

Laura Kiefer *

Warum schützt das Recht die biologische Vielfalt?

Abstract

Der Verlust an biologischer Vielfalt schreitet mit hoher Geschwindigkeit voran – nach Schätzungen sterben weltweit jedes Jahr 15.000 bis 30.000 Pflanzen- und Tierarten aus. Das internationale, europäische und deutsche Recht will dieser Entwicklung entgegenwirken und die Biodiversität sichern. Was aber sind die Beweggründe des Gesetzgebers hierfür? Welche Zwecke verfolgt dieser mit dem Schutz der biologischen Vielfalt? Diesen grundsätzlichen Fragen soll im Folgenden aus einer primär juristischen (naturschutzrechtlichen) Perspektive, unter Beachtung der sonstigen umweltwissenschaftlichen Bezüge, nachgegangen werden. Es wird zunächst geklärt, welche umweltethische Konzeption hinter den aktuellen Bestimmungen zur Sicherung der Biodiversität steht (I.). Des Weiteren wird untersucht, ob der gegenwärtig verfolgte Ansatz zum Schutz der Biodiversität rechtlich (II.) und rechtspolitisch (III.) zu überzeugen vermag oder ob insoweit Handlungsbedarf de lege ferenda festzustellen ist. Ein kurzes Fazit schließt die Überlegungen ab (IV.).

* Die Autorin ist cand. iur. und studentische Hilfskraft an der Universität Heidelberg (Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht; Prof. Dr. Wolfgang Kahl, M.A.). Der Aufsatz stellt eine gekürzte und überarbeitete Fassung der Studienarbeit der Autorin aus dem Wintersemester 2012/2013 dar.

I. Warum schützt das Recht die biologische Vielfalt?

1. Das Schutzgut „biologische Vielfalt“ im rechtlichen Mehrebenensystem

Die biologische Vielfalt ist heute anerkanntes Schutzobjekt auf allen Ebenen des rechtlichen Mehrebenensystems. Dabei wird unter „biologische Vielfalt“ die Summe dessen verstanden, was zum Reichtum der belebten Natur beiträgt. Sie umfasst somit die Artenvielfalt, die genetische Vielfalt und die Vielfalt von Lebensgemeinschaften.¹ Zahlreiche völkerrechtliche Konventionen haben ihren Schutz zum Ziel (z.B. die UN-Konvention über die biologische Vielfalt²). Als völkerrechtliche Verträge, die einer Umsetzung in das nationale Recht bedürfen, sind sie jedoch kein unmittelbar geltendes Recht in Deutschland.³ Im Europarecht finden sich naturschutzrechtliche Instrumente zum Schutz der biologischen Vielfalt vor allem in Richtlinien,⁴ die grundsätzlich nicht Bestandteil des unmittelbar geltenden nationalen Rechts sind, da sie der Umsetzung in nationales Recht bedürfen (Art. 288 Abs. 2 AEUV).⁵ Auf verfassungsrechtlicher Ebene wird die biologische Vielfalt von der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG als Teilrechtsgut der „natürlichen Lebensgrundlagen“ miterfasst.⁶ Relevant für konkrete Sicherungsmaßnahmen sind jedoch in erster Linie die einfachgesetzlichen Regelungen. Maßnahmen zum Biodiversitätsschutz finden sich vor allem im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), in dem der Schutz der biologischen Vielfalt in § 1 Abs. 1 ausdrücklich als Ziel des Gesetzes genannt wird sowie in den Landesnaturschutzgesetzen und im Umweltschadensgesetz (USchadG).⁷

2. Schutzmotive nach dem BNatSchG (Überblick)

Im BNatSchG finden sich in § 1 Abs. 1 neben dem Gesetzeszweck auch Angaben zu den Gründen, warum der Schutz zu erfolgen hat.⁸ Konkret werden drei Gründe für den Schutz der biologischen Vielfalt genannt: Der Schutz soll zum einen aufgrund des eigenen Wertes der biologischen Vielfalt und zum anderen wegen

¹ Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt vom 7.11. 2007, S. 5 (BT-Drs. 16/7082); Vgl. auch die Legaldefinition in § 7 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG.

² Übereinkommen über die biologische Vielfalt vom 05.06.1992 (BGBl. 1993 II, S.1741).

³ Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 8. Aufl. 2010, § 9 Rn. 12 f.

⁴ Relevant sind insbesondere die Vogelschutzrichtlinie und die FFH-Richtlinie; Vgl. Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 13 Rn. 1 ff.

⁵ Herdgen, Europarecht, 15. Aufl. 2013, § 8 Rn. 45.

⁶ BVerfG, NuR 2011, 39 (40); Huster/Rux in Epping/Hillgruber GG, Edition 19 (Stand: 01.11.2013), Art. 20a Rn. 12.

⁷ Gellermann, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, Kapitel 10 Rn. 14; Petersen, USchadG, Kommentar 2013, Einl. Rn. 22.

⁸ Becker, Das Neue Umweltrecht, 2010, Rn. 301 ff; Kloepfer, in: Kloepfer Anthropozentrik, Freiheit und Umweltschutz in rechtlicher Sicht, 1995, S. 28.

ihrer Bedeutung als Grundlage für Leben und Gesundheit der Menschen sowie der künftigen Generationen erfolgen.⁹ In den Landesnaturschutzgesetzen finden sich ähnliche Begründungen für den Schutz der biologischen Vielfalt (vgl. z.B. § 1 Abs. 1 BWNatSchG).

3. Eigenwert der biologischen Vielfalt

Der vom Gesetz an erster Stelle genannte Grund für die Sicherung der biologischen Vielfalt ist ihr Eigenwert. Die Formulierung in § 1 Abs. 1 BNatSchG deutet somit auf eine über das menschliche Interesse hinaus reichende **ökozentrische** Begründungsstrategie hin.¹⁰ In der umweltethischen und juristischen Diskussion steht der Ökozentrismus¹¹ für eine Abkehr vom Menschen als alleinigen Maßstab für den Umgang mit Natur und Landschaft.¹² Bei einem ökozentrischen Ansatz wird die biologische Vielfalt allein um ihrer selbst willen gesichert.¹³ Hierdurch soll ein umfassender Schutz erreicht werden, der sich auch auf Dimensionen erstreckt, die aus der Sicht des Menschen keinen (erkennbaren) Nutzen für sein Wohlempfinden und seine (wirtschaftliche und soziale) Entwicklung haben.¹⁴

4. Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen

Der in § 1 Abs. 1 BNatSchG ebenfalls enthaltene Bezug auf die Funktion der biologischen Vielfalt als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen ist hingegen Ausdruck eines **anthropozentrischen** Ansatzes – der Schutz der biologischen Vielfalt erfolgt insoweit allein um des Menschen willen.¹⁵ Der Grundgedanke dieses Ansatzes beruht darauf, dass der Mensch von der Natur abhängig ist, da er sie zur Befriedigung seiner physischen und psychischen Bedürfnisse benötigt.¹⁶ Aus der Sicht des anthropozentrischen Ansatzes hat die Biodiversität vor allem einen instrumentellen Wert.¹⁷ Funktionsabläufe in der

⁹ Gellermann, in: Landmann/Rohmer BNatSchG, 69. Erg.-Lfg. 2013, § 1 Rn. 4; Krohn, in: Kolodziejcok/Endres/Krohn BNatSchG, Erg. Lfg. 4/13, § 1 Rn. 16.

¹⁰ Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 11 Rn. 33; Schmidt/Kabl (Fn. 3), § 7 Rn. 10.

¹¹ Näher zur Unterscheidung zwischen Anthropozentrismus und Ökozentrismus Brenner, Umweltethik, 2008, S. 124 ff.; Lanzerath, DRZE Biodiversität, 2008, S. 148 ff.

¹² Mengel, in: Frenz/Müggenborg BnatSchG, 2011, § 1 Rn. 24; A. Schumacher/J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle BnatSchG, 2. Aufl. 2011, § 1 Rn. 14.

¹³ Krohn, in: Kolodziejcok/Endres/Krohn (Fn. 9), § 1 Rn. 17; Sparmasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. (2003), § 6 Rn. 59.

¹⁴ Lütke, in: Lütke/Ewer BNatSchG 2011, § 1 Rn. 18; Wolf, in: Schlacke, BnatSchG, 2012, § 1 Rn. 8.

¹⁵ Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 4. Aufl. 2012, § 10 Rn. 17; Kloepfer Umweltschutzrecht 2. Aufl. 2011, § 1 Rn. 19.

¹⁶ BT-Drs. 16/12274, S. 50; Krohn, in: Kolodziejcok/Endres/Krohn (Fn. 9), § 1 Rn. 19.

¹⁷ Krebs, in: Nutinger, Naturschutz – Ethik – Ökonomie 1996, S. 1 ff.

Natur dienen als Vorbild für technische Erfindungen und die genetischen Informationen von Tieren und Pflanzen können unter anderem zur Entwicklung neuer Medikamente oder zu Zwecken der Ernährung verwendet werden.¹⁸ Daneben erbringt eine intakte Natur auch zahlreiche Ökosystemdienstleistungen wie die Regulierung des Wasserhaushaltes, die Bestäubung von Pflanzen und die Speicherung von CO₂, von denen der Mensch profitiert.¹⁹ Daneben spielt im anthropozentrischen Ansatz auch der ästhetische Wert der Natur eine Rolle.²⁰ Da ausgestorbene Arten unwiderruflich dem Erleben und Wahrnehmen des Menschen entzogen sind, ist ein Schutz der Biodiversität auch um ihres Betrachters willen angezeigt.²¹

5. In Verantwortung für die künftigen Generationen

Als dritten Grund für den Schutz der biologischen Vielfalt nennt das Gesetz die Verantwortung für die künftigen Generationen. Hierdurch wird klargestellt, dass die aktuellen Nutzungsinteressen des Menschen nicht alleine im Vordergrund stehen sollen, sondern auch die Auswirkungen auf die zukünftig lebenden Menschen mitbedacht werden müssen.²² Da aus der gegenwärtigen Perspektive noch nicht genau beurteilt werden kann, welche genetischen Informationen oder Eigenschaften in welchem Zusammenhang später einmal nützlich werden könnten, ist es unter dem Gesichtspunkt der intergenerationellen Gerechtigkeit und des Vorsorgeprinzips notwendig, die Biodiversität möglichst weitgehend zu bewahren.²³

6. Zwischenergebnis

Dem deutschen Naturschutzrecht liegt hinsichtlich der Sicherung der Biodiversität ein „gemischter“ Ansatz zugrunde. Die biologische Vielfalt wird zum einen im Interesse des Menschen geschützt. Da nicht nur die Lebensgrundlage der heutigen Menschen, sondern auch die der künftigen Generationen geschützt werden soll, kann man von einem anthropozentrischen Ansatz mit Nachhaltigkeitselement

¹⁸ Gruber, Biodiversitätsschutz als Forderung intergenerationeller Gerechtigkeit, NuR 2011, S. 468 (469); Spitzenberger, Östr. BMU, Wie viele Arten braucht der Mensch?, 2010, S. 35 ff.; WGBU, Hauptgutachten – Welt im Wandel 2011, S. 23, 42.

¹⁹ BfN, Warum brauchen wir biologische Vielfalt?; Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, S. 6 (BT-Drs. 16/7082); WGBU (Fn. 18), S. 41.

²⁰ Birnbacher, in: Ingensiep/Jax, Mensch Umwelt und Philosophie, S. 90; Krebs, in: Nutzinger (Fn. 17), S. 35.

²¹ Langerath (Fn. 11), S. 156; Mengel, in: Frenz/Müggenborg (Fn. 12), § 1 Rn. 27.

²² BT-Drs. 14/6378, S. 34.

²³ Krohn, in: Kolodziejczok/Endres/Krohn (Fn. 9), § 1 Rn. 20; Mengel, in: Frenz/Müggenborg (Fn. 12), § 1 Rn. 31; Schlacke/Krohn in: Schlacke (Fn. 14), Einl. Rn. 12.

oder von einem weiten anthropozentrischen Ansatz sprechen.²⁴ Daneben erfolgt der Schutz der Biodiversität auch aufgrund des Eigenwertes der biologischen Vielfalt und somit aus ökozentrischen Gründen. Der dem geltenden Recht zugrunde liegende Ansatz kann somit als gemischt anthropozentrischer-ökozentrischer Ansatz bezeichnet werden.

II. Ist der „gemischt“ anthropozentrisch-ökozentrische Ansatz rechtlich überzeugend?

1. Vereinbarkeit mit Art. 191 Abs. 1 AEUV und der Biodiversitätskonvention

Für die EU legt Art. 191 Abs. 1 AEUV die Ziele der Umweltpolitik fest. Zwar wird die Sicherung der biologischen Vielfalt dort nicht explizit genannt, jedoch ist in dem Ziel, die Umwelt zu erhalten und zu schützen, auch die Sicherung der Artenvielfalt und der ökologischen Systeme enthalten.²⁵ In der Norm findet sich jedoch keine Aussage zu dem Grund für den Schutz der Umwelt. Das Unionsrecht legt sich insoweit weder auf einen anthropozentrischen noch auf einen ökozentrischen Ansatz fest.²⁶

In der Präambel des UN-Übereinkommens über die biologische Vielfalt wird auf den Eigenwert der biologischen Vielfalt, auf ihren Wert in ökologischer, sozialer, wirtschaftlicher, wissenschaftlicher, erzieherischer, kultureller und ästhetischer Hinsicht sowie auf ihre Erholungsfunktion Bezug genommen. Es handelt sich hierbei um einen „gemischt“ anthropozentrisch-ökozentrischen Ansatz. Durch die Übernahme dieses Ansatzes in § 1 Abs. 1 BNatSchG kam Deutschland seiner Verpflichtung aus der Konvention nach.²⁷

2. Vereinbarkeit mit Art. 20a GG

Für die Frage, ob der Ansatz in § 1 Abs. 1 BNatSchG mit dem GG vereinbar ist, muss zunächst ermittelt werden, welcher Ansatz dem Art. 20a GG zugrunde liegt. Dies ist sehr umstritten. Mit dem Argument, dass der Wortlaut des Art. 20a GG nicht ausdrücklich auf die Lebensgrundlage des Menschen beschränkt sei, wird die Auffassung vertreten, dass die Norm ebenfalls einen „gemischt“ anthropozentrisch-ökozentrischen Ansatz verfolge.²⁸ Die wohl überwiegende Meinung ist hingegen der Ansicht, dass sich aus einer verfassungssystematischen Gesamtbetrachtung eine Beschränkung des Umweltschutzes auf den Menschen ergebe, sodass Art. 20a GG jedenfalls primär ein anthropozentrischer Ansatz zu

²⁴ *Mefers Schmidt*, BNatSchG, 116. Erg.-Lfg. 2013, Einf. Rn. 11.

²⁵ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV, 50. Erg.-Lfg. 2013, Art. 191 Rn. 67.

²⁶ *Kotzur*, in: Geiger/Khan/Kotzur, AEUV, 5. Aufl. 2010, Art. 191 Rn. 6.

²⁷ *Schlacke/Krohn*, in: Schlacke (Fn. 14), Einl. Rn. 14.

²⁸ *Murswiek*, in: Sachs GG, 6. Aufl. 2011, Art. 20a Rn. 22 ff.; *Schmidt/Kahl* (Fn. 3), § 2 Rn. 4.

Grunde liege.²⁹ Folgt man der h.M., so reicht der Ansatz in § 1 Abs. 1 BNatSchG über das verfassungsrechtlich festgelegte Maß hinaus.³⁰ Es besteht daher zumindest ein gewisser Wertungswiderspruch.³¹ Art. 20a GG verpflichtet den Gesetzgeber jedoch nur dazu, Vorschriften zu erlassen, die geeignet sind, die natürliche Lebensgrundlage auch in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen, und verbietet somit lediglich einen Rückschritt gegenüber dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Mindestmaß.³² Indem § 1 Abs. 1 BNatSchG auf den Schutz des Menschen als Zweck der Biodiversitätssicherung Bezug nimmt, wird das von Art. 20a GG geforderte Mindestmaß erfüllt. Dass daneben in § 1 Abs. 1 BNatSchG gleichberechtigt ein ökozentrischer Ansatz tritt, stellt keinen Rückschritt dar, sondern ist vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers umfasst und daher kein Verfassungsverstoß.³³ Zu beachten ist jedoch, dass § 1 Abs. 1 BNatSchG als einfaches Gesetz bei Naturschutzmaßnahmen, die mit einem Grundrechtseingriff verbunden sind, nicht maßstabsbildend sein kann, sondern es in diesem Fall auf Art. 20a GG ankommt.³⁴

3. Bedeutung für die Rechtsanwendung

a) Generelle Bedeutung des § 1 Abs. 1 BNatSchG

Der § 1 Abs. 1 BNatSchG stellt die Grundlage für das gesamte BNatSchG dar und kann daher als Leitvorschrift bezeichnet werden.³⁵ Die Norm enthält zwar eine normative Aussage, jedoch ist sie nicht unmittelbar anwendbar, sondern ihr kommt nur eine maßstabsbildende Funktion zu.³⁶ § 1 Abs. 1 BNatSchG hat zunächst Bedeutung bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe.³⁷ Durch die explizite Nennung der drei Gründe für den Biodiversitätsschutz kann der

²⁹ *Epinay*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 6. Aufl. 2010, Art. 20a Rn. 24 ff.; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 69. Erg.-Lfg. (2013), Art. 20a Rn. 39; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier GG Bd. II, 2. Aufl. (2006), Art. 20a Rn. 29.

³⁰ *Gassner*, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BnatSchG, 2. Aufl. 2003, § 1 Rn. 1b.

³¹ *Nusser*, Zweckbestimmungen in Umweltschutzgesetzen, Diss. Baden-Baden 2007, S. 70; *v. d. Pfordten*, Nida-Rümelin/v. d. Pfordten Ökologische Ethik und Rechtstheorie, 2. Aufl. (2010), S. 56.

³² *Murswiek*, in: Sachs (Fn. 28), Art. 20a Rn. 40; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Fn. 29), Art. 20a Rn. 71.

³³ *Berendt*, Die Bedeutung von Zweck- und Zielbestimmungen für die Verwaltung, Diss. Baden-Baden 2001, S. 78; *Nusser* (Fn. 31), S. 70.

³⁴ *Meferschmidt* (Fn. 24), § 1 Rn. 34; *Nusser* (Fn. 31), S. 194 f.

³⁵ *Schober*, Der Zweck im Verwaltungsrecht, Diss. Tübingen 2007, S. 49 ff.; *Wolf/Krohn*, in: Schlacke (Fn. 14), Vorb. §§ 1-7 Rn. 1.

³⁶ *Lütke* (Fn. 14), § 1 Rn. 1; *Wolf*, in: Schlacke (Fn. 14), § 1 Rn. 1.

³⁷ *Petersen*, Umweltethik, UPR 2003, S. 201 (203); *A. Schumacher/J. Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle (Fn. 12), § 1 Rn. 2.

Rechtsanwender den Zweck objektiv eindeutig erkennen, ohne das Gesetz auslegen oder Gesetzesbegründungen zu Rate ziehen zu müssen.³⁸ Die Gesetzesmotive entfalten durch die Nennung im Gesetz auch eine stärkere normative Wirkung, als wenn sie lediglich außerhalb des BNatSchG genannt würden.³⁹ Immer dann, wenn bei der Interpretation von Einzelvorschriften des BNatSchG mehrere Deutungsmöglichkeiten offen stehen, hat der Rechtsanwender diejenige als maßgeblich heranzuziehen, die dem Gesetzeszweck am besten gerecht wird.⁴⁰ Des Weiteren können die Gesetzesmotive auch eine Rolle bei Ermessensentscheidungen spielen.⁴¹ Auch sind Abwägungsentscheidungen im Licht der Leitvorschrift vorzunehmen.⁴²

b) Einzelelemente des „gemischten“ Ansatzes

aa) Grundlage für Leben und Gesundheit der lebenden Menschen

Die Rechtsadressaten (insbesondere die Behörden, aber auch die Bürger) verbinden mit der Formulierung „Grundlage für Leben und Gesundheit“ relativ konkrete Vorstellungen. Derartige Vorstellungen sind für die Rechtsanwendung hilfreicher als abstrakte Ideen, da sie fassbarer und juristisch besser operationalisierbar sind.⁴³ Ist bei einer Abwägungsentscheidung die Sicherung der biologischen Vielfalt als Belang einzustellen, wird der Rechtsanwender ihr in der Tendenz mithin ein stärkeres Gewicht zuerkennen. Auch bei Ermessensentscheidungen oder bei der Auslegung (insbesondere unbestimmter Rechtsbegriffe) kann das anthropozentrische Gesetzesmotiv die Bedeutung der Biodiversität gegenüber anderen Belangen verstärken. Vor allem in Grenzfällen kann der anthropozentrische Ansatz den Ausschlag für eine Entscheidung oder Auslegung geben, die den Schutz der Biodiversität positiv berücksichtigt.⁴⁴ Ihm kommt somit eine eigenständige Bedeutung bei der Rechtsanwendung zu.

bb) Grundlage für Leben und Gesundheit der künftigen Generationen

Das Interesse der künftigen Generationen zu bestimmen ist schwierig, da es vom heutigen Standpunkt unmöglich ist genau vorherzusehen, welche konkreten Bedürfnisse heute noch nicht geborene Menschen einmal haben werden.⁴⁵

³⁸ Nusser (Fn. 31), S. 157; Schober (Fn. 35), S. 66.

³⁹ Meßerschmidt (Fn. 24), § 1 Rn. 8.

⁴⁰ Berendt (Fn. 33) S. 24; Nusser (Fn. 31), S. 157 f.

⁴¹ Krohn, in: Kolodziejczok/Endres/Krohn (Fn. 9), § 1 Rn. 2; Nusser (Fn. 31), S. 153.

⁴² Lütke (Fn. 14), § 1 Rn. 3; Mengel, in: Frenz/Müggenborg (Fn. 12), § 1 Rn. 9; Meßerschmidt (Fn. 24), § 1 Rn. 3.

⁴³ Vgl. Bosselmann, Eigene Rechte für die Natur?, KJ 1986, S. 1 (8).

⁴⁴ Meßerschmidt (Fn. 24) § 1 Rn. 6.

⁴⁵ Gruber (Fn. 18), S. 474; Mengel, in: Frenz/Müggenborg (Fn. 12), § 1 Rn. 27.

Mangels besseren Wissens muss man vermuten, dass dies im Wesentlichen die gleichen Bedürfnisse sind wie die der aktuell lebenden Menschen.⁴⁶ Daher wird im Zweifel ein weitgehender, umfassender Schutz der Biodiversität am ehesten den Interessen der künftigen Generationen gerecht, da ihnen hierdurch die meisten Optionen offen gehalten werden.⁴⁷ Ist das Interesse der Lebenden und das potentielle Interesse der künftig Lebenden gleich, wird dem Belang „Sicherung der biologischen Vielfalt“ ein stärkeres Gewicht verliehen, mit der Folge, dass er bei einer Abwägungsentscheidung gegenüber anderen Belangen besonders durchsetzungskräftig ist. Auch bei einer Auslegung oder Ermessensentscheidung kann sich ein doppeltes Interesse am Schutz der Biodiversität positiv für eine Schutzmaßnahme auswirken.

Problematisch ist es, wenn die Interessen der heute lebenden Menschen und die der künftigen Generationen in einem Spannungsverhältnis stehen.⁴⁸ Da die Entscheidungsträger der gegenwärtigen Generation angehören, besteht stets die Gefahr, dass sie im Zweifel den für ihre Generation „greifbaren“, kurzfristigen Interessen ein stärkeres Gewicht beimessen als den Interessen zukünftiger Generationen.⁴⁹ Um sicherzustellen, dass die Interessen der künftigen Generationen gewahrt bleiben, wäre es sinnvoll, Institutionen zu schaffen, deren Aufgabe es ist, diese zu vertreten (z.B. einen Nachhaltigkeitsrat im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren).⁵⁰

cc) Eigener Wert der biologischen Vielfalt

(1) Begriff des eigenen Wertes

Um die rechtliche Tragweite des Schutzzwecks „eigener Wert der biologischen Vielfalt“ beurteilen zu können ist vorab der Begriff des eigenen Werts im Sinne von § 1 Abs. 1 BNatSchG zu klären.

(a) Objektiver und absoluter Eigenwert

⁴⁶ v. Bubnoff, Der Schutz der künftigen Generationen im deutschen Umweltrecht, Diss. Berlin 2001, S. 16.

⁴⁷ Gruber (Fn. 18), S. 477; Schlacke/Krohn, in: Schlacke (Fn. 14), Einl. Rn. 12.

⁴⁸ A. Schumacher/J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle (Fn. 12), § 1 Rn. 18; Langerath (Fn. 11), S. 153 ff.

⁴⁹ Gruber (Fn. 18), S. 474.

⁵⁰ Deter, Nationale Nachhaltigkeitsstrategie und Grundgesetz, ZUR 2012, S. 157 (158); Kloepfer (Fn. 11), § 3 Rn. 15; Schomerus, Nachhaltigkeit braucht Institutionen, NuR 2011, S. 1 ff.

Eigenwert wird im allgemeinen Sprachgebrauch als ein Wert definiert, der einer Person oder Sache innewohnt.⁵¹ Das Verb innewohnen kann in dem Sinne verstanden werden, dass die Person oder Sache aus ihrer eigenen Existenz heraus, also von Natur aus, über einen Wert verfügt.⁵² Legt man dem Begriff des eigenen Wertes in § 1 Abs. 1 BNatSchG dieses Verständnis zu Grunde, würde dies bedeuten, dass die biologische Vielfalt schon kraft ihrer Existenz über einen rechtlich geschützten Wert verfügt.⁵³ Dieser Wert kann, da er von Anfang an vorgegeben ist und somit unabhängig von der Setzung durch ein Subjekt existiert, als objektiv beziehungsweise absolut bezeichnet werden.⁵⁴ Da ein absoluter Wert jedoch nicht vom Menschen zuerkannt ist, kann er folglich auch nicht zu dessen Disposition stehen.⁵⁵ Der Wert der biologischen Vielfalt darf nach diesem Verständnis daher weder rechtlich beschränkt noch entzogen werden, sodass die Sicherung der biologischen Vielfalt als Wert immer absolut zu berücksichtigen wäre und somit alle anderen Interessen, Werte und Güter zurücktreten müssten.⁵⁶ Solch ein absoluter, nicht beschränkbarer Wert ist jedoch problematisch, da das BNatSchG auf eine derartige Konzeption nicht angelegt ist.⁵⁷ Nach § 2 Abs. 3 BNatSchG unterliegen Maßnahmen, die zur Verwirklichung der Zielbestimmungen ergriffen werden, vielmehr einer Abwägung mit allen naturschutzinternen und -externen Belangen.⁵⁸ Da beim Ergreifen von konkreten Maßnahmen somit immer eine Gewichtung der drei Zieldimensionen sowie eine Abwägung untereinander sowie mit anderen öffentlichen und privaten Belangen notwendig ist,⁵⁹ kann es sein, dass die Zielbestimmung „Sicherung der biologischen Vielfalt“ im Einzelfall hinter andere Belange zurückzutreten hat.⁶⁰ Mit anderen Worten: Im Rahmen der Abwägung muss erst anhand der konkreten Umstände des Einzelfalles entschieden werden, was der Eigenwert der biologischen Vielfalt ist und vor allem welches Gewicht ihm beizumessen ist. Der Umfang des Eigenwerts muss somit vom Menschen definiert werden.⁶¹ In dem

⁵¹ Definition von „Eigenwert“ in: Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 7. Aufl. 2011, S. 473.

⁵² Jax, in: Laufener Seminarbeiträge 2/02, Warum soll Biodiversität geschützt werden?, S. 130

⁵³ Gassner, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch (Fn. 30), § 1 Rn. 1; Krohn, in: Kolodziejczok/Endres/Krohn (Fn. 9), § 1 Rn. 18.

⁵⁴ Jax (Fn. 52), S. 130; Krebs (Fn. 17), S. 32 f.

⁵⁵ Gassner, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch (Fn. 30), § 1 Rn. 1a.

⁵⁶ Jax (Fn. 52), S. 130; Kloepfer (Fn. 11), § 1 Rn. 21.

⁵⁷ Gassner, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch (Fn. 30), § 1 Rn. 1a.

⁵⁸ Gellermann, Naturschutzrecht nach der Novelle des BNatSchG, NVwZ 2010, S. 73 (75); Lütke (Fn. 14), § 2 Rn. 10.

⁵⁹ Maß/Schütte, in: Koch, Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, § 7 Rn. 37; Wolf, in: Schlacke (Fn. 14), § 2 Rn. 6.

⁶⁰ Lütke (Fn. 14), § 2 Rn. 11; Wolf, in: Schlacke (Fn. 14), § 2 Rn. 6.

⁶¹ Meßerschmidt (Rn. 24), Einf. Rn. 11.

Moment, in dem der Mensch aber darüber entscheidet, welches Gewicht der Eigenwert der Biodiversität hat, kann der Eigenwert nicht mehr absolut sein. Das BNatSchG geht somit offensichtlich selbst nicht von einem absoluten Wert aus. Ein weiteres Problem bei der Annahme eines objektiven Eigenwerts besteht auf erkenntnistheoretischer Ebene. Um rechtlich mit dem „eigenen Wert“ der biologischen Vielfalt arbeiten zu können, reicht ein abstrakter Begriff nicht aus, sondern der Rechtsanwender muss konkrete Vorstellungen haben, was unter Eigenwert zu verstehen ist. Weder Biotope noch die einzelnen Arten sind aber in der Lage, ihre Interessen zu artikulieren, sodass sie den Umfang des Eigenwertes nicht selbst festlegen können.⁶² Folglich muss der Mensch bestimmen, was unter dem objektiven Eigenwert zu verstehen ist.⁶³ Er ist hierbei jedoch erkenntnistheoretisch auf den menschlichen Wahrnehmungshorizont beschränkt, sodass die Wertungen, die er vornimmt, immer vom menschlichen Blickwinkel geprägt sind.⁶⁴ Die Annahme eines objektiven Wertes führt aufgrund dieses erkenntnistheoretischen Problems zu dem widersprüchlichen Ergebnis, dass ein Wert, der unabhängig von einem Subjekt und seinem Bewusstsein existieren soll,⁶⁵ von einem Subjekt bestimmt werden muss, um bei der Rechtsanwendung von ihm Gebrauch machen zu können.

Folglich ist festzuhalten, dass der Ausdruck „auf Grund ihres eigenen Wertes“ in § 1 Abs. 1 BNatSchG zwar auf einen objektiven, unantastbaren Wert der biologischen Vielfalt hindeutet und damit einen Maximalschutz suggeriert,⁶⁶ dieses Versprechen jedoch bei der Rechtsanwendung nicht gehalten werden kann, da ein absoluter Schutz der biologischen Vielfalt in der auf Interessenausgleich ausgerichteten Rechtsordnung nicht vorgesehen ist. Es verwundert daher nicht, dass viele Stimmen im Schrifttum so weit gehen und der Nennung des Eigenwertes in § 1 Abs. 1 BNatSchG vor allem eine symbolische Bedeutung⁶⁷ attestieren oder die Formulierung sogar als „hohlen Pathos“⁶⁸ kritisieren.

(b) Subjektiver Eigenwert der biologischen Vielfalt

Das Verständnis des Eigenwertes als absoluter Wert ist, wie soeben gezeigt, rechtlich nicht überzeugend. Dies muss jedoch nicht zwangsläufig bedeuten, dass die Sicherung der biologischen Vielfalt auf Grund ihres eigenen Wertes lediglich

⁶² *Meßerschmidt* (Fn.24), Einf. Rn. 11.

⁶³ *Gassner*, in: *Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch* (Fn. 30), § 1 Rn. 73.

⁶⁴ *v. Bubnoff* (Fn. 46), S. 64; *Meßerschmidt* (Fn. 24), Einf. Rn. 11.

⁶⁵ Definition von „objektiv“ in: *Duden* (Fn. 51), S. 1276.

⁶⁶ *Jax* (Fn. 52), S. 130.

⁶⁷ *Louis*, *Das BNatSchG NeuregG*, NuR 2002, S. 385 (385); *Lütke*, *Die Novelle des BNatSchG*, BauR 2003, S. 983 (984); *Schober* (Fn. 35), S. 226.

⁶⁸ *Gassner*, in: *Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch*, (Fn. 30), § 1 Rn. 1a.

einen symbolhaften Charakter hat. Der Begriff des eigenen Wertes könnte auch noch in einem anderen als in einem objektiven Sinn zu verstehen sein. Für ein anderes Verständnis ist es zunächst hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, welche Idee hinter dem ökozentrischen Ansatz steht. Das Ziel des Ökozentrismus ist es, einen engen Schutzansatz, der die biologische Vielfalt nur in einem begrenzten Maß sichert, zu überwinden.⁶⁹ Schutzmaßnahmen sollen auch dann ergriffen werden können, wenn dies nicht dem konkreten oder dem in naher Zukunft zu erwartenden Nutzen für den Menschen entspricht.⁷⁰ Geht man von diesem Verständnis aus, kann man den Begriff des eigenen Wertes in § 1 Abs. 1 BNatSchG auch in der Weise interpretieren, dass die Biodiversität unabhängig von aktuellen menschlichen Vorlieben und Nutzungsansprüchen geschützt werden soll.⁷¹ Ihre Erhaltung soll nicht nur Mittel zum Erreichen von Zielen, sondern auch selbst Ziel sein.⁷² Der Biodiversität wird somit eine eigene Geltung zuerkannt.⁷³ Ein so verstandener eigener Wert kann, da seine Anerkennung durch den Menschen erfolgt, als subjektiver Eigenwert bezeichnet werden.⁷⁴ Ein Wert, der vom Menschen gesetzt wurde, kann von diesem auch wieder eingeschränkt werden, sodass er auch einer Abwägung zugänglich ist.⁷⁵ Deutet man „eigenen Wert“ im BNatSchG in diesem Sinne, so bestehen keine Widersprüche wie es bei der Annahme eines absoluten Wertes der Fall wäre. Rechtlich kann daher mit einem subjektiven Eigenwert gearbeitet werden.

Für die Kritiker eines ökozentrischen Ansatzes ist die Notwendigkeit, den „eigenen Wert“ in § 1 Abs. 1 BNatSchG als einen vom Menschen zuerkannten Wert zu qualifizieren, ein Beleg dafür, dass letztlich auch der Ökozentrismus nur anthropozentrisch funktioniert.⁷⁶ Da sowohl das Anerkenntnis eines eigenen Wertes als auch der Schutz der biologischen Vielfalt im Rahmen der vom Menschen geschaffenen Rechtsordnung gewährt würden, sei der Schutz der Biodiversität im Grundsatz immer nur anthropozentrisch.⁷⁷ Richtig an dieser Aussage ist, dass ein Schutz der biologischen Vielfalt immer durch den Menschen erfolgt und der Eigenwert, um operabel zu sein, der Konkretisierung durch den Menschen bedarf. Die Konzeption in § 1 Abs. 1 BNatSchG ist deswegen jedoch

⁶⁹ Gellermann, Das modernisierte Naturschutzrecht, NVwZ 2002, S. 1025 (1026).

⁷⁰ Mengel, in: Frenz/Müggenborg, (Fn. 12), § 1 Rn. 25.

⁷¹ Krohn, in: Kolodziejczok/Endres/Krohn (Fn. 9), § 1 Rn. 18; SRU, Umweltgutachten 2002, Rn. 25; Wolf in: Schlacke (Fn. 14) § 1 Rn. 8.

⁷² Jax (Fn. 52), S. 130.

⁷³ Bosselmann, in: Nida-Rümelin/v. d. Pfordten (Fn. 31), S. 218; Nusser (Fn. 31), S. 50 f.

⁷⁴ Jax (Fn. 52), S. 130.

⁷⁵ Jax (Fn. 52), S. 130.

⁷⁶ Kloepfer (Fn. 11), § 3 Rn. 14; Ders. (Fn. 8), S. 26.

⁷⁷ Gassner, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch (Fn. 30), § 1 Rn. 73; Krohn, in: Kolodziejczok/Endres/Krohn (Fn. 9), § 1 Rn. 18.

noch nicht zwingend anthropozentrisch, sondern zunächst einmal nur **anthroporelational**.⁷⁸ Anthroporelational bedeutet, dass es der Mensch ist, der der Natur einen Wert beimisst, und dieser Wert daher auch immer nur in Relation zum Menschen, der ihn zuspricht und achtet, gesehen werden kann.⁷⁹ Beim Anthropozentrismus wird der biologischen Vielfalt ein instrumenteller und ästhetischer Wert zugesprochen. Da sich der Ansatz hierbei auf den Menschen beschränkt, wird er als **exklusiv-anthroporelational** Konzeption bezeichnet.⁸⁰ Der Ökozentrismus erkennt hingegen explizit Schutzpflichten gegenüber nichtmenschlichen Lebewesen und Strukturen an und ist daher eine **trans-anthroporelational** Konzeption.⁸¹ Geht man von diesem Verständnis aus, besteht der Unterschied zwischen Ökozentrismus und Anthropozentrismus letztlich in dem Wert, der geschützt werden soll, und nicht darin, wer den Wert bestimmt und schützt. Die Ansicht, die einen ökozentrischen Teilansatz in § 1 Abs. 1 BNatSchG ablehnt, da die Wertsetzung und der Schutz erst durch den Menschen erfolgt, verwechselt mithin anthropozentrisch mit anthroporelational. Der Mensch ist durchaus in der Lage, der biologischen Vielfalt einen eigenen, nutzungsunabhängigen Wert zuzuerkennen und ihn zu schützen.⁸² Auch bei einem subjektiven Verständnis des Eigenwerts steht die biologische Vielfalt um ihrer selbst willen und nicht der Mensch im Mittelpunkt. Der subjektive Eigenwert ist daher Ausdruck eines ökozentrischen Ansatzes.

(2) Bedeutung des ökozentrischen Ansatzes bei der Rechtsanwendung

Im Gegensatz zu den anderen Schutzgründen in § 1 Abs. 1 BNatSchG wird die Bedeutung des „eigenen Wertes“ vielfach als rechtlich gering erachtet.⁸³ Auch ein **aufgeklärter anthropozentrischer** Ansatz, der die Interessen der künftigen Generationen berücksichtige, könne einen umfassenden Schutz gewährleisten, sodass die Aufnahme des ökozentrischen Ansatzes rechtlich nicht notwendig gewesen sei.⁸⁴ Ein aufgeklärter anthropozentrischer Ansatz sichert zwar die biologische Vielfalt weitgehend, da es nicht auf den Nachweis eines unmittelbaren, aktuellen Nutzens für den Menschen ankommt, jedoch ist immer zumindest ein

⁷⁸ *Lanzerath* (Fn. 11), S. 149; *v. d. Pfordten* *Ökologische Ethik*, 1996, S. 29 ff.

⁷⁹ DRZE, Module zum Blickpunkt Biodiversität: „anthroporelational“ (<http://www.drze.de/im-blickpunkt/biodiversitaet/module/anthroporelational> (zuletzt aufgerufen am 17.01.2014)).

⁸⁰ *Lanzerath* (Fn. 11), S. 149.

⁸¹ *Lanzerath* (Fn. 11), S. 149.

⁸² *Gruber* (Fn. 18), S. 474; *Heselhaus*, in: *Hansmann/Sellner* (Fn. 7), 1 Rn. 33.

⁸³ *Gassner*, in: *Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch* (Fn. 30), § 1 Rn. 1; *Kotulla*, *Umweltrecht*, 5. Aufl. (2010), 7. Teil Rn. 4; *Schwartzmann/Pabst*, *Umweltrecht*, 2. Aufl. 2011, Rn. 155a.

⁸⁴ *Krohn*, in: *Kolodziejczok/Endres/Krohn* (Fn. 9), § 1 Rn. 17; *Mesßerschmidt* (Fn. 24), Einf. Rn. 11.

potentieller Nutzen für die künftige Generation notwendig. Der Schutz auf Grund eines eigenen Wertes ist hingegen vollständig nutzenunabhängig und somit von seinem Schutzzumfang her nicht vollkommen identisch mit einem aufgeklärten anthropozentrischen Ansatz. Die doppelte teleologische Fundierung in § 1 Abs. 1 BNatSchG ist deshalb nicht sinnlos.⁸⁵ Durch die Normierung des Eigenwertes der biologischen Vielfalt wird klar zum Ausdruck gebracht, dass die biologische Vielfalt auch wegen eines vom Nutzen des Menschen unabhängigen Wertes zu bewahren ist.⁸⁶ Für den Rechtsanwender ist der Schutzauftrag offensichtlich.⁸⁷ Er muss anders als beim anthropozentrischen Ansatz nicht überlegen, ob die Sicherung einen zumindest mittelbaren Nutzen für den Menschen oder die künftigen Generationen haben kann. Dies ist vor allem dann vorteilhaft, wenn es um Arten oder Biotope geht, deren Nutzen nicht klar erkennbar ist.⁸⁸ Im Rahmen von Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen oder bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe kommt der Berücksichtigung des Eigenwertes der biologischen Vielfalt daher ebenso wie den beiden anderen Gründen eine Bedeutung zu.⁸⁹ Dem ökozentrischen Ansatz kann damit eine (begrenzte) rechtliche Relevanz nicht abgesprochen werden. Er ist insbesondere nicht überflüssig.

(3) Eigenwert und Eigenrechte

Da die einzelnen Arten, Biotope und Ökosysteme nicht in der Lage sind, ihren zuerkannten eigenen Wert selbst geltend zu machen oder zu verteidigen, wird befürchtet, dass ohne die zusätzliche Zuerkennung von Eigenrechten, die von einem Treuhänder vor Gericht geltend gemacht werden können, der eigene Wert der Natur nicht hinreichend beachtet werde.⁹⁰ Ohne auf die Probleme einzugehen, die die Zuerkennung von Eigenrechten an die Natur mit sich bringt,⁹¹ kann festgestellt werden, dass das geltende Recht Möglichkeiten vorsieht, die eine Beachtung des Eigenwertes der biologischen Vielfalt sicherstellen. Zum einen können anerkannte Naturschutzvereinigungen in Entscheidungsverfahren Mitwirkungsmöglichkeiten wahrnehmen (§ 63 BNatSchG; §§ 9 Abs. 1, 14 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 6 UVPG), zum anderen können diese unabhängig von der Verletzung eigener Rechte in gesetzlich festgelegten Fällen gegen die

⁸⁵ *Meßerschmidt* (Fn. 24) § 1 Rn. 34.

⁸⁶ *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Fn. 9), § 1 Rn. 6; *Lütke*s (Fn.14), § 1 Rn. 19.

⁸⁷ *Nusser* (Fn. 31), S. 69.

⁸⁸ *Marzik*, in: Marzik/Wilrich, BNatSchG, 2004, § 1 Rn. 18; *Meßerschmidt* (Fn. 24), § 1 Rn. 34.

⁸⁹ *Lütke*s (Fn. 67) S. 984.

⁹⁰ *Bosselmann* (Fn. 73), S. 201 ff.; v. *Lersner*, Gibt es Eigenrechte der Natur?, NVwZ 1988, S. 988 (991 f.).

⁹¹ Siehe *Meßerschmidt* (Fn. 24), Einf. Rn. 11.

Beeinträchtigung von Natur und Landschaft klagen (§ 64 BNatSchG, § 2 UmwRG, § 11 Abs. 2 USchadG).⁹² Ein durchsetzungsfähiger Eigenwert ist nach geltendem Recht somit auch ohne zusätzliche Zuerkennung von Eigenrechten der Natur möglich.

4. Zwischenergebnis und rechtspolitischer Normierungsvorschlag

Bei dem im BNatSchG gewählten Ansatz ist vor allem der Begriff des eigenen Wertes problematisch. Um eine Unvereinbarkeit mit dem System des BNatSchG und erkenntnistheoretische Widersprüche zu vermeiden, muss er als ein vom Menschen zuerkannter Wert verstanden werden. Um dies klarzustellen, wäre eine Begriffsbestimmung in einem § 7 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG n.F. denkbar. Hierdurch könnten Missverständnisse und unrealistische Erwartungen an das Recht vermieden werden. Sie könnte wie folgt lauten:

§ 7 Begriffsbestimmungen

(1) Für dieses Gesetz gelten folgende Begriffsbestimmungen:

1. eigener Wert von Natur und Landschaft

in der Erkenntnis, dass Natur und Landschaft um ihrer selbst willen schützenswert sind, wird ihnen im Rahmen dieses Gesetzes ein rechtlich eigenständiger Wert zuerkannt

Durch das Zugrundelegen eines zuerkannten eigenen Wertes würde der ökozentrische (Teil-) Ansatz des § 1 Abs. 1 BNatSchG rechtlich operationabler. Zuzugeben ist freilich, dass es für die Rechtsanwendung nur einen graduellen Unterschied macht, ob man von einem weiten anthropozentrischen Ansatz, einem ökozentrischen Ansatz oder einem „gemischten“ Ansatz ausgeht. Die Erkenntnis, dass Ökosysteme äußerst komplex sind und es daher häufig nicht vorhersagbar ist, wie sich Eingriffe in die Natur auswirken werden, führt dazu, dass fast keine Situation mehr denkbar ist, in der die Sicherung der biologischen Vielfalt nicht zumindest von mittelfristigem oder langfristigen Nutzen sein könnte.⁹³ Daher gelangen letztlich alle drei genannten Ansichten im Grundsatz zu der Notwendigkeit eines umfassenden Schutzes der biologischen Vielfalt. Ein „gemischter“ Ansatz ist aus rechtlicher Sicht folglich nicht mehr oder weniger überzeugend als ein weiter anthropozentrischer Ansatz. Der rechtliche Vorteil eines gemischten Ansatzes besteht aber darin, dass häufig nicht nur ein Grund,

⁹² *Erbguth/Schlacke* (Fn. 15), § 6 Rn. 6, 15; *Schmidt/Kabl* (Fn. 3), § 1 Rn. 107 ff., § 7 Rn. 86 ff.

⁹³ *Erbguth/Schlacke* (Fn. 15), § 1 Rn. 11; *Spitzenberger* (Fn. 18), S. 44 f.

sondern zwei für den Schutz der biologischen Vielfalt sprechen werden und somit das Gewicht der Zielbestimmung erhöht wird.

Da § 1 Abs. 1 BNatSchG keine unmittelbar anwendbare Norm ist, ist die Bedeutung des gemischt anthropozentrischen-ökozentrischen Ansatzes bei der Rechtsanwendung jedoch auf eine indirekte Wirkung beschränkt. Lediglich in Grenzfällen kann der im Gesetz normierte Ansatz den Ausschlag für eine positive Entscheidung für den Biodiversitätsschutz geben („Zünglein an der Waage“).

III. Ist der „gemischte“ anthropozentrisch-ökozentrische Ansatz rechtspolitisch überzeugend?

1. Motive des Gesetzgebers

Das Motiv, Natur und Landschaft auch auf Grund ihres eigenen Wertes zu schützen, wurde durch die BNatSchG Novelle 2002⁹⁴ in das Gesetz aufgenommen und von dem BNatSchG 2010⁹⁵, in dem erstmals explizit die Sicherung der biologischen Vielfalt als eigene Zielbestimmung aufgeführt wird, beibehalten. Vor der Novelle 2002 war die Sicherung der Lebensgrundlage des Menschen der einzige Grund für den Schutz von Natur und Landschaft.⁹⁶ Der Gesetzesänderung von 2002 ist ein jahrelanger Streit vorausgegangen, welche ökologische Ethik für die Begründung des Naturschutzes heranzuziehen sei.⁹⁷ Auch im Gesetzgebungsprozess selbst stand lange nicht fest, welchem Ansatz gefolgt werden sollte. Das gleichberechtigte Nebeneinander der beiden Ansätze in § 1 Abs. 1 BNatSchG kann daher als klassischer gesetzgebungspolitischer Kompromiss angesehen werden.⁹⁸ Die beiden umweltethischen Positionen werden nicht als Gegensätze, sondern als sich ergänzende Ansätze betrachtet. Durch diese „Sowohl-als-auch-Strategie“ konnte der jahrelange Grundsatzstreit um den richtigen ethischen Ansatz befriedet werden.⁹⁹

Die Aufnahme des „gemischten“ Ansatzes in § 1 Abs. 1 BNatSchG wird vom Gesetzgeber damit begründet, dass die Abkehr von einem rein anthropozentrischen Ansatz einem modernen und zukunftsorientierten Naturschutzverständnis entspreche.¹⁰⁰ Die Gesetzesbegründung bleibt insofern freilich recht allgemein und enthält keine näheren Aussagen dazu, welche

⁹⁴ BNatSchG vom 25.3.2002 (BGBl. I S. 1193).

⁹⁵ BNatSchG vom 29.7.2009 (BGBl. I S. 2542).

⁹⁶ Vgl. BNatSchG vom 21.9.1998 (BGBl. I S. 2994).

⁹⁷ *Mengel*, in: Frenz/Müggenborg (Fn. 12), § 1 Rn. 24.

⁹⁸ *Lütke*s (Fn. 14), § 1 Rn. 19.

⁹⁹ *Mengel*, in: Frenz/Müggenborg (Fn. 12), § 1 Rn. 24; *Meßerschmidt* (Fn. 24), § 1 Rn. 33.

¹⁰⁰ BT-Drs. 14/6878, Anlage 2, S. 7.

(rechtliche) Funktion dem „gemischten“ Ansatz zukommen soll.¹⁰¹ Dies spricht dafür, dass es dem Gesetzgeber weniger um eine unmittelbare rechtliche Stärkung des Naturschutzes, sondern vor allem um die Außenwirkung ging.¹⁰² Durch die Betonung des Eigenwertes sollte ein Zeichen gesetzt werden, dass der Mensch nicht mehr alleiniger Maßstab für den Naturschutz ist.¹⁰³ Rechtspolitisch ist dies auch deshalb zu begrüßen, weil der „gemischte“ Ansatz die überwiegende Ansicht in der Gesellschaft widerspiegelt. In einer Studie zum Naturbewusstsein der Bevölkerung aus dem Jahre 2011 gaben 92 % der Befragten an, dass der Schutz der biologischen Vielfalt wichtig sei, da auch Tiere und Pflanzen ein Recht auf eine eigene Existenz haben.¹⁰⁴ Indem der „gemischte“ Ansatz sowohl dem wissenschaftlichen Stand der Erkenntnis als auch der gesellschaftlich ganz überwiegenden Ansicht Rechnung trägt ist er Ausdruck eines zeitgemäßen Verständnisses von Naturschutz.¹⁰⁵

2. Effektivität des „gemischten“ Ansatzes

Indem § 1 Abs. 1 BNatSchG auf den Eigenwert der biologischen Vielfalt und auf ihre Bedeutung als Lebensgrundlage für die heute lebenden und künftigen Menschen Bezug nimmt, liefert er eine Begründung für die im Gesetz vorgesehenen Naturschutzmaßnahmen. Das BNatSchG will durch die Nennung der in § 1 Abs. 1 aufgeführten Gründe Bürger wie Rechtsanwender von der Bedeutung und Notwendigkeit des Biodiversitätsschutzes überzeugen.¹⁰⁶ Die Schutzgründe sind Leitlinien, die dem Bürger und dem Rechtsanwender helfen, die Normen des Gesetzes besser zu verstehen und den Sinn von Schutzmaßnahmen zu erfassen.¹⁰⁷ Versteht der Bürger, warum er eine Naturschutzmaßnahme zu dulden hat, führt dies in der Tendenz zu einer höheren Akzeptanz gegenüber der Maßnahme.¹⁰⁸ Aber auch für die Rechtsanwendung ist es förderlich, wenn der vollziehende Beamte selbst „innerlich“ von der Sinnhaftigkeit der von ihm zu vollziehenden Maßnahme überzeugt ist.¹⁰⁹

¹⁰¹ *Schober* (Fn. 35), S. 227.

¹⁰² *Schober* (Fn. 35), S. 227.

¹⁰³ *Meßerschmidt* (Fn. 24), § 1 Rn. 34.

¹⁰⁴ BMU/BfN, Naturbewusstsein 2011, S. 77.

¹⁰⁵ *Gellermann* (Fn. 69), S. 1026; *A. Schumacher/J. Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle (Fn. 12), § 1 Rn. 14.

¹⁰⁶ *Berendt* (Fn. 33), S. 23.

¹⁰⁷ *Schober* (Fn. 35), S. 68.

¹⁰⁸ *Schober* (Fn. 35), S. 68.

¹⁰⁹ *Gassner*, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch (Fn. 30), § 1 Rn. 72; Näher zur Bedeutung des Vorverständnisses für die Rechtsanwendung *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. 1991, S. 206 ff.

Die Akzeptanz gegenüber einer Maßnahme beziehungsweise die Bereitschaft, sich in Grenzfällen für eine Schutzmaßnahme zu entscheiden, ist natürlich zunächst am größten, wenn der Mensch einen daraus resultierenden Nutzen für sich erkennt.¹¹⁰ Es ist motivierend zu wissen, dass durch den Erhalt der biologischen Vielfalt vielleicht schon in naher Zukunft lebensrettende Medikamente oder nützliche Technologien entwickelt werden können. Aber auch das Bewusstsein, dass durch Biodiversitätsschutz wirtschaftlicher Wohlstand und Lebensqualität erhalten bleiben,¹¹¹ trägt zu einer erhöhten Akzeptanz gegenüber naturschutzrechtlichen Maßnahmen bei. In der Studie zum Naturbewusstsein 2011 gaben immerhin drei Viertel der Befragten an, dass die biologische Vielfalt ihr Wohlbefinden und ihre Lebensqualität fördere und dass sie Einbußen ihrer Lebensqualität fürchten, wenn die Biodiversität weiter in solch einem Maß abnehme.¹¹² Die Mehrheit der Deutschen nimmt die Vorteile und den Nutzen der biologischen Vielfalt jedoch nicht nur für sich selbst wahr, sondern ist sich deren Relevanz auch für die ihnen nachfolgenden Generationen bewusst. 90% der Befragten sind der Meinung, dass die biologische Vielfalt auch für die künftigen Generationen erhalten werden sollte.¹¹³ Durch die explizite Bezugnahme auf die biologische Vielfalt als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen und der künftigen Generationen ruft das Gesetz dem Menschen die Vorteile einer umfassenden Biodiversität ins Bewusstsein. Der anthropozentrische Teilansatz kann somit zu einer positiven Einstellung des Bürgers gegenüber dem Biodiversitätsschutz beitragen, was sich wiederum positiv auf die Bereitschaft, Schutzmaßnahmen zu dulden oder gar selbst unterstützend tätig zu werden, auswirken kann. Auch bei der Rechtsanwendung selbst wirkt es sich positiv aus, wenn der Entscheidungsträger den Schutz der biologischen Vielfalt als eine für den Menschen nützliche Maßnahme ansieht, da diese Einstellung, wenn unter Umständen auch nur unbewusst, mit in die Entscheidungen einfließen wird. Der ökozentrische Teilansatz hat vor allem eine edukatorische Funktion.¹¹⁴ Durch die ausdrückliche Zuerkennung eines eigenen Wertes „belehrt“ das Gesetz den Bürger oder Entscheidungsträger darüber, dass es nicht nur Nützlichkeitsabwägungen sein sollten, die den Menschen bei dem Schutz der

¹¹⁰ Gruber (Fn. 18), S. 471; Meßerschmidt (Fn. 24), Einf. Rn. 11.

¹¹¹ Nach dem Zwischenbericht der Studie „Die Ökonomie von Ökosystemen und Biodiversität“ haben die Ökosystemdienstleistungen der weltweiten Schutzgebiete einen jährlichen Wert von etwa 4,4 bis 5,2 Billionen US-Dollar, vgl. Europäische Kommission/BMU, Zwischenbericht 2008, S. 52 (http://www.teebweb.org/wp-content/uploads/Study%20and%20Reports/Additional%20Reports/Interim%20report/TEEB%20Interim%20Report_German.pdf (zuletzt aufgerufen am 17.01.2014)).

¹¹² BMU/BfN (Fn. 104), S. 62 f.

¹¹³ BMU/BfN (Fn. 104), S. 62 f.

¹¹⁴ Siehe bezüglich der edukatorischen Funktion von Art. 20a GG: Murswiek, in: Sachs (Fn. 28), Art. 20a Rn. 25; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Fn. 29), Art. 20a Rn. 25.

biologischen Vielfalt leiten. Der Mensch soll lernen, die biologische Vielfalt an sich als einen Wert zu begreifen und zu schätzen.¹¹⁵ Im besten Fall kann der ökozentrische Ansatz im Gesetz den Menschen sogar dazu anregen, darüber nachzudenken, welches Recht der Mensch, der doch selbst nur eine von mehreren Millionen Arten ist, dazu hat, andere Arten durch seine Lebensweise auszurotten.¹¹⁶ Dank des Reflexionsprozesses hierüber kann es dazu kommen, dass Bürger naturschutzrechtliche Maßnahmen eher dulden und unterstützen (Akzeptanzsteigerung) und darüber hinaus im Idealfall sogar ihr eigenes bisheriges Verhalten ändern. Das Ziel der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt, dass sich bis zum Jahr 2015 mindestens zwei Drittel der Bürger der Bedeutung der biologischen Vielfalt bewusst sind und ihr Handeln zunehmend auch daran ausrichten,¹¹⁷ kann daher am ehesten mit einem gemischt anthropozentrischen-ökozentrischen Schutzkonzept erreicht werden.

Indem das BNatSchG den anthropozentrischen Ansatz mit dem ökozentrischen Ansatz kombiniert, schafft es eine breite Legitimationsbasis für die Instrumente, die der Sicherung der biologischen Vielfalt dienen.¹¹⁸ Ein rein ökozentrischer Ansatz würde Durchsetzungsschwächen aufweisen, da der Mensch im Zweifel zunächst an sich denkt.¹¹⁹ Ein rein anthropozentrischer Ansatz hingegen würde vermitteln, dass Schutzanstrengungen nur insoweit notwendig sind, wie sie für den Menschen von Nutzen sind.¹²⁰ Durch die Kombination beider Ansätze werden deren jeweilige Schwächen dagegen ausgeglichen und ein ganzheitlicher Ansatz geschaffen.

IV. Fazit

Die wichtigsten Regelungen zum Schutz der biologischen Vielfalt finden sich im BNatSchG. Das BNatSchG gibt jedoch nicht nur das „Wie“ des Biodiversitätsschutzes vor, sondern beantwortet in § 1 Abs. 1 auch die Frage des „Warum“. Sowohl der eigene Wert der biologischen Vielfalt als auch deren Bedeutung für den Menschen und die künftigen Generationen werden als Gründe genannt. Das Gesetz entscheidet sich somit aus umweltethischer Sicht für einen gemischt anthropozentrischen-ökozentrischen Ansatz. Aus rechtspolitischer Sicht ist dieser Ansatz zu begrüßen. Er setzt ein klares Zeichen, dass ein Umdenken im Naturschutzrecht notwendig ist. Nicht mehr allein Vorteile und Nutzen für den

¹¹⁵ *Murswiek*, in: Sachs (Fn. 28), Art. 20a Rn. 25; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Fn. 29), Art. 20a Rn. 25.

¹¹⁶ *Baur*, Biodiversität 2010, S. 78.

¹¹⁷ Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt vom 07.11.2007, S. 32 (BT-Drs. 16/7082).

¹¹⁸ *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Fn. 9), § 1 Rn. 5.

¹¹⁹ *Kloepfer*, (Fn. 8), S. 25; *Meßerschmidt* (Fn. 24), Einf. Rn. 11.

¹²⁰ *Brenner* (Fn. 11), S. 120 f.

Menschen dürfen für ein modernes Naturschutzverständnis eine Rolle spielen, sondern auch die Achtung der Natur und ihrer Vielfalt um ihrer selbst willen. Gleichwohl darf die Leistungsfähigkeit des „gemischten“ Ansatzes im BNatSchG nicht überbewertet werden. Bei der Rechtsanwendung besteht seine Bedeutung vor allem darin, dass er der Zielbestimmung „Sicherung der biologischen Vielfalt“ bei Ermessens- oder Abwägungsentscheidungen Gewicht zu verleihen und bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im Einzelfall sogar einmal den Ausschlag für eine „biodiversitätsfreundliche“ Interpretation zu geben vermag. Da sich jedoch nach beiden ethischen Ansätzen ein umfassender Schutz der biologischen Vielfalt begründen lässt, macht es letztlich juristisch keinen erheblichen Unterschied, ob das Gesetz von einem weitem anthropozentrischen oder einen „gemischten“ Ansatz ausgeht. Für den Schutz der biologischen Vielfalt ist es im Übrigen ohnehin nicht primär wichtig, aus welchem ethischen Ansatz dieser erfolgt, sondern dass er überhaupt hinreichend erfolgt, was letztlich eine Frage des politischen Willens zum hinreichend effektiven naturschützenden Handeln ist. Zur Steigerung dieses Willens bei den zuständigen politischen Akteuren vermag auch ein theoretisch noch so überzeugendes Schutzkonzept in § 1 BNatSchG nur sehr wenig beizutragen.