturschutzverbände nach eigenen Angaben nur bedingt beteiligt wurden. Erste Eckpunkte kursierten bereits im Winter 1995, ein erster Textentwurf wurde im Frühjahr 1996 verschickt (Quelle: Experteninterviews).

²⁵ Die angeführten Fachgesetze hätten in der Vergangenheit die Naturzerstörung nicht verhindert. Zudem bezögen sich die angekündigten Grundsätze der “Guten Fachlichen Praxis“ im Bundesbodenschutzgesetz nur auf den Schutz von Böden, nicht auf den Schutz von Natur und Landschaft.

der Bundesregierung ab: In vielen Punkten beinhalte der Entwurf Verschlechterungen wie die Pflicht zu Ausgleichszahlungen für Nutzungsbeschränkungen, die über die Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 GG nicht hinausgingen, da sie einzelne Betriebe in ihrer Existenz nicht gefährdeten. Zudem würden hier Länderkompetenzen beschnitten, ebenso im Fall eines Vorrangs des Vertragsnaturschutzes, der weder finanz- noch naturschutzpolitisch sinnvoll sei. Die Einschränkung von Beteiligungsverfahren der Verbände und das "Verfahrenssplitting" wurden als verfassungsrechtlich bedenklich bewertet: Es sei den Ländern vorzubehalten, wie die Verfahrensbeteiligung der Verbände geregelt werde. Diese Position wurde von allen Ländern geteilt (Bundesrat 1996; BR-PP 704/96).

Die Ablehnung des Entwurfs stieß auf Kritik von CDU/CSU und FDP: Mit ihrer Mehrheit hätte die SPD im Umweltausschuß keine Diskussion zugelassen. Von Seiten der SPD hieß es dagegen, daß der Entwurf den Interessen der Länder nicht gerecht werde und abzulehnen sei (BR-PP 704/96).²⁶ Dagegen wurde ein Gesetzentwurf Schleswig-Holsteins zur Teilnovellierung des BNatSchG, welcher die Umsetzung der FFH-RL beinhaltete, von der rot-grünen Mehrheit als Gesetzentwurf des Bundesrates durchgesetzt. Schleswig-Holstein begründete den Entwurf mit der Notwendigkeit einer Umsetzung der FFH-RL, da die Frist hierfür schon lange abgelaufen sei (BR-PP 704/96; Bundesrat 1996a).

4.2.6 Gegenäußerung der Bundesregierung, der Regierungsfractionen und des DBV – Dezember 1996

Die Bundesregierung wies per Kabinettsbeschluß vom 4. Dezember 1996 die Ablehnung des Bundesrates zurück und beschloß, den Entwurf unverändert in den Bundestag einzubringen. Der Ausgleich wirtschaftlicher Belastungen von Land- und Forstwirten sei nicht als Subvention anzusehen, sondern als notwendige Regelung, um die Akzeptanz des Naturschutzes in der ländlichen Bevölkerung zu erhöhen – wenn einer Bevölkerungsgruppe Sonderregelungen im Interesse der Allgemeinheit auferlegt würden, müsse die Gesamtheit dafür auch einstehen. Viele der geäußerten Erwartungen an ein novelliertes BNatSchG ließen sich nur durch die Länder selbst einlösen, da die Rahmengesetzgebung des Bundes dies nicht zulasse. Die Grenzen der Rahmengesetzgebung beachte der Gesetzentwurf auch bei den kritisierten Regelungen zur Begründung einer Bundeskompetenz bei bundesrechtlich vorgesehen Verfahren.²⁷ Ebenso würden die Beteiligungsmöglichkeiten der Verbände nicht eingeschränkt, sondern z.B. auf die gesamte Landschaftsplanung ausgedehnt (Bundesregierung 1996).

²⁶ Allerdings war die Ablehnung in erster Linie finanz-, nicht naturschutzpolitisch begründet. Die Empfehlungen des Umweltausschusses, die Aufnahme einer Pflicht zur Ausweisung von Vorrangflächen auf 10 Prozent der Länderfläche, einer naturschutzfachlichen Definition einer umweltgerechten Landwirtschaft und der Verbandsklage zu fordern, fanden keine Mehrheit, sondern nur die Forderung, die Ausgleichsregelung abzuschaffen und die Verfahrensbeteiligung den Ländern zu überlassen (BR-PP 704/96).

²⁷ Hierbei würde die Kompetenz und Zuständigkeit der Bundesländer für den Naturschutz nicht ausgehöhlt, da es sich nicht um Verfahrensregelungen mit Schwerpunkt im Naturschutzrecht handele, sondern um Rechtsbereiche, in denen der Bundesgesetzgeber aufgrund der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung zum Erlaß unmittelbar geltender Vorschriften befugt sei (Verkehrspolitik, Infrastrukturpolitik).

Die Fraktionen von CDU/CSU und FDP begrüßten den Entwurf: Dieser entspreche den Forderungen der Regierungsfractionen. Die FDP bedauerte, daß es nicht gelungen sei, eine Verbandsklage auf Bundesebene durchzusetzen. Umweltministerin *Merkel* kritisierte das Verhalten der SPD-geführten Bundesländer im Bundesrat als "Blockadepolitik", welcher sich die Naturschutzverbände nicht anschließen sollten (BMU 1996). Der DBV lehnte die Forderungen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Naturschutzverbänden ab: Der Schutz von Natur und Landschaft finde weitgehend auf Flächen der Land- und Forstwirtschaft statt. Wenn den Land- und Forstwirten von Seiten des Gesetzgebers weitergehende Umweltauflagen vorgeschrieben würden, müßten diese dafür auch entschädigt werden (Quelle: Experteninterviews).

4.3 Das parlamentarische Beratungsverfahren – Dezember 1996 bis Juli 1997

4.3.1 Erste Lesung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Dezember 1996

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde in erster Lesung am 12. Dezember 1996 behandelt, zugleich war dies die erste Lesung des Entwurfs des Bundesrates. Umweltministerin *Merkel* und Redner von CDU/CSU und FDP hoben unisono hervor, daß der Entwurf den Naturschutz stärke, da er die Kooperation von Naturschutz und Landwirtschaft fördere. Die Gesetzentwürfe der Opposition seien dagegen realitätsfremd, bevorzugten staatlichen Bürokratismus und bevormundeten die Landwirtschaft. SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS bekräftigten dagegen ihre Ablehnung des Entwurfs: Dieser bedeute einen Rückschlag für den Naturschutz einerseits, eine Mißachtung der verfassungsrechtlichen Kompetenzteilung von Bund und Ländern andererseits. Gleichzeitig betonten aber alle Redner die Bereitschaft zu Verhandlungen: Ein Scheitern der Novellierung wie in den Legislaturperioden zuvor dürfe nicht geschehen – auch weil die FFH-RL umgesetzt werden müßte (BT-PP 13/148).

4.3.2 Die Beratung der Gesetzentwürfe in den Ausschüssen – Januar bis Mai 1997

Nach einer öffentlichen Anhörung am 27. Januar 1997, die keine nennenswerten neuen Impulse für die Diskussion gab, wurden die Gesetzentwürfe im federführenden Umweltausschuß am 26. Februar und darauf am 14. Mai 1997 beraten. Mit der Stimmenmehrheit von CDU/CSU und FDP faßte der Umweltausschuß dann die Empfehlung, dem Gesetzentwurf in der vom Ausschuß vorgeschlagenen geänderten Form zuzustimmen und die Entwürfe von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und des Bundesrates abzulehnen (Bundestag 1997).

CDU/CSU und FDP hatten mehrere Änderungsanträge vorgelegt, mit denen der Opposition und den SPD-geführten Ländern ein Entgegenkommen signalisiert werden sollte. Dies betraf die Aufnahme des Schutzes der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und die Abmilderung des Vorrangs des Vertragsnaturschutzes: Dieser sollte nur dann einen Vorrang gegenüber ordnungsrechtlichen Maßnahmen haben, wenn er dem gleichen Zweck diene und nicht zu zeitlichen Verzögerungen führte. Ebenso sollte auf das "Verfahrenssplitting" verzichtet werden. Allerdings wurde auch den Wünschen der Sportverbände entsprochen, daß Sportvereine als Naturschutzvereine Anerkennung finden sollten, wenn sie eine naturverträgliche Erholung förderten (wobei das

Wort „naturverträglich“ erst im letzten Moment nach Protesten der Naturschutzverbände aufgenommen wurde). Ferner wurde auf Druck des Landwirtschaftsausschusses eine Pflichtbestimmung für die Länder eingefügt, sich bei der Ausweisung von Schutzgebieten mit allen relevanten Bundesministerien, nicht nur dem BMU, abzustimmen und wurde die Landwirtschaftsklausel in der Eingriffsregelung konkretisiert (Bundestag 1997).²⁸

Abb. 4: Die wichtigsten Änderungen des Gesetzentwurfs der Bundesregierung in den Ausschlußberatungen

- **Ziele des BNatSchG:** Ersatz der Zielbestimmung „Schutz der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes“ durch „Schutz der Funktionsfähigkeit“.
- **Vertragsnaturschutz:** Vorrang gegenüber hoheitlichen Maßnahmen, wenn Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes dem gleichen Zweck dienen und nicht zu einer Verzögerung führen.
- **Landschaftsplanung:** Die Länder bestimmen, wie die Inhalte der Landschaftsplanung in Planungen und Verwaltungsverfahren berücksichtigt werden.
- **Eingriffsregelung:** Konkretisierung der Guten Fachlichen Praxis unter Hinweis auf das Fachrecht der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft; Neuaufnahme der Regelung, daß die Wiederaufnahme einer Bodennutzung, die aufgrund von vertraglichen Vereinbarungen unterbrochen war, nicht als Eingriff gilt (damit sollte ein Anreiz für Vertragsnaturschutz geschaffen werden), Streichung der Frist für Ausgleichsmaßnahmen; Aufgabe des Verfahrenssplittings bei der Verbändebeteiligung: Die Länder regeln die Beteiligung von Verbänden, soweit dem Bundesrecht nicht entgegensteht.
- **Schutzgebiete:** Aufnahme der Verpflichtung der Länder, bei der Ausweisung von Nationalparks, Biosphärenreservaten und FFH-Schutzgebieten das Benehmen mit allen betroffenen Bundesministerien herzustellen.
- **Verbändemitwirkung:** Neuaufnahme der Bestimmung, daß Vereine, die eine den Zielen des BNatSchG entsprechende Nutzung von Natur und Landschaft, insbesondere zu Zwecken der natur- und landschaftsverträglichen Erholung, fördern, als Verein nach dem BNatSchG anerkannt werden können.
- **Ausgleichszahlungen:** Ausgleichszahlungen sollten nur noch für Maßnahmen geleistet werden, die nach dem 2. Oktober 1990 erlassen wurden; Einfügung des Passus, daß sich die Gute Fachliche Praxis aus den geltenden Vorschriften der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ergibt.

Quelle: Bundestag 1997

4.3.3 Zweite und Dritte Lesung der Gesetzentwürfe im Bundestag und Verabschiedung des Regierungsentwurfs – Juni 1997

Die Gesetzentwürfe von Bundesregierung und Opposition wurden am 5. Juni 1997 in zweiter und dritter Lesung beraten. CDU/CSU und FDP lehnten die Entwürfe von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und des Bundesrats ab. Mit der Mehrheit der Koalition wurde der Gesetzentwurf der Bundesregierung gegen die Stimmen der Opposition verabschiedet (BT-PP 13/178).

²⁸ Bislang hatte es geheißsen, daß die der „Guten Fachlichen Praxis“ entsprechende land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung den Zielen des BNatSchG nicht entgegen stände und daher nicht als Eingriff zu betrachten sei. Allerdings gibt es keine explizit definierte „Gute Fachliche Praxis“ für die Forstwirtschaft, d.h. sie hätte im BNatSchG definiert werden müssen. Da dies nicht gewünscht wurde, wurde die Konkretisierung im BNatSchG eingefügt, daß die „Gute Fachliche Praxis“ der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung den Vorschriften des Rechts der Land- und Forstwirtschaft, Binnenfischerei und Jagd entspricht.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS zeigten sich enttäuscht von den Ausschlußberatungen: Von Seiten der Regierungsfractionen habe kein Wille bestanden, Verbesserungen an dem Gesetzentwurf vorzunehmen. Naturschutz bleibe auf einzelne Schutzgebiete beschränkt und der Land- und Forstwirtschaft würde ein "Freibrief" für jede Form der Bewirtschaftung ausgestellt. Der Vorrang des Vertragsnaturschutzes würde zu einem "Naturschutz nach Kassenlage" führen. CDU/CSU und FDP sowie BMU blieben ebenso ihrer Linie treu, der Opposition Verweigerungspolitik vorzuwerfen: Ein Naturschutz, der nicht die Zusammenarbeit mit allen Naturnutzern suche, sei zum Scheitern verurteilt. Naturschutz falle in die Kompetenz der Länder – also hätten diese auch den Vollzug und die Kosten hierfür zu erbringen. SPD und Grüne sollten ihre Blockadehaltung im Bundesrat aufzugeben (BT-PP 13/178). Während der DBV das Gesetz begrüßte, lehnten es die Naturschutzverbände komplett ab: Der Naturschutz würde ins Abseits gedrängt und Nutzergruppen wie Land- und Forstwirtschaft oder Sportvereine über alle Maße hinaus privilegiert. Die Länder wurden aufgerufen, das Gesetz abzulehnen und nicht den Vermittlungsausschuß anzurufen (DNR 1997; NABU 1997).

4.3.4 Vorlage eines neuen Gesetzentwurfs durch das Land Schleswig-Holstein, Ablehnung des neuen Gesetzes durch den Bundesrat und Anrufung des Vermittlungsausschusses durch die Bundesregierung – Juli 1997

Am 20. Juni 1997 brachte das Land Schleswig-Holstein erneut einen Gesetzentwurf zur Novellierung des BNatSchG in den Bundesrat ein, der nun eine vollständige Novellierung anstrebte (Schleswig-Holstein 1997). Der Gesetzentwurf war im Vorab unter den SPD-Bundesländern in Bezug auf wesentliche Länderinteressen abgestimmt worden. Die Vorlage orientierte sich daher strikt an dem Art. 75 Abs. 2 GG und enthielt reine Rahmenregelungen für umstrittene Punkte wie Ausgleichszahlungen, Vertragsnaturschutzmaßnahmen oder die Regelung der Verbändebeeteiligung: Die konkrete Ausgestaltung sollte hier bei den Ländern verbleiben. In vielen Punkten (etwa Verhältnis Naturschutz-Landwirtschaft) wurde versucht, Kompromisse zwischen den einzelnen anderen Entwürfen zu finden. Der Entwurf wurde von den Naturschutzverbänden als Grundlage für eine neue Gesetzinitiative unterstützt.

Das vom Bundestag beschlossene Gesetz wurde am 13. Juni 1997 an den Bundesrat übersandt und dort in den Ausschüssen beraten. Der Bundesrat folgte der Beschlußempfehlung des Umweltausschusses und lehnte in seiner Sitzung am 4. Juli 1997 das Gesetz mit der Mehrheit der SPD-geführten Bundesländer ab (BR-PP 714/97). Die Anträge Bayerns und Baden-Württembergs, den Vermittlungsausschuß anzurufen und dort auf der Grundlage des Regierungsentwurfs und des Entwurfs von Schleswig-Holsteins nachzuverhandeln, wurden ebenfalls mit SPD-Mehrheit abgewiesen (BR-PP 714/97). Die Ablehnung des Gesetzes stieß auf einhellige Kritik von Seiten der Bundesregierung, der CDU/CSU und FDP sowie des DBV. Die Bundesregierung rief am 21. Juli 1997 den Vermittlungsausschuß an (Bundestag 1997a).

Abb. 5: Kernpunkte des zweiten Gesetzentwurfes des Landes Schleswig-Holsteins

- **Ziele des BNatSchG:** Schutz der Natur um ihrer selbst willen; Schutz der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes; Neuaufnahme des Schutzes der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter; Wegfall der Abwägungsklausel und der Landwirtschaftsklausel.
- **Grundsätze des BNatSchG:** Erhalt der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes, Vermeidung von Beeinträchtigungen von Böden, Luft, Klima, Gewässern; Ausweisung von Biotopverbundsystemen auf 10 Prozent der Landesfläche der Bundesländer; Geringhaltung von Landschaftszerschneidung und Flächenverbrauch sowie Renaturierung nicht mehr benötigter Flächen; Schutz der Landschaft als Erlebnis- und Erholungsraum des Menschen; Berücksichtigung der besonderen Bedeutung von Land- und Forstwirtschaft bei der Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft.
- **Vertragsnaturschutz:** Sollpflicht für Behörden zu prüfen, ob der Schutzzweck auch durch vertragliche Vereinbarungen erreicht werden kann; Sonstige Befugnisse bleiben hiervon unberührt.
- **Landschaftsplanung:** Pflicht zur flächendeckenden und verbindlichen Landschaftsplanung; Begründungspflicht von Abweichungen; Berücksichtigungspflicht der raumbedeutsamen Erfordernisse unter Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Erfordernissen in der Raumordnung.
- **Eingriffsregelung:** Beibehaltung der Landwirtschaftsklausel bei gleichzeitiger Verknüpfung mit definierten Grundsätzen einer "Guten Fachlichen Praxis"²⁹; Regelung von Ausgleichszahlungen durch die Länder; Aufnahme der Regelung, daß die Wiederaufnahme einer Bodennutzung, die aufgrund von vertraglichen Vereinbarungen unterbrochen war, nicht als Eingriff gilt; Vorrang für die Vermeidung von Eingriffen, Regelung des Verfahrens und der Verbändebeteiligung durch die Länder; Ausdehnung auf den Schutz von Gewässern und Gewässerrandstreifen.
- **Schutzgebiete:** Aufnahme der Kategorie Biosphärenreservat; Aufnahme des Umgebungs- und Prozeßschutzes sowie des Entwicklungsprinzips bei der Ausweisung von Nationalparks.
- **Umsetzung der FFH-RL:** Festlegung der Schutzgebiete und der zu schützenden Arten, der Regeln der Verträglichkeitsprüfung und der Bestimmungen über die Unzulässigkeit von Projekten.
- **Mitwirkung von Vereinen:** Erweiterung der Verbändebeteiligung - Beteiligungsvorschriften anderer Rechtsvorschriften bleiben hiervon unberührt³⁰; Neufassung der Verbändeanerkennung (u.a. Idee und vorwiegende Förderung des Naturschutzes, Tätigkeitsgebiet eines Landes, Bestehen seit drei Jahren); Einführung einer bundesweiten Verbandsklage (Klagerecht, wenn der Verein durch Verwaltungsakte in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich berührt wird).

Quelle: Schleswig-Holstein 1997

²⁹ Die Landwirtschaft sollte den Boden unter Berücksichtigung der Witterung standortangepaßt bearbeiten, Bodenerosionen vermeiden und die biologische Aktivität des Bodens erhalten oder steigern sowie die naturbetonten Strukturelemente der Feldflur erhalten. Forstwirtschaftliche Nutzung sollte eine nachhaltige Holzproduktion verfolgen und den Wald standortgerecht als vielfältiges Ökosystem, als Lebensraum für die Arten und als Erholungsraum für den Menschen sichern. Die fischereiwirtschaftliche Nutzung sollte die Gewässergüte nicht beeinträchtigen und die Funktion der Gewässer als Lebensraum der Arten sichern.

³⁰ Diese wurde u.a. erweitert auf alle Verordnungen und andere im Rang unter Gesetz stehende Rechtsvorschriften des Naturschutzes, auf die gesamte Landschaftsplanung, auf Wiederansiedlungsprogramme, auf Befreiungen von Ver- und Geboten bei Schutzgebietsausweisungen, auf Planfeststellungsverfahren oder Verfahren zur Plan genehmigung über Vorhaben mit Eingriffswirkung.

4.4 Vermittlungsverfahren und Verabschiedung des “Zweiten Gesetzes zur Änderung des BNatSchG” – Juli 1997 bis März 1998

4.4.1 Verurteilung durch den EUGH und Verhandlungen im Vermittlungsausschuß – Juli bis Dezember 1997

Die Kommission beschloß am 9. Juli 1997, beim EUGH eine Klage gegen Deutschland wegen Nichtumsetzung der FFH-RL in nationales Recht und Nicht-Vorlage einer nationalen Gebietsliste einzureichen (Kom 1997).³¹ Der EUGH gab am 11. Dezember 1997 der Klage recht (EUGH 1997). In Reaktion hierauf forderte die Kommission die Bundesregierung auf, binnen eines Monats die Maßnahmen zu benennen, die getroffen worden seien, um die Richtlinie umzusetzen. Andernfalls werde die Kommission unter Benennung eines Zwangsgeldes, welches max. bis zu 1,5 Mio. DM pro Tag betragen könne, erneut den EUGH anrufen (Apfelbacher u.a. 1999).

Der Vermittlungsausschuß setzte am 11. September 1997 ohne große Erwartungen eine Arbeitsgruppe ein. Schon bei der ersten Sitzung am 25. September wurden die Vermittlungsgespräche über eine umfassende Novellierung des BNatSchG nach wenigen Stunden für gescheitert erklärt (Friedrich 1998; LFU 1997). Weil die Bundesregierung eine Verurteilung durch den EUGH unbedingt verhindern wollte, erhielt die Umsetzung der FFH-RL im Rahmen einer Teilnovellierung des BNatSchG nunmehr Priorität (BMU 1997). Im Dezember hatten sich CDU/CSU, BMU sowie SPD, Bündnis 90/Die Grünen und die SPD-regierten Bundesländer auf eine Kompromißvorlage geeinigt, die eine Umsetzung der FFH-RL ohne Ausgleichszahlungen vorsah. Hierfür sollte der § 19a-f neu in das BNatSchG eingefügt werden.³² Am 10. Dezember sollte hierüber die Beschlußfassung im Vermittlungsausschuß erfolgen. Derweil brach offener Streit zwischen Umweltministerin *Merkel*, die den Kompromiß befürwortete, und Landwirtschaftsminister *Borchert* und der FDP aus, die diesen ablehnten und auf Ausgleichszahlungen auch im Fall der FFH-RL bestanden (FR vom 6. Januar 1998). Die Sitzung wurde zunächst auf den 14. Januar 1998 vertagt. In der Sitzung am 14. Januar stimmten außer der FDP alle vertretenen Akteure dem Kompromißergebnis zu, weswegen allgemein von einer raschen Beschlußfassung ausgegangen wurde (Bundestag 1998).

4.4.2 Ablehnung des Vermittlungsergebnisses im Bundestag und erneute Anrufung des Vermittlungsausschusses – Januar bis Februar 1998

Die Einigung stieß indes auf den Widerstand der Agrarpolitiker der CDU/CSU, der FDP, des BML und des DBV. In Folge wurde vor allem vom DBV Druck auf die Parteispitzen von CDU/CSU ausgeübt, die Zustimmung zum Vermittlungsergebnis zu revidieren. Dieses Vorgehen

³¹ Aufgrund der Weigerung der meisten Bundesländer, Gebietslisten für potentielle FFH-Gebiete zu erstellen, bevor nicht der Rechtsstatus von FFH-Schutzgebieten durch die Umsetzung der FFH-RL geklärt sei, waren zu diesem Zeitpunkt erst 80 Gebiete nach Brüssel gemeldet worden (Ökoplan 1997: 14; DG XI 1997: 11).

³² Allgemein wird die Umsetzung der FFH-RL in diesem Vermittlungsergebnis als nicht ausreichend bezeichnet, da vor allem die Vorgaben der FFH-RL zum Verschlechterungsgebot, zur Verträglichkeitsprüfung und zum Verträglichkeitsgrundsatz verwässert wurden (siehe hierzu u.a. Gellermann 1998, Rödiger-Vorwerk 1998, Niederstadt 1998; Rengeling 1999; Wirths 2000; Apfelbacher u.a. 1998; Louis 1999).

war erfolgreich – am 28. Januar faßte die CDU/CSU-Führung den Beschluß, dem Ergebnis im Bundestag nicht zuzustimmen, was mit der Landtagswahl in Niedersachsen am 1. März zusammenhing, vor der jeder Streit mit den Bauern vermieden werden sollte (FR vom 29. Januar 1998). Damit waren Umweltministerin *Merkel*, aber auch Fraktionschef *Schäuble*, die sich für das Vermittlungsergebnis eingesetzt hatten, bloßgestellt, worüber koalitionsinterner Streit ausbrach: *Merkel* legte den Abgeordneten nahe, doch zuzustimmen, worauf die FDP mit der Drohung der Koalitionsfrage antwortete. Schließlich setzte Bundeskanzler *Kohl* die Ablehnung durch (Berliner Zeitung vom 5. Februar 1998). CDU/CSU und FDP lehnten am 5. Februar das Vermittlungsergebnis ab (BT-PP 13/216). Nun mußte der Bundesrat erneut über das am 5. Juni 1997 verabschiedete Gesetz beschließen. Diesmal stimmten alle Bundesländer geschlossen gegen das Gesetz (BR-PP 721/98). CDU/CSU und FDP setzten darauf am 12. Februar die erneute Anrufung des Vermittlungsausschusses durch (BT-PP 13/219).

4.4.3 Erneutes Vermittlungsverfahren und Beschluß des Zweiten Gesetzes zur Änderung des BNatSchG – Februar bis März 1998

Das zweite Vermittlungsverfahren brachte keine Änderungen an dem Vermittlungsergebnis: Der Vermittlungsausschuß verabschiedete am 2. März 1998 die gleiche Beschlußfassung wie am 14. Januar (Bundestag 1998a). Die Beratung und Verabschiedung sollte nun am 5. März im Bundestag erfolgen, doch am 4. März vollzog die CDU/CSU-Fraktion wieder eine Kehrwende: Mit knapper Mehrheit stimmte die Fraktion, diesmal vor dem Hintergrund der Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein, für eine zeitliche Verschiebung. SPD und Grüne sprachen von einem “Tollhaus“ und “wirrer Taktiererei“ (FR vom 5. März 1998). Endgültig wurde dann über das Vermittlungsergebnis am 26. März 1998 beschlossen. Bis auf drei CDU-Abgeordnete stimmten alle Abgeordneten zu. CDU/CSU und FDP stimmten allerdings nur zu, weil sie zeitgleich einen zustimmungsfreien Gesetzentwurf für eine Teilnovellierung des BNatSchG einbrachten, der erneut die gesetzliche Verankerung von Ausgleichszahlungen vorsah (BT-PP 13/224). Einen Tag später stimmte der Bundesrat dem Vermittlungsergebnis einstimmig zu (BR-PP 723/97). Das “Zweite Gesetz zur Änderung des BNatSchG“, mit dem die FFH-RL umgesetzt wurde, trat dann zum 9. Mai 1998 in Kraft, womit die angedrohte Klage der Kommission auf Zwangsgelder im letzten Moment abgewendet wurde (BG-Blatt 1998, S. 823; Kom 1999: 26).

4.5 Das “Dritte Gesetz zur Änderung des BNatSchG“ – März bis August 1998

4.5.1 Beratung und Verabschiedung des Gesetzentwurfs durch den Bundestag – März bis April 1998

Als sich schon in den Ausschußberatungen abzuzeichnen begann, daß eine Gesamtnovellierung des BNatSchG scheitern würde, waren in Koalitionskreisen Überlegungen angestellt worden, in einem gesonderten Verfahren einen Ausgleich für Nutzungsbeschränkungen der Land- und Forstwirtschaft zu verankern, der nicht der Zustimmung der Länder bedurfte. Der entsprechende Entwurf eines “Dritten Gesetzes zur Änderung des BNatSchG“ wurde dann von BMU, BML und

BMJ entworfen. Um das parlamentarische Beratungsverfahren abzukürzen, wurde die Gesetzesvorlage als Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP am 26. März 1998 in den Bundestag eingebracht – somit wurde die sechswöchige Frist zur Stellungnahme des Bundesrates umgangen (CDU/CSU/FDP 1998).

Das “Herzstück“ der Vorlage war die Verankerung einer Rahmenregelung bezüglich der Ausgleichszahlungen für Nutzungsbeschränkungen der Land- und Forstwirtschaft, wodurch das Gesetz nicht mehr zustimmungspflichtig war: Erreicht wurde dies dadurch, daß eine Verpflichtung zur Entschädigung von Nutzungsbeschränkungen zwar in das BNatSchG aufgenommen wurde, die konkrete Regelung aber an das Landesrecht verwiesen wurde.³³ Weiter beinhaltete der Entwurf die Einführung der Schutzgebietskategorie Biosphärenreservat und die Stärkung des Vertragsnaturschutzes, wobei der klare Vorrang allerdings zugunsten einer allgemeinen Prüfpflicht aufgegeben wurde, um den Rahmencharakter des Gesetzes zu erhalten.

Abb. 6: Der Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP

- **Ziele des BNatSchG:** Aufhebung der Landwirtschaftsklausel; Aufnahme der Bestimmung, daß die besondere Bedeutung der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur und Erholungslandschaft bei Maßnahmen des Naturschutzes zu berücksichtigen ist.
- **Vertragsnaturschutz:** Einfügung eines neuen § 3a: Sollpflicht für Länder, zu prüfen, ob der Zweck von Schutzmaßnahmen auch durch vertragliche Verpflichtungen erreicht werden kann.
- **Ausgleichsregelung:** Einfügung eines neuen § 3b: Die Länder gewähren einen angemessenen Ausgleich nach Maßgabe des Landesrechts für wirtschaftliche Nachteile aufgrund von Anforderungen, welche die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung über die Anforderungen der “Guten Fachlichen Praxis“ hinaus beschränken.
- **Eingriffsregelung:** Freistellung der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, soweit dabei die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes berücksichtigt werden; Klarstellung, daß die den Vorschriften des Rechts der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft sowie dem Bodenschutzgesetz entsprechende “Gute Fachlichen Praxis“ den Zielen/Grundsätzen des Naturschutzes nicht widerspricht und die Grenzen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums definiert, Regelung, daß die Wiederaufnahme einer Bodennutzung, die durch vertragliche Vereinbarungen unterbrochen war, nicht als Eingriff gilt.
- **Schutzgebiete:** Aufnahme der Schutzkategorie Biosphärenreservat.

Quelle: CDU/CSU/FDP 1998

Das parlamentarische Beratungsverfahren erfolgte im Schnelldurchgang. Die erste Lesung erfolgte zeitgleich zur Verabschiedung des “Zweiten Gesetzes zur Änderung des BNatSchG“, was auf Kritik von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, PDS und der Naturschutzverbände stieß: Den Ländern in ihrem Kompetenzbereich eine Regelung gegen ihren Willen und am Bundesrat vorbei aufzuerlegen, widerspreche den Grundsätzen des Föderalismus und sei rechtlich nicht haltbar. Der Gesetzentwurf diene nur der Befriedigung von Lobbyinteressen. CDU/CSU und FDP verteidigten dagegen den Entwurf als rechtlich zulässig, politisch legitim und von Nutzen für den Naturschutz, da der kooperative Aspekt deutlich gestärkt werde (BT-PP 13/224).

³³ Hierdurch werde nicht das Verwaltungsverfahren der Länder geregelt, so wurde argumentiert, sondern nur eine mittelbare Rahmenvorschrift vorgegeben, die nicht verwaltungsmäßig zu vollziehen, sondern zunächst der Umsetzung in Landesrecht bedürfe. Deshalb sei der Entwurf zustimmungsfrei (CDU/CSU/FDP 1998).

Die Behandlung im Umweltausschuß verlief ebenso im Schnellverfahren und ohne größere Beratung am 1. April und am 22. April 1998. Im Rahmen einer öffentlichen Anhörung am 20. April kritisierten die Naturschutzverbände den Entwurf als Gefährdung für den Naturschutz – auch für die Landwirtschaft habe das Verursacherprinzip und das Prinzip der Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu gelten. Der DBV verteidigte den Entwurf: Es ginge um eine Abgeltung der Leistungen, welche die Landwirte im Interesse der Allgemeinheit erbrächten. Der Umweltausschuß beschloß am 22. April 1998 mit der Mehrheit von CDU/CSU und FDP, den Entwurf nahezu unverändert zu lassen (Bundestag 1998a).³⁴ Am 24. April 1998 erfolgte schon die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfs. Gegen die Stimmen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS brachten CDU/CSU und FDP den Entwurf durch (BT-PP 13/231).

4.5.2 Stellungnahme des Bundesrates und Anrufung des Vermittlungsausschusses – Mai 1998

Das Gesetz wurde dem Bundesrat am 8. Mai 1998 zugesandt. Der Umwelt-, Finanz- und Rechtsausschuß stellten in ihren Empfehlungen vom 19. Mai fest, daß das Gesetz zustimmungspflichtig sei (Bundesrat 1998). In seiner Sitzung am 29. Mai 1998 folgte der Bundesrat dieser Empfehlung und rief den Vermittlungsausschuß an (Bundesrat 1998a). Von Seiten der CDU/CSU und FDP wurde dies zurückgewiesen: Die Notwendigkeit, in bestimmten Fällen einen Ausgleich zu gewährleisten, werde in fast allen Bundesländer anerkannt. Daß die beabsichtigte Rahmenregelung, die nur ein Mindestmaß an Einheitlichkeit sicherstelle, nun auf den Widerstand der Bundesländer stoße, sei unverständlich (BR-PP 726/98).³⁵

4.5.3 Vermittlungsverfahren und Beschluß des “Dritten Gesetzes zur Änderung des BNatSchG” – Juni bis August 1998

Der Vermittlungsausschuß stellte mit Mehrheit am 18. Juni 1998 fest, daß das Gesetz entgegen der Auffassung der Bundesregierung der Zustimmung durch die Länder bedürfe, und faßte den Beschluß, den Gesetzentwurf unter Aufhebung des Gesetzbeschlusses vom 24. April abzulehnen (Bundestag 1998a). Die Naturschutzverbände appellierten nun an BMU und an die Regierungsfractionen, das Gesetz „endgültig zu begraben“ (BUND/NABU 1998).

In der Sitzung des Bundestages am 24. Juni 1998 wiesen CU/CSU und FDP das Vermittlungsergebnis aber zurück (BT-PP 13/244). Damit mußte der Bundesrat erneut über das Gesetz vom 24. April 1998 befinden und beschloß am 10. Juli 1998 mit den Stimmen aller Länder gegen die Stimme Bayerns, dem Gesetz nicht zuzustimmen, verzichtete aber darauf, einen Einspruch ein-

³⁴ Nur in den Bestimmungen zum Biosphärenreservat wurde die Anforderung, daß diese Gebiete Teile natürlicher Landschaften zu berücksichtigen hätten, gestrichen. Ob das Gesetz tatsächlich nicht der Zustimmung des Bundesrates bedurfte, war umstritten (König 1998).

³⁵ Überschattet wurde dieser Streit von einem erneuten Vertragsverletzungsverfahren, welches die Kommission am 14. April 1998 beschlossen hatte: Wieder wurde Klage wegen Nicht-Vorlage der Gebietsliste, die bis zum 4. Juni 1995 hätte vorliegen müssen, eingereicht (Kom 1998). Eine vollständige Liste existierte zu diesem Zeitpunkt immer noch nicht. Mit Stand vom Januar 1998 waren erst 176 Gebiete mit z.T. unvollständigen Informationen nach Brüssel gemeldet worden (GD XI 1998: 10).

zulegen. Statt dessen verständigten sich die SPD-geführten Länder darauf, im Fall eines erneuten Wahlsieges der konservativ-liberalen Bundesregierung das Bundesverfassungsgericht anzurufen (Bundesrat 1998b). Das "Dritte Gesetz zur Änderung des BNatSchG" trat zum 29. August 1998 in Kraft (BG-Blatt 1998, S. 2481). Die FDP verbuchte das Gesetz als Erfolg ihrer Politik, da sie den Schutz der Eigentumsrechte gegen alle anderen Parteien durchgesetzt hätte (FDP 1998). Aber auch die CDU/CSU sprach davon, daß sie gegenüber der Land- und Forstwirtschaft "Wort gehalten" habe (CDU/CSU 1998). Der DBV begrüßte das Gesetz als „Durchbruch für den kooperativen Naturschutz“ (DBV 1998). Die Naturschutzverbände bezeichneten das Gesetz dagegen schlichtweg als katastrophal (Quelle: Experteninterviews).

5 Politikneuformulierung 1998 bis 2001

5.1 Bundestagswahl 1998 und Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag vom 27. September 1998 erbrachte einen Wechsel der Bundesregierung: Die alte Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP wurde durch eine neue Regierungskoalition bestehend aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen abgelöst. Am 17. Oktober beschlossen SPD und Bündnis 90/Die Grünen ihre Koalitionsvereinbarung, in der Eckpunkte für eine erneute Novellierung des BNatSchG genannt wurden:

Die neue Bundesregierung wird das Bundesnaturschutzgesetz mit dem Ziel überarbeiten, die Flächennutzung künftig natur-, umwelt- und landschaftsverträglich zu gestalten, ein großflächiges Biotopverbundsystem mit ca. 10 Prozent der Landesfläche zu schaffen, die Artenvielfalt zu schützen und die Verpflichtung zu einer flächendeckenden Landschaftsplanung aufzunehmen (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 1998: 19).

Weiter wurde angekündigt, im Rahmen der Zusammenführung des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch das Verbandsklagerecht für Umweltverbände einzuführen sowie den Vertragsnaturschutz und den ökologischen Landbau zu fördern (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 1998: 18 und 26). Die Ankündigung einer erneuten Novellierung des BNatSchG stieß auf die einhellige Zustimmung der Naturschutzverbände. Die PDS kündigte an, die Bemühungen um eine Novellierung kritisch und aufmerksam zu begleiten (Quelle: Experteninterviews). CDU/CSU und FDP kritisierten die Koalitionsvereinbarung dagegen: Angesichts der ablehnenden Haltung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zu den berechtigten Ausgleichszahlungen an die Land- und Forstwirtschaft sei zu befürchten, daß die Novellierung zu Lasten der Land- und Forstwirtschaft gehen würde und hier eine „Enteignung auf kaltem Weg“ (FDP) drohe (FDP 1998a; CDU/CSU 1998a). Auch der DBV sprach sich gegen eine erneute Novellierung aus - vielmehr müsse das Hauptaugenmerk darauf liegen, die Bestimmungen des "Dritten Gesetzes zur Novellierung des BNatSchG" rasch in den Ländern umzusetzen (DBV 1999).

5.2 Die Arbeiten an dem Gesetzentwurf der rot-grünen Bundesregierung – Oktober 1998 bis Februar 2001

5.2.1 Die Erarbeitung des Referentenentwurfs – Oktober 1998 bis Juni 2000

Nach BMU-interner Planung sollten zunächst der Ausstieg aus der Atomenergie und der Einstieg in die Ökologische Steuerreform als prioritäre Themen umgesetzt werden und danach andere wichtige Reformvorhaben wie u.a. die Novellierung des BNatSchG angegangen werden. Sowohl um die Ausgestaltung der Ökologischen Steuerreform wie über das Verfahren zur gesetzlichen Regelung zum Ausstieg aus der Atomenergie entbrannte indes nach kurzer Zeit heftiger Streit zwischen den beiden Regierungsparteien, so daß diese beiden Themen praktisch bis zum Sommer 1999 die Aufmerksamkeit der politischen Spitze des BMU beanspruchten. Dadurch kamen die Arbeiten an dem Vorhaben der Novellierung des BNatSchG zunächst nicht voran. Ernsthaft begonnen wurde mit der Ausarbeitung eines Referentenentwurfs daher erst ca. im Sommer 1999 (Quelle: Experteninterviews).

Bei der Erarbeitung des Referentenentwurfs orientierte sich das zuständige Referat im BMU eng an dem zweiten Gesetzentwurf Schleswig-Holsteins. Dabei galt die Vorgabe von Umweltminister *Trittin*, daß der Entwurf in einer zustimmungsfreien Fassung zu erarbeiten sei, um eine Blockade durch den Bundesrat zu vermeiden. Aus dem Problemen bei den Vorarbeiten zum Ausstieg aus der Atomenergie wurden Lehren gezogen: Der Entwurf wurde quasi unter Geheimhaltung geschrieben und regierungsintern sorgfältig abgestimmt, um eine schrittweise Disponierung des Entwurfs in der Öffentlichkeit zu vermeiden. Durch die langwierige ressortinterne Abstimmung verzögerte sich das Verfahren: *Trittin* hatte im Oktober 1999 die Vorlage eines Gesetzentwurfs für das Frühjahr 2000 angekündigt. Dieser Termin wurde dann auf aber Ende Mai 2000 verschoben. Ein Arbeitsentwurf wurde zwar im Frühjahr den Regierungsfractionen zugeleitet, die Vorlage des endgültigen Entwurfs ließ dagegen aber weiter auf sich warten (Quelle: Experteninterviews).

Die Verzögerung der Vorlage eines Referentenentwurfs erfuhr heftige Kritik von Seiten der Naturschutzverbände, aber auch in deutlicher Form vom SRU: Dieser rügte in seinem "Umweltgutachten 2000" vom 10. März 2000, durch die starke Betonung der Themen Atomausstieg und Ökologische Steuerreform seien andere wichtige Themen wie etwa die Naturschutzpolitik ins Abseits geraten (SRU 2000: 192). Die Kritik des SRU griff die Fraktion der PDS auf: Der Aufbruch in der Umweltpolitik sei zum Stillstand gekommen (BT-PP 14/93). NABU und BUND warfen der Bundesregierung ebenfalls mangelndes Engagement vor: Obwohl das BNatSchG dringend novelliert werden müßte, sei schon weit mehr als ein Jahr ergebnislos verstrichen. Die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen nannten die Kritik berechtigt und forderten die baldige Vorlage des Referentenentwurfs (SPD 2000; Bündnis 90/Die Grünen 2000). In ihrer Bilanz des ersten Regierungsjahres hatte auch die CDU/CSU Kritik geäußert: Im Naturschutz sei Stillstand eingetreten. Weder beim Flächenverbrauch noch beim Artensterben sei eine Trendwende zu beobachten, wobei diese Kritik aber vornehmlich darauf abzielte, *Trittin* als unfähigen

Minister hinzustellen (CDU 1999). Die FDP hatte ihre Position schon in einem Antrag im Bundestag vom 4. Juli 1999 deutlich zum Ausdruck gebracht: Danach sollte an der bestehenden Fassung des BNatSchG festgehalten werden (FDP 1999).

5.2.2 Die Vorstellung der Eckpunkte des Referentenentwurfs des BMU – Juni 2000

Am 7. Juni 2000 wurden dann die Eckpunkte des Referentenentwurfs auf dem 25. Deutschen Naturschutztag in Bamberg vorgestellt. Die Vorlage der endgültigen Fassung wurde aber wieder, diesmal auf Ende Juli, verschoben. Auf wesentliche Forderungen der naturschutzfachlichen Diskussion ist in dem Entwurf, allerdings nicht zur Gänze, zurückgegriffen worden. Insgesamt wird eine komplette Ablösung des alten BNatSchG bei Beibehaltung und Ergänzung bewährter Regelungen angestrebt.³⁶ Der Entwurf enthält keine zusätzlichen Verfahrensvorschriften, weswegen er als zustimmungsfrei angesehen wird: Die Vorschrift über Ausgleichszahlungen wird in eine Rahmenregelung umgewandelt, wonach die Länder eigene Regelungen zur Entschädigung von Nutzungsbeschränkungen der Land- und Forstwirtschaft erlassen. Die Schwelle hierfür wird durch eine naturschutzfachliche Neudefinition der “Guten Fachlichen Praxis“ angehoben. Der Vorrang des Vertragsnaturschutzes wird ergänzt durch die Bestimmung, daß die sonstigen Befugnisse der Behörden unberührt bleiben, womit Verzögerungen von ordnungsrechtlichen Maßnahmen durch aufwendige Prüfverfahren verhindert werden sollen. Weiter sind Regelungen zur Schaffung eines Biotopverbundsystems auf 10 Prozent der Landesfläche, zur flächendeckenden Verbindlichkeit der Landschaftsplanung, zur Ausweitung der Eingriffsregelung und zur Einführung einer Verbandsklage vorgesehen (Lütkes 2000; Experteninterviews).

³⁶ Da das Verfahren aktuell immer noch läuft, ist an dieser Stelle ein Wechsel des Tempus unumgänglich.

Abb. 7: Eckpunkte des Referentenentwurfs des BMU zur Novellierung des BNatSchG

- **Ziele des BNatSchG:** Aufnahme der Verantwortung für zukünftige Generationen (in Anlehnung an Art. 20 a GG); Aufnahme des Schutzes der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts; Sicherung des Erholungswerts von Natur und Landschaft.
- **Grundsätze des BNatSchG:** Neudefinition des Verhältnisses von Naturschutz und Sport- sowie Erholungsinteressen: Verpflichtung zur Bereitstellung von ausreichend Flächen für die Erholung vor allem im siedlungsnahen Bereich (natur- und landschaftsverträgliche sportliche Betätigungen gelten als Erholung); Regelung zur Schaffung eines bundesweiten Biotopverbundsystems (bestehende Schutzgebiete, geeignete Kernflächen und Verbindungsflächen) durch Sicherung von 10 Prozent der Landesfläche der Länder.
- **Naturschutz – Landwirtschaft:** Einführung einer Rahmenregelung zur Ausgleichsregelung: Die Länder führen eigene Nutzungsausfallregelungen ein; Aufnahme der Verpflichtung, bei Maßnahmen des Naturschutzes die besondere Bedeutung einer natur- und landschaftsverträglichen Land- und Forstwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft zu berücksichtigen; Definition von Grundsätzen der “Guten Fachlichen Praxis“, die von der Landwirtschaft neben den Anforderungen des Bundesbodenschutzgesetzes zu berücksichtigen sind.³⁷
- **Vertragsnaturschutz:** Prüfpflicht für die Behörden, ob der Schutzzweck auch durch vertragliche Vereinbarungen erreicht werden kann, wobei die sonstigen Befugnisse der Naturschutzbehörden nach dem BNatSchG davon unberührt bleiben.
- **Landschaftsplanung:** Verpflichtung zur flächendeckenden Landschaftsplanung (Ausnahmen nur für eng begrenzte Flächen im Geltungsbereich des Bebauungsplans); Aufwertung des Stellenwerts der Naturschutzbelange im Abwägungsprozeß; Ausrichtung auf die Schaffung von Biotopverbundflächen und auf die Sicherung von Natura 2000.
- **Eingriffsregelung:** Ausweitung auf Absenkungen des Grundwasserspiegels; Verstärkung des Gewichts der Belange des Naturschutzes im Abwägungsprozeß (Eingriffe sollen bei Gleichrangigkeit auch untersagt werden können); Zusammenfassung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen; Stärkung des Meeresnaturschutzes in der “Deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone“ (120 Seemeilen): Fortan ist die Eingriffsregelung bei Anlagen wie z.B. Windenergieparks anzuwenden.
- **Gebietsschutz:** Stärkung des Entwicklungsprinzips und Weiterentwicklung der Nationalparkregelung durch Absicherung des Prozeßschutzgedankens und des Entwicklungsprinzips, Einführung des Umgebungsschutzes und der Möglichkeit, Schutzgebiete in unterschiedlich geschützte Zonen zu gliedern; Einführung des Schutzes auf Zeit für Biotoptypen des § 20c.
- **Verbändemitwirkung:** Erweiterung der Mitwirkungsmöglichkeiten von Vereinen und Einführung der Verbandsklage (Klagen gegen Entscheidungen von Bundesbehörden (u.a. Plangenehmigungen, Errichtung von Deponien, Wasser- und Bundesfernstraßenbau, Bahnstreckenplanung). Voraussetzung ist die Mitwirkung der Verbände im vorangegangenen Verwaltungsverfahren).

Quelle: Lütkes 2000; Trittin 2000; Experteninterviews

³⁷ Die Grundsätze sind wie folgt definiert (Stand September 2000): a.) vermeidbare Beeinträchtigungen von auf der Betriebsfläche vorhandenen und an diese angrenzenden Biotopen sind zu unterlassen, b.) es sind die Bewirtschaftungsverfahren zu wählen, bei denen die natürliche Ausstattung der Nutzfläche (Boden, Wasser, Tiere und Pflanzen) nicht über das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrags erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt wird; c.) die natürliche Ertragsfähigkeit des Bodens ist zu erhalten; d.) ein Grünlandumbruch auf erosionsgefährdeten Hängen und in Überschwemmungsgebieten ist zu unterlassen, e.) die Tierhaltung ist in einem regional ausgewogenen Verhältnis zum Pflanzenbau zu halten und f.) es ist eine schlagspezifische Dokumentation über die Anwendung naturschutzrelevanter Bewirtschaftungsmaßnahmen, insbesondere von Pflanzenschutz- und Düngemitteln, zu führen (Trittin 2000; Lütkes 2000; Quelle: Experteninterviews).

5.2.3 Stellungnahme der Parteien und der Interessenverbände

Die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen unterstützen die Eckpunkte als großen Schritt hin zu einer Neuorientierung im Naturschutz, wie sie seit fünfzehn Jahren diskutiert werde: Dies gelte vor allem für die Neuregelung des Verhältnisses von Landwirtschaft und Naturschutz. Differenzen mit dem BMU bestehen in Einzelfragen: So fordern SPD und Bündnis 90/Die Grünen z.B. die Festlegung eines Mindestanteils von ökologischen Ausgleichsflächen auf der Betriebsfläche in der Definition der „Guten Fachlichen Praxis“ – eine Bestimmung, die im Laufe der Ressortabstimmungen bereits gestrichen wurde. Die Grünen fordern zudem u.a. die Aufnahme des Einvernehmensprinzips in die Eingriffsregelung und eine Erweiterung der rechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Bundes bei Naturschutzvorhaben von nationaler Bedeutung, was von Umweltminister *Trittin* indes abgelehnt wird (SPD 2000a; Bündnis 90/Die Grünen 2000a; Experteninterviews).

CDU/CSU und FDP kritisieren dagegen die Eckpunkte: Die CDU/CSU spricht davon, „durch eine selbstherrliche Definition der Guten Fachlichen Praxis enteignungsgleiche Tatbestände zu schaffen“ (CDU/CSU 2000). Die FDP warnt ebenfalls vor einem „eigentumsfeindlichen Naturschutz“: 10 Prozent der Fläche unter Naturschutz zu stellen, sei für ein dichtbesiedeltes Land wie Deutschland ein schlicht weltfremdes Unterfangen. Mit der Verbandsklage werde das bürokratische Dickicht weiter erhöht und durch die Neuregelung der Ausgleichsregelung der Schutz des Eigentums unterhöhlt (FDP 2000). Die PDS bezeichnet die Eckpunkte im Ansatz als gut, macht eine weitere Bewertung aber von den Details abhängig: Grundsätzlich wird kritisiert, daß der Bundesregierung ein Konzept zur Reform der Agrarstrukturpolitik und zur sektoralen Integration von Naturschutzbelangen fehle (Quelle: Experteninterviews).

Die Naturschutzverbände begrüßen grundsätzlich die Eckpunkte, üben aber Kritik in Einzelfragen: So erstreckte sich die Verbandsklage nicht auf die Planungen der Länder und Gemeinden, wo die meisten Eingriffe passierten. Die Definition von naturschutzfachlichen Regeln der „Guten Fachlichen Praxis“ sollte detaillierter ausgestaltet werden, da der größte Teil nach wie vor bei den Fachgesetzen verbleibe, deren Niveau als Schwelle für Ausgleichszahlungen zu niedrig sei. Für das geplante Biotopverbundsystem könnten die Länder alles einbeziehen, was unter Schutz stände – besser wäre es gewesen, von einem Verbundsystem großflächiger Schutzgebiete auf 15 Prozent der Landesfläche zu sprechen (NABU 2000; BUND 2000; Experteninterviews). Andersgeartete Kritik übt der DBV: Als „natürliche Anwälte des Naturschutzes“ bräuchten die Bauern keine Novelle des BNatSchG, die noch mehr Bürokratie und Wettbewerbsverzerrungen mit sich brächte. Freiwillig würden schon über 30 Prozent der Fläche nach naturschutzfachlichen Gesichtspunkten auf vertraglicher Basis bearbeitet. Naturschutz sei eine Aufgabe der Gesellschaft und dürfe nicht einseitig zu Lasten der Land- und Forstwirte durchgeführt werden (DBV 2000; Experteninterviews).

5.2.4 Die Vorlage des endgültigen Referentenentwurfs – Februar 2001

Obwohl von Seiten des BMU im Juni 2000 angekündigt worden ist, daß der endgültige Referentenentwurf im Herbst vorliegen sollte, hat sich das Verfahren wiederum erheblich verzögert. Der fertige Referentenentwurf hat zwar schon im August 2000 in Kreisen der Regierungsfractionen und Interessenverbände kursiert, dennoch hat das BMU diesen erst am 2. Februar 2001 offiziell an die Bundesländer und Interessenverbände zur Begutachtung verschickt. Die Endfassung entspricht in den für diese Arbeit interessanten Hauptpunkten den vorgestellten Eckpunkten. Im März soll nun eine öffentliche Anhörung erfolgen, das parlamentarische Verfahren soll vor der Sommerpause beginnen. Eine Beschlußfassung ist noch für dieses Jahr geplant (BMU 2001, 2001a).

5.2.5 Beurteilung des Referentenentwurfs

Der rot-grüne Gesetzentwurf spricht eine andere Sprache als der Gesetzentwurf der konservativ-liberalen Bundesregierung: Forderungen der langjährigen Debatte um die Novellierung des BNatSchG (naturschutzfachliche Definition der "Guten Fachlichen Praxis, Errichtung eines Biotopverbundsystems, Stärkung von Landschaftsplanung, Eingriffsregelung und Gebietsschutz, Einführung der Verbandsklage) sind in dem Entwurf aufgegriffen worden. Allerdings fallen die Bestimmungen im Hinblick auf das Verhältnis von Naturschutz und Landwirtschaft eher moderat aus. Ebenso sind die anvisierten Vorrangflächen auf 10 Prozent der Landesfläche nur das Minimum dessen, was eigentlich an Fläche zu schützen wäre - gegenwärtig wird in der fachlichen Diskussion der notwendige Flächenanteil eines Biotopverbundsystems auf zwischen 15 - 20 Prozent geschätzt (Ssymank 2000: 25). Grundsätzlich ist jedoch vor dem Hintergrund der letzten Legislaturperiode zu urteilen, daß der jetzige Gesetzentwurf wesentlich mehr Substanz hat, um den politischen und rechtlichen Handlungsspielraum des Naturschutzes aufzuwerten. Dabei ist aber zu bedenken, daß der Entwurf mit Sicherheit noch Veränderungen erfahren wird.

Abzuwarten bleibt, ob sich durch die erneute Novellierung die Umsetzung der FFH-RL beschleunigen wird, die aufgrund der neuen Ausgleichsregelung der dritten Novellierung des BNatSchG weiter stagniert: Ende November 1999 hatten die Länder erst 1.134 Gebiete in einer Größenordnung von 1,7 Prozent der Landesfläche gemeldet. Erst die Drohung der Kommission, Gelder für Strukturförderungsprogramme zu sperren, falls die Länder ihrer Meldepflicht nicht nachkämen, sorgte für mehr Bewegung – nach Stand vom November 2000 sind Gebiete in der Größenordnung von 5,8 Prozent der Landesfläche gemeldet. Allerdings gehört Deutschland im Vergleich der europäischen Mitgliedstaaten weiter zu den Ländern, deren Gebietsmeldungen fast sechs Jahre nach Fristende immer noch nicht ausreichend abgeschlossen sind (Bundesregierung 1999; DNR 1999: 23ff.; Kom 2000: 2; GD XI 2000: 7).

6 Analyse der Restriktionen einer Novellierung des BNatSchG

6.1 Problemstruktur

Der ökologische Problemdruck der Gefährdung der biologischen Vielfalt ist kaum sichtbar, eindeutig und zurechenbar. Die Reduzierung des Spektrums an Arten und Biotopen vollzieht sich unauffällig und unspektakulär. Sie tangiert in den seltensten Fällen den eigenen Lebensbereich und läßt sich nur bedingt mediengerecht politisieren – allenfalls ist das möglich, wenn eine bekannte Art vom Aussterben bedroht ist. Verstärkt wird dies durch den Umstand, daß die Erfahrung von Natur für viele Menschen aufgrund der Urbanisierung seltener wird und Veränderungen von Natur und Landschaft immer weniger bewußt wahrgenommen werden (Dettmar 2000: 96ff.). Somit entsteht kaum gesellschaftliche Betroffenheit, die in öffentliches Problembewußtsein und politischen Handlungsdruck umschlagen könnte (Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege 1997: 275). Der Naturschutz findet deshalb seine Grenzen fast immer dort, wo Konflikte mit wirtschaftlichen und sozialen Interessen unausweichlich sind: Naturschutzinteressen sind etwa im Fall von Straßenbau oder Gewerbeflächenerschließung gegen “Große Koalitionen“ von Landes – und Kommunalpolitik, Industrie- und Handelskammern sowie Wirtschaftsverbänden häufig nur sehr bedingt durchsetzbar (Höhn 1998: 8). Zusätzlich wird die Problemstruktur dadurch erschwert, daß Verursacher wie u.a. die Landwirtschaft nur geringe technische Ausweichoptionen im Fall von Nutzungsbeschränkungen haben und dementsprechend Widerstand leisten (Hampicke 1991).

Maßgeblich zum Schwierigkeitsgrad trägt auch die Komplexität der Problemursachen und das weitgehende Fehlen von technischen Lösungsoptionen bei: Die Vielzahl von diffusen Gefährdungsursachen erschwert einerseits die Möglichkeit technischer Lösungsansätze. Andererseits lassen sich viele Gefährdungsursachen technisch nicht beheben (Flächenverbrauch, Schadstoffakkumulation), sondern erfordern Maßnahmen der Verhaltensänderung und der Unterlassung. Solche Maßnahmen lassen sich schwerer vermitteln als technische Lösungen, die mit bürokratischen und wirtschaftlichen Interessen kompatibel sind und sich durch Beschäftigungseffekte legitimieren lassen (Jänicke u.a. 1996: 130). Die Novellierung des BNatSchG erfordert zudem aufgrund der föderalen Kompetenzverflechtung im Politikfeld Naturschutz ein hohes Ausmaß an horizontaler wie vertikaler politischer Abstimmung, was konfliktreiche Abstimmungsprozesse und Streitigkeiten um finanzielle und administrative Zuständigkeiten mit sich bringt, die ein hohes Risiko des Scheiterns implizieren.

Eine Novellierung des BNatSchG weist also einen hohen “politischen Schwierigkeitsgrad“ auf: Während der öffentliche Problemdruck relativ gering ist, sind die Handlungsrestriktionen aufgrund der geringen Betroffenheit sowie einer Vielzahl einflußreicher Verursacher relativ hoch. Das Fehlen eines öffentlichen Problemdrucks ist als starke restriktive Komponente einzuschätzen: Eine Novellierung des BNatSchG kann kaum durch gesellschaftlichen Druck von außen erzwungen werden, sondern bedarf der Initialisierung durch den Regierungsapparat selbst, wofür in den letzten Legislaturperioden die Bedingungen nicht gegeben waren.

6.2 *Das ungleiche Kräfteverhältnis der Akteure*

6.2.1 Interessenkoalitionen und ihre Handlungsorientierungen

Die Kategorisierung der in dieser Arbeit untersuchten Akteure in Gegner und Befürworter einer Novellierung des BNatSchG erfolgt anhand der jeweiligen Zustimmung bzw. Ablehnung der von naturschutzfachlicher Seite vorgebrachten Forderungen an eine Novellierung des BNatSchG. Zu den Gegnern lassen sich der DBV und eingeschränkt der Deutsche Städtetag sowie BDI und DIHT zählen (letztere traten nicht so deutlich in der Öffentlichkeit auf), ferner das BML sowie die Mehrheit der Abgeordneten von CDU/CSU und FDP. Eine Novellierung im Sinne naturschutzfachlicher Forderungen wird von diesen Akteuren als nicht notwendig angesehen – das bisherige Schutzinstrumentarium wird als ausreichend erachtet. Aufgrund der Furcht vor Wettbewerbsnachteilen, Verlust von Arbeitsplätzen und Ertragseinbußen wird für den Naturschutz Rücksichtnahme auf die Interessen der Nutzer von Natur und Landschaft gefordert. Anreizende Instrumente wie Vertragsnaturschutz und finanzielle Vergütungen von Naturschutzmaßnahmen werden gegenüber ordnungsrechtlichen Maßnahmen als die bessere Alternative verstanden, da sie die Eigeninitiative förderten (Hockenberger 2000). Natur wird vor allem als ein ökonomisches Gut angesehen, ein Schutz nicht-menschlicher Lebewesen um ihrer selbst willen wird eher verneint. Der Sicherung der eigenen Wohlfahrt wird eher Priorität zugesprochen als der Bewältigung ökologischer Problemlagen.

Zu der Interessenkoalition der Befürworter lassen sich die Naturschutzverbände, die SPD, Bündnis 90/Die Grünen und die PDS, der SRU und ebenso mittelbar die Europäische Kommission zählen. Schwierig ist die Einordnung der Bundesländer, da ihr Widerstand gegen die von der Bundesregierung geplante Novellierung nur zum Teil naturschutzpolitisch bedingt war, finanzpolitische Überlegungen spielten ebenso eine Rolle. Sie stellen daher eher eine Interessenkoalition der eigenen Art dar - die SPD-geführten Bundesländer werden hier aber als Befürworter erfaßt. Problematisch ist auch die Einordnung des BMU und der Naturschutzpolitiker der CDU, deren Ansinnen es durchaus war, eine grundlegende Novellierung zu erreichen, die aber regierungsinterne Kompromisse eingehen mußten. Faktisch stand vor allem das BMU zwischen Gegnern und Befürwortern einer Novellierung des BNatSchG.

Die Befürworter sehen den Novellierungsbedarf aufgrund konzeptioneller Defizite des BNatSchG gegeben: Wie kaum ein anderes Bundesgesetz beinhaltet das BNatSchG ihrer Meinung nach Ausnahmeregelungen für Verursachergruppen, die einen wirksamen Schutz von Natur und Landschaft nicht ermöglichen und die Verursacher ihrer Verantwortung entheben. Daher wird es als notwendig erachtet, die Ausnahmeregelungen abzuschaffen und die Verbindlichkeit des Naturschutzes gegenüber anderen Formen der Flächennutzung zu stärken. Dafür werden auch kooperative Instrumente wie Vertragsnaturschutz und Ausgleichszahlungen akzeptiert, wenn sie naturschutzfachlich konzipiert sind - der Schwerpunkt liegt aber auf dem Ordnungsrecht (Flasbarth 2000). Natur wird vor allem als schützenswertes öffentliches Gut angesehen und nicht-menschlichen Lebewesen ein Recht auf Existenz um ihrer selbst zugesprochen. Natur-

schutz wird als Verpflichtung kommenden Generationen gegenüber verstanden, weswegen Wohlfahrtseinbußen gegenwärtiger gesellschaftlicher Gruppen wie Land- und Forstwirtschaft in Kauf genommen werden.

6.2.2 Kräfteparallelogramm der Interessenkoalitionen

Werden diese beiden Interessenkoalitionen nun in Bezug auf Kompetenz, Professionalität und Stärke der Organisation, personelle, informationelle und finanzielle Handlungsressourcen sowie politischer Einfluß und Strategiefähigkeit verglichen, schneiden die Gegner einer Novellierung des BNatSchG deutlich besser ab als die Befürworter. Dies gilt im Vergleich zwischen BML und BMU ebenso wie im Vergleich der Interessenverbände von Landwirtschaft und Wirtschaft sowie Naturschutz. Zudem stehen CDU/CSU und FDP, welche die Bundesregierung in der 13. Legislaturperiode stellten, den Interessenverbänden von Landwirtschaft und Wirtschaft deutlich näher als den Interessenverbänden des Naturschutzes.

Das Gestaltungs- und Konfliktpotential des BMU innerhalb des Regierungsapparates ist aufgrund mangelnder Vetomacht deutlich geringer als das des BML. Dieses nutzt seine starke Stellung gegenüber dem BMU auch aus: Drei Viertel aller Beamten der Abteilung Naturschutz im BMU gaben bei einer Befragung durch *Pehle* an, daß fachliche Konflikte mit dem BML im interministeriellen Abstimmungsprozeß relativ bzw. sehr häufig auftreten würden. Knapp zwei Drittel der Beamten dieser Abteilung sagten aus, daß ihre Vorlagen regelmäßig substantielle Abstriche im Abstimmungsprozeß erfahren würden (*Pehle* 1998: 66ff.). Ebenso ist die Ausstattung mit nachgeordneten Forschungseinrichtungen - und damit Wissen als einem entscheidenden Machtfaktor - unausgeglichen: Das BMU verfügt mit dem BfN über eine einzige Forschungsbehörde im Bereich Naturschutz, dazu kommt ferner das UBA. Dagegen kann das BML u.a. auf allein zehn Bundesforschungsanstalten zurückgreifen (*BML* 2000). Allerdings spielt das Thema Naturschutz auch in der BMU-internen Hierarchieebene der Themen eine geringe Rolle, wie *Pehle* herausgefunden hat: Unter der konservativ-liberalen Bundesregierung war die Novellierung des BNatSchG ein Thema, mit dem die politische Führung fast ausschließlich Niederlagen zu erwarten hatte, weswegen sowohl *Töpfer* als auch *Merkel* dem Thema eher weniger Aufmerksamkeit schenkten. Die Unterstützung der entsprechenden Abteilung durch die politische Führung ist aber eine Voraussetzung für das Durchsetzungsvermögen in den Abstimmungsprozessen auf Beamtenebene (*Pehle* 1998: 116).

Noch stärker fällt das Ungleichgewicht zwischen dem DBV und den Naturschutzverbänden aus. Der DBV ist einer der am besten organisierten und einflußreichsten Interessenverbände mit fast schon "legendären" Beziehungen zum BML und guten Kontakten zu den Parteispitzen von CDU/CSU (von *Alemann* 1987). Dazu kommen umfangreiches Expertenwissen, starke Ressourcen für Öffentlichkeitsarbeit und ein beträchtliches öffentliches Mobilisierungspotential, was in der Summe ein starkes politisches Droh- und Konfliktpotential ergibt. Die Strategiefähigkeit des DBV ist als sehr hoch einzustufen - er gilt als eine der erfolgreichsten Lobbyorganisationen der Bundesrepublik (*Heinze* 1992: 10ff.).

Die Naturschutzverbände NABU und BUND sind große Mitgliederverbände, die zu den wichtigsten umweltpolitischen Akteuren in Deutschland zu zählen sind (SRU 1994: 220). Gleichwohl besitzen sie nicht das gleiche politische Einfluß- und Konfliktpotential wie der DBV, da ihre finanziellen und personellen Ressourcen geringer sind, was verfügbares Expertenwissen und die Möglichkeit des Lobbying einschränkt. Andererseits war Lobbyarbeit für die Naturschutzverbände lange Zeit keineswegs selbstverständlich: Das Verhältnis der Naturschutzverbände zu "ihrem" Ministerium, dem BMU, war unter der Amtsführung der konservativ-liberalen Bundesregierung gespannt, harmonisch ist es auch heute noch nicht. In dem BMU wird häufig kein Mitspieler, eher ein Gegner gesehen, dem mangelnde Kooperationsbereitschaft und vorauseilender Gehorsam gegenüber anderen Fachressorts und Wirtschaftsverbänden vorgeworfen wird (Hey u.a. 1994: 137ff). Aber auch das BMU hat aus der Dominanz der Verbändemacht von Wirtschaft und Landwirtschaft noch nicht die Konsequenz zur "Pflege von Gegenmacht" gezogen: Vielmehr wird den Naturschutzverbänden mangelnder Sachverstand, überzogene Forderungen, mangelnde Kompromißbereitschaft und ungerechtfertigte Kritik des BMU vorgeworfen (Pehle 1998: 188). Zudem ist das Verhältnis von NABU und BUND ebenfalls nicht als harmonisch zu bezeichnen und war lange Zeit eher von Konkurrenz denn von Kooperation geprägt (Mitlacher 1995: 37ff.). Restriktiv wirkt sich auch das weitgehende Fehlen von Bündnispartnern wie ökologisch orientierten Unternehmen aus.

Für die 13. Legislaturperiode ist daher ein deutliches Machtgefälle in den gegenseitigen Beziehungen der Akteure festzustellen, daß sich stark restriktiv ausgewirkt hat: Das Netzwerk Naturschutzpolitik war trotz einer Vielzahl beteiligter Akteure insgesamt geprägt von der faktischen Dominanz der Gegner einer naturschutzfachlichen Novellierung des BNatSchG. Die Befürworter konnten ihre schwächere Stellung nicht durch eine entsprechende Handlungs-, Strategie- und Mobilisierungsfähigkeit ausgleichen, ihre Bündnisfähigkeit war nur sehr bedingt vorhanden. Allerdings sorgte der konfrontative Stil, mit der die Mehrheitskoalition ihre Interessen verfolgte, für Konflikte, da der Minderheitenkoalition über den Bundesrat Abwehrmöglichkeiten zukamen, was dann zu der gegenseitigen Blockade von Bundestag und Bundesrat führte. Erst durch den Wechsel der Bundesregierung haben sich die Kräfteverhältnisse verschoben, da sich die Möglichkeiten der politischen Einflußnahme des DBV verringert, die der Naturschutzverbände verbessert haben.

6.3 Systemische Handlungsbedingungen

Im Fall der Gefährdung der Arten- und Biotopvielfalt besteht ein negativer Zusammenhang zum Wohlstandsniveau: Wie schon dargelegt, lassen sich zentrale problemverursachende Gefährdungen technologisch nicht lösen. Erfolgversprechende Lösungen greifen dagegen in die Interessenstrukturen einflußreicher Verursacher ein und stoßen daher auf starken Widerstand. Zwar ermöglicht ein hohes Wohlstandsniveau auch die Möglichkeit, vermehrt Naturschutzflächen auszuweisen. Diese werden indes in ihrer Qualität durch vielfältige Schadstoffeinträge aus diffusen Quellen häufig stark beeinträchtigt. Das Ausmaß der hierfür bedeutsamen Emissionen von NO_x

(Stickstoffmonoxid (NO) und Stickstoffdioxid (NO₂) korreliert im internationalen Vergleich mit dem Wohlstandsniveau (Jänicke u.a. 1996: 119).

In Deutschland fehlt es für den Umweltbereich bislang an institutionellen Regelungen, unterschiedliche Interessen zu integrieren und gerecht auf einen Nenner zu bringen. Aus dem eigentzorientierten Interesse der Politik wird kurzfristigen Partikularinteressen i.d.R. Vorrang eingeräumt vor langfristigen Allgemeininteressen. Damit einher geht eine verringerte Fähigkeit, neue Problemlagen zur Kenntnis zu nehmen und über Lernprozesse Handlungskapazitäten für die Bewältigung dieser Probleme aufzubauen. Die Institutionalisierung eines "additiven" Umweltministeriums erweist sich hier als Handicap: Die Anforderungen einer Lösung langfristiger Umweltprobleme wie der Gefährdung der biologischen Vielfalt stehen quer zu diesem Organisationsprinzip – ihre Bewältigung setzt eine Integration von Umweltzielen in die Verursacherressorts und eine Internalisierung von Umweltverantwortung in die verursachenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Sektoren voraus. Einer solchen Neuorientierung steht die Fragmentierung des politisch-administrativen Systems in einzelne Politikfelder mit Institutionen entgegen, die isolierte Interessen verfolgen, von externer Sachkenntnis abhängig sind und damit für die gesellschaftlichen Akteure, die von den Mißständen profitieren, leicht zugänglich sind: Diese können dann einen beharrlichen Verhinderungsdruck aufbauen. Der Aufbau von institutionellen Handlungskapazitäten für eine querschnittsorientierte Umweltpolitik steht in Deutschland noch am Anfang (Jänicke u.a. 1997: 148).

Gerade im Fall der Novellierung des BNatSchG begünstigten die politisch-institutionellen Handlungsbedingungen die Gegner einer naturschutzfachlichen Novellierung, wie dies vor allem der Konflikt um die Regelung von Ausgleichszahlungen an die Land- und Forstwirtschaft und um die Definition der "Guten Fachlichen Praxis" verdeutlicht: Hier verhinderten kurzfristige Partikularinteressen die Integration von langfristigen Allgemeininteressen in einen wichtigen Verursacherbereich – einem schwachen Umweltressort stand ein starkes Landwirtschaftsressort gegenüber, daß seine Interessen regierungsintern einseitig durchsetzte. Im Fall der Novellierung des BNatSchG kann von einer eindeutigen institutionellen Überforderung des politisch-administrativen Systems gesprochen werden.

Auch die informationell-kognitiven Handlungsbedingungen haben sich in ihrer Summe restriktiv ausgewirkt. Es ist schon angesprochen worden, daß die Problematik "Gefährdung der biologischen Vielfalt" kaum sichtbar ist und wenig Betroffenheit auslöst, weswegen das "Wissen und Bewußtsein" (OECD, zit. nach Jänicke u.a. 1999: 92) darum wenig verbreitet ist. Gerade deshalb kommt der Vermittlung von Wissen vor allem durch die Medien große Bedeutung zu. Eine adäquate Berichterstattung erfolgt aber in den seltensten Fällen:

Statt über ökosystemare Zusammenhänge und Naturschutzprobleme zu informieren und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, erzeugen die Medien meistens nur ein diffuses und sentimentales Naturverständnis [...]. Filmberichte über die Savannen Afrikas oder die Artenvielfalt in Korallenriffen sind keine Seltenheit in den Fernsehprogrammen, während der Anteil der Filme, die sich mit der mitteleuropäischen Tier- und Pflanzenwelt, ihrer Gefährdung und den dafür maßgeblichen Gründen beschäftigen, gering ist. Durch die Bevorzugung der „fernen“ Natur wird die Auseinandersetzung mit der „nahen“ Natur unterdrückt und die bedrohten Arten und ihre Lebensgemein-

schaften dem Verantwortungsbewußtsein und dem Handeln des einzelnen weitgehend entzogen. (Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege 1997: 269).

Wenn der Naturschutz in die öffentliche Aufmerksamkeit gerät, dann i.d.R. aufgrund von Konflikten mit Nutzergruppen wie z.B. im Fall der Ausweitung des Nationalparks Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer oder wenn eine bekannte Tierart ausstirbt (Spiegel vom 1. November 1999). Naturschutz ist verbunden mit Katastrophenmeldungen, es fehlt oft die positive Botschaft. Die Terminologie des Naturschutzes ist eher abschreckend (Aussterben, Vernichtung). Die ständige Wiederholung von Negativbegriffen erzeugt irgendwann Gewöhnung oder Abwehrreaktionen (Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege 1997: 284).³⁸

Die Befürworter einer Novellierung des BNatSchG aus dem parteipolitischen Lager haben es unterlassen, den schwierigen Versuch zu starten, mittels Informationskampagnen einen öffentlichen Erwartungsdruck aufzubauen. Dies hätten nicht einzelne Fachpolitiker leisten können, dies wäre eine Aufgabe der Parteispitzen gewesen, die hierfür aber kein Interesse zeigten. Somit verliefen die Auseinandersetzungen zwischen Fachverwaltungen, Fachpolitikern und Interessenverbänden jenseits der Öffentlichkeit, was es den Gegnern einer Novellierung erleichterte, hier ihren starken politischen Einfluß voll auszuspielen.

6.4 Situative Handlungsbedingungen

Die Handlungsbedingungen für Umweltpolitik haben sich in den neunziger Jahren in Folge der Verschiebung der gesellschaftlichen und politischen Prioritäten aufgrund der Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungsproblematik verschlechtert. Umweltpolitik erschien nur noch als opportun, wenn sie sich mit technischen Innovationen und Zukunftsmärkten verkoppelt und nicht als hinderlich für die wirtschaftliche Entwicklung präsentieren ließ (Jänicke u.a. 1999: 33). Der Naturschutz gehört indes immer noch zu den Handlungsfeldern von Umweltpolitik, die abhängig sind von der jeweiligen konjunkturellen Lage: Ist diese schlecht, trifft die Kritik der Gefährdung von Investitionen und Arbeitsplätzen aufgrund einer "überzogenen" Umweltpolitik mit als erstes den Naturschutz, der sich kaum mit dem Verweis auf positive Beschäftigungseffekte und Zukunftsmärkte wehren kann. Genau diese Kritik haben die Gegner einer Novellierung immer vorgebracht. Abgesehen von den Interventionen der Kommission lassen sich für die 13. Legislaturperiode keine günstigen situativen Ereignisse ausmachen, die den Befürwortern die Möglichkeit verschafft hätte, ihr Vorhaben auch unter eigentlich ungünstigen Handlungsbedingungen durchzusetzen.

6.5 Erfolg, Scheitern und Erfolg der Gegner einer Novellierung

Angesichts des Ausbleibens günstiger situativer Momente hat sich für die Koalition der Befürworter in der 13. Legislaturperiode keine Möglichkeit ergeben, die bis hierher diskutierten restriktiven Handlungsbedingungen zu überwinden. Es ist daher zu konstatieren, daß die Aufgabe

³⁸ Dazu trägt aber auch bei, daß die Anliegen des Naturschutzes häufig auch kompromißlos und mit dem Gefühl moralischer Überlegenheit vertreten werden, was einen guten Teil zu der Polarisierung zwischen Naturnutzern und -schützern beiträgt (Loske 1997).

der naturschutzfachlichen Novellierung des BNatSchG schlicht die Handlungskapazitäten der Befürworter überschritten hat. Die Koalition der Gegner hat dagegen ihre Handlungschancen geschickt ausgenutzt: Eine offene Ablehnung wurde vermieden – Ziel war eine Abschwächung der Bestimmungen im Gesetzestext im Sinne der eigenen Interessen, was gelang: Der Gesetzentwurf der Bundesregierung entsprach in seinen Kernpunkten genau ihren Forderungen (Verankerung einer Ausgleichspflicht ohne naturschutzfachliche Grundlage, Vorrang des Vertragsnaturschutzes, Verringerung der Beteiligungsmöglichkeiten von Verbänden in Planungs- und Genehmigungsverfahren). *Lübbe-Wolff* hat hierfür den Begriff des “Regelungsverhinderungsrechts” geprägt: Hiervon ist dann zu sprechen, wenn die Regelungen nicht nur nichts oder wenig zum Schutz der Umwelt leisten, sondern auch noch andere daran hindern, wirksamere Maßnahmen zu erlassen (*Lübbe-Wolff* 2000: 49ff.). Genau das war intendiert: Die Möglichkeiten der Verbände-beteiligung in den Ländern wurden zurückgefahren und Maßnahmen des Naturschutzes eine finanzielle Hürde gesetzt, die als faktische Konsequenz ein Leerlaufen des Naturschutzes beinhaltete.

So die Gegner einer naturschutzfachlichen Novellierung erfolgreich waren bei der Beeinflussung der Politikformulierung, so wenig Erfolg hatten sie zunächst im Prozeß der Politikentscheidung, da SPD und Bündnis 90/Die Grünen die Blockademöglichkeiten des Bundesrates dank ihrer dortigen Mehrheit voll ausnutzten. Daß in dieser Situation kein Ausgleich zwischen den Interessen der Befürworter und Gegner einer naturschutzfachlichen Novellierung hergestellt werden konnte und das ganze Verfahren in eine “Politikverflechtungsfalle“ (*Scharpf* 1985) hinein rutschte, lag in der Natur der umstrittenen Punkte begründet: Ein Einlenken in den Fragen der Ausgleichszahlungen und der Regelung der Verbände-beteiligung hätte für alle Beteiligten schwerwiegende Konsequenzen gehabt: Eine Aufweichung ihrer Gesetzgebungskompetenzen und eine weitere Ausdehnung der Gesetzgebung des Bundes wollten vor allem die SPD-regierten Länder nicht hinnehmen. Ebenso widersprach dies den handlungsleitenden Orientierungen der Oppositionsparteien. Auf der anderen Seite war es für CDU/CSU unmöglich, in der Frage der Ausgleichszahlungen nachzugeben, ohne nicht Konflikte mit dem Koalitionspartner FDP, dem DBV, dem BML und der eigenen Agrarpolitiker zu riskieren. Die gegenseitige Blockade von Bundestag und Bundesrat war das Resultat nicht-auflösbarer Interessenkonflikte, weswegen die Gesamtnovellierung des BNatSchG scheiterte.

Durch die Aktivitäten der Europäischen Kommission wurden diese Blockadestrukturen teilweise aufgelöst. Hier findet sich ein Beispiel für die Relevanz situativer Einflußfaktoren: Die Drohung auf die Verklagung von Zwangsgeldern zwang Bund und Länder zu weiteren Verhandlungen. Die Umsetzung der FFH-RL implizierte aber eine Weiterentwicklung des Naturschutzrechts, die insbesondere für die Land- und Forstwirtschaft mit hohen Kosten verbunden gewesen wären, weswegen das Vermittlungsergebnis auf heftigen Widerstand stieß. Hier offenbart sich die Macht und Strategiefähigkeit der Gegnerkoalition: Das Risiko einer Verurteilung durch den EUGH und die Zahlung von Zwangsgeldern in Kauf nehmend, wurde die FFH-RL erst umgesetzt, als die Voraussetzung geschaffen war, einen Anspruch auf Ausgleichszahlungen noch in

der Legislaturperiode im BNatSchG zu verankern. Dies bestätigt die These *Sabatiers*, daß die dominierende Regierungskoalition alles daran setzen wird, ihre Grundüberzeugungen bezüglich eines Politikfeldes unabhängig von ungünstigen situativen Rahmenbedingungen umzusetzen (Sabatier 1999: 119ff.). Daß sich die CDU/CSU-Fraktion dabei zwei Mal gegen ihren Fraktionsvorsitzenden und die eigene Umweltministerin stellte, verdeutlicht den Einfluß des DBV und die starke Position der Agrarpolitiker und des BML innerhalb der Regierungskoalition.

6.6 Der Regierungswechsel als Chance für die Befürworter einer naturschutzfachlichen Novellierung des BNatSchG

Erst mit dem Wechsel der Bundesregierung im Jahr 1998 hat sich eine günstige Konstellation für eine Novellierung des BNatSchG im Sinne der Befürworterkoalition ergeben. Durch den Regierungswechsel sind die vormals exklusiven Beziehungen zwischen Bundesregierung, Regierungsparteien und den Interessenverbänden der Landwirtschaft und Wirtschaft zum Teil aufgebrochen worden. Vertreter der ehemaligen Minderheitenkoalition verfügen nun über die Regierungsmacht und damit über die Möglichkeit, die umweltpolitischen Schwerpunkte des Regierungsapparates neu zu definieren. Generell wurde in den Interviews bestätigt, daß die Umweltthematik einen höheren Stellenwert innerhalb der Regierungsadministration erhalten hat (Quelle: Experteninterviews). Ebenso haben die Möglichkeiten der Einflußnahme für die Naturschutzverbände zugenommen, für den DBV abgenommen.

Der nun aktuell vorgestellte Gesetzentwurf entspricht denn auch wesentlich stärker den Interessen des Naturschutzes, auch wenn den naturschutzfachlichen Anforderungen nicht zur Gänze entsprochen wird. Dennoch beinhaltet er, wird er in etwa so umgesetzt, wie er gegenwärtig konzipiert ist, einen größeren Sprung vorwärts, da einige Mißstände im BNatSchG zwar nicht völlig, aber doch weitreichend aufgehoben werden (Ausnahmeregelungen, Verbindlichkeitsbestimmungen, Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten). Entscheidet also die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesregierung über die Durchsetzbarkeit dieses Reformvorhabens? Für das Verhältnis von politischer Führung und Verwaltung ist eigentlich eine Machtverlagerung von der Politik hin zu der Administration erkannt worden, welche relativ unabhängig von Regierungswechseln Kontinuitäten in der Politikformulierung wahrt (Hesse u.a. 1997: 83ff.; Andersen u.a. 1997: 362). Untersuchungen zu der Bedeutung von parteipolitischen Faktoren für das Zustandekommen umweltpolitischer Leistungen haben auch bestätigt, daß sich die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung nicht wesentlich auf den Erfolg oder Mißerfolg von Umweltpolitik auswirkt (Kern u.a. 1996: 47; Weidner 1989: 27).

Im Fall der Novellierung des BNatSchG kann diese Erkenntnis m.E. nicht gelten. Eine neue Initiative wäre von Seiten einer konservativ-liberalen Bundesregierung nicht gestartet worden – CDU/CSU und FDP hatten bekräftigt, daß der Novellierungsbedarf des BNatSchG abgedeckt sei. Auch wenn der Gesetzentwurf der rot-grünen Bundesregierung hinter den naturschutzfachlichen Forderungen zurückbleibt, bleibt zu konstatieren, daß viele bislang blockierte Forderungen von naturschutzfachlicher Seite nun im Rahmen der Novellierung realisiert werden sollen, womit

dem parteipolitischen Faktor also durchaus erhebliches, wenn nicht sogar entscheidendes Gewicht zuzusprechen ist. Es bleibt die Frage, inwieweit SPD und Bündnis 90/Die Grünen ihr Vorhaben durchsetzen können. Zwar ist als Konsequenz aus der Interessenblockade der letzten Legislaturperiode der Entwurf zustimmungsfrei konzipiert und zwischen den Ressorts abgestimmt worden. Erst die Auseinandersetzungen mit Opposition und Bundesrat und mit den Interessenverbänden der relevanten Verursacherbereiche werden aber zeigen, in welcher Form der Gesetzesentwurf verabschiedet wird.

7 Fazit

Am Anfang dieser Studie wurden zwei Fragen gestellt: Warum ist die Novellierung des BNatSchG ein solches politisches Streitthema? Warum konnten sich die Interessen des Naturschutzes bislang nicht durchsetzen?

Die Antwort auf die erste Frage hängt eng mit der Problemstruktur des Problems der Gefährdung der biologischen Vielfalt zusammen. Mit dem Vorhaben, die Einflußnahme des Naturschutzes auf die Nutzung und Entwicklung der Gesamtfläche zu verbessern, sind weitreichende negative Folgewirkungen für gesellschaftlich einflußreiche Verursacherbereiche verbunden, die sich dementsprechend gegen eine solche Reform des BNatSchG wehren. Dies gilt vor allem für die Integration von Naturschutzziele in einen der wesentlichen Verursacherbereiche, die Land- und Forstwirtschaft. Der Naturschutz steht aber nicht nur vor dem Problem, einer Vielzahl von gesellschaftlich einflußreichen Verursacherbereichen gegenüber zu stehen, sondern auch vor dem Problem, daß erfolgreiche Lösungen im Naturschutz verstärkt die Tugenden des Verzichts und der Unterlassung bzw. Veränderung von Verhaltensweisen erfordern. Diese sind wesentlich schwerer zu vermitteln als technische Lösungsansätze, die sich mit Beschäftigungseffekten legitimieren lassen. Dagegen scheidet öffentliches Problembewußtsein als Quelle politischen Handlungsdrucks weitgehend aus, was den Widerstand gegen eine Novellierung des BNatSchG erleichtert.

Eine naturschutzfachliche Novellierung des BNatSchG ist in der 13. Legislaturperiode an der unausgeglichene Stärke und Chancenstruktur der Befürworter und Gegner gescheitert. Für die Befürworter einer naturschutzfachlichen Novellierung bestand zu keinem Zeitpunkt die Möglichkeit, dieses Vorhaben trotz der für sie ungünstigen Handlungsbedingungen durchzusetzen. Die Hemmnisse, die sie sowohl in der organisatorischen Stärke, Kompetenz und dem politischen Einfluß der Gegner eines solchen Vorhabens als auch in den systemischen Handlungsbedingungen vorfanden, waren zu groß. Das Politiknetzwerk Naturschutzpolitik war in der 13. Legislaturperiode gekennzeichnet durch ein enges Machtgeflecht von Bundesregierung, Regierungsfraktionen und den Interessenverbänden von Landwirtschaft und Wirtschaft, an dem die Befürworterkoalition scheiterte. Einen politischen Handlungsdruck konnten die Befürworter aufgrund eines geringen "Wissens und Bewußtseins" und eines ausbleibenden öffentlichen Handlungsdruck nicht aufbauen. Die theoretisch einzig denkbare Möglichkeit, zu einer Novellierung im Sinne naturschutzfachlicher Forderungen zu gelangen, nämlich das Auftreten eines entsprechend güns-

tigen situativen Moments, war nicht gegeben: Zwar hat die Intervention der Kommission die festgefahrenen Diskussionsstrukturen zugunsten der Umsetzung der FFH-RL aufgebrochen - dies eröffnete aber einer Gesamtnovellierung des BNatSchG im Sinne naturschutzfachlicher Forderungen keine Aussicht auf Erfolg. Allerdings scheiterte auch die Bundesregierung zunächst mit ihrem Gesetzentwurf an der Blockade des Bundesrates, setzte dann indes in einem strategisch klugen, unter dem Aspekt der politischen Legitimität allerdings fragwürdigen Verfahren ihre Kernvorstellungen mit einer weiteren Teilnovellierung des BNatSchG durch.

Erst durch den Wechsel der Bundesregierung im Jahr 1998 hat sich für die Befürworter ein klassisches "*Window of Opportunity*" ergeben: Dadurch wurde ein vormals einseitig interessendominiertes Netzwerk zugunsten einer besseren Berücksichtigung der organisierten Interessen des Naturschutzes aufgebrochen – mit Folgen: In dem nun vorgestellten Gesetzentwurf sind tatsächlich zentrale Forderungen der langjährigen naturschutzfachlichen Diskussion aufgegriffen worden – wenn auch nicht in der Gänze, wie dies u.a. von den Naturschutzverbänden erwartet wurde. Der regierungsinterne Widerstand des BML zeichnet sich dafür verantwortlich, daß die mit der Novellierung des BNatSchG angestrebte Wende in dem Verhältnis von Naturschutz und Landwirtschaft eher moderat ausfällt.

Die Frage, in welcher Form der Gesetzentwurf der rot-grünen Bundesregierung als Gesetz verabschiedet wird, ist momentan nicht zu beantworten. Fest steht aber, daß sich gegenwärtig in Folge der sog. BSE-Krise ein weiteres "*Window of Opportunity*" aufgetan hat, welches eine Durchsetzung des Vorhabens erleichtert: Zum einen hat sich mit dem Umbau des BML zu einem Ministerium mit einem Schwerpunkt auf dem Themenfeld Verbraucherschutz und dem Wechsel an der Ministeriumsspitze – von *Funke* (SPD) hin zu *Künast* (Bündnis 90/Die Grünen) – der regierungsinterne Widerstand gegen eine Novellierung zumindest von Seiten der politischen Führung des BML gelegt. Zum anderen ist die Öffentlichkeit nun für Fragen einer umweltverträglichen Landbewirtschaftung und Nahrungsmittelproduktion stärker sensibilisiert, was sich positiv für die Belange des Naturschutzes auswirken dürfte. Es ist anzunehmen, daß es vor diesem Hintergrund den Gegnern einer Novellierung des BNatSchG schwer fallen wird, erheblichen Widerstand gegen das Vorhaben aufzubauen.

Es bleibt aber festzuhalten, daß sich die Handlungsbedingungen für eine Novellierung des BNatSchG im Sinne naturschutzfachlicher Forderungen mit dem Regierungswechsel zwar verbessert haben, diese aber bei weitem noch nicht ausreichend vorhanden sind. Naturschutzfachliche Forderungen mußten aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit abgeschwächt werden und es mußte eine zustimmungsfreie Fassung des Gesetzentwurfs gewählt werden, um eine Blockade durch den Bundesrat zu vermeiden, was der Tauglichkeit des Gesetzentwurfs schadet: Das BNatSchG wird nicht in dem benötigten Umfang modernisiert. Die Aufmerksamkeit ist deshalb auch auf die allgemeine Verbesserung der objektiven Handlungschancen von Umwelt- und Naturschutzpolitik zu richten, um eine problemäquivalente Modernisierung der Naturschutzpolitik erreichen zu können. Hierzu braucht es die Schaffung eines Bewußtseins über die Wichtigkeit des Erhalts der biologischen Vielfalt. Vor allem bedarf es aber der verbesserten Integration von

Belangen der Umweltpolitik in die maßgeblichen Verursacherressorts und der Internalisierung von Umweltverantwortung in die wesentlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verursacherbereiche. Die gegenwärtig angestrebte Novellierung des BNatSchG ist ein wichtiger Schritt, der die Voraussetzungen für einen wirksamen Schutz der Vielfalt von Arten, Ökosystemen und der genetischen Vielfalt verbessert. Diesem müssen aber noch weitere folgen.

8 Literaturverzeichnis

8.1 Dokumente; Drucksachen; Programme

- BML – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000a): Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Informationsbroschüre), im Internet unter: <http://www.bml.de>
- BMU - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1996): Merkel weist Blockadepolitik der von den SPD und Grünen geführten Landesregierungen im Bundesrat gegen das Naturschutzgesetz zurück, Pressemitteilung des BMU vom 21. Oktober 1996, Bonn.
- BMU (1997): SPD verhindert Fortschritte im Naturschutz. Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes im Vermittlungsausschuß gescheitert, Pressemitteilung des BMU vom 26. September 1997, Bonn.
- BMU (2001): Hintergrundpapier zur Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes vom 2. Februar 2001, im Internet unter: <http://www.bmu.de>
- BMU (2001a): Gesetzentwurf zur Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes, im Internet unter: <http://www.bmu.de>
- BUND – Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschlands (2000): BUND-Forderungen zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (Hintergrundpapier), Bonn.
- BUND/NABU (1998): NABU und BUND zum Bundesnaturschutzgesetz: “Gesetzentwurf der Koalition endgültig begraben!“, Pressemitteilung vom 24. Juni 1998, Bonn.
- Bundesrat (1996): Empfehlungen der Ausschüsse zu: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Bundesratsdrucksache 118/1/96, Bonn.
- Bundesrat (1996a): Beschluß: Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Bundesratsdrucksache 118/96, Bonn.
- Bundesrat (1998): Empfehlungen der Ausschüsse zu: Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes; Bundesratsdrucksache 381/1/98 Bonn.
- Bundesrat (1998a): Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat zu: Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, Bundesratsdrucksache 381/98, Bonn.
- Bundesrat (1998b): Beschluß des Bundesrates zu: Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, Bundesratsdrucksache 642/98, Bonn.
- Bundesregierung (1996): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, zur Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften, Bundestagsdrucksache 13/6441, Bonn.
- Bundesregierung (1999): Schriftliche Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP: “Fristversäumnisse bei der Meldung von Naturschutzflächen nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie“, Bundestagsdrucksache 14/2069, Berlin.
- Bundestag (1997): Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drucksache 13/6441), zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates (Drucksache 13/6442), dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD (Drucksache 13/1930), dem Gesetzentwurf der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 13/3207) und zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP (Drucksache 13/2743), Bundestagsdrucksache 13/7778, Bonn.
- Bundestag (1997a): Unterrichtung durch die Bundesregierung zu dem Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, zur Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften: Anrufung des Vermittlungsausschusses, Bundestagsdrucksache 13/8268, Bonn.
- Bundestag (1998): Beschlußempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, zur Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher

- Vorschriften und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften, Bundestagsdrucksache 13/9638, Bonn.
- Bundestag (1998a): Beschlußempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, zur Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften, Bundestagsdrucksache 13/1003, Bonn.
- Bündnis 90/Die Grünen (1994): Nur mit uns. Programm zur Bundestagswahl 1994, Bonn.
- Bündnis 90/Die Grünen (1995): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, Bundestagsdrucksache 13/3207, Bonn.
- Bündnis 90/Die Grünen (2000a): Grüne begrüßen Umweltgutachten, Pressemitteilung vom 10. März 2000, Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen (2000b): Eckpunktepapier zur Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes, in: Reihe lang & schlüssig 14¹⁷, Beschluß der Bundestagsfraktion vom 27. Juni 2000, Bonn.
- CDU/CSU – Christlich-Demokratische Union Deutschlands / Christlich-Soziale Union Deutschlands (1994): Wir sichern Deutschlands Zukunft. Regierungsprogramm von CDU und CSU, Bonn.
- CDU/CSU (1998): Wir haben Wort gehalten! Ausgleichsgesetz für staatlich auferlegten Naturschutz tritt in Kraft, Pressemitteilung vom 27. August 1998, Bonn.
- CDU/CSU (1998a): Aufbruch wohin? Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Pressemitteilung vom 21. Oktober 1998, Bonn.
- CDU/CSU (1999): Miserable Bilanz der rot-grünen Bundesregierung. Stillstand und Rückschritt im Umweltschutz, Pressemitteilung vom 27. September 1999, Berlin.
- CDU/CSU (2000): Kein Diktat für die Waldbewirtschaftung, Pressemitteilung vom 8. Juni 2000, Berlin.
- CDU/CSU/FDP (1994): Das vereinte Deutschland zukunftsfähig machen. Die Koalitionsvereinbarungen von CDU, CSU und FDP für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (Textausgabe der CDU), Bonn.
- CDU/CSU/FDP (1998): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP: Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, Bundestagsdrucksache 13/10186, Bonn.
- DBV – Deutscher Bauernverband (1998): Durchbruch für kooperativen Naturschutz. Bundespräsident unterzeichnet Novelle des Naturschutzgesetzes, Pressemitteilung vom 27. August 1998, Bonn.
- DBV (1999a): DBV-Präsidium lehnt Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes ab, Pressemitteilung vom 8. Februar 1999, Bonn.
- DBV (2000): DBV kritisiert Eckpunkte zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, Pressemitteilung vom 7. Juni 2000, Bonn.
- DNR – Deutscher Naturschutzring (1995): Memorandum der deutschen Naturschutzverbände zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes in der 13. Legislaturperiode, Bonn.
- DNR (1996): Stellungnahme des Deutschen Naturschutzringes (DNR) zum Gesetzentwurf des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) vom 08.05.96, Bonn.
- DNR (1997): Naturschutz kapituliert vor Landwirtschafts-, Bau und Sportinteressen. Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes ist gescheitert. Pressemitteilung vom 5. Juni 1997, Bonn.
- EUGH – Europäischer Gerichtshof (1997): Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Fünfte Kammer) vom 11. Dezember 1997 wegen Vertragsverletzung – Nichtumsetzung der Richtlinie 92/43/EWG – gegen die Bundesrepublik Deutschland, Rechtssache C 83/97, im Internet unter: <http://www.europa.eu.int/lex/>
- FDP – Freie Demokratische Partei Deutschlands (1994): Liberal denken. Leistung wählen. Das Programm der FDP. zur Bundestagswahl 1994 (Kurzfassung), Bonn.
- FDP (1998): FDP hat Naturschutzgesetz durchgesetzt, Pressemitteilung vom 26. August 1998, Bonn.
- FDP (1998a): Hände weg von der Ausgleichsregelung, Pressemitteilung vom 6. November 1998, Bonn.
- FDP (1999): Antrag der Fraktion der FDP “ Eigentumsrechte nicht durch falsche Naturschutzpolitik aushöhlen“, Bundestagsdrucksache 14/1113, Berlin.
- FDP (2000): Eigentumsfeindlichen Naturschutz à la Trittin stoppen, Pressemitteilung vom 9. Juni 2000, Berlin.

- Flasbarth, J. (2000): Vom Wert der Natur: Naturschutz und Naturnutzung vor neuen Herausforderungen, Rede auf der Umweltkonferenz "Neue Allianzen für die Umwelt" der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen am 13. Februar 2000, Berlin.
- Friedrich, G. (1998): Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (unveröffentlichtes Manuskript), Berlin.
- GD XI – Europäische Kommission (1997): NATURA 2000. Naturschutz-Infoblatt der Europäischen Kommission, GD XI, 4. Ausgabe, Oktober 1997, im Internet unter: http://europa.eu.int/comm/environment/news/natura/nat4_de.htm
- GD XI (1998): NATURA 2000. Naturschutz-Infoblatt der Europäischen Kommission, GD XI, 5. Ausgabe, Februar 1998, im Internet unter: siehe a.a.o.
- GD XI (2000): NATURA 2000. Naturschutz-Infoblatt der Europäischen Kommission, GD XI, 13. Ausgabe, Dezember 2000, im Internet unter: siehe a.a.o.
- Hockenberger, G. (2000): Vom Wert der Natur: Naturschutz und Naturnutzung vor neuen Herausforderungen, Rede auf der Umweltkonferenz "Neue Allianzen für die Umwelt" der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen am 13. Februar 2000, Berlin.
- Kom – Europäische Kommission (1997): Infringment Procedure – Commission takes Germany, France, Italy and Portugal to Court for Non-Implementation of the Habitats Directive, Pressemitteilung IP/96/606 vom 9. Juli 1997, Brüssel.
- Kom (1998): Die Kommission beschließt, wegen der Nichtvorlage von Listen zur Ausweisung von Schutzgebieten Klage gegen mehrere Mitgliedsstaaten einzureichen, Pressemitteilung IP/98/352 vom 14. April 1998, Brüssel.
- Kom (2000): Die Kommission definiert die Beziehungen zwischen der Durchführung struktureller Maßnahmen und der Einhaltung der Verpflichtungen im Zusammenhang mit Natura 2000, Pressemitteilung IP/00/266 vom 16.03.2000, Brüssel.
- LANA (1992): Lübecker Grundsätze des Naturschutzes (Grundsatzpapier), im Internet unter: <http://www.uvm.baden-wuerttemberg.de/nafaweb/>
- LFU – Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (1998): Stand des Vermittlungsverfahrens, in: Naturschutzinfo, Nr. 1/1997, im Internet unter: <http://www.uvm.baden-wuerttemberg.de/nafaweb>
- Lütkes, S. (2000): Eckpunkte einer Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, Vortrag auf dem 25. Deutschen Naturschutztag 2000 in Bamberg (*unveröffentlicht; Protokoll des Verfassers*).
- NABU – Naturschutzbund Deutschlands (1997): NABU: Bundesrat soll verfehlte Naturschutzreform stoppen, Pressemitteilung vom 5. Juni 1997, Bonn.
- NABU (2000): Eckpunkte zur Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes (Hintergrundpapier), Bonn.
- PDS – Partei des demokratischen Sozialismus (1994): Opposition gegen Sozialabbau und Rechtsruck. Wahlprogramm der PDS 1994, Berlin.
- SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands (1994): Reformen für Deutschland. Das Regierungsprogramm der SPD, Bonn.
- SPD (1995): Gesetzentwurf der Fraktion der SPD: "Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes", Bundestagsdrucksache 13/1930, Bonn.
- SPD (1996): Frau Merckels Naturschutzgesetz: Ohne Moos nix los!, Pressemitteilung vom 27. August 1996, Bonn.
- SPD (2000): Umweltgutachten des Sachverständigenrates ist teils richtig, teils umstritten, teils falsch, Pressemitteilung vom 13. März 2000, Berlin.
- SPD (2000a): Gesamtnovellierung des Bundesnaturschutzgesetzes kommt, Pressemitteilung vom 7. Juni 2000, Berlin.
- SPD/Bündnis90/Die Grünen (1998): Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen (Textausgabe Bündnis 90/Die Grünen), Bonn.
- Trittin, J. (2000): Naturschutz in und für Europa, Rede aus Anlaß des 25. Deutschen Naturschutztages in Bamberg, im Internet unter: <http://www.bmu.de/reden/>

8.2 Monographien und Aufsätze

- Aleman, U. von (1987): Organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Andersen, U. u.a. (Hrsg.) (1997): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Apfelbacher, D. u.a. (1999): Das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes. Innerstaatliche Umsetzung und Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben auf dem Gebiet des Naturschutzes – Teil 2: Biotopschutz, in: *Natur und Recht*, 21. Jg., Nr. 2, S. 63-78.
- Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1997): Zur Akzeptanz und Durchsetzbarkeit des Naturschutzes, in: Erdmann, K.-H. u.a. (Hrsg.) *Naturschutz in Deutschland. Strategien, Lösungen, Perspektiven*, Stuttgart, S. 263-296.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (1997): *Erhaltung der biologischen Vielfalt. Wissenschaftliche Analyse deutscher Beiträge*, Bonn.
- BfN (1999): *Daten zur Natur 1999*, Bonn.
- Binot-Hafke, M. u.a. (2000): Bilanzierung der bundesweiten Roten Listen – eine Einführung, in: dies. (Bearb.): *Bundesweite Rote Listen – Bilanzen, Konsequenzen, Perspektiven. Referate und Ergebnisse des gleichnamigen Fachsymposiums in Bonn vom 22. bis 23. März 1999*, hrsg. vom Bundesamt für Naturschutz, Bonn, S. 7-32.
- Blab, J. (1992): Isolierte Schutzgebiete, vernetzte Systeme, flächendeckender Naturschutz? Stellenwert, Möglichkeiten und Probleme verschiedener Naturschutzstrategien, in: *Natur und Landschaft*, 67. Jg., Nr. 10, S. 419 - 424.
- BMU (1998): *Bericht der Bundesregierung nach dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt. Nationalbericht biologische Vielfalt*, Bonn.
- Böhme, C. u.a. (1993): *Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. Länderregelungen, Bewertung, Literaturauswahl*, hrsg. vom Deutschen Institut für Urbanistik (DIfU), Berlin.
- Dettmar, J. (2000): *Natur erleben – Wildnis im Zentrum der Agglomeration*, in: Schweppe-Kraft, B. (Bearb.): *Innovativer Naturschutz – Partizipative und marktwirtschaftliche Instrumente*, hrsg. vom Bundesamt für Naturschutz, Bonn, S. 95-105.
- Di Fabio, U. (1995): *Rechtliche Instrumente zum Schutz von Boden, Wasser und Luft*, in: *Natur und Recht*, 17. Jg., Nr. 3, S. 123-129.
- Diefenbach, W. (1997): *Klagemöglichkeiten der Naturschutzverbände auf dem Gebiet der Verkehrsweegeplanung nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts*, in: *Natur und Recht*, 19. Jg., Nr. 12, S. 573-576.
- DNR (1999): *FFH-Umsetzung in Deutschland – Handeln nur auf massiven Druck aus Brüssel. Die Bundesländer im Vergleich*, DNR-Rundbrief, Nr. 10, S. 23-26.
- Düppenbecker, A. u.a. (1999): *Die Auswirkungen der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie auf die Bauleitplanung*, in: *Umwelt- und Planungsrecht*, Nr. 5, S. 173-178.
- Erbguth, W. u.a. (1994): *Landschaftsplanung als Umweltleitplanung*, Berlin.
- Erdmann, K.H. (1997): *Biosphärenreservate der UNESCO: Schutz der Natur durch eine dauerhaft umweltgerechte Nutzung*, in: Erdmann, K.H. u.a. (Hrsg.): *Naturschutz in Deutschland. Strategien, Lösungen, Perspektiven*, Stuttgart, S. 51-69.
- Erz, W. (1981): *Flächensicherung für den Naturschutz. Grundbegriffe und Einführung*, in: *Arbeitsgemeinschaft deutscher Beauftragter für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege*, Nr. 31, S. 7-20.
- Fiesahn, A. (1996): *Besondere Novellierungserfordernisse anhand internationaler Vorgaben*, in: *Bayrische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes – naturschutzfachliche Anforderungen*, Laufener Seminarbeiträge 1/96, Laufener/Salzbach, S. 27-36.
- Fiesahn, A. u.a. (1997): *Ausweisungspflicht und Schutzregime nach der Fauna- Flora-Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie*, in: *Natur und Recht*, 19. Jg., Nr. 6, S. 268-276.
- Fischer-Hüftle, P. (1999): *Zur Umsetzung der FFH-Richtlinie in das Bundes- und Landesnaturschutzrecht*, in: *Zeitschrift für Umweltrecht*, Nr. 2, S. 66-72.

- Freytag, C. u.a. (1995): Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für den nationalen Habitatschutz – die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, in: *Natur und Recht*, 17. Jg., Nr. 3, S. 109-117.
- Gellermann, M. (1998): *Natura 2000: Europäisches Habitatsschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Wien.
- Glatzel, H. (1996): Überlegungen des BMU zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, in: *Bayrische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes – naturschutzfachliche Anforderungen*, Laufener Seminarbeiträge 1/96, Laufen/Salzbach, S. 23-26.
- Hampicke, U. (1991): *Naturschutz-Ökonomie*, Stuttgart.
- Harthun, M. (1997): Nach einer langen Phase der Stagnation folgt nun der Rückschritt: Droht eine Demontage des Naturschutzrechts?, in: *Frankfurter Rundschau* vom 2. Juni 1997.
- Heinze, R. G. (1992): *Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl – Der Deutsche Bauernverband*, Gütersloh.
- Hesse, J.J. u.a. (1997): *Der überforderte Staat*, Baden-Baden.
- Hey, C. u.a. (1994): *Umweltverbände und EG. Strategien, Politische Kulturen und Organisationsformen*, Opladen.
- Heydemann, B. (1996): Bewährte Stärken und ausbaufähige Ansätze des Bundesnaturschutzgesetzes, in: *Bayrische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes – naturschutzfachliche Anforderungen*, Laufener Seminarbeiträge 1/96, Laufen/Salzbach, S. 13-22.
- Höffken, U. (1996): Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, in: *Bayrische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes – naturschutzfachliche Anforderungen*, Laufener Seminarbeiträge 1/96, Laufen/Salzbach, S. 65-67.
- Höhn, B. (1998): Große Koalition gegen den Naturschutz? Zur Debatte um die Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, in: *Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft*, Nr. 102/1998, S. 8-10.
- Howlett, M. u.a. (1995): *Studying Public Policy: Policy-Cycles and Policy-Subsystems*, Toronto, New York, Oxford.
- Jänicke, M. (1996): Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik, in: Jänicke, M. (Hrsg.): *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung – Bilanz – Erfolgsbedingungen*, Berlin, S. 9-27.
- Jänicke, M. (1997): The Political System's Capacity for Environmental Policy, in: Jänicke, M. u.a. (Hrsg.): *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity Building*, Berlin, Heidelberg, New York, S. 1-24.
- Jänicke, M. u.a. (1996): Umweltindikatorenprofile im Industrieländervergleich: Wohlstandsniveau und Problemstruktur, in: Jänicke, M. (Hrsg.): *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung – Bilanz – Erfolgsbedingungen*, Berlin, S. 113 – 131.
- Jänicke, M. u.a. (1997): Germany, in: Jänicke, M. u.a. (Hrsg.): *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity Building*, Berlin, Heidelberg, New York, S. 133-156.
- Jänicke, M. u.a. (1999): *Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen*, Bonn.
- Jedicke, E. (1994): *Biotopverbund. Grundlagen und Maßnahmen einer neuen Naturschutzstrategie*, Stuttgart.
- Kern, K. u.a. (1997): Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich: Zum Stand der Forschung, in: Jänicke, M. (Hrsg.): *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung-Bilanz-Erfolgsbedingungen*, Berlin, S. 29-58.
- König, R. (1999): Pro und Kontra der 3. Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 18. Jg., Nr. 4, S. 382-385
- Leist, T. (1998): *Lebensraumschutz nach Europäischen Gemeinschaftsrecht und seine Verwirklichung im deutschen Rechtskreis*, Hamburg.

- Loske, R. (1997): Kein Platz für Menschen? Der Konflikt zwischen Naturschutz und Nachhaltigkeit, in: *Universitas. Zeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft*, 52. Jg., Nr. 6, S. 423-435.
- Louis, H.W. (1994): *Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar der unmittelbar geltenden Vorschriften*, Braunschweig.
- Louis, H.W. (1999): Die Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie durch das Bundesnaturschutzgesetz und ihre Rechtsfolgen, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, Nr. 9, S. 374-381.
- Lowi, T.J. (1972): Four Systems of Policy, Politics, and Choice, in: *Public Administration Review*, 32. Jg., S. 298-310.
- Lübbe-Wolff, G. (2000): Erscheinungsformen symbolischen Umweltrechts, in: Hansjürgens, B. u.a. (Hrsg.): *Symbolische Umweltpolitik*, Frankfurt am Main, S. 25-62.
- Mader, H.J. (1980): Die Verinselung der Landschaft aus tierökologischer Sicht, in: *Natur und Landschaft*, 55. Jg., Nr.3, S. 91-96.
- Martens, U. (1996): Warten auf Godot. Zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Nr. 2, S. 44-46.
- Mehl, U. (1996): Der Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, in: *Bayrische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes – naturschutzfachliche Anforderungen*, Laufener Seminarbeiträge 1/96, Laufen/Salzbach, S. 61-64.
- Mitlacher, G. (1995): *Akzeptanz des Naturschutzes – Rolle der Verbände*, Bonn.
- Mitschang, S. (1997): Impulse durch die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie. Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes in der Landes-, Regional- und Bauleitplanung, in: *RaumPlanung*, Nr. 78/1997, S. 206-219.
- Niederstadt, F. (1998): Die Umsetzung der Flora-Fauna-Habitatrichtlinie durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, in: *Natur und Recht*, 20. Jg, Nr. 10, S. 515-525.
- Ökoplan Bonn/Brandenburg (Hrsg.) (1997): *Natura 2000. Schutz, Pflege und Entwicklung des Europäischen Naturerbes*, Troisdorf.
- Pehle, H. (1998): *Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert?*, Wiesbaden.
- Raths, U. u.a. (1995): Gefährdung von Lebensraumtypen in Deutschland und ihre Ursachen. Auswertung der Roten Liste gefährdeter Biotoptypen, in: *Natur und Landschaft*, 70. Jg., Nr. 5, S. 203-212.
- Renngeling, H.-W. (1999): Umsetzungsdefizite der FFH-Richtlinie in Deutschland? Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum sog. "Ostseeautobahnurteil", in: *Umwelt- und Planungsrecht*, Nr. 8, S. 281 – 287.
- Rödiger-Vorwerk, T. (1998): *Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der Europäischen Union und ihre Umsetzung in nationales Recht. Analyse der Richtlinie und Anleitung zu ihrer Anwendung*, Berlin.
- Röscheisen, H. (1996): Positionen der Naturschutzverbände zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, in: *Bayrische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes – naturschutzfachliche Anforderungen*, Laufener Seminarbeiträge 1/96, Laufen/Salzbach, S. 69-73.
- Rohlf, D. (1996): Novellierungsbedarf beim Bundesnaturschutzgesetz aus Sicht der Bundesländer, in: *Bayrische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.) Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes – naturschutzfachliche Forderungen*, Laufener Seminarbeiträge 1/96, Laufen/Salzbach, S. 49-53.
- Sabatier P.A. (1999): The Advocacy-Coalition-Framework. An Assesment, in: Sabatier, P.A. (Hrsg.): *Theories of the Policy-Process*, Boulder, S. 117-166.
- Scharpf, F.W. (1997): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Seibel, W. u.a. (Hrsg.): *Demokratische Politik – Analyse und Theorie. Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Wiesbaden, S. 253-286.
- Schink, A. (1998): Auswirkungen der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (EG) auf die Bauleitplanung, in: *Gewerbearchiv*, Nr. 2, S. 41-53.
- Schumacher, W. (1997): Naturschutz in agrarisch geprägten Landschaften, in: Erdmann, K.H. u.a. (Hrsg.): *Naturschutz in Deutschland. Strategien, Lösungen, Perspektiven*, Stuttgart, S. 95-122.

- Schütze, B. (1994): Aufgabe und rechtliche Stellung der Landschaftsplanung im räumlichen Planungssystem, Berlin.
- Spilling, E. (1999): Natura 2000: Defizite bei der Aufstellung der FFH-Vorschlagsliste, in: Natur und Landschaft, 74. Jg., Nr. 7/8, S. 323 – 328.
- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft. Sondergutachten, Stuttgart.
- SRU (1987): Umweltgutachten 1987, Stuttgart.
- SRU (1994): Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung, Stuttgart.
- SRU (1996): Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung, Stuttgart.
- SRU (1996a): Landnutzung: Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Sondergutachten, Stuttgart.
- SRU (1998): Umweltgutachten 1998. Erreichtes sichern – Neue Wege gehen, Stuttgart.
- SRU (2000): Umweltgutachten 2000. Schritte in nächste Jahrtausend, Stuttgart.
- Ssymank, A. (1997): Schutzgebiete für die Natur: Aufgaben, Ziele, Funktionen und Realität, in: Erdmann, K.-H. u.a. (Hrsg.) Naturschutz in Deutschland. Strategien, Lösungen, Perspektiven, Stuttgart, S. 11-38.
- Ssymank, A. (2000): Rahmenbedingungen für die naturschutzfachliche Bewertung großer Räume und naturschutzfachliche Anforderungen an ein Bundesvorrangflächensystem im Naturschutz, in: Ssymank, A. (Bearb.): Vorrangflächen, Schutzgebietssysteme und naturschutzfachliche Bewertung großer Räume in Deutschland, Bonn, S. 11-48.
- Succow, M. (1998): Zur Situation der Landnutzung: Chancen für mehr Umweltverträglichkeit?, in: Erdmann, K.-H. u.a. (Hrsg.) Naturschutz in Deutschland. Strategien, Lösungen, Perspektiven, Stuttgart, S. 87-94.
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (1995): Umweltgesetzbuch. Allgemeiner und besonderer Teil – Vorschlag für den Gesetzestext, Berlin.
- UGB-KoME - Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1998): Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch, hrsg. vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn.
- Uppenbrink, M. u.a. (1996): Besonderer Novellierungsbedarf des BNatSchG aus Sicht der Naturschutzverwaltung des Bundes, in: Bayrische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.) Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes – naturschutzfachliche Forderungen, Laufener Seminarbeiträge 1/96, Laufen/Salzbach, S. 55-60.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (1996): Welt im Wandel. Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme, Berlin.
- Weidner, H. (1989): Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 47/48, S. 16-28.
- Wirths, V. (2000): Gemeinschaftsrechtlicher Habitatsschutz und deutsches Immissionsschutzrecht – Zu den Einwirkungen der FFH-Richtlinie auf das deutsche Recht, in: Zeitschrift für Umweltrecht, Nr. 3, S. 190–197.
- Zschieche, M. (1999): Zur Lage der Verbandsklage in Deutschland, in: Simonis U.E. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch Ökologie 2000, München, S. 287-290.

8.3 Verwandte Quellen und Printmedien

Bundestagsplenarprotokolle (BT-PP), Bundesratsplenarprotokolle (BR-PP).

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Frankfurter Rundschau (FR), Süddeutsche Zeitung (SZ), Die Tageszeitung (taz), Berliner Zeitung, Der Spiegel, Die Zeit.