
7. Die Nationalparkverordnung und ihre Durchsetzung

Hubertus Hlawatsch; Uwe Wegener



Die Nationalparkverordnung ist die gesetzliche Grundlage für die inhaltliche und administrative Umsetzung der Nationalparkkonzeption. Laut Einigungsvertrag hat sie den Status fortgeltenden Rechts, d. h. sie ist in vollem Umfang in die bundesdeutsche Gesetzlichkeit übernommen worden.

Besonders in den durch Rechtsunsicherheiten begleiteten ersten Jahren nach der politischen Wende war es auf der Grundlage dieser Verordnung möglich, eine langfristige Schutzkonzeption in Angriff zu nehmen und die einmalige Naturlandschaft des Hochharzes zu bewahren. Sie hat auch heute, vier Jahre nach der Unterschutzstellung, nichts an Bedeutung und Aktualität eingebüßt. Einerseits sind noch nicht alle Schutzziele zum akzeptierten und verbindlichen Handlungsrahmen geworden, andererseits zeigt sich, daß der anfangs in einigen Passagen zu statisch fixierte Schutzzweck der Dynamik eines Entwicklungsnationalparks nicht in vollem Maße gerecht zu werden vermag.

Die Nationalparkverordnung definiert zunächst den Schutzzweck folgenden Inhalts:

- Die Erhaltung der einmaligen mitteleuropäischen Gebirgslandschaft mit ihren Bergfichtenwäldern aller Altersstufen, Mooren und subalpinen Zwergstrauchheiden als geschützten Naturraum.
- Die Sicherung der natürlichen Abläufe und Prozesse (Prozeßschutz); das unterscheidet den Nationalpark von allen übrigen Schutzkategorien.
- Die Erhaltung vom Menschen geschaffener Ökosysteme (Heiden, Hutungen, Bergwiesen). Dieser Bestandesschutz trifft auch für historische Gewerke zu, sofern sie mit dem Schutzzweck vereinbar sind.
- Keine wirtschaftsbestimmte Nutzung im Nationalpark; er soll aber zur Strukturverbesserung der Region beitragen.

Neben der konkreten Flächenbeschreibung und einer detaillierten Abgrenzung nach Forstabteilungen enthält die Verordnung eine Reihe von Geboten und Verboten. Diese sollen einerseits durch geeignete Maßnahmen der Besucherlenkung und Umweltbildung den Ruhecharakter des Gebietes stärker sichern. Auf der anderen Seite dienen sie der künftigen Entwicklung des Nationalparks auf der Grundlage eines Pflege- und Entwicklungsplanes. Die Verbote zielen auf drei Schwerpunkte:

- Verbote zur Sicherung der Naturlandschaft (ähnlich den NSG-Bestimmungen),
 - Verbote der Bewirtschaftung und des Aufbrauchs von Naturgütern im Nationalpark (Abbau von Bodenschätzen, Holznutzung u. a. m.) und
 - Verbote, die eine touristische Überbelastung und Vermarktung verhindern und einer Zweckentfremdung des Nationalparks vorbeugen sollen. Dazu gehören Massenveranstaltungen aller Art, Sportwettkämpfe u. a. m. Auch wenn die Beeinträchtigungen durch jede einzelne Veranstaltung überschaubar bleiben mögen, so sollen mit diesen Paragraphen der Nationalparkverordnung Summationseffekte, Signalwirkungen und schwer abschätzbare Spätfolgen verhindert werden.
- Abschließende Bestimmungen der Nationalparkverordnung enthalten Ausnahmeregelungen z. B. zur Abwehr akuter Gefährdungen sowie für Maßnahmen, die ausschließlich der Wahrung des Schutzzweckes dienen. Auch Befreiungen von der Nationalparkverordnung sind im Einzelfall möglich. Diese können zur Vermeidung von durch den Gesetzgeber nicht beabsichtigten Härten gewährt werden oder, wenn die Verbote eine nicht gewollte Beeinträchtigung von Natur- und Landschaft nach sich ziehen. Auch überwiegende Gründe des Gemeinwohls rechtfertigen u. U. eine Befreiung.

Die Nationalparkverwaltung ist durch die Aufsichtsbehörden zu einer konsequenten Durchsetzung der Nationalparkverordnung angehalten. Befreiungen im Einzelfall dürfen keine Kompromisse zu Lasten der Natur sein und müssen in eine durchgängige Verwaltungspraxis eingebettet sein. So eindeutig die Nationalparkverordnung hier auch formuliert ist, so schwierig kann ihre Durchsetzung angesichts von Forderungen zur Gleichbehandlung und nach Verhältnismäßigkeit werden. Der Gesetzgeber läßt hier ausdrücklich nur Befreiungen "im Einzelfall" zu.

Die wirtschaftliche Holznutzung im Nationalpark ist weitgehend zurückgedrängt und spielt schon jetzt keine Rolle mehr. Allerdings greift der mit der Borkenkäferbekämpfung verbundene Holzeinschlag substantiell in einige Teile des Nationalparks ein. Der für das Gesamtgebiet notwendige "Prozessschutz" ist in solchen Bereichen unter Umständen nur eingeschränkt zu gewährleisten. Derartige phytosanitäre Maßnahmen erfolgen im Nationalpark generell nur, wenn epidemiologisch keine andere Wahl bleibt und auch dann nicht mehr in der Kernzone.

Das touristisch schwierigste Problem im Nationalpark stellt die Brockenbahn dar. Als technisches Denkmal sollte sie Bestandesschutz genießen, nicht aber bis an die Grenzen der Belastbarkeit kommerziell "vermarktet" werden. Ihre übereilte Inbetriebnahme und ein fehlendes nationalparkverträgliches Bahnkonzept lassen sie darüber hinaus zu einer erheblichen Belastung für den Nationalpark werden (vgl. auch 6.). Dabei sind die Luft- und Ölverschmutzung sowie die Lärmbelastigung noch kalkulierbare Größen und durch technische Nachbesserungen zu begrenzen. Die Hauptbelastung ergibt sich durch die stoßweise, zeitlich unkoordinierte, mit der höchsten Besucherdichte zusammenfallende Ankunft von Zügen auf dem Brockengipfel. So kommt jede Zugangskunft auf dem Brocken einer unorganisierten Massenveranstaltung gleich (vgl. Abb. 49), die sich mit dem Hinweis auf alte Rechte der Deutschen Reichsbahn der Nationalparkverordnung entzieht.

Eine weitere Belastung des Nationalparks sind legale, durch Befreiung oder Gerichtsbeschluß erwirkte und illegale Massenveranstaltungen, wie z. B. Werbeveranstaltungen von Firmen, auf dem Brocken. Die Veranstalter nutzen die magische Anziehungskraft des Brockens und

damit in erster Linie seine Werbewirksamkeit. Traditionelle Veranstaltungen sind auf Vereinbarkeit mit den Bestimmungen der Nationalparkverordnung zu prüfen und im Einzelfall zu verhandeln. Inkonsequente Verwaltungspraxis kann hier die Wirksamkeit der Verordnung in Frage stellen, z. B. durch den ständigen Zwang zur Kompromißfindung, häufig verbunden mit formalen Rechtsstreitigkeiten. Das trifft auch für die Brockenlaufveranstaltungen zu. Die ministerielle Zusicherung eines Brockenlaufes in den Jahren 1990 und 1991 hat in der Folge zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit geführt, die noch nicht überwunden werden konnte. Das Ziel der Nationalparkverwaltung, in Anlehnung an § 3 (5) der Nationalparkverordnung, nur den traditionellen Ilsenburger Brockenlauf im Nationalpark zu gestatten, ist 1993 gescheitert.

Bei der Umsetzung der Nationalparkverordnung sind auf dem Gebiet der Besucherlenkung in stark frequentierten Wandergebieten, insbesondere im Brockenbereich, gute Erfolge erzielt worden (vgl. Abb. 48). Auch die Naturschutzzielstellung ließ sich trotz des erheblichen Besucherdrucks auf dem Brocken verwirklichen. Dazu gehört auch die Wege- und Straßeninstandsetzung, bei der ein Teil der Wege zurückgebaut sowie standortfremder Kalkschotter aus Zeiten der Grenzbefestigung durch bodenständigen Granitschotter ersetzt wurde.

Bei einer Überarbeitung der Nationalparkverordnung in den Jahren 1995/96 sind vor allem folgende Änderungen notwendig:

- präzisere Fassung des Schutzzweckes,
- Festsetzung qualitativer Kriterien für Schutz-zonen ohne gesetzliche Fixierung von deren Grenzen,
- die Beschränkung auf zwei Kategorien von Schutz-zonen,
- eine Verallgemeinerung der Verbote, ohne inhaltliche Abschwächung der Verordnung.

Die Nationalparkverordnung sollte als Chance verstanden werden, einer urwüchsigen Landschaft die Eigendynamik zu erhalten. Solange dieses aber durch private, wirtschaftliche oder einseitige Vereinsinteressen, durch weitere "Erschließung" oder gar durch verschieden deklarierte "Heimattümelei" in Frage gestellt wird, muß die Nationalparkverordnung in dieser oder einer novellierten Form wirksames Regula-tiv bleiben.