Die Rolle der nicht-hoheitlichen Flächensicherung im Naturschutz

Eine Untersuchung am Beispiel der US-amerikanischen Land Trust-Bewegung

Die Rolle der nicht-hoheitlichen Flächensicherung im Naturschutz - Eine Untersuchung am Beispiel der US-amerikanischen Land Trust-Bewegung

vorgelegt von
Dipl. Ing.
Tilmann Disselhoff
geb. in Berlin

von der Fakultät VI – Planen Bauen Umwelt
der Technischen Universität Berlin
zur Erlangung des akademischen Grades

Doktor der Ingenieurwissenschaften
- Dr. Ing. -

genehmigte Dissertation

Promotionsausschuss:

Vorsitzender: Prof. Dr. Stefan Heiland
Gutachter: Prof. Dr. Johann Köppel
Gutachter: Prof. Dr. Johannes Küchler
Gutachter: Prof. Dr. Hartmut Vogtmann

Tag der wissenschaftlichen Aussprache: 24. Mai 2017

Berlin 2018

Inhaltsverzeichnis 1
1 Summary 7
2 Einleitung: Motivation, Problemstellung, Ziel der Arbeit 9
3 Stand der Forschung 15
3.1 Die Land Trust-Bewegung aus Sicht der Umweltgeschichte 16
3.2 Die Geschichte der US-amerikanischen Umweltbewegungen 17
3.3 Geschichte des US-amerikanischen Naturschutzes 18
3.4 Die Land Trust-Bewegung aus Sicht der Sozial- und Politikwissenschaften 20
3.5 Das Instrumentarium der nicht-hoheitlichen Flächensicherung 23
3.6 Schutzdienstbarkeiten 26
3.7 Der Eigentumsdiskurs in den USA 30
3.8 Land Trusts als Gegenstand der Lehre und fachlichen Bildung 33
3.9 Fazit 35
4 Vorgehensweise 36
4.1 Gliederung der Arbeit 36
4.2 Vorgehen im ersten Abschnitt – Historische Rekonstruktion 38
4.2.1 Periodisierungsmöglichkeiten 39
4.2.2 In der Arbeit verwendete Periodisierung 40
4.3 Vorgehen im zweiten Abschnitt: Beiträge zu einer Institutionenanalyse 42
4.3.1 Qualitativer Ansatz – Literatur und Interviews 42
4.3.2 Auswertungsmethodik 45
4.3.3 Ergänzende Methodik zum Kapitel „Instrumentenanalyse“ 46
4.4 Begrifflichkeiten 47
4.4.1 Land Trust 47
4.4.2 Hoheitlich/nicht-hoheitlich, staatlich/nichtstaatlich 48
4.4.3 Flächensicherung 49
4.4.4 Verwendung englischer Vokabeln und Zitierweise 49
4.4.5 Conservation easement 50
5 Einführung zum historischen Abschnitt der Arbeit 51

5.1 Exogene Faktoren für die Entstehung von Land Trusts 53
5.2 Endogene Faktoren bei der Entstehung von Land Trusts 56
6 (Vor)Geschichte der Land Trust-Bewegung 1776-1900 58
6.1 Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen 58
6.1.1 Wilderness und Frontier 60
6.1.2 Die besondere Stellung des privaten Grundeigentums 62
6.2 Von der Gründung der USA bis zum frühen 20. Jahrhundert: Erste staatliche Flächensicherungen 64
6.2.1 Waldschutz 65
6.2.2 Wildnisschutz 67
6.2.3 Habitatschutz 70
6.2.4 Conservation vs. Preservation 73
6.2.5 Die soziale Dimension des frühen US-amerikanischen Naturschutzes 75
6.3 Die Gründung des ersten Land Trusts 76
6.4 Zwischenfazit: Die *Trustees* als prototypischer Land Trust und ihre Eigenschaften als mögliche endogene Faktoren ihres Erfolgs 79
7 Flächensicherung als Teil des conservation movement 1900-1945 82
7.1 Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen 82
7.2 Staatliche Flächensicherungen 88
7.2.1 Infrastrukturausbau in den Parks und Reaktionen der Naturschutzszene 91
7.2.2 Neue Begründungen für den Wildnisschutz – Aldo Leopolds land ethic 93
7.2.3 Staatliche Flächensicherung durch den NPS 95
7.2.4 Neue Schutzgebietskategorien 95
7.2.5 Die Einrichtung von state parks 97
7.2.6 Die Ausweisung neuer Nationalparks 98
7.3 Flächensicherungen durch Land Trusts 99
7.3.1 Save-The-Redwoods-League 99
7.3.2 Hancock County Trustees of Public Reservations 101

7.3.3 Nicht-hoheitliche Flächensicherungen in den Appalachen 102
7.4 Zwischenfazit – Land Trusts als Helfer der staatlichen Flächensicherungspolitik und Instrument von Mäzenaten 105
8 Land Trusts im Kontext der Umweltbewegung 1945-1980 107
8.1 Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen 107
8.1.1 Suburbanisierung und Flächenverbrauch nach dem 2. Weltkrieg 108
8.1.2 Von der Produzenten- zur Konsumentengesellschaft 111
8.2 Die staatliche Flächensicherung 1945-1980 114
8.2.1 Die Entwicklung bestehender Schutzgebietssysteme 115
8.2.2 Landnutzungsplanung 125
8.3 Flächensicherung durch Land Trusts 1945-1980 135
8.3.1 The Nature Conservancy 135
8.3.2 The Trust for Public Land 143
8.4 Zwischenfazit 144
9 Die Entstehung der Land Trust-Bewegung 1980 bis heute 146
9.1 Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen 146
9.2 Der US-Eigentumsdiskurs und die Land Trust-Bewegung 150
9.2.1 Geschichte des Eigentumsdiskurses 151
9.2.2 Sagebrush Rebellion 156
9.2.3 Privatization Movement 161
9.2.4 Die wise use-Bewegung 165
9.2.5 Die property rights-Bewegung 167
9.3 Staatliche Flächensicherung 171
9.3.1 Die Farm Bill von 1985 172
9.3.2 Flächentausch als Flächensicherungsinstrument 172
9.3.3 Beispiele für die Flächensicherung der Bundesbehörden seit den 1990ern 173
9.4 Flächensicherung durch Land Trusts 175
9.4.1 Geographische Verteilung 177

9.5 Finanzierung und Mitglieder 179
9.6 Flächensicherungsprioritäten 180
9.7 Abgrenzung von anderen Umweltbewegungen 180
9.8 Öffentlichkeitsarbeit und Umweltbildung 182
9.9 Ehrenamt und Freiwillige 183
9.10 Jüngere Entwicklungen 183
9.11 Zwischenfazit 185
10 Das Flächensicherungsinstrumentarium der Land Trust-Bewegung 186
10.1 Fee simple acquisition 187
10.2 Pre-acquisition 188
10.3 Planned giving 189
10.4 Conservation Buyer-Programme 190
10.5 Transfer of Development Rights 190
10.6 Bargain Sales 191
10.7 Conservation easements 191
10.7.1 Wirkweise von Schutzdienstbarkeiten 196
10.7.2 Flächensicherungsziele von Schutzdienstbarkeiten 197
10.7.3 Typische Bestandteile einer Schutzdienstbarkeit 198
10.7.4 Verwaltung und Monitoring von Schutzdienstbarkeiten 203
10.7.5 Vollzug von Schutzdienstbarkeiten 204
10.7.6 Terrafirma 205
10.7.7 Kosten und Nutzen von Schutzdienstbarkeiten, ökonomische Anreize 207
10.7.8 Monetäre Bewertung der Schutzdienstbarkeit 208
10.7.9 Steuerrechtliche Vorteile von Schutzdienstbarkeiten 209
10.7.10 Flächenauswahl nach Flächensicherungsprioritäten 213
10.8 Kriterien zur Beurteilung von Flächensicherungsinstrumenten 214
10.8.1 Der Erklärungsansatz für Umweltprobleme in der neoklassischen Umweltökonomie und Konsequenzen für die Beurteilung von Flächensicherungsinstrumenten 215

10.8.2 Kosten ... 220
10.8.3 Effektivität ... 221
10.8.4 Verteilungsgerechtigkeit ... 223
10.8.5 Kritik an Schutzdienstbarkeiten ... 225
10.9 Zwischenfazit ... 226
11 Die Land Trust Alliance ... 228
11.1 Organisation ... 229
11.2 Finanzierung ... 230
11.3 Regionalisierung und Verhältnis zu bundesstaatlichen Netzwerken ... 230
11.4 Arbeitsfelder ... 231
11.4.1 Fachlicher Austausch ... 232
11.4.2 Land Trust Census ... 233
11.4.3 Lobbyarbeit ... 233
11.4.4 Medienarbeit ... 234
11.4.5 Qualitätssicherung und Akkreditierung ... 234
11.5 Zwischenfazit ... 237
12 Fazit ... 239
12.1 Die demokratische Legitimation von Land Trusts ... 242
12.2 Die Land Trust-Bewegung – eine echte Bewegung? ... 243
12.3 Das Problem der „toten Hand“ ... 244
12.4 Neue Entwicklugen – Internationalisierung der Bewegung? ... 246
13 Fragenkatalog für Interviews ... 248
14 Literaturverzeichnis ... 250

Verzeichnisse der Diagramme, Abbildungen und Tabellen

Diagramm 1 Anzahl der Land Trusts in den USA 1900-2005 52

Diagramm 2 USA: Bis 2010 pro Land Trust durchschnittlich gesicherte Fläche 55

Diagramm 3 USA 1850-1975: Durchschnittliche Arbeitsstunden pro Woche 85

Diagramm 4 *Yellowstone National Park* und *Yosemite National Park*: Jährliche Besucherzahlen 86

Diagramm 5 USA: Jährliche begonnene Neubauten, 1935-1955 108

Diagramm 6 USA und westeuropäische Staaten: Verhältnis von Einwohnern zu PKW, 1920-1970 .. 110

Abbildung 1 USA (ohne Alaska u. Hawaii), Flächeneigentum des Bundes 59

Abbildung 2 Räumliche Verteilung von Land Trusts in den USA 2010 178

Abbildung 3 Zusammenspiel von hoheitlicher und nicht-hoheitlicher Flächensicherung – mit Schutzdienstbarkeiten gesichertes, privates Weideland am Fuße von BLM-verwalteten Bergen im Mittleren Westen 184

Abbildung 4 Mit Schutzdienstbarkeit vor Bebauung gesicherte Uferabschnitte im Oberlauf des *Colorado River* 195

Abbildung 5 Öffentlich zugängliche Weinstöcke als Erholungsraum – durch Schutzdienstbarkeiten gesicherter Freiraum in der Nähe von Grand Junction, Colorado 211

Tabelle 1 Für Bundesliegenschaften relevante Umweltgesetzgebung in den USA von 1964-1979 ... 145

Tabelle 2 Private Stiftungen in den USA: Anlagevermögen, Ertrag, Nettoeinkommen, Verbrauchssteuer 1985 und 2004 148

Tabelle 3 Bis 2010 von Land Trusts gesicherte Fläche (in ha) 176

Tabelle 4 Kostenverteilung und Entscheidungshoheit bei Flächensicherungsinstrumenten 219

Tabelle 5 Kosten der Flächensicherung 220

1 Summary

The control of land uses for nature conservation purposes is implemented through regulatory instruments (land use planning, designation of reserves etc.) and through voluntary contractual agreements. The pursuit of conservation goals through voluntary instruments (acquisition of properties, voluntary use restrictions etc.) can be summarized as *private land conservation*.

Private land conservation initiatives play an increasingly important role for reaching global biodiversity targets. The last decades have witnessed a global shift of resources for nature conservation from the public to the private sector. As public budgets and staff capacities have been reduced, civic society has struggled to compensate this trend through the expansion of private initiatives. Against this background, it is important to better understand the relationship between the various approaches to private land conservation. What instruments work well under which circumstances? How can regulatory and contractual instruments best complement each other? What advantages, what risks are associated with transferring responsibilities in the field of land conservation to the private sector?

An analysis of the US-American land trust movement can provide answers to some of these questions. Ever since the designation of the first national parks in the second half of the 19th century, the US has been a global pioneer and role model in the fields of nature conservation and the protection of land. Over the last 40 years, a particular type of organization has emerged as the dominant form of land conservation in the US: the *land trust*. Land trusts are predominantly non-public organizations that save land for conservation purposes through purchase, lease, gift, bequest or similar contractual arrangements. The largest land trust, *The Nature Conservancy*, has saved about 6.9 Mio. hectares of land in the US so far.

In addition to *The Nature Conservancy* and a few other national land trusts, there is a large number of local and regional land trusts in the US. This grassroots form of civil engagement for nature conservation has witnessed strong growth over the last 30 years. There are now more than 1,700 land trusts in the US. Despite its grassroots character, the land trust movement is highly professionalized, well connected and united under a powerful umbrella organization, the *Land Trust Alliance*. This has enabled the movement to establish effective tools for knowledge transfer, harmonize political lobbying efforts, introduce quality standards and to develop coordinated PR campaigns.

The prominent role of the land trust movement for nature conservation in the US has not yet been sufficiently appreciated by the conservation community in other parts of the world. This is regrettable, as the rise of the land trust movement in the US could anticipate similar developments in other parts of the world. The US land trust movement could thus become a role model for similar initiatives in Europe and other regions. On the other hand, the surge of private nature conservation in the US and parallel cutbacks in the public sector have raised questions about the political legitimacy of transferring public duties to private actors, the democratic control of their activities and the social responsibility of private property.

This dissertation seeks to identify the key factors that have enabled the success of private land conservation in the US. By looking critically at the history and presence of the US land trust movement, it intends to identify key factors for the development of a land trust movement in Europe and elsewhere. The first part of the dissertation attempts to critically reconstruct the history of public and private land conservation in the US from 1776 until today. By briefly outlining the social and economic conditions in the US as well as public activities in the field of land conservation for four major eras (1776-1900, 1900-1945,1945-1980, 1980-today), it seeks to provide the background for understanding the conditions under which the land trust movement developed to its current state. The second part of the dissertation presents the instruments used by land trusts to conserve land. Building of the basis of neo-classic environmental economics, it proposes three criteria (costs, effieciency, and distributive justice) for evaluating and comparing private and public land conservation tools. The dissertation concludes by exploring the role the *Land Trust Alliance* has within the land trust movement, by discussing key criticisms directed at private land conservation and by attempting an outlook at the (international) future of the movement.

2 Einleitung: Motivation, Problemstellung, Ziel der Arbeit

„Nulle terre sans seigneur." - französisches Sprichwort

Ein wesentliches Merkmal des Naturschutzes ist sein starker Flächenbezug. Ein zentrales Instrument für den Erhalt der biologischen Vielfalt ist der Gebietsschutz, also der Schutz von naturschutzfachlich bedeutenden Flächen vor Beeinträchtigungen und Zerstörung.[1] Dies betrifft nicht nur Flächen im öffentlichen, sondern insbesondere auch im Privateigentum. In den USA beispielsweise liegen 95% des Lebensraumes aller bundesweit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten teilweise auf Flächen in privatem Eigentum, 19% aller geschützten Arten kommen nur auf privatem Grundeigentum vor.[2] Für den naturschutzfachlichen Gebietsschutz auf Flächen in Privateigentum gibt es grundsätzlich zwei Handlungsoptionen: die hoheitliche und die nicht-hoheitliche Flächensicherung. Die hoheitliche Flächensicherung umfasst zum Beispiel die Ausweisung eines Grundstücks als Schutzgebiet oder die Einschränkung von Landnutzungen durch raumplanerische Festsetzungen. Solche Beschränkungen der Nutzungsmöglichkeiten von Grundeigentum sind als hoheitliche Kompetenzen dem Staat vorbehalten – deshalb ist hier von hoheitlicher Flächensicherung zu sprechen. Flächen in Privateigentum können für den Naturschutz aber auch freiwillig durch vertragliche Vereinbarungen gesichert werden.[3] Dieser Weg ist nicht allein dem Staat vorbehalten, sondern steht einer Vielzahl gesellschaftlicher Akteure (Stiftungen, Vereinen, Gesellschaften, Privatpersonen etc.) offen. Sie sichern Flächen für den Naturschutz, indem sie mit den Grundeigentümern Verträge und Vereinbarungen zur Übertragung von Eigentumsrechten (Ankauf, Pacht usw.) oder Regelungen zur naturschutzkompatiblen Nutzung abschließen.[4] Diese Ansätze können zusammenfassend als nicht-hoheitliche Flächensicherung bezeichnet werden.

In Europa spielt die nicht-hoheitliche Sicherung für den Naturschutz eine wichtige Rolle. In Frankreich besitzt die Organisation *Conservatoire du littoral* über 135.000 ha Land und rund 30 % der Meeresküste.[5] Der in England, Wales und Nordirland beheimatete *National Trust for Places of*

[1] MARGULES und PRESSEY 2000 *Systematic Conservation Planning*; MOILANEN und WILSON 2009 *Spatial Conservation Prioritization: Quantitative Methods and Computational Tools.*
[2] WILCOVE et al. 1996 *Rebuilding the Ark – Toward a More Effective Endangered Species Act on Private Land.*
[3] WIEBE und MEINZEN-DICK 1998 *Property rights as policy tools for sustainable development*; FAIRFAX et al. 2005 *Buying Nature.*
[4] WRIGHT 1992 *Land Trusts in the USA*; BREWER 2003 *Conservancy: The Land Trust Movement in America.*
[5] www.conservatoiredulittoral.fr (01.06.2017)

Historic Interest or Natural Beauty ist Eigentümer von rund 254.000 ha Land und 1.140 km Küste.[6] In Deutschland wurde mit dem Nationalen Naturerbe – der unentgeltlichen Übertragung von bislang rund 150.000 ha Land- und Wasserflächen aus dem Eigentum des Bundes an die Länder, die Deutsche Bundesstiftung Umwelt (DBU) und an Naturschutzverbände – eine neue Größenordnung der nicht-hoheitlichen Flächensicherung für Naturschutzzwecke erreicht.[7]

Auch im Bereich des hoheitlichen Naturschutzes hat es in den letzten Jahrzehnten gewaltige Erfolge gegeben. In der EU wurde mit Natura 2000 das größte Schutzgebietsnetzwerk der Welt errichtet. Es umfasst über 27.000 Gebiete mit einer Gesamtfläche von über 1 Mio. km².[8] Ein Vergleich der Größenordnungen zwischen der hoheitlichen und der nicht-hoheitlichen Flächensicherung in der EU verdeutlicht, dass der Umfang der nicht-hoheitlichen Flächensicherung bislang eine nachrangige Bedeutung spielt. Finanziell ist das allerdings schon anders. So wurde in den letzten 20 Jahren bereits bis zu ein Drittel der Naturschutzmittel aus dem EU-Umweltförderprogramm LIFE für Landkauf oder langfristige Pacht ausgegeben.[9] Für die Zukunft der hoheitlichen Flächensicherung im Naturschutz besteht Anlass zu Pessimismus. Angesichts des fortschreitenden Schuldenabbaus bei vielen öffentlichen Haushalten ist zu befürchten, dass sich die bereits defizitäre Lage des öffentlichen Naturschutzes im Bereich der Flächensicherung weiter verschlechtern wird.[10] Die staatlichen Naturschutzstellen sind mit der Überwachung und Umsetzung der Naturschutzziele in den hoheitlich gesicherten Gebieten heute weitgehend ausgelastet, wenn nicht schon überfordert. Weitere hoheitliche Unterschutzstellungen sind derzeit in größerem Ausmaß nicht zu erwarten. Gleichzeitig wurden wichtige Ziele des Gebietsschutzes noch nicht erreicht, etwa die Verpflichtungen auf Grundlage der Konvention über die Biologische Vielfalt, in Deutschland 2% der Landesfläche als großflächige Wildnisgebiete zu schützen oder die Verpflichtung gemäß § 20 BNatSchG, 10% der Landesfläche als Biotopverbund einzurichten. Damit wächst die Bedeutung nicht-hoheitlicher Formen der Flächensicherung für den Naturschutz.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen Beitrag nichtstaatliche Akteure im Gebietsschutz leisten können. Wie kann hoheitliches Handeln im Bereich der Flächensicherung durch nicht-hoheitliches Handeln ergänzt werden? Welche Art von Flächen kann auf nicht-hoheitlichem Wege gesichert werden? Entspricht das Resultat den gesellschaftlichen Naturschutzzielen? Welche

[6] www.nationaltrust.co.uk (01.06.2017)
[7] www.bmu.de/naturerbe (01.06.2017)
[8] EUROPÄISCHE KOMMISSION 2014 *Natura 2000 Newsletter*.
[9] Daten aus eigener Recherche.
[10] RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN 2002 *Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes.*

Vorteile hat die Übertragung von staatlichen Aufgaben an nichtstaatliche Naturschutzakteure? Welche Risiken und Nachteile sind damit verbunden? Welche Rahmenbedingungen ermöglichen eine Entlastung der staatlichen Institutionen durch private Organisationen?

Um diese Fragen zu beantworten, bietet sich ein Blick auf die USA an. Die USA waren in der Vergangenheit in vielen Bereichen des Umwelt- und Naturschutzes Vorreiter für Europa und den Rest der Welt. In den USA vollzogen sich Entwicklungen in der Umweltpolitik oft früher als in anderen Ländern. Vieles, was in den USA passierte, wurde vom Rest der Welt erst mit zeitlicher Verzögerung rezipiert und nachgeahmt. Als Beispiele kann die Einrichtung des *Soil Conservation Service* in den 1930er-Jahren, das mit dem *National Environmental Policy Act* 1969 eingeführte *environmental impact assessment* und das *wetland mitigation* im *Clean Water Act* 1972 genannt werden, an deren Verfahren und Aufbau sich bspw. die deutsche Umweltverträglichkeitsprüfung und Eingriffsregelung (z.B. die „Entscheidungsskaskade“) orientieren.[11] Im Bereich der Flächensicherung hatte die Ausweisung der ersten Nationalparks in den USA in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts weltweiten Vorbildcharakter.[12]

Diese Vorreiterrolle der USA darf man auch für die nicht-hoheitliche Flächensicherung annehmen.[13] In den USA spielte die Eigentumsfrage im Gebietsschutz aufgrund der starken gesellschaftlichen Stellung des privaten Grundeigentums immer schon eine zentrale Rolle.[14] Bis heute ist die hoheitliche Flächensicherung in den USA praktisch nur auf zuvor eigentumsrechtlich gesicherten Grundstücken möglich.[15] Außerdem entwickelte sich in den USA – ermöglicht durch das historisch einzigartige Wohlstandsniveau einer breiten bürgerlichen Mittel- und Oberschicht – im 20. Jahrhundert ein starkes Mäzenatentum und Stiftungswesen, das für viele öffentliche Interessensbereiche, darunter der Naturschutz, eine tragende Säule darstellt.[16]

Unter diesen Rahmenbedingungen entstand in den USA frühzeitig ein Naturschutzorganisationstyp, der sich die nicht-hoheitliche Flächensicherung zur Kernaufgabe macht: der *Land Trust*. Land Trusts

[11] Ob die Übernahme struktureller Elemente aus dem US-amerikanischen ins deutsche Naturschutzrecht in den 1970er Jahren aufgrund persönlicher Kontakte der handelnden Personen erfolgte, ist mir nicht bekannt.
[12] Vom Schriftsteller Wallace Stegner kommt die prägende Beschreibung der Nationalparks als „die beste Idee, die Amerika je hatte“, BENSON 1984 *Wallace Stegner: His Life and Work, 228*.
[13] FAIRFAX et al. 2005.
[14] FREYFOGLE 2003 *The land we share: private property and the common good,* 7ff.
[15] WRIGHT und CZERNIAK 2000 *The Rising importance of voluntary methods of land use control in planning.*
[16] BREMNER 1988 *American Philantropy*; FRIEDMAN und MCGARVIE 2002 (Hrsg.) *Charity, Philantropy, and Civility in American History.*

sind zumeist privatrechtliche Institutionen, die durch Kauf, Pacht, Schenkung oder ähnliche vertragliche Vereinbarungen Land für Naturschutzzwecke sichern. Der bekannteste Land Trust, die Naturschutzvereinigung *The Nature Conservancy* hat bisher insgesamt 6,9 Mio. ha Land in den USA gesichert.[17] Sie ist heute – gemessen am Umsatz – die größte Umweltschutzorganisation weltweit.

Neben der *Nature Conservancy* und einiger weiterer nationaler Schwergewichte gibt es in den USA eine breite Basis lokal tätiger Land Trusts. Diese *grass roots*-Form des zivilgesellschaftlichen Engagements für die Natur hat in den USA in den letzten 30 Jahren stark zugenommen. Vor allem auf lokaler und regionaler Ebene wächst die Zahl der Land Trusts. Während es 1975 in den USA rund 300 solcher Organisationen gab, sind es heute etwa 1.700.[18]

Obwohl der Beitrag der Land Trust-Bewegung zur Flächensicherung gewaltig ist[19], war sie bislang kaum Gegenstand der Forschung. Die Entwicklung der Land Trust-Bewegung wurde von den Umwelthistorikern bislang weitgehend vernachlässigt. Es gibt erst eine Überblicksarbeit zur Land Trust-Bewegung, die zudem eine autobiografisch geprägte Perspektive einnimmt.[20] Die Sozial- und Politikwissenschaften haben Teilaspekte der Land Trust-Bewegung untersucht, wie die Integration von Land Trusts in die Landnutzungsplanung[21], die ökologischen und sozialen Effekten privater Flächensicherung[22], die Zielerreichung von Land Trusts[23], die Flächenauswahl[24] sowie die geographische Verteilung von Land Trusts[25] und ihrer Mitgliederzusammensetzung[26]. Die Entstehungsgeschichte und Institutionalisierung der Bewegung sind jedoch noch nicht thematisiert worden. Die Instrumente der nicht-hoheitlichen Flächensicherung sind relativ gut untersucht[27], insbesondere die Anwendung von „Schutzdienstbarkeiten“ (*conservation easement*, zu dem Begriff siehe Kapitel 10.7)[28]. Die Instrumente der hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Flächensicherung

[17] www.nature.org (01.6.2017)
[18] www.landtrustalliance.org (01.6.2017)
[19] Die Summe der durch Land Trusts in den USA gesicherten Fläche von rund 200.000 km² entspricht fast der Fläche aller Nationalparks in den USA (210,000 km²), siehe LAND TRUST ALLIANCE 2011 *2010 Land Trust Census.*
[20] BREWER 2003*.*
[21] GERBER 2012 *The difficulty of integrating land trusts in land use planning.*
[22] WALLACE et al. 2008 *Assessing the Ecological and Social Benefits of Private Land Conservation in Colorado*; LIEBERKNECHT 2009 *Public Access to U.S. Conservation Land Trust Properties.*
[23] ALEXANDER und HESS 2011 *Land Trust Evaluation of Progress Towards Conservation Goals.*
[24] FISHER und DILLS 2012 *Do Private Conservation Actions Match Science-Based Conservation Priorities?*
[25] ALBERS und ANDO 2003 *Could State-Level Variation in the Number of Land Trusts Make Economic Sense?*
[26] SUNDBERG 2006 *Private Provision of a Public Good: Land Trust Membership.*
[27] MESSER 2006 *The conservation benefits of cost-effective land acquisition: A case study in Maryland*; CZECH 2002 *A Transdisciplinary Approach to Conservation Land Acquisition.*
[28] RISSMAN et al. 2007 *Conservation Easements: Biodiversity Protection and Private Use*; FARMER et al. 2011 *Motivations Influencing the Adoption of Conservation Easements*; FISHBURN et al. 2009 *The Growth of Easements*

wurden aber noch nicht vergleichend gegenübergestellt. Auch das Zusammenspiel von hoheitlicher und nicht-hoheitlicher Flächensicherung ist bisher kaum thematisiert worden.[29]

Der Fachöffentlichkeit außerhalb der USA ist die Land Trust-Bewegung weitgehend unbekannt. Dabei macht die Entfaltung der vielen dezentralen Initiativen mit ihrer starken gesellschaftlichen Verankerung auf lokaler Ebene und der Zusammenarbeit mit privaten Grundeigentümern das Besondere des US-amerikanischen Naturschutzes der letzten Jahrzehnte aus. Angesichts der Bedeutung der Land Trust-Bewegung für den US-amerikanischen Naturschutz ist es verwunderlich, dass sie bislang wenig Beachtung fand. Aus der Sicht der europäischen Umweltpolitik besteht hier ein großer Nachholbedarf. Die fachliche Auseinandersetzung mit dem nicht-hoheitlichen Gebietsschutz hat angesichts des zu befürchtenden fortschreitenden Abbaus hoheitlicher Kompetenzen im europäischen Naturschutz und der wachsenden Bedeutung nichtstaatlicher Akteure eine hohe Relevanz. Inwiefern nicht-hoheitliche Initiativen im Naturschutz das Vollzugsdefizit im staatlichen Naturschutz zu füllen vermögen, muss sich erst erweisen. In diesem Sinne kann der Erfolg der nicht-hoheitlichen Flächensicherung in den USA auch kritisch als unzureichende Reaktion auf die schwindende Handlungsfähigkeit hoheitlicher Institutionen interpretiert werden. Die Gefahren, die eine Übertragung von Naturschutzaufgaben von staatlichen auf nichtstaatliche Akteure beispielsweise in Hinblick auf die Rechenschaftspflicht und demokratische Kontrollfähigkeit der Akteure birgt, sind bislang nur sehr vereinzelt thematisiert worden.[30] Aus diesem Befund ergibt sich die grundlegende Motivation dieser Arbeit. Zwei Themenkomplexe bieten sich zur Bearbeitung an:

1. Unter welchen Rahmenbedingungen entstand die Land Trust-Bewegung? Was folgte aus dem Zusammenschluss der einzelnen Akteure zu einer Bewegung?
2. Wie arbeiten Land Trusts? Welche Instrumente setzen sie ein? Wie konstituieren sie sich? Welche Nische nehmen sie in der Landschaft der Umweltorganisationen ein?

Zu 1): Der Bedeutungszuwachs der nicht-hoheitlichen Flächensicherung in den USA in den letzten 30 Jahren ist auch darauf zurückzuführen, dass die diversen Akteure begannen, sich als Bewegung zu begreifen, zusammenzuschließen und zu gemeinsam zu positionieren. Die Geschichte der Bewegung und ihr Wachstum kann mit einer „Kettenreaktion“ verglichen werden, die, einmal in Gang gesetzt, einer inneren Dynamik folgte und die Ausbildung neuer Strukturen und Institutionen erst

as a Conservation Tool; MERENLENDER et al. 2004 *Land Trusts and Conservation Easements: Who Is Conserving What for Whom?*; ANDERSON und KING 2004 *Equilibrium Behavior in the Conservation Easement Game.*

[29] ALBERS et al. 2008 *Patterns of multi-agent land conservation: Crowding in/out, agglomeration, and policy*; PARKER und THURMAN 2011 *Crowding Out Open Space: The Effects of Federal Land Programs on Private Land Trust Conservation.*

[30] MORRIS 2006 *Easing conservation? Conservation easements, public accountability and neoliberalism.*

ermöglichte. Es ist von Interesse zu verstehen, was diese Prozesse auslöste. Nimmt die US-amerikanische Land Trust-Bewegung die Entwicklung in anderen Teilen der Welt vorweg? Kann sie als Vorreiterin für ähnliche Bewegungen in anderen Ländern angesehen werden?

Zu 2): Die mit dem Erstarken der Land Trust-Bewegung einhergehenden Veränderungen im Zusammenspiel von staatlicher und nichtstaatlicher Flächensicherung haben Auswirkungen auf die gesellschaftliche Verankerung und die administrative Steuerung des Naturschutzes. Die Bedeutungszunahme der nicht-hoheitlichen Flächensicherung bei gleichzeitiger Abnahme der hoheitlichen Kompetenzen im Naturschutz wirft Fragen bezüglich der politischen Legitimation der Akteure und der demokratischen Kontrollmöglichkeiten ihres Handelns auf. Die Beschäftigung mit der Land Trust-Bewegung kann daher auch einen Beitrag für einen vorausschauenden Umgang mit solchen Entwicklungstendenzen leisten. Es sollen die Chancen und Risiken aufgezeigt werden, die sich aus der relativen Stärkung der nicht-hoheitlichen Flächensicherung für eine zukünftige Naturschutzpolitik ergeben, sowohl international wie auch unter den jeweils gesetzten Rahmenbedingungen der einzelnen Nationalstaaten.

Das Ziel der Arbeit besteht daher in einer Zusammenführung verschiedener Themenkomplexe im Zusammenhang mit der nicht-hoheitlichen Flächensicherung. Aus der Perspektive des Naturschutzpraktikers geschieht dies unter der Leitfrage, welche Faktoren den Erfolg der Land Trust-Bewegung bestimmt haben. Wie kann hoheitliches Handeln im Bereich der Flächensicherung durch nicht-hoheitliches ergänzt werden, um naturschonende Muster der Landnutzung zu entwickeln? Was kann der europäische Naturschutz von der US-amerikanischen Land Trust-Bewegung lernen? Können Land Trust-ähnliche Institutionen zu wichtigen Komponenten einer europäischen Umweltpolitik werden?[31]

[31] Zwar gibt es in vielen europäischen Staaten ähnliche Organisationen wie Land Trusts. Sie haben aber bei weitem nicht den gleichen Stellenwert für den Naturschutz wie die Land Trust-Bewegung in den USA. Aus Gründen der Arbeitsökonomie muss der Vergleich von US-amerikanischer und europäischer Flächensicherung einer weiteren Untersuchung vorbehalten bleiben.

3 Stand der Forschung

Die US-amerikanische Land Trust-Bewegung führt aus wissenschaftlicher Sicht ein Schattendasein. Die Arbeitsweise von Land Trusts, ihr Instrumentarium und dessen Rahmenbedingungen, die Entstehungsgeschichte der Bewegung, ihre Bedeutung für den US-amerikanischen Naturschutz, die Vor- und Nachteile der nicht-hoheitlichen Flächensicherung oder ihre sozialen Konsequenzen sind bislang in nur geringem Ausmaß zum Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen gemacht worden. In Europa wurde der Land Trust-Bewegung bisher kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Das mag daran liegen, dass ihr als US-amerikanischem Phänomen keine Relevanz für die hiesige Naturschutzarbeit zugemessen wurde. Aber auch in den USA hat man ihre Bedeutung für den US-amerikanischen Naturschutz noch nicht ausreichend gewürdigt. Erst in der neueren Naturschutzliteratur findet sie stärkere Beachtung.

Dementsprechend ist die Anzahl der Veröffentlichungen, die sich explizit auf Land Trusts beziehen, überschaubar. Trotzdem ist es nicht einfach, den Stand der Forschung zu Land Trusts darzustellen. Die vorhandene Literatur speist sich aus vielen verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen. Neben der Naturschutzgeschichtsschreibung als Teil einer *Environmental History* haben die Stadt- und Regionalplanung, die Politik- und Sozialwissenschaft, Rechtswissenschaft, Ökonomie und die angewandte Naturschutzforschung sich verschiedenen Aspekten der Land Trust-Bewegung angenommen. Auch werden Land Trusts und ihre Arbeitsweise häufig nur als Teil einer breiteren Fragestellung thematisiert. Der Übergang zwischen Literatur, die die Arbeit von Land Trusts in den Mittelpunkt rückt und solcher, die sie als ein Thema unter mehreren behandelt, ist fließend. Außerdem vermischen sich im Naturschutz häufig Wissenschaft und praktischer Ratschlag. Ein großer Teil der Literatur zu Land Trusts (vor allem der aus Naturschutzkreisen) stellt keine Forschung im akademischen Sinne dar, sondern nimmt zu Fragen des Naturschutzes politisch Stellung, wirbt für seine Anliegen oder bietet Handlungsanleitungen für Praktiker.

Die Darstellung zum Stand der Forschung basiert auf einer Literatursuche (Suchbegriffe z.B. *conservancy*, *land trust*, *private land conservation*, *conservation easement*, Stand September 2014) im folgenden Umfang:

1. Suche nach Monographien in den online-Datenbanken der Staatsbibliothek Berlin (Stabikat+), TU Berlin (EPrimo), dem Kooperativen Bibliotheksverbund Berlin-Brandenburg (KOBV) und Google Books,

2. Suche nach wissenschaftlichen Artikeln in den online-Datenbanken Elsevier, HeinOnline, ScienceDirect, Scopus und Google Scholar (verwendete Schlagwörter: land trust, conservation easement, conservation restriction, private land conservation, conservancy) mit Fokus auf Publikationen seit 2004,
3. Suche nach grauer Literatur im Internet unter Verwendung der o.g. Schlagwörter,
4. Auswertung der zitierten Literatur in bereits identifizierten Publikationen,
5. Aufnahme von Hinweisen auf relevante Literatur durch Praktiker der Land Trust-Bewegung in direkten Gesprächen.

3.1 Die Land Trust-Bewegung aus Sicht der Umweltgeschichte

Wenige Autoren haben sich umfassend mit der Geschichte der Land Trust-Bewegung beschäftigt. Die ausführlichste Auseinandersetzung mit dem Thema kommt von BREWER (2003) *Conservancy: The Land Trust Movement in America*.[32] Das Übersichtswerk ist gleichermaßen eine wissenschaftliche (jedoch weitgehend unkritische) Annäherung an das Thema, eine persönliche Parteinahme für Land Trusts und eine Zusammenfassung der wichtigsten praktischen Aspekte der nichtstaatlichen Flächensicherung für Naturschutzakteure. Dies ergibt sich aus dem fachlichen Hintergrund des Autors. BREWER beschreibt sich selbst als praktischer Naturschützer und Schriftsteller. Das Buch gliedert sich in drei Teile. Der erste Teil stellt umweltethische Gründe vor, warum Flächen für den Naturschutz gesichert werden sollten. Der zweite Teil liefert Argumente, warum Land Trusts geeignete Akteure für die Flächensicherung sind, beschreibt die wesentlichen nicht-hoheitlichen Instrumente der Flächensicherung und gibt Hinweise zur Flächenauswahl und zum langfristigen Management gesicherter Flächen. Die Einführung und der dritte Teil des Buches stellen die Geschichte der Land Trust-Bewegung und die ausgewählter Land Trusts vor.

Ansonsten beschränkt sich die Historiographie der Land Trust-Bewegung bislang auf die Chroniken einzelner prominenter Land Trusts, z.B. *The Nature Conservancy*[33], die *Trustees of the Reservations of*

[32] BREWER 2003.
[33] BIRCHARD 2005 *Nature's Keepers. The Remarkable Story of How the Nature Conservancy Became the Largest Environmental Organization in the World*; GROVE 1992 *Preserving Eden: The Nature Conservancy*.

Massachusetts[34] sowie die *Land Trust Alliance* als Dachverband der US-amerikanischen Land Trusts[35]. Wenige Publikationen geben kurze Überblicke über die Geschichte der nicht-hoheitlichen Flächensicherung auf nationaler[36] und regionaler Ebene[37].

3.2 Die Geschichte der US-amerikanischen Umweltbewegungen

Die Literatur zur US-amerikanischen Umweltbewegung ist sehr umfangreich. RADKAU (2011) weist darauf hin, dass zu dem Begriff *environmental movement* über 1.000 Monographien erhältlich sind.[38] GOTTLIEB (2005) charakterisiert in seinem Standardwerk zur Geschichte der US-amerikanischen Umweltbewegung ihr Spektrum folgendermaßen:

> "*Environmental organizations range from multimillion-dollar operations led by chief executive officers and staffed by experts to ad hoc neighborhood associations formed to do battle concerning a local environmental issue. Some environmental groups speak the language of science; others criticize the way science is used to direct policy. There are groups concerned with improving efficiency in existing economic arrangements and those that seek to remake society; groups that promote market solutions and those that want to regulate market failures; conservative environmentalists hoping to strengthen the system and radical environmentalists interested in an agenda for social change.*"[39]

Trotz dieses weit gefassten Ansatzes berücksichtigt Gottlieb weder die Land Trust-Bewegung noch ihr Instrumentarium. Stattdessen konzentriert er sich auf politisch agierende Strömungen, die sich mit Themen wie nuklearer Bedrohung, Umweltverschmutzung, Umweltgerechtigkeit etc. befassen. Das gleiche gilt für RADKAU (2011). Die Land Trust-Bewegung findet in seinem globalen Übersichtswerk zur Umweltbewegung *Die Ära der Ökologie* keine Erwähnung. Auch andere Arbeiten zur US-amerikanischen Umweltbewegungsgeschichte lassen die Land Trust-Bewegung außer Acht, so z.B.

[34] ABBOTT 1993 *Saving Special Places – A Centennial History of the Trustees of Reservations: Pioneer of the Land Trust Movement.*
[35] HOCKER und SPERN 2012 *The Land Trust Alliance Journey – 30 Years of Conservation Success.*
[36] WRIGHT 1992; MULHOLLAND 2004 *Land Trusts: The Growth of the Non-Profit Land Conservancy Movement.*
[37] LILIEHOLM et al. 2013 *Land Conservation in the Northeastern United States – An Assessment of Historic Trends and Current Conditions.*
[38] RADKAU 2011 *Die Ära der Ökologie*, 10.
[39] GOTTLIEB 2005 *Forcing the Spring – The Transformation of the American Environmental Movement*, 35.

die Beiträge von CARMIN[40] und von SCHLOSBERG[41] im Sammelband von ROOTES (1999) *Environmental Movements: Local, National and Global.*

3.3 Geschichte des US-amerikanischen Naturschutzes

In der US-amerikanischen Naturschutzgeschichtsschreibung dominieren drei Herangehensweisen:

- Darstellungen der für die Naturschutzgeschichte prägenden Ideen,
- Abhandlungen, die sich an den Biographien wichtiger Protagonisten orientieren und
- Beschreibungen der Entwicklung der relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen.

Die großen Überblickswerke zur US-amerikanischen Umwelt- und Naturschutzgeschichte orientieren sich im Wesentlichen an der sie bestimmenden Ideengeschichte, beispielsweise die Standardwerke von HAYS (1959) zum Ressourcenschutz um die Jahrhundertwende[42] und (1987) zum Umweltschutz nach dem 2. Weltkrieg[43], der Überblick von NASH (1967) zur Idee des Wildnisschutzes in den USA[44] und die Rückschau auf 200 Jahre ökologischen Denkens durch WORSTER (1977)[45].

Zu den wichtigsten Persönlichkeiten des US-amerikanischen Naturschutzes gibt es eine Fülle an biographischer Literatur (z.B. zu John Muir[46], Gifford Pinchot[47], Theodore Roosevelt[48], Stephen Mather[49], Bob Marshall[50], Benton MacKaye[51], Frederick Law Olmsted[52] und Aldo Leopold[53]), die nicht nur die persönlichen Lebenswege der Porträtierten beschreibt, sondern auch umfangreiche Betrachtungen zu den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der jeweiligen Epoche für den Naturschutz liefert. Zu den wichtigsten Protagonisten der nichtstaatlichen Flächensicherung, wie

[40] CARMIN 1999 Voluntary Associations, Professional Organisations and the Environmental Movement in the United States.
[41] SCHLOSBERG *Networks and Mobile Arrangements: Organisational Innovation in the US Environmental Movement.*
[42] HAYS 1959 *Conservation and the Gospel of Efficiency: The Progressive Conservation Movement 1890-1920.*
[43] HAYS 1987 *Beauty, Health and Permanence: Environmental Politics in the United States 1955-1985.*
[44] NASH 1967 *Wilderness and the American Mind.*
[45] WORSTER 1977 *Nature's Economy: A History of Ecological Ideas.*
[46] FOX 1981 *The American Conservation Movement: John Muir and His Legacy.*
[47] MILLER 2001 *Gifford Pinchot and the Making of Modern Environmentalism.*
[48] BRINKLEY 2009 *The Wilderness Warrior: Theodore Roosevelt and the Crusade for America.*
[49] SHANKLAND 1951 *Steve Mather of the National Parks.*
[50] GLOVER 1986 *A Wilderness Original: The Life of Bob Marshall.*
[51] ANDERSON 2002 *Benton MacKaye: Conservationist, Planner, and Creator of the Appalachian Trail.*
[52] RYBCZYNSKI 2000 A Clearing in the Distance: Frederick Law Olmsted and America in the 19th Century.
[53] FLADER 1974 *Thinking like a Mountain: Aldo Leopold and the Evolution of an Ecological Attitude toward Deer, Wolves, and Forests.*

Charles Eliot[54], John D. Rockefeller Jr.[55] oder Katherine Ordway[56], ist die Literatur jedoch weitaus spärlicher.

Die Geschichte des staatlichen Naturschutzes in den USA wird zumeist anhand der Entwicklung der verantwortlichen Fachbehörden erzählt. Hier entfällt die meiste Literatur auf den *National Park Service*[57]. Aber auch die Geschichte des *US Forest Service*[58], des *US Fish and Wildlife Service*[59], des *Bureau of Land Management*[60], des *Soil Conservation Service*[61] und des *Reclamation Service*[62] ist gut dokumentiert. Des Weiteren gibt es eine Fülle an Literatur zur Entwicklung des US-amerikanischen Umweltrechts.[63]

Alle drei Perspektiven – Personen-, Ideen-, und Institutionengeschichte – behandeln die Rolle von Land Trusts im US-amerikanischen Naturschutz allenfalls am Rande. Zwar werden einzelne Fälle nicht-hoheitlicher Flächensicherungen für den Naturschutz ausführlicher beschrieben[64], jedoch thematisiert keine der Arbeiten die Bedeutung dieses Schutzansatzes für den Naturschutz aus einer übergeordneten Perspektive. Das mag daran liegen, dass sich das Bild aufgrund der Vielzahl der Akteure und ihrer Initiativen unübersichtlich darstellt. Die nicht-hoheitliche Flächensicherung unterliegt – anders als die hoheitliche – keiner hierarchischen Ordnung. Es gibt erst seit kurzem Versuche, zentrale Statistiken darüber zu erstellen darüber, welche Flächen auf nicht-hoheitlichem Wege gesichert wurden. Auch entzieht sich die für die nicht-hoheitliche Flächensicherung verantwortliche nichtstaatliche Naturschutzbewegung aufgrund ihrer Vielgestaltigkeit leicht einer zusammenfassenden Betrachtungsweise. Dies mag eine Erklärung für die daraus entstehende Leerstelle in der US-amerikanischen Naturschutzgeschichtsschreibung sein.

[54] ELIOT (SR.) 1902 *Charles Eliot, Landscape Architect.*
[55] NEWHALL 1957 *A Contribution to the Heritage of Every American - The Conservation Activities of John D. Rockefeller Jr*.
[56] BLAIR 1989 Katherine Ordway - The Lady Who Saved the Prairies.
[57] ISE 1961 *Our National Park Policy*; RUNTE 1997 *National Parks: The American Experience*; SELLARS 1997 *Preserving Nature in the National Parks*; MACKINTOSH 2005 *The National Parks: Shaping the System.*
[58] STEEN 2004 *The US Forest Service: A History.*
[59] DOLIN 1989 *The US Fish and Wildlife Service.*
[60] DOMBECK et al. 2003 *From Conquest to Conservation: Our Public Lands Legacy.*
[61] SIMMS 1970 *The Soil Conservation Service.*
[62] PISANI 2002 *Water and the American Government: The Reclamation Bureau, National Water Policy and the West, 1902-1935.*
[63] Z.B. LAZARUS 2004 *The making of environmental law*; ZUCKERMAN und KUBASEK 2014 *The History of US Environmental Law.*
[64] Vor allem dort, wo nicht-hoheitliche Flächensicherungen die Gründung von Nationalparks ermöglichten, z.B. SCHREPFER 1983 *The Fight to Save the Redwoods: A History of Environmental Reform 1917-1978.*

Einen weiteren Hinweis darauf, dass die Land Trust-Bewegung noch nicht ausreichend in der Umweltgeschichte verortet wurde, liefert ein Blick in die Wörterbücher zur US-amerikanischen Umweltgeschichte.[65] In keinem dieser Werke sind die Begriffe *Land Trust* oder *Conservancy* zu finden. Auch die Zeitschrift *Environmental History*, herausgegeben von der *American Society for Environmental History*, führt keine Artikel mit diesen Stichwörtern im Titel.[66]

In Europa ist die Geschichte der nicht-hoheitlichen Flächensicherung im US-amerikanischen Naturschutz meines Wissens noch nicht thematisiert worden.

3.4 Die Land Trust-Bewegung aus Sicht der Sozial- und Politikwissenschaften

Auch die Sozialwissenschaften haben sich der Land Trust-Bewegung bisher kaum angenommen. Die modernen Umweltbewegungen werden zumeist unter dem Sammelbegriff der *Neuen Sozialen Bewegungen* betrachtet.[67] Die Theorie der *Neuen Sozialen Bewegungen* beschreibt die Entwicklung vielfältiger gesellschaftlicher Strömungen außerhalb der bestehenden politischen Institutionen und Parteien (außerparlamentarische Opposition, Friedensbewegung, Emanzipationsbewegung etc.) ab den 1960er Jahren. Diese Gruppierungen unterscheiden sich von früheren Bewegungen insofern, als dass sie nicht nur wirtschaftlich-politische Teilhabe anstreben, sondern vor allem bestehende soziale Normen bzgl. Identität, Lebensstil und Kultur in Frage stellen und auf dieser Ebene gesellschaftliche und institutionelle Veränderungen fordern.[68] Dieser Befund trifft auf die Land Trust-Bewegung nur bedingt zu. Dementsprechend fällt sie durch das analytische Raster dieses Erklärungsansatzes, zumindest wurde sie von der Bewegungs-forschung noch nicht als Untersuchungsgegenstand erkannt.

Es gibt auch kaum politikwissenschaftliche Publikationen, die sich explizit mit der Land Trust-Bewegung beschäftigen. Am umfassendsten hat dies noch FAIRFAX getan. In zwei Büchern (FAIRFAX und GUENZLER 2001 *Conservation Trusts*[69] und FAIRFAX et al. 2005 *Buying Nature: The Limits of Land Acquisition as a Conservation Strategy*[70]) untersucht sie mit weiteren Autoren die Rolle von Land

[65] WELLS und SCHWARTZ 1997 *Historical Dictionary of North American Environmentalism*; BUTTON 1988 *A Dictionary of Green Ideas*; DAUVERGNE 2009 *Historical Dictionary of Environmentalism;* GROSSMAN 1994 *The ABC-CLIO Companion to The Environmental Movement.*
[66] Online-Suche unter http://envhis.oxfordjournals.org/ am 28.02.2015.
[67] SUTTON 2000 *Explaining Environmentalism – In Search of a New Social Movement.*
[68] ROTH und RUCHT 2008 *Die sozialen Bewegungen in Deutschland. Ein Handbuch.*
[69] FAIRFAX und GUENZLER 2001 *Conservation Trusts.*
[70] FAIRFAX et al. 2005.

Trusts für die Flächensicherung im US-amerikanischen Naturschutz und beschäftigt sich kritisch mit den Grenzen der nichtstaatlichen Flächensicherung als Naturschutzstrategie. *Conservation Trusts* beschreibt anhand von neun Fallbeispielen die institutionelle Bandbreite von Land Trusts. Es werden auch halbstaatliche Einrichtungen und Behörden als Land Trusts aufgefasst, insofern ihr Vorgehen in der Flächensicherung dem privater Land Trusts ähnelt. Das Buch behandelt eingehend die Themen Rechenschaftspflicht, Zielsetzung, strategische Ausrichtung, Finanzierung und Informationsmanagement. *Buying Nature* zeichnet die historische Entwicklung der nicht-hoheitlichen Flächensicherung in den USA nach. Es beschreibt anhand von verschiedenen Schutzgebieten beispielhaft, wie durch die Zusammenarbeit staatlicher, halb-staatlicher und privater Akteure ein immer komplexer werdendes Mosaik an Grundeigentumsrechten entstanden ist und fragt, welche Konsequenzen für die politische Steuerbarkeit der Flächensicherung, für die Legitimierung der Flächenauswahl und für die Dauerhaftigkeit der Sicherung diese zunehmende Komplexität hat.

Eine Reihe von Forschungsansätzen versucht mittels empirischer Datenerhebung und statistischer Analysen verschiedene Fragestellungen in Bezug auf die nicht-hoheitliche Flächensicherung aus Naturschutzgründen zu beantworten. Bei diesen Ansätzen ist der Übergang zwischen sozial- und politikwissenschaftlichen und ökonomischen Fragestellungen fließend. CZECH (2002) stellt dazu fest, dass sich die neoklassischen Wirtschaftswissenschaften von den Politikwissenschaften in Bezug auf ihre Fragestellungen inhaltlich kaum und methodisch nur graduell unterscheiden: „*The overlap of subject matter is almost total. What has come to distinguish neoclassical economics from political science is largely methodological*." [71] Demnach zeichnen sich die wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchungen durch ein größeres Gewicht quantitativer Analysen und abstraktere Modelle aus. Allerdings bezieht sich fast keine der Publikationen, die sich quantitativer Ansätze bedienen, nur auf die Land Trust-Bewegung. Eine Ausnahme bilden ALEXANDER und HESS (2011), die untersuchen, wie Land Trusts den Erfolg ihrer Arbeit messen und darüber Bericht erstatten.[72] Anhand einer Befragung von 24 Land Trusts in North Carolina stellen sie fest, dass die wenigsten Land Trusts überprüfbare Ziele für das Management ihrer Schutzgebiete formulieren oder den Erfolg ihrer Arbeit anders als in gesicherter Fläche und Fördervolumen messen.

Weitere Arbeiten beschäftigen sich nicht explizit mit der Land Trust-Bewegung, sondern mit der nicht-hoheitlichen Flächensicherung allgemein. In diesen Bereich fallen Arbeiten, die versuchen, soziale und ökonomische Faktoren zu identifizieren, die das Auftreten und den Erfolg von

[71] CZECH 2002.
[72] ALEXANDER und HESS 2011.

Flächensicherungsmaßnahmen bedingen und vorhersagen können. So weisen z.B. NELSON et al. 2007 nach, dass auf kommunaler Ebene die Häufigkeit von Abstimmungen über steuerfinanzierte, eigentumsrechtliche Flächensicherungen (*open space conservation referenda*) von der Bevölkerungsgröße, der Bevölkerungsdichte, dem Siedlungswachstum und dem Bildungsniveau abhängt.[73] ALLEN et al. (2013) nutzen Regressionsanalysen, um Durchschnittseinkommen, Bildungsniveau und den Anteil an städtischer Bevölkerung als Variablen zu identifizieren, die das Auftreten von Freiraum sparenden Bebauungsplänen (*conservation subdivisions*) auf County-Ebene vorhersagen.[74] LOUGHERY (2008) zeigt in ihrer Masterarbeit, dass die Häufigkeit von Land Trusts in den Bundesstaaten mit Faktoren wie Siedlungswachstum, Bevölkerungszunahme, Bildungsgrad der Bevölkerung und Durchschnittseinkommen korreliert.[75] Die Resultate ihrer Analyse stehen im Widerspruch zu denen von ALBERS und ANDO (2003), die eine signifikant positive Korrelation zwischen der Anzahl von Land Trusts und der Gesamtbevölkerung eines Bundesstaats, dem Urbanisierungsgrad sowie dem Stimmenanteil für die Demokraten nachweisen, jedoch keine signifikante Korrelation zwischen Bevölkerungswachstum, Durchschnittseinkommen und Bildungsgrad feststellen können.[76] Ob diese Widersprüche durch Unterschiede in den Daten zustande kommen oder anderen Faktoren geschuldet sind, beantwortet LOUGHERY leider nicht. PARKER und THURMAN (2011) untersuchen in ähnlicher Weise, inwiefern nationale Flächensicherungsprogramme und Flächeneigentum des Bundes Einfluss auf die Aktivitäten von Land Trusts haben.[77] Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die hoheitliche Flächensicherung in nur sehr geringem Maß die nicht-hoheitliche beeinflusst. Außerdem identifizieren sie Unterschiede zwischen lokal operierenden Land Trusts und bundesweit agierenden Organisationen wie *The Nature Conservancy*. Ihr Versuch, die widersprüchlichen Ergebnisse durch Unterschiede in der inhaltlichen Ausrichtung der verschiedenen Land Trusts zu erklären, überzeugt nicht, da Kausalitäten nicht vollends geklärt werden können.

Arbeiten, die die Einbettung der Land Trust-Bewegung in die Zivilgesellschaft beschreiben, sind ebenfalls selten. Vereinzelt wurde die Zusammenarbeit von Land Trusts mit anderen für die

[73] NELSON et al. 2007 *Voting on open space: What explains the appearance and support of municipal-level open space conservation referenda in the United States?* Eine ähnliche Analyse für Massachusetts und New Jersey stammt von KOTCHEN und POWERS 2006 *Explaining the appearance and success of voter referenda for open-space conservation.*
[74] ALLEN et al. 2013 *Predicting success incorporating conservation subdivisions into land use planning.*
[75] LOUGHERY 2008 *Explaining the Occurrence of Public and Private Land Preservation Policies.*
[76] ALBERS und ANDO 2003
[77] PARKER und THURMAN 2011.

Flächennutzung relevanten Akteuren, wie z.B. Tourismusverbänden[78] und Planungsbehörden[79] untersucht. Einige Publikationen haben sich außerdem damit auseinander gesetzt, inwiefern die Öffentlichkeit Zugang zu Grundstücken hat, die im Eigentum von Land Trusts sind oder für die Land Trusts Schutzdienstbarkeiten halten.[80]

Eine Sonderstellung unter den Land Trusts nimmt aufgrund ihrer Größe *The Nature Conservancy* ein. Ihre Arbeitsweise wurde vergleichsweise intensiv wissenschaftlich begleitet, häufig auch unter Mitarbeit ihres eigenen Personals. So haben einige Studien untersucht, mit welchen Motiven Unternehmen *The Nature Conservancy* unterstützen[81] oder auf welcher Basis *The Nature Conservancy* sicherungswürdige Flächen auswählt[82]. Einen weiteren Schwerpunkt der wissenschaftlichen Forschung bildet ihre Pressearbeit in Reaktion auf den wichtigsten Skandal in ihrer Geschichte 2005.[83]

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die Land Trust-Bewegung bislang weder von den Sozial- noch von den Politikwissenschaften angemessen gewürdigt wurde. Dieser Befund gilt nach RADKAU im Übrigen für die Umweltbewegung insgesamt „Man bekommt die Eigenart der Umweltbewegung nur dann zu fassen, wenn man sie nicht unter allgemeine Modelle der Bewegungs- und Organisationssoziologie subsumiert.“[84]

3.5 Das Instrumentarium der nicht-hoheitlichen Flächensicherung

Trotz der herausragenden Bedeutung der nicht-hoheitlichen Flächensicherung für den US-amerikanischen Naturschutz bieten nur wenige Publikationen einen Überblick über das Thema.[85] Eine

[78] CHANCELLOR et al. 2011 *Tourism organizations and land trusts: a sustainable approach to natural resource conservation?*; Chancellor 2012 *Assessing the intention of land trust representatives to collaborate with tourism entities to protect natural areas.*
[79] GERBER 2012.
[80] LIEBERKNECHT 2009; SMITH 2002 *A Public Trust Argument for Public Access to Private Conservation Land*; SUNDBERG 2006.
[81] GRIFFITH und KNOEBER 1986 *Why do corporations contribute to the Nature Conservancy?*
[82] NOSS 1987 *From Plant Communities to Landscapes in Conservation Inventories: A Look at The Nature Conservancy (USA)*; FISHBURN et al. 2013 *Changing spatial patterns of conservation investment by a major land trust*; FISHER und DILLS 2012; THE NATURE CONSERVANCY 2012 *Global Challenges, Global Solutions.*
[83] Dabei ging es um den Verkauf von Grundstücken unter Marktwert an Unterstützer der Nature Conservancy, vlg. STEPHENSON und CHAVES 2006 *The Nature Conservancy, the Press, and Accountability.*
[84] RADKAU 2011, 22.
[85] WIEBE und MEINZEN-DICK 1998; NATIONAL GOVERNORS ASSOCIATION CENTER FOR BEST PRACTICES 2001 *Private Lands, Public Benefits - Principles for Advancing Working Lands Conservation.*

gute Einführung zu den gängigsten Flächensicherungsinstrumenten gibt NIE (2008) in seiner rechts- und politikwissenschaftlichen Untersuchung von Gerichtsverfahren als Instrument des Ressourcenschutzes.[86] Er geht auch auf das Wechselspiel von nicht-hoheitlicher Flächensicherung und dem Vollzug von Umweltordnungsrecht ein. Nur sehr wenige Publikationen thematisieren die Frage, welches Instrument unter welchen Bedingungen für die Flächensicherung zu Naturschutzzwecken vorzuziehen ist – Ordnungsrecht oder Eigentumsrecht.[87]

Die meisten Publikationen, die sich mit dem Instrumentarium der Flächensicherung für Naturschutzzwecke in den USA beschäftigen, richten ihren Fokus implizit auf die eigentumsrechtlichen Instrumente, da diese gegenüber den hoheitlichen Instrumenten in den USA eine dominante Stellung einnehmen.[88] Ordnungsrecht zur Durchsetzung von Flächensicherungen findet in vielen Arbeiten nicht einmal als theoretische Möglichkeit Erwägung. Beispielsweise untersuchen CHAMBLEE et al. (2011) die Auswirkungen von Flächensicherungen auf die Preisentwicklung umgebender Grundstücke und vergleichen dabei Landkäufe mit Schutzdienstbarkeiten. Ihre Definition von Flächensicherung bezieht sich nur auf nicht-hoheitliche Instrumente, ohne dass diese Einschränkung thematisiert wird:

> "*Land conservation formally occurs when a landowner grants title to a grantee for the purpose of conservation, or when the owner grants rights to use the land for purposes but retains the right of disposition. (…) Today land conservation typically involves the participation of a land trust.*"[89]

Einen ähnlichen Blickwinkel nehmen SHAFFER et al. (2002) in ihrer Kostenschätzung zur Schaffung eines repräsentativen Schutzgebietssystems in den USA ein.[90] Sie berücksichtigen die Flächensicherungsinstrumente Landkauf, Schutzdienstbarkeit und Pacht, ohne ordnungsrechtliche Flächensicherungen auf privatem Grundeigentum in Erwägung zu ziehen. NEWBURN et al. (2006)

[86] NIE 2008 The underappreciated role of regulatory enforcement in natural resource conservation.
[87] ECHEVERRIA 2005 *Regulating Versus Paying Land Owners to Protect the Environment*; DOREMUS 2003 *A policy portfolio approach to biodiversity protection on private lands*; THOMPSON 2001 *Providing Biodiversity Through Policy Diversity.*
[88] HUNTSINGER et al. 2010 *Hardwood Rangeland Landowners in California from 1985 to 2004: Production, Ecosystem Services, and Permanence*; MCDONALD et al. 2007 *Estimating the Effect of Protected Lands on the Development and Conservation of Their Surrounding*; HUBACEK et al. 2002 *Input-Output Modeling of Protected Landscapes: The Adirondack Park*; FISHBURN et al. 2009.
[89] CHAMBLEE et al. 2011 *The Effect of Conservation Activity on Surrounding Land Prices*, 453. Anders dagegen GEOGHEGAN 2002 *The value of open spaces in residential land use.*
[90] SHAFFER et al. 2002 *Noah's Options: Initial Cost Estimates of a National System of Habitat Conservation Areas in the United States.*

sowie MESSER (2005) befassen sich mit der Flächenauswahl bei der Flächensicherung.[91] Ihr Interesse gilt der Weiterentwicklung von Kriterien und Methoden zur Maximierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses im eigentumsrechtlichen Naturschutz, Alternativen zur nicht-hoheitlichen Flächensicherung werden nicht behandelt. In ähnlicher Weise beschränken WHITEY et al. 2012 ihre Analyse zur bestmöglichen Verwendung von Finanzmitteln zur Flächensicherung auf den Flächenkauf.[92] Sie argumentieren, dass Bodenpreise in gleichem Maße die Kosten unterschiedlicher Flächensicherungsinstrumente beeinflussen, sei es Pacht, Dienstbarkeiten oder Kauf, gehen jedeoch nicht auf hoheitliche Instrumente ein.

Eine weiter gefasste Perspektive nehmen ALBERS et al. (2008a, 2008b) ein, die den Einfluss hoheitlicher Flächensicherung auf die räumliche Verteilung von nicht-hoheitlicher Flächensicherung untersuchen.[93] Sie unterscheiden dabei zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, ohne das Spektrum der verfügbaren Instrumente zu thematisieren. Außerdem unterstellen sie implizit, dass die eigentumsrechtliche Flächensicherung das zu bevorzugende Instrument ist. MIR und DICK (2012) erwähnen zwar die gesamte Bandbreite an Flächensicherungsinstrumenten für den Biotop- und Artenschutz auf Privatgrundstücken, beschränken ihre Untersuchung der Bedeutung von Land in Privateigentum für den Naturschutz jedoch auf nicht-hoheitliche Instrumente.[94]

Einige Veröffentlichungen behandeln spezifische hoheitliche und nicht-hoheitliche Flächensicherungsinstrumente. MILDER und CLARK (2011) geben z.B. eine Übersicht zum Anteil von *conservation development*-Projekten an der nicht-hoheitlichen Flächensicherung in den USA.[95] *Conservation development*-Projekte verbinden privaten Siedlungsbau mit dem freiwilligen Schutz natürlicher Ressourcen. MILDER und CLARK schätzen, dass rund ein Viertel der nicht-hoheitlich gesicherten Fläche in den USA auf solche Projekte zurückzuführen ist. Diese Schätzung ist wegen der ungenauen Definition des Projekttyps und der unvollständigen Datenlage jedoch mit Vorsicht zu behandeln. So zählen MILDER und CLARK sämtliche Projekte als *conservation development*, deren Auflagen über das gesetzlich geforderte Maß hinausgehen, selbst wenn diese nur minimale positive Auswirkungen auf die natürlichen Ressourcen haben. Land Trusts treten häufig als Partner in

[91] MESSER 2006; NEWBURN et al. 2005 *Economics and Land-Use Change in Prioritizing Private Land Conservation.*
[92] WHITEY et al. 2012 *Maximising return on conservation investment in the conterminous USA.*
[93] ALBERS et al. 2008; ALBERS et al. 2008 *A Spatial-Econometric Analysis of Attraction and Repulsion of Private Conservation by Public Reserves.*
[94] MIR und DICK 2012 *Conservation Approaches to Protecting Critical Habitats and Species on Private Property.*
[95] MILDER und CLARK 2011 *Conservation Development Practices, Extent, and Land-Use Effects in the United States.*

conservation development-Projekten auf, indem beispielsweise für Freiflächen zu ihren Gunsten Schutzdienstbarkeiten eingetragen werden.

Ein wichtiges hoheitliches Instrument für die Flächensicherung in den USA im 20. Jahrhundert war die kommunale Bebauungsplanung (*zoning*). Die politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung damit erreichte ihren Höhepunkt in den 1960er und 1970er Jahren.[96] Einen neueren Beitrag liefert SCHMIDT (2008), der sich mit der Geschichte des Begriffs *open space* und seiner Instrumentalisierung im *zoning* beschäftigt.[97] Er schildert den ständigen Wandel der Rechtfertigungen für die Sicherung von kommunalen Freiräumen sowie die ihnen zugrunde liegenden sozialen Normen und verweist auf die negativen sozialen und ökologischen Folgen von *zoning* als Planungsinstrument. Seine Kritik umfasst jedoch nicht eine Auseinandersetzung mit alternativen Flächensicherungsinstrumenten.

Forschungsansätze, die hoheitliche und nicht-hoheitliche Flächensicherungsinstrumente miteinander vergleichen und dafür Bewertungskriterien entwickeln oder die Empfehlungen für eine Optimierung des „Instrumentenmix" aus eigentumsrechtlichen und ordnungsrechtlichen Ansätzen zu erstellen versuchen, sind in den USA sehr selten.[98] Eine Ausnahme bildet THOMPSON (2005), der für eine konsequente Verknüpfung ordnungsrechtlicher Flächensicherung mit nicht-hoheitlichen Instrumenten (Kompensationszahlungen an Grundeigentümern) in Form eines „hybriden" Flächensicherungsansatzes wirbt.[99]

3.6 Schutzdienstbarkeiten

In Bezug auf das Instrumentarium der nicht-hoheitlichen Flächensicherung existiert die umfangreichste Literatur zum Instrument der „Schutzdienstbarkeit" (*conservation easement*). Handbücher, die dieses Instrument behandeln, nehmen erwartungsgemäß weder eine kritische noch eine theoretische Perspektive ein.[100] Ausnahmen bilden der von BRENNEMAN und BATES 1984 herausgegebene Tagungsband *Land-Saving Action* sowie das von GUSTANSKI und SQUIRES 2000

[96] BABCOCK 1966 *The Zoning Game*; NELSON 1977 *Zoning and Property Rights.*
[97] SCHMIDT 2008 *The Evolving Relationship Between Open Space Preservation and Local Planning Practice.*
[98] CHEEVER 2002 *Property Rights and the Maintenance of Wildlife Habitat: The Case for Conservation Land Transactions.*
[99] THOMPSON 2005 *Reconciling Property Rights and Land Conservation: The Hybrid Paradigm.*
[100] DIEHL und BARRETT 1988 *The Conservation Easement Handbook*; BYERS und PONTE 2005 *The Conservation Easement Handbook*; LINDSTROM 2008 *A Tax Guide to Conservation Easements*; COLORADO OPEN SPACE ALLIANCE 2010 *Holding Conservation Easements - A Local Government Best Practices Guidebook.*

herausgegebene Sammelwerk *Protecting the Land: Conservation Easements Past, Present, and Future.* Beide Bücher vereinen Beiträge zu den rechtlichen Grundlagen von Schutzdienstbarkeiten mit Fallstudien und theoretischen Erörterungen der verschiedenen Probleme, die beim Einsatz von Schutzdienstbarkeiten auftreten können.[101] In ähnlicher Weise stellen DRAPER (2004) [102] sowie CHEEVER und MCLAUGHLIN (2004) [103] das Instrument vor. Letztere gehen auch auf die häufigsten Kritikpunkte an Schutzdienstbarkeiten ein.

Kritische Auseinandersetzungen mit den Folgen des rasant steigenden Einsatzes von Schutzdienstbarkeiten gibt es bislang kaum.[104] MERENLENDER et al. (200) formulieren den Forschungsbedarf folgendermaßen:

> "*We do not know what to expect from [the conservation easement] – what it can protect, what it cannot, and what the long-term consequences may be. (…) Little information is available on (1) the resulting pattern of protected lands and resources being conserved, (2) the emerging institutions that hold conservation easements and the landowners they work with, and (3) the distribution of costs and benefits of Land Trusts and easements to communities and the general public.*"[105]

Ähnlich formulieren RISSMAN und SAYRE (2012) den Stand der Forschung mit Bezug auf sozialwissenschaftliche Fragestellungen: „*Although legal scholarship on conservation easements is abundant, empirical analysis of the social relations surrounding conservation easements is lacking*."[106]

In den letzten 10 Jahren sind jedoch etliche Aspekte im Umgang mit Schutzdienstbarkeiten untersucht und diskutiert worden.[107] Insgesamt lässt sich die Literatur zu Schutzdienst-barkeiten zwei Gruppen zuordnen: Die erste, kleinere wird gebildet von empirischen Analysen der Sozial-, Politik- und Wirtschaftswissenschaften zu Themen wie

[101] BRENNEMAN und BATES (Hrsg.) 1984 *Land-Saving Action*; GUSTANKI und SQUIRES 2000 (Hrsg.) *Protecting the Land: Conservation Easements Past, Present, and Future.*
[102] DRAPER 2004 *Conservation easements: Now more than ever.*
[103] CHEEVER und MCLAUGHLIN 2004 *Why Environmental Lawyers Should Know (and Care) About Land Trusts and Their Private Land Conservation Transactions.*
[104] MORRIS 2008 *Easing conservation? Conservation easements, public accountability and neoliberalism.*
[105] MERENLENDER et al. 2004
[106] RISSMAN und SAYRE 2012 *Conservation Outcomes and Social Relations: A Comparative Study of Private Ranchland Conservation Easements.*
[107] MCLAUGHLIN 2002 *The role of land trusts in biodiversity conservation on private lands.*

- Auswahl der vorrangig zu schützenden Grundstücke,[108]
- Unterschiede in den Zielen und Restriktionen von Schutzdienstbarkeiten,[109]
- maßgebliche Faktoren für die Bereitschaft privater Grundeigentümer[110] und Land Trusts[111] Schutzdienstbarkeiten anzuwenden,
- geographische Verteilung von Schutzdienstbarkeiten,[112]
- Kosten-Nutzen-Verhältnis[113] und
- Effektivität.[114]

Diese Arbeiten ähneln den oben vorgestellten empirisch-statistischen Ansätzen, beschränken sich jedoch auf Schutzdienstbarkeiten. Viele von ihnen sind in ihren Prämissen der neo-klassischen Umweltökonomie zuzuordnen, d.h. sie bauen implizit oder explizit auf der Annahme auf, dass Anreiz setzende Flächensicherungsinstrumente regulativen Instrumenten vorzuziehen sind, da erstere

[108] STRAGER und ROSENBERGER 2007 *Aggregating high-priority landscape areas to the parcel level: An easement implementation tool*; DUANE 2010 *Increasing the public benefits of agricultural conservation easements: an illustration with the Central Valley Farm Land Trust in the San Joaquin Valley*; KAZMIERSKI et al. 2004 *Conservation planning at the landscape scale: A landscape ecology method for regional land trusts*; KIM et al. 2013 *The Impacts of Protected Area Size on Land Acquisition Costs for Conservation.*

[109] RISSMAN et al. 2007 *Conservation Easements: Biodiversity Protection and Private Use*; LIPPMANN 2004 *Exacted conservation easements: the hard case of endangered species protection*; KIESECKER et al. 2007 *Conservation easements in context: a quantitative analysis of their use by The Nature Conservancy.*

[110] LEVERT et al. 2009 *Willingness-to-sell conservation easements: A case study*; CHO et al. 2005 *Measuring homeowners' willingness to pay for land conservation easements*; FARMER et al. 2011; BRENNER et al. 2013 *Land use determines interest in conservation easement among private landowners*; CROSS et al. 2011 *Adoption of conservation easements among agricultural landowners in Colorado and Wyoming: The role of economic dependence and sense of place*; KABII und HORWITZ 2006 *A review of landholder motivations and determinants for participation in conservation covenanting programmes*,; MCLAUGHLIN 2004 *Increasing the Tax Incentives for Conservation Easement Donations - A Responsible Approach* (mit weiteren Verweisen);und WALLACE 2008 *Characteristics, Motivations, and Management Actions of Landowners Engaged in Private Land Conservation in Larimer County, Colorado*; STOKES 2012 *The value of the option to preserve farm real estate*; STROMAN und KREUTER 2014 *Perpetual conservation easements and landowners: Evaluating easement knowledge, satisfaction and partner organization* relationships.

[111] CROPPER et al. 2012 *Factors Affecting Land Trust Agents' Preferences for Conservation Easements.*

[112] FISHBURN et al. 2009; YUAN-FARRELL et al. 2005 *Conservation Easements as a Conservation Strategy: Is There a Sense to the Spatial Distribution of Easements?*; STOMS et al. 2009 *Strategic targeting of agricultural easements as a growth management tool.*

[113] ANDERSON und KING 2004; TAGGART und ROE 2010 *Golf Course Conservation Easements with Natural Habitats: a Need for Clarity*; HARPANKAR und TAFF 2004 *Tracking the Effects of Conservation Easements on Property Tax Valuations*; HOAG et al. 2005 *Evolving Conservation Easement Markets in the West*; LENNOX et al. 2013 *Conservation when landowners have bargaining power: Continuous conservation investments and cost uncertainty.*

[114] ARMSWORTH und SANCHIRICO 2008 *The effectiveness of buying easements as a conservation strategy*; POCEWICZ et al. 2011 *Effectiveness of conservation easements for reducing development and maintaining biodiversity in sagebrush ecosystems*; BYRD et al. 2009 *Impacts of conservation easements for threat abatement and fire management in a rural oak woodland landscape*; WALLACE et al. 2008.

besser geeignet sind, ein Marktversagen durch das Auftreten externer Effekte zu korrigieren.[115] Die in diesem Zusammenhang wichtigsten *think tanks* dieser Schule sind das *Property and Environment Research Center* (PERC) und das Institut *Resources for the Future* (RFF), die „marktwirtschaftliche" Ansätze zur Lösung von Umweltproblemen propagieren. Beide Institutionen haben sich wiederholt der Themen Schutzdienstbarkeiten und Land Trusts angenommen.[116]

Eine zweite Gruppe von Veröffentlichungen beschäftigt sich mit der Fortentwicklung von Schutzdienstbarkeiten, insbesondere möglichen Anpassungsmechanismen an sich ändernde Zielvorstellungen für die gesicherten Grundstücke und sich wandelnde externe Rahmenbedingungen.[117] Diese stammen zumeist aus den Rechtswissenschaften und behandeln z.B. die theoretisch zeitlich unbegrenzte Geltungsdauer von Schutzdienstbarkeiten[118], ihre demokratische Legitimation, die Rechenschaftspflicht von Haltern von Schutzdienstbarkeiten gegenüber der Öffentlichkeit[119] und generell die Kontrollfähigkeit nicht-hoheitlicher Instrumente der Flächensicherung[120] sowie ihr Zusammenspiel mit den verschiedenen Instrumenten der Flächennutzungsplanung. Ein weiterer Strang von Veröffentlichungen beschäftigt sich direkt mit 2005 öffentlich gewordenen Missbrauchsfällen in der Anwendung von Schutzdienstbarkeiten[121] und entwickelt Vorschläge, wie diese zukünftig durch bessere Dokumentation, Qualitätsstandards und öffentliche Aufsicht verhindert werden können.[122]

---

[115] KESKE et al. 2009 *Can Conservation Easements Market Evolve from Emerging to Efficient?*; MORRISETTE 2001 *Conservation Easements and the Public Good: Preserving the Environment on Private Lands*; HANLEY et al. 2012 *How should we incentivize private landowners to 'produce' more biodiversity?*

[116] Z.B. Sammlung von 8 Beiträgen von PERC-Mitarbeitern veröffentlicht 2004 in Natural Resources Journal 44 (2); BOYD et al. 1999 *The Law and Economics of Habitat Conservation: Lessons from an Analysis of Easement Acquisitions.*

[117] RISSMAN 2010 *Designing Perpetual Conservation Agreements for Land Management*; McLaughlin 2008 *Condemning Conservation Easements: Protecting the Public Interest and Investment in Conservation*; Mahoney 2008 *Land Preservation and Institutional Design*; Olmsted 2008 *Representing Noncurrent Generations: The Problem of Now.*

[118] SERKIN 2010 *Entrenching Environmentalism: Private Conservation Easements over Public Land*; MCLAUGHLIN 2005 *Rethinking the perpetual nature of conservation easements*; MCLAUGHLIN und WEEKS 2009 *In Defense of Conservation Easements: A Response to "The End of Perpetuity".*

[119] KING und FAIRFAX 2006 *Public Accountability and Conservation Easements: Learning from the Uniform Conservation Easement Act Debates.*

[120] OWLEY LIPPMAN 2004 *The Emergence of Exacted Conservation Easements*; MORRIS und RISSMAN 2009 *Public Access to Information on Private Land Conservation: Tracking Conservation Easements.*

[121] Beispielsweise wurden in einer Reihe von Fällen Grundstücke wie zum Beispiel Golfplätze mit Schutzdienstbarkeiten belastet, um von den damit verbundenen Steuererleichterung zu profitieren, ohne dass die Auflagen einen Mehrwert für den Natur- oder Umweltschutz darstellten, STEPHENS und OTTAWAY 2003 *Developers Find Payoff in Preservation.*

[122] MCLAUGHLIN 2005 *Conservation Easements – A Troubled Adolescence*; PARKER 2005 *Conservation Easements: A Closer Look at Federal Tax Policy*; PIDOT 2005 *Reinventing Conservation Easements - A Critical Examination*

BRAY (2010) stütztdie rechtswissenschaftliche Diskussion zur Fortentwicklung von Schutzdienstbarkeiten auf eigene empirische Untersuchungen und wertet 113 Schutzdienstbarkeiten aus Massachusetts hinsichtlich ihrer inhaltlichen Bestimmungen, Lage, Anpassungsmöglichkeiten und Kündbarkeit aus.[123] Auf dieser Basis werden Vorschläge zur rechtlichen Fortentwicklung des Instruments gemacht.

Eine umfassende Übersicht zum Status Quo von Schutzdienstbarkeiten, den wichtigsten Kritikpunkten an ihrem Einsatz durch Land Trusts sowie Vorschlägen zu ihrer Weiterentwicklung bietet das Schwerpunktheft *Conservation Easements: New Perspectives in an Evolving World* der von der Duke University of Law herausgegebenen Vierteljahreszeitschrift *Law and Contemporary Problems*[124]. Vor dem Hintergrund des Siegeszuges der Schutzdienstbarkeit zum häufigsten Flächensicherungsinstrument in den USA wird in elf Beiträgen dessen Reformbedürftigkeit angesichts sich rasch wandelnder Rahmenbedingungen erläutert[125], ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis hinterfragt[126], der Umgang mit Schutzdienstbarkeiten beim Zusammenschluss von Land Trusts besprochen[127] und das häufig mangelhafte Monitoring kritisiert[128]. Ausführlich werden Verbesserungsmöglichkeiten für ihre Einbindung in die Flächennutzungsplanung vorgestellt[129].

3.7 Der Eigentumsdiskurs in den USA

Um nachzuvollziehen, warum die eigentumsrechtliche Flächensicherung in den USA eine so große Rolle spielt, dass andere Formen der Flächensicherung kaum Beachtung in der US-amerikanischen

and Ideas for Reform; FELMLEE 2009 *Establishing Accreditation for Land Trust Organizations: Seeking Public Trust in the Conservation Easement Movement.*

[123] BRAY 2010 *Reconciling Development and Natural Beauty: The Promise and Dilemma of Conservation Easements.*

[124] Law and Contemporary Problems 2001, 74 (1).

[125] PIDOT 2011 *Conservation Easement Reform: As Maine Goes Should The Nation Follow?*; RISSMAN 2011 *Evaluating Conservation Effectiveness and Adaptation in Dynamic Landscapes*; OWLEY 2011b *Conservation Easements at the Climate Change Crossroads*; BREWER 2011 *Conservation Easements and Perpetuity: Till Legislation Do Us Part.*

[126] HALPERIN 2011 *Incentives for Conservation Easements: The Charitable Deduction or a Better Way*; GUSTANSKI und WRIGHT 2011 *Exploring Net Benefit Maximization: Conservation Easements and the Public-Private Interface*; PARKER 2002 *Cost-effective Strategies for Conserving Private Land.*

[127] MCLAUGHLIN 2011 *Conservation Easements and the Doctrine Of Merger.*

[128] OLMSTED 2011 *The Invisible Forest: Conservation Easement Databases and the End of the Clandestine Conservation of Natural Lands.*

[129] RICHARDSON und BERNARD 2011 *Zoning for Conservation Easements*; WAYBURN 2011 *Conservation Easements as Tools to Achieve Regulatory Environmental Goals*; Weeks 2011 *A Tradable Conservation Easement For Vulnerable Conservation Objectives.*

Forschungslandschaft finden, ist es hilfreich, sich mit der Entstehungsgeschichte und der Funktion des Eigentumsbegriffs in den USA auseinanderzusetzen. Würdigt man die zentrale Rolle von Grundeigentum in der US-amerikanischen Kultur und Gesellschaft, wird der Stellenwert des nicht-hoheitlichen Flächensicherungsinstrumentariums und der Land Trust Bewegung besser verständlich. Die Literatur zum US-amerikanischen Eigentumsdiskurs speist sich aus zahlreichen Quellen und lässt sich bis zu den Anfängen der USA zurückverfolgen. In den letzten 50 Jahren erhielt der US-Diskurs bedeutenden Aufschwung. Parallel zur Entstehung der Umweltbewegung in den 1960er Jahren setzte eine breite gesellschaftliche Diskussion darüber ein, wie das Verhältnis von Individuum zu Gesellschaft und Staat bestmöglich zu gestalten ist. Die Gegner starker Umweltgesetzgebung beriefen sich dabei auf die zentrale Stellung privaten Grundeigentums in der US-amerikanischen Gesellschaft und formulierten auf dieser Basis eine eigentumsrechtlich begründete Kritik moderner Umweltschutzinstrumente wie z.B. der kommunalen Flächennutzungsplanung.[130] Angeheizt wurde der Diskurs um 1980 durch die *sagebrush rebellion*, den Zusammenschluss von Gouverneuren mehrerer Bundesstaaten im mittleren Westen, die auf die Privatisierung von Land im Bundeseigentum und eine Lockerung von Umweltauflagen zugunsten der lokalen Weidewirtschaft und Industrie drängten. Die Umweltbewegung reagiert darauf, indem sie sich ihrerseits mit dem Eigentumsbegriff beschäftigte. Tagungsbände wie *Public Lands and the U.S. Economy*[131] versuchten aus Sicht der Umweltbewegung eine differenzierte Antwort auf die Frage zu geben, welche Rechte und Pflichten in Hinsicht auf den Umweltschutz mit Grundeigentum verbunden sind bzw. sein sollten. Schon frühzeitig wurde der Eigentumsdiskurs zum Gegenstand der Umweltgeschichte. Vor allem die wiederholten Angriffe auf die moderne Umweltpolitik durch die *land rights*-Bewegung wurden thematisiert, wobei die Mehrzahl der Autoren sich auf die Seite des Umweltschutzes gestellt hat.[132]

Der US-amerikanische Eigentumsdiskurs hat eine Vielzahl an Werken hervorgebracht, die sich mit den theoretischen Prämissen, Grundsätzen und geschichtlichen Ursprüngen des Eigentumskonzepts auseinandersetzen und die versuchen, eine theoretische Grundlage für den Umgang mit dem Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und Eigentumsrechten zu entwickeln.[133] Dazu ist das 1997

[130] SIEGAN 1976 *Other People's Property*; FRIEDEN 1979 *The Environmental Protection Hustle.*
[131] JOHNSTON und EMERSON (Hrsg.) 1984 *Public Lands and the U.S. Economy – Balancing Conservation and Development.*
[132] SHORT 1989 *Ronald Reagan and the Public Lands. America's Conservation Debate 1979-1984*; BRICK und MCGREGGOR 1996 *A Wolf in the Garden*; HELVARG 1994 *The War Against the Greens. The "Wise Use" Movement, the New Right and the Browning of America.*
[133] Zur unterschiedlichen Verwendung des Begriffs „Eigentumsrecht" (*property right*) in der juristischen und wirtschaftswissenschaftlichen Literatur siehe COLE und GROSSMAN 2002 *The Meaning o f Property "Rights:" Law vs. Economics?*

erschienene Sammelwerk *Who Owns the Environment*“[134] und der 1998 erschienene Tagungsband *Who Owns America?*[135] zu zählen. FREYFOGLE hat sich intensiv mit dem Eigentumsdiskurs in den USA beschäftigt und dessen Geschichte systematisch aufgearbeitet.[136] Einen ebenfalls historischen Ansatz wählte ELY (1998) in seinem Buch *The Guardian of Every Other Right*.[137]

Viele theoretische Abhandlungen über den US-amerikanischen Eigentumsdiskurs zeigen starke Bezüge zu dem von COASE (1960)[138] begründeten Ansatz, die mangelnde Zuordnung eindeutiger Eigentumsrechte für Umweltgüter als Auslöser moderner Umweltprobleme zu betrachten.[139] Eine Auseinandersetzung mit dem US-amerikanischen Eigentumsdiskurs ermöglicht daher zugleich einen Zugang zu den theoretischen Grundlagen der US-amerikanischen Umweltschutzpolitik und erleichtert das Verständnis der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Land Trust-Bewegung. Verschiedene Arbeiten stellen die Rechte und Pflichten von Grundeigentum in Bezug zu den sich daraus ableitenden Flächensicherungsansätzen. In diesem Kontext beschäftigt sich z.B. SAX (1992) mit einer Entscheidung des Obersten Gerichtshofs der USA zur Kompensationspflicht bei ordnungsrechtlichen Einschränkungen von Nutzungsrechten. Er verweist darauf, dass mit dem Kenntniszuwachs in der Ökologie im 20. Jahrhundert sich das Verständnis von Grundeigentum in den USA weiterentwickelt und die Sozialpflicht von Eigentum ab den 1970er Jahren im juristischen Denken an Bedeutung gewann.[140] Der Frage, welche konkreten Auswirkungen implizite Auffassungen von den Rechten und Pflichten des Privateigentums auf die Ausformung staatlicher und privater Flächensicherungspolitik haben, gehen HARRIS et al. (2012) anhand von Fallbeispielen aus dem *Adirondack State Park* in New York nach.[141] Sie zeigen auf, wie die Handlungsmöglichkeiten von Naturschutzakteuren sich zeitlich und räumlich wandeln, weil diese auf den jeweils geltenden Eigentumsrechten und somit auf sich stetig weiter entwickelnden, sozialen Konstruktionen basieren. Vor dem gleichen Hintergrund stellen ECHEVARRIA und PIDOT (2009) die Frage, wie heute eine gerechte

[134] HILL und MEINERS (Hrsg.) 1997 *Who Owns the Environment.*
[135] JACOBS 1998 *Who Owns America? – Social Conflict Over Property Rights.*
[136] FREYFOGLE 2003; FREYFOGLE 2009 *On Private Property – Finding Common Ground on the Ownership of Land*; FREYFOGLE 2010 *Property and Liberty*.
[137] ELY 1998 *The Guardian of Every Other Right. A Constitutional History of Property Rights.*
[138] COASE 1960 *The Problem of Social Cost.*
[139] HOLCOMBE 2005 *Protecting Ecosystems and Natural Resources by Revising Conceptions of Ownership, Rights, and Valuation.*
[140] SAX 1992 *Property Rights and the Economy of Nature: Understanding Lucas v. South Carolina Coastal Council.*
[141] HARRIS et al. *Land Ownership and Property Rights in the Adirondack Park of New York, USA.*

Mischung hoheitlicher Einschränkungen von Landnutzungen und finanzieller Kompensation aussehen könnte.[142]

3.8 Land Trusts als Gegenstand der Lehre und fachlichen Bildung

Trotz der dominanten Stellung der Land Trust-Bewegung im US-amerikanischen Naturschutz wird ihr eigentumsrechtliches Instrumentarium in Standard-Lehrbüchern für Naturschutzpraktiker kaum erwähnt.[143] Allerdings gibt es eine wachsende Anzahl an Fachbüchern und Fallstudien, deren Verfasser Akteure der Land Trust-Bewegung sind.[144] Sie haben meist die Form praktischer Ratgeber und geben Hinweise zur Arbeitsweise von Land Trusts und zum Instrumentarium der nicht-hoheitlichen Flächensicherung.[145] Dieser Korpus an fachlichen Lehrbüchern beschäftigt sich mit Flächensicherungsinstrumenten oder behandelt die praktische Arbeit von Land Trusts. Einige Ratgeber greifen Teilaspekte auf, wie z.B. die Finanzierung von Flächensicherungen[146] oder die Verhandlungsführung in Grundstücksgeschäften[147]. Andere stellen die nicht-hoheitliche Flächensicherung in den Vordergrund, behandeln aber auch weitere Aspekte des Arbeitsalltags von Land Trusts. Am bedeutendsten und umfangreichsten sind in diesem Zusammenhang die Publikationen der Land Trust Alliance. In der Liste ihrer Veröffentlichungen finden sich praktische Leitfäden zur Gründung eines Land Trusts[148], zur Finanzierung und Buchführung[149], zur

[142] ECHEVARRIA und PIDOT 2009 *Drawing the Line: Striking a Principled Balance Between Regulating and Paying to Protect the Land.*
[143] z.B. RANDOLPH 2004 *Environmental Land Use Planning and Management*; insgesamt werden private Schutzansätze in Lehrbüchern kaum behandelt, MORRIS 2004 *On Private Conservation Literature: A Survey.*
[144] BRENNEMAN 1967 *Private Approaches to the Preservation of Open Land*; HOOSE 1981 *Building an Ark - Tools for the Preservation of Natural Diversity through Land Protection;* WEEKS 1997 *Beyond the Ark – Tools for an Ecosystem Approach to Conservation;* BOOTH 2007 *Land Trusts and Biodiversity.*
[145] MONTANA LAND RELIANCE 1982 *Private Options – Tools and Concepts for Land Conservation*; ENDICOTT (Hrsg.) 1993 *Land Conservation through Public/Private Partnerships.*
[146] MCQUEEN und MCMAHON 2003 *Land Conservation Financing*; LEVITT (Hrsg.) 2005 From Walden to Wall Street – Frontiers of Conservation Finance; TASSEL 2009 *The Conservation Program Handbook – A Guide for Local Government Land Acquisition;* PAUL und GARCIANO 2009 *Preservation by Donation: Tax Issues in Bargain Sale Transactions*; DOSCHER und MASLAND 2011 *Conservation Stewardship Transfer Fees.*
[147] TRUST FOR PUBLIC LAND 1995 *Doing Deals – A Guide to Buying Land for Conservation.*
[148] LAND TRUST ALLIANCE 2000 *Starting a Land Trust: A Guide to Forming a Land Conservation Organization*.
[149] SMILEY 2009 *Building the Foundation for Fundraising Success*; DOSCHER et al. 2007 *Determining Stewardship Costs & Raising and Managing Dedicated Funds*; SOHL und ROWLEY 2009 *Financial Management of Land Trusts*; KUETER und WESTON 2007 *Tax Benefits and Appraisals of Conservation Projects.*

Unternehmensorganisation[150], zur Flächenauswahl[151], zur Anwendung von Schutzdienstbarkeiten[152] und zum Management gesicherter Flächen[153]. Viele Leitfäden sind als Begleitdokumentation zu Weiterbildungskursen konzipiert oder aus diesen hervorgegangen. Das zweibändige Handbuch *The Land Trust Standards and Practices Guidebook* bietet eine Zusammenfassung der einzelnen Themen[154].

Neben den erwähnten Veröffentlichungen gibt es eine nicht überschaubare graue Literatur zum Instrumentarium der nicht-hoheitlichen Flächensicherung im Internet und in Emailverteilern. Die Akteure der Land Trust-Bewegung verfügen über ein hohes Maß an fachlicher Expertise und tauschen sich bereitwillig untereinander aus. Fachliche Diskussionen finden vor allem im Internet und über Email-Verteiler statt. Diese Medien sind zu wichtigen Werkzeugen des Wissenstransfers zwischen den Akteuren geworden, die in Bezug auf den Erfahrungs- und Meinungsaustausch gerduckte Publikationen vermutlich in ihrer Bedeutung bereits überholt haben. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Email-Verteiler *Landtrust ListServ* der Land Trust Alliance zu, über den jährlich über 1.000 Emails zu verschiedenen Fachthemen ausgetauscht werden.

Obwohl die Leitfäden, Lehrbücher und digitalen Beiträge keine wissenschaftliche Literatur darstellen, sind sie ein unverzichtbarer Fundus für die Darstellung der Land Trust-Bewegung in ihrer thematischen, institutionellen, instrumentellen und kommunikativen Breite. Sie werden daher als Primärliteratur ebenfalls in dieser Arbeit berücksichtigt.

[150] LIEGAL 2006 *Avoiding Conflicts of Interest and Running an Ethical Land Trust*; SMILEY 2007 *Land Trust Boards: Preparing for Perpetuity*; PROHASKA 2007 *Nonprofit Law and Recordkeeping for Land Trusts – Volume I: Complying with Federal, State and Local Law*; PROHASKA 2008 *Nonprofit Law and Recordkeeping for Land Trusts – Volume II: Recordkeeping Essentials for Land Trusts*; HOCKER 2008 *Mission, Planning and Capacity.*
[151] AMUNDSEN III. 2012 *Strategic Conservation Planning*; HAMILTON und MOORE 2007 *Evaluating and Selecting Conservation Projects.*
[152] O'DONNELL und HENDERSON 2009 *Acquiring Land and Conservation Easements*; HUNTER und KOHRING 2009 *Selling and Transferring Land and Conservation Easements*; HAMILTON 2008 *Conservation Easement Drafting and Documentation*; RATLEY-BEACH 2009 *Managing Conservation Easements in Perpetuity*; LAND TRUST ALLIANCE 2007 *Amending Conservation Easements: Evolving Practices & Legal Principles.*
[153] BOUPLON 2008 *Conservation Easement Stewardship*; BROWN und PITZ 2009 *Caring for Land Trust Properties.*
[154] LAND TRUST ALLIANCE 2006a *The Land Trust Standards and Practices Guidebook – An Operating Manual for Land Trusts, vol. 1: Organizational Management.* LAND TRUST ALLIANCE 2006b *The Land Trust Standards and Practices Guidebook – An Operating Manual for Land Trusts, vol. 2: Land Transactions.*

3.9 Fazit

Zusammenfassend kann der Stand der Forschung zur Land Trust-Bewegung folgendermaßen beschrieben werden:

Die Geschichte der Land Trust-Bewegung ist noch nicht befriedigend aufgearbeitet worden – weder im Rahmen der Geschichtsschreibung der US-amerikanischen Umweltbewegung als des US-amerikanischen Naturschutzes. Von der sozial- und politikwissenschaftlichen Forschung sind Teilaspekte der Land Trust-Bewegung (ihre Arbeitsweise, ihr Zusammenspiel mit anderen Interessengruppen, ihre geographische Verteilung usw.) bearbeitet worden. Die Autor*Innen untersuchen entweder mittels quantitativer Methoden Fragestellungen, die nicht unmittelbar mit der Land Trust-Bewegung zu tun haben oder beschreiben die Bewegung qualitativ in sehr groben Zügen. Welchen Anteil die maßgeblichen Institutionen (Dachverbände, Koalitionen, Netzwerke) an der Entwicklung der Bewegung hatten, ist bisher nicht thematisiert worden, ebenso nicht das Verhältnis zu politischen Ereignissen (Wahlen) oder bestimmten Politikfeldern (Agrar-, Umweltpolitik). Es gab bislang kaum Versuche, das Instrumentarium der nicht-hoheitlichen Flächensicherung umfassend zu strukturieren und gegenüber hoheitlichen Instrumenten abzugrenzen. Zwar sind in den letzten Jahren viele Arbeiten zum Instrument der Schutzdienstbarkeit publiziert worden, jedoch überwiegend zu rechtlichen Detailfragen, nicht aus übergeordneter Perspektive. Die Bedeutung des US-amerikanischen Eigentumsdiskurses für die Flächensicherung in den USA ist unstrittig. Es gibt jedoch keine Arbeit, die seine Wirkung auf die Entwicklung der Land Trust-Bewegung nachgezeichnet oder seinen Einfluss auf den US-amerikanischen Naturschutz insgesamt gewürdigt hat. Da bisher eine externe Auseinandersetzung mit der Land Trust-Bewegung unterblieb, ist ihre Kontext-Determiniertheit noch nicht deutlich geworden. Das Kulturspezifische an der Bewegung herauszuarbeiten, ist aber Voraussetzung für die Prüfung, inwieweit ein Transfer ihres Instrumentariums in andere Gesellschaften denkbar ist.

4 Vorgehensweise

Das Ziel dieser Arbeit ist es, die US-amerikanische Land Trust-Bewegung und ihr Instrumentarium aus der Perspektive eines europäischen Naturschutzpraktikers zu untersuchen, um Anregungen für die weitere Entwicklung der nicht-hoheitlichen Flächensicherung in Europa zu erhalten. Es soll versucht werden, Antworten auf die folgenden Fragen zu finden:

1. Welche Institutionen und Instrumente haben in den USA hoheitliche Flächensicherung mit nicht-hoheitlicher Flächensicherung ergänzt?
2. Unter welchen rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen ist die Land Trust-Bewegung entstanden?
3. Welche Faktoren haben den Erfolg der Land Trust-Bewegung bedingt?
4. Was kann der europäische Naturschutz von der Arbeitsweise der Land Trust-Bewegung lernen?

4.1 Gliederung der Arbeit

Die Arbeit besteht aus zwei Abschnitten. Der erste Abschnitt (Kapitel 5-8) gibt einen Überblick über die Geschichte der nicht-hoheitlichen Flächensicherung in den USA vom 18. Jahrhundert bis 1980. Aus mehreren Gründen bietet es sich an, eine Untersuchung der Land Trust-Bewegung mit einem Rückblick auf die Geschichte der nicht-hoheitlichen Flächensicherung in den USA zu beginnen. Erstens erschließt sich die heutige Bedeutung der Land Trust-Bewegung für den US-amerikanischen Naturschutz am besten, wenn man sich zunächst mit seiner Entstehungsgeschichte und insbesondere der Rolle der nicht-hoheitlichen Flächensicherung befasst. In der US-amerikanischen Naturschutzgeschichte mit ihren politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen sind die Faktoren zu finden, die für den Erfolg der nicht-hoheitlichen Flächensicherung in den USA relevant waren und sind. Zweitens verdeutlicht ein solcher Rückblick die geschichtliche Einmaligkeit der Bewegung verdeutlichen und macht verständlich, warum die Land Trust-Bewegung bislang als eine US-amerikanische Besonderheit betrachtet werden muss. Drittens lässt die Beschreibung der spezifischen Umstände, die zur Entstehung von Land Trusts und ihrer schrittweisen Institutionalisierung als Bewegung führten, Rückschlüsse darüber zu, unter welchen Bedingungen ähnliche Bewegungen in anderen Regionen der Welt denkbar wären.

In der Rückschau auf die Geschichte des US-amerikanischen Naturschutzes im ersten Abschnitt werden jeweils die rechtlichen, wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Faktoren skizziert, die es der Land Trust-Bewegung ermöglichten, eine tragende Rolle im US-amerikanischen Naturschutz zu übernehmen. Zudem werden die wichtigsten politischen und ideengeschichtlichen Entwicklungslinien des US-amerikanischen Naturschutzes umrissen und die Geschichte der Flächensicherung in den USA vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart nachgezeichnet. Für jede Epoche wird auf die Rolle der Land Trusts im US-amerikanischen Naturschutz eingegangen.

Der zweite Abschnitt der Arbeit (9-11) beschreibt den Zeitraum der Formierung der Land Trust-Bewegung ab etwa 1980 bis heute. Vier Themenkomplexe stehen im Mittelpunkt dieses Abschnitts:

1. Welche inhaltlichen Positionen, welches Selbstverständnis kennzeichnet die Bewegung? Wie grenzt sie sich von anderen Bewegungen ab? Den Schwerpunkt lege ich dabei auf den US-amerikanischen Eigentumsdiskurs seit den 1980er Jahren. Die anhaltende Diskussion um die Verfügungsfreiheit bzw. die Sozialpflicht von Grundeigentum ist ein Schlüssel zum Verständnis der Arbeitsweise von Land Trusts. Im Mittelpunkt steht hierbei der ideengeschichtliche Rahmen der widerstreitenden Positionen, der in den USA die Auseinandersetzung um das Grundeigentum bestimmt und für den spezifisch US-amerikanischen Umgang mit „Land“ verantwortlich ist. Außerdem werden die Grenzen des Eigentumsdiskurses abgesteckt, bzw. Verweise auf inhaltlich verwandte Themen herausgearbeitet. (Sphären des Privaten und des Öffentlichen, Geschichte der *commons* etc.).
2. Welcher Instrumente der nicht-hoheitlichen Flächensicherung bedienen sich die Land Trusts?
3. Welche Institutionen bildeten sich mit der Entfaltung der Bewegung? Dabei geht es um eigenständige Organisationen, wie den Dachverband *Land Trust Alliance*, aber auch alle institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit und Vernetzung.
4. Welche Rolle spielen Land Trusts heute im US-amerikanischen Naturschutz? Welche sozialen Auswirkungen hat die nicht-hoheitliche Flächensicherung? Welche demokratischen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten haben Betroffene in Bezug auf die Arbeit von Land Trusts? Wie werden inhaltliche Schwerpunkte gesetzt? Was steuert die Flächenauswahl? Welche gewollten und ungewollten sozialen Nebenwirkungen hat die Arbeit von Land Trusts?

Aufgrund meiner Perspektive als deutscher/europäischer Naturschützer und Landschaftsplaner fällt mein Augenmerk sowohl bei der Darstellung der US-amerikanischen Naturschutzgeschichte als auch bei der Diskussion der aktuellen Bedeutung der Land Trust-Bewegung für den US-amerikanischen

Naturschutz vor allem auf die Unterschiede zwischen den USA und Deutschland. Das führt zu der (vielleicht hilfreichen) Tendenz, bei der Suche nach den Ursachen für die Entstehung der Land Trust-Bewegung und ihre Erfolgsfaktoren die Besonderheiten der US-amerikanischen Naturschutzgeschichte und der aktuellen Situation hervorzuheben.

4.2 Vorgehen im ersten Abschnitt – Historische Rekonstruktion

Der erste Abschnitt basiert im Wesentlichen auf der Auswertung der genannten aufgelisteten Literatur. BREWER (2003) datiert das Entstehungsdatum der Land Trust-Bewegung auf 1981, das Jahr der zwei ersten überregionalen Konferenzen von Land Trusts in den USA.[155] Erst ab 1981 verstetigte sich der Austausch zwischen den Land Trusts, was entscheidend dazu beitrug, dass diese sich als Teil einer bundesweiten Bewegung verstanden. Nimmt man dieses Selbstverständnis als Bestimmungskriterium für den Zeitpunkt ihrer Entstehung, so kann man davon ausgehen, dass die Land Trust-Bewegung rund 35 Jahre alt ist. Der erste Land Trust wurde jedoch schon 1891 gegründet, also 90 Jahre früher. Die nicht-hoheitliche Flächensicherung für Naturschutzzwecke in den USA reicht noch weiter zurück. Viele Mitglieder der Bewegung sind also wesentlich älter als sie selbst. Die Arbeitsweise von Land Trusts war 1981 gesellschaftlich bereits weitgehend etabliert und ihr Instrumentarium in vielen Bundesstaaten rechtlich verankert. Der größte Land Trust, *The Nature Conservancy*, war in den 1970er Jahren bereits zu einer der größten Naturschutzorganisationen weltweit aufgestiegen. Wichtige Bedingungen, die zur Entstehung und zum Wachstum der Land Trust-Bewegung in den USA geführt haben, existierten demnach schon, bevor die Bewegung begann, sich als solche zu begreifen. Es ist deshalb geboten, sich auch mit ihrer Vorgeschichte zu beschäftigen. Diese ist Gegenstand von Kapiteln 5-6. Ich teile diesen Zeitraum in drei Epochen. Die wesentlichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen jeder Epoche werden vorgestellt und ihre Bedeutung für die Entwicklung der nicht-hoheitlichen Flächensicherung beschrieben.

Der übergeordnete gesellschaftliche Kontext bestimmte nicht nur die Geschichte der Land Trust-Bewegung, sondern auch die Entwicklung des Naturschutzes in den USA allgemein. Die nicht-hoheitliche Flächensicherung ist nur eines von mehreren Handlungsfeldern des Naturschutzes. Sie entfaltete sich in den USA in wechselseitiger Beeinflussung mit dem hoheitlichen Naturschutz der staatlichen Behörden. Die Strategien und Praktiken der Behörden in den einzelnen Bundesstaaten

[155] Brewer 2003, 34-35.

unterschieden sich untereinander und gegenüber der Bundesebene. Die Darstellung der Land Trust-Geschichte geht daher für jede Epoche auch auf die staatliche Flächensicherung ein, um anschließend die Aktivitäten von Land Trusts zu schildern. Der Schwerpunkt wird auf die Aktivitäten des Bundes gelegt. Ein Vergleich der staatlichen Flächensicherung für alle Bundesstaaten wäre zwar ebenfalls wünschenswert, kann im Rahmen dieser Arbeit aber nicht geleistet werden. Die wichtigsten hoheitlichen Flächensicherungsaktivitäten der Bundesstaaten werden jedoch erwähnt. Einige wichtige ideengeschichtliche Entwicklungen und gesellschaftliche Auseinandersetzungen der jeweiligen Epoche werden als Exkurse in diese Struktur eingefügt.

4.2.1 Periodisierungsmöglichkeiten

Die USA sind seit ihrer Gründung von einer großen Kontinuität ihres politischen, Rechts- und Währungssystems gekennzeichnet. Sie waren zwar wiederholt in Kriege involviert, aber nur der Sezessionskrieg (1861-1865) musste auf dem eigenen Territorium ausgetragen werden. Es fehlen also in der US-Geschichte jene Zäsuren, die die Gesellschaften der meisten europäischen Nationalstaaten geprägt haben. Daher hat die US-amerikanische Geschichtsschreibung die zeitliche Entwicklung des US-amerikanischen Umweltschutzes anhand weicher Merkmale gegliedert, als dies beispielsweise in der deutschen Umweltgeschichte des 20. Jahrhunderts mit ihrer Orientierung an den beiden Weltkriegen und den Gründungen und Zusammenbrüchen der unterschiedlichen Staats- und Gesellschaftssysteme der Fall ist. Der Umwelthistoriker HAYS (1959, 1987)[156] unterscheidet zwischen zwei Epochen: die Zeit der Produzentengesellschaft (ca. 1880-1945) und die der Konsumgesellschaft (1945-heute). Nach HAYS (1987) war die erste Epoche des Umweltschutzes dadurch geprägt, dass sie den effizienteren Umgang mit den natürlichen Ressourcen zum Mittelpunkt ihres Interesses machte. Der dominierende Umweltschutzansatz dieser Epoche wird gemeinhin als *conservation* bezeichnet.[157] Mit Beginn der zweiten Epoche verschiebt sich der Blickpunkt im Umweltschutz auf die Bedürfnisse des Konsumenten. Statt der Ressourcennutzung werden nun die Umweltfolgen der industriellen Wirtschaftsweise und ihre Auswirkungen auf Gesundheit und Lebensqualität des Einzelnen die beherrschenden umweltpolitischen Themen. Diesem Gliederungsansatz folgen auch BERNARD und YOUNG (1997).[158] Sie machen jedoch noch eine dritte Epoche aus: die *ökologische Welle*. Diese beginnt etwa ab den 1980er Jahren und wird interpretiert als eine Erweiterung der ersten zwei

[156] HAYS 1959; HAYS 1987.
[157] FOX 1981; TREFETHEN 1975 *An American Crusade for Wildlife*, 126.
[158] BERNARD und YOUNG 1997 *The Ecology of Hope.*

Epochen. Sie zeichnet sich durch den Versuch einer stärkeren Integration menschlicher Bedürfnisse in die langfristige Sicherung der Ökosysteme aus.[159] Eine ähnliche dreiteilige Gliederung schlägt SHORT (1989) vor.[160] Für ihn ist das Kennzeichnende der ökologischen Epoche (die bei ihm schon in den 1960er Jahren beginnt) die Abkehr von der anthropozentrischen Perspektive bei der Begründung von Umweltschutz und die Hinwendung zu einer ökozentrischen Betrachtungsweise. Die Grundlage für diesen ethischen Wandel bildete nach Meinung von SHORT der bereits 1948 erschienene Aufsatz *land ethic* von ALDO LEOPOLD. WORSTER (1977) dagegen datiert den Beginn des *Zeitalters der Ökologie* auf den 16. Juli 1945, das Datum der ersten Explosion einer Atombombe, obwohl er selbst zugibt, dass eine allgemeine Wende im öffentlichen Bewusstsein sich erst in den 1960er Jahren abzeichnete.[161] Andere Autoren betonen das Neuartige der Umweltbewegung in den 1970er Jahren und haben dieses Jahrzehnt zur *Dekade der Umwelt* erklärt.[162]

Diese Einteilungen haben gemeinsam, ein Kontinuum in Epochen zu teilen, obwohl viele Entwicklungen im US-amerikanischen Umweltschutz sich einer eindeutigen Periodisierung entziehen. Neben dem Ressourcenschutz des *conservation*-Ansatzes entwickelte sich schon früh eine Gegenströmung, die die immateriellen Werte der Natur betonte: der *preservation*-Ansatz von John Muir.[163] Auch die Ökologiebewegung entstand nicht erst in den 1970ern, sondern hat ihre Wurzeln in gesellschaftlichen Strömungen des 19. Jahrhunderts.[164] Man denke an die US-amerikanischen Transzendentalisten Thoreau und Emerson.[165] Jede Gliederung hat deshalb den Nachteil, Brüche oder Neuanfänge zu stark zu betonen und Kontinuitäten zu vernachlässigen.

4.2.2 In der Arbeit verwendete Periodisierung

Die in dieser Arbeit verwendete Periodisierung orientiert sich an den hier skizzierten Epochen. In Einzelfällen geht die Darstellung über den jeweiligen Zeitabschnitt hinaus, wenn die Kontinuität der historischen Entwicklung dies nahelegt. Ich unterscheide vier Zeitabschnitte:

[159] RANDOLPH 2004, 13.
[160] SHORT 1989.
[161] zit. in RADKAU 2011, 28.
[162] KLAWITTER 1991 *Umwelt, Umweltschutz, Umweltpolitik.*
[163] FOX 1981.
[164] VALSANGIACOMO 1998 *Die Natur der Ökologie, 269*; ZIRNSTEIN 1996 Ökologie und Umwelt in der Geschichte.
[165] BUELL 1995 *The Environmental Imagination – Thoreau, Nature Writing, and the Formation of American Culture.*

1776-1900: Inkubationsphase

Im 19. Jahrhundert formiert sich der US-amerikanische Flächenschutz. In diese Zeitspanne fällt auch die Gründung der ersten Land Trusts. In diesem Zeitraum bilden sich einige Wesenszüge des US-amerikanischen Naturschutzes aus, die bei der Entwicklung der Land Trust-Bewegung eine wichtige Rolle spielen.

1900 bis 1945: Ressourcenschutz

Die Präsidentschaften von Theodore Roosevelt (1900-1909) markieren einen Einschnitt in der Geschichte des US-amerikanischen Umweltschutzes. Sie leiten um die Jahrhundertwende den Siegeszug des *conservation movement* ein.[166] Es entstehen wichtige staatliche Institutionen des Flächenschutzes. Bestehende Land Trusts konsolidieren sich und neue entstehen. In den 1930er Jahren hat der *New Deal* großen Einfluss auf die Flächensicherung für Naturschutzzwecke.

1945-1980: Umweltschutz

Nach dem 2. Weltkrieg setzen sich vom Krieg unterbrochene gesellschaftliche Trends fort (Suburbanisierung, Massenmotorisierung, Wohlstandswachstum, Freizeitkultur) und beginnen, den Lebensalltag der Mehrheit der Amerikaner zu bestimmen. Neue Siedlungsformen prägen die physische Umwelt vieler Menschen. Hieraus ergeben sich neue Themenschwerpunkte im Umweltschutz, die auch die Arbeit der Land Trusts betreffen.

1980-heute: Staatsabbau und Land Trusts

Zwar wird 1981 als Entstehungsjahr der Land Trust-Bewegung gesehen (siehe oben). Aus Sicht des US-amerikanischen Naturschutzes allgemein bietet es sich jedoch an, den Schnitt bereits 1980 zu setzen, da der Beginn der Reagan-Präsidentschaft zweifelsfrei einen der markantesten Einschnitte in der Geschichte des US-amerikanischen Umweltschutzes bildet. Die Regierung Reagans (1980-1988) gehen mit einer Rückführung der Staatsquote, der Privatisierung staatlicher Aufgaben und Deregulierungen in der Umweltschutzgesetzgebung einher. Sie beenden mit drastischen finanziellen und personellen Kürzungen den Höhenflug des staatlichen Umweltschutzes der Nachkriegszeit. Viele von Reagan vertretene politische Positionen in Bezug auf Umwelt- und Naturschutz haben die öffentliche Debatte bis in die Gegenwart geprägt. Eng verbunden mit dem radikalen Abbau

[166] BRINKLEY 2009.

staatlicher Kapazitäten setzt ab 1980 eine starke Expansion des nichtstaatlichen Naturschutzes ein, von der vor allem die Land Trust-Bewegung profitiert. Diese Gegenbewegung hält bis heute an.[167]

4.3 Vorgehen im zweiten Abschnitt: Beiträge zu einer Institutionenanalyse

Im zweiten Abschnitt dieser Arbeit wird die Entfaltung der Land Trust-Bewegung im Zeitraum ab 1980 vorgestellt. Vier Themenkomplexe stehen im Mittelpunkt: Kapitel 9.2 behandelt den Eigentumsdiskurs und seine Auswirkungen auf den US-amerikanischen Naturschutz, Kapitel 10 widmet sich dem Instrumentarium der Land Trusts Kapitel 11 beschäftigt sich mit der Gründung des Dachverbands *Land Trust Alliance*. Abschließend zieht Kapitel 12 ein Fazit. Es stellt die wichtigsten aktuellen Debatten innerhalb der Land Trust-Bewegung dar, erörtert Kritikpunkte in der nicht-hoheitlichen Flächensicherung und diskutiert abschließend, unter welchen Bedingungen die Entstehung einer Land Trust-Bewegung außerhalb der USA denkbar wäre.

4.3.1 Qualitativer Ansatz – Literatur und Interviews

Im zweiten Abschnitt geht es darum, das Besondere der Land Trust-Bewegung und ihrer Arbeitsweise sichtbar zu machen. Dafür kann ebenfalls auf die oben genannte Literatur zurückgegriffen werden. Diese weist jedoch auch Lücken auf, vor allem in Bezug auf die folgenden Punkte:

1. Das Selbstverständnis der Land Trust-Bewegung in Abgrenzung zu anderen Naturschutzströmungen und ihre Positionen zu aktuellen Naturschutzkonflikten sind nur an wenigen Stellen und eher implizit niedergeschrieben. Es ist kennzeichnend, dass Land Trusts – wenn es nicht die Rahmenbedingungen der eigenen Arbeit betrifft – es bewusst vermeiden, sich naturschutzpolitisch zu positionieren. Über die Beurteilung des Eigentumsdiskurses durch Land Trusts finden sich in der Literatur nur wenige Aussagen.
2. Während die Vorteile und Anwendungsmöglichkeiten der nicht-hoheitlichen Flächensicherungsinstrumente in diversen Ratgebern dargelegt werden, finden sich wenige schriftliche Aussagen zur Alltagsrealität ihrer Anwendung und zu möglichen Nachteilen im Vergleich zu anderen Instrumenten.
3. In diversen Gesprächen mit Vertretern von Land Trusts am Rande der Jahrestagung der Land Trust Alliance 2011 in Milwaukee, Wisconsin wurde deutlich, dass diese gegenüber der

[167] MORRIS 2008 *Easing conservation? Conservation easements, public accountability and neoliberalism.*

Institutionalisierung und Zentralisierung ihrer Bewegung durch die Gründung der nationalen und bundesstaatlichen Dachverbände eine ambivalente Einstellung haben. Die potenziellen Reibungspunkte und Konflikte zwischen dem nationalen Dachverband, den Dachverbänden auf Bundesstaatenebene und den einzelnen Mitgliedern der Dachverbände werden in der Literatur nicht angesprochen.

Für das bessere Verständnis des internen Interessenabgleichs, der Kommunikation und der Interaktion zwischen den Mitgliedern der Land Trust Bewegung und ihrem Austausch mit der US-amerikanischen Gesellschaft kombiniere ich im zweiten Abschnitt die Literaturauswertung mit Befragungen von repräsentativen Vertretern der Bewegung, wobei mit „repräsentativ" gemeint ist, dass durch die Auswahl der Gesprächspartner verschiedene Ebenen der Bewegung in ihrer regionalen und sozialen Vielfalt zur Sprache kommen sollen (s.u.). Insgesamt fanden 23 Interviews in 15 Treffen in den USA statt. Sie orientierten sich methodisch am Verfahren des „offenen, leitfadenorientierten Experteninterviews"[168]. Im Sinne dieser qualitativen Sozialforschungsmethode werden sowohl der Fragende als auch die Befragten als „ExpertInnen verstanden, die selbst Teil des Handlungsfeldes sind, das den Forschungsgegenstand ausmacht"[169].

Die Interviews hatten das Ziel, die in Veröffentlichungen und im Internet verfügbaren Informationen zu ergänzen. Außerdem sollten die in den Interviews getroffenen Aussagen der Literatur gegenübergestellt werden. In diesem Sinn hatten die Interviews eine explorative Funktion. Darüber hinaus konnte in den Interviews die Bedeutung einzelner Themenkomplexe für die befragten Akteure möglichst ohne Einflussnahme ermittelt werden. Dafür ist es wichtig, „dem befragten Akteur nicht ein externes Relevanzsystem zu oktroyieren, sondern ihn seine eigenen Relevanzen entwickeln und formulieren zu lassen."[170] Das heißt, im Interview konnten die Gesprächspartner zum Teil selbst wählen, welche Einzelaspekte sie besprechen wollten. Über die thematische Auswahl werden so auch Aussagen zu deren Bedeutung für den Gesprächspartner getroffen. Außerdem sollte durch die relativ offene Befragungsweise die Tendenz zur affirmativen Antwort gemindert werden. Schließlich ging es darum, die Einstellungen und Positionen der Befragten zu den behandelten Themenkomplexen zu erforschen. Dabei sollten auf Basis des Fragebogens (siehe Anhang – Kapitel 13) die in der Arbeit aufgeworfenen Thesen auf ihre Richtigkeit überprüft werden. In den Interviews wurden deshalb die einzelnen Themenkomplexe systematisch angesprochen. Um die verschiedenen

[168] BOGNER et al. 2002 (Hrsg.) *Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung.*
[169] MEUSER und NAGEL 2002 *ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht.*
[170] PFADENHAUER, 2002 *Auf gleicher Augenhöhe reden. Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte.*

Positionen der Gesprächspartner vergleichbar zu machen, wurden in allen Interviews die Fragen so weit wie im Gespräch möglich standardisiert.

Die Auswahl der Befragten ergab sich aus folgenden Überlegungen:

1. Um das heterogene Feld der Bewegung einigermaßen abzudecken, sollten möglichst Vertreter von Land Trusts unterschiedlicher Größe und aus verschiedenen Regionen der USA zu Wort kommen.
2. Neben individuellen Land Trusts sollten auch Dachverbände auf Bundesebene und Bundesstaatenebene befragt werden.
3. Ergänzend zu den Land Trust-Akteuren sollten auch Vertreter des hoheitlichen Naturschutzes zu Wort kommen, um mögliche Formen der Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Institutionen und der Bewegung zu beleuchten.

Aus logistischen Gründen sowie Einschränkungen beim zeitlichen und finanziellen Budget mussten die Interviews räumlich auf drei Regionen beschränkt bleiben: Massachusetts, Washington D.C. und Colorado. Massachusetts wurde ausgewählt, da hier die ersten Land Trusts entstanden und der Bundesstaat bis heute die höchste Dichte an Land Trusts pro Einwohnern der USA hat. Washington D.C. ist der Sitz des nationalen Dachverbands, der Land Trust Alliance. Colorado verfügt ebenfalls über eine sehr aktive Land Trust-Szene, die sich jedoch in ihrer Arbeitsweise und ihren inhaltlichen Schwerpunkten deutlich von den Land Trusts in New England unterscheidet und somit stellvertretend für weitere Bundesstaaten des Westens der USA als Kontrast zur Ostküste dienen kann. Die Gesprächspartner waren im Raum Boston, Massachusetts:

1. Chuck Knox – Executive Director of the Massachusetts Land Trust Coalition,
2. Robert O'Connor - Director of Land and Forests, Division of Conservation Services, Massachusetts Executive office of Energy and Environmental Affairs,
3. William 'Buzz' Constable – President of the Lincoln Land Conservation Trust, MA,
4. Wes Ward – Vice President of the Trustees of the Reservations of Massachusetts,
5. Bob Wilber – Director of Land Protection of MassAudubon, Massachusetts,

im Raum Washington, D.C.:

6. Rand Wentworth – President of the Land Trust Alliance,
7. Renee Kivikko – Director of Education for the Land Trust Alliance,
8. Don Owen – Executive Director of the Land Trust of Virginia,
9. Chris Miller – President of the Piedmont Environmental Council, Virginia,

10. Steve Swartz – General Counsel and Secretary of the Humane Society Wildlife Land Trust, Arlington, Virginia,
11. Phil Tabas – Chief Legal Officer of The Nature Conservancy, Arlington, Virginia,

im Raum Denver, Colorado:

12. Larry Kueter – Chair of the LTA Accreditation Commission,
13. Greg Yankee – Policy Director of the Colorado Coalition of Land Trusts, Denver,
14. Ryan Boggs – Executive Director of the Legacy Land Trust, Fort Collins,
15. Gruppengespräch mit Vertretern des Colorado Open Lands Land Trust: Dan Pike – President of Colorado Open Lands, Dieter Erdmann – Director of Conservation Operations, Sarah Parmar – Land Protection Specialist, Amanda Nims – Land Protection Specialist, Christine Strickland – Development Coordinator, Cheryl Cufre – Director of Land Stewardship, Elizabeth Richardson – Stewardship Volunteer, Tessa Goldhamer – Volunteer Land Protection Assistant, Cheryl Fox – Director of Development and Administration, Denver.

Die Interviews fanden vom 13.-25.7.2012 statt. Alle Interviews wurden aufgenommen und anschließend vollständig transkribiert. Die von den Befragten autorisierten Protokolle finden sich im Anhang.

4.3.2 Auswertungsmethodik

Bei der Abhandlung der Themenkomplexe des zweiten Abschnitts dieser Arbeit gehe ich so vor, dass ich meine Ausführungen zunächst auf die vorhandene Literatur stütze und auf dieser Basis relevante Aussagen aus den Interviews einflechte, um so die schriftlichen Quellen zu ergänzen bzw. zu kontrastieren. Wie es auch bei der Literaturauswertung darum geht, abweichende Einschätzungen und offene Fragen zu den einzelnen Themen darzustellen, soll mittels der Interviews auch geprüft werden, bei welchen Themen die Befragten übereinstimmten und wo Meinungen auseinandergehen. Dazu habe ich in einem ersten Schritt sämtliche Interviews zusammengefasst, indem ich aus den verschiedenen Protokollen jeweils inhaltlich ähnliche Passagen codiert und unter einem Leitthema gruppiert habe. Die so gebildeten thematischen Aussagengruppen dienten als Rohmaterial für die Auswertung unter den oben genannten Themenkomplexen. Methodisch orientiert sich die Auswertung am Vorgehen der interdisziplinären Institutionenanalyse.[171] Diese untersucht verhaltensbestimmende Anreize und Hemmnisse für konkrete Akteure aus der Perspektive einer

[171] BIZER 2002 Ökonomisch-juristische Institutionenanalyse - Ziele und praktische Anwendung.

zuvor definierten Zielformulierung. Gefragt wird also nach den Faktoren, die zur Zielerreichung förderlich sind oder diese erschweren. Da die Fragen meines Forschungsvorhabens normativ sind („Wie lässt sich hoheitliches Handeln im Bereich der Flächensicherung durch nicht-hoheitliches am besten ergänzen? Wie kann der Erfolg der Land Trust-Bewegung in den USA erklärt werden? Wie kann dieses Wissen zur Förderung ähnlicher Initiativen in Europa und andernorts genutzt werden?“), bietet sich als Forschungsansatz eine "Anreiz- und Hemmnisanalyse", wie sie die Institutionenanalyse vorsieht, an.[172] Die vorbereitenden Schritte bestehen aus der Formulierung einer normativen Zielbeschreibung und der Identifikation der relevanten Akteure. Dies erfolgt im Rahmen dieser Arbeit implizit durch die Auswahl und Beschreibung des Forschungsgegenstands. Dabei stellt der Erfolg der Land Trust-Bewegung, der sich in der Anzahl ihrer Mitglieder, dem Umfang der von ihnen nicht-hoheitlich gesicherten Fläche und der Dauerhaftigkeit ihrer Flächensicherungen ausdrückt, das normative Ziel dar. Die Verhaltensbeiträge der Akteure der Bewegung zur Zielerreichung sowie die externen verhaltensbestimmenden Anreize und Hemmnisse sollen herausgearbeitet werden.

4.3.3 Ergänzende Methodik zum Kapitel „Instrumentenanalyse“

Die Entwicklung von Kriterien zum wertenden Vergleich des hoheitlichen mit dem nicht-hoheitlichen Instrumentarium der Flächensicherung findet vor dem Hintergrund einer kritischen Auseinandersetzung mit der Theorie der neoklassischen Umweltökonomie statt. Die meisten Arbeiten, die sich mit der Optimierung nicht-hoheitlicher Instrumente der Flächensicherung in den USA befassen, basieren ebenfalls explizit oder implizit auf den Prämissen der neoklassischen Ökonomie, und viele Beiträge zum US-amerikanischen Eigentumsdiskurs (Kapitel 9.2) verschreiben sich ebenfalls diesem Ansatz. Die neoklassische Umweltökonomie hat das heute weitgehend akzeptierte Erklärungsmuster für die Entstehung von Umweltproblemen entwickelt.[173] Demnach sind Umweltschäden v.a. zwei Ursachen zuzuschreiben:

- der unzureichenden Ausgestaltung von Eigentumsverhältnissen, bzw. der Eigenschaft von Bestandteilen der Umwelt, ein „öffentliches Gut“ zu sein und
- der fehlenden oder mangelhaften Berücksichtigung „externer Effekte“ bei menschlichen Handlungen.

[172] BIZER und GUBAYDULLINA 2009 Zur Zukunft der Volkswirtschaftslehre - Behavioral Governance, Wirtschaftsdienst, 447; HENSEL et al. 2010 Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung.
[173] WEIMANN 1991 *Umweltökonomik*; ENDRES 1994 *Einführung in die Umweltökonomie*; CANSIER 1993 *Umweltökonomie.*

Die Diskussion in den USA über die Verfügungsfreiheit bzw. die Sozialpflicht von Grundeigentum ist wichtig für das Verständnis der Arbeitsweise von Land Trusts. Da die Flächensicherung im Naturschutz auf eine Vermeidung bzw. Beseitigung von Umweltschäden abzielt, bestehen Anknüpfungspunkte zwischen den Konzepten der neoklassischen Umweltökonomie und dem US-amerikanischen Eigentumsdiskurs, denn beide behandeln mit Eigentumstiteln verbundenen Rechte und Pflichten. Von der Diskussion von Umweltschäden unter Eigentumsgesichtspunkten, wie sie in der Umweltökonomie stattfindet, lässt sich außerdem eine Brücke schlagen zur Analyse des nicht-hoheitlichen Instrumentariums der Flächensicherung, das im Kern auf der Ausgestaltung und Übertragung von Eigentums- und Nutzungsrechten fußt. Kapiteln 6 bis 8 werden deshalb einleitend grundsätzliche Gedanken zum Eigentumsbegriff in der Umweltökonomie vorangestellt. Auf dieser Grundlage lassen sich der Eigentumsdiskurs in den USA und seine Bedeutung für den Naturschutz sowie die juristischen Instrumente der Land Trust-Bewegung besser einordnen.

4.4 Begrifflichkeiten

Im Folgenden sollen einige Begrifflichkeiten geklärt werden, die eine zentrale Rolle in dieser Arbeit spielen.

4.4.1 Land Trust

Der Dachverband der Land Trusts in den USA, die *Land Trust Alliance*, bietet auf ihrer Internetseite (www.lta.org) folgende Definition eines Land Trusts:

> *A Land Trust is a nonprofit organization that, as all or part of its mission, actively works to conserve land by undertaking or assisting in land or conservation easement acquisition, or by its stewardship of such land or easements. Land Trusts work with landowners and the community to conserve land by accepting donations of land, purchasing land, negotiating private, voluntary conservation agreements on land, and stewarding conserved land through the generations to come.*

Übersetzt bedeutet dies:

> *Ein Land Trust ist eine gemeinnützige Organisation, die als Ganzes oder Teil ihres Satzungszieles aktiv daran arbeitet, Land zu schützen, indem sie Land und*

> *Grunddienstbarkeiten erwirbt oder bei deren Erwerb assistiert oder Land oder Grunddienstbarkeiten verwaltet. Land Trusts arbeiten mit Grundeigentümern und der Gemeinschaft beim Flächenschutz zusammen, indem sie Grundstücksschenkungen akzeptieren, Land kaufen, private freiwillige Schutzvereinbarungen für Grundstücke aushandeln und geschützte Flächen über die Generationen verwalten.*

Ich folge in meiner Arbeit dieser Definition. Die wesentlichen Kriterien zur Abgrenzung von Land Trusts von anderen Organisationstypen sind demnach

- die Gemeinnützigkeit, die sich in der Regel auch in Steuerbefreiungen von Seiten der Finanzämter ausdrückt,
- das Satzungsziel der Flächensicherung und
- der Fokus auf die nicht-hoheitlichen Instrumente zur Erfüllung der Ziele.

In vielen Fällen lassen sich diese Eigenschaften auch öffentlichen Verwaltungen zuschreiben. Zum Beispiel wenden zahlreiche Kommunen und Behörden auf Bundesstaatenebene nicht-hoheitliche Instrumente zur Flächensicherung an oder unterstützen wiederum Land Trusts bei ihrer Arbeit. Zwar muss man diese öffentlichen Institutionen deshalb nicht als Land Trusts bezeichnen. Allerdings sind sie aktiver Teil der Land Trust-Bewegung. Insofern kommt es bei der Definition weniger auf den Institutionstyp an als darauf, dass der inhaltliche Schwerpunkt auf der Flächensicherung liegt und dafür nicht-hoheitliche Instrumente angewendet werden.

4.4.2 Hoheitlich/nicht-hoheitlich, staatlich/nichtstaatlich

Unter dem Begriff „hoheitlich“ wird sämtliches rechtmäßiges Handeln gefasst, das den Trägern öffentlicher Gewalt vorbehalten ist und dem sich der Betroffene unterordnen muss. Zu den hoheitlichen Instrumenten gehören Gesetze, Verwaltungsakte und gerichtliche Entscheidungen. Auch die ordnungsrechtlichen Instrumente (Ge- und Verbote, Genehmigungen, Grenzwertsetzungen, Standards) und verbindlichen Planungsinstrumente (Raumordnungspläne, Bebauungspläne etc.) zählen zu den hoheitlichen Instrumenten. Die nicht-hoheitlichen Instrumente dagegen zeichnen sich dadurch aus, dass die Betroffenen diese freiwillig akzeptieren bzw. aktive Partner bei deren Vereinbarung und Umsetzung sind. Es handelt sich also um kooperative Instrumente wie z. B. Verträge, informelle Vereinbarungen oder Selbstverpflichtungen. Im Bereich der nicht-hoheitlichen Flächensicherung geht es in aller Regel um eigentumsrechtliche Instrumente, also um vertragliche

Regelungen der Übertragung von Eigentums- oder Nutzungsrechten und deren Verankerung durch grundbuchliche Eintragungen.

Als „staatlich“ wird sämtliches Handeln der Träger öffentlicher Gewalt aufgefasst, auch wenn dieses nicht-hoheitlich ist. Es kommt somit auf das handelnde Subjekt an, nicht die Art des Handelns. Zu den staatlichen Einrichtungen zählen im Rahmen dieser Arbeit alle Regierungsorgane, Parlamente, Verwaltungen und Gerichte, auch die auf sub-nationaler Ebene (Kommunen, Kreise, Regionen etc.). Als nichtstaatlich werden alle Akteure bezeichnet, die nicht unter die zuvor gegebene Definition fallen. Nichtstaatliche Akteure können nur nicht-hoheitliche Instrumente anwenden, staatliche Akteure sowohl hoheitliche als auch nicht-hoheitliche.

4.4.3 Flächensicherung

Unter Flächensicherung verstehe ich sämtliche Vorgehensweisen, die auf den Schutz von Einzelflächen abzielen, also einen Ausschnitt der terrestrischen Erdoberfläche. Als Schutzgüter werden die mit einer bestimmten Fläche verbundenen Böden und Gewässer, die dort vorkommenden Arten, Lebensgemeinschaften und Lebensräume sowie die ästhetische Dimension der Fläche verstanden. In Bezug auf den Naturschutz handelt es sich bei der Flächensicherung um Aktivitäten, die den Schutz naturschutzfachlich wertvoller Grundstücke und Gebiete zum Ziel haben. In der Regel sind dies Freiräume, also nicht bebaute Flächen, die aufgrund ihrer Naturnähe, in ihrer Funktion als Lebensräume für schützenswerte Arten oder wegen ihres ästhetischen Werts vor Beeinträchtigungen geschützt werden sollen. In der in dieser Arbeit verwendeten englischsprachigen Literatur werden für diese Flächen häufig die Begriffe *open space* („Freiraum“) oder einfach *land* verwendet. Demensprechend ist der Begriff Flächensicherung gleichbedeutend mit dem englischen *land conservation* oder *open space conservation*. Flächensicherung als Handlung wird im Englischen zumeist als *saving land* bezeichnet.[174]

4.4.4 Verwendung englischer Vokabeln und Zitierweise

Viele in dieser Arbeit verwendete Begriffe und Zitate entstammen der englischsprachigen Literatur. Die meisten englischen Begriffe (Organisationsnamen, Gebietsbezeichnungen, Fachbegriffe etc.)

174 Saving Land lautet z.B. der Titel der Mitglieder-Zeitschrift der Land Trust Alliance, siehe http://www.landtrustalliance.org/about/saving-land (01.06.2017).

setze ich kursiv, um ihren Originalcharakter zu verdeutlichen, auch wenn mancher Begriff dem deutschsprachigen Leser bereits vertraut sein mag. Gleiches gilt für Zitate und Titel von Publikationen, die ebenfalls kursiv stehen. Die Namen von zitierten Autoren in KAPITÄLCHEN. Kernaussagen und zentrale Begriffe, bei denen es mir auf eine Erläuterung des Inhalts auf Deutsch ankommt, sind von mir übersetzt. Prinzipiell gehe ich aber davon aus, dass am Thema dieser Arbeit interessierte Leser*Innen englische Texte verstehen.

Für einige zentrale Begriffe dieser Arbeit gibt es leider keine gute Übersetzung ins Deutsche. Vor allem der Begriff „Land Trust“ hat keine deutsche Entsprechung, so dass ich es bevorzuge, in dieser Arbeit durchweg den englischen Begriff zu verwenden.[175]

4.4.5 Conservation easement

Für den Begriff *conservation easement* schlage ich den deutschen Begriff „Schutzdienstbarkeit“ vor, als Abkürzung für „beschränkte persönliche Dienstbarkeit zum Flächenschutz“. Dieser Begriff ist noch nicht anderweitig belegt, so dass seine Anwendung für das in der US-amerikanischen Flächensicherung weit verbreitete Instrument (siehe Kapitel 10.7) möglich und sinnvoll erscheint.

[175] “Flächentreuhänder” käme ihm vielleicht noch am nächsten, klingt aber sperrig.

5 Einführung zum historischen Abschnitt der Arbeit

In den USA gibt es heute rund 1.700 Land Trusts. Zusammen haben sie fast 5 Mio. zahlende Mitglieder, beschäftigen über 12.000 hauptamtliche Mitarbeiter und werden von rund 347.000 Ehrenamtlichen unterstützt.[176] Land Trusts auf lokaler, regionaler, Bundessstaaten- und nationaler Ebene verwalten mittlerweile ein Vermögen von über 4 Mrd. US-Dollar, zusätzlich zu dem Wert der Grundstücke und Landnutzungsrechte in ihrem Eigentum.[177] Die US-amerikanische Land Trust-Bewegung ist damit eine der mitgliederstärksten und finanzkräftigsten Umweltbewegungen weltweit. In dieser Hinsicht haben die Land Trusts mittlerweile auch andere US-amerikanische Naturschutzorganisationen, die sich nicht primär der Flächensicherung widmen, bei weitem überflügelt.

In historischer Perspektive ist die Dominanz der Land Trusts im US-amerikanischen nichtstaatlichen Naturschutz jedoch ein relativ junges Phänomen. Die Bewegung hat sich erst in den letzten Jahrzehnten zu ihrer heutigen Größe entwickelt. Die Anzahl der Land Trusts in den USA ist bis etwa 2005 exponentiell gewachsen. Die Hälfte aller Land Trusts ist jünger als 25 Jahre, knapp ein Drittel jünger als 15 Jahre (Stand 2016, Diagramm 1 zeigt das Wachstum bis 2005). Für diese Wachstumsdynamik in den letzten 35 Jahren gibt es eine Reihe von Gründen. Nur aufgrund einer Kombination günstiger Rahmenbedingungen konnte die Land Trust-Bewegung gedeihen. Die Wurzeln dieser weltweit einmaligen Umstände sind in der politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen Geschichte der USA und ihrer Wechselwirkung mit den naturräumlichen Begebenheiten in Nordamerika zu suchen.

[176] LAND TRUST ALLIANCE 2011, 8.
[177] Wovon jedoch rund 2,4 Mrd. $ auf den größten Land Trust, *The Nature Conservancy*, entfallen, LAND TRUST Alliance 2011, 11; THE NATURE CONSERVANCY 2011 *2011 Annual Report, 43.*

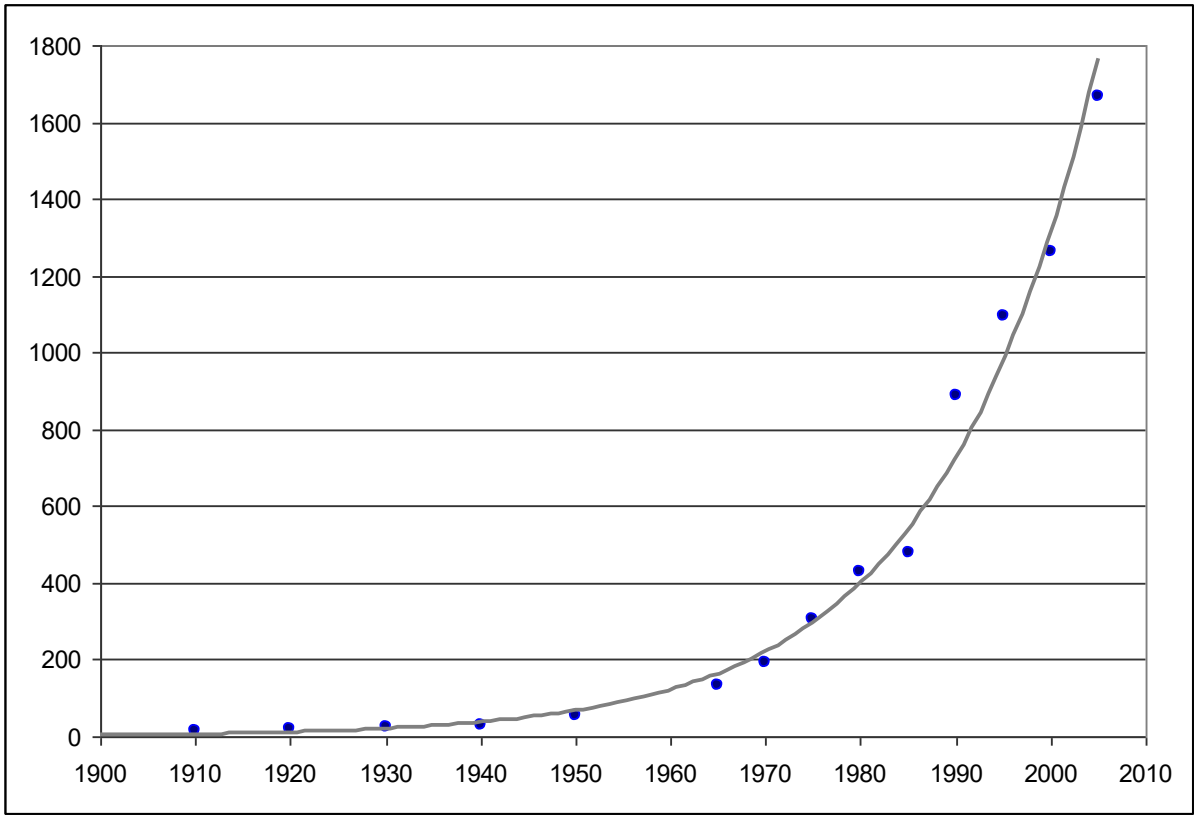

Diagramm 1 Anzahl der Land Trusts in den USA 1900-2005, mit Trendlinie; Quellen: LAND TRUST ALLIANCE 2005, BREWER 2003

Land Trusts sind keine neuartigen Akteure im US-amerikanischen Naturschutz. Der erste Land Trust entstand schon 1891, etwa zur gleichen Zeit, als in den USA die ersten Naturschutzverbände gegründet wurden und der staatliche Ressourcenschutz mit der Gründung des *US Forest Service (USFS)* institutionalisiert wurde. Dennoch spielten Land Trusts bis zum letzten Drittel des 20. Jahrhunderts eine untergeordnete Rolle im US-amerikanischen Naturschutz. Außerdem ist die Land Trust-Bewegung – in diesem Umfang – ein auf die USA beschränktes Phänomen. In keinem anderen Land gibt es eine ähnlich große Anzahl nichtstaatlicher Organisationen, die Land in Eigeninitiative sichern. Welche Rahmenbedingungen führten zu dem rasanten Wachstum der Bewegung in den letzten Jahrzehnten? Welchen Beitrag hat die Bewegung durch ihr Handeln selbst zu ihrem Erfolg geleistet? Dazu schweigt die vorliegende Literatur weitgehend. Diese Forschungslücke soll im weiteren Verlauf dieser Arbeit geschlossen werden, in dem im historischen Abschnitt detailliert auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eingegangen wird, die die Gründung der ersten Land Trusts ermöglichten, ihr Wachstum begünstigten und die Entstehung der Land Trust-Bewegung zur Folge hatten.

Die Entstehung von Land Trusts und die Entfaltung der Bewegung wurden sowohl durch äußere Umstände bedingt als auch durch das eigene Wirken der Land Trusts begünstigt. Es bietet sich daher an, zwischen exogenen und endogenen Faktoren für die Entstehung von Land Trusts und der Land Trust-Bewegung zu unterscheiden. In diesem Sinne gliedern sich auch die historischen Kapitel im weiteren Verlauf. Die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen sowie die staatliche Flächensicherung einer Epoche beschreiben die exogenen Faktoren, während in den Abschnitten zu den Flächensicherungsaktivitäten der Land Trusts Bezug auf das Spezifische ihrer Arbeitsweise etc. genommen wird und so die endogenen Faktoren der Bewegung dargestellt werden. Vorweg können jedoch einige Erklärungsansätze kursorisch vorgestellt werden, um die vorgenommene Trennung von exogenen und endogenen Faktoren zu verdeutlichen.

5.1 Exogene Faktoren für die Entstehung von Land Trusts

Ohne dass sich ein Autor bislang aus übergeordneter Perspektive die Frage nach den Erfolgsfaktoren der Land Trust-Bewegung gestellt hat, wird verschiedentlich die Steuergesetzgebung ab 1980 als treibender Faktor für das Wachstum von Schutzdienstbarkeiten – dem wichtigsten Flächensicherungsinstrument der Bewegung – genannt.[178] Andere Autoren bringen das Aufkommen der US-amerikanischen Umweltbewegung nach 1970, zu der auch die Land Trust-Bewegung zu zählen ist, mit dem urbanen Siedlungswachstum und dem Anstieg der Ressourceninanspruchnahme in Verbindung:

> *In addition to nudging a few old-line conservation organizations in new directions, the open space issue inspired the kind of grassroot activism that became the heart of the environmental movement after 1970. In the 1950s and 1960s, Americans formed countless organizations to preserve patches of green in fast-growing cities and suburbs. [...] In some cases, neighbors formed nonprofit organizations to acquire parcels of undeveloped land. Though the groups typically had staid names, their members often approached their task with a kind of militancy. ‚A suburban open space does not have to be glamorous or unique to be worth saving,' argued a member of the Sudbury Valley Trustees, a Massachusetts open-space organization established in the 1950s. ‚Any unspoiled natural area in any suburb is threatened today and will be spoiled tomorrow unless someone starts fighting for it right now.'*[179]

[178] SMALLS 2000 *An Obscure Tax Code Provision Takes Private Land Conservation into the Twenty-First Century.*
[179] ROME 2001 *The Bulldozer in the Countryside*, 146-147.

Dieses und weitere Beispiele für gesellschaftliche Rahmenbedingungen verweisen auf die exogenen Faktoren, unter denen sich die Land Trust-Bewegung konstituieren konnte und die ihre Entwicklung begünstigt haben. Einige dieser Faktoren, wie die starke Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement und das ausgeprägte Stiftungswesen, sind in der Literatur als US-amerikanische Besonderheit identifiziert, ihre Rolle für die Land Trust-Bewegung aber noch nicht gewürdigt worden.[180] Andere exogene Faktoren, wie die im Vergleich zu Europa reichhaltige Verfügbarkeit von Land, sind in der US-amerikanischen Literatur noch nicht in Beziehung zur nicht-hoheitlichen Flächensicherung gebracht worden.[181] Dies ist angesichts der augenfälligen Unterschiede zwischen den USA und Europa verwunderlich. Die Besiedlungsgeschichte der USA ist geprägt von einem scheinbar grenzenlosen Angebot an Land. Auch heute noch gibt es große Reserven an unerschlossenen Grundstücken, die sich teilweise auf ganze Landstriche erstrecken. Entsprechend diesem Überangebot ist Land in den USA bis heute eine vergleichsweise billige Ressource. Die private Flächensicherung kann in den USA demnach bis heute mit vergleichsweise geringem finanziellem Aufwand agieren. Die Annahme, dass Grundstückspreise Einfluss auf das Ausmaß nicht-hoheitlicher Flächensicherung haben, wird gestützt durch einen Vergleich des durchschnittlich gesicherten Flächenumfangs pro Land Trust in den einzelnen Bundesstaaten der USA. Diagramm 2 zeigt, dass vor allem in den peripheren Bundesstaaten Wyoming, New Mexico und Montana mit ihren niedrigen Grundstückswerten die gesicherte Fläche pro Land Trust am größten ist.

[180] FRIEDMAN und MCGARVIE.
[181] Vielleicht bedarf es dafür einer externen Perspektive.

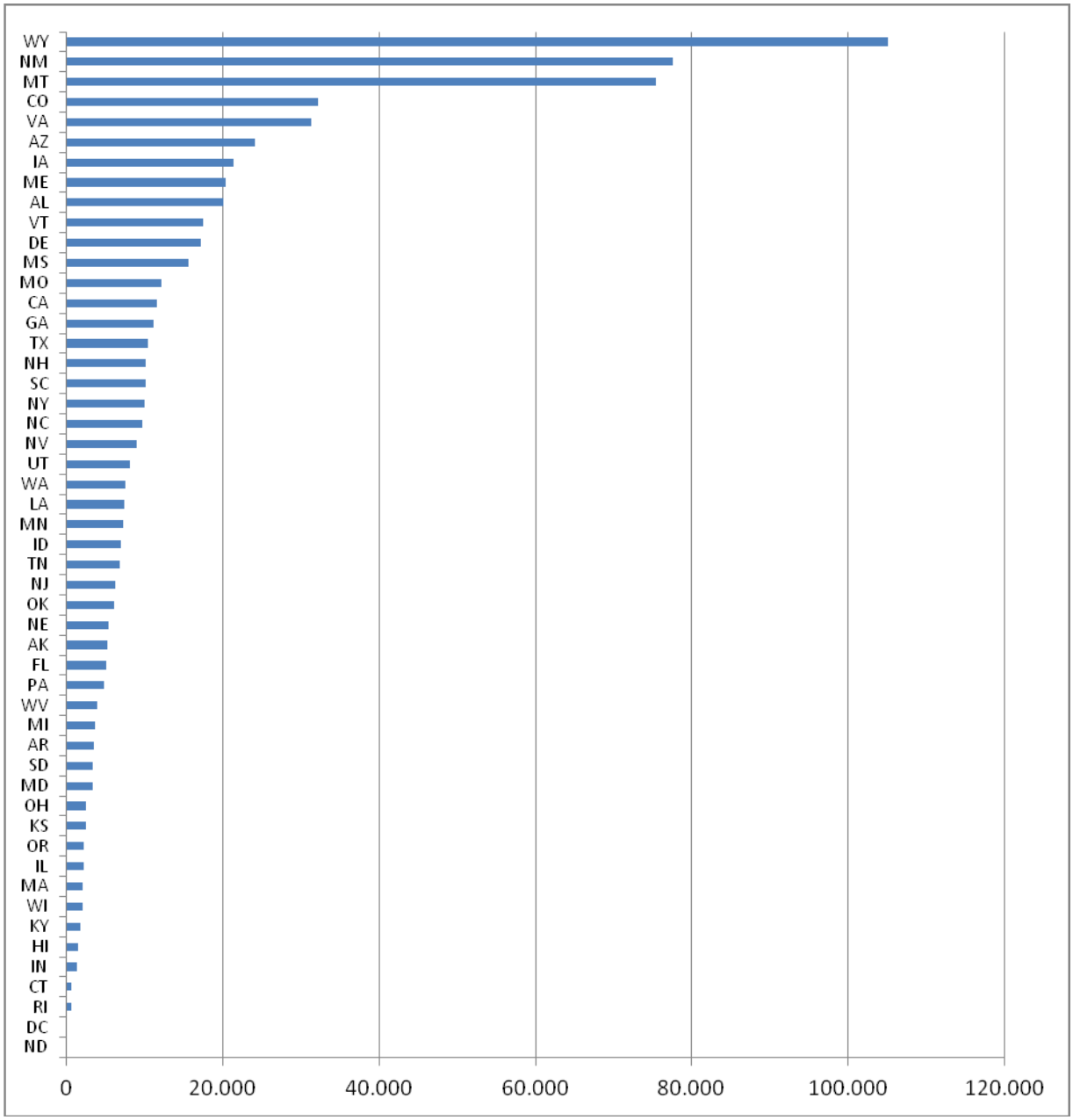

Diagramm 2 USA: Bis 2010 pro Land Trust durchschnittlich gesicherte Fläche in Hektar in den Bundesstaaten (ohne bundesweit tätige Land Trusts), Quelle: Land Trust Alliance 2011 2010 National Land Trust Census Report

Die größere Flächenverfügbarkeit ermöglicht es auch, Nutzungskonflikte einfacher zu lösen, da für die verschiedenen Nutzungsinteressen ausreichend Fläche vorhanden ist. In den USA (ohne Alaska und Hawaii) liegt der Anteil versiegelter Fläche an der Gesamtfläche des Landes bei rund 1,38 % (Deutschland etwa 6,5%).[182] Anstelle eines „entweder oder“ kann in vielen

[182] STATISTISCHES BUNDESAMT 2013 *Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung.*

Flächennutzungskonflikten in den USA daher ein „sowohl als auch“ treten. Diese US-amerikanischen Besonderheiten gilt es bei der Beschäftigung mit der Land Trust-Bewegung im Auge zu behalten, insbesondere bei der Frage nach der Übertragbarkeit des Flächensicherungsansatzes etwa nach Deutschland oder andere Regionen der Welt.

5.2 Endogene Faktoren bei der Entstehung von Land Trusts

Den exogenen Faktoren für den Erfolg der Flächensicherung stehen endogene Faktoren gegenüber. Sie beziehen sich auf die Merkmale der Bewegung selbst und ihre Reaktion auf das Umfeld, in dem sie sich entwickelt hat. BREWER (2003) listet einige dieser Eigenschaften auf:

- *[L]and trusts use love of the land, not anger at its despoliation, as their principal motivating force. This is an important reason for the low burnout rate.*
- *Also, land trusts work in the green sector of conservation rather than the brown. That is, they protect beauty in the form of natural areas and open space, rather than fighting ugliness in the form of pollution and other types of environmental degradation.*
- *Land trust projects are place-based, connected to a piece of the Earth rather than being abstract or abstruse, like the destruction of the ozone layer, for example. If we set up a new preserve, we can hike to it, bird it, hug the trees, and wade in the water.*
- *The people of the land trust movement are taking direct action. They're not depending on a town council or a state fish and game department or the U.S. Congress to agree with them.*
- *Land trust deals are non-confrontational. They are voluntary. Land trusts work with willing owners to help protect their land. There is also no loser in the battle - there is no battle.*
- *Most land trusts are local. They aren't trying to save the tropical rain forests. They hope the tropical rain forests will be saved, of course, but what they are working hard at is saving land at home, perhaps within biking distance of where their members live.*
- *Land trust accomplishments are permanent. At the end of the cooperative process, the land is saved and stays saved in perpetuity, rather than awaiting the whims of the next batch of politicians or bureaucrats.*[183]

Inwiefern diese und weitere Merkmale – hier zum Teil sicher idealisierend genannt – der Land Trust-Bewegung für ihren Erfolg verantwortlich sind, lässt BREWER jedoch offen. So gibt es bislang keinen Versuch, die exogenen und endogenen Faktoren für den Erfolg der Land Trust-Bewegung aus einer

[183] BREWER 2003, 11-12 (eigene Gliederung).

weiter gefassten Perspektive zu identifizieren. Um hier Abhilfe zu schaffen, versuche ich, die wichtigsten Voraussetzungen für die Entstehung der Land Trust-Bewegung in der Reihenfolge ihres zeitlichen Auftretens nachzuzeichnen. Allerdings ist diese Form der Gliederung nicht vollständig durchzuhalten, da relevante Rahmenbedingungen sich teilweise gleichzeitig entwickelten oder erst in ihrer Summe wirksam wurden. Für jede Epoche gehe ich zunächst jeweils auf die für unser Thema wichtigsten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Zeit ein. Daraufhin skizziere ich die staatliche Flächensicherung in der Epoche, um mit der Darstellung der nicht-hoheitlichen Flächensicherung durch Land Trusts das Kapitel abzuschließen.

6 (Vor)Geschichte der Land Trust-Bewegung 1776-1900

Konstituierungsphase des US-amerikanischen Naturschutzes, Beginn der Flächensicherung für Naturschutzzwecke, Gründung des ersten Land Trusts

Die Vorgeschichte der Land Trust-Bewegung reicht (mindestens) zurück in die Gründungszeit der USA. Schon hier wurden Bedingungen geschaffen, die ein Entstehen der Bewegung erst ermöglichten. Der historische Abschnitt dieser Arbeit beginnt deshalb mit der Gründung der USA: 1776 erklärten die dreizehn britischen Kolonien in Nordamerika ihre Unabhängigkeit vom Vereinigten Königreich. Der darauf folgende Unabhängigkeitskrieg endete 1783 mit dem Frieden von Paris, in dem Großbritannien die Unabhängigkeit der 13 Kolonien als Vereinigte Staaten von Amerika anerkannte. Eine der ersten Aufgaben des neuen Staatenbundes war es, die Besitzansprüche an den westlich der 13 Gründungsstaaten gelegenen Territorien zu regeln. Überlappende Eigentumsansprüche zwischen den Staaten und daraus resultierende Spannungen im Staatenbund wurden gelöst, indem der Bund als vorübergehender Grundeigentümer dieser Territorien bestimmt wurde. Die sogenannten *state cessions*, die Abtretung von Besitzansprüchen der Staaten an den Bund, wurden die Blaupause für den Umgang mit Grundeigentum in der folgenden territorialen Erweiterung der USA: Erworbenes Neuland wurde zunächst vom Bund verwaltet, anschließend in neue Bundesstaaten aufgeteilt und dann in den bestehenden Bund eingegliedert. Dadurch ergab sich ein geographisches Ungleichgewicht in Bezug auf das Grundeigentum des Bundes. Im Osten der USA war ein Großteil des Landes im Eigentum der Bundesstaaten oder in Privateigentum. Im Westen der USA dagegen war der Bund bei weitem der wichtigste Grundeigentümer.

6.1 Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Die territoriale Expansion der USA nach Westen und Süden begann Ende des 18. Jahrhunderts. Ab Mitte des 19. wurde sie unter dem Begriff *manifest destiny* zur Doktrin.[184] Mittels Annexionen und Ankäufen gelangte der Bund in den Besitz großer Landflächen, die *public domain*.[185] Der mit dem Flächenankauf verbundene Warencharakter von Land bildete ein wesentliches Merkmal des neuen

[184] MORIARTY 2005 *Manifest destiny: A primary source history of America's territorial expansion in the 19th century.*

[185] Die wichtigsten Ankäufe waren der *Louisiana Purchase* 1803 und der Kauf von Alaska 1867. Insgesamt kauften die USA 1,8 Mrd. acres (7.285.000 km²). Das entspricht 75% der Staatsfläche der USA, GORTE und BALDWIN 1999 *Federal Land Ownership*; DOMBECK et al. 2003 *From Conquest to Conservation – Our Public Lands Legacy*, 11.

Staates, womit er sich grundsätzlich von allen Staaten Europas unterschied. Um ihr Territorium möglichst schnell wirtschaftlich produktiv zu machen, setzten die USA Anreize zur Binnenkolonialisierung. Der Bund stellte Ingenieure und Soldaten, die das neue Land vermaßen und gegebenenfalls die an- und aufsässige lokale Bevölkerung militärisch bekämpften, um anschließend das Land parzellenweise zu versteigern oder an Siedler zu Niedrigstpreisen zu verkaufen. Einzige Voraussetzung für den Landkauf durch Siedler war, das Grundstück urbar zu machen und 5 Jahre darauf zu leben.[186] Um die Agrarproduzenten im Westen an die Märkte des Ostens anzuschließen, förderten die USA den Bau von überregionalen Straßen, Kanälen und Eisenbahnstrecken, indem die Baugesellschaften Grundstücke entlang neu gebauter Verkehrslinien geschenkt bekamen. Zuständig für die Vermessung, Verwaltung und Veräußerung des Landes war das 1812 eingerichtete *General Land Office* (*GLO*). Seit dessen Gründung hat der Bund etwa 1,1 Mrd. der 1,8 Mrd. acres in seinem Eigentum wieder veräußert. Dennoch ist bis heute das Bundesgrundeigentum auf den Westen der USA konzentriert.[187]

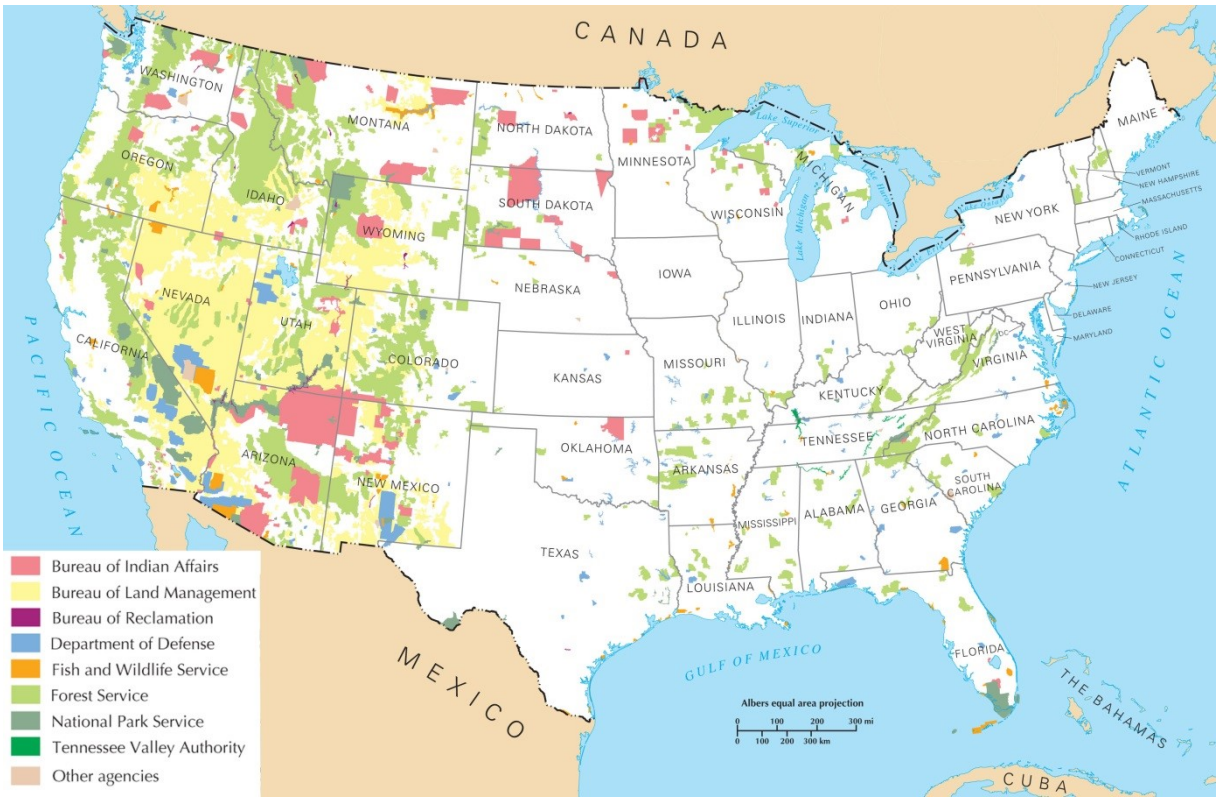

Abbildung 1 USA (ohne Alaska u. Hawaii), Flächeneigentum des Bundes Quelle: NATIONAL ATLAS OF THE UNITED STATES 2010, courtesy of the U.S. Geological Survey

[186] WHITE 1993 *„It's your misfortune and none of my own": A New History of the American West*, 137ff.
[187] GORTE und BALDWIN 1999, 2.

In der Entwicklung der US-amerikanischen Besiedlungsgeschichte liegen die Wurzeln zweier bis heute dominanter kultureller Traditionslinien, die wichtig sind für das Verständnis der Rolle der Flächensicherung im US-amerikanischen Naturschutz: *wilderness* und *frontier.*

6.1.1 Wilderness und Frontier

Das zeitliche Ost-West-Gefälle bei der Besiedlung prägte maßgeblich die nationale Identitätsfindung. Die fortwährende Aneignung von Neuland bildete den wesentlichen Entwicklungsimpuls der USA im 19. Jahrhundert. Jeder konnte sein Glück im Westen versuchen und dadurch der politischen Ungerechtigkeit und dem sozialen Elend im post-feudalen Europa bzw. in den Industriezentren an der US-amerikanischen Ostküste entgehen. Die Landnahme durch Kleinbauern entsprach dem republikanischen Ideal einer agrarischen Gesellschaft von freien, weil wirtschaftlich unabhängigen Landeigentümern.[188] Wer jedoch im Westen bestehen wollte, musste auf dem Weg dorthin notfalls auch alleine in der Natur überleben können. Die Fähigkeit zur Selbstbehauptung in der Wildnis jenseits der Ökumene wurde so zum Merkmal US-amerikanischer Identität stilisiert.[189] Der *pioneer* war ein US-amerikanischer Prototyp. Dabei betonte der Kontrast der weitgehend kultivierten und zivilisierten Metropolenregion zwischen Boston und Washington D.C. zu den Landstrichen westlich des Mississippi die Besonderheit der „Grenzerfahrungen", die die nach Westen vorrückenden Siedler an der *American Frontier* machten. Die Auseinandersetzung mit der „unberührten" Natur – definiert als landschaftlicher Zustand vor der Ankunft weißer Siedler[190] – prägte das Selbstbild der Amerikaner als individualistisches, innovatives, obrigkeitsskeptisches, demokratisches und freies Volk.[191] Außerdem konnten sich die USA – anders als die meisten europäischen Nationalstaaten – zur Festigung ihrer nationalen Identität nur auf wenige historische Wahrzeichen (zumeist Schlachtfelder der diversen Unabhängigkeits- und Indianerkriege sowie später des Bürgerkriegs) berufen. Das Minderwertigkeitsgefühl, das die Anerkennung der kulturgeschichtlichen Überlegenheit Europas auslöste, kompensierten US-amerikanische Nationalisten durch den Verweis auf die Einzigartigkeit der Natur in der Neuen Welt.[192] Zwar wies auch Europa schöne Landschaften und eine mannigfaltige

[188] GORDON 2001 *Eigentum und republikanische Bürgerschaft („citizenship") in den USA (18.-20. Jahrhundert).*
[189] Das *US War Department* veröffentlichte Mitte des 19. Jhds. ein Handbuch mit praktischen (Überlebens)Tipps für den erfolgreichen Treck nach Westen, MARCY 1859 *The Prairie Traveller – A Handbook for Overland Expeditions.*
[190] Der Einfluss, den die amerikanischen Ureinwohner vor der Ankunft der Europäer auf die amerikanische Landschaft ausübt haben, spielte in der *wilderness*-Debatte lange Zeit keine Rolle, CRONON 1983 *Changes in the Land*.
[191] WORSTER 1993 *The Wealth of Nature.*
[192] NASH 1967.

Tier- und Pflanzenwelt auf. Das Alleinstellungsmerkmal, das die US-amerikanische Natur von der europäischen unterschied, war jedoch ihre Wildheit. In Europa mochte es noch einzelne unkultivierte Flecken geben, in Amerika war es ein ganzer Kontinent. Auf die Naturschätze des Westens richtete sich der Nationalstolz. Die US-amerikanische Wildnis wurde so zu einem Ort nationaler Selbstvergewisserung und spiritueller Erlebnismöglichkeiten. Zwar verkam das Bild der *American Frontier* gegen Ende des 19. Jahrhunderts bereits zum Klischee. Groschenromane und Cowboy-Shows präsentierten den Wilden Westen als einen Ort der Freiheit, des Abenteuers und der Männlichkeit. Dessen ungeachtet wurde die Bedeutung der Wildniserfahrung für die US-amerikanische Identität bereits Ende des 19. Jahrhunderts auch in Intellektuellenkreisen hervorgehoben. Als wichtigster zeitgenössischer Beitrag dazu gilt der Essay *The Significance of the Frontier in American History*, den der Historiker FREDERICK JACKSON TURNER 1893 veröffentlichte. Ohne Grenzerfahrungen – so TURNER – würden Amerikaner nicht ihre typischen (positiven) Charakterzüge entwickeln können. Die *frontier thesis* ist zwar in der jüngeren Geschichtsforschung aus verschiedenen Gründen kritisiert worden.[193] Für das Verständnis des *frontier*-Begriffs ist es jedoch nicht wichtig, ob TURNERS These über die konstitutive Funktion der *frontier* für die US-amerikanische Identität richtig oder falsch war. Entscheidend ist die positive Resonanz, die sie in Amerika um die Jahrhundertwende erhielt. Aus ihr ergab sich die politische Forderung, repräsentative Naturmonumente auch nach dem Abschluss der Binnenkolonisierung durch die Sicherung entsprechender Landschaften für nachfolgende Generationen zu erhalten. So wurde die US-amerikanische Wildnis schon früh zu einem unverzichtbaren Bestandteil des nationalen Gründungsmythos. An die Stelle von Baudenkmälern als Symbole nationaler Identität setzten die USA Naturmonumente.[194] Bis heute ist der Wildnisschutz das bestimmende Thema im US-amerikanischen Naturschutz.[195] Ende des 19. Jahrhunderts wurden die US-amerikanischen Naturwunder wichtige Anlaufpunkte der aufkommenden Tourismuswirtschaft. Unter dem Slogan *See America First!* warben die transkontinentalen Eisenbahngesellschaften um die Jahrhundertwende für einen Besuch des US-amerikanischen Westens anstelle von Europareisen.[196] Der Wildnisschutz um die Jahrhundertwende hatte damit ironischerweise seine wachsende Popularität den Erscheinungen der Industrialisierung und Urbanisierung zu verdanken, die führende Wildnisverfechter kritisierten: die Erschließung der Natur in den Nationalparks als Erlebniswelt für gestresste Stadtmenschen, die Zugänglichkeit abgelegener Gebiete durch ein dichter werdendes

[193] NICHOLS 1986 (Hrsg.) *American Frontier and Western Issues: A Historiographical Review.*
[194] RUNTE 1997.
[195] Die Auseinandersetzung um den Wildnisbegriff prägt die naturschutztheoretische und -historische Debatte in den USA bis heute, NASH 1967; CALLICOTT und NELSON 1998 *The Great New Wilderness Debate*; NELSON und CALLICOTT 2008 *The Wilderness Debate Rages On*.
[196] SHAFFER 2001 *See America First: Tourism and National Identity, 1880-1940.*

Verkehrsnetz und die Einbettung von Naturmonumenten in ein besucherfreundliches Dienstleistungsangebot der Tourismusindustrie.[197]

6.1.2 Die besondere Stellung des privaten Grundeigentums

Die US-amerikanische Besiedlungsgeschichte hatte einen starken Einfluss auf die gesellschaftliche Stellung von privatem Grundeigentum. In der philosophischen Tradition John Lockes und in bewusster Abkehr von den Feudalstrukturen Europas entstand in den USA eine Rechtsauffassung zum Grundeigentum, die die selbstbestimmte Aneignung von Grund und Boden betonte und Hierarchieverhältnisse im Sinne des europäischen Lehnswesen ablehnte. Die Grundstücksnutzung durch den Eigentümer stand als Rechtfertigungsgrund seines Eigentumsanspruchs im Mittelpunkt, bzw. war – wie bei der Urbarmachungsklausel des *General Land Office* – Vorbedingung für die Eigentumsübertragung. Andererseits hatte der Eigentümer weitgehende Verfügungsfreiheit über sein Grundstück. Solange die Grundstücksnachbarn nicht gestört oder geschädigt wurden, war die Nutzung von Grundeigentum prinzipiell alleinige Angelegenheit des Eigentümers.[198] Regulative Eingriffe in Eigentumsrechte von Seiten des Staates fanden aus dieser Perspektive traditionell wenig Akzeptanz. Zusätzlich förderte die Privatisierung der *public domain* den Warencharakter von Grundeigentum. Die Möglichkeit privatisierte Grundstücke weiter zu verkaufen führte zu Immobilienspekulationen im großen Stil.[199] Dies nutzte vor allem das aufstrebende Unternehmertum, dessen gesellschaftliche Macht im Zuge der Industrialisierung stark zunahm. Vor allem Kapitalgesellschaften (*corporations*) gewannen im 19. Jahrhundert an politischem Einfluss und partiell sogar an regionaler oder lokaler Autonomie[200], u.a. über die Erweiterung ihres Grundbesitzes. Eisenbahngesellschaften wie z.B. die *Union Pacific Railroad*, aber auch Forstwirtschafts- und Bergbaubetriebe wurden die größten privaten Grundeigentümer in den USA. Dies führte zu einem

[197] SUTTER 2002 *Driven Wild: How the fight against automobiles launched the modern wilderness movement.*
[198] Dieses Rechtsverständnis folgt dem Prinzip *sic utere tuo ut alienum non laedas* ("Nutze dein Eigentum so, dass du andere nicht schädigst."), FREYFOGLE 2009.
[199] WHITE 1993, 141.
[200] Zu Beginn des 19. Jahrhunderts bedurfte es in den USA zur Gründung einer Kapitalgesellschaft noch eines Rechtsaktes (*charter*). Solche *chartered corporations* hatten eine im Gesetz definierte Zweckbindung und eine von vornherein begrenzte Lebenszeit und standen unter enger politischer Kontrolle. Im Laufe des 19. Jahrhunderts wuchs die rechtliche Unabhängigkeit der Kapitalgesellschaften. Die Vorbedingung der Gründung durch einen Rechtsakt wurde aufgegeben, auch mussten Zweck und Lebenszeit nicht mehr a priori festgeschrieben werden. Dadurch wurden die Entstehung von *corporations* und ihr wirtschaftliches Handeln sehr erleichtert. Ende des 19. Jahrhunderts erhielten *corporations* den Rechtstatus juristischer Personen und das Privileg theoretisch unbegrenzter Lebensdauer, HURST 1970 *The Legitimacy of the Business Corportation in the Law of the United States 1780-1970*.

erweiterten Eigentumsbegriff: Eigentumsrechte an Land bezogen sich nicht mehr nur auf den physischen Gegenstand. Stattdessen wurde der Marktwert der damit verbundenen Nutzungsrechte betont. Grundeigentum spaltete sich in unabhängig voneinander besitzbare Nutzungs-, Fruchtziehungs-, Verfügungs-, Verwaltungs- und Veräußerungsrechte auf. (Die zu einem Grundstück gehörenden einzelnen und voneinander trennbaren Rechte werden in den Rechtswissenschaften mit dem Bild eines losen Bündels von Zweigen umschrieben, dem *bundle of sticks*[201]). Die Verbindung zwischen dem Eigentum an einem Grundstück und der Kontrolle über seine Nutzung lockerte sich darüber hinaus, v.a. durch die Trennung der Teileigentümer eines Unternehmens (Aktienbesitzer) von dessen Verwaltung (Manager).

Die Privatisierung des öffentlichen Grundeigentums in den neuen Territorien erfolgte jedoch nicht vollständig. Das Prinzip der parzellierten Landveräußerung durch Urbarmachung funktionierte nur auf für den Ackerbau geeigneten Böden. Nur dort waren die 160 acres (ca. 65 ha) einer Parzelle ausreichend für die Ernährung einer Siedlerfamilie. In weiten Bereichen des Westens war Ackerbau dagegen aufgrund der klimatischen Bedingungen nicht möglich. Das Land konnte nur für die Forstwirtschaft oder als Weideland genutzt werden. Zwar wurden für diese Regionen die zu veräußernden Parzellen sukzessive vergrößert, um die Privatisierung attraktiver zu machen. Doch auch diese Strategie war nur bedingt erfolgreich. Für die Wanderviehhaltung war Grundeigentum nicht zwingend erforderlich. Viehherden konnten genauso gut auf Weideland gehalten werden, das in Bundeseigentum blieb. Häufig war es für Rancher sogar finanziell sinnvoller, Weideland zu pachten als es zu kaufen. Auch Waldflächen wurden eher zögernd privatisiert. Mangels effektiver staatlicher Kontrollen im Westen konnten Privatpersonen und Unternehmen im bundeseigenen Wald lange Zeit unkontrolliert Bäume einschlagen. Zudem war so viel Wald vorhanden, dass sich eine forstwirtschaftliche Pflege nicht lohnte. Stattdessen war es lukrativer, Flächen per Kahlschlag komplett abzuräumen und weiter zu ziehen. Deshalb blieb der Bund im Westen weiterhin Eigentümer großer Gebiete, vor allem von Wald und Weideland. Hier konnten landschaftlich wertvolle Gebiete später vergleichsweise einfach per Rechtsakt geschützt werden. An der dichter besiedelten Ostküste dagegen war im 19. Jahrhundert bereits ein Großteil des Landes in privatem Eigentum, was die Handlungsmöglichkeiten des Staates in der Flächensicherung stark einschränkte.[202] Die ersten Schutzgebietsausweisungen fanden deshalb im Westen der USA statt. Dort nahmen die lokalen Siedler die Versuche staatlicher Nutzungskontrolle – auch wenn sie nur

[201] FREYFOGLE 2003, 19.
[202] DOMBECK et al. 2003, 16.

öffentliches Grundeigentum betrafen – als Fremdbestimmung und Bedrohung der individuellen Freiheit durch Bürokraten und Politiker der Ostküste wahr.[203]

6.2 Von der Gründung der USA bis zum frühen 20. Jahrhundert: Erste staatliche Flächensicherungen

Noch während die USA ihr Territorium durch die Westexpansion vermehrten, begann der Bund entgegen seiner ursprünglich zugedachten Rolle als Interimsgrundeigentümer, einzelne Flächen von der Privatisierung auszuschließen. Diese frühen staatlichen Flächensicherungen hatten keinen Naturschutzbezug. Trotzdem sollen sie hier erwähnt werden, um den hohen Rechtfertigungsdruck zu verdeutlichen, unter dem der Bund stand, wenn er Flächen im öffentlichen Eigentum belassen bzw. Land für öffentliche Zwecke erwerben wollte. Die Verfassung der USA sieht dauerhaftes Grundeigentum durch den Bund nur vor, wenn nationale Interessen es rechtfertigen. Ein ausdrücklich genannter Sonderfall ist die *enclave clause*. Diese besagt, dass die Hauptstadt der USA unter föderaler Kontrolle zu stehen hat. Im Laufe des US-amerikanischen Unabhängigkeitskrieges (1775-1783) verdeutlichten wiederholte Angriffe auf den damaligen Sitz der Bundesregierung in Philadelphia, die teilweise sogar vom Gouverneur von Pennsylvania geduldet wurden, dass die Regierungsfähigkeit des Landes nur garantiert werden konnte, wenn die Sicherheit und Autonomie des Regierungssitzes dauerhaft durch eine föderale Territorialverwaltung der Hauptstadt gewährleistet würde. 1790 erklärte der Kongress deshalb mit dem *Residence Act* ein Gebiet von 100 Quadratmeilen entlang des *Potomac River* zur zukünftigen Hauptstadt der USA. Dort entstand, angrenzend an die Bundesstaaten Maryland und Virginia, Washington D.C. als territoriale Enklave im dauerhaften Bundeseigentum.[204]

Auch der zweite Grund für einen dauerhaften Verbleib von Grundeigentum beim Bund war ein militärischer. Ende des 18. Jahrhunderts spielte die Kriegsfähigkeit der Marine eine wichtige Rolle. Die am besten geeignete Baumart für den Schiffsbau, die Virginia-Eiche, kam Ende des 18. Jahrhundert nur noch in wenigen Waldgebieten vor. Um die verbleibenden Reserven an gutem

[203] FREYFOGLE 2003, 19.

[204] Grundstücke im neuen Regierungsbezirk, die bereits in privatem Eigentum waren, wurden dem Bund größtenteils gratis überlassen. Im Gegenzug durften die privaten Grundeigentümer kleine Parzellen im Bezirk behalten. Der Wert dieser Grundstücke stieg durch den Bau des Regierungssitzes so stark, dass die privaten Grundeigentümer auch noch nach der Verringerung ihrer Eigentumsfläche von der Einrichtung des Regierungsbezirks profitierten, FAIRFAX et al. 2005, 25.

Bauholz für das Militär zu sichern, kaufte der Bund die betreffenden Wälder in South Carolina und Georgia privaten Eigentümern ab.[205] Mit der Aufnahme von Louisiana, Mississippi, Alabama und Florida in den Staatenbund fielen weitere Vorkommen der begehrten Baumart der *public domain* zu und wurden von der Privatisierung ausgeschlossen. Die Bedeutung von Wäldern als Holzreserve für den Schiffsbau verlor mit der Einführung von Stahlschiffen in den 1860er Jahren allerdings stark an Bedeutung. Die meisten Waldgebiete, die zu diesem Zweck durch das Militär verwaltet worden waren, wurden nach Ende des Bürgerkriegs dem *General Land Office* zur Privatisierung übertragen. Nur wenige sind heute noch als Waldschutzgebiete (aus Naturschutzgründen) erhalten.

Die ersten Flächensicherungen aus Gründen des Umweltschutzes fanden Ende des 19. Jahrhunderts statt. Für diese frühen Ansätze gab es drei Motive:

- der Waldschutz als Gewässerschutz und zur Waldbrandverhütung,
- der ethisch-ästhetisch motivierte Schutz von Wildnis sowie
- der Schutz jagdbarer Tierarten, einschließlich des Vogelschutzes.

6.2.1 Waldschutz

Seit den 1870er Jahren hatte die Bundesregierung Anstrengungen unternommen, die landwirtschaftlichen Bedingungen im Mittleren Westen durch Bewässerungsprojekte zu verbessern und so die stockende Besiedlung des ländlichen Raums (und die Privatisierung der Bundesflächen) neu zu beleben. Gleichzeitig erlangte die Schiffbarkeit der größeren Flüsse Bedeutung für den ansteigenden überregionalen Warentransport. Wasserbauliche Themen bestimmten daher die frühe Umweltrezeption in den USA. Die politische Diskussion über die landwirtschaftliche Wasserversorgung mündete 1902 im *Reclamation Act*, der vorsah, einen Teil der Erlöse aus dem Verkauf von Bundesgrundstücken in den Bau von Staudämmen zu investieren, um so die Wasserversorgung im Westen der USA zu verbessern.[206] Für die Flächensicherung aus Naturschutzsicht spielte jedoch ein anderer Aspekt eine große Rolle: 1864 hatte der US-Diplomat GEORGE PERKINS MARSH in seinem Buch *Man and Nature* auf den Zusammenhang von Entwaldung, Bodenerosion und Wüstenbildung hingewiesen. Er berief sich dabei auf seine Beobachtungen im Mittelmeerraum, die er während seiner Auslandsaufenthalte als Botschafter in der Türkei, in

[205] SNELL 1983 *A history of the Naval Live Oak Reservation Program, 1794-1880: A forgotten chapter in the history of American conservation*, 160ff.
[206] Als zuständige Behörde für die Staudammbauvorhaben wurde der *Reclamation Service* gegründet, ANDREWS 2006 *Managing the Environment, Managing Ourselves: A History of American Environmental Policy*, 141.

Griechenland und in Italien gemacht hatte. Seine Erkenntnisse über die Rolle von Wäldern als Wasserspeicher und über ihre Funktion bei der Hangsicherung fanden starken Widerhall bei US-amerikanischen Wasserbauingenieuren. Sie begannen sich mit dem Schutz von Wäldern in den Einzugsgebieten der Flüsse im Westen der USA und der Wirkung auf die Wasserversorgung auseinanderzusetzen. Der Historiker SAMUEL P. HAYS (1959), der den gemeinsamen Ursprung von Gewässerschutz und Waldschutz in den USA untersucht hat, fasst zusammen:

> *Western irrigators pioneered in the theory that watershed vegetation directly affected their water supply. Forests, they argued, absorbed rainfall, retarded stream run-off, and increased the level of ground water; forest retarded snow melting in the early months of the year, reduced spring floods, and saved water for summer use when supplies ran low; forests retarded soil erosion and silting in irrigation ditches and reservoirs.*[207]

Dementsprechend waren es anfangs vor allem lokale Wasserbaubehörden und Wasserversorgungsunternehmen im Westen, die sich für die Sicherung von Wäldern in Flusseinzugsgebieten einsetzten. Aber auch im Nordosten der USA fand MARSHS Aufruf zum Waldschutz zunehmend Anhänger.[208] Hier war im 19. Jahrhundert bereits ein großer Teil der ursprünglich vorhandenen Wälder im Kahlschlagverfahren abgeholzt worden. Die sich auf den abgeräumten Flächen entwickelnde Sekundärvegetation war nicht in der Lage, den Boden bei starken Niederschlägen festzuhalten. Außerdem entzündete sich die Strauchdecke leicht und stellte so als Ausgangspunkt von Waldbränden eine Gefahr für angrenzende Wälder und nahegelegene Häuser dar. In Reaktion auf diese Entwicklung machten sich Unternehmer in New York Ende des 19. Jahrhunderts zunehmend Sorgen über die Entwaldung im Einzugsgebiet des Hudson River. Vor allem fürchteten sie eine mögliche Versandung des Hudson und des Erie-Kanals, der wichtigsten Schifffahrtswege nach New York. Sie setzen sich deshalb bei der Staats- und Bundesregierung für den Schutz der verbleibenden Wälder im Flusseinzugsgebiet ein. Ab 1883 wurden in Reaktion auf ihren politischen Druck die Wälder der *Adirondack Mountains* als staatliches Waldschutzgebiet (*Forest Reserve*) gesichert.[209] Der *Forest Reserve Act* von 1891 sicherte den dauerhaften Verbleib von Wäldern im öffentlichen Eigentum auch auf Bundesebene ab.[210] Von 1893 bis 1916 wiesen die

[207] HAYS 1959, 23.
[208] STEEN 2004, 8.
[209] FAIRFAX et al. 2005, 48; NASH 1967, 119ff.
[210] STEEN 2004, 26ff.

Präsidenten Grover Cleveland, William McKinley, Theodore Roosevelt, William Howard Taft und Woodrow Wilson 710.000 km² an Bundesforsten aus.[211]

Für die Betreuung der Waldfläche im Bundeseigentum entstand zum Ende des 19. Jahrhunderts innerhalb des *General Land Office* (*GLO*) eine Forstverwaltung, die 1905 als *US Forest Service (USFS)* aus dem *GLO* ausgegliedert und als eigenständige Behörde etabliert wurde. Der erste Leiter der Behörde, Gifford Pinchot, hatte in Deutschland bei Dietrich Brandis, dem seinerzeit weltweit berühmtesten Forstwissenschaftler sowie in Frankreich Forstwissenschaften studiert und so die in Europa bereits praktizierten Grundlagen der nachhaltigen Forstwirtschaft kennengelernt. Zurück in den USA prägte er den Begriff *conservation* für die wissenschaftlich fundierte, nachhaltige und möglichst effiziente Nutzung natürlicher Ressourcen und setzte sich dafür ein, das Konzept auf die Wälder im Bundeseigentum anzuwenden. Unter seiner Leitung entstanden zunächst im Westen der USA großflächige Bundesforste (*national forests*). Mit dem *Weeks Act* von 1911 autorisierte der Kongress den Bund, Waldflächen im Einzugsgebiet schiffbarer Flüsse aufzukaufen und stellte die dafür nötigen Mittel zur Verfügung. Der *Weeks Act* bildete somit die erste legislative Grundlage, um auch in den östlichen Staaten der USA, wo das Flächeneigentum schon weitgehend privatisiert war, Bundesforste einzurichten.[212]

6.2.2 Wildnisschutz

Parallel zu den Entwicklungen im Waldschutz erlangte der Schutz ursprünglicher Wildnis nationale Bedeutung. Der wahrscheinlich einflussreichste Verfechter des Wildnisschutzes um die Jahrhundertwende war John Muir.[213] Als Sohn schottischer Calvinisten war er durch seine Erziehung stark religiös geprägt. Nach einem Arbeitsunfall, der ihn vorübergehend erblinden ließ, wendete er sich auf der Suche nach Gotteserfahrungen der Natur zu. In seiner Betonung der spirituellen Bedeutung von Wildnis folgte Muir anderen US-amerikanischen Transzendentalisten des 19. Jahrhunderts wie Henry David Thoreau und Ralph Waldo Emerson.[214] Muir unternahm ausgedehnte

[211] MACKINTOSH 2005, 14.
[212] Später wurde die Befugnis des Bundes zum Flächenkauf sukzessive ausgeweitet, indem auch andere nationale Interessen als die Funktionstüchtigkeit überregionaler Schifffahrtswege als Begründung geltend gemacht wurden.
[213] FOX 1981.
[214] FOX 1981, 82.

Wanderungen und berichtete darüber in Büchern und Zeitschriftenartikeln.[215] Insbesondere das Yosemite Tal in der Sierra Nevada in Kalifornien faszinierte ihn.[216] Als Muir das Tal 1868 das erste Mal betrat, war es bereits ein beliebtes Ausflugsziel und wichtiges Nationalsymbol – vor allem wegen seiner imposanten Felslandschaft und seines noch weitgehend ursprünglichen Charakters. Der Historiker ALFRED RUNTE (1990) beschreibt die Bedeutung des Gebiets mit folgenden Worten:

> *The more […] descriptions appeared in the popular press, the more Americans realized what Yosemite, symbolically, might mean to their culture. Among the few natural wonders renowned throughout the East, the most visited, Niagara Falls, had already been lost to private ownership and the attendant commercial ills. Once trees and wildflowers had framed the Niagara River; by 1850 hotels, shops, stables, signboards, tourist traps, and other eyesores all competed for public attention. In dramatic contrast Yosemite was fresh, mysterious, inspiring, and, above all, unrivalled throughout the world. […] Europe itself could claim nothing of comparable grandeur, either natural or human made. In that vein Samuel Bowles, editor and publisher of the Springfield Republican, asked his readers to imagine how 'The Three Brothers', 'Cathedral Rocks', and 'The Cathedral Spires' each replicated 'the great impressiveness, the beauty and the fantastic form of the Gothic architecture. From their shape and colour alike', he concluded, straining his analogy to the limit, 'it is easy to imagine, in looking upon them, that you are under the ruins of an old Gothic cathedral, to which those of Cologne and Milan are but baby-houses'*
>
> *In Yosemite Valley, America came closer to ending its long and frustrating search for a distinctive national identity. Accordingly, describing the valley in combination with the giant sequoias proved doubly irresistible. […] [T]he giant sequoias further compensate[d] the United States for lacking a national history that sparked interest overseas.*[217]

Aufgrund seiner landschaftlichen Schönheit hatte der Bund das Yosemite Tal 1864 an Kalifornien unter der Bedingung abgetreten, dass das Herz des Tals als s*tate park* geschützt würde.[218] Muir, der zwischen 1868 und 1888 mehrere Jahre im Yosemite Tal lebte und dort botanische und geologische

[215] Über seine erste Wanderung, von Indiana zum Golf von Mexiko, schrieb MUIR 1916 das Buch „*A Thousand-mile Walk to the Gulf*".
[216] MUIR 1894 *The Mountains of Calilfornia.*
[217] RUNTE 1990, 15.
[218] Hilfreich bei der Entscheidung des *Senate Committee on Public Lands* und des *General Land Office*, das Land an Kalifornien abzutreten, war ein kürzlich zuvor von Kaliforniens Senator erstellter Bericht, der das Tal als wirtschaftlich praktisch wertlos darstellte, RUNTE 1990, 30.

Studien betrieb, bemerkte während seiner wiederholten Aufenthalte, dass Kalifornien keinerlei Anstrengungen unternahm, um den Zustrom an Holzfällern und Schäfern in das Tal zu reglementieren. Er begann, sich bei prominenten Gästen des Parks (u.a. Ralph Waldo Emerson und Theodore Roosevelt) dafür einzusetzen, dass dieser wieder unter föderale Kontrolle gestellt würde. Um seinem Ziel Nachdruck zu verleihen, gründete er zusammen mit Robert Underwood Johnson, dem einflussreichen Herausgeber des *Century Magazine*, 1892 den *Sierra Club* – die erste Naturschutzorganisation der USA. Schließlich hatte die Lobbyarbeit des *Sierra Club* Erfolg: Das Yosemite-Tal wurde, nachdem es 1900 als räumlich erweiterter Nationalpark ausgewiesen worden war, 1906 an den Bund zurück übertragen.[219]

Der erste Nationalpark weltweit war jedoch der *Yellowstone National Park* in Wyoming. Das Gebiet entlang des Yellowstone River hatte zwischen 1850 und 1870 wegen seiner reizvollen Landschaft und der vielen geothermischen Quellen das Aufsehen diverser wissenschaftlicher Exkursionen erregt (*Cook-Folsom-Peterson-Expedition, Washburn-Langford-Doane-Expedition, Hayden Geological Survey*). Diese beschrieben das Gebiet als landschaftlich überwältigend, schätzten es aber aufgrund seines Klimas und seiner Geologie als wirtschaftlich wertlos ein und maßen ihm allenfalls touristische Bedeutung zu. Mit Blick auf die kommerzielle Verunstaltung der Niagara-Fälle sprachen sich mehrere Exkursionsleiter, insb. Ferdinand Hayden, dafür aus, das Gebiet nicht zur Privatisierung freizugeben, sondern stattdessen als Symbol nationaler Größe und zum Nutzen der Allgemeinheit im Bundeseigentum zu belassen.[220] Einer der stärksten Unterstützer dieses Anliegens war die *Northern Pacific Railroad Company*, die sich vehement für die Gründung eines *Yellowstone National Park* einsetzte. Sie erhoffte sich von der offiziellen Anerkennung der Besonderheit des Gebietes dessen Aufwertung als Sehenswürdigkeit und damit eine bessere Auslastung ihrer nahe gelegenen Bahnstrecken.[221] So verabschiedete nach erfolgreicher Lobbyarbeit 1872 der Kongress das Gesetz zur Einrichtung des *Yellowstone National Park,* unterschrieben vom Präsidenten Ulysses S. Grant. Im Gründungsakt heißt es:

> *[T]he tract of land in the Territories of Montana and Wyoming […] is hereby reserved and withdrawn from settlement, occupancy, or sale under the laws of the United States, and dedicated and set apart as a public park or pleasuring ground for the benefit and enjoyment*

[219] RUNTE 1997.
[220] MERRILL 2003 *Yellowstone and the Great West: Journals, Letters, and Images from the 1871 Hayden Expedition.*
[221] In der Tat baute die *Northern Pacific Railroad Company* nach der Unterschutzstellung des Gebiets eine Reihe von Hotels entlang der im Park gelegenen Bahnstrecke, SEARS 1989 *Sacred Places: American tourist attractions in the nineteenth century*, 156ff.

> *of the people; and all persons who shall locate, or settle upon, or occupy the same or any part thereof, except as hereinafter provided, shall be considered trespassers and removed there from.*

6.2.3 Habitatschutz

Nationalparks wurden jedoch nicht nur aufgrund ihrer landschaftlichen Schönheit geschützt, sondern dienten auch als Rückzugsgebiete für diverse Großwildarten.[222] Viele der frühen US-amerikanischen Naturschützer waren Jäger, wie z.B. George Bird Grinnell, Gründer der *Audubon Society* und Frederick Russell Burnham, Gründer der *Save-the-Redwoods League*. Sie fanden mit ihrem Anliegen, die Bestände jagdbarer Arten dauerhaft zu erhalten, Unterstützung bei Theodore Roosevelt, dem Präsidenten der USA von 1901 bis 1909. Roosevelt war ebenfalls ein leidenschaftlicher Jäger.[223] Er hatte bei mehreren Exkursionen in den Westen der USA den Rückgang emblematischer Tierarten wie Bison, Elch, Grizzlybär und Puma selbst erlebt. 1887 gründete er deshalb zusammen mit etwa 100 anderen Großwildjägern, die über die Bestandsrückgänge der jagdbaren Arten besorgt waren, den *Boone and Crockett Club*. Aufnahmekriterium für den Club war, dass man drei Großwildarten Nordamerikas in einer „ethisch fairen Jagd“[224] erlegt hatte. Der Club setzte sich für die Verbreitung ethischer Standards in der Jagd und die Einrichtung von Tierschongebieten ein.[225] Bis zur Jahrhundertwende wurde Jagdwild lediglich in den wenigen bereits existierenden Nationalparks geschont.[226] Da die Parks unzureichend überwacht wurden, bereitete dort die Wilderei große Probleme. Bis zur Gründung des *National Park Service (NPS)* 1916 griff man deshalb in mehreren Nationalparks auf das Militär zurück, um diese einzudämmen.

Trotz der allmählichen Verbesserungen bei der Verwaltung der Nationalparks konnte der Rückgang vieler Tierarten nicht aufgehalten werden. Dazu gab es zu wenige Parks, und der Jagddruck

---

[222] SELLARS 1997 *Preserving Nature in the National Parks: A History.*
[223] BRINKLEY 2009.
[224] Als “fair” wurde vom *Boone and Crockett Club* eine Jagd anerkannt, die dem Jäger keinen unlauteren Vorteil gegenüber dem Großwild gab (*Fair chase is the ethical, sportsmanlike, and lawful pursuit and taking of any free-ranging wild, native North American big game animal in a manner that does not give the hunter an improper advantage over such animals*. Siehe www.boone-crockett.org/huntingEthics/ethics_fairchase.asp, 01.04.2015). In der Praxis hieß das unter anderem, dass die Jagd zu Fuß und ohne automatische Waffen stattfand.
[225] FOX 1981, 108.
[226] Neben dem *Yellowstone National Park* und dem *Yosemite National Park* wurden bis 1900 lediglich zwei weitere Nationalparks in den USA ausgewiesen: der *Sequoia National Park* und *Mount Rainier National Park*.

außerhalb der Parks war zu groß. In Reaktion auf diesen Missstand formierten sich bis zur Jahrhundertwende weitere Tierschutzorganisationen (die *American Ornithologists' Union*, diverse Verbände der *Audubon Society* auf Bundesstaatenebene, die *National Audubon Society*, die *American Game Protective Association* und die *Izaak Walton League*), deren primäres Ziel die Regulierung der Jagd war.[227] Obwohl die einzelnen Gruppen unterschiedliche thematische Schwerpunkte setzten, gelang es ihnen durch gemeinsame Lobbyarbeit, dass die Bundesstaaten sukzessive Jagdgesetze erließen. Die aus Artenschutzsicht wichtigsten Abschnitte dieser Gesetze betrafen die Einführung von Schonzeiten und die Festlegung von Tageshöchstmengen für Jagdstrecken.

Der früheste Fall einer Unterschutzstellung von bundeseigenem Land ausschließlich für den Tierschutz ereignete sich 1868, als Präsident Ulysses S. Grant die *Pribilof Islands* in Alaska zum Schutzgebiet für den Nördlichen Seebär (*Callorhinus ursinus*) ernannte. Die entlegene Inselgruppe beherbergte bis zu diesem Zeitpunkt die größte Kolonie der kommerziell wertvollen Robbenart. 1867 hatten die USA Russland die Territorialrechte an Alaska und den umgebenden Inseln, inklusive der *Pribilof Islands*, abgekauft. Nachfolgend entbrannte ein Streit zwischen Russland, Großbritannien (als Vertreter des *Dominion of Canada*) und den USA über die Jagdrechte an den Robben, die auf den Inseln zwar ihre Jungen zur Welt brachten, ansonsten aber auch in angrenzenden Gewässern der Beringsee anzutreffen waren. 1870 wurden die Jagdrechte auf den Inseln durch den US-amerikanischen Kongress exklusiv an die *Alaska Commercial Company* unter der Auflage einer maximalen Jahresjagdstrecke verpachtet. Eine territoriale Einigung über die Jagdrechte in der Beringsee um die Inseln herum gelang jedoch erst 1893, eine übergreifende internationale Regelung zur Jagd des Nördlichen Seebärs dann 1911 mit der Ratifizierung der *North Pacific Fur Seal Convention*.

Im Falle der Schutzbemühungen der *Pribilof Islands* war die Bundesregierung vorrangig aus finanziellen Gründen daran interessiert, die Robbenjagd unter ihre Kontrolle zu bringen und so zu organisieren, dass der Fortbestand der Population dauerhaft gesichert war. Aus ähnlichen Motiven, nämlich dem Schutz der in dem Gebiet ökonomisch wichtigen Ressourcen Holz und Fisch, ernannte Präsident Benjamin Harrison 1881 die *Afognak Island* in Alaska zum Forst- und Fischkulturschutzgebiet (*Forest and Fish Culture Reserve*). Außerhalb von Alaska erfolgte aus Artenschutzgründen bis Ende des 19. Jahrhunderts keine Flächensicherung. Erst mit der Präsidentschaft von Theodore Roosevelt änderte sich dies. Roosevelt nutzte das Instrument der Exekutivverfügung, um Flächen im Bundeseigentum von der Privatisierung auszunehmen und zu

[227] Fox 1981, 148-181.

Schutzgebieten zu erklären. Zum ersten Mal machte er 1903 von dieser Möglichkeit Gebrauch, indem er die *Pelican Island* in Florida als Vogelschutzgebiet (*federal bird reservation*) auswies. Dies war gleichzeitig die erste Flächensicherung in den USA, die ausschließlich für den Vogelschutz stattfand. Am Ende seiner zweiten Amtszeit 1909 hatte Roosevelt 51 Vogelschutzgebiete, vier Großwildschutzgebiete (*game refuges*), 18 *national monuments*, fünf Nationalparks und mehr als 40 Mio. Hektar Wald als *national forest* unter Schutz gestellt.[228]

Obwohl einige der Tierschutzorganisationen entschiedene Gegner jeder Form von Jagd waren, ging es der Mehrheit (und auch Roosevelt) vor allem um die dauerhafte Nutzbarkeit des Wilds. Hinter den frühen Tierschutzinitiativen stand auch die Waffenindustrie, die an einem gesicherten Absatz ihrer Erzeugnisse durch die Jägerschaft interessiert war und die sich deshalb um den Erhalt von ausreichend Jagdwild sorgte. Firmen wie Winchester, Remington und Du Pont unterstützen daher die Arbeit der Naturschützer mit hohen Beträgen.[229] Parallel zu Pinchots *conservation*-Ansatz im staatlichen Waldschutz ging es also auch im US-amerikanischen Artenschutz um das richtige Maß der Nutzung natürlicher Ressourcen. Zur Ermittlung der optimalen „Nutzungsintensität" von Vögeln, Säugetieren und Fischen brauchte man einheitliche Bestandsaufnahmen der wichtigsten Tierarten auf Bundesebene. Nur so konnten artspezifische Managementvorschläge erstellt werden. Für diese Aufgabe entstanden im US-Landwirtschaftsministerium 1871 die *Commission on Fish and Fisheries* und 1885 die *Division of Economic Ornithology and Mammology* (ab 1896 umbenannt in *Bureau of Biological Survey - BBS*). Das *BBS* war auch für die Verwaltung der ab 1903 eingerichteten Tierschongebiete zuständig (unter dem Titel *wildlife refuges* wurden die Vogelschutz- und Großwildschongebiete subsummiert). 1940 wurden die *Commission of Fish and Fisheries* und das *BBS* im *US Fish and Wildlife Service (USFWS)* vereint.

Sowohl im Waldschutz als auch im Arten- und Wildnisschutz zeigt sich somit ein wichtiges Merkmal der frühen US-amerikanischen Flächensicherung aus Naturschutzgründen: Die unter Schutz gestellten Flächen wurden zumeist nicht von jeglicher Nutzung ausgeschlossen, sondern blieben im Gegenteil den Nutzern (Besuchern, Jägern, Förstern etc.) zugänglich. Es wurde lediglich (und das in manchen Fällen auch nur auf dem Papier) dafür gesorgt, dass das betroffene Gebiet nicht dauerhaft besiedelt wurde. Selbst in Wildnisgebieten waren zeitweilige Gäste willkommen, solange sie keine wesentlichen Spuren hinterließen. Das *leave no trace*-Prinzip ist bis heute fester Bestandteil der US-

[228] BRINKLEY 2009, 762.
[229] FOX 1981, 165.

amerikanischen Wanderkultur.[230] In Nationalparks sollen Besucher durch ihren Aufenthalt in der Wildnis dieselben Erfahrungen machen können, wie sie auch die ersten Siedler bei ihrer Selbstbehauptung in der Wildnis machten. Tierschutzgebiete dienen bis heute auch der Jagd. Von Anfang an war die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der Natur also ein bestimmendes Thema im US-amerikanischen Naturschutz.

6.2.4 Conservation vs. Preservation

Obwohl die Nutzbarkeit der Natur für alle Zweige des frühen US-amerikanischen Naturschutzes eine Rolle spielte, manifestierten sich in den hier dargestellten frühen Flächensicherungen von Wald-, Tierschutz- und Wildnisgebieten zwei grundsätzlich verschiedene Begründungsansätze, die den US-amerikanischen Naturschutzethik-Diskurs bis heute prägen: Auf der einen Seite steht der utilitaristisch begründete und wissenschaftlich optimierte Ressourcenschutz der Progressivisten, der während Theodore Roosevelts Präsidentschaft einen ersten Höhepunkt erlebte. Pinchots Forderung nach Nachhaltigkeit in der Forstwirtschaft war ökonomisch begründet: Das Maß der Holzentnahme sollte der Regenerationsfähigkeit des Waldes anpasst werden, um auf Dauer den höchsten Ertrag zu sichern. Außerdem ging es Pinchot darum, die forstliche Nutzung mit anderen Nutzungen (Bergbau, Beweidung, etc.) abzuwägen. Argumentiert wurde dabei rein utilitaristisch: Durch die möglichst effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen sollte das Land im Bundeseigentum dem „langfristig größtmöglichen Wohl einer größtmöglichen Anzahl von Menschen“ dienen.[231] Muirs ethische Begründung des Wildnisschutzes dagegen folgte ausdrücklich außerökonomischen Interessen: Natur spendet Sinn und ist der Ort spiritueller Erfahrungen. Wildnis hatte für Muir geradezu sakralen Charakter und war deshalb vor jeglicher menschlicher Veränderung zu bewahren.[232] Muir benutzte

[230] TURNER 2008 *From Woodcraft to „Leave no Trace“ – Wilderness, Consumerism, and Environmentalism in the Thwentieth-Century America*.

[231] In seinem (bezeichnenderweise *The Use Book* betitelten) Handbuch für den *National Forest Service* schreibt PINCHOT 1906:

The continued prosperity of the agricultural, lumbering, mining, and live-stock interests is directly dependent upon a permanent and accessible supply of water, wood, and forage, as well as upon the present and future use of these resources under businesslike regulations, enforced with promptness, effectiveness, and common sense. In the management of each reserve local questions will be decided upon local grounds; the dominant industry will be considered first, but with as little restriction to minor industries as may be possible; [...] and where conflicting interests must be reconciled the question will always be decided by the standpoint of the greatest good of the greatest number in the long run. (PINCHOT 1906, 17)

Der Ansatz fußt auf der utilitaristischen Maxime des englischen Philosophen Jeremy Bentham, wurde von PINCHOT jedoch – wie von einem Forstwirt zu erwarten – um den Aspekt der Langfristigkeit ergänzt.

[232] WORSTER 1993, 184ff.

für seinen Naturschutzansatz den Begriff *preservation*, um sich vom *conservation*-Ansatz Pinchots explizit abzugrenzen.

Dieser Richtungsstreit im US-amerikanischen Naturschutz erreichte 1910 seinen Höhepunkt mit der Kontroverse um einen geplanten Staudammbau im *Hetch Hetchy Valley* im *Yosemite Park*.[233] Der Damm sollte gebaut werden, um die Wasserversorgung von San Francisco zu verbessern. Der Streit um den *O'Shaughnessy Dam* (nach dem leitenden Wasserbauingenieur benannt) war die erste landesweite Auseinandersetzung um den richtigen Umgang mit natürlichen Ressourcen und die Bewirtschaftung von Nationalparks. Pinchot und Muir nahmen in der Kontroverse gegensätzliche Positionen ein, die stellvertretend für die Diskussion in der Öffentlichkeit und im US-amerikanischen Kongress waren. Pinchot befürwortete den Bau des Dammes. Für ihn wog der Vorteil einer verlässlichen, preisgünstigen Wasserversorgung für die Einwohner San Franciscos den Verlust des Tales auf, zumal dieses in einem unzugänglichen Winkel des Parks lag und daher nur von wenigen Besuchern frequentiert wurde. Er sah in der Anlage eines Stausees sogar eine touristische Aufwertung des Parks, da dieser neue Nutzungsformen ermöglichte. Muir dagegen lehnte den Damm vehement ab. Für ihn war das Vorhaben eine Sünde, die durch nichts zu rechtfertigen war. In seinem Buch über den *Yosemite National Park* schrieb er 1911:

> *These temple destroyers, devotees of ravaging commercialism, seem to have a perfect contempt for Nature, and instead of lifting their eyes to the God of the mountains, lift them to the Almighty Dollar. Dam Hetch Hetchy! As well dam for water tanks the people's cathedrals and churches, for no holier temple has been consecrated by the heart of man.*[234]

Schließlich setzten sich die Staudammbefürworter durch. Der Staudammbau wurde 1913 vom Kongress genehmigt und 1923 fertiggestellt. Das Staubecken dient bis heute der Wasserversorgung von San Francisco. Die Kontroverse um seine Existenz ist jedoch nie vollständig verstummt. Bis heute setzen sich Naturschutzgruppen wie der *Sierra Club* und *Restore Hetch Hetchy* für einen Rückbau des Staudamms ein.

[233] MANETTA 2002 *John Muir, Gifford Pinchot, and the Battle for Hetch Hetchy*, The Ithaca College History Journal, online unter http://www.ithaca.edu/history/journal/papers/sp02muirpinchothetchy.html (15.06.2013)
[234] Zit. in FOX 1981, 144.

6.2.5 Die soziale Dimension des frühen US-amerikanischen Naturschutzes

Obwohl Muir die Natur pantheistisch mit Gott gleichsetzte und ihr so einen vom menschlichen Nutzen unabhängigen Eigenwert zusprach[235], hatte seine Betonung der spirituellen Erlebnismöglichkeiten in der Wildnis ebenfalls instrumentellen Charakter: Natur existierte für Muir, um vom Menschen erlebt zu werden. Hier äußert sich eine elitäre Einstellung gegenüber anderen Nutzungsmöglichkeiten von Natur, die für den frühen Naturschutz insgesamt typisch war. FOX (1981) schreibt dazu:

> *By its nature the amateur tradition [in nature conservation] drew support from people with a little extra time and money. Amateur conservation work paid no bills, actually submitted its own bills in expenses and volunteered hours. Accordingly, it typically appealed to a certain economic class. Most of the early pioneers - Muir, [George Bird] Grinnell, [Robert Underwood] Johnson, [Charles S.] Sargent, the Sierra and Appalachian Mountain clubs, the women behind the state Audubon groups, [Theodore Roosevelt] and the Boone and Crockett men, [William T.] Hornaday, [Frederick Russell] Burnham and the American Game Protective Association - held positions in society of relative privilege, if not great wealth in most cases. [...] In the early 1900s, a privileged status usually implied an Anglo-Saxon Protestant background and limited enthusiasm for the aspirations of other, poorer, economic groups. Thus from the beginning conservation was accused of elitism and racism, often by business interests that themselves displayed little sympathy for the poor. But the charges had, and continued to have, enough substance to complicate the politics of conservation down to the present day.*[236]

Diese soziale Unausgewogenheit – zu Gunsten städtischer Eliten, zu Lasten ärmerer Schichten, der Landbevölkerung und der Ureinwohner Amerikas[237] – haftete dem Naturschutz in der Spielart von Muir an. Aber auch der wissenschaftlich-utilitaristische Ansatz von Pinchot bedeutete häufig eher Rücksichtnahme auf große Forst- oder Bergbauunternehmen als basisdemokratische Abwägung aller Individualinteressen.[238] Ironischerweise glichen sich *preservationists* und *conservationists* sowohl in ihrer anti-elitären Rhetorik, die sich gegen große Unternehmen und die ungebändigten Kräfte der Industrialisierung wendete, wie auch darin, dass die resultierende Naturschutzpolitik trotzdem

[235] FOX 1981, 80.
[236] FOX 1981, 345.
[237] JACOBY 2001 *Crimes against nature: squatters, poachers, thieves, and the hidden history of American conservation.*
[238] HAYS 1959, 2.

wirtschaftlichen Interessen diente – der Waldschutz den Wasserwirtschafts-, Energie-, Bergbau- und Forstwirtschaftsunternehmen, der Artenschutz den Jägern und der Wildnisschutz der Tourismusindustrie, der Landwirtschaft und der Eisenbahn.[239]

6.3 Die Gründung des ersten Land Trusts

Während in Kalifornien der *Sierra Club* für die Einrichtung des *Yosemite National Park* kämpfte, formierte sich an der Ostküste eine Naturschutzorganisation ganz anderer Art. Wohlhabende und einflussreiche Mitglieder der Oberschicht Bostons schlossen sich zusammen, um eine gemeinnützige Treuhandgesellschaft zu gründen, die in Massachusetts Reste ursprünglicher Natur in ihr Eigentum überführen und so vor Zerstörung bewahren sollte. Der Initiator der Idee war der Landschaftsarchitekt Charles Eliot Jr. Als Sohn des gleichnamigen Präsidenten der Harvard Universität hatte Eliot seine Ausbildung 1883-84 bei dem seinerzeit berühmtesten US-amerikanischen Landschaftsarchitekten, Frederick Law Olmstedt, in Brookline, Massachusetts absolviert und anschließend einen einjährigen Studienaufenthalt in Europa verbracht. Dort hatte er neben der europäischen Gartenkunstgeschichte auch die moderne Grünplanung von Städten wie Paris, London und Hamburg kennengelernt. In England war er Gast von James Bryce, einem britischen Historiker und Politiker, der ehrenamtlich als Sekretär der 1865 gegründeten *Commons Preservation Society* arbeitete. Von ihm erfuhr er aus erster Hand vom Kampf um den Erhalt historischer Kulturlandschaften und Wegerechte in England. [240]

Zurück in den USA setzte sich Eliot für eine bessere Grünausstattung von Boston ein. Dazu gehörte aus seiner Sicht zweierlei: eine angemessene Ausstattung mit urbanen Parks (gemessen in Fläche und

[239] Zum Einfluss der Eisenbahngesellschaften auf die frühe hoheitliche Flächensicherung schreibt SELLARS (1997): *Led by the Northern Pacific, Southern Pacific, and Great Northern railroad companies and influenced by the rising concern for conservation, tourism interests exerted a powerful influence in creating new parks. Like Yellowstone, parks such as Sequoia, Yosemite, Mount Rainier, and Glacier were to a large degree the result of the railroads' political pressure. In addition to the economic potential of tourism in the national parks, other profit-oriented motives arose. For instance, the Northern Pacific promoted the Mount Rainier legislation, which enabled the company to swap its lands in the park for more valuable timberlands elsewhere. And owners of nearby agricultural lands (including railroad companies) urged establishment of Sequoia and Yosemite, in part to protect watersheds through high-country forest conservation, which would benefit their investments in the valleys below. This factor was evidenced in the enabling legislation for each park, which referred to the parks as 'reserved forest lands'.* SELLARS 1997, Kap. 1, o.S.

[240] Bryce wiederum hatte einige Jahre zuvor bei einem Studienaufenthalt in den USA im Hause Eliot gewohnt und kannte Charles Eliot Jr. aus dieser Zeit. Später wurde Bryce britischer Botschafter in den USA, MORGAN 1999 *Introduction*, in ELIOT 1902, S. xxiii (2. Auflage).

Anzahl von Parks pro Einwohner[241]) sowie der Erhalt von Orten ursprünglicher Natur im für Ausflügler erreichbaren Umfeld der Stadt. In einem Artikel der Zeitschrift *Garden and Forest* umriss ELIOT (1890) seine Pläne für eine bessere Grünversorgung von Boston. Im Umfeld der Stadt sollten die „besten Stücke natürlicher Landschaften nahe Boston"[242] gesichert werden, indem eine „Treuhandgesellschaft geschaffen würde, zusammengesetzt aus Bürgern aller Gemeinden Bostons und vom Staat dazu ermächtigt, kleine und gut verteilte Parzellen steuerfrei zu besitzen, gerade so wie öffentliche Bibliotheken Bücher und Kunstmuseen Bilder besitzen – zum Nutzen und zum Genuss der Öffentlichkeit."[243] Wäre solch eine Einrichtung erst einmal etabliert, würden „großzügige Männer und Frauen gewillt sein, einige dieser schönen und ausdrucksstarken Werke der Natur zu kaufen und der Treuhandgesellschaft zu übertragen, so wie andere Kunstwerke kaufen und an Museen spenden"[244]. Mit diesem Vorschlag beschrieb ELIOT zum ersten Mal in der Geschichte des US-amerikanischen Naturschutzes die Aufgabe und Arbeitsweise eines Land Trusts.

Zur Besserung der innerstädtischen Grünversorgung schlug er dagegen im selben Artikel einen anderen Weg vor. Das Problem der mangelhaften Parkfläche lag für ELIOT in dem Umstand begründet, dass Boston politisch eine Vielzahl kleinerer Gemeinden umfasste[245], die alle aus Angst, „Geld zugunsten ihrer Nachbarn auszugeben"[246], davor zurückschreckten, auf ihrem Hoheitsgebiet potentielles Bauland in Parks umzuwidmen. Um dieses Dilemma zu lösen, sollte daher eine gemeindeübergreifende Institution für den Kauf geeigneter Flächen und die Anlage von Parks ins Leben gerufen werden.[247]

Die Vorschläge Eliots fanden unter den „Brahmanen von Boston", wie die reichsten und angesehensten Familien Neuenglands genannt wurden, großen Anklang. Beide Ideen wurden umgesetzt. Schon drei Monate nach der Veröffentlichung von Eliots Artikel gründeten sich die

[241] In diesem Punkt stützte sich Eliot auf Statistiken der Volkszählung von 1880, die Boston eine besonders schlechte Grünausstattung bescheinigten.
[242] *the finest bits of natural scenery near Boston*, ELIOT 1902, 316.
[243] *an incorporated association, composed of citizens of all the Boston towns, and empowered by the State to hold small and well-distributed parcels of land free of taxes, just as the Public Library holds books and the Art Museum pictures – for the use and enjoyment of the public*, ELIOT 1902, 318.
[244] *generous men and women would be ready to buy and give into its keeping some of these fine and strongly characterized works of Nature; just as others buy and give to a museum fine works of art*, ELIOT 1902, 318.
[245] Darin ähnelte Boston anderen, schnell gewachsenen Großstädten der Zeit wie z.B. Berlin.
[246] *the various municipalities which compose this larger Boston continue to be fearful of spending money for the enjoyment of their neighbours,* ELIOT 1902, 316.
[247] ELIOT 1902, 317.

Trustees of the (Public)[248] *Reservations of Massachusetts* (zu Deutsch etwa *Treuhänder der (Öffentlichen) Schutzgebiete von Massachusetts*). Bereits ein Jahr später waren sie per Gesetzesakt als gemeinnützige Organisation anerkannt. Eliots wurde ihr erster Sekretär. 1892 verabschiedete Massachusetts auf Initiative der *Trustees of the Reservations of Massachusetts* (im Folgenden kurz *Trustees*) ein Gesetz zur Bildung einer *Metropolitan Park Commission*. Eliot selbst hatte die Vorlage für den Gesetzestext geschrieben. Die *Metropolitan Park Commission* hatte zur Aufgabe, in Boston gemeindeübergreifend Parks zu planen und zu realisieren. Die Kosten dafür wurden anteilig auf die Gemeinden umgelegt. Eliot wurde zum Landschaftsarchitekt der Kommission ernannt.[249] So entstand weltweit erstmals ein konsistentes überkommunales Grünflächensystem.

Die Idee der nichtstaatlichen Flächensicherung entstand jedoch nicht aus dem Nichts. Vereinigungen zur Förderung öffentlicher Grünanlagen waren in Neuengland – parallel zu ähnlichen Initiativen auf dem europäischen Kontinent, z.B. den Verschönerungsvereinen – bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gegründet worden. Schon um 1830 hatte die *Massachusetts Horticultural Society* Flächen in Eigeninitiative gesichert, um ihre Ziele – die Anlage von Experimentiergärten und Arboreten – umzusetzen. Eines ihrer Grundstücke, der *Mount Auburn Cemetary* am Rande von Boston, erfreute sich bei Ausflüglern großer Beliebtheit und wurde der Prototyp für eine Reihe von *rural cemeteries* entlang der Ostküste.[250] Die *Trustees* unterschieden sich aber von diesen Vorläuferorganisationen, da sie die Flächensicherung zu ihrer alleinigen Aufgabe machten.

Beide Einrichtungen – die *Trustees* und die *Metropolitan Park Commission* – begannen schon bald, erste Grundstücke zu sichern. Die *Trustees* erhielten die ersten Grundstücke als Schenkungen ihrer wohlhabenden Mitglieder und Förderer. Die *Metropolitan Park Commission* kaufte bis 1905 rund 3.750 ha *open space* für das zukünftige Parksystem. Zu diesem Zeitpunkt hatte Boston das beste Verhältnis von Parkfläche pro Einwohner von allen Städten der USA erreicht.[251] Beide Organisationen existieren noch heute. Die *Trustees* haben mittlerweile ihre Satzungsziele von Naturdenkmälern und Erholungslandschaften auf Wildnisgebiete, traditionelle Kulturlandschaften, historische Bauten und Gärten erweitert. Sie haben 27.000 Mitglieder, 150 Vollzeit- und 50 Teilzeitmitarbeiter sowie 400

[248] Das Wort *Public* wurde später aus dem Titel entfernt, um den Eindruck zu vermeiden, die Organisation oder die von ihr verwalteten Flächen seien öffentlich.
[249] Als Eliot eine Partnerschaft mit seinem früheren Arbeitgeber, dem New Yorker Landschaftsarchitekten Frederick Law Olmsted einging, wurde die neue gemeinsame Firma der offizielle landschaftsarchitektonische Berater, BREWER 2003, 19.
[250] REPS 1963 *The Making of Urban America - A History of City Planning in the United States*, 326.
[251] REPS 1963, 330.

saisonale Arbeitskräfte. Die *Trustees* besitzen etwa 100 Grundstücke mit einer Gesamtfläche von rund 10.000 ha, und halten Schutzdienstbarkeiten für weitere 200 Grundstücke.

Blickt man auf die Entstehungsgeschichte der *Trustees* und der *Metropolitan Park Commission*, stellt sich die Frage, warum zwei separate Organisationen gegründet wurden und nicht nur eine. Schließlich entstanden beide auf die Idee desselben Mannes hin, wurden fast gleichzeitig gegründet und operieren bis heute mit ähnlicher Zielsetzung im gleichen Gebiet. Es gibt jedoch einen auffälligen Unterschied: Die für den außerstädtischen Naturschutz relevanten Flächen lagen jenseits der Verwaltungsgrenzen der Bostoner Gemeinden. Obwohl die Sicherung dieser Flächen vornehmlich im Interesse der Bostoner Bevölkerung lag, hätte ein Kauf durch einen Gemeindeverband o.ä. zu administrativen Problemen führen können. Es ist anzunehmen, dass dies auch Eliot erkannte und er deshalb die Gründung einer räumlich flexibleren Organisation anregte.[252] Die Privatisierung der Flächensicherung fungierte hier vermutlich zur Umgehung territorialer Kompetenzfragen.

6.4 Zwischenfazit: Die *Trustees* als prototypischer Land Trust und ihre Eigenschaften als mögliche endogene Faktoren ihres Erfolgs

In Reaktion auf die wachsende Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen durch die Binnenkolonisierung und Industrialisierung im 19. Jahrhundert entwickelten sich in den USA erste Bestrebungen, die Ressourcennutzung zentralstaatlich zu regulieren. Sie erleben um die Jahrhundertwende im Rahmen des politischen Progressivismus von Präsident Roosevelt ihren ersten Höhepunkt. Ein Schwerpunkt wird auf die Sicherung von Flächen im Bundeseigentum gelegt. Ordnungsrechtliche Nutzungsbeschränkungen auf Privatgrundstücken blieben die Ausnahme.

Die hoheitliche Flächensicherung für Naturschutzzwecke erfolgte im Westen der USA durch Aussparungen von Teilflächen aus der Privatisierungspolitik.[253] An der Ostküste fanden erste Flächenkäufe statt, sowohl durch den Bund (vor allem für Staatsforste) als auch durch private Initiativen. Die wichtigsten Ziele des Naturschutzes während seiner Gründungsphase in den USA waren der ästhetisch motivierte Wildnisschutz, der Waldschutz und der Schutz jagdbarer Tierarten.

[252] So lässt sich zumindest ein Argument von ELIOT aus seinem Artikel in *Garden and Forest* deuten, dass nur eine Einrichtung, die Gemeindegrenzen außer Acht lassen könne, die Schutzgebiete richtig auswählen und etablieren könne (*only an authority which can disregard township limits can properly select and establish the needed reservations*), zit. in ELIOT 1902, 318.

[253] Von dieser Vorgehensweise, Flächen von der Veräußerung zurückzustellen (zu „reservieren“) leitet sich wohl der Begriff Reservat ab (engl. *reservation*, später *reserve*).

Es entstanden Bundesbehörden zur Verwaltung der Flächen im Bundeseigentum. Das *GLO* war für die Flächenprivatisierung zuständig, der *USFS* für die Bundesforste und das *BBS* für Wildschutzgebiete. Die ersten Nationalparks wurden dezentral durch verschiedene Einheiten im Innenministerium verwaltet und durch das Militär betreut.

Ende des 19. Jahrhunderts formierten sich auch die ersten Naturschutzorganisationen in den USA. Sie lassen zwei Lagern zuordnen: den politischen agierenden *advocacy groups* und den apolitischen Land Trusts.[254] *Advocacy organizations* (wie der *Sierra Club*) konzentrierten sich auf Lobbyarbeit, um staatliche Institutionen zur Umsetzung ihrer Ziele zu bewegen. Sie entstanden vor allem dort, wo sich noch große Liegenschaften im öffentlichen Eigentum befinden. Land Trusts dagegen gründeten sich dort, wo das Land überwiegend in Privateigentum ist. Nur wenige Organisationen zeigten Merkmale beider Lager. Die *Audubon Society* setzte sich beispielsweise für die Verabschiedung von Vogelschutzgesetzen ein, sicherte und betreute aber auch einige Vogelschutzgebiete.

Der erste Land Trust weltweit, die *Trustees of the Reservations of Massachusetts* weist eine Reihe von Merkmalen auf, die ihn zum Prototyp späterer Land Trusts machen:

- Die meisten Mitlieder der *Trustees* rekrutierten sich aus städtischen Eliten.[255] Der räumliche Schwerpunkt der Flächensicherung lag jedoch außerhalb der Stadt. Die *Trustees* nahmen somit eine Katalysatorrolle für eine neue Form von Stadt-Land-Beziehungen ein, bei der die Städter durch Flächensicherungen außerhalb der Stadt ihren Bedürfnissen folgend auf die räumliche Entwicklung des Umlandes Einfluss nahmen.
- Die *Trustees* hatten ihrem Selbstverständnis nach explizit einen sozialen Auftrag: Natur sollte nicht zum Selbstzweck gesichert werden. Alle Eigentumsflächen sollten der Öffentlichkeit zugänglich bleiben bzw. gemacht werden. Natur sollte vor der Zerstörung bewahrt werden, um Menschen zur Erholung und Erbauung zu dienen. Diese Begründung zeigt Parallelen zum staatlichen Wildnisschutz in den USA, aber auch zur europäischen Naturdenkmalpflege des frühen 20. Jahrhunderts.
- Die Flächenauswahl wurde von den persönlichen Interessen der Mitglieder der *Trustees* und von der Bereitschaft der Flächeneigentümer zum Verzicht auf ihre Grundstücke geleitet. Die Verkaufs- bzw. Spendenbereitschadft hing auch von dem zu erwarteten Maß und der Form der Naherholung auf den Flächen ab, vor allem wenn das betreffende Grundstück an den Wohnsitz des Voreigentümers angrenzte. Beide Faktoren beeinflussten die inhaltliche

[254] BREWER 2003, 5ff.
[255] In dieser Hinsicht gleichen sie anderen amerikanischen Naturschutz-Organisationen der Gründerzeit, s.o.

Schwerpunktsetzung bei der Flächensicherung zugunsten der Bedürfnisse wohlhabender Schichten.

- Die *Trustees* konzentrieren sich bis heute auf einen klar umgrenzten Aufgabenbereich. Andere Umweltprobleme (wie zum Beispiel der Immissionsschutz) werden nicht thematisiert. Dieser Fokus schärft das Profil der Organisation und vermeidet ineffiziente Streitigkeiten über ihre inhaltliche Ausrichtung. Außerdem kann so auch bei geringer Personalstärke schnell Fachwissen erlangt und das Arbeitsniveau professionalisiert werden. Auf der anderen Seite sind derart spezialisierte Organisationen blind gegenüber Themen, die außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs liegen.
- Die Vorgehensweise der *Trustees* basiert auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Damit eine Fläche gesichert werden kann, muss ihr bisheriger Eigentümer bereit sein sie abzutreten, und es müssen ausreichend Mittel aus freiwilligen Beiträgen für Sicherung und Verwaltung vorhanden sein. Die Unterstützung durch die eigenen Anhänger und eine wohlwollende öffentliche Meinung sind Grundvoraussetzungen für diesen Ansatz. Um sie nicht zu gefährden, wird ein bewusst non-konfrontatives Image gepflegt. Politische Positionierungen werden vermieden, Lobbyarbeit auf die eigenen Belange begrenzt.

Mit diesen Eigenschaften dienten die *Trustees* als Vorbild für weitere Land Trusts, die sich um die Jahrhundertwende gründeten. Geographischer Schwerpunkt war der Nordosten der USA. In Neuengland formierten sich 1901 die *Society for the Protection of New Hampshire Forests* (*SPNHF*), die sich auf Landkäufe in den White Mountains konzentrierte und die *Hancock County Trustees of Public Reservations*, die Flächen auf der Insel Mount Desert in Maine sichert. Die nicht-hoheitlich gesicherten Flächen auf Mount Desert bilden heute den Kern des *Acadia National Park*, dem einzigen Nationalpark im Nordosten der USA.

Bei der Flächensicherung arbeiteten staatliche Einrichtungen und Land Trusts eng zusammen und stimmten ihr Handeln aufeinander ab. In dieser öffentlich-privaten Doppelstrategie der Flächensicherung finden wir ein Muster angelegt, dass für die Arbeitsweise vieler Land Trusts bis heute charakteristisch ist. FAIRFAX et al. (2005) sehen in der Verflechtung staatlicher und nichtstaatlicher Flächensicherung in den USA und den daraus entstehenden eigentumsrechtlichen Mosaiken in der Flächenverwaltung heute ein zentrales Merkmal der US-amerikanischen Flächensicherung.[256] Land Trusts übernehmen gezielt Aufgaben, die Behörden nicht in eigener Regie durchführen können.

[256] FAIRFAX et al. 2005, 249-254.

7 *Flächensicherung als Teil des* conservation movement *1900-1945*

Konsolidierung des staatlichen Schutzgebietssystems; Land Trusts als Helfer staatlicher Flächensicherung; nicht-hoheitliche Flächensicherung und Philanthropie

Die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts war für die nichtstaatliche Flächensicherung eine Phase der Konsolidierung und der zaghaften Expansion. Von 1900 bis in die Zeit nach dem 2. Weltkrieg entstanden nur wenige neue Land Trusts. Diese gründeten sich zumeist anlässlich von Bestrebungen zum Schutz landschaftlich wertvoller Gebiete durch den Bund und die Bundesstaaten. Gleichzeitig begannen einzelne Wohlhabende, sich für Flächensicherungen aus Naturschutzgründen zu engagieren und schufen die finanzielle Basis für die Tätigkeit von Land Trusts.

7.1 Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Von der Jahrhundertwende bis Ende der 1920er Jahre erlebten die USA eine Phase starken wirtschaftlichen Aufschwungs. Der ungebremste Zuzug von Auswanderern aus Europa versorgte die boomende Wirtschaft mit billigen Arbeitskräften. Durch technische Neuerungen nahm die Produktivität von Industrie und Landwirtschaft beständig zu. In den Sektoren Energieversorgung, Verkehr, Rohstoffproduktion und Finanzwesen bildeten sich Oligopole einflussreicher Firmen, deren Macht durch die *Anti-Trust Laws*[257] um die Jahrhundertwende nur teilweise beschnitten werden konnte. Einzelne Unternehmer kamen zu einem bislang nicht gekannten Maß an Wohlstand (z.B. John D. Rockefeller im Ölgeschäft, Cornelius Vanderbilt im Schiffs- und Eisenbahnverkehrswesen, Andrew Carnegie in der Stahlindustrie, John P. Morgan im Finanzwesen). Das rasant wachsende Vermögen der US-amerikanischen Oberschicht bildete die Basis für ein ausgeprägtes wohltätiges Engagement der Erbengenerationen.

Den stärksten Einfluss auf die Siedlungsentwicklung, die Umformung von Stadt-Land-Beziehungen und den Fortgang der Flächensicherungen im Naturschutz hatte jedoch die Ausbreitung des Autos. Nachdem Erdöl ab der Jahrhundertwende begonnen hatte, die Steinkohle als Energieträger zu ergänzen, ermöglichten neu entwickelte Treibstoffe wie Benzin, Diesel und Ethanol die

[257] FRIEDMAN 2005 *A History of American Law*, 346.

Massenmotorisierung. Dazu kam, dass in den USA die Eisenbahn – anders als in Europa – keine ernsthafte Konkurrenz für das Auto darstellte. Auf dem Land verhinderte die vergleichsweise dünne Besiedlung den Ausbau eines dichten Eisenbahnnetzes, wie er in Mittel- und Westeuropa im 19. Jahrhundert stattgefunden hatte. Von den mittleren und großen US-amerikanischen Städte verfügten um die Jahrhundertwende zwar viele über gut ausgebaute Nahverkehrssysteme aus Straßenbahnen und Regionalzügen und waren miteinander in einem interkontinentalen Bahnstreckennetz verbunden. Die meisten öffentlichen Nahverkehrsgesellschaften wurden jedoch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts von der aufsteigenden Automobilindustrie und ihren Verbündeten (vor allem der Zement- Öl- und Gummiindustrie) systematisch aufgekauft und zugunsten von Busunternehmen und dem individuellen Autoverkehr stillgelegt. Der Autohersteller *General Motors* allein kaufte bis 1950 über 100 kommunale Straßenbahngesellschaften – darunter die gut funktionierenden Netze in Detroit, Cleveland, New York, Oakland, Philadelphia, St. Louis, Salt Lake City, Tulsa, Baltimore und Los Angeles – und ersetzte sie mit Busunternehmen, deren Streckenangebot und Fahrplan in der Regel stark reduziert wurden.[258] Die nunmehr funktionslosen Schienentrassen entfernte man und ersetzte sie durch autogerechte Straßen. In vielen Städten wurden so gezielt die Alternativen zum Auto als Fortbewegungsmittel beseitigt.

Ein großer Teil der Amerikaner lebte Anfang der 20. Jahrhunderts noch auf dem Land. Bei der Landbevölkerung hatten die günstige Entwicklung der Agrarpreise und Landspekulationen um die Jahrhundertwende, die mit der Ausbreitung der Städte einhergingen, zu Einkommenszuwächsen geführt, so dass hier eine zweite bedeutende Kundengruppe für den Autoabsatz entstand. Die Anbindung ländlicher Räume an die urbanen Absatzmärkte und die Erweiterung des Straßennetzes in und zwischen den Metropolregionen gewannen auch an politischer Bedeutung. Als erste ausschließlich dem Autoverkehr gewidmete Straße wurde 1908 der *Long Island Motor Parkway* in New York eröffnet. Nach seinem Vorbild entwickelte sich nach der Verabschiedung des *Federal Aid Road Act* 1916 und des *Federal Aid Highway Act* 1921 landesweit rasch ein auf das Auto zugeschnittenes Straßennetz, das sich durch Zugangsbeschränkungen für den nichtmotorisierten Verkehr und das Fehlen von Kreuzungen und Ampeln auszeichnete.[259] Straßenbauprogramme auf Bundesebene verbesserten die Kohärenz des Straßennetzes zwischen den Bundesstaaten und dominierten bald die Infrastrukturplanung in den USA. Die Fixierung auf den Straßenbau kulminierte

[258] KUNSTLER 1993 *The Geography of Nowhere*, 91-92.
[259] Der englische Begriff *freeway* für solche Autostraßen verweist ebenso wie der deutsche Name Autobahn auf den Unterschied zu normalen Straßen, auf denen die Autofahrt durch andere Verkehrsteilnehmer gestört werden kann.

1965 im *National Interstate and Defense Highways Act*, der den Ausbau interkontinentaler Straßenverbindungen mit der Notwendigkeit schneller Truppenbewegungen im Kriegsfall begründete.[260] Das US-amerikanische *Interstate Highway System* gilt als weltweit größtes und finanziell umfangreichstes öffentliches Infrastrukturprojekt aller Zeiten.[261] Unterstützt durch die staatliche Verkehrspolitik entstand somit in den USA innerhalb kurzer Zeit ein ausreichend großer Absatzmarkt für Autos, um beträchtliche Kostensenkungen durch Skalenökonomien zu ermöglichen. Die Massenproduktion in der Automobilindustrie, wie Henry Ford sie mit der Fließbandfertigung des *Model T* ab 1914 einführte, etablierte sich in den USA deutlich früher als in Europa. Der Kaufpreis für einen *Ford T* fiel von $ 850 1909 auf $ 290 Anfang der 20er Jahre. Das entspricht einem Listenpreis von weniger als $3.500 in heutiger Kaufkraft. Je erschwinglicher der Besitz eines Autos wurde, desto mehr Fahrzeuge wurden verkauft. 1900 gab es 8.000 behördlich zugelassene Autos in den USA; 1929 waren es 23 Millionen.[262] Ende der 20er Jahre war in den USA ein Motorisierungsgrad von etwa einem Auto pro Familie erreicht.[263]

Mit der Massenmotorisierung verstärkte sich die Suburbanisierung der USA. Das Auto machte es möglich, hohen Siedlungsdichten zu entfliehen, ohne dadurch auf die Vorteile urbanen Lebens verzichten zu müssen. Indem man in weniger dicht bebaute, aber durch moderne Straßen an das Zentrum angeschlossene Vororte am Stadtrand zog, konnte man sich der Geborgenheit und Überschaubarkeit des Landlebens annähern, ohne der Stadt den Rücken zu kehren.[264] RUNTE (1997) hebt die Künstlichkeit hervor, die diese Bewegung auf das Land kennzeichnete:

> *Of course what evolved on the urban fringe was a romanticized version of rural America. Still, to those caught between the undeniable economic advantages of city life and its obnoxious side effects, reality was beside the point. Even at the price of one or two hours of commuting, many thought the opportunity to escape the grime, noise, and overcrowding of city life a bargain by comparison.*[265]

[260] Der Einfluss von militärstrategischen Überlegungen auf die Infrastrukturplanung zeigte sich schon 1942 mit dem Bau des *Alaska Highway* als Antwort auf die japanische Besetzung der Aleuten, die zu Alaska gehörten.
[261] KUNSTLER 1993, 107.
[262] SUTTER 2002, 24. Heute gibt es knapp 250 Mio. zugelassene Fahrzeuge in den USA, US CENSUS BUREAU 2010 *State Motor Vehicle Registrations,* http://www.census.gov/compendia/statab/2010/tables/10s1060.pdf (28.08.2010).
[263] KAY 1997 *Asphalt Nation*, 170.
[264] Passend zu dieser Entwicklung war die Konzeption der neuen städtebaulichen Einheit, der *neighborhood unit*, die den autogerechten Ausbau des urbanen Straßennetzwerks mit der Entwicklung hochwertiger Wohngebiete in Einklang zu bringen versuchte, KUNSTLER 1993.
[265] RUNTE 1997.

Doch nicht nur der Wohnungsbau veränderte sich mit der Verbreitung des Autos. Auch der Güterverkehr verlagerte sich zunehmend von der Schiene auf die Straße und erleichterte dezentrale Handelsbeziehungen zwischen Stadt und Land. Die Dominanz des Autos ermöglichte die Verlagerung städtischer Landnutzungsformen in das Umland, so dass die Abwanderung aus den Stadtkernen neben dem Wohnen auch andere Funktionen wie Arbeiten und Einkaufen aus den Zentren abzog – eine Tendenz, die bis heute anhält.

Ein weiterer Effekt der wachsenden Mobilität war die zunehmende Nachfrage nach Erholungsmöglichkeiten in der außerstädtischen Natur. Unterstützt wurde dieser Trend durch das steigende Wohlstandsniveau und die sinkende Arbeitsbelastung eines Großteils der Bevölkerung. Über einen Zeitraum von mehr als 100 Jahren profitierten Amerikaner von einer kontinuierlichen Abnahme der durchschnittlichen Arbeitszeit.

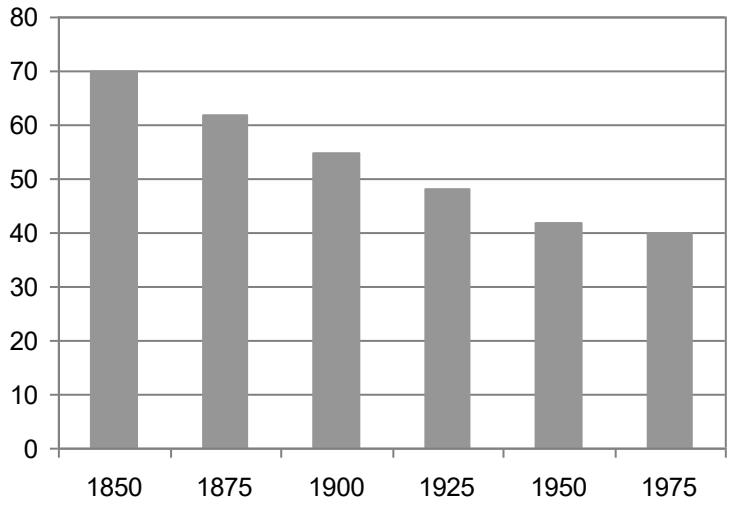

Diagramm 3 USA 1850-1975: Durchschnittliche Arbeitsstunden pro Woche (Quelle: JENSEN und GUTHRIE 2006, Entwurf T. Disselhoff)[266]

Gleichzeitig trennten sich Arbeitswelt und Freizeit immer stärker voneinander, sowohl zeitlich als auch räumlich. Während in den ländlich geprägten Lebenswelten des 19. Jahrhunderts Arbeit und Erholung noch eng miteinander verwoben waren – Aufgaben wurden je nach betrieblichem Bedarf erledigt und der Arbeitsrhythmus war den jahreszeitlichen Anforderungen angepasst – führte die Industrialisierung zu einer stärkeren Synchronisierung der Arbeitszeiten und zu einer externen Festlegung der individuell verfügbaren Freizeit. In dem Maße, in denen die Gleichtaktung und die Leistungsintensität der Arbeit zunahmen, die Arbeitszeit jedoch abnahm, erhielt die Erholung in der

[266] JENSEN und GUTHRIE 2006 *Outdoor Recreation in America*, 7.

Freizeit einen größeren Stellenwert. Außerdem erforderte die Spezialisierung und Automatisierung der Industrie eine räumliche Ausgestaltung der Arbeitsstätten. Dies schlug sich die Gliederung der Städte nach Wohn-, Produktions-, Konsum- und Erholungsbereichen in der Verbreitung verbindlicher städtebaulicher Vorgaben (*zoning ordinances*) auf kommunaler Ebene nieder. Die wachsende Nachfrage nach Erholungsmöglichkeiten in der Natur und die bessere Zugänglichkeit des Umlands erhöhten den Nutzungsdruck in ländlichen Gebieten. Der Soziologe JESSE STEIER beschrieb 1933 die Entwicklung aus zeitgenössischer Sicht:

> *One of the significant trends in modern recreation is the increasing demand for great open spaces set apart for the enjoyment of those out-door diversions which have become so eagerly sought as a means of escape from the noise and confusion of urban life. With the improvement of means of travel people are finding it possible to go even further afield in their search for recreation and readily travel long distances during week-ends and vacations to places of scenic interest […]*[267]

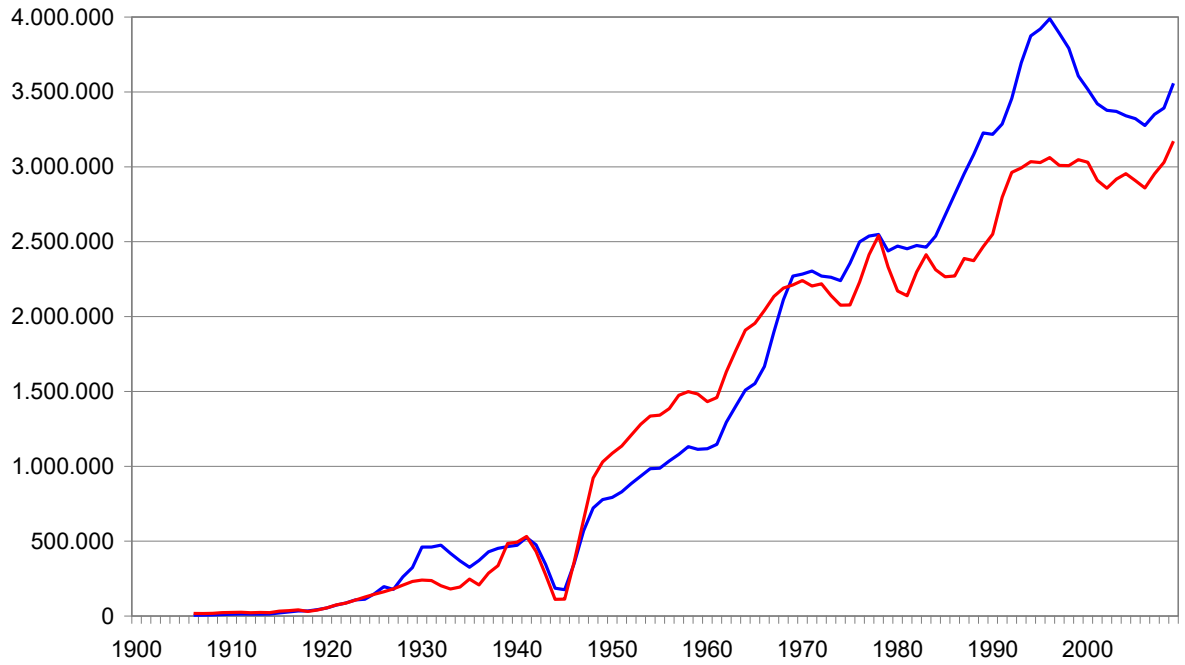

Diagramm 4 *Yellowstone National Park* (rot) und *Yosemite National Park* (blau): Jährliche Besucherzahlen 1900 – 2010 (Quelle: NATIONAL PARK SERVICE PUBLIC USE STATISTICS OFFICE 2010[268], Entwurf T. Disselhoff)

[267] STEINER 1933 *Americans at Play*, zitiert in SUTTER 2002, 19.
[268] Online unter http://www.nature.nps.gov/stats/park.cfm (05.08.2010).

Die Auswirkungen der Freizeitkultur bekamen insbesondere die Nationalparks und Bundesforste zu spüren. Die Besucherentwicklungen im *Yellowstone National Park* und im *Yosemite National Park* stehen stellvertretend für die Gesamtsituation (siehe Diagramm 4). Der erste signifikante (im Diagramm noch nicht ablesbare) Anstieg der Besucherzahlen setzte während des 1. Weltkriegs ein, als Reisen nach Europa nicht mehr im bisherigen Maße möglich waren.[269] Ab Mitte der 20er Jahre begannen private Grundeigentümer in landschaftlich reizvollen Gegenden, sich gegen die Übernachtungen der *motor tourists* und ihre Hinterlassenschaften auf den Grundstücken entlang der Landstraßen zu wehren, was den Zustrom in die frei zugänglichen staatlichen Schutzgebiete weiter verstärkte.[270] Nach einer kurzen Zeit des wilden Campens allerorts bis Anfang der 20er Jahre nahm das räumliche Verhalten der Autoreisenden somit schnell die Form des bereits etablierten Eisenbahntourismus an: Nicht mehr der Weg war das Ziel, sondern die Übernachtungsmöglichkeit in der dafür vorgesehenen Urlaubsdestination. Der Historiker BELASCO fasste es 1979 so zusammen: *In one ironic sense, tourism rapidly returned to a resort-railroad mode: fast, utilitarian travel between stereotyped spectacular sites.*[271]

Der steigende Besucherstrom in die staatlichen Schutzgebiete flaute nach der Weltwirtschaftskrise und während des 2. Weltkriegs nur kurzfristig ab, um sich anschließend umso stärker fortzusetzen. Fast alle Parkbesucher kamen mit dem Auto.[272] Die Folge waren erhebliche Umweltveränderungen in Form von zerstörter Vegetation, Bodenverdichtungen und Abgasbelastungen.[273] Schon in den 1920er Jahren zeichnete sich ab, dass die Infrastruktur in den öffentlichen Schutzgebieten dem Autoverkehr nicht gewachsen war. Zwei nationale Konferenzen, die *National Conferences on Outdoor Recreation* 1924 und 1926 nahmen sich des Themas an. Sie zeigten, dass der Bund seine Verantwortung für die Erholungsvorsorge auf öffentlichen Flächen anerkannte und der Konflikt zwischen Tourismus und Naturschutz im öffentlichen Bewusstsein angekommen war. Natur musste nicht nur vor dem Zugriff der Ressourcenindustrie bewahrt werden, sondern auch vor den Naturliebhabern.

[269] FAIRFAX et al. 2005, 94.
[270] SUTTER 2002, 31.
[271] zitiert in SUTTER 2002, 38.
[272] Schon Mitte der 1950er Jahre reisten weniger als 2% der Besucher in Nationalparks mit öffentlichen Verkehrsmitteln an, RUNTE 1997, Kap.8, o.S.
[273] SUTTER 2002, 39.

7.2 Staatliche Flächensicherungen

Der Ressourcenschutz blieb in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts weitgehend auf Flächen im öffentlichen Eigentum beschränkt. Versuche einer strikten hoheitlichen Landnutzungsregulierung auf privaten Grundstücken wurden durch eine Reihe richterlicher Urteile in den 1920ern abgeblockt.[274] Der Oberste Gerichtshof der USA legte die Schwelle, ab der ein Eingriff in die Nutzungsfreiheit eines Grundstücks als *taking*, also als zu kompensierende Enteignung anzusehen war, sehr niedrig an. Gesetzesinitiativen zur Regelung forstwirtschaftlicher Praktiken und des Bergbaus scheiterten.[275] Lediglich die kommunale Landnutzungsplanung (*zoning*) wurden vom Obersten Gerichtshof als legitime Steuerung der privaten Grundstücksnutzung anerkannt.[276]

Trotz der Fokussierung auf Flächen im öffentlichen Eigentum waren die meisten Themenfelder des Ressourcenschutzes um die Jahrhundertwende institutionell etabliert. Für den Waldschutz war der *USFS* zuständig, für Bodenschätze der *US Geological Survey*, für den Schutz ökonomisch relevanter Tierarten das *BBS*, für die landwirtschaftliche Nutzung öffentlicher Flächen das *GLO*[277] und für die Wasserwirtschaft der *US Reclamation Service*. Aus Sicht des *USFS* war die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Zeit der Expansion und Konsolidierung. Als Ausgleich für die geringen Regelungskompetenzen des *USFS* auf privaten Waldflächen erweiterte der Kongress dessen Möglichkeiten beim Flächenkauf. In einer Serie von Gesetzen[278] wurden sowohl der geographische Suchraum für mögliche Flächenkäufe erweitert (indem der im *Weeks Act* von 1911 enthaltene Bezug zur Schiffbarkeit von Flüssen als Kaufgrund aufgehoben wurde) als auch das Budget für Flächenkäufe kontinuierlich erhöht. In der Folge entstanden vor allem im Osten der USA auf Waldflächen, die zuvor Privateigentümern abgekauft wurden, neue Bundesforste und Lücken in bestehenden Bundesforsten wurden geschlossen.

Die Verwaltung der Nationalparks dagegen war Anfang des 20. Jahrhunderts noch verschiedenen Abteilungen des Innenministeriums zugeordnet. In Ermangelung von Gebietsbetreuern war je nach Verfügbarkeit das Militär oder die Polizei mit der Überwachung der Parkverordnungen betraut – dies jedoch ohne methodische Anleitung oder entsprechendes Training. Das Fehlen eines einheitlichen Management-Ansatzes schuf Raum für unterschiedliche Interpretationen, welche Nutzungen in den

[274] Z.B. *Pennsylvania Coal Company vs. Mahon* (260 U.S. 393 (1922)).
[275] FAIRFAX et al. 2005, 78ff.
[276] *Euclid vs. Ambler Realty Co*. (272 U.S. 365 (1926)).
[277] Sowie ab 1934 der *US Grazing Service*. 1946 wurden das *GLO* und der *Grazing Service* im *Bureau of Land Management* fusioniert.
[278] Dem *General Exchange Act* von 1922, dem *Clarke-McNary Act* von 1924 und dem *McNary-Woodruff Act* von 1927, FAIRFAX et al. 2005, 88-89.

Nationalparks gestattet werden sollten. Die Kontroverse um den *Hetch Hetchy*-Damm (siehe Kapitel 6.2.4) ist ein Beispiel dafür, wie die ursprüngliche Intention der Parkausweisung – der Erhalt unberührter Wildnis aufgrund ihrer landschaftlichen Schönheit – in eine utilitaristische Zweckauslegung abgewandelt wurde. Der Staudammbau, den viele Naturschützer als „Vergewaltigung“[279] des Tales empfanden, ließ bei ihnen den Wunsch nach einer einheitlichen und handlungsfähigen Parkverwaltung auf nationaler Ebene wachsen.

Der wichtigste Verfechter der Idee einer Nationalparkbehörde auf Bundesebene war Stephen Mather.[280] Mather war Ende des 19. Jahrhunderts als Eigentümer eines Borax-Unternehmens reich geworden und widmete sich fortan dem Naturschutz. 1914 – ein Jahr nach dem „Desaster von Hetch Hetchy“[281] – beschwerte er sich in seiner Funktion als Mitglied des *Sierra Club* beim *US Secretary of Interior*, Franklin K. Lane, den er aus gemeinsamen Studienzeiten an der *University of California* in Berkeley kannte, über den allgemein schlechten Zustand der Nationalparks. Lane hatte als Gemeindeanwalt von San Francisco noch wenige Jahre zuvor den Staudammbau in *Hetch Hetchy* befürwortet, ließ sich jetzt aber von Mather davon überzeugen, dass bei der Verwaltung der Parks etwas getan werden musste. Lane lud Mather ein, selbst nach Washington D.C. zu kommen, um zur Verbesserung der Situation beizutragen.[282] Mather nahm die Einladung an und wurde ehrenamtlicher Berater im *US Department of the Interior* für Parkangelegenheiten. Zusammen mit Horace Albright, einem weiteren Berkeley-Absolventen, der mittlerweile in der Abteilung arbeitete, lancierte Mather eine von ihm selbst finanzierte Werbekampagne in verschiedenen Zeitschriften und Radiostationen, um Unterstützung für die Einrichtung einer Nationalparkverwaltung zu gewinnen. Unterstützt wurde er dabei von der *American Civic Association* (*ACA*), einem 1904 gegründeten Verband, der bundesweit Stadtverschönerungen und Landschaftsschutz propagierte und der sich unter anderem gegen den Bau von Staudämmen an den Niagarafällen und im *Yosemite Park* eingesetzt hatte. Neben Mather war auch Frederick Law Olmsted Jr. Mitglied in der *ACA*. Olmsted Jr. arbeitete unter anderem als Assistent des kalifornischen Kongressabgeordneten William Kent, der das Gesetz zur Einrichtung einer Nationalparkverwaltung initiierte.[283]

[279] MACKINTOSH 2005, 20.
[280] LEE 1972 *Family Tree of the National Park System*, Kap. 2, o.S.
[281] ISE 1961f, 323.
[282] Eine ähnliche Ambivalenz gegenüber der Nutzung von Nationalparks zeigte auch der kalifornische Kongressabgeordnete John Raker, der zwar den *Raker Act* zum Bau des Hetch Hetchy-Damms initiierte, später aber ein strengeres Nationalparkmanagement forderte und das Gesetz zur Einrichtung einer Nationalparkverwaltung unterstützte, SELLARS 1997, Kap.2, o.S.
[283] SELLARS 1997, o.S.

1916 hatte die Initiative Erfolg: Präsident Woodrow Wilson unterzeichnete den *National Park Service Organic Act* zur Schaffung des *NPS*.[284] Mather wurde der erste Direktor des *NPS*. In § 1 des Gesetzes, das auf einer Textvorlage von Frederick Law Olmsted Jr. basiert, heißt es:

> *The service thus established shall promote and regulate the use of the federal areas known as national parks, monuments, and reservations hereinafter specified by such means and measures as conform to the fundamental purpose of the said parks, monuments, and reservations, which purpose is to conserve the scenery and the natural and historic objects and the wild life therein and to provide for the enjoyment of the same in such manner and by such means as will leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.*[285]

Das in diesem Paragraphen verankerte doppelte Mandat des *NPS* hat zu anhaltenden Auslegungsstreitigkeiten geführt. Kritiker verweisen auf den immanenten Widerspruch, der für den *NPS* zwischen den Teilzielen besteht, die ihm unterstellten Flächen in ihrer ursprünglichen Form zu erhalten und gleichzeitig ihre derzeitige und zukünftige touristische Nutzbarkeit zu gewährleisten.[286] In der Praxis setzte sich schnell eine Lesart des Mandats durch, die einen klaren Schwerpunkt auf die Erholung legte – zu Lasten des Naturschutzes. SELLARS (1997) weist auf die historische Kontinuität dieser Schwerpunktsetzung hin:

> *[T]he national park idea survived and ultimately flourished because it was fundamentally utilitarian. From Yellowstone on, tourism and public enjoyment provided a politically viable rationale for the national park movement; concurrently, development for public use was intended from the very first. Becoming more evident over time, the concept that development for public use and enjoyment could foster nature preservation on large tracts of public lands would form an enduring, paradoxical theme in national park history*.[287]

Die Betonung der touristischen Funktion der Nationalparks entsprach also ganz der traditionellen Argumentationslinie der Nationalparkverfechter. Um im Kongress Unterstützung für ihre Sache zu gewinnen, hatten sie bei der Ausweisung von Nationalparks stets betont, dass die betreffenden Gebiete land- und forstwirtschaftlich wertlos, ohne Bodenschätze und für andere Nutzungen als den

[284] MACKINTOSH 2005, 21.
[285] *US Code Title 16, Chapter 1 Subchapter 1, §1.*
[286] WINKS 1997 *The National Parks Service Act of 1916: A Contradictory Mandate?*
[287] SELLARS 1997, Kap. 1, o.S.

Tourismus ungeeignet seien. Auch der *ACA* stellte während der parlamentarischen Besprechungen der Gesetzesvorlage zum *National Park Organic Act* in Aussicht, dass eine Nationalparkverwaltung durch den Ausbau touristischer Infrastruktur in den Parks hohe Einnahmen zu erwarten hätte. Durch den Verweis auf die Erfahrungen in Kanada und der Schweiz, wo es bereits profitable Nationalparkverwaltungen gab[288], wurde das ökonomische Argument noch mit einem Appell an das Nationalgefühl vermischt: Wie kann es sein, fragten die Nationalparkbefürworter, dass US-amerikanische Touristen in der Schweiz jährlich Hunderte von Millionen Dollar ausgeben, um Landschaften zu sehen, die in den Nationalparks der USA viel schöner, größer und ursprünglicher zu bewundern sind?[289]

Unter Direktor Stephen Mather forcierte der *NPS* von Anfang an die touristische Erschließung der Nationalparks. Der Autoverkehr stellte die Parkverwaltungen jedoch vor neue Herausforderungen. Eisenbahnen hatten die Besucher nur bis zu Parkgrenzen transportiert, so dass ihre Bewegungen in den Parks von den örtlichen Transportangeboten abhingen. Motorisierte Camper drangen dagegen selbständig in die Parks vor, soweit sie konnten.[290] Wegen seiner bejahenden Haltung zur touristischen Nutzung der Parks fand sich der *NPS* in Bezug auf das Wachstum von Besucherzahlen und Autoverkehr ständig in der Defensive. Die existierende Infrastruktur in den Parks hinkte über die nächsten Jahrzehnte immer den Anforderungen hinterher. Auf diesen Missstand reagierte der *NPS* mit einer Doppelstrategie: dem Infrastrukturausbau in den Parks und der Ausweisung neuer Parks. Beide Strategien hatten Konsequenzen für die hoheitliche und nicht-hoheitliche Flächensicherung.

7.2.1 Infrastrukturausbau in den Parks und Reaktionen der Naturschutzszene

Die erste große Kampagne zum Ausbau der Parkinfrastruktur erfolgte im Zusammenhang mit den Konjunkturprogrammen des *New Deal* von Präsident Franklin D. Roosevelt. Das zur Linderung der Wirtschaftskrise eingerichtete *Civilian Conservation Corps* setzte von 1933 bis 1942 Arbeitslose auf Bundesliegenschaften zum Straßen- und Brückenbau, für den Bodenschutz, für Meliorationsmaßnahmen, zur Aufforstung und zur Waldbrandverhütung ein. In Nationalparks (und in neu geschaffenen Staatsparks, siehe Kapitel 7.2.5) wurden sogenannte *CCC*-Camps eingerichtet, in denen die Arbeiter wohnten und von denen aus die Baumaßnahmen koordiniert wurden. Zum

[288] WINKS 1997, o.S.
[289] RUNTE 1997, Kap. 3, o.S.
[290] WINKS 1997, oS.

Höhepunkt des Programms existierten etwa 600 solcher Camps mit insgesamt 120.000 Arbeitern in öffentlichen Parks.[291] In den Bundesforsten betrug die Zahl der *CCC*-Arbeiter sogar 200.000.[292]

Ein großer Teil der Naturschützer sah den beschleunigten Ausbau touristischer Infrastruktur auf staatlich gesicherten Flächen kritisch. Zwar begrüßten sie die Wertschätzung, die Parks und Bundesforste als Erholungsgebiete bei der Bevölkerung genossen. Der eigentliche Sinn der Schutzgebiete schien ihnen jedoch durch den Versuch, die Nutzungseignung der Gebiete fortwährend zu verbessern, in Vergessenheit zu geraten. In Anknüpfung an den Widerstand gegen wasserwirtschaftliche und industrielle Nutzungsinteressen in den Nationalparks formierte sich schon in den 1920er Jahren sowohl innerhalb der beteiligten Behörden als auch außerhalb eine Strömung, die den strikten Schutz der Schutzebiete einer weiteren touristischen Optimierung voranstellen wollte. Ihre Anhänger sahen sich in der Tradition des von John Muir propagierten Wildnisschutzes, der die Bedeutung der Natur als Gegensatz zur zivilisierten Welt für das spirituelle und gesundheitliche Wohlbefinden betonte. Die einflussreichsten Vertreter dieser Position – Bob Marshall und Aldo Leopold vom *USFS*, Robert Sterling Yard von der *National Parks Association*, der Initiator des *Appalachian Trails* Benton MacKaye und der Präsident des *Smoky Mountains Hiking Club* Harvey Broome – gründeten 1935 die *Wilderness Society* als ihr Sprachrohr, um auf den Erhalt von Gebieten frei von menschlichem Einfluss zu drängen. Obwohl die *Wilderness Society* und ihre Verbündeten ab Mitte der 1930er Jahre mit ihrer intensiven Lobbyarbeit, ihren regelmäßigen Veröffentlichungen und ihren Anzeigenkampagnen eine große Rolle in der Bewusstseinsbildung des US-amerikanischen Naturschutzes spielte, dauerte es 30 Jahre bis zu ihrem wichtigsten Erfolg: 1964 verabschiedete der Kongress mit dem *Wilderness Act* eine rechtsverbindliche Definition von Wildnis und schuf die Grundlage für ihren systematischen Schutz.[293] Bis dahin waren auf Druck der Wildnis-Bewegung schon einige Wildnisgebiete durch die Flächenverwaltungen des Bundes nachrichtlich ausgewiesen worden. Diesen kam aber kein eigener Schutzstatus zuteil, so dass ihre Fortdauer im behördlichen Ermessen stand.

SUTTER (2002) hat in seinem Buch *Driven Wild* die Bedeutung des wachsenden Autoverkehrs für den Wildnisschutz in den 1920er und 30er Jahren als Erweiterung des ästhetisch motivierten Landschaftsschutzes umfangreich dargelegt. SUTTER (2002) zufolge befand sich die Wildnisschutz-

[291] MACKINTOSH 2005, 46.
[292] SUTTER 2002, 50.
[293] *A wilderness, in contrast with those areas where man and his own works dominate the landscape, is hereby recognized as an area where the earth and community of life are untrammelled by man, where man himself is a visitor who does not remain.* Art. 1 Pub.L. 88-577.

Bewegung in der schwierig zu kommunizierenden Position, Naturerfahrungen für breite Bevölkerungsschichten zwar zu befürworten, die von Amerikanern bevorzugte Art des Naturerlebens – mit dem Auto durch sie hindurch zu fahren – jedoch abzulehnen.[294] Ihr ging es vor allem um das Wie des Naturtourismus. Gerade der Verzicht auf die Annehmlichkeiten der Zivilisation und die Abwesenheit menschlicher Anzeichen in der Landschaft waren aus ihrer Sicht die Voraussetzung dafür, die Wirkung „ursprünglicher" Natur erlebbar zu machen.

7.2.2 Neue Begründungen für den Wildnisschutz – Aldo Leopolds land ethic

Die Wildnisbewegung des frühen 20. Jahrhunderts bemühte sich, die Begründungen für den Wildnisschutz zu erweitern. Die Weiterentwicklung der Ökologie in den Feldern der Vegetationsgeographie und der Populationsbiologie rückte den Wert ausreichend großer Wildnisgebiete als Referenzflächen für die Untersuchung menschlicher Einflüsse auf Ökosysteme einerseits sowie für den Erhalt überlebensfähiger Tierpopulation wandernder Arten andererseits ins Blickfeld. Victor Shelford, Präsident der 1915 gegründeten *Ecological Society of America,* war der wichtigste Verfechter des ersten Begründungsansatzes für den Wildnisschutz, Aldo Leopold, Mitarbeiter des *USFS* und später Inhaber der ersten Professur für Wildtiermanagement, Wegbereiter für letzeren.

Leopold ging es um mehr als ein rein instrumentelles Verhältnis zur Natur. In seiner posthum veröffentlichten Aufsatzsammlung *A Sand County Almanac*, dem wohl bedeutendsten Beitrag zur US-amerikanischen Naturschutztheorie des 20. Jahrhunderts, forderte er die Erweiterung ethischer Normen auf die Natur. Nicht nur zwischenmenschliche Beziehungen und die Beziehungen zwischen Individuum und Gesellschaft sollten ethischen Regeln unterliegen, sondern auch die Beziehung von Mensch und Gesellschaft zur Natur.

> *The first ethics dealt with the relation between individuals; the Mosaic Decalogue is an example. Later accretions dealt with the relation between the individual and society. […] There is as yet no ethic dealing with man's relation to land and to the animals and plants which grow upon it. Land … is still property. […] The extension of ethics to this third element in*

[294] SUTTER 2002, 242ff.

> *human environment is, if I read the evidence correctly, an evolutionary possibility and an ecological necessity.*[295]

Mit einer Anspielung auf den Text der US-amerikanischen Nationalhymne beschreibt er den Entwicklungszustand einer solchen Ethik zu seiner Zeit:

> *This [new ethic, TD] sounds simple: do we not already sing our love for and obligation to the land of the free and the home of the brave? Yes, but just what and whom do we love? Certainly not the soil, which we are sending helter-skelter downriver. Certainly not the waters, which we assume have no function except to turn turbines, float barges, and carry off sewage. Certainly not the plants, of which we exterminate whole communities without batting an eye. Certainly not the animals, of which we have already extirpated many of the largest and most beautiful species. A land ethic of course cannot prevent the alteration, management, and use of these 'resources', but it does affirm their right to continued existence, and, at least in spots, their continued existence in a natural state.*[296]

Da die *land ethic* den Menschen als Teil der natürlichen Gemeinschaft auffasst, beurteilt sie sein Handeln anhand der Frage, was dieser Gemeinschaft zuträglich ist:

> *Examine each question in terms of what is ethically and aesthetically right, as well as what is economically expedient. A thing is right when it tends to preserve the integrity, stability, and beauty of the biotic community. It is wrong when it tends otherwise*.[297]

Indem Leopold dem „Land" (als Gemeinschaft von Böden, Gewässern, Tieren und Pflanzen) einen ethischen Eigenwert zusprach, ging er über die bis dahin geltenden instrumentellen, utilitaristischen, ökonomischen und ästhetischen Begründungen für den Naturschutz hinaus. Er öffnete mit seinem Begründungsansatz den Weg zur ökozentrischen Umweltethik, wie sie ab den 1960er Jahren beispielsweise James Lovelock, Arne Naess oder Edward O. Wilson weiter ausformulierten. Die literaturgeschichtlichen Wurzeln von Leopolds *land ethic* sowie ihre Wirkung auf die US-amerikanische Umweltethik wurden von BERGTHALLER (2004) näher beschrieben.[298] Für die naturschutzfachliche Flächensicherung stellte die *land ethic* eine weitere Argumentationslinie in der

[295] LEOPOLD 1949 *The Land Ethic*, 202-203 in (ders.) *A Sand County Almanac.*
[296] LEOPOLD 1949, 204.
[297] LEOPOLD 1949, 224.
[298] BERGTHALLER 2004 *Ökologie zwischen Wissenschaft und Weltanschauung.*

politischen Arena dar – Schutz der Wildnis um ihrer selbst willen. Für die hoheitliche und nicht-hoheitliche Flächensicherung bedeutete die steigende Popularität des Wildnisschutzes im amerikanischen Naturschutz, dass sie ihren Fokus weiterhin auf der Expansion des Schutzgebietssystems und insbesondere auf den Schutz landschaftlich bedeutender, möglichst naturbelassener Gebiete legte.

7.2.3 Staatliche Flächensicherung durch den NPS

Der steigende Besucherdruck in den bestehenden Nationalparks war nicht der alleinige, aber ein ausschlaggebender Grund für die Expansionsbemühungen des *NPS*, die kurz nach dessen Gründung einsetzten. Die Erweiterung des US-amerikanischen Parksystems erfolgte auf drei verschiedenen Achsen, die alle mit neuen Flächensicherungen einhergingen und bei denen Land Trusts eine wichtige Rolle spielten:

- die Aufnahme neuer Schutzgebietskategorien in den Zuständigkeitsbereich des *NPS* mit dem Schwerpunkt auf der Erholungsvorsorge,
- die Förderung paralleler Initiativen zur Gründung von Parks durch die Bundesstaaten und
- die Schaffung neuer Nationalparks.

7.2.4 Neue Schutzgebietskategorien

Die Erweiterung des Nationalparksystems um weitere Flächenkategorien als die Nationalparks wurde schon mit der Gründung des *NPS* vollzogen. Der *NPS* übernahm 1916 nicht nur die Zentralverwaltung für alle Nationalparks. Vielmehr speiste sich der Flächenpool der Schutzgebiete, die in die Verantwortung des *NPS* kamen, aus verschiedenen Linien der Flächensicherung. Dazu gehörten neben den Nationalparks vor allem die auf Grundlage des *Antiquities Acts* von 1906 ausgewiesenen *national monuments*.

Der *Antiquities Act* ermächtigte den Präsidenten, „durch öffentliche Bekanntmachung historische Sehenswürdigkeiten, historische und prähistorische Strukturen und andere Objekte von historischem oder wissenschaftlichem Interesse, die auf Land im Eigentum oder unter der Kontrolle der Vereinigten Staaten liegen, als nationale Monumente auszuweisen“[299]. Theodore Roosevelt und

[299] *to declare by public proclamation historic landmarks, historic and prehistoric structures, and other objects of historic or scientific interest situated on lands owned or controlled by the United States to be National Monuments*, zit. in LEE 1972, Kap1, o.S.

nachfolgende Präsidenten nutzten diese Vollmacht nicht nur zum Schutz historischer Besonderheiten, sondern auch für den ästhetisch motivierten Landschafts- und Naturdenkmalschutz. Der *Devils Tower* in Wyoming und der *Grand Canyon* in Arizona gehörten zu den ersten nationalen Monumenten in den USA.[300] Ferner hatte der Bund schon frühzeitig eine thermische Mineralquelle, die *Hot Springs* in Arkansas, aus medizinischen Interessen von der Privatisierung ausgespart.

Bei der Gründung des *NPS* kamen somit 37 verschiedene Gebiete (14 Nationalparks, 21 nationale Monumente, die *Hot Springs* und die Ruinen von *Casa Grande*[301]) in seine Zuständigkeit. In den Jahren von 1916 bis 1933 wuchs die Anzahl und Fläche der vom *NPS* verwalten Gebiete deutlich an. 24 neue Nationalparks und nationale Monumente mit einer Gesamtfläche von über 46.000 km² entstanden in dieser Zeit.

In einem zweiten Reorganisationsschritt durch Franklin D. Roosevelt fielen 1933 weitere Schutzgebietskategorien, die zuvor von anderen Behörden verwaltet worden waren, in die Zuständigkeit des *NPS*. Zu den Nationalparks und nationalen Monumenten kamen alle existierenden *national military parks* (nationale Militärparks), *national cemeteries* (nationale Friedhöfe), *national memorials* (nationale Gedenkstätten) und alle *national capital parks* (nationale Hauptstadtparks).[302] Dadurch erhöhte sich der Flächenumfang in der Verwaltung des *NPS* beträchtlich. Die Integration aller föderalen Parkgebiete im weiteren Sinne zu einem *national park system* erweiterte den Aufgabenumfang des *NPS* auch thematisch. Der *NPS* bemühte sich in der Folgezeit darum, alle Schutzgebiete in seiner Zuständigkeit in einem einheitlichen Verwaltungssystem zusammenzuführen. Die Uniformierung der Ranger sowie Gestaltungsvorgaben bei der Gebietsbeschilderung und bei den Informationsmaterialien steigerten die Wiedererkennbarkeit des *NPS* und damit seine Akzeptanz unter den Besuchern. Professionelle Erholungsplanung durch Landschaftsarchitekten und Ingenieure verbesserte die Nutzbarkeit der Parks und Monumente. Die Neuanlage touristischer Infrastruktur erfolgte nach den zentralen stilistischen Vorgaben einer *national park rustic architecture* – umgangssprachlich auch *parkitecture* genannt.

Drei weitere Schutzgebietstypen kamen im Zuge der 1930er Jahre zum Nationalparksystem hinzu: *national parkways*, *recreational demonstration areas* und *national seashores*. Die Idee des *national*

[300] MACKINTOSH 2005, 16.
[301] Die Ruinen von *Casa Grande* waren schon vor der Verabschiedung des *Antiquities Act* durch eine gesonderte Gesetzesinitiative geschützt worden. Der Prozess der Unterschutzstellung entsprach aber im Wesentlichen dem der späteren Nationalmonumente, MACKINTOSH 2005, 15.
[302] MACKINTOSH 2005, 15.

parkways belegt den Stellenwert, den das Auto in der US-amerikanischen Erholungsplanung schon in den 1930er Jahren innehatte. Entlang des Kammes des Appalachen-Gebirgszugs und im Hügelland von Tennessee und Mississippi entstanden für den Autoverkehr konzipierte Aussichtsstraßen wie der *Skyline Drive*, der *Blue Ridge Parkway* und der *Natchez Trace Parkway*.[303] Ihr Bau wurde durch das *CCC* begonnen.[304] *Recreational demonstration areas* entstanden vor allem in der Nähe urbaner Regionen. Sie dienten wie die *national seashores* (zu denen später *national lakeshores* hinzukamen) primär als Erholungsgebiete. Auch ihre Entstehung geht auf die Programme des *New Deal* zurück. Der *National Industrial Recovery Act* autorisierte 1933 den Bund, für Erholungszwecke Land von Grundeigentümern in finanziellen Schwierigkeiten aufzukaufen. Auf den gekauften Flächen wurde wiederum das *CCC* eingesetzt, um die nötige Infrastruktur zu schaffen. 1936 gab es 46 solcher Projekte, die insgesamt über 160.000 ha umfassten.[305]

7.2.5 Die Einrichtung von state parks

Parallel zur Expansion des Nationalparksystems auf Bundesebene entwickelten die Bundesstaaten schon ab dem 19. Jahrhundert eigenständige Schutzgebiete, die später unter dem Begriff *state parks* zusammengefasst wurden. Dem *NPS* kamen die bundesstaatlichen Bestrebungen aus unterschiedlichen Gründen gelegen. Zum einen halfen sie dem *NPS* in manchen Fällen, den politischen Druck lokaler Initiativen abzuwehren, die aus Vermarktungsgründen bestimmte Gebiete zu Nationalparks machen wollten, auch wenn diese aus Naturschutzsicht dazu wenig Anlass gaben. Es muss dem *NPS* zugutegehalten werden, dass dieser trotz seiner starken Ausrichtung auf die Erholungsvorsorge ab den 1920er Jahren bestrebt war, einen gewisses Qualitätsniveau bei der Auswahl neuer Schutzgebiete zu wahren. Je mehr sich die *state parks* als Schutzgebietstyp landesweit etablierten, desto einfacher war es für den *NPS*, bei Gebieten, die als Nationalparks ungeeignet waren, auf diese Gebietskategorie als Alternative zu verweisen. Zweitens trug das Wachstum der *state parks* ganz wesentlich dazu bei, das Nationalparksystem vom steigenden Besucherdruck zu entlasten. Um den Aufbau von *state parks* zu befördern, veranstaltete Mather 1921 die erste *National Conference on State Parks*. NEY C. LANDRUM (2004), ehemaligee Direktor der *Florida State Parks*, schreibt zur Rolle der *NPS*-Konferenz bei der Entstehung von *state parks*:

[303] Diese Ideen übernahmen deutsche Naturschützer in der NS-Zeit z.B. mit der Schwarzwaldhöhenstraße und der Hochalpenstraße sehr schnell, RADKAU und UEKÖTTER (Hrsg.) 2003 *Naturschutz und Nationalsozialismus*.
[304] LEE 1972, Kap. 4, o.S.
[305] LEE 1972, Kap. 4, o.S.

> *It was a great idea: get the states to acquire and preserve many of the would-be national parks as state parks, and leave the federal government free to consider only the very best – those with true national significance – for the national park system. Mather had found the perfect solution, a 'win-win' approach that would admirably serve the purposes of park interests at every level.*[306]

Bei der *National Conference on State Parks* betonte MATHER die Bedeutung der *state parks* für die Naherholung:

> *I believe we should have comfortable camps all over the country, so that the motorist could camp each night in a good scenic spot, preferably a state park.*[307]

Auch das inoffizielle Motto der Konferenz *A state park every hundred miles!* belegt den Einfluss, den die wachsenden Bedürfnisse von Autocampern auf die Entwicklung der US-amerikanischen Schutzgebietssysteme ausübten. Der Soziologe TRUXAL beschrieb die Situation 1927 so:

> *The automobile has made possible an extent of tourist travel heretofore unknown and the movement for state parks which is a phenomenon of the present time, is a movement to meet the needs of this touring populace*.[308]

Gemessen an den Besucherzahlen und Besuchszeiten sind *state parks* heute von ähnlicher Bedeutung wie die Nationalparks.[309]

7.2.6 Die Ausweisung neuer Nationalparks

Mather, Albright und ihren Nachfolgern an der Spitze des *NPS* ging es nicht nur um die Konsolidierung der bestehenden Schutzgebietsverwaltung und die Auffächerung des Schutzgebietstypenkatalogs, sondern in erster Linie auch um die Schaffung neuer Nationalparks. Dieses Unterfangen erwies sich jedoch als schwierig. In den USA war ein Eingriff in private Eigentumsrechte durch eine Nationalparkausweisung weiterhin undenkbar. Neue Nationalparks konnten deshalb nur auf Flächen im Bundeseigentum entstehen. Dem *NPS* waren aber bei seiner

[306] LANDRUM 2004 *The State Park Movement in America: A Critical Review*, 72.
[307] LANDRUM 2004, 72.
[308] TRUXAL 1927 zitiert in SUTTER 2002, 37.
[309] SIIKAMÄKI 2011 Contributions of the US state park system to nature recreation, 14031.

Gründung keinerlei Kompetenzen (und keine Mittel) zum Ankauf privater Flächen zugewiesen worden. Im Gegensatz zum Waldschutz, dessen nationale Bedeutung früh anerkannt worden war und für den Flächenkäufe durch den Bund seit dem *Weeks Act* von 1911 möglich waren, wurde dem Schutz landschaftlicher Schönheit und der Erholungsvorsorge in Form von Nationalparks nicht ausreichend nationale Relevanz zugesprochen, um Flächenkäufe aus Bundesmitteln zu legitimieren.[310]

Um seinen Flächenbesitz zu mehren, war der *NPS* daher bei der Neuschaffung von Nationalparks auf Flächenübertragungen angewiesen, entweder von anderen Bundesbehörden oder von Dritten. Im Westen der USA konnte der *NPS* teilweise auf die Flächen des *USFS* und des *GLO* zurückgreifen. Um aber dem eigenen Anspruch gerecht zu werden, das Nationalparksystem zu einer bundesweit repräsentativen Auswahl landschaftlich herausragender Gebiete auszubauen, konzentrierte sich der *NPS* in den 1920er und 1930er Jahren auf Nationalparkausweisungen im Osten der USA. Dort war der Großteil der schützenswerten Gebiete in Privateigentum. Bei der Flächensicherung für die Nationalparks an der Ostküste spielten Land Trusts daher eine zentrale Rolle.

7.3 Flächensicherungen durch Land Trusts

Von 1900 bis in die Zeit nach dem 2. Weltkrieg entstanden nur wenige neue Land Trusts. Die herausragende Persönlichkeit der nicht-hoheitlichen Flächensicherung dieser Zeit war John D. Rockefeller Jr., der an allen größeren Flächenkäufen zwischen 1910 bis 1940 beteiligt war.[311] Wichtigste Schauplätze der nicht-hoheitlichen Flächensicherung waren Kalifornien und die Ostküste.

7.3.1 Save-The-Redwoods-League

In Kalifornien konzentrierten sich die Naturschutzbemühungen auf den Erhalt der Mammutbaumwälder. In Süd- und Westkalifornien waren bis zur Jahrhundertwende bereits Standorte mit Mammutbäumen in National- und Staatsparks unter Schutz gestellt worden – nicht

[310] FAIRFAX et al. 2005, 86.

[311] Neben den im Folgenden geschilderten Flächensicherungen war John D. Rockefeller Jr. maßgeblich an der Ausweisung des *Grand Teton National Park* in Wyoming beteiligt, indem er unter dem Decknamen der *Snake River Land Company* an für den Naturschutz strategischen Orten Land kaufte (insg. über 140 km²), NEWHALL 1957, 103ff. Eine gute Übersicht über die Naturschutzaktivitäten von ROCKEFELLER JR. gibt FOX 1981, 219-224.

zuletzt dank der starken Lobbyarbeit des *Sierra Club* und anderer Naturschutzverbände.[312] In Nordkalifornien dagegen – dem Verbreitungszentrum des Küstenmammutbaumes – waren die Waldflächen überwiegend im Eigentum privater Forstunternehmen und konnten daher nicht durch Parkausweisungen geschützt werden.[313] Nach dem 1. Weltkrieg erleichterte der Bau des *Highway 101* entlang der Küste den Zugang in das Gebiet. Alarmiert durch die einsetzenden großflächigen Rodungen gründeten die Wissenschaftler und Naturschutzaktivisten John C. Merriam, Henry Fairfield Osborn und Madison Grant 1917 die *Save-The-Redwoods-League*, um verbleibende Urwaldflächen zu kaufen und so vor der Abholzung zu bewahren. Bei der kalifornischen Regierung und bei den Landkreisen, in denen die größten Redwood-Bestände vorkamen, setzten sie sich für eine finanzielle Förderung ihres Vorhabens ein. Die Idee eines Redwood-Nationalparks fand schnell bundesweit öffentliche Unterstützung, so dass auch die Bundespolitik reagierte. In einer Machbarkeitsstudie befürwortete der Kongress 1920 die Nationalparkidee, sah den Bund aber nicht in der Verantwortung, die Mittel für den notwendigen Landkauf bereitzustellen. Stattdessen brachte die Studie nur die Hoffnung zum Ausdruck, dass „Privatpersonen mit Gemeinsinn“[314] den Kaufpreis aufbringen würden. In der Folge warb die *Save-The-Redwoods-League* erfolgreich sowohl Privatspenden als auch öffentliche Mittel ein. Dabei halfen ihr zwei Finanzierungsideen: Private Spender konnten Patenschaften für einzelne durch Ankauf gesicherte Waldabschnitte übernehmen und diese nach nahestehenden Personen benennen (*memorial groves*). Außerdem wurden die Finanzierungszusagen von staatlicher Seite an das Spendenaufkommen gekoppelt. Für jeden gespendeten Dollar gab Kalifornien in gleicher Höhe Staatsanleihen zur Parkfinanzierung aus.[315] Der Spendenaufruf fand Anklang bei vielen wohlhabenden und einflussreichen Persönlichkeiten in Kalifornien und an der Ostküste. Den Anfang machten *NPS*-Direktor Mather und der kalifornische Kongressabgeordnete William Kent mit jeweils 15.000 $; beide saßen auch im Aufsichtsrat des Vereins. Bis 1928 hatte die *Save-The-Redwoods-League* 500.000 $ Spenden für den Landkauf eingesammelt; in den 1930er Jahren spendete allein John D. Rockefeller Jr. 2 Mio. $ für den Flächenankauf.[316] Aus den gesicherten Flächen entstand eine Reihe von *state parks*, aber erst 1968 gelang es, den Großteil der *state parks* im *Redwood National Park* zu vereinen. Zu diesem Zeitpunkt hatte die *Save-The-Redwoods-League* mit ihren Mitstreitern über 400 km² Parkfläche durch Ankauf gesichert und an die öffentliche Hand übertragen. Nicht nur der *NPS* profitierte von den Aktivitäten

[312] Wie z.B. dem *Sempervirens Club*, der auch Merkmale eines Land Trusts aufwies, da er Wegerechte in Staatsparks aufkaufte und Grundstücke an Kalifornien abtrat, BREWER 2003, 25.
[313] SCHREPFER 1983, 12.
[314] SCHREPFER 1983, 18.
[315] SCHREPFER 1983, 32.
[316] FAIRFAX et al. 2005, 82.

des Land Trusts, sondern auch der *USFS*. Aus Kritik an der zunehmenden touristischen Ausrichtung der Staats- und Nationalparks änderte die *Save-The-Redwoods-League* in den 1930er Jahren ihre politischen Präferenzen und förderte stattdessen einige Zeit lang mit ihren gesicherten Flächen die Erweiterung von Bundesforsten.

7.3.2 Hancock County Trustees of Public Reservations

Parallel zur Entstehung der *state parks* in Kalifornien entstanden an der Ostküste in den 1920er Jahren Pläne zur Ausweisung neuer Nationalparks. Bei allen Initiativen waren Land Trusts beteiligt. Der erste Nationalpark östlich des Mississippi entstand auf der Insel *Mount Desert* in Maine. Die Insel war wegen ihrer landschaftlichen Schönheit und ihrem romantisch-ländlichen Gepräge im 19. Jahrhundert zu einem beliebten Ferienort von wohlhabenden Familien aus Neuengland geworden, die sich dort auf ihren Ländereien Sommerhäuser errichteten. Mit steigendem Siedlungsdruck und aufkommendem „Massentourismus“[317] um 1900 fürchteten die reichen Urlauber – darunter berühmte Industriellenfamilien wie Rockefeller, Morgan, Ford, Vanderbilt, Carnegie und Astor – um die landschaftliche Unversehrtheit ihres Ferienortes. Ihnen war daran gelegen, ausreichend Land um ihre Anwesen vor weiterer Bebauung zu bewahren, um weiterhin den Eindruck ländlicher Abgeschiedenheit und gesellschaftlicher Exklusivität genießen zu können. 1901 gründeten sie daher die *Hancock County Trustees of Public Reservations* mit dem Ziel, „öffentliche Schutzgebiete von landschaftlichem Interesse“[318] zu sichern, wobei unter „landschaftlich interessant“ vor allem die aus der oben beschriebenen Perspektive strategisch gelegenen Flächen und unter „öffentlich“ ein elitärer Kreis zu verstehen war. Der Präsident der Harvard-Universität, Charles Eliot Sr., der ebenfalls auf *Mount Desert* ein Haus besaß, war einer der Initiatoren des neuen Vereins. In der Zielrichtung, dem Aufbau und der Namensgebung des Vereins orientierte Eliot Sr. sich an dem Vorbild, das sein mittlerweile verstorbener Sohn 10 Jahre zuvor mit der Gründung der *Trustees of the Reservations of Massachusetts* gegeben hatte. In der Zeit von 1903 bis 1913 gelang es den *Hancock County Trustees of Public Reservations* unter Leitung des wohlhabenden Privatiers George Dorr rund 2.400 ha Land auf der Insel zu erwerben.[319] Nachdem 1916 der *NPS* gegründet worden war, übertrugen die *Hancock County Trustees* diesem ihr Grundeigentum als Kern des *Sieur de Monts National Monument*. 1919 wurde daraus der *Lafayette National Park* (1929 in *Acadia National Park* umbenannt). John D.

[317] 1880 gab es 30 Hotels auf der Insel, viel für die damalige Zeit.
[318] *public reservations of interesting scenery*, CHARLES ELIOT SR. zitiert in BREWER 2003, 29.
[319] FAIRFAX et al. 2005, 82.

Rockefeller Jr., der sich 1910 ebenfalls einen Landsitz auf *Mount Desert* errichtete, ergänzte mit großen Landkäufen die Flächenstiftung der *Hancock County Trustees* und verhalf dem Park zu seiner heutigen Ausdehnung von rund 19.000 ha.[320] Rockefeller Jr. und die meisten anderen Flächenstifter behielten jedoch ihre Sommerresidenzen im Nationalpark.[321] Nach der Gründung des Nationalparks sicherte der Bund daher im Park liegende Privatgrundstücke sukzessive durch Kauf, Tausch oder Schenkung. Vereinfacht wurden die Arrondierungen, nachdem ein verheerender Waldbrand 1947 viele der Landhäuser auf der Insel zerstörte. Bis heute gibt es jedoch Privatgrundstücke im Nationalpark.

7.3.3 Nicht-hoheitliche Flächensicherungen in den Appalachen

Entlang der Appalachen entstanden in den 1920er Jahren der *Shenandoah National Park* als zweiter und der *Great Smoky Mountains National Park* als dritter Nationalpark östlich des Mississippi. Beide Parks betrafen Flächen, die vormals in Privateigentum waren und erst angekauft werden mussten. Wie auch im Fall des *Redwood National Park* begrüßte der Kongress grundsätzlich neue Parkausweisungen in den Appalachen, stellte aber keine Mittel für den Ankauf der betreffenden Gebiete bereit.[322] 1924 schlug die von Innenminister Hubert Work zur Standortfindung der Appalachen-Parks einberufene Kommission vor, das *Shenandoah Valley* in Virginia und die *Great Smoky Mountains* in Tennessee und North Carolina zu Nationalparks zu machen.[323] Die betroffenen Bundesstaaten zeigten großes Interesse. Die Gebiete waren aus land- und forstwirtschaftlicher Sicht aufgrund ihrer bergigen, abgelegenen Lage uninteressant. Ein Nationalparksiegel dagegen, so die Überlegung, würde ihren touristischen Wert erhöhen und Besucher aus den benachbarten Metropolregionen anlocken. Außerdem wäre bei einer Nationalparkausweisung der Bund für die Verwaltung und Instandhaltung der Gebiete verantwortlich, während ein Großteil der Steuereinnahmen weiterhin bei den Bundesstaaten verbleiben würde. Aus Sicht der Bundesstaaten waren die Parks daher, mit den Worten des Gouverneurs von Virginia HARRY BYRD, *the greatest opportunity for the material advancement of Virginia that has been suggested for generations*.[324] Virginia, Tennessee und North Carolina machten sich daran, selbst die Mittel für den nötigen Flächenankauf aufzubringen. Beide Parkausweisungen sind Musterbeispiele für die Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen in der Flächensicherung. Virginia stellte 1 Mio. $ aus

[320] NEWHALL 1957, 47ff.
[321] Die meisten dieser Landhäuser wurden bei einem Waldbrand 1947 zerstört.
[322] FAIRFAX et al. 2005, 84.
[323] RUNTE 1997, Kap. 6, o.S.
[324] GILLIAM und THOMAS 2001 *Shenandoah National Park*, Kap. 2, o.S.

dem Staatshaushalt für Landkäufe bereit. Ergänzt wurden die Mittel durch über 1,2 Mio. $ aus Spenden, die von der *Shenandoah National Park Association* unter dem Motto *Buy an Acre!* eingeworben wurden. Die Spenden kamen vor allem von wohlhabenden Einwohnern aus Richmond und Norfolk sowie von bekannten Philanthropen, darunter rund 160.000 $ von John D. Rockefeller Jr. und 50.000 $ von Edsel Ford, dem Sohn Henry Fords.[325] Trotz der vorhandenen Mittel verzögerten kleinteilige und komplizierte Grundeigentumsverhältnisse im *Shenandoah Valley* sowie die nur mäßige Verkaufsbereitschaft unter den lokalen Grundeigentümern die Flächensicherung. Um den Prozess zu beschleunigen, verabschiedete Virginia 1928 mit dem *Public Park Condemnation Act* ein Gesetz, dass die flächendeckende Enteignung von Grundeigentümern auf zukünftigem Nationalparkland ermöglichte. Über 1.300 Grundeigentümer, überwiegend kleine Subsistenzbauern, mussten das Parkgebiet verlassen, um den gewünschten Eindruck ursprünglicher Wildnis nicht zu beeinträchtigen.[326]

In Tennessee und North Carolina gelang es unterdessen den zivilgesellschaftlichen Organisationen *Great Smoky Mountains Conservation Association* und *Great Smoky Mountains, Inc.* zwischen 1925 und 1927 rund 5 Mio. $ an Spenden einzuwerben. Für den Ankauf aller benötigten Flächen waren jedoch Kosten von 10 Mio. $ veranschlagt worden. Den verbleibenden Betrag von 5 Mio. spendete einmal mehr John D. Rockefeller Jr.[327] Obwohl Tennessee und North Carolina zunächst auf freiwillige Grundstückskäufe setzten, wendeten sie mit fortdauernder Opposition der wichtigsten Landeigentümer im zukünftigen Parkgebiet, allen voran der großen Forstunternehmen der Region, ebenfalls Enteignungsverfahren zur Flächensicherung an. Langwierige juristische Auseinandersetzungen um deren Rechtmäßigkeit verzögerten die Eigentumsübertragungen und ließen die Kosten soweit ansteigen, dass im Zuge des *New Deal* ab 1933 sich erstmals auch der Bund mit 1,5 Mio. $ an der Finanzierung des Flächenankaufs beteiligte, um ein Scheitern des Projekts abzuwenden. Begründet wurde der Einsatz von Bundesmitteln mit der Durchführbarkeit von im Parkgebiet geplanten Arbeitsprogrammen des *Civilian Conservation Corps*. Insgesamt dauerte es bis 1940, um alle für den Park notwendigen Grundstücke zu erwerben.[328] Im Verlauf der Enteignungsverfahren mussten über 4.000 Bewohner ihre Häuser im Park aufgeben und das Gebiet verlassen.

[325] GILLIAM und THOMAS 2001, Kap. 2, o.S.
[326] FAIRFAX et al. 2005, 85.
[327] PIERCE 2000 *The Great Smokies: From Natural Habitat to National Park*, 89ff.
[328] FAIRFAX et al. 2005, 131ff.

Die zivilgesellschaftlichen Flächensicherungen im Rahmen der Nationalparkneugründungen an der Ostküste und in Kalifornien in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts belegen die zunehmende Bedeutung nichtstaatlicher Naturschutzorganisationen und die sich intensivierende Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Naturschutzakteuren in diesem Zeitraum. In den Fällen der Nationalparkgründungen funktionierten Land Trusts als verlängerter Arm der staatlichen Behörden. Da der *NPS* vom Kongress nicht mit der Möglichkeit zur eigenständigen Flächensicherung ausgestattet war, war er in hohem Maße abhängig von den Landkäufen durch Bundesstaaten und Land Trusts.[329] Umgekehrt reichten Land Trusts die von ihnen angekauften Grundstücke in aller Regel an den Bund zur dauerhaften Verwaltung weiter, um nicht die damit verbundenen Kosten tragen zu müssen. So entstand eine Arbeitsteilung zwischen überwiegend nichtstaatlicher Flächensicherung und überwiegend staatlichem Flächenmanagement. Diese Trennung der Zuständigkeiten etablierte sich auch in Fällen, in denen die staatliche Behörde (wie der *USFS*) zum Flächenkauf befugt war. Die Kooperation mit Land Trusts bei der Flächensicherung hatte aus staatlicher Sicht den Vorteil, eigene Haushaltsmittel anderweitig verwenden zu können. Außerdem konnten Land Trusts mit ihren rascheren internen Entscheidungsabläufen und Mittelbewilligungen flexibler auf dem Grundstücksmarkt operieren. In den oben geschilderten Flächensicherungen liegen somit die Wurzeln für eine Spezialisierung von Land Trusts als „Flächenzulieferer" des staatlichen Naturschutzes. Diese strategische Ausrichtung mancher Land Trusts fand Ende des 20. Jahrhunderts in den systematischen *pre-acquisitions* großer Organisationen wie z.B. der *Nature Conservancy* ihren Höhepunkt (siehe Kapitel 8.3.1).

Aus ökonomischer Sicht hat eine derartige Rollenteilung im Naturschutz sicherlich Vorteile. Die nichtstaatlichen Akteure aktivieren mit ihren Kampagnen Zahlungsbereitschaften und bündeln individuelle Spenden zu sinnvollen Beträgen für die Flächensicherung. Zudem setzt der zivilgesellschaftliche Flächenkauf in der Regel voraus, dass Grundstücke freiwillig an den Naturschutz abgegeben werden, was dessen lokale Akzeptanz erhöht. Die neuartigen Akteurskonstellationen der geschilderten Fälle machen aber auch deutlich, wie schnell die Anliegen des Naturschutzes mit lokalen Interessen und dem Schutz von Minderheiten kollidieren können. In dieser Hinsicht warfen die neuartigen, durch die überregionale Freizeitmobilität geschaffenen Stadt-Land-Beziehungen Fragen nach sozialer Gerechtigkeit und politischer Repräsentanz auf. Vor allem die Kombination von privater Kaufkraft und staatlicher Gewalt, wie sie in den Grundstücks-Enteignungsverfahren für die Appalachen-Nationalparks angewendet wurde, erwies sich aus Sicht der Lokalbevölkerung als fatal. FAIRFAX et al. (2005) sehen in der Entstehungsgeschichte des *Shenandoah National Park* - und *Great*

[329] SELLARS 1997, Kap. 3, o.S.

Smoky Mountains National Park daher Beispiele für Regierungsversagen auf nationaler Ebene, das sich in lokaler Ungerechtigkeit äußerte:

> *Perhaps Congress did not invest in parks because others – specifically states, philanthropists, and private groups – were so clearly willing to do so. Some economists might view this as the market responding appropriately, but it could also be viewed as a type of government failure. By refusing to fund park acquisitions, Congress allowed Rockefeller types to control the agenda and put the less powerful at a disadvantage regarding both their own land and access to the benefits of conservation. This abdication of federal control in the pursuit of federal park units has clear implications for public accountability and equity […]*[330]

Diese Beispiele belegen, dass der national und international als sozialdemokratisch verstandene *New Deal* auch den Rahmen für sozial höchst unausgewogene Maßnahmen bot. Es war den betroffenen Benachteiligten offensichtlich nicht möglich, eine Lobby für ihre örtlichen Interessen zu mobilisieren.

7.4 Zwischenfazit – Land Trusts als Helfer der staatlichen Flächensicherungspolitik und Instrument von Mäzenaten

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde das Auto zum wichtigsten Fortbewegungsmittel in den USA. Es prägte sowohl den Wandel der Siedlungsstrukturen als auch das Freizeitverhalten der Amerikaner. Für den Naturschutz gesicherte Flächen (vor allem Bundesforste und Nationalparks) wurden durch Erholungssuchende immer stärker beansprucht. Der *NPS* reagierte auf diesen Trend mit dem Ausbau der Infrastruktur in bestehenden Parks und der Erweiterung des Nationalparksystems. Beide Initiativen erhielten durch die staatlichen Notprogramme des *New Deal* einen weiteren Schub. Der Wildnisschutz, dessen Wurzeln im 19. Jahrhundert liegen, wurde durch die Massenmotorisierung in den 1920er und 1930er Jahren neu belebt. Er stützte sich nicht mehr nur auf ästhetische und spirituelle Argumente, sondern bezog sich nun auch auf wissenschaftliche Begründungen und Aspekte des Artenschutzes.

Von 1900 bis in die Zeit nach dem 2. Weltkrieg entstanden nur wenige neue Land Trusts. Dennoch gelang es ihnen, sich als Organisationstyp im US-amerkanischen Naturschutz zu etablieren. Die Gründung von Land Trusts war zumeist geknüpft an geplante Parkausweisungen an der Ostküste und

[330] FAIRFAX et al. 2005, 87.

in Kalifornien. In mehreren Fällen führten Land Trusts schon bald nach ihrer Gründung große erfolgreiche Spendenkampagnen durch, die den Grundstein für die Schaffung neuer Nationalparks legten. Weiterhin wurde der nicht-staatliche Naturschutz fast ausschließlich von städtischen Eliten betrieben. Insbesondere Land Trusts wurden von einzelnen Philantrophen finanziert und richteten sich in ihren Aktivitäten nach deren Interessen. Personell waren nichtstaatlicher und staatlicher Naturschutz eng verknüpft (Mather, Albright, Leopold, Mackaye etc.). Das erleichterte den Beginn von Kooperationen des *NPS* und *USFS* mit diversen Land Trusts, die schnell auf eine Arbeitsteilung in der Flächensicherung und auf eine Spezialisierung der Land Trusts als Flächenzulieferer hinausliefen. Da die Flächenauswahl in der Regel dem Prinzip der Freiwilligkeit folgte, diktierte zumeist die Verkaufsbereitschaft der Grundstückseigentümer, welche Flächen dem Naturschutz zufallen konnten. In den Fällen, in denen Flächen durch Enteignungsverfahren zwangsweise den Eigentümer wechselten, hatten vor allem lokale, sozial schwache Gruppen (Kleinbauern etc.) das Nachsehen.[331]

[331] Überraschenderweise gab es nach bisherigem Kenntnisstand kaum personelle Berührungspunkte zwischen den teilweise ebenfalls ökologisch motivierten, staatsübergreifenden Einzugsgebietsplanungen des *New Deal*, z.B. der *Tennessee Valley Authority* (*TVA*) und anderen großen Flächensicherungen der Zeit. Eine Ausnahme bildet Benton MacKaye, Regionalplaner der *TVA*. MacKaye arbeitete von 1905 bis 1919 beim *USFS* und wechselte dann zur *Regional Planning Association of America*, wo er eine treibende Kraft hinter der Planung der Gartenstädte *Sunnyside Gardens* und *Radburn* war. Er lieferte wichtige Beiträge zur Regionalplanungstheorie und gilt als geistiger Vater des *Appalachian Trail*, dessen Einrichtung er 1921 in dem Aufsatz *The Appalachian Trail: A Project in Regional Planning* forderte. Als Gründungsmitglied der *Wilderness Society* setzte er sich außerdem für den großflächigen Wildnisschutz ein, ANDERSON 2008 *Benton MacKaye: Conservationist, Planner, and Creator of the Appalachian Trail.*

8 Land Trusts im Kontext der Umweltbewegung 1945-1980

Naturschutz in der Consumer Society; Landnutzungsplanung und Umweltgesetzgebung als progressive Gesellschaftsprojekte; Land Trusts im Kontrast zur Umweltbewegung

Die Zeitspanne vom Ende des 2. Weltkriegs bis 1980 ist in Bezug auf den US-amerikanischen Naturschutz gleichermaßen von Kontinuitäten und von Neuentwicklungen gekennzeichnet. Viele Entwicklungen (Ausbau des Straßennetzes, Motorisierung, Siedlungswachstum etc.) knüpften nach einer Unterbrechung während des 2. Weltkriegs an die Trends der 1920er und 1930er Jahre an. Dennoch unterscheidet sich die Nachkriegszeit in wichtigen Punkten von der vorangegangenen Epoche. So stellte die Suburbanisierung Amerikas nach dem Krieg allein aufgrund ihrer Größenordnung den Naturschutz vor neue Herausforderungen und löste grundlegende politische Diskussionen zum Umgang mit Land und Grundeigentum aus. Ab Ende der 1950er Jahre entstanden neue Formen gesellschaftlicher Auseinandersetzung über die Auswirkungen menschlichen Handelns auf Umwelt und Gesundheit. Sie führten mit der Entstehung der Umweltbewegung zu einer thematischen Auffächerung und Politisierung im Umweltschutz. In der Folge verschob sich dessen Fokus vom Ressourcenschutz zu Aspekten der Lebensqualität. In dieser Zeit gesellschaftlichen Wandels richtete sich der Naturschutz neu aus und übernahm neue Aufgaben.[332] Während politisch agierende Naturschutzorganisationen wie der *Sierra Club,* die *Wilderness Society* oder die *Izaak Walton League* überwiegend in der Umweltbewegung aufgingen und sich rhetorisch radikalisierten, grenzten Land Trusts sich bewusst von ihr ab und profilierten sich als pragmatische Alternativen gegenüber den politisch agierenden Verbänden.

8.1 Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Das während des Weltkriegs wieder einsetzende Wirtschaftswachstum bescherte den Amerikanern bis in die 1970er Jahre eine Epoche beispielloser Wohlstandsmehrung, welche erst 1973 durch das OPEC-Embargo und die Ölkrise unterbrochen wurde. Die Zunahme der individuellen Mobilität und der steigende Flächenverbrauch hatten die Naturschutzarbeit bereits vor dem Krieg beeinflusst. Sie wurden durch die Wirtschaftskrise der 1930er Jahre und den Krieg nur vorübergehend gebremst und gingen in der Phase von 1945 bis 1970 mit noch größerer Wucht weiter.

[332] HAYS 1987.

8.1.1 Suburbanisierung und Flächenverbrauch nach dem 2. Weltkrieg

Obwohl kein neues Phänomen, erreichte das Wachstum der US-amerikanischen Vorstädte nach dem 2. Weltkrieg eine neue Größenordnung. Von 1930 bis 1945 stagnierte das Baugewerbe in den USA aufgrund der Weltwirtschaftskrise und dem 2. Weltkrieg auf niedrigem Niveau, obwohl der Bedarf an neuem Wohnraum weiter wuchs und sich die Wohnungsnot 1945 mit der Heimkehr von etwa 15 Millionen US-amerikanischen Soldaten noch einmal verschärfte. Nach dem Ende des Krieges wandelte sich das Bild im Bausektor schlagartig. Die Zahl der jährlich begonnenen Wohnungsneubauten stieg von 139.000 Einheiten 1944 auf über 1 Million Einheiten 1946 (siehe Diagramm 5).[333]

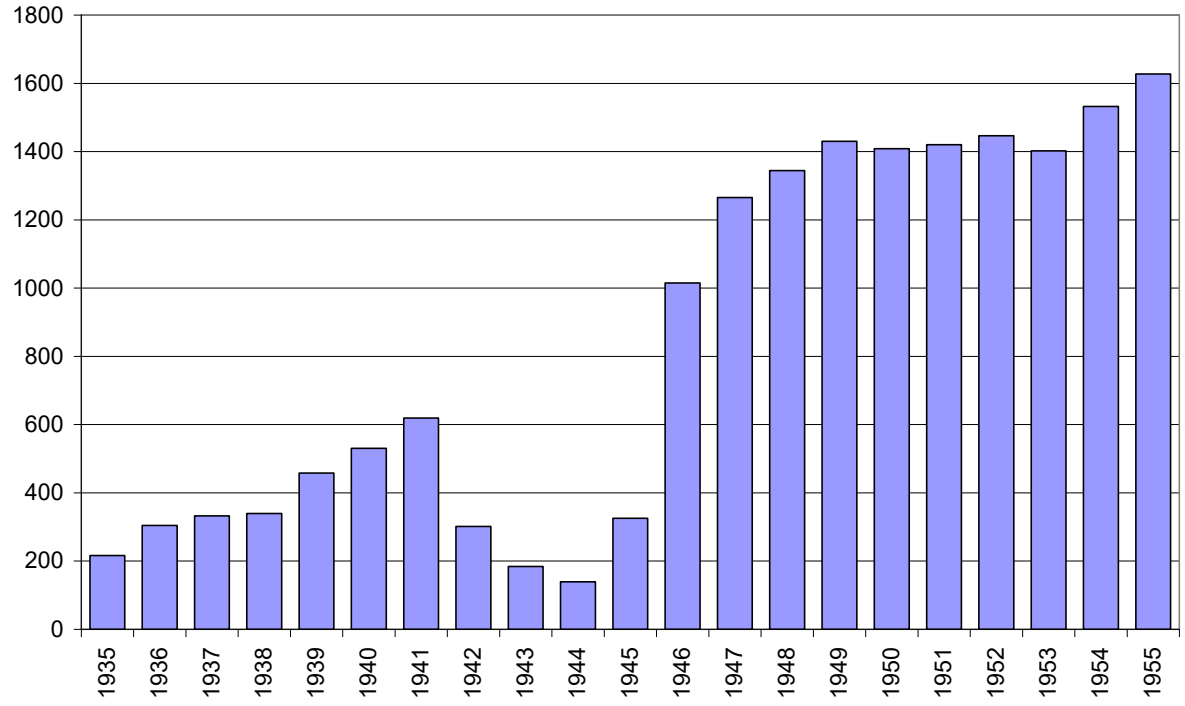

Diagramm 5 USA: Jährliche begonnene Neubauten, 1935-1955 in Tausend (Quelle: Jackson 1971, 326)

[333] JACKSON 1971, 326 spricht von *housing starts* und versteht darunter wohl Einfamilienhäuser, Reihenhäuser und Mehrfamilienhäuser. Bei letzteren zählt jede gebaute Wohneinheit separat. Andere Autoren geben leicht abweichende Zahlen an. ROTHMAN spricht von 114.000 *housing units* für 1944 und 1.183.000 für 1946, ROTHMAN 1998 *The Greening of a Nation*, 9.

Ermöglicht wurde diese Entwicklung durch eine Reihe von Faktoren.[334] Neuerungen in der Bauweise für Einfamilienhäuser (*balloon frame construction*) verringerten die Baukosten radikal. Der Preis für ein Einfamilienhaus des Marktführers Levitt lag 1947 bei unter 8.000 $.[335]

Gefördert wurde der Erwerb von Wohneigentum auch durch den Bund, der den Banken für Hypothekenkreditausfälle einzelner Schuldner bürgte, eigene Hypothekenbanken gründete, Tilgungszeiträume verlängerte, Kreditzinsen langfristig fixierte und den gesetzlich erforderlichen Eigenkapitalanteil der Kreditnehmer senkte. Dies reduzierte die ohnehin schon stark gesunkenen Anschaffungskosten für Eigenheime so weit, dass es in vielen Fällen billiger wurde ein Haus zu kaufen als es zu mieten. Insbesondere Kriegsheimkehrer und junge Familien wurden so zum Grunderwerb ermuntert.[336] Die staatlichen Regelungen und Förderprogramme begünstigten dabei systematisch Neubausiedlungen gegenüber Altbauten in den Stadtzentren und verstärkten so den Trend zur sozialen und ethnischen Segregation.[337]

Auch die staatliche Verkehrspolitik unterstützte die Suburbanisierung. Die Verabschiedung des *Interstate Highway Acts* 1956 legte die Grundlage für den Bau des *Interstate Highway System.* 1970 verbanden 41.000 Meilen neuer Schnellstraßen sämtliche US-amerikanische Städte mit über 50.000 Einwohnern. Zahllose neue Ortsstraßen erleichterten den Verkehrsfluss von den Stadtzentren in die Vororte. Von 1945 bis 1970 wurden 75% der öffentlichen Ausgaben im Bereich Verkehr für Schnellstraßen ausgegeben, aber nur 1% für den öffentlichen Nahverkehr.[338] Diese einseitige Verkehrspolitik führte dazu, dass das Auto endgültig das dominante Fortbewegungsmittel in den USA wurde und bis auf wenige Ausnahmen noch vorhandene alternative Verkehrssysteme verdrängte.[339] 1950 lag in den USA das Verhältnis von Autos zu Einwohnern bei eins zu vier, 1970 betrug es eins zu zwei. Damit gab es in den USA bis in die 1970er Jahre ungefähr zehnmal so viele Autos pro Einwohner wie in den westeuropäischen Industrienationen. Gespeist wurde das Wachstum der suburbanen Vororte vom stetigen, durch Einwanderung verstärkten Bevölkerungszuwachs. Von 1940 bis 1960 stieg die Bevölkerung der USA von 132 Mio. auf 180 Mio. Einwohner.[340]

[334] JACKSON 1971 *Crabgrass Frontier*, 287ff.
[335] KELLY 1993 *Expanding the American Dream: Building and rebuilding Levittown.*
[336] DOAN 1997 *American Housing Production, 1880-2000: A Concise History*, 60ff.
[337] JACKSON 1971, 197ff.
[338] CARR 2007 *Mission 66*, 250.
[339] KAY 1997.
[340] CARR 2007, 46.

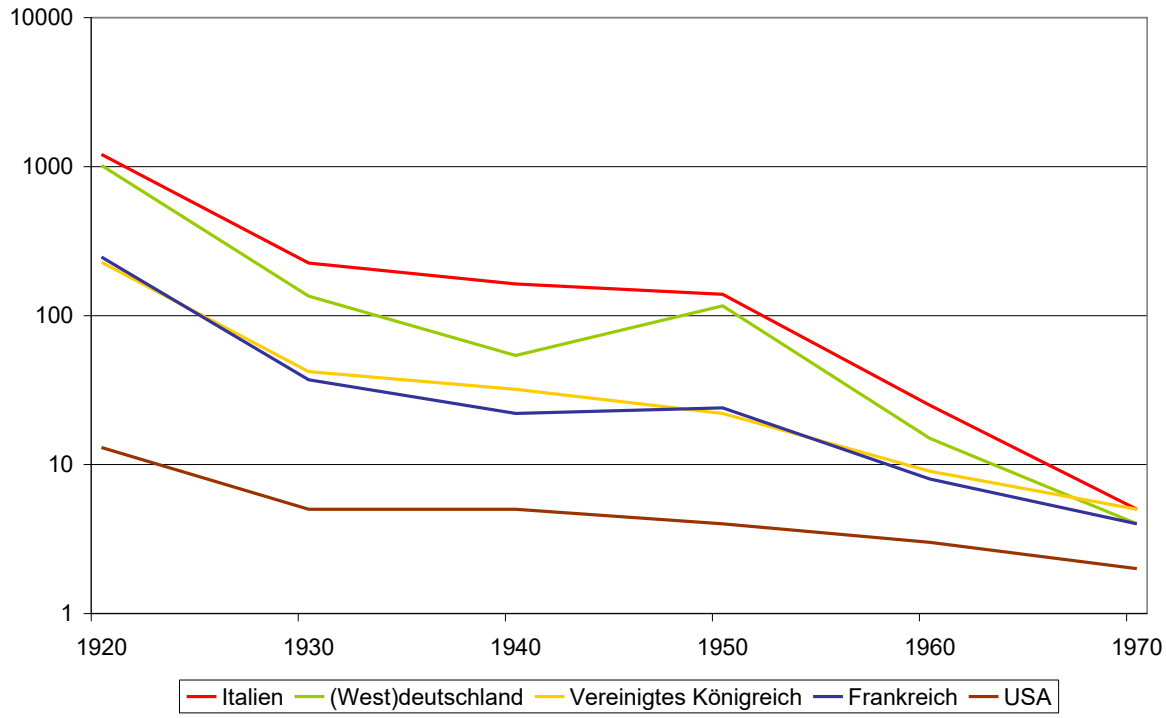

Diagramm 6 USA und westeuropäische Staaten: Verhältnis von Einwohnern zu PKW, 1920-1970, logarithmische Darstellung (Datenquelle: JACKSON 1971, 163)

Ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden die Einfamilienhaussiedlungen an den Rändern urbaner Zentren die bestimmende Wohnform in den USA. Von 1950 bis 1980 verloren 18 der 25 größten Städte der USA an Einwohnern. In der gleichen Zeit gewannen territorial unabhängige Vororte mehr als 60 Mio. Einwohner hinzu. Zwischen 1950 und 1970 verdoppelte sich die suburbane Bevölkerung in den USA. 83% des gesamten Bevölkerungswachstums fand in den Vororten statt.[341] Mit dieser städtebaulichen Umwälzung ging ein gewaltiges Flächenwachstum der US-amerikanischen Siedlungen einher. Zwischen 1950 und 1970 stieg die vom US-amerikanischen Statistikamt als *urban* bzw. *suburban* klassifizierte Fläche in den USA von 5,9% auf 10,9% des staatlichen Territoriums. Das jährliche US-amerikanische Siedlungswachstum entsprach in den 1950ern mit rund 4.000 km² etwa der Fläche des Bundesstaates Rhode Island.[342]

[341] SOULE 2006 *Urban Sprawl: A Comprehensive Reference Guide*, 24.
[342] ROME 2001, 120.

8.1.2 Von der Produzenten- zur Konsumentengesellschaft

Der Wirtschaftsaufschwung nach dem Ende des 2. Weltkriegs schlug sich bei weiten Teilen der Bevölkerung in einem Zustand materiellen Überflusses nieder und machte vielen berechtigte Hoffnung auf eine Verbesserung der eigenen ökonomischen und sozialen Situation. Gleichzeitig hinterließen die mit dem Krieg verbundenen Umwälzungen auf dem Arbeitsmarkt ihre Spuren in der US-amerikanischen Gesellschaft. Durch den Krieg waren Kristallisationskerne für gesellschaftliche Emanzipationsbestrebungen entstanden, die Ende der 1960er Jahre ihren vorläufigen Höhepunkt erreichten (z.B. Frauen- und Bürgerrechtsbewegung).[343] So wie der Erfolg von HARPER LEES Roman *To kill a Mocking Bird* 1960 eine neue Sensibilität für den Fortbestand der Rassentrennung dokumentierte, so signalisierte und beförderte RACHEL CARSONS *Silent Spring* 1962 eine neue Wachheit für die Umweltzerstörung durch ungebremste Kapitalinteressen. Im Bereich der Umweltpolitik fanden die gesellschaftlichen Veränderungen und das neue Bewusstsein Ausdruck in einer Reihe neuer Gesetze, die sich überwiegend dem Schutz der Umweltmedien Luft und Wasser widmeten.[344] Mit der Verabschiedung des *National Environmental Policy Act* (*NEPA*) 1969 – während der Präsidentschaft des Republikaners Nixon und auf dem Höhepunkt des Vietnamkriegs – führten die USA die Umweltverträglichkeitsprüfung ein und avancierten zum weltweiten Vorreiter in der Umweltpolitik, bereits zwei Jahre vor ihrer Globalisierung durch die Stockholmer UNO-Konferenz. Der Aufschwung der Umweltbewegung gipfelte 1970 im *Earth Day*, einem vielbeachteten Aktionstag im Namen des Umweltschutzes.

Für den Naturschutz bedeutete der Gesellschaftswandel eine Verschiebung der inhaltlichen Prioritäten – weg vom Ressourcenschutz, hin zur Wahrung von Umwelt- und Lebensqualität. Die *conservation*-Bewegung der ersten vier Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts hatte den Schutz materieller Ressourcen wie Wälder, Gewässer, Böden und Jagdwild betont. Dies änderte sich ab den 1950er Jahren. Zwar spielte der Ressourcenschutz weiterhin eine Rolle. Es rückten aber die globale Verteilungsgerechtigkeit im Ressourcenkonsum und die langfristige Versorgungssicherheit in den Blickpunkt. Außerdem kamen neue Anliegen des Umweltschutzes auf, die über Nutzungs- und Effizienzgesichtspunkte hinausgingen. Auf der Basis eines materiell abgesicherten und sozial gefestigten Lebensstandards konnten sich mehr Amerikaner weitergehenden Bedürfnissen und Wünschen zuwenden. Die Ästhetik der räumlichen Umwelt, der Zugang zu Freizeit- und Erholungsräumen, saubere Luft, Lebensmittelqualität und -sicherheit sowie weitere Aspekte der

[343] ROTHMAN 1998, 88.
[344] *Clean Air Act* 1963, *Motor Vehicle Air Pollution Control Act* 1956, *Air Quality Act* 1967, *Water Quality Act* 1956, *Federal Water Pollution Act und Clean Water Restoration Act* 1966.

Gesundheit und des menschlichen Wohlbefindens waren die Themen der entstehenden Umweltbewegung. Gleichzeitig kritisierte diese vor dem Hintergrund der Erfahrungen vom 2. Weltkrieg, den Atombombenabwürfen über Hiroshima und Nagasaki und der Aufrüstungspolitik im Rahmen des Kalten Kriegs den bis dahin geltenden Fortschrittsglauben der Moderne. Neu gegründete Umweltschutzorganisationen wie *Greenpeace*, *Friends of the Earth*, das *Environmental Policy Center*, der *Natural Resources Defense Fund* und der *Environmental Defense Fund* vertraten die Belange der neuen Bewegung. Aus ihrer Sicht war Natur mehr als ein Rohstoff. Zwar wurden Naturschutzbegründungen, die sich auf den immateriellen Wert der Natur bezogen, bereits vom Wildnisschutz des 19. Jahrhunderts und des frühen 20. Jahrhunderts vertreten, sie blieben aber ein elitäres Anliegen. Auf der Basis eines neuen ökologischen Bewusstseins erhielten sie ab den 1950er Jahren breite Unterstützung in der Bevölkerung. ROTHMAN (1998) beschreibt den gestiegenen gesellschaftlichen Stellenwert einer intakten Umwelt am Beispiel des Schutzes naturbelassener Flüsse so:

> *Basking in a remarkable affluence, Americans willingly perceived the sacrifice of potential economic advantage for the sake of a potential intangible advantage that could loosely be described as a higher quality of life. The aestheticism embodied in that perception placed wild rivers, not their tamed, dammed counterparts, at the pinnacle of recreational experience. Wild rivers embodied the struggle to prove the worth of the individual in a technological society – so intrinsic to the cultural discontent of the 1960s – and the economic advantages of dams seemed inconsequential and, in the affluence of the moment, unnecessary in comparison.*[345]

Besonders deutlich wird dieser Bewusstseinswandel an den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um Großprojekte des Wasserbaus. Wie schon bei der Kontroverse um den Bau des *Hetch Hetchy*-Staudamms Anfang des 20. Jahrhunderts kam es in den 1950ern zum Konflikt zwischen den Interessen des Ressourcenschutzes und denen des ästhetischen Naturschutzes. Ein Schlüsselereignis, das die neue Stärke der Wildnisverfechter in der Umweltbewegung belegt, war der Kampf um den *Echo Park*-Damm am *Colorado River*.[346] Das Projekt wurde zum Symbol der Kritik am Fortschritts- und Wachstumsglauben der Nachkriegszeit. Der geplante Staudamm sollte als Teil einer Kette von mehreren Dämmen entlang des *Colorado River* die Wasser- und Stromversorgung in den Bundesstaaten Utah, Colorado, New Mexiko und Wyoming verbessern. Der Damm war so konzipiert,

[345] ROTHMAN 1998, 79.00
[346] ROTHMAN 1998, 34-48; TREFETHEN 1975, 263ff.; HAYS 1987, 139.

dass er das *Dinosaur National Monument* fluten würde. Das vom *NPS* verwaltete Schutzgebiet entlang eines schluchtenreichen Flussabschnitts des *Colorado* war ursprünglich wegen der im Gebiet vorkommenden Dinosaurierskelette ausgewiesen und später wegen der landschaftlichen Schönheit des Tals erweitert worden. Innenminister Chapman, der den Staudammbau befürwortete, verbot dem ihm unterstellten *NPS* gegen das Projekt zu protestieren und erzwang den Rücktritt des gegen den Damm opponierenden *NPS*-Direktors Newton Drury. Es oblag daher den Naturschutzverbänden, das Vorhaben zu bekämpfen. Unter der Führung des *Sierra Club* und der *Wilderness Society* entstand Ende 1950 ein Bündnis von hunderten nationaler und regionaler Nichtregierungsorganisationen, die in Postwurfsendungen und Medienkampagnen die Öffentlichkeit auf das drohende Verschwinden des Gebiets aufmerksam machten. Ihre Argumentation ähnelte derjenigen, welche die Gegner des Staudamms von *Hetch Hetchy* zwei Generationen zuvor vertreten hatten: Fortschritt war gut, aber nicht überall und zu jedem Preis. Die vom *NPS* geschützten Naturwunder sollten als Orte nationaler Identitätsbildung ausgespart werden. Indem die Staudamm-Gegner den Erhalt des Gebiets zu einer Frage von nationaler Bedeutung erhoben, die die regionalen Interessen am Staudammbau überwog, schafften sie es, soviel öffentlichen Druck auf den Kongress aufzubauen, dass dieser den *Echo Park*-Damm in den betreffenden Gesetzgebungsverfahren von der Liste der geplanten Staudämme strich.

Die Kehrseite des Erfolgs der Staudammgegner war die Festigung eines Naturbilds, das kategorisch zwischen unumschränkt bewahrenswerten und bedingungslos nutzbaren Gebieten unterschied. In dem Maße, wie der Naturschutz seine Kampagnen auf öffentliche Schutzgebiete konzentrierte[347], gerieten ungeschützte, aber erhaltenswerte Flächen aus der öffentlichen Wahrnehmung. Der Bau des *Glen Canyon*-Staudamms und die daraus resultierende Umwandlung des *Glen Canyon* – einer 100 Meilen langen, landschaftlich spektakulären Schlucht entlang der Grenze zwischen Arizona und Utah – in den *Lake Powell*-Stausee, fand ab 1954 praktisch ohne öffentlichen Protest statt.[348]

[347] In den 1960er Jahren wurden unter anderem auch Staudammpläne am *Grand Canyon National Park*, *Kings Canyon National Park* und *Glacier National Park* erfolgreich abgewehrt, NASH 1967, 222.

[348] Nach seiner Vollendung wurde der *Glen Canyon*-Damm allerdings zum Sinnbild unnützer Naturzerstörung. Mit der Herausgabe des Buches *The Place No One Knew* des Fotografen ELIOT PORTER 1963 brachte der *Sierra Club* nachträglich sein Bedauern über den Staudammbau und die Flutung des Tals zum Ausdruck. In seinem Roman *Monkey Wrench Gang* von 1975 beschreibt der Autor und Wildnisverfechter EDWARD ABBEY 20 Jahre später das fiktive Szenario von militantem Widerstand radikaler Ökoaktivisten gegen den Damm und andere Großprojekte im Südwesten der USA. Die Weltanschauung der Protagonisten des Romans inspirierte die Gründung der radikalen Naturschutzorganisation *Earth First!*.

In den Staudammkontroversen der 1950er und 1960er Jahre äußerte sich ein gestiegenes Interesse an der Natur als Gegenpol zum zivilisatorischen Fortschritt. Der Historiker ROME (2000) fasst es so zusammen:

> *If the appreciation of nature in the 1950s was not new, it certainly was more widespread than ever before. The dozens of best-selling books of nature writing; the popularity of television series about wild animals and wild places, especially the Disney documentaries about the prairie and the desert; the successful campaign to protect the canyon lands in Dinosaur National Monument from destruction by the proposed Echo Park dam, and the increasing strength of the movement to create a national system of wilderness areas – all made clear the growing appeal of natural beauty.*[349]

Überschaut man die Jahrzehnte der Nachkriegszeit, ist bei demokratischen Präsidenten (Truman, Kennedy, Johnson, Carter) und republikanischen (Eisenhower, Nixon, Ford) gleichermaßen eine Affinität zu Umweltthemen erkennbar. Die in Washington D.C. vertretenen Umweltverbände weiteten ihr politisches Lobbying kontinuierlich aus und professionalisierten es. So erreichten sie in den 1960er und 1970er Jahren eine zunehmende Anerkennung von Umweltbelangen über Parteigrenzen hinweg. Manche Naturschutzverbände gaben sogar ihren Gemeinnützigkeitsstatus auf, um effektiver als politische Interessensverbände arbeiten zu können, so z.B. der *Sierra Club*.[350] Eine radikale Abkehr vom progressiven politischen Klima in Umweltfragen fand erst 1980 mit der Wahl von Reagan zum Präsidenten statt.

8.2 Die staatliche Flächensicherung 1945-1980

Die wachsende Hinwendung der Amerikaner zur Natur machte sich sowohl innerhalb der etablierten Schutzgebietssysteme – des Nationalparksystems, der Bundesforste, der Tierschongebiete, der *state parks* usw. – bemerkbar als auch auf ungesicherten Flächen. Zwar lag der Schwerpunkt der Aufmerksamkeit auf den öffentlichen Schutzgebieten. Dennoch spielte auch der Erhalt von Natur und Landschaft außerhalb von diesen, vor allem in Siedlungsnähe, eine zunehmende Rolle. Die staatliche Flächensicherung der Nachkriegszeit lässt sich daher anhand von zwei Themenkomplexen beschreiben:

[349] ROME 2001, 125-126.
[350] HAYS 1987, 460.

- des Ausbaus der bestehenden Schutzgebietssysteme und
- der Entwicklung der Flächensicherung im Zusammenhang mit der Landnutzungsplanung.

8.2.1 Die Entwicklung bestehender Schutzgebietssysteme

Die Entwicklung der Schutzgebietssysteme, allen voran des Nationalparksystems, ist aus zwei Gründen relevant für die Geschichte der nichtstaatlichen Flächensicherung und der Land Trust-Bewegung. Erstens weiteten der *USFS* und der *USFWS* von 1950 bis 1980 ihren Flächenbestand stark aus. Bei der Sicherung neuer Flächen spielten Land Trusts eine wichtige Rolle. Zweitens führten Nutzungskonflikte innerhalb der Schutzgebiete zu Auseinandersetzungen um die Zielausrichtung der Flächenverwaltungen. Dies beeinflusste auch den nichtstaatlichen Naturschutz, der den staatlichen Naturschutz kritisch begleitete, ihm neue Impulse gab und seine eigene Arbeit den naturschutzpolitischen Debatten anpasste. Land Trusts bezogen in diesem Zusammenhang inhaltliche Positionen, die von denen anderer Naturschutzorganisationen abwichen.

8.2.1.1 Die Flächensicherung des *NPS*

Die zunehmende Freizeitkultur in den USA, die mit dem Anstieg des Wohlstandsniveaus nach Ende des Krieges einherging, äußerte sich in einem steigenden Nutzungsdruck in den öffentlichen Schutzgebieten. Zwischen 1945 und 1975 verzehnfachten sich die Besucherzahlen in den vom *NPS* verwalteten Gebieten.[351] Vor allem in den Nationalparks stiegen die Besucherzahlen (siehe Diagramm 4, S. 86). Der Infrastrukturausbau in den Nationalparks war durch den Krieg unterbrochen worden und entsprach nach dessen Ende bei weitem nicht mehr den gewachsenen touristischen Anforderungen. Der Krieg hatte zu drastischen Budgetkürzungen beim *NPS* geführt, so dass die Bewirtschaftung der meisten Gebiete auf ein Minimum reduziert worden war. 1942 war das Arbeitsprogramm des *CCC* eingestellt worden. Damit verlor der *NPS* auf einen Schlag einen Großteil seiner Arbeitskräfte. Der Unterhalt vieler Gebäude und Straßen konnte nicht mehr gewährleistet werden.

[351] SELLARS 1997 gibt die folgenden Besucherzahlen für alle vom NPS verwalteten Gebiete an (in Mio.):

1940	1943	1956	1966	1972	1990
19	37	461	1.211	6.133	6.281

.

Die touristische Übernutzung der staatlich gesicherten Flächen (neben den Nationalparks litten auch die Bundesforste und Tierschongebiete unter dem steigenden Besucherandrang) gipfelten Mitte der 1950er Jahre in der *recreational crisis*. Auflagenstarke Zeitschriften wie *Reader's Digest* wiesen auf den desolaten Zustand der Nationalparks hin. Im *Harper's Magazine* forderte der populäre Kolumnist BERNARD DEVOTO den NPS 1953 dazu auf, die Nationalparks solange für den Besucherverkehr zu schließen, bis der Kongress eine adäquate Finanzierung zur Verfügung stellen würde. Newton Drurys Nachfolger als *NPS*-Direktor, Conrad Wirth, nutzte die öffentliche Stimmungslage, um Präsident Eisenhower die Idee für ein Zehnjahresprogramm zur Erneuerung der Parkinfrastruktur zu unterbreiten. Wirth hatte als leitender Landschaftsarchitekt des *NPS* bereits unter Mather und Albright den Ausbau der Besucherinfrastruktur in den Nationalparks geleitet. Während des *New Deal* hatte er die Gestaltungsstandards des *NPS* für die Bauarbeiten der *CCC*-Parkprogramme erstellt und deren Umsetzung überwacht. Seine Planungen fußten somit auf langjähriger praktischer Erfahrung. Aus eigener Anschauung wusste er, wie dringend die Infrastruktur in den Parks eine grundlegende Renovierung benötige. Den Kern seines ehrgeizigen Vorschlags bildete die *Mission 66*: die Vision, die Infrastruktur in allen vom *NPS* verwalteten Gebieten innerhalb von 10 Jahren – bis zum 50. Jahrestag des *NPS* 1966 – auf einen angemessenen Stand zu bringen.[352] Wirth schuf dabei bewusst Parallelen zum *Interstate Highway Act*, der ebenfalls auf einen Zeitraum von 10 Jahren ausgelegt war. Begünstigt vom öffentlichen Meinungsklima hatte seine Initiative Erfolg. Präsident Eisenhower unterstützte die *Mission 66* und der Kongress bewilligte zwischen 1957 und 1966 insgesamt über 1 Mrd. US-Dollar für das Parkerneuerungsprogramm.[353]

Parallel zur *Mission 66* reagierte Präsident Eisenhower auf die Missstände in der Erholungsplanung, indem er 1958 die *Outdoor Recreation Resources Review Commission* (*ORRRC*) gründete. Aufgabe dieses Expertengremiums war es, den nationalen Status Quo der Erholungsvorsorge zu erfassen und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. 1962 veröffentlichte die *ORRRC* ihren Bericht *Outdoor Recreation for America*[354]. Er enthielt zwei zentrale Forderungen: die Besucherinfrastruktur in bestehenden Schutzgebieten auf nationaler und Bundesstaatenebene weiter zu verbessern (was für das Nationalparksystem mit der *Mission 66* bereits erfolgte) und neue Erholungsgebiete zu schaffen. Nach Ansicht der *ORRRC* sollte der Bund dafür auch Mittel zur Flächensicherung bereitstellen.

[352] CARR 2007.
[353] SUTTER 2002, 256.
[354] OUTDOOR RECREATION RESOURCES REVIEW COMMISSION 1962 *Outdoor recreation for America: a Report to the President and to the Congress.*

Beim *NPS* fand die *ORRRC* mit ihren Vorschlägen große Unterstützung. *NPS*-Direktor Wirth hatte sich auf die Erneuerung der Parkinfrastruktur konzentriert. Sein Nachfolger George Hartzog legte ab 1964 den Schwerpunkt seiner Arbeit auf die Ausweitung des Nationalparksystems. Drei weitere Schutzgebietskategorien vervollständigten in den 1960er Jahren das heutige Parksystem: die *national recreation areas* (ab 1964), die *national wild and scenic rivers* und die *national scenic trails* (beide ab 1968).[355] *National recreation areas* sind zumeist an Stauseen gelegene Erholungsgebiete, beispielsweise am durch die Aufstauung des *Glen Canyons* entstandenen *Lake Powell* (siehe oben). *National wild and scenic rivers* sind aufgrund ihrer landschaftlichen Schönheit, ihrer kulturellen oder historischen Bedeutung, ihres Freizeitwerts oder ihrer Naturbelassenheit geschützte, frei fließende Flüsse. *National scenic trails* sind in landschaftlich reizvollen Gegenden gelegene Fernwanderwege. Der älteste und berühmteste unter ihnen ist der *Appalachian Trail*, der über 3.500 km das Appalachen-Gebirge von Maine bis Georgia entlang führt.[356]

8.2.1.2 Flächenpolitik von *USFS, BLM* und *USFWS*

Die Flächenentwicklung von *USFS*, *BLM* und *USFWS* verlief gemächlicher als beim *NPS*.[357] Mit dem *Federal Land Policy and Management Act* (*FLPMA*) von 1976 erhielt das *BLM* 28 Jahre nach seiner Gründung das Mandat, Land im Bundeseigentum dauerhaft zu verwalten, ohne es perspektivisch verkaufen zu müssen. Damit ging die über 150 Jahre währende Epoche der Landprivatisierung durch die Behörde bzw. ihren Vorgänger, dem *GLO,* offiziell zu Ende. Zwar gab das *BLM* weiterhin immer wieder einzelne Grundstücke an andere Bundesbehörden ab (vor allem an den *NPS* zur Schaffung neuer oder Ausweitung bestehender Schutzgebiete). Im Wesentlichen blieb seine Flächenkulisse aber ab Mitte der 1970er Jahre konstant.[358] Damit wandelte sich das *BLM* von einem Flächenveräußerer zu einem Flächenbewirtschafter. Dieser Wandel legte die Grundlagen dafür, dass das *BLM* ab den 1990er Jahren auch die Flächensicherung als eigenständige Aufgabe in seiner Organisationsstruktur etablieren konnte.[359] Das erste *national monument*, für dessen Betreuung das *BLM* verantwortlich wurde, war das 1996 von Präsident Clinton ausgewiesene *Grand Staircase-Escalante National Monument*, eine spektakuläre Schichtstufenlandschaft im südlichen Utah.

[355] MACKINTOSH 2005, 65ff.
[356] SUTTER 2002, 251.
[357] CODY 1995 *Major Federal Land Management Agencies*, 21ff.
[358] FAIRFAX et al. 2005, 141-143.
[359] DOMBECK et al. 2003, 100ff.

Der *USFWS* dagegen führte nach dem Krieg seine in den 1930er Jahren begonnene Politik der Flächensicherung für Tierschongebiete weiter. Schon 1934 hatte der Kongress mit dem *Duck Stamp Act*[360] eine dauerhafte Finanzierungsquelle für die Sicherung von Feuchtgebieten geschaffen. Die *duck stamp* ist eine Abgabe, die Jäger für eine Jagdgenehmigung in einem vom *USFWS* verwalteten Schutzgebiet entrichten müssen. Mit den Einnahmen werden bestehende Gebiete bewirtschaftet und neue Flächen angekauft.[361] Bei der Flächensicherung des *USFWS* kam es erstmals auch zum großflächigen Einsatz von Schutzdienstbarkeiten (siehe Kapitel 10.7). Bis Ende der 1950er Jahre erwarb der *USFWS* 20.000 Schutzdienstbarkeiten mit einer Gesamtfläche von knapp 5.000 km². Die meisten von ihnen schützten für Wasservögel bedeutsame Feuchtgebiete in der *pothole region*, einer durch eiszeitliche Relikte wie Toteisseen geprägten Region im zentralen Norden der USA.[362]

8.2.1.3 Flächenkauf durch den *Land and Water Conservation Fund*

Alle mit Flächensicherung betrauten Bundesbehörden setzten somit nach dem 2. Weltkrieg die Erweiterung ihrer Schutzgebietskulisse fort. Allerdings wandelten sich die inhaltlichen Begründungen neuer Ankäufe. Die staatlichen Konjunkturprogramme zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise hatten in den 1930er Jahren den Schwerpunkt der staatlichen Flächensicherung auf übernutzte Wälder und devastierte Agrarflächen gelegt (insbesondere die Programme des *New Deal* zur Bekämpfung von Wind- und Wassererosion als Folge unangepassten Landbaus). Nach dem Krieg rückte dagegen Naherholungsgebiete in den Fokus. Kurz nach der Veröffentlichung des *ORRRC*-Berichts schlug Präsident Kennedy vor, einen Fonds für die Schaffung neuer Erholungsgebiete einzurichten. Eine entsprechende Gesetzesvorlage wurde 1963 auf den Weg gebracht und vom Kongress 1964 – nach dem Tod Kennedys – mit großer Mehrheit verabschiedet. Dieser *Land and Water Conservation Fund* (*LWCF*) hatte die Aufgabe, den Nutzungsdruck in den vom Bund verwalteten Schutzgebieten zu vermindern, indem auf bundesstaatlicher und lokaler Ebene neue Erholungsgebiete geschaffen wurden. 60% der Fondsmittel waren dafür vorgesehen, Flächenankäufe in den Bundesstaaten anteilig zu bezuschussen. Zusätzlich sollten bestehende Gebiete im Bundeseigentum arrondiert und erweitert werden. Vor allem im Osten der USA entsprach das Angebot an Erholungsgebieten bei weitem noch nicht der Nachfrage.[363] Finanziert wird der *LWCF* aus Besucherentgelten in den Schutzgebieten, Abgaben für die Hochseeförderung von Öl und Gas, dem Erlös aus dem Verkauf von

[360] *Migratory Bird Hunting Stamp Act* vom 16.3.1934.
[361] TREFETHEN 1975, 185-187.
[362] BEAN und ROWLAND 1997 *The Evolution of National Wildlife Law*, 284-285.
[363] MCQUEEN 2000 *Land and Water Conservation Fund: An Assessment of Its Past, Present and Future*, 5.

Bundesimmobilien und einer Bootstreibstoff-Steuer. Die jährlichen Zuteilungen für den *LWCF* haben seit dem Beginn des Programms stark geschwankt. Bis 1998 variierten die Jahresbudgets zwischen 100 und 400 Mio. $. Die Jahre 1978 (805 Mio.) und 1980 (509 Mio.) bildeten in dieser Zeitspanne Ausreißer nach oben. Zwischen 1998 und 2001 betrugen die Jahresbudgets rund 1 Mrd. $. Seitdem lagen sie zwischen 250 und 600 Mio. $.[364] Der *LWCF* wurde bald nach seiner Gründung zur wichtigsten Finanzierungsquelle für den Landkauf der vier Flächenverwaltungen des Bundes. Von den rund 15 Mrd. $, die seit der Auflage des Fonds ausgegeben worden sind, wurden rund 9,5 Mrd. $ für Flächenkäufe durch den Bund verwendet.

8.2.1.4 Reaktionen auf die staatliche Flächensicherung: Verwissenschaftlichung des Naturschutzes und Bedeutungszuwachs der Ökologie

Aus Naturschutzsicht verschärften die Infrastrukturprogramme in den Parks und die Erweiterung des Parksystems um Naherholungsgebiete den alten Zielkonflikt zwischen Schutz und Nutzung staatlich gesicherter Flächen. Aus Sicht vieler Naturschützer reagierten der *NPS* und der *USFS* auf den steigenden Nutzungsdruck zu einseitig. Sie forderten, anstatt die Infrastruktur der Schutzgebiete immer weiter auszubauen und neue Erholungsgebiete in das Parksystem aufzunehmen, sich auf den Erhalt der Natur in den Schutzgebieten zu besinnen, auch wenn dies Einschränkungen für die Besucher bedeutete.[365] Unterstützt wurde die Kritik am staatlichen Naturschutz durch den Bericht *Wildlife Management in the National Parks*, den ein vom Zoologen A. Starker Leopold (dem Sohn Aldo Leopolds) geleiteter Expertenbeirat 1963 im Auftrag von Innenminister Stewart Udall vorlegte.[366] Der Beirat war eigentlich einberufen worden, um Vorschläge zum Umgang mit der wachsenden Elchpopulation im *Yellowstone National Park* vorzuschlagen. LEOPOLD ging in seiner Untersuchung aber über den ursprünglichen Auftrag hinaus und machte prinzipielle, umweltethisch begründete Verbesserungsvorschläge für das Management von Nationalparks. Mit seiner Forderung nach einer wissenschaftlich fundierten, auf einen klar definierten Referenzzustand abzielenden Bewirtschaftung der Parks wurde der *Leopold Report* zu einem Meilenstein im modernen Naturschutz. Seine Zielvision für die Nationalparks der USA formuliert er so:

[364] VINCENT 2006 *Land and Water Conservation Fund: Overview, Funding History, and Current Issues*, 5; VINCENT 2009 *Interior, Environment, and Related Agencies FY2009 Appropriations*, 75.
[365] SELLARS 1997, Kap. 6a, o.S.
[366] LEOPOLD et al. 1963 *Wildlife Management in the National Parks.*

> *As a primary goal, we would recommend that the biotic associations within each park be maintained, or where necessary recreated, as nearly as possible in the condition that prevailed when the area was first visited by the white man. A national park should represent a vignette of primitive America. The implications of this seemingly simple aspiration are stupendous. Many of our national parks – in fact most of them – went through periods of indiscriminate logging, burning, livestock grazing, hunting and predator control. Then they entered the park system and shifted abruptly to a regime of equally unnatural protection from lightning fires, from insect outbreaks, absence of natural controls of ungulates, and in some areas elimination of normal fluctuations in water levels. Exotic vertebrates, insects, plants, and plant diseases have inadvertently been introduced. And of course lastly there is the factor of human use – of roads and trampling and camp grounds and pack stock. The resultant biotic associations in many of our parks are artefacts, pure and simple. They represent a complex ecologic history but they do not necessarily represent primitive America.*
>
> *Restoring the primitive scene is not done easily nor can it be done completely. […] Yet, if the goal cannot be fully achieved it can be approached. A reasonable illusion of primitive America could be recreated, using the utmost in skill, judgment, and ecologic sensitivity. This in our opinion should be the objective of every national park and monument.*[367]

Der *Leopold Report* und ein ähnlicher Bericht der *National Academy of Sciences* im gleichen Jahr[368] lösten innerhalb des *NPS* tiefgreifende Richtungsstreitigkeiten aus. Mit seiner rhetorisch geschickten Gleichsetzung von ästhetischen (*primitive scene*) und ökologischen Gesichtspunkten (*biotic communities*) schaffte es Leopold, inhaltlich an den etablierten, ästhetisch motivierten Naturschutz anzuknüpfen, gleichzeitig aber eine Brücke zu neuartigen Schutzkonzepten wie dem Ökosystemschutz zu schlagen. Von dieser Basis aus konnte Leopold einerseits die inhaltliche Ausrichtung des Parkmanagements und dessen Umgang mit natürlichen Prozessen und Einflussfaktoren wie Feuer, Sukzessionsstadien, Populationsschwankungen etc. kritisieren, andererseits auf den mangelhaften Zuschnitt der meisten Parks aus ökologischer Sicht hinweisen. Großwildarten – so Leopolds Argumentation – gehörten zum ästhetischen Parkerlebnis dazu. Ihr Erhalt war aber in den bestehenden Parks schwer sicherzustellen. Da bei der Ausweisung ästhetische und nicht populationsbiologische Kriterien eine Rolle gespielt hatten, orientierten die sich Parkgrenzen in der Regel nicht an ökosystemischen Gesichtspunkten. Viele Parks waren zu klein für

[367] LEOPOLD et al. 1963, o.S.
[368] ROBBINS et al. 1963 *Research in the National Parks.*

den Erhalt überlebensfähiger Populationen großer Tierarten. Auch bei der Parkbewirtschaftung führte aus Leopolds Sicht fehlendes Fachwissen in den Behörden zu schwerwiegenden Fehlentscheidungen. Die Dominanz von Landschaftsarchitekten und Ingenieuren sowie der Mangel an Biologen und anderen Naturwissenschaftlern waren seiner Meinung nach ursächlich für den biologisch desolaten Zustand vieler Schutzgebiete.

Leopolds Kritik am *NPS* fügte sich ein in die allgemeinere Debatte um den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen. Bücher wie RACHEL CARSONS *Silent Spring* von 1962 und PAUL EHRLICHS *The Population Bomb* von 1971 artikulierten die fundamentale Kritik wachsender Teile der Gesellschaft an den Umweltfolgen der kapitalistisch-industriellen Wirtschaftsweise. Die gesellschaftliche Debatte über den ökologischen Raubbau und seinen Folgen für das Überleben der Menschheit bildete den Hintergrund für die Auseinandersetzung um die inhaltliche Neuausrichtung des Nationalparksystems.[369] Allerdings blieb der *NPS* trotz öffentlicher Zustimmung zu Leopolds Aussagen bei seiner inhaltlichen Ausrichtung. Trotz einzelner Fortschritte bei der Integration naturwissenschaftlicher Erkenntnisse in das Parkmanagement (z.B. im Bereich der Feuerökologie[370]) lag der Schwerpunkt der Behörde weiterhin auf der Erholungsvorsorge. Der Historiker SELLARS (1997) zieht eine aus Naturschutzsicht kritische Bilanz zur inhaltlichen Weiterentwicklung des *NPS* seit 1963:

> *[W]ritten by scientists (mostly biologists), both the Leopold and National Academy reports gave a scientific perspective to national park management – a kind of ecological countermanifesto that marked the beginning of renewed efforts to redefine the basic purpose of the national parks. […] Much of National Park Service history since 1963 may be viewed as a continuing struggle by scientists and others in the environmental movement to change the direction of national park management, particularly as it affects natural resources. […]*
>
> *Focusing on recreational tourism, the Service neglected to push science to the forefront and make it a non-negotiable element of park management. In an age of ecological science, the acknowledged lack of a congressionally imposed scientific mandate for national park management clearly means that ecological preservation still is not a primary concern of Congress. Without such a mandate, the Service has not seized the initiative to build sufficient science programs on its own. And the recognition that only through scientific resource*

[369] RUNTE 1997, Kap. 9, o.S.
[370] TREFETHEN 1975, 278.

> *management can ecological preservation in the parks be adequately addressed negates rhetorical claims that preservation has been the Service's primary goal.*[371]

Dennoch beeinflusste die Stärkung ökologischer Perspektiven die Flächensicherung nachhaltig. In den 1980er Jahren entwickelte sich der arten- und populationsbezogene Ansatz des Gebietsschutzes zur *conservation biology* weiter. Sie formulierte Anforderungen an die Bewirtschaftung bestehender und die Ausweisung neuer Schutzgebiete aus Sicht der ökologischen Merkmale von Zielarten und Artengemeinschaften sowie in Hinblick auf die Repräsentativität der geschützten Flächen für die in den USA existierenden Pflanzengesellschaften und Biotoptypen. Dabei erhielt auch die Isolation/Fragmentierung von Populationen und der Mangel von Migrationskorridoren für wandernde Arten zunehmend Aufmerksamkeit. Aus diesem Ansatz der *conservation biology*, die die fachlichen Anforderungen des Naturschutzes aus einem überregionalen Blickwinkel definierte, folgte die politische Forderung nach Biotopverbundsystemen[372] und Schutzgebietsnetzwerken.[373] Aus der Unvereinbarkeit der ökologischen Ansprüche mancher Arten (v.a. von großen Landraubtieren) mit menschlichen Landnutzungen ergaben sich neue Argumente für den Wildnisschutz.[374]

8.2.1.5 Wildnisschutz, *Wilderness Act* von 1964

In der Hochstimmung in den frühen 1950er-Jahren, nach der erfolgreichen Verteidigung des *Dinosaur National Monument* gegen Staudammpläne fühlten sich *Sierra Club* und *Wilderness Society* politisch einflussreich genug, um auf eine allgemeine rechtliche Regelung zum Wildnisschutz zu drängen. Howard Zahniser von der *Wilderness Society* und David Brower vom *Sierra Club* begannen, für ein Gesetz zur Einrichtung eines dauerhaften nationalen Wildnisschutzgebietssystems zu werben. Zwar war die Idee des gesetzlichen Wildnisschutzes schon in den 1920er Jahren aufgekommen. Doch erst nachdem die Wildnis-Verfechter während der Kontroverse um den *Echo Park*-Damm gezeigt hatten, dass die Mehrheit der US-amerikanischen Öffentlichkeit hinter ihrem Anliegen stand, waren Kongressabgeordnete dazu bereit, eine Gesetzesinitiative zu unterstützen. 1957 wurde eine von Zahniser formulierte Vorlage zum *Wilderness Act* im Senat eingebracht. Es dauerte bis 1964 das

[371] SELLARS 1997, Kap 7c, o.S.
[372] *Habitat corridors* oder *wildlife corridors* auf Englisch. Die theoretischen Grundlagen für den Biotopverbund hatten die amerikanischen Ökologen MACARTHUR and WILSON bereits 1967 mit ihrem Werk *The Theory of Island Biogeography* sowie der Biologe LEVINS 1969 mit seinem Metapopulations-Begriff gelegt.
[373] MCCLOSKEY 2008 *Conservation Biologists Challenge Traditional Nature Protection Organizations*.
[374] CALLICOTT 2003 *The Implication of the 'Shifting Paradigm' in Ecology for Paradigm Shifts in the Philosophy of Conservation*.

Gesetz zu verabschieden.[375] Nicht nur unter den Senatoren und Abgeordneten gab es Widerstand (vor allem von solchen, die der Industrie und der Forstwirtschaft nahe standen), auch der *NPS* und der *USFS* fühlten sich von einem Wildnisschutzsystem, das die eigenen Schutzgebiete überlagern würde, in ihrer Gestaltungsfreiheit bedroht und lehnten das Gesetz anfangs ab.[376] Die endgültige Version des *Wilderness Act* enthielt daher viele Zugeständnisse. Das Wildnisschutzgebietssystem beschränkte sich zunächst auf Bundesforste. Statt der ursprünglich vorgesehenen 60 Mio. acres (242.000 km²) umfasste es nur 9,1 Mio. acres. (36.825 km²). *NPS*, *USFS* und *USFWS* wurden zwar aufgefordert, in den nächsten 10 Jahren alle unzerschnittenen Gebiete größer als 5.000 acres in ihrem Schutzgebietsnetz hinsichtlich ihrer Eignung als Wildnisgebiete zu überprüfen.[377] Eine Erweiterung des Gebietsnetzes war jedoch nur durch gesetzliche Neuausweisungen des Kongresses möglich. Bergbaurechte blieben bis 1984 unberührt, und der Präsident erhielt das Recht, auch in den Wildnisgebieten den Bau von Kraftwerken, Straßen und Staudämmen genehmigen zu dürfen.[378] Trotz der Startschwierigkeiten ist das US-amerikanische Wildnisschutzgebietssystem heute durch 115 weitere Ausweisungen des Kongresses auf 107 Mio. acres (433.000 km²) angewachsen; über die Hälfte davon liegt in Alaska. Außerhalb Alaskas sind rund 3% der Landfläche der USA als Wildnis geschützt, in Alaska sind es 16%.[379]

Der *Wilderness Act* definiert Wildnis als *an area where the earth and its community of life are untrammelled by man, where man himself is a visitor who does not remain*.[380] Aus heutiger Warte klingt diese von Zahniser gewählte Begriffsdefinition fast poetisch. In ihre spiegelt sich Zahnisers christlich fundierter Glauben an eine organische Einheit von Land und Lebensgemeinschaft wider, die mancher Naturschützer heute wohl hinterfragen würde. Auch in der Gegenüberstellung von der Erde/dem Land (als dem Beständigen) und dem Menschen/Besucher (in seiner Vergänglichkeit) finden sich Anklänge an ein Weltbild, das Natur als bewahrenswerte Lebenskonstante begreift. Der Historiker MARK HARVEY (2005) weist auf die Bedeutung von Zahnisers Wortwahl für den damaligen und den heutigen Naturschutz hin:

[375] HARVEY 2005 *Wilderness Forever: Howard Zahniser and the Path to the Wilderness Act*.
[376] HARVEY 2005, 197.
[377] TREFETHEN 1975, 275. In einer zweiten Studienrunde wurden 1976 *USFS*, *NPS*, *USFWS* und erstmals auch das *BLM* angewiesen, die jeweilige Flächenkulisse auf ihre Eignung für weitere Wildnisschutzgebiete zu untersuchen, GORTE 2008 *Wilderness: Overview and Statistics*, 2.
[378] TREFETHEN 1975, 245ff; NASH 1967, 226.
[379] GORTE 2008, 9.
[380] *Wilderness Act* von 1964 (Pub.L.88-577).

> *[W]e also remember [Zahniser] for his distinctive use of language. 'Untrammeled by man', from the Wilderness Act, is no doubt his most frequently quoted phrase. From some more recent vantage point, 'untrammeled' may be deemed unsuitable for describing wilderness lands, yet like many words and phrases throughout Zahniser's writings, it reveals his visionary outlook. Often he employed words such as 'eternity', 'perpetuity' and 'ministration' and phrases like 'precious unspoiled ecological heritage', 'wilderness forever', and 'enduring resource of wilderness'. […] Rarely do environmentalists employ such language now. They even deliberately avoid words such as 'eternity', 'faith' and 'unspoiled', in part because postmodern inclinations challenge the universal meaning that those words once had. Nonetheless, Zahniser's language has staying power because it still speaks to accepted notions such as stewardship, responsibility and respect for nature. […] For Zahniser, wilderness preservation embodied environmental responsibility by manifesting a human commitment to the Earth and its creatures. That precept provided a moral foundation for the emerging environmental movement in the 1960s and 1970s, and it remains a core aspect of environmental thought of our time.*[381]

HARVEY lässt jedoch einen weiteren Aspekt in Zahnisers Sprache unberücksichtigt: die ethischen Implikationen eines Naturschutzes, der sich für einen „ewigen" Erhalt der Natur ausspricht. In dieser Hinsicht steht der dem *Wilderness Act* zugrunde liegende Schutzansatz in der US-amerikanischen Tradition, Natur vor der Vernichtung zu retten, indem sie „für immer" dem menschlichen Verwertungskreislauf entzogen wird. Genau auf diesen Ansatz stützen sich die eigentumsrechtliche Flächensicherung und die Arbeit von Land Trusts. Land Trusts folgen somit der in den USA vorherrschenden gedanklichen Aufteilung von Natur in Schutzobjekt und nutzbare Ressource.

Kritiker werfen den Verfechtern des Wildnis-Begriffs vor, aufgrund seiner ethnozentrischen Ausrichtung systematisch die Existenz der Urvölker Amerikas (in Kanada heute als *first nations* bezeichnet) zu ignorieren. Der tiefgreifende Einfluss, den die ursprünglichen Bewohner Nordamerikas schon seit Jahrtausenden auf ihre natürliche Umwelt ausübten (bspw. durch regelmäßige Brandrodung), wurde erst spät durch die Wissenschaft anerkannt.[382] Vertreter indianischer Minderheiten weisen dagegen schon lange darauf hin, dass Gebiete wie der *Yosemite National Park* mitnichten *untrammeled by man*, also ungezähmte Natur, sondern seit langem Teil der indianischen Kulturlandschaft gewesen seien. „Wildnis" ist in ihren Augen eine Kategorie der weißen Eroberer Amerikas und ihrer Nachkommen. Für viele seiner Ureinwohner dagegen macht die

[381] HARVEY 2005, 252-253.
[382] CRONON 1983; CALLICOTT 2008 *Contemporary Criticisms of the Received Wilderness Idea*.

Unterscheidung zwischen Wildnis und Zivilisation, übertragen auf die Landschaft, keinen Sinn. In den Worten des Lakota-Indianers LUTHER STANDING BEAR (1933):

> *We did not think of the great open plains, the beautiful rolling hills, and winding streams with tangled growth, as 'wild'. Only to the white man was nature a 'wilderness' and only to him was the land infested with 'wild' animals and 'savage' people. To us it was tame. Earth was bountiful and we were surrounded with the blessings of the Great Mystery.*[383]

Nur weil die angestammten Landnutzungsformen der Ureinwohner nicht europäisch-agrarischem Muster folgten – so die Kritiker des Wildnisbegriffs – dürfe man diese durch die Einrichtung von Wildnisschutzgebieten nicht unterbinden oder ausgrenzen.[384]

8.2.2 Landnutzungsplanung

Nicht nur die Entwicklung der staatlichen Schutzgebietssysteme, sondern auch die Flächeninanspruchnahme außerhalb der Schutzgebiete spielte für die Land Trust-Bewegung eine wichtige Rolle. Die Folgen des Siedlungswachstums der Nachkriegszeit und das gestiegene Umweltbewusstsein führten ab den 1960er Jahren zu einer Debatte über die Möglichkeiten und Grenzen der hoheitlichen Landnutzungsplanung, der sich eine Diskussion über geeignete Instrumente zur Flächensicherung anschloss. Im Rahmen dieser Diskussion rückte die Arbeit von Land Trusts in den Fokus von Regionalplanern, Architekten und Soziologen. Je deutlicher in den 1970er Jahren die Grenzen der US-amerikanischen Landnutzungsplanung wurden, desto mehr wuchs die Popularität von Land Trusts.

Die Ausdehnung der Städte ins Umland – der *sprawl* – machte für viele Amerikaner die Veränderungen in ihrer Umwelt sinnlich erfahrbar.[385] Der Schriftsteller, Journalist und Stadtplaner WILLIAM WHYTE war ein früher Kritiker des *sprawl*. Seine Veröffentlichungen stehen stellvertretend für die öffentliche Debatte, der sich Architekten und Stadtplaner, Regierungsbeamte, Naturschützer und Bürgerinitiativen ab Mitte der 1950er Jahre annahmen.[386] In einem Artikel der Zeitschrift *Life* brachte

[383] LUTHER STANDING BEAR 1933 *Indian Wisdom* zitiert in CALLICOTT und NELSON 1998, 201.
[384] DELUCA und DEMO 2008 *Imagining Nature and Erasing Class and Race*, 208ff.
[385] NELSON 1977, 157ff. beschreibt, wie die Kommunalplanung auf das Phänomen zu reagieren versuchte.
[386] Zu WHYTES Rolle in der Debatte um Flächensicherung und Freiraumplanung siehe ROME 2001, 128-139 sowie BREWER 2003, 33.

er 1959 das wachsende Unbehagen über die rapide Umwandlung der US-amerikanischen Lebenswelten am Stadtrand folgendermaßen zum Ausdruck:

> *Take a last look. Some summer's morning drive past the golf club on the edge of town, turn off onto a back road and go for a short trip through the open countryside. Look well at the meadows, the wooded draws, the stands of pine, the creeks and streams, and fix them in your memory. If the American standard of living goes up another notch, this is about the last chance you will have. […]*
>
> *Go back toward the city five or 10 miles. Here, in what was pleasant countryside only a year ago, is a sight of what is to come. No more sweep of green – across the hills are splattered scores of random subdivisions, each laid out in the same dreary asphalt curves. Gone are the streams, brooks, woods and forests that the subdivisions' signs talked about. The streams are largely buried in concrete culverts. Where one flows briefly through a patch of weeds and tin cans it is fetid with the ooze of septic tanks. A row of stumps marks the place where sycamores used to shade the road and if a stand of maple or walnut still exists the men with power saws will soon be at it. Here and there a farm remains, but the 'For Sale' signs are up and now even the golf course is to be chopped into lots.*[387]

Das rasante Städtewachstum machte einen Umstand besonders deutlich: Die Suburbanisierung der USA war ein weitgehend ungesteuerter Prozess. Wo und wie schnell neue Siedlungen entstanden, hing in erster Linie von der Verfügbarkeit von Land, den sich weiter entwickelnden technischen Möglichkeiten der Bodenvorbereitung (Entfernen der Vegetation, Trockenlegung von Feuchtgebieten, Terrassierung von Berghängen) und der Anbindung einzelner Gebiete durch neue Straßen ab. Prinzipiell stand jedem Grundeigentümer das Recht zu, auf seinem Land zu bauen. Für das Siedlungswachstum gab es nur wenige Steuerungsmöglichkeiten. Anders als in etwa in Deutschland gibt es in den USA bis heute nur eine rudimentäre Landnutzungsplanung. Diese beschränkt sich vor allem auf die kommunale Ebene.[388] Gemeindeübergreifende Landnutzungspläne gab es (wie auch in Europa) vor 1950 nur in Ausnahmen. Der folgende Überblick über die Geschichte der US-amerikanischen Landnutzungsplanung verdeutlicht ihre begrenzte Tauglichkeit als hoheitliches Instrument für die Flächensicherung.

[387] WHYTE 1959 zitiert in ROME 2001, 119
[388] CULLINGWORTH und CAVES 2009 *Planning in the USA*, *17*

8.2.2.1 Kommunale Ebene

Das Instrumentarium der US-amerikanischen Landnutzungsplanung setzt sich im Wesentlichen aus drei Elementen zusammen: dem *zoning*, der *subdivision* und dem *comprehensive plan*. Alle drei wirken auf kommunaler Ebene. *Zoning* etablierte sich in den USA in den 1920er Jahren. Die erste *zoning ordinance* wurde 1916 in New York erlassen. 1924 schuf der Bund mit dem *Standard State Zoning Enabling Act* eine Gesetzestextvorlage, an der sich die Bundesstaaten orientieren konnten, um Gesetze zur Kompetenzübertragung auf die Kommunen für den Erlass von *zoning ordinances* zu verabschieden. Von der Möglichkeit machten bis 1926 43 der (damals) 48 Bundesstaaten Gebrauch. Sie befähigten ihre Gemeinden per Gesetz, *zoning* als Instrument der Landnutzungsplanung anzuwenden.[389] Eine *zoning ordinance* ist mit dem deutschen Bebauungsplan vergleichbar. In Text und Karte werden für verschiedene Bereiche (*districts*) die Form und Dichte der erlaubten Bebauung bzw. die Art der Landnutzung festgelegt. Obwohl es mittlerweile viele *zoning*-Varianten gibt, dient *zoning* immer der räumlichen Ordnung von Landnutzungen und der Vermeidung von Beeinträchtigungen von einem Grundstück durch die Nutzung eines anderen.

Eine zweite Gesetzesvorlage zur Förderung der kommunalen Flächenplanung wurde vom Bund 1928 veröffentlicht: der *Standard City Planning Enabling Act*. Er sah vor, dass die Bundesstaaten den Kommunen weitere Planungskompetenzen zuweisen konnten. Dazu gehörte die Erstellung eines *comprehensive plan* (auch *master plan*, vergleichbar mit dem kommunalen Landnutzungsplan), die Schaffung von *subdivisions* (etwa Erschließungsplanung) sowie die Möglichkeit zur gemeindeübergreifenden Planung. In der Realität setzte sich jedoch nur die *subdivision* als häufig gebrauchtes (für die Flächensicherung aber weitgehend irrelevantes) Instrument durch. Der *comprehensive plan* ist zwar konzeptuell das Kernstück der kommunalen Landnutzungsplanung, spielt aber eine untergeordnete Rolle.[390] Nicht alle Bundesstaaten sehen ihn in ihren Landutzungsplanungsgesetzen vor, und nur in wenigen Ausnahmen ist er rechtlich bindend. Rechtskräftig wird der *comprehensive plan* in der Regel erst, wenn seine Inhalte in eine *zoning ordinance* übernommen wurden. Allerdings bleiben die Aussagen des *comprehensive plan* zumeist so allgemein, dass sich daraus keine flächenscharfen Nutzungsregelungen ableiten ließen. CULLINGWORTH und CAVES (2009) erklären die geringe Durchsetzungskraft des *comprehensive plan* und den Erfolg des *zoning* mit der unterschiedlichen Ausrichtung der beiden Instrumente:

[389] CULLINGWORTH und CAVES 2009, 72.
[390] KUSHNER 2003 *Comparative Urban Planning Law*, 113.

> *The distinction between the ideal of planning and the reality of zoning is an important one. Planning is concerned with the long-term development (or preservation) of an area and the relationship between local objectives and overall community and regional goals. Zoning represents a major instrument of this; but it is more. Indeed, it has taken the place of the function to which it is supposedly subservient. One of the reasons for this is that responsibility for land use controls has been delegated to the lowest level of local government. These local authorities have traditionally been concerned with attracting development to their areas, but since the 1970s, there has been increasing pressure from electors for their communities to be preserved as they are (or at least safeguarded from unwelcome uses such as industry, apartments, and low income housing). […] The contrast [of zoning] with planning is a sharp one: a comprehensive plan would deal not only with the needs of the existing inhabitants of an area, but also with its role in meeting the needs for housing newcomers, whatever their income or color. Additionally, it would make provision for such undesirable land uses as power stations, landfills, and a host of other uses which have given rise to the acronym NIMBY ('not in my backyard') […].*[391]

Die Popularität von *zoning* und die Unbeliebtheit des *comprehensive planning* lassen sich am besten nachvollziehen, wenn man sich die Beweggründe für das explosionsartige Wachstum der US-amerikanischen Vorstädte in der Nachkriegszeit vor Augen führt. Bei der Suburbanisierung ging es um den sozialen Aufstieg, um die Flucht vor den sich verschlechternden Zuständen in den Innenstädten und darum, sich von unerwünschten Gesellschaftsgruppen räumlich abzugrenzen. Für die Sicherung des in der Vorstadt erreichten neuen sozialen Status Quo war *zoning* das Instrument der Wahl. Ohne sich um gesamtstädtische Fragestellungen kümmern zu müssen, konnte auf lokaler Ebene über die Festlegung von Baugrundstücksmindestgrößen sichergestellt werden, dass nur finanziell gleich gut oder besser gestellte Menschen in ein Wohnviertel ziehen würden. Je teurer das Wohnen in der Umgebung, desto größer der Auswahleffekt. Die häufigsten Festsetzungen in den *zoning ordinances* neuer Einfamilienhaussiedlungen betrafen demnach die Begrenzung von Baudichten sowie Verbote von Mehrfamilienhäusern, Mietwohnungsbau und *mobile homes*.[392] Begründet wurden solche restriktiven Bausatzungen mit Gründen, die im *Standard State Zoning Act* aufgelistet sind: der Vermeidung von Verkehrsstaus, Brandschutzerwägungen, Gesundheitsaspekten, der Kapazitätsgrenzen der Kanalisation etc. De facto ging es aber um soziale Abgrenzung.

[391] CULLINGWORTH und CAVES 2009, 79.
[392] CULLINGWORTH und CAVES 2009, 92-97.

> *The list of purposes of zoning set out in the Standard Act, which is constantly paraded before the courts, omits the one which is by far the most important: the exclusion of unwanted people or uses, and this the preservation of the status quo.*[393]

Der Erfolg d*es zoning* als Abwehrinstrument gegen ungeordneten Zuzug entkräftete lange die Planungsinstrumente auf übergeordneten Ebenen. Erst nachdem die negativen Folgen des planlosen Siedlungsbaus unübersehbar wurden, setzte ab den 1950ern eine Diskussion über geeignete Steuerungsinstrumente für eine geregelte Stadtentwicklung ein.

8.2.2.2 Bundesstaatliche Ebene

Die Landnutzungsplanung auf Ebene der Bundesstaaten in den USA ist sehr heterogen, allgemein aber eher schwach ausgeprägt. Nur wenige Bundesstaaten verfügen über leistungsfähige Raumplanungsinstrumente. In vielen gibt es keine staatliche Landutzungsplanung. Das liegt zum einen daran, dass die Bundesstaaten Eigentümer eines nur geringen Anteils ihrer Staatsfläche sind[394], zum anderen daran, dass aus Sicht vieler Bundesstaaten lange kaum Regelungsbedarf bestand. In den meisten Staaten waren ausreichend private Flächen vorhanden, um ein weitgehend ungesteuertes Siedlungswachstum zu ermöglichen. Erst ab den 1960er Jahren begannen einzelne Bundesstaaten sich um ein geordnetes Siedlungswachstum zu bemühen. Oregon führte beispielsweise *urban growth boundaries* ein, die mit den städtebaulichen Innenbereichen im deutschen Baurecht vergleichbar sind.[395] Außerhalb der *growth boundary* kann nur unter erschwerten Auflagen gebaut werden. Auf diese Weise wird eine kompaktere, räumlich effizientere Landnutzung angeregt. Andere Staaten haben ein Mitspracherecht bei der kommunalen Landnutzungsplanung für ökologisch besonders empfindliche Gebiete (z.B. Florida) oder für Bauvorhaben ab einer bestimmten Größe (z.B. Vermont) eingeführt. Viele Staaten schränken Landnutzungen in Sonderbereichen wie Flussauen, Feuchtgebieten, auf Berggipfeln oder auf erosionsgefährdeten Hängen ein.[396] Insgesamt hat die bundesstaatliche Landnutzungsplanung in den

[393] CULLINGWORTH und CAVES 2009, 72.
[394] WYANT spricht 1982 von durchschnittlich 7 % (WYANT 1982 *Westward in Eden*, 452), HAYS 1987 von 4,1 % (HAYS 1987 *Beauty, Health and Permanence*, 103).
[395] CULLINGWORTH und CAVES 2009, 175.
[396] BOSSELMAN und CALLIES 1971 *The Quiet Revolution in Land Use Control*, 304-306.

USA aber keine große Bedeutung und bleibt deutlich hinter der Regelungsintensität der kommunalen Ebene zurück.[397]

8.2.2.3 Regionale Ebene

Auch auf der regionalen Ebene bildete sich in den USA nie eine starke Landnutzungsplanung heraus. Dafür fehlen bis auf wenige Ausnahmen die geeigneten Institutionen. Zwar gibt es in den USA über 48.000 regionale Verwaltungseinheiten. Diese sind aber überwiegend Behörden zugeordnet, die für besondere Teilaufgaben gegründet wurden. Dies betrifft zum Beispiel Schulbezirke, Feuerwehrbezirke und Wohnbaudistrikte.[398] In den meisten Bundesstaaten existiert keine umfassende Regionalplanung. Regionale Verwaltungen mit allgemeinen Flächenplanungskompetenzen (z.B. auf *county*-Ebene) gibt es nur sehr wenige. In ihrem Übersichtswerk zur Geschichte der US-amerikanischen Regionalplanung von 1979 nennen FRIEDMAN und WEAVER lediglich die *TVA* als umfassende Regionalplanungsbehörde.[399] Diese blieb aber als Modellvorhaben unter Roosevelts *New Deal* ein historischer Sonderfall. Andere räumliche Planungsansätze blieben auf Teilsektoren beschränkt. Zu nennen sind hier vor allem die für die Infrastrukturplanung (Schienennetz, Kanalbau, Straßenbau, Häfen, Flughäfen) gegründeten *Metropolitan Planning Organizations*.[400] Da es in den USA keine Verwaltungseinheit gibt, die eine umfassende Landnutzungsplanung auf regionaler Ebene durchführen könnte, wird Regionalplanung von den meisten US-amerikanischen Planungswissenschaftlern per Definition als Verwaltungsgrenzen überschreitend verstanden. Regionalplanung in den USA ist somit – abgesehen von sektoralen Planungen, die zumeist Gesetzespflichten entspringen – auf freiwillige Zusammenarbeit angewiesen.[401] Es gibt viele Beispiele für solche informelle Planungen. Sie reichen von den landschaftsökologischen Ansätzen der 1970er Jahre, deren wichtigster Vertreter IAN MCHARG mit seinem 1969 veröffentlichten Buch *Design with Nature* war, über die *Smart Growth*- und *New Urbanism*-Schulen der 1990er bis zu den derzeitig populären Konzepten der *megaregions* und des *landscape urbanism*.[402] Alle Ansätze haben die nur schwache institutionelle Verankerung gemein.

[397] Dies gilt vermutlich auch für das deutsche Raumplanungssystem. Anders als in den USA gibt es aber hier mit den Leitbildern der Raumentwicklung auf Bundesebene zumindest informelle Planungsgrundlagen.
[398] CULLINGWORTH und CAVES 2009, 81.
[399] FRIEDMAN und WEAVER 1979 *Territory and Function.*
[400] CULLINGWORTH und CAVES 2009, 242.
[401] KNAAP und LEWIS *Regional Planning for Sustainability*, 178.
[402] BODENSCHATZ und SCHÖNIG 2004 Smart Growth – New Urbanism – Liveable Communities.

Zwar gibt es rund 500 *regional councils*[403] in den USA, z.B. in Sacramento, Austin, Central Utah, Denver, Chicago und Washington D.C. Diese haben aber nur beratende und vermittelnde Funktionen.[404] Die Ausnahme bilden einige Städte, die mit den sie umgebenden Gemeinden gemeinsame Behörden gegründet und ihnen verbindliche Planungskompetenzen übertragen haben.[405] Die Stadt Portland in Oregon hat mit der *Metro* eine eigenständige regionale Planungsbehörde, die ähnlich wie der *Metropolitan Council* der *Twin Cities* (Minneapolis und St. Paul) in Minnesota über formale Kompetenzen zur Landnutzungsplanung verfügt.[406] KNAAP und LEWIS (2011) kommen zu dem Schluss, dass die freiwillige Regionalplanung nur wenig Einfluss auf die tatsächlichen Entwicklungsmuster der Landnutzung hat. Sie kann ihren Einfluss nur geltend machen, wenn es ihr gelingt, verschiedene Wachstumsszenarien mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteile öffentlich zu diskutieren, um so zu einer gemeinsamen Vision der bevorzugten zukünftigen Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung zu gelangen. Dieser Ansatz ermöglicht eine „weiche" Steuerung der örtlichen Landnutzungsplanung, ohne die kommunalen und sektoralen Planungskompetenzen auszuhöhlen.[407] Die Funktion übernehmen in einigen Fällen Land Trusts. Sie nutzen den Vorteil, nicht an Verwaltungsgrenzen gebunden zu sein, um als Mittler zwischen den territorialen Behörden zu agieren und eine übergeordnete Planungsperspektive einzunehmen.

8.2.2.4 Bundesebene

Ab Ende der 1960er Jahre gab es auf Bundesebene Bestrebungen, eine nationale Landnutzungsplanung einzuführen. Anfang der 1970er Jahre war die öffentliche Unterstützung für eine stärkere staatliche Reglementierung der Landnutzung groß. Im Vorwort zum ersten Bericht des neu eingerichteten *Council on Environmental Quality* (*CEQ*) drückte Präsident Nixon die Stimmung wie folgt aus:

> *We have treated our land as if it were a limitless resource. Traditionally, Americans have felt that what they do with their own land is their own business. This attitude has been a natural outgrowth of the pioneer spirit. Today, we are coming to realize that our land is finite, while*

[403] Synonym mit *council of governments*, *regional commissions*, *regional planning commissions*, *planning district commissions* oder *development districts*, KNAAP und LEWIS 2011, 179.
[404] PASTOR and BENNER *Planning for Equity, Fighting for Justice*, 95
[405] DEGROVE 2005 *Planning Policy and Politics: Smart Growth and the States.*
[406] FOSTER *A Region of One's Own*, in: SELTZER und CARBONELL (Hrsg.) 2011 *Regional Planning in America*, 62.
[407] KNAAP und LEWIS 2011, 202-203.

> *our population is growing. The uses to which our generation puts the land can either expand or severely limit the choices our children will have. The time has come when we must accept the idea that none of us has a right to abuse the land, and that on the contrary society as a whole has a legitimate interest in proper land use.*[408]

1972 setzte Nixon eine *Task Force on Land Use and Urban Growth* ein, um politische Handlungsvorschläge für eine bessere Landnutzungsplanung zu erarbeiten. Die *Task Force* wurde geleitet von William Reilly, Mitglied des *CEQ*, und finanziert vom *Rockefeller Brothers Fund*.[409] Ihr 1973 erschienener Abschlussbericht *The Use Of Land – A Citizen's Policy Guide to Urban Growth* forderte eine entschiedene Stärkung der föderalen Landnutzungsplanung. Der Bericht kritisierte die vorherrschende Praxis, auf kommunaler Ebene Baugebiete „auf Verdacht" auszuweisen, um durch die Schaffung von Bauland die Bodenpreise zu erhöhen. Diese Form der Grundstücksspekulation führte aus Sicht der *Task Force* zu einem gewaltigen Überangebot an Bauland: Das Verhältnis von Baugrundstücken zu gebauten Eigenheimen lag in Wohngebieten laut dem Bericht in den 1960ern zwischen 20 zu 1 in Kalifornien und 70.000 zu 1 in Florida.[410] Da nicht alles ausgewiesene Bauland auch bebaut wurde, glich der Besitz von Bauland einem Glücksspiel:

> *In fact, regions are divided into thousands of small holdings, and our traditions of unplanned urban growth convert each of these holdings into a kind of lottery ticket in a grand urbanization drawing.*[411]

Die Kehrseite dieses verschwenderischen Vorgehens war ein unkoordiniertes, ineffizientes Städtewachstum. Es war an der Zeit, so der Bericht, Land nicht länger nur als Spekulationsobjekt zu betrachten:

> *We need a land ethic that regards land as a resource which, improperly used, can have the same ill effects as the pollution of air and water, and which therefore warrants similar protection.*[412]

[408] Zitiert in ROME 2001, 224.
[409] Reilly wurde später Präsident des *WWF* und Leiter der *Environmental Protection Agency* unter Präsident George Bush.
[410] TASK FORCE ON LAND USE AND URBAN GROWTH 1973 *The Use of Land*, 264.
[411] TASK FORCE ON LAND USE AND URBAN GROWTH 1973, 120.
[412] TASK FORCE ON LAND USE AND URBAN GROWTH 1973, 7.

Der Bezug in dieser Aussage auf Leopolds *land ethic* war wie die Gleichsetzung von missbräuchlichen Landnutzungen mit anderen Umweltproblemen, für die es bereits spezifische Umweltgesetze gab, ein Versuch, Begründungen für ein Nationales Landnutzungsgesetz zu liefern. Mit dem *Land Use Policy Act* sollte ein Landnutzungsprogramm auf Bundesebene eingeführt und die Bundesstaaten zu mehr vorausschauender Flächenplanung angehalten werden.

Der Bericht der *Task Force* entfachte eine Diskussion über ein nationales Landnutzungsplanungsgesetz, die etwa 5 Jahre anhielt. Seine Unterstützer versprachen sich von dem Gesetz unter anderem einen radikalen Wandel im Umgang mit Grundeigentum. Diese Sichtweise reflektierte auch der Bericht der *Task Force*, der rundheraus erklärte: *Tough new restrictions will have to be placed on the use of privately owned land*.[413] Die Gegner der Gesetzgebung kritisierten diese Sichtweise. Sie befürchteten einen „Neuen Feudalismus“, der die traditionellen US-amerikanischen Wertvorstellungen über den Umgang mit Privateigentum missachtete und die Freiheit des Individuums unter die Kontrolle einer ungezügelten Bürokratie bringen würde.[414] In der polemisch geführten Auseinandersetzung verlor das Gesetzesvorhaben schließlich an politischer Unterstützung und scheiterte 1978 endgültig. Eine nationale Steuerung der Landnutzung in den USA war damit in weite Ferne gerückt. Die Initiative hatte sogar eine gegenteilige Wirkung. Sie stärkte die Position der Gesetzesgegner und initiierte die *New Property Rights*-Bewegung, die den Diskurs über die Sozialpflicht von Grundeigentum in den USA bis heute geprägt hat. Die von SIEGAN (1976) formulierte Polemik macht den Stimmungsumschwung deutlich:

> *The twelve distinguished members of the Task Force found that there was a 'new mood' in America that challenged the 'ideal of growth' and they recommended, in response, sweeping changes in laws and judicial rules that would give government close to complete dominance over the use of the land.*
>
> *The report has had an unusual impact. It was of course enthusiastically received by the environmentalists and may have increased their numbers. At the same time, however, it frightened the apathy out of a great number of persons of different persuasion. For them, the book clearly set forth a program that would eliminate their precious right to own and use land.*

[413] TASK FORCE ON LAND USE AND URBAN GROWTH 1973, 23.
[414] ROME 2002, 239-250.

> *It was no longer a matter of conjecture; the works made it plain that certain people in high places considered the rights of property owners as an obstacle to 'better' use of the land. These individual rights had to give way for the overall good. That thought precipitated active opposition from ranks that might otherwise have remained silent*.[415]

Trotzdem fand die Landnutzungsdebatte ihren Niederschlag in neuer Umweltgesetzgebung. JACOBS (1998) sieht Prinzipien eines besseren Umgangs mit Land unter anderem in verschiedenen Umweltgesetzen der 1970er Jahre verankert: dem *Clean Air Act*, dem *Clean Water Act* und dem *Coastal Zone Management Act* von 1972 sowie dem *Endangered Species Act* von 1973.[416]

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die Landnutzungsplanung in den USA als Instrument für die Flächensicherung auf Bundesebene praktisch keine und auf Bundesstaaten- und regionaler Ebene nur in manchen Regionen nennenswerten Einfluss hat. Auf lokaler Ebene, wo mit dem *zoning* das schlagkräftigste Planungsinstrument zur Verfügung steht, hat sich dessen Anwendung in Bezug auf die Flächensicherung häufig als ineffektiv bzw. kontraproduktiv erwiesen. Dies hat sowohl mit der inhaltlichen Ausrichtung des *zoning* (Schwerpunkt auf sozialer Kontrolle) zu tun als auch mit der gesellschaftlich akzeptierten Vorrangstellung von privatem Grundeigentum.[417] Neue Entwicklungen bei der Anwendung von *zoning* haben diesen Befund punktuell verbessert, ohne das Instrument jedoch allgemein für die Flächensicherung tauglich zu machen.[418] Im Gegenteil, die im *zoning* beliebte Festsetzung von Mindestgrößen bei Baulosen (*minimum lot sizes*) zur Verhinderung von dichter Bebauung erhöht vielerorts den Flächenverbrauch.[419] So geht das Siedlungswachstum in den USA bis heute weitgehend ungebremst vonstatten. Mittlerweile verfallen viele US-amerikanische Vorstädte bereits wieder. Ältere Vorstädte verlieren ihre Bevölkerung an neue, noch weiter außerhalb der ehemaligen Zentren gelegene Wohngebiete. Solche *exurbia* getauften Gebiete wachsen in den USA mehr als doppelt so schnell wie die jeweilige Metropolenregion, in der sie liegen.[420] Trotzdem haben sie vom US-amerikanischen Naturschutz bislang wenig Aufmerksamkeit erhalten.[421]

[415] SIEGAN 1976, 71-72.
[416] JACOBS 1998, 148.
[417] RANDOLPH 2004, 152-153.
[418] CULLINGWORTH und CAVES 2009, 169.
[419] NELSON 1977, 159.
[420] BERUBE et al. 2006 *Finding Exurbia: America's Fast-growing Communities at the Metropolitan Fringe*, 1.
[421] HILTY et al. 2006 *Corridor Ecology*, 15.

8.3 Flächensicherung durch Land Trusts 1945-1980

In der Zeit nach dem 2. Weltkrieg entstanden nur wenige neue Land Trusts. Bis etwa 1970 dominierten die Schutzgebietsverwaltungen des Bundes bei der Flächensicherung.[422] In den 1950er Jahren nahm die Anzahl lokaler Land Trusts nur langsam zu: Zwischen 1955 und 1960 wurden etwa 20 lokale Land Trusts gegründet. BREWER betont, dass die neuen Land Trusts wenig Austausch mit den bereits existierenden hatten und diese kaum zum Vorbild nahmen. Ältere Land Trusts wie die *Trustees of the Reservations of Massachusetts* publizierten nur wenig und unternahmen auch sonst nichts, um andere nichtstaatliche Naturschützer auf ihre Aktivitäten aufmerksam zu machen.[423] Größeren Einfluss auf die Gründung lokaler Land Trusts hatten dagegen die zwei größten national agierenden Land Trusts, die ebenfalls in der Nachkriegszeit entstanden: *The Nature Conservancy*[424] und der *Trust for Public Land*. Während die *Nature Conservancy* durch ihre professionelle Arbeitsweise und schnelle Expansion kleineren Land Trusts als Vorbild diente, unterstützte der *Trust for Public Land* lokale Naturschutzgruppen aktiv bei der Gründung neuer Land Trusts. Die Entstehung der *Nature Conservancy* und des *Trust for Public Land* werden im Folgenden näher beschrieben.

8.3.1 The Nature Conservancy

Die *Nature Conservancy* ist ein Sonderfall in der Naturschutzgeschichte. Sie ist der Naturschutzverein mit den bei weitem größten wirtschaftlichen Ressourcen in den USA. Sie arbeitet unpolitisch und konzentriert sich auf die Flächensicherung als ihr Kerngeschäft. Sie umwirbt politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Eliten als Geldgeber und geht dabei auch auf Konzerne der Öl- und Bergbauindustrie und der Forstwirtschaft ein, die für viele andere Naturschutzverbände ein Feindbild sind. Die Entwicklung der *Nature Conservancy* verlief weitgehend losgelöst von den politischen Debatten, die die Umweltbewegung geprägt haben. Aufgrund ihrer Größe und ihrer dezentralen Organisationsstruktur stellt die *Nature Conservancy* einen Sonderfall dar – nicht nur unter den Umweltbewegungen, sondern auch innerhalb der Land Trust-Bewegung.

Die *Nature Conservancy* wurde 1951 gegründet. Ihre Vorgeschichte reicht jedoch wesentlich weiter zurück. 1917 bildete die kurz zuvor gegründete *ESA* ein *Committee on the Preservation of Natural Conditions* unter dem Vorsitz von Victor Shelford. Shelford war Mitbegründer der *ESA* und einer der

[422] FAIRFAX et al. 2005, 151.
[423] BREWER 2003, 33.
[424] Der englische Artikel „The“ ist Teil des offiziellen Namens der Organisation. Im Folgenden lasse ich diesen weg und spreche von der *Nature Conservancy*, um den Namen an deutsche Sprachgewohnheiten anzupassen.

führenden Ökologen der USA in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Er nutzte das *Committee on the Preservation of Natural Conditions*, um für einen besseren Naturschutz in den Nationalparks und Bundesforsten der USA zu werben. Gemeinsam mit anderen Ökologen des Komitees erarbeitete Shelford Anfang der 1920er Jahre eine Liste schützenswerter, naturbelassener Gebiete innerhalb und außerhalb der Nationalparks und Bundesforsten. Diese Arbeit mündete 1926 in der Veröffentlichung von *A Naturalist's Guide to the Americas*, in der eine Auswahl von Gebieten vorgestellt wurde, die in ihrer Gesamtheit alle natürlich vorkommenden Biome in den USA repräsentieren sollten.

Wichtigstes Argument aus Sicht der *ESA* für den Erhalt von Ausschnitten der ursprünglichen Natur in den USA war deren Wert als Referenzgebiete für ökologische Studien. Shelford und andere Ökologen waren der Überzeugung, dass sich manche ökologische Prozesse nur anhand von Feldstudien der natürlichen Lebensgemeinschaften erforschen lassen, in denen diese Prozesse ablaufen. Um die Forschungsergebnisse nicht zu verfälschen, sollten die Gebiete frei von menschlichen Einflüssen gehalten werden. Das *Committee on the Preservation of Natural Conditions* der *ESA* plädierte also für einen Wildnisschutz aus wissenschaftlichen Gründen. Es verbündete sich dafür mit anderen Verfechtern des Wildnisgedankens und mit gleichgesinnten Wissenschaftlern im *NPS* und *USFS*.

Wegen seines politischen Engagements für den Naturschutz geriet Victor Shelford immer wieder in die Kritik seiner wissenschaftlichen Kollegen. Die Führungsgremien der *ESA* wollten die Arbeit der Organisation auf unpolitische Themen wie die Herausgabe wissenschaftlicher Veröffentlichungen und die Veranstaltung von Jahrestagungen beschränken. Shelford dagegen forderte, aus der Erkenntnis um den rapiden Verlust an naturbelassenen Gebieten in den USA Forderungen an die Politik und die Gesellschaft abzuleiten. In diesem Spannungsfeld schwankte das *Committee on the Preservation of Natural Conditions* von 1920 bis 1945 zwischen aktiver politischer Einflussnahme und internen Richtungsstreitigkeiten. Einige politische Erfolge konnte das Komitee in dieser Zeit erreichen. Es gelang es ihm, den *NPS* zu überzeugen, in einigen Nationalparks Kernzonen mit weitreichenden Nutzungs- und Betretungsverboten einzurichten. Sein Ziel, ein Schutzgebietsnetzwerk aufzubauen, das sämtliche natürliche Biome in den USA angemessen repräsentierte, erreichte das Komitee jedoch nicht.

1945 beendete der Vorstand der *ESA* das politische Engagement des Komitees. Er ließ erfolgreich über eine Satzungsänderung abstimmen, die die Rolle des Komitees auf wissenschaftliche Beratertätigkeiten beschränkte und ihm jegliche politische Einflussnahme untersagte. In Reaktion darauf gründete Shelford 1946 mit anderen Mitstreitern (Charles Kendeigh, Curtis Newkombe,

George Fell, Richard Pough) die *Ecologists' Union* (*EU*). Über 80 Mitglieder der *ESA* wurden Gründungsmitglieder der neuen Organisation.[425] Um deren Mitgliederzahl weiter zu erhöhen, wurde in den folgenden Jahren auch Nicht-Wissenschaftlern die Aufnahme erlaubt. Zwei Jahre später hatte die *EU* rund 300 Mitglieder. Die anfängliche Ausrichtung der *EU* war die einer Lobbyorganisation. Ihr Vizepräsident George Fell hatte die Absicht, sich mittels der *EU* für die Gründung einer Bundesbehörde für den Schutz von Naturgebieten einzusetzen. Vorbild für eine solche Behörde war die 1949 in England eingerichtete, staatliche *Nature Conservancy*. Fell überredete einen Kongressabgeordneten aus Florida, einen entsprechenden Gesetzesvorschlag im Kongress einzubringen. Die Initiative hatte jedoch keinen Erfolg. Nach dem Scheitern des Vorhabens benannte sich die *EU* 1950 in *The Nature Conservancy* um. 1951 erhielt die *Nature Conservancy* den Status einer gemeinnützigen Einrichtung mit Sitz in Washington D.C.[426]

Drei Aspekte der Vorgeschichte der *Nature Conservancy* sind für das Verständnis ihres weiteren Geschicks von Bedeutung:

1. Die *Nature Conservancy* hatte von vornherein eine klare Aufgabenstellung: den Schutz von repräsentativen Gebieten ursprünglicher Natur in den USA. Diese Aufgabe fußte auf der wissenschaftlichen Auswahl von schützenswerten Gebieten durch das *Committee on the Preservation of Natural Conditions*.
2. Weil sie aus der *ESA* hervorging, war die *Nature Conservancy* von Anfang an als eine bundesweit operierende Organisation angelegt, die jedoch gleichzeitig über ein gutes Netzwerk an Kontakten auf regionaler und lokaler Ebene verfügte.
3. Die Gründer der *Nature Conservancy* hatten sich in ihrer Zeit in den Vorläuferorganisationen *ESA* und *EU* mit zwei Handlungsfeldern des Naturschutzes auseinandergesetzt, die sie beide als unzureichend einschätzten: die Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen für die Flächensicherung, wie es die *ESA* praktizierte und der Versuch, öffentliche Institutionen zur Umsetzung von Naturschutzzielen zu bewegen, den die *EU* anfangs verfolgte. Somit überwog bei der *Nature Conservancy* von vornherein die Überzeugung, dass sie zur Erreichung ihrer Ziele selbst in der Flächensicherung tätig werden musste.

Nach einer anfänglichen Orientierungsphase wurde ab Mitte der 1950er Jahre der Landkauf das wichtigste Werkzeug der *Nature Conservancy*. Sie arbeitete in Kooperation mit anderen Naturschutzvereinen vor Ort, bzw. entwickelte kontinuierlich ein eigenes Netzwerk lokaler Gruppen

[425] CROKER 1991 *Pioneer Ecologist*, 143-144.
[426] BREWER 2003, 190.

und Verbänden auf Bundesstaatenebene (*state chapters*). Das erste Schutzgebiet, das 1954 unter direkter Mithilfe der *Nature Conservancy* entstand, liegt im Südosten des Bundesstaates New York. Dort kämpfte ein lokaler Naturschutzverein, das *Mianus Gorge Conservation Committee*, für den Erhalt einer Schlucht entlang des *Mianus River*, die von der geplanten Anlage eines Ferienhaus-Komplexes bedroht war. Der Grundeigentümer der Schlucht setzte dem Verein ein Ultimatum, das Land zu erwerben, andernfalls würde er es an Investoren verkaufen. Der Verein schaffte es, eine Anzahlung auf den Kaufpreis zu hinterlegen, für den vollständigen Kauf fehlte es jedoch an Mitteln. Hier sprang die *Nature Conservancy* ein. Sie überzeugte die Stiftung *Old Dominion Foundation*[427], einen Fonds im Namen der *Nature Conservancy* einzurichten, aus dessen Mitteln diese dem *Mianus Gorge Conservation Committee* den für den Landkauf benötigten Restbetrag leihen könnte. Das *Mianus Gorge Conservation Committee* sollte dann das Grundeigentum auf die *Nature Conservancy* übertragen und das geliehene Geld sukzessive zurückzahlen. Der bei der ersten Flächensicherung ins Leben gerufene Umlauffonds (*revolving fund*) wurde in den folgenden Jahrzehnten zu einem der wichtigsten Finanzierungsinstrumente der *Nature Conservancy*. Er ermöglichte die Förderung zahlreicher Flächensicherungsinitiativen lokaler Vereine und eigener Ortsgruppen, ohne das Kapital des Fonds aufzubrauchen. Der Präsident der *Nature Conservancy* von 1960-1961, ALEXANDER ADAMS (1970), beschrieb die Bedeutung des Umlauffonds so:

> *This single idea brought the Nature Conservancy to life. Generous contributors provided the necessary seed money and the Nature Conservancy embarked on a conservation role in which revolving funds continue to play the dominant part and will probably do so until land becomes too expensive to purchase. This technology, it proved, was ideally suited to the third quarter of the twentieth century, when the United States was filled with activist people, who wanted to do something about land preservation and do it themselves. They included, of course, some people with leisure and wealth, but for the most part they were in the middle-income brackets and incapable of making large, single donations. The revolving funds provided them with the tool they needed for local action. They could negotiate a purchase contract for a suitable piece of land in their locality, make the down payment, and then conduct one of the greatest of American rituals – a fund-raising campaign. How typically American the arrangement was!*[428]

[427] Die Stiftung wurde später in *Andrew W. Mellon Foundation* umbenannt.
[428] ADAMS 1970 *The Eleventh Hour*, 314-315.

In den folgenden Jahren führte die *Nature Conservancy* weitere ähnliche Flächensicherungen wie die am *Mianus River* durch. 1958 gehörten der *Nature Conservancy* zehn Schutzgebiete, die Sicherung von vier weiteren stand unmittelbar bevor. Die Gebiete umfassten in der Regel nur wenige Hektar. Größere Ankäufe wurden erst möglich, als Katherine Ordway zur wichtigsten Förderin der *Nature Conservancy* wurde. Ordway, die Erbin eines Bergbauindustriellen, spielte in den 1960er Jahren und 1970er Jahren eine ähnlich wichtige Rolle für die nicht-hoheitliche Flächensicherung wie John D. Rockefeller Jr. in den 1920er und 1930er Jahren. Sie spendete im Laufe ihres Lebens insgesamt rund 65 Mio. $ für den Ankauf von Grundstücken für Naturschutzzwecke.[429] Dadurch ermöglichte sie es der *Nature Conservancy*, die durchschnittliche Größe neuer Flächensicherungen von 50 ha auf 400 ha zu erhöhen.[430]

Aufgrund des starken Anstiegs der Landpreise Ende der 1950er Jahre begann die *Nature Conservancy* nach neuen Finanzierungsquellen und Handlungsstrategien in der Flächensicherung zu suchen. Dafür intensivierte sie auch die Kooperation mit Behörden. Viele Schutzgebietsverwaltungen hatten zwar Mittel für den Ankauf weiterer Flächen, konnten aber aufgrund interner Verwaltungsabläufe und rechtlicher Beschränkungen nicht flexibel und schnell genug auf dem Grundstücksmarkt agieren, um sich bietende Gelegenheiten zur Expansion oder Arrondierung von Schutzgebieten effektiv zu nutzen. Diese Lücke füllte die *Nature Conservancy*. Die erste Möglichkeit in dieser Richtung bot sich Anfang der 1960er Jahre bei der Versteigerung eines privaten Grundstücks im *Catskills State Park*. Die *New York Park Commission* war sehr am Kauf des Grundstücks interessiert, durfte jedoch nicht an Versteigerungen teilnehmen. Nach anfänglichem Zögern ersteigerte die *Nature Conservancy* das Grundstück und verkaufte es wenig später der *Park Commission*. Dies bildete den Auftakt für eine weitreichende Zusammenarbeit mit Regierungsbehörden wie dem *NPS* und dem *USFS*. Sogenannte Vorkaufgeschäfte (*pre-acquisition deals*) erlaubten es der *Nature Conservancy*, ihr eigenes Kapital einzusetzen, ohne es aufzubrauchen und Flächensicherungen in wesentlich größerem Maßstab zu realisieren als bisher. Beeindruckt von der Effektivität dieser Arbeitsteilung stellte die *Ford Foundation* der *Nature Conservancy* ab 1968 einen dauerhaften Kreditrahmen über 6 Mio. $ zur Verfügung, um Vorkaufgeschäfte abzuwickeln. Seitdem hat die *Nature Conservancy* über die Hälfte ihrer Flächensicherungen in Zusammenarbeit mit Regierungsbehörden durchgeführt.[431]

Dennoch waren die meisten von der *Nature Conservancy* gesicherten Gebiete bis in die 1970er Jahre vergleichsweise klein und lagen verstreut und ohne Beziehung untereinander. Welche Grundstücke

[429] BLAIR 1989, 68 und 98.
[430] BREWER 2003, 194.
[431] BREWER 2003, 195.

gekauft wurden, blieb zumeist dem Zufall überlassen. Die *Nature Conservancy* hatte keinen strategischen Plan zur Auswahl ihrer Flächen, sondern reagierte auf Verkaufsinteressen, den Willen ihrer Geldgeber und andere Gelegenheiten. Dies änderte sich 1970, als Robert Jenkins wissenschaftlicher Berater der *Nature Conservancy* wurde. Mit der Anstellung von Jenkins vollzog die *Nature Conservancy* eine Rückkehr zu ihren ökologischen Wurzeln. Denn obwohl sie als eine von Ökologen dominierte Organisation begonnen hatte, waren ab Mitte der 1960er Jahre keine Naturwissenschaftler in ihren leitenden Gremien mehr vertreten. Stattdessen hatten Ökonomen und Juristen die Führung übernommen. Der letzte Vorsitzende mit einem naturwissenschaftlichen Hintergrund war Hank Foster, Präsident der *Nature Conservancy* von 1966 bis 1967. Mit der fachlichen Zusammensetzung der Leitung der *Nature Conservancy* wandelten sich auch die inhaltliche Ausrichtung der Organisation und ihre Vorgehensweise.

Jenkins betrieb in den 25 Jahren seiner Tätigkeit für die *Nature Conservancy* (1970-1995) maßgebend die naturwissenschaftliche Neuausrichtung der Organisation.[432] Unter seiner Leitung begann die *Nature Conservancy*, zusammen mit anderen Naturschutzorganisationen und den Naturschutzbehörden in allen Bundesstaaten Arten und Lebensräume systematisch zu kartieren. Der erste Staat mit einer solchen Bestandsaufnahme (genannt *State Heritage Program*) war 1974 South Carolina. Mississippi, West Virginia und Oregon folgten 1975. Ab 1976 ging die *Nature Conservancy* nach einem etablierten Modell vor: Sie übernahm den Aufbau der Programme aus eigenen Mitteln, indem sie das nötige Personal rekrutierte und Forschungszentren einrichtete. Nach etwa zwei Jahren überzeugte sie den Bundesstaat, den laufenden Betrieb des Programms für ein kontinuierliches Monitoring zu übernehmen. 1989 waren in allen 50 Bundesstaaten Monitoring-Programme etabliert.[433]

Einhergehend mit dem Aufbau der staatlichen Monitoring-Programme gründete die *Nature Conservancy* in den Bundesstaaten eigene Verbände, sogenannte *state chapters*. Die Zusammenarbeit zwischen den *state chapters* und der Bundesgeschäftsstelle war von vornherein durch ein hohes Maß an Dezentralisierung und Eigenständigkeit geprägt. Die *state chapters* agieren wie franchise-Unternehmen, sind also für ihre Geschäfte eigenverantwortlich und müssen sich auch finanziell selbst tragen. Die von den Bundesstaaten finanzierten Monitoring-Programme waren erste Schritt in dieser Richtung.

[432] WEEKS 1997, 15.
[433] BREWER 2003, 200.

Die Inventarisierungen der einzelnen Staaten bildeten fortan die Datengrundlage für die *Nature Conservancy*, um Prioritäten in der Flächensicherung zu setzen. In dieser Hinsicht sind die *State Heritage Programs* eine Rückbesinnung auf die Ursprünge der *Nature Conservancy* und Shelfords Werk *A Naturalist's Guide to the Americas* von 1926. Allerdings drehten die *State Heritage Programs* den Prozess der Gebietsauswahl um. Anstatt eine Liste augenscheinlich geeigneter Gebiete aufzustellen, um diese dann im Detail weiter zu untersuchen, konzentrierten sich Jenkins und seine Kollegen darauf, die Verteilung von Arten und Artengemeinschaften zu beschreiben. Die Überlagerung von Verbreitungskarten führte dann zu Vorschlägen für vorrangig zu sichernde Gebiete.

Auf Bundesebene fügten sich die einzelnen Programme zum *Natural Heritage Network* zusammen. Aus der sich intensivierenden Kooperation zwischen den Leitern der staatlichen Programme und der naturwissenschaftlichen Abteilung der *Nature Conservancy* entstand 1994 die separate gemeinnützige Organisation *Association for Biodiversity Information* (*ABI*). Sie übernahm fortan die Datenverwaltung für die *Nature Conservancy* und den Datenaustausch zwischen den staatlichen Monitoring-Programmen. Die Zusammenarbeit der *ABI* und der *Nature Conservancy* mündete im Jahr 2000 in der Veröffentlichung *Our Precious Heritage*, der bis dahin umfassendsten Bestandsaufnahme zum Status der biologischen Vielfalt in den USA.[434] 2001 nannte sich die *ABI* in *NatureServe* um.

Inhaltlich war die ökologische Neuausrichtung der *Nature Conservancy* ab 1973 eine Rückbesinnung auf ihre Anfänge in den 1920er Jahren. Dies gilt jedoch nicht für die Arbeitsweise und Struktur der rapide wachsenden Organisation. Zwar bestimmten ökologische Erhebungen ab den 1970ern wieder stärker die Zielsetzung und Flächenauswahl. Gleichzeitig wandelte sich die *Nature Conservancy* aber von einem Verbund ehrenamtlicher Ökologen zu einer hauptamtlich von Juristen und Ökonomen geführten NGO. Der Journalist BILL BIRCHARD hat in seinem Buch *Nature's Keepers* (2005) den Aufstieg der *Nature Conservancy* zum größten Land Trust der USA aus der Perspektive der Entwicklung ihrer Organisationsstruktur beschrieben.[435] Er zeigt, dass den Expansionsphasen der Organisation jeweils weichenstellende Veränderungen im Management und in der Rekrutierung des Führungspersonals vorausgingen. *Nature's Keepers* beschreibt auch die Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedern der Führungsebene, die mit den Veränderungen einhergingen. Entscheidende Schritte der Professionalisierung waren aus BIRCHARDS Sicht die kontinuierliche Personalentwicklung in der

[434] STEIN et al. (Hrsg,) 2000 *Precious Heritage.*
[435] BIRCHARD 2005.

Geschäftsstelle, die mit der Anstellung eines hauptamtlichen Geschäftsführers 1958 und eines hauptamtlichen Vorsitzenden 1964 eingeläutet wurde.

DAVID MORINE, Leiter der Abteilung Flächensicherung von 1972-1987, veranschaulicht in seinen Memoiren, wie weit sich die Aufgaben zwischen Naturwissenschaftlern und Ökonomen bei der *Nature Conservancy* auseinander entwickelten:

> *Articles about the Conservancy inevitably point out that it is run by lawyers and MBAs, how it wheels and deals, how it focuses on the "bottom line". This description is true. [...] What these articles fail to mention is that the Conservancy's lawyers and MBAs are usually not very good naturalists. [...] One of the Conservancy's cardinal rules is that we do not mix nature with business. I am one of the Conservancy's MBAs. While I greatly appreciate our natural world, my knowledge of it is extremely limited. It is a waste of time for me to evaluate the natural attributes of a piece of land. We have botanists and biologists who are far better qualified than I am to determine the ecological significance of a potential preserve. But they get out of the way when it comes time to make the deal. Mutual respect and professional courtesy dictate that our lawyers and MBAs spend their time communing with money and leave nature to the naturalists.*[436]

Mit der Einführung eines hauptamtlichen Managements wandelte sich das Jobprofil der meisten Mitarbeiter. Geschäftsführung, Grundstücksverwaltung, Buchhaltung, Personalverwaltung und Immobilienhandel erforderten andere Berufsausbildungen als der ursprüngliche Fokus auf ökologische Fragestellungen. Die zunehmende Rekrutierung von Personal mit betriebswirtschaftlichem Hintergrund für die Unternehmensführung öffnete jedoch auch noch auf einer anderen Ebene neue Türen: Sie ermöglichte engere Kontakte zur Wirtschaft. Das Führungspersonal glich in Kleidung, Umgangsformen und Lebenslauf den Geldgebern und Landeigentümern, zu denen die *Nature Conservancy* Zugang suchte – Industriellen, leitenden Managern großer Unternehmen und anderen Angehörigen der Oberschicht. Die *Nature Conservancy* förderte den Kontakt zu diesem Personenkreis und die daraus resultierende Verflechtung mit der Wirtschaft bewusst, indem sie Firmenchefs führender Konzerne in ihren Aufsichtsrat berief. Große Unternehmen gehören seit Jahrzehnten zu den wichtigsten Spendern. Ein Engagement für die *Nature Conservancy* gilt unter führenden Persönlichkeiten der US-Wirtschaft als verdienstvolles Ehrenamt. Beispielsweise hatten John Sawhill (Präsident der New York University, US-Vize-Energieminister und

[436] MORINE 1990 *Good Dirt*, 44-45.

späterer Leiter der Sparte Energie bei der Unternehmensberatung McKinsey), Henry Paulson (Vorsitzender der Investmentbank Goldman Sachs und US-Finanzminister) und Norman Schwartzkopf (General der US Armee) führende Positionen bei der *Nature Conservancy* inne. Der derzeitige Präsident, Mark Tercek war zuvor Managing Director bei Goldman Sachs.

Die Nähe zu Industrie und Wirtschaft hat der *Nature Conservancy* auch Kritik eingetragen.[437] In ihrem Aufsichtsrat finden sich zahlreiche Geschäftsführer und Direktoren von Unternehmen der Petrochemie, Automobilindustrie, des Bergbaus und der Energiewirtschaft. Obwohl die Kooperation mit den US-amerikanischen Wirtschaftseliten der *Nature Conservancy* große finanzielle Möglichkeiten beschert hat, erfolgte diese strategische Ausrichtung zum Preis einer apolitischen und nicht-konfrontativen Grundhaltung gegenüber dem umweltschädlichen Verhalten vieler Unternehmen. Aus Sicht anderer Naturschutzorganisationen steht es nicht im Einklang mit den eigentlichen Zielen der *Nature Conservancy*, über die politischen Fragen im Naturschutz hinwegzusehen oder zu diesen zumindest öffentlich nicht Stellung zu beziehen und sich lediglich auf die Flächensicherung zu konzentrieren.

8.3.2 The Trust for Public Land

Der zweite Land Trust auf Bundesebene, der früh für den Naturschutz Bedeutung erlangte, ist der *Trust for Public Land*. Er wurde 1972 durch einen früheren Regionaldirektor der *Nature Conservancy*, Huey Johnson, in San Francisco gegründet. Dank der vorherigen Karriere von Johnson und der Erfahrung seiner weiteren Gründungsmitglieder startete der *Trust for Public Land* von vornherein als hauptamtlich geführte Organisation mit guten Verbindungen zu Banken und Geldgebern. 1974 hatte er bereits 19 Mitarbeiter. Der *Trust for Public Land* konzentrierte sich stärker als die *Nature Conservancy* auf städtische Grundstücke und die Entwicklung von Parks und Naherholungsgebieten. Für die Land Trust-Bewegung wurde der *Trust for Public Land* deshalb wichtig, weil er die Gründung und Entwicklung lokaler Land Trusts durch Beratung und andere Dienstleistungen unterstützte. Dabei lag der Schwerpunkt in Kalifornien. BREWER nimmt an, dass die förderliche Gegenwart des *Trust for Public Land* mehr als jeder andere Faktor dafür verantwortlich ist, dass Kalifornien nach Massachusetts die zweitgrößte Anzahl an Land Trusts in den USA hat: 132 im Jahr 2000.[438] Neben der

[437] Die Kritik an der Arbeit der *Nature Conservancy* kulminierte 2003 in einer Serie investigativer Berichte in der *Washington Post* über den verbilligten Wiederverkauf von mit Schutzdienstbarkeiten belasteten Grundstücken an Unterstützer der Nature Conservancy, STEPHENSON und CHAVES 2006 *The Nature Conservancy, the Press, and Accountability*, in Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 35 (3), 345-366.
[438] BREWER 2003, 221.

Beratung bei Neugründungen von Land Trusts unterstützte der *Trust for Public Land* auch bestehende Trusts durch Fortbildungsangebote, Rechtsbeistand und die Veröffentlichung von Handbüchern und Richtlinien zu verschiedenen Aspekten der Flächensicherung. In den 1980er Jahren schränkte der *Trust for Public Land* seine Rolle als Wissensvermittler für andere Trusts immer weiter ein. Das lag einerseits an den politischen Rahmenbedingungen, die den *Trust for Public Land* zu Budgetkürzungen zwangen, andererseits übernahm sukzessive die *Land Trust Alliance* diese Aufgaben (siehe Kapitel 11).

8.4 Zwischenfazit

Die Nachkriegszeit von 1945 bis 1980 brachte den USA ein bis dahin ungekanntes Maß an Wohlstand, aber auch in ihrer Größenordnung neuartige Umweltprobleme. Die gesellschaftliche Reaktion in Form der Umweltbewegung führte zur Verabschiedung einer Serie von Umweltschutzgesetzen - auch im Bereich des staatlichen Naturschutzes (siehe Tabelle 1). Für den Naturschutz wurde der rapide Flächenverbrauch das bestimmende Thema. Da die Landnutzungsplanung als staatliches Steuerungsinstrument in dieser Frage trotz einzelner Erfolge weitgehend wirkungslos blieb, spielten der Ausbau des staatlichen Schutzgebietssystems und die Flächensicherung durch Land Trusts eine bedeutende Rolle.

Neben einigen lokalen Land Trusts gründeten sich in dieser Zeit die zwei wichtigsten auf nationaler Ebene agierenden Land Trusts: die *Nature Conservancy* und der *Trust for Public Land*. Letzterer trug wesentlich zur Entstehung der Land Trust-Bewegung bei, in dem er lokale Naturschutzinitiativen bei der Gründung von Land Trusts unterstützte und so die Institutionalisierung der nichthoheitlichen Flächensicherung vorantrieb. Die *Nature Conservancy* wurde innerhalb kurzer Zeit zum weltweit größten Land Trust. In vielerlei Hinsicht führt sie heute ein Eigenleben unabhängig von anderen Umweltorganisationen und Land Trusts. In Bezug auf den Umgang mit Geld- und Landgebern, die naturwissenschaftliche Fundierung der Flächenauswahl und der Gebietsbetreuung, ihrer Außendarstellung und fachlichen Zusammensetzung des Mitarbeiterstabes sowie ihrer Organisationsstruktur hat sie in ihrer Geschichte ein hohes Maß an Professionalisierung erreicht. Die durchschittliche Größe der von der Nature Conservancy gesicherten Flächen nahm von 1945 bis 1980 beständig zu, von einzelnen Parzellen zu Anfang ihrer Aktivitäten in den 1950ern bis hin zu Räumen von der Größe von Biosphärenreservaten im *Last Great Places*-Programm. Wegen der Einmaligkeit ihrer Größe und Eigenständigkeit ist sie nur bedingt als Teil der Land Trust-Bewegung anzusehen.

Gesetz	**Jahr**	**Schutzziel**
Wilderness Act	1964	Wildnisschutzsystem
National Historic Preservation Act	1966	Ausweitung von Denkmalschutz
Wild and Scenic Rivers Act	1968	Schutzsystem für naturbelassene Flüsse
National Trails System Act	1968	Nationales Wanderwegenetz
Bald Eagle Protection Act	1969	Schutz von Weißkopfseeadler und Steinadler
National Environmental Policy Act	1969	UVP-Pflicht für Bundesprojekte
Wild and Free-Roaming Horse and Burro Act	1971	Populationsmanagement für wilde Pferde/Esel
Endangered Species Act	1973	Arten- und Habitatschutz
Eastern Wilderness Act	1975	Wildnisschutzsystem im Osten der USA
Federal Land Policy and Management Act	1976	Dauerhafte Managementkompetenz für BLM
Surface Mining Control and Reclamation Act	1977	Rekultivierung von Bergbauflächen
Endangered American Wilderness Act	1978	1,3 Mio. acres zusätzliche Wildnisgebiete
National Parks and Recreation Act	1978	Neue Schutzgebietskategorien
Public Rangelands Improvement Act	1978	Wiederherstellung degradierter Weideflächen
Archeological Resources Protection Act	1979	Denkmalschutz auf Bundesflächen

Tabelle 1 Für Bundesliegenschaften relevante Umweltgesetzgebung in den USA von 1964-1979 (Quelle: verändert nach Nelson 1982 The Public Lands, 187)

9 Die Entstehung der Land Trust-Bewegung 1980 bis heute

Reagans Abschied von der progressiven Umweltpolitik; Höhepunkt des Eigentumsdiskurses; Land Trusts als zivilgesellschaftliche Antwort auf den staatlichen Rückzug aus dem Naturschutz; Entstehung der Land Trust-Bewegung

In den 1980er Jahren begannen Land Trusts sich zu vernetzen. Der Abbau staatlicher Kapazitäten im Naturschutz auf der Bundesebene und ein wachsendes Misstrauen gegenüber öffentlichen Institutionen bildeten das Setting für die Entwicklung der Land Trust-Bewegung. Land Trusts gelang es, Flächensicherungsinstrumente zu entwickeln, die verschiedene Argumente im US-amerikanischen Eigentumsdiskurs berücksichtigen und für beide politischen Lager (Demokraten und Republikaner) attraktiv sind. Land Trusts lösten sich aus ihrer Rolle als Flächenzulieferer für Schutzgebietsverwaltungen.

9.1 Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Mitte der 1970er und Anfang der 1980er Jahre hatten die USA erstmals seit den 1930er Jahren länger anhaltende wirtschaftliche Probleme. Der Präsidentschaftswahlkampf 1980 konzentrierte sich daher auf Wirtschaftsthemen wie Energieversorgung, Inflation und Arbeitslosigkeit. Vor diesem Hintergrund propagierten insbesondere die Republikaner den Abbau von Umweltschutzauflagen und eine stärkere wirtschaftliche Nutzung von Flächen im Bundeseigentum, um das schwache Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Insbesondere vorhabensbezogene Gesetze wie der *NEPA* und der *Endangered Species Act* sowie Immissionsschutzgesetze wie der *Clean Air Act* und der *Clean Water Act* wurden als wirtschaftfeindlich kritisiert.

Nach seiner Wahl reagierte Präsident Reagan auf die Rezession mit einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, die sich vor allem durch Steuersenkungen für die oberen Einkommensschichten und Unternehmen, die Kürzung der Staatsausgaben und einen radikalen Bürokratieabbau auszeichnete. Dieser als *supply-side economics*, *trickle-down econonomics*[439] oder *Reaganomics* bezeichnete Ansatz führte zwar zu wirtschaftlicher Erholung, gleichzeitig stieg jedoch infolge sinkender Steuereinnahmen trotz eines wachsenden Bruttosozialprodukts die Staatsverschuldung.

[439] Der Ansatz fußt auf der These, dass die Wohlstandsmehrung bei der Oberschicht auch in die unteren Schichten der Gesellschaft „durchsickern" würde.

Durch diesen Trend ließen sich von den Republikanern politisch gewünschte Kürzungen im Staatshaushalt fiskalisch rechtfertigen. Der durch Steuersenkungen und Haushaltsdefizit forcierte Abbau von Kompetenzen auf Bundesebene unter den konservativen Präsidenten Ronald Reagan (1981-1989), George Bush (1989-1993) und George W. Bush (2001-2009) wird wegen seiner ausgabenfeindlichen Grundhaltung auch *starving the beast*-Politik genannt. Sie wurde nur während der Präsidentschaft von Bill Clinton (1993-2001) vorübergehend gemildert, unter Obama jedoch wegen der Weltwirtschaftskrise und der daraus resultierenden wachsenden Haushaltsdefizite wieder teilweise fortgeführt. Ähnliches gilt für die Haushalte der Bundesstaaten.

Vor diesem Hintergrund kam es zu einer langfristigen Verlagerung von Aufgaben und Kompetenzen der Daseinsvorsorge von staatlichen Stellen auf zivilgesellschaftliche Institutionen. In vielen Politikbereichen erfüllen in den USA heute zivilgesellschaftliche Einrichtungen die Lücke, die der Abbau von staatlichem Handeln hinterlassen hat. Stiftungen, Verbände und Kirchen haben Aufgaben des Staates übernommen und werden bei ihrer Arbeit nicht nur von zivilgesellschaftlicher Seite, sondern auch durch staatliche Förderprogramme bzw. durch das Steuerrecht unterstützt. Dieses Phänomen gilt nicht nur für den Umweltbereich, sondern z. B. auch für die Felder Bildung, Gesundheit, Kultur und Soziales. So wuchs der gesamte gemeinnützige Sektor in den USA ab etwa 1950 wesentlich stärker als die Gesamtwirtschaft (gemessen am Bruttosozialprodukt).[440] Dieser Trend verstärkte sich ab 1980 nochmals.

Das hohe Wachstum des nicht-staatlichen Sektors seit den 1980er Jahren lässt sich am Anstieg von Anlagevermögen und Erträgen privatrechtlicher US-amerikanischer Stiftungen ablesen. Die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten des Anlagevermögens von 6,8% und des Ertrags von 4,5% überstiegen im Zeitraum von 1985 bis 2004 deutlich die durchschnittliche Wachstumsrate des US-amerikanischen Bruttosozialprodukts für den gleichen Zeitraum (ca. 3,2%[441]).

[440] ARNSBERGER et al. 2008 *A History of the Tax-Exempt Sector: An SOI Perspective*.
[441] http://www.tradingeconomics.com/united-states/gdp-growth-annual (01.06.2017)

	1985	2004	Wachstum p.a.	Anstieg
Anlagevermögen[442]	137,8	481,2	6,8 %	249,2 %
Ertrag[443]	25,4	58,7	4,5 %	130,8 %
Nettoinvestitionseinkommen[444]	15,7	34	4,2 %	116,8 %
Verbrauchssteuer[445]	0,26	0,47	3,1 %	78,1 %

Tabelle 2 Private Stiftungen in den USA: Anlagevermögen, Ertrag, Nettoeinkommen, Verbrauchssteuer in Mrd. Dollar (inflationsbereinigt), Steuerjahre 1985 und 2004 (Quelle: ARNSBERGER et al. 2008)

Der Vermögenszuwachs bei privatrechtlichen Stiftungen ist jedoch nicht primär auf ein verändertes Spendenverhalten in der Bevölkerung zurückzuführen, sondern auf Änderungen in der Verteilung der finanziellen Ressourcen. BURKE (2001) weist darauf hin, dass Zuwendungen an Stiftungen seit 1960 konstant rund 2% des nachsteuerlichen Einkommens betragen haben.[446] Allerdings lässt diese Statistik außer Acht, dass die Ungleichverteilung der Einkommen in den USA seit 1970 dramatisch zugenommen hat, was vor allem einem überproportionalen Einkommenswachstum der Spitzenverdiener geschuldet ist. So hat sich der Anteil der Top 1%-Verdiener am Gesamteinkommen in den USA von 1980 bis 2011 von rund 10% auf über 20% verdoppelt.[447] Ein großer Anteil der Spenden an gemeinnützige Einrichtungen kommt von ebendiesen Spitzenverdienern bzw. von den Unternehmen selbst, die in erster Linie von den damit verbundenen steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten Gebrauch machen können. Ihre Zuwendungen schlagen sich nicht in der Statistik von BURKE nieder, wenn lediglich die nachsteuerlichen Einkommen betrachtet werden.

Die staatliche Deregulierung traf den Umweltschutz besonders hart. Präsident Reagan war ein bekennender Gegner der liberalen Umweltpolitik der 1970er Jahre. Schon im Wahlkampf für die Präsidentschaftswahlen 1980 sprach er sich für Einschnitte in der Umweltschutzgesetzgebung aus. Nach seiner Amtsübernahme beschnitt er das Budget der *Environmental Protection Agency* (*EPA*) um rund 30%, entließ einen Teil des Personals der Behörde und installierte Umweltschutzkritiker in

[442] *investment capital*
[443] *return*
[444] *net investment income*
[445] *excise tax*
[446] BURKE 2001 *Nonprofit History's New Numbers (and the Need for More)* in Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 30 (29), 187.
[447] PIKETTY und SAEZ 2014 *Inequality in the long run* in Science 344 (6186), 838-843.

führenden Positionen. Anne Burford als neue Leiterin der *EPA* und James G. Watt als Innenminister waren bekennende Gegner des Umweltschutzes. Sie sorgten dafür, dass fortan Umweltgesetze durch die zuständigen Behörden wirtschaftsfreundlicher ausgelegt wurden.[448] Überdies eröffnete Reagan durch seine Personalpolitik wirtschaftsnahen Lobbygruppen die Möglichkeit direkter politischer Einflussnahme auf die Regierungsarbeit der Umweltbehörden. Beispielsweise war der persönliche Referent von Anne Burford ein früherer Rechtsanwalt von *Exxon*; neuer Leiter der Abteilung für Gesetzesvollzug bei der *EPA* wurde ein führender Rechtsberater von General Motors.[449] Darüber hinaus behinderte Reagan die Einführung neuer Umweltgesetze. *Executive Order 12360* erteilte der Haushaltsbehörde *Office of Management and Budget* die Kompetenz, neue Bundesgesetze einer Analyse zu unterziehen, inwiefern diese sich als Eingriff in Privateigentum erwiesen. Nur bei positivem Ergebnis durften die Gesetzesvorhaben umgesetzt werden. Dadurch wurden neue Gesetze verzögert und die Handhabung bestehender erschwert. Innerhalb weniger Monate wandelten sich die USA vom globalen Vorreiter in der Umweltpolitik zum globalen Verhinderer.

Im Gegensatz zur Entwicklung in den USA wuchs die Bedeutung von Umweltschutz und nachhaltiger Entwicklung in den 1980er Jahren international weiter. Weltweite Höhepunkte dieser Entwicklung bildeten der *Earth Day* 1990 und die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro. Vor diesem Hintergrund milderte Präsident George Bush Sr. die Anti-Umwelt-Rhetorik seines Vorgängers, ohne inhaltlich neue Akzente zu setzen. In der internationalen Umweltpolitik traten die USA anders als in früheren Jahrzehnten ab den 1980er als Bremser auf und verweigerten sich der Ratifizierung wichtiger internationaler Abkommen, wie z. B. der Konvention zur Biologischen Vielfalt. In seinen Personalentscheidungen verfolgte Bush Sr. keine einheitliche Linie. So machte er den früheren Mitarbeiter des *Council on Environmental Quality* und Präsidenten des *World Wildlife Fund*, William Reilly, der sich in den 1970er Jahren vehement für eine nationale Landnutzungsplanung eingesetzt hatte, zum Chef der *EPA*. Auf der anderen Seite wurden Schlüsselpositionen wie die des Stabschefs des Weißen Hauses und des Vize-Präsidenten mit Umweltschutzgegnern besetzt. Die offen zur Schau getragene enge Verbindung von industriellen Interessengruppen und Politik unter Reagan wich einer nicht minder erfolgreichen Lobbypolitik gegen Umweltschutzauflagen hinter verschlossenen Türen. Beispielsweise wurde der Versuch, die langfristige Managementplanung des *Yellowstone National Park* 1991 mit dem Schutz der Ökosysteme in den umliegenden Regionen zu verbinden, durch eine gezielte Kampagne der

[448] HELVARG 2004 *The War Against the Greens*, 39.
[449] HELVARG 2004, 38.

Bergbau-, Forstwirtschafts- und Fleischindustrie vereitelt, die sich nach außen den Anschein örtlichen *grassroots*-Widerstands gab.[450]

Unter Präsident Clinton erlebten die USA eine Phase wirtschaftlicher Stabilität und ausgeglichener Bundeshaushalte. Der bereits seit den 1970ern fortschreitende Niedergang der Automobil- und Schwerindustrie im Nordosten der USA wurde durch ein rasantes Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum im *sun belt* des Südens und Südwestens und die Bedeutungszunahme der Informationstechnologie in der *New Economy* kompensiert. Im Vergleich zu seinem Vorgänger stärkte Clinton den Umweltschutz wieder. So wuchs z. B. das Budget der *EPA* während seiner Präsidentschaft wieder an. Auf der anderen Seite verfolgte Clinton politische Projekte wie das nordamerikanische Freihandelsabkommen, das von vielen Umweltschützern als kontraproduktiv für die Durchsetzung verbindlicher internationaler Umweltstandards kritisiert wurde.

Die erste Präsidentschaft von George W. Bush war gekennzeichnet von den Folgen der geplatzten *Dotcom*-Blase im Frühjahr 2000 und den terroristischen Angriffen am 11. September 2001. Bush Jr. legte die politischen Schwerpunkte seiner beiden Amtszeiten auf die Terrorismusbekämpfung, die Kriege im Irak und in Afghanistan sowie die Stimulierung der Wirtschaft durch Steuersenkungen für die oberen Einkommensschichten. Umweltpolitisch fiel Bush Jr. durch Zurückhaltung und eine Absage an internationale Verpflichtungen zum Klimaschutz und den Schutz der Ozonschicht auf.

9.2 Der US-Eigentumsdiskurs und die Land Trust-Bewegung

Der hohe Stellenwert von privatem Grundeigentum in den USA ist verantwortlich für einen spezifischen Umgang mit Grund und Boden. Er drückt sich aus in der Popularität dezentraler Siedlungsformen, dem Traum vom Eigenheim, der Vision einer Landnahme durch Aneignung und Kultivierung und in dem seit Jefferson propagierten Ideal einer politischen Gemeinschaft individuell autonomer, weil ökonomisch unabhängiger Grundeigentümer.

Der US-amerikanische Eigentumsdiskurs der letzten 35 Jahre hat eine wichtige Rolle für die Entstehung der Land Trust-Bewegung gespielt. Ab Ende der 1970er stellten neue gesellschaftliche Strömungen die Umweltbewegung und den breiten „Umweltkonsens“ (*conservation consensus*) in Frage, kritisierten die Regelungsdichte der Umweltschutzgesetzgebung und bezogen sich dabei auf

[450] HELVARG 2004, 48.

private Eigentumsrechte. BRUBAKER (1998) spricht in dem Zusammenhang von dem *rise of the private property rights movement to challenge the environmental movement's call for increased regulation of privately owned land*[451]. Indem die Eigentumsrechtsbewegungen ähnliche Kommunikationsstrategien wie die Umweltbewegung anwendeten, schafften sie es, deren ökozentrische Begründungsansätze als realitätsfremde Ideen bürokratischer Eliten und sich selbst als antielitäre Pragmatiker darzustellen. Sie zwangen die Umweltbewegung so zu einer defensiveren Rhetorik und unterstützten die Herausbildung eines pragmatischen, weniger politischen Naturschutzansatzes, der die Interessen der Grundeigentümer stärker berücksichtigte und sich nicht-hoheitlicher Instrumente der Flächensicherung bediente. Dieser Ansatz wurde zum Wesensmerkmal der Land Trust-Bewegung.

9.2.1 Geschichte des Eigentumsdiskurses

Die Wurzeln des Eigentumsdiskurses in den USA liegen in der ursprünglichen Bedeutung von Grundeigentum für die politische Unabhängigkeitsbewegung der Kolonien von England. Das Rechtswesen in den Kolonien war geprägt von der englischen Verfassungstradition. Diese verband Eigentumsrechte mit dem in der *Magna Carta* von 1215 gewährleisteten Schutz vor willkürlicher Herrschaft durch den König. In der *Magna Carta* steht: *No free man shall be taken, imprisoned, disseized… except by the lawful judgment of his peers and by the law of land*.[452] Damit verlieh die Magna Carta Eigentümern das Recht auf Schutz vor Enteignung ohne ordentliches Rechtsverfahren. Da Land in den Kolonien im Überfluss vorhanden war, diente es den frühen Kolonialisten als Ausweg aus den feudalen Herrschaftsstrukturen der englischen Heimat. Ökonomische Unabhängigkeit durch Landeigentum gab ihnen Schutz vor politischer Willkür und religiöser Gängelung. Frühzeitig begannen sich die Kolonien gegen Versuche der englische Krone zu wehren, dem Lehnswesen entspringende Eigentums- und Abgabensysteme auch in Amerika zu etablieren. Ideengeschichtlich beriefen sie sich dabei auf die Eigentumstheorien des politischen Philosophen John Locke, der ein Naturrecht auf privates Eigentum postulierte, ohne dass für seine Legitimation eine politische Autorität nötig ist. Die Aufgabe jeder Regierung ist nach Locke darauf beschränkt, diese natürlichen Eigentumsrechte und die individuelle Freiheit zu beschützen. Dieser Denkschule folgte auch William Blackstone, der Mitte des 18. Jahrhunderts als Jurist das englische *common law* kommentierte. Seine Schrift *Commentaries on the Laws of England* war in den Kolonien weit verbreitet und fand große Beachtung unter Rechtsgelehrten. Seine Einstellung zu Privateigentum ähnelte der von Locke:

[451] Zit. in JACOBS 1998, ix.
[452] Zit. In ELY 1998, 13.

> *The third absolute right [nach dem Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit], inherent in every Englishman, is that of property: which consists in the free use, enjoyment, and disposal of all his acquisitions, without any control or diminution, save only by the laws of the land. (…) The laws of England are therefore, in point of honor and justice, extremely watchful in ascertaining and protecting this right. (…) So great moreover is the regard of the law for private property, that it will not authorize the least violation of it; no, not even for the general good of the whole community.*[453]

Freiheit und Privateigentum sind bei dieser Sichtweise untrennbar miteinander verbunden, auch wenn Nutzungsregulierungen trotz der starken Rechtsstellung von privatem Grundeigentum nicht ausgeschlossen sind. Das englische Gewohnheits- und Fallrecht (*common law*) sieht durchaus Einschränkungen der Nutzungsfreiheit von Grundeigentum vor. Der Rechtsbegriff der *nuisance* (Störung) zielt darauf ab festzustellen, ab wann und inwieweit die Nutzung des eigenen Grundstücks das Recht anderer (benachbarter) Grundstückseigentümer an einer ungestörten Nutzung ihres Grundstücks bzw. die Rechte der Allgemeinheit stört. In den Rechtswissenschaften und der Eigentumstheorie hat sich heute ein Konzept durchgesetzt, das privates Grundeigentum mit einem Bündel an Rechten (*bundle of rights*) vergleicht. Das zugrunde liegende Bild veranschaulicht, dass mit Grundeigentum verschiedene Rechte verbunden sein können, die durch das Grundstück wie ein Bündel von Stöcken zusammengehalten werden. Jedes Recht kann für sich getrennt betrachtet und behandelt werden.[454] Aus dieser Sicht schränkt das *nuisance law* die Verfügungshoheit über ein Grundstück ein, indem es einzelne mit dem Grundstück verbundene Nutzungsrechte reglementiert bzw. die Rechte anderer Grundstückseigentümer oder der Allgemeinheit höher bewertet. Frühe Gesetze in den Kolonien, die nur einen Teil der Grundeigentumsrechte regulierten, betrafen z.B. Nutzungseinschränkungen auf städtischen Grundstücken, Brandschutzbestimmungen, die Pflicht zur Reinigung und Beleuchtung von Straßen entlang privater Grundstücke und das Verbot unerwünschter Nutzungen wie das Schlachten von Tieren.[455] Betont wurden Eigentumsrechte in den Kolonien immer dann, wenn das britische Parlament versuchte, seine Kontrolle über die US-amerikanischen Kolonien auszuweiten, z.B. durch den strengeren Vollzug der den Handel zwischen England und den Kolonien regelnden Schifffahrtsgesetze (*navigation acts*) oder den Versuch die Kolonien zu besteuern.

[453] BLACKSTONE 1769 *Commentaries on the Laws of England*, Buch 1, Kapitel 1 "Of the Absolute Rights of Individuals, online unter http://www.lonang.com/exlibris/blackstone/bla-101.htm (01.06.2017).
[454] ELLICKSON 1993 *Property in Land*, 1362
[455] ELY 1998, 18.

Der Umgang mit Privateigentum in den USA hat demnach zwei Wurzeln: Zum einen ist er begründet in der Tradition des britischen Fallrechts und der politischen Instrumentalisierung von Eigentum in den Machtkämpfen zwischen dem englischen Adel und dem Königshaus, die in der *Magna Carta*, der Naturrechtsphilosophie von John Locke und den Gesetzeskommentaren von Blackstone Ausdruck fand. Zum anderen wurde die Bedeutung von Grundeigentum für die Absicherung wirtschaftlicher Unabhängigkeit und politischer Autonomie während des Unabhängigkeitskriegs stärker noch als bei den englischen Vorbildern hervorgehoben und zur Abwehr von Herrschaftsansprüchen der britischen Krone sowie zur Abgrenzung von der feudalen Tradition Europas genutzt.[456] Auf Bundesebene wurde das Recht auf Eigentum im 5. Verfassungszusatz (*Fifth Amendment*) zur Verfassung der Vereinigten Staaten festgeschrieben. Dort heißt es: *No person shall (…) be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation*. Diese als *due process-clause* und *takings-clause* bekannten Teile der Verfassung sollte gegen Eigentumsverlust durch willkürliche Entscheidungen oder Enteignungen des Staats schützen. Der Jurist und Historiker ELY (1998) beschreibt die Bedeutung des 5. Verfassungszusatzes so:

> *The Fifth Amendment explicitly incorporated into the Constitution the Lockean conception that protection of property is a chief aim of government. A direct descendant of Magna Carta and the initial state constitutions, the due process clause in time became the most significant constitutional guarantee of property rights*.[457]

Das *nuisance law* war zur Regelung von Konflikten zwischen traditionellen Landnutzungsformen entwickelt worden. Für die Lösung von Konflikten, die sich aus industriellen Nutzungen ergaben, war es nur ungenügend geeignet. FREYFOGLE (2003) betont, dass das anglo-US-amerikanische *common law* des 18. Jahrhunderts ein starkes Eigentumsrecht kannte, das sich an zwei Prinzipien orientierte:

1. *Sic utere tuo ut alienum non laedas*. (Nutze dein Eigentum so, dass es anderen keinen Schaden verursacht.) und
2. *Salus populi suprema lex est*. (Das Gemeinwohl ist das oberste Gesetz.)[458]

Diese Prinzipien standen nicht im Gegensatz zu Eigentumsrechten, sondern waren vielmehr Teil derselben und ergaben sich aus ihnen. Das Recht auf Grundeigentum war gleichbedeutend mit dem Recht, sein Grundstück friedlich und ungestört nutzen zu können. Wollte man sich gegen äußere (aus der Nutzung anderer Grundstücke stammende) Störungen wehren, konnte man sich auf das eigene

[456] ELY 1998, 28ff.
[457] ELY 1998, 54.
[458] FREYFOGLE 2003, 17.

Eigentumsrecht berufen. Außerdem wurden der öffentlichen Gewalt das Recht (und die Pflicht) zugesprochen, das Miteinander zum Wohle aller zu regeln. Eigentumsrechte waren also eingebettet in ein System gegenseitiger sozialer Verantwortung, das dem öffentlichen Wohl den Vorrang gab.

Mit dem Wechsel der USA von einer agrarischen zu einer industriellen Gesellschaft wandelten sich die Landnutzungsformen. Neue Nutzungen erzeugten neue Arten und Größenordnungen von Immissionen (Abgase, Abwässer, Gerüche, Lärm und feste Abfälle), auf die das bestehende, auf Präzedenzfällen basierende *nuisance law* nicht vorbereitet war. Zu Beginn der Industriellen Revolution gab es nur wenige gesetzliche Vorgaben zur Regelung industrieller Landnutzungen. Mit steigendem Regelungsbedarf nahm daher im 19. Jahrhundert die Relevanz des *nuisance law* zur Lösung von Landnutzungskonflikten ab, bzw. es änderte sich dessen Anwendung. Das *sic utere tuo*-Prinzip wich einer Rechtsprechung, die intensivere Landnutzungen erlaubte und der Industrialisierung nicht im Wege stand, auch wenn dies die Rechte benachbarter Grundeigentümer verletzte.[459] 1873 fasste der *New York Supreme Court* den Wandel im Fallrecht zusammen:

> *The general rules that I may have the exclusive and undisturbed use and possession of my real estate, and that I must so use my real estate as not to injure my neighbor, are much modified by the exigencies of the social state. We must have factories, machinery, dams, canals and railroads. They are demanded by the manifold wants of mankind, and lay at the basis of all our civilization.*[460]

So verlor das *nuisance law* im 19. Jahrhundert an Bedeutung und wurde nach und nach vom Gesetzesrecht (*statutory law*) abgelöst. Der Staat machte immer umfangreicher Gebrauch von den in der Verfassung verankerten Regelungsbefugnissen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Gesundheit und Moral und dem Rechtsvollzug der entsprechenden Gesetze (*police power*) und wandte diese auf Landnutzungskonflikte an. Dadurch entstand eine neue Auffassung von Eigentumsrechten. Das traditionelle Eigentumsverständnis des *common law*, das Rechte und Pflichten zugleich beschrieb, wurde im Zuge der Industrialisierung schleichend abgelöst von einer neuen Rechtsauffassung, die Privateigentum als prinzipiell unbeschränkt nutzbares Gut ansah, aber der Legislative die Aufgabe zuwies, Nutzungen gesetzlich zu regeln oder zu untersagen. Die Grundeigentümer erhielten weitgehende rechtliche Möglichkeiten, ihr Land wirtschaftlich zu nutzen und auszubeuten, auch wenn dadurch andere Grundeigentümer geschädigt wurden.

[459] ELLICKSON 1993, 23.
[460] Zit. in FREYFOGLE 2003, 74.

Landnutzungsformen der Industrialisierung wurden so legalisiert und der wirtschaftliche Fortschritt unterstützt. In dem Maße, in dem die Kompetenzen der Legislative gestärkt wurden, sank so die Verantwortung der Gerichtsbarkeit, durch Präzedenzentscheidungen das Fallrecht im Bereich des Eigentumsrechts weiter auszugestalten und den Anforderungen der Zeit anzupassen. Stattdessen befassten sich die Gerichte mit dem Verhältnis zwischen individueller Verfügungshoheit über Grundeigentum und dem Recht des Gesetzgebers, diese zugunsten der Allgemeinheit einzuschränken. Die Grenzziehung unterlag in den letzten 200 Jahren immer wieder starken Schwankungen, je nach wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen und der vorherrschenden öffentlichen Meinung, so dass von einer starken Führungsrolle der US-Gerichtsbarkeit in diesem Bereich nicht gesprochen werden kann. Lediglich eine Konstante lässt sich erkennen: Der Oberste Gerichtshof der USA legte immer Wert darauf, die günstigsten Voraussetzungen für eine starke und freie wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen.

FREYFOGLE (2003) macht den konzeptionellen Wandel des Eigentumsrechts im anglo-US-amerikanischen Raum im 19. Jahrhundert – weg com *common law*, das Grundeigentümern sowohl Rechte als auch Pflichten zusprach, hin zu der Unterscheidung zwischen einem der Privatsphäre zugeordneten Eigentumsrecht, das quasi unbeschränkte Nutzungsfreiheit garantiert und dem öffentlichen Ordnungsrecht, das das Wohl der Allgemeinheit auf Kosten des Privateigentums sichert – verantwortlich für die tiefe Skepsis, die in den USA heute gegenüber ihren staatlichen Institutionen vorherrscht.[461]

Der während der 1960er und 1970er Jahre etablierte „Umweltkonsens" (*conservation consensus*)[462] fand mit wachsender Regelungsdichte im Umweltschutz und sinkendem Wirtschaftswachstum ab Ende der 1970er sein Ende. Die Gegner von Umweltgesetzgebung und –politik kritisierten vor allem, dass der Staat durch Umweltschutzgesetze die Rechte privater Grundeigentümer beschnitt. Die Anti-Umweltschutzbewegung speiste sich aus vier Strömungen: der *Sagebrush Rebellion,* der Privatisierungsbewegung, der *wise use*-Bewegung und der *property rights*-Bewegung. Die ersten drei Bewegungen entstanden nacheinander und gingen in den 1990er Jahren in der letztgenannten auf.

[461] FREYFOGLE 2003, 180ff.
[462] ELLICKSON 1993, 39.

9.2.2 Sagebrush Rebellion

Ende der 1970er Jahre formierte sich in den Staaten entlang der Rocky Mountains[463] Widerstand gegen Einschränkungen der Landnutzung durch Umweltauflagen, insbesondere auf den Flächen im Bundeseigentum. Der Westen der USA zeichnet sich traditionell durch seinen hohen Anteil von Land im Grundeigentum der Bundesregierung aus (50% im Westen gegenüber 4% im Osten der USA, vgl. Kapitel 6.1). Die Nutzer der natürlichen Rohstoffe auf diesem Land (Mineralien, fossile Energie, Holz, Weideland, Wasser) hatten sich seit langem mit dem Bund als Grundeigentümer arrangiert und in Jahrzehnten politischer Lobbyarbeit mittels der Senatoren aus den westlichen Bundesstaaten ein vielgestaltiges System offener und verdeckter Subventionen eingerichtet. Die Zustimmung der Ressourcenindustrie zum Management des Bundeseigentums durch die diversen Bundesfachbehörden, z. B. zur Einrichtung von Bundesforsten und dem Schutz von Wassereinzugsgebieten, war von Anfang an durch politische Geschenke erkauft worden: Bauern im Westen der USA erhielten Wasser aus vom Bund bezahlten Stauseen, Viehzüchter zahlten unterdurchschnittliche Pachtprämien, die nicht einmal die Verwaltungskosten deckten und bekamen bevorzugten Zugang für ihr Vieh zu Bundesforsten und anderen Schutzgebieten, Bergbauunternehmen durften auf Bundeseigentum nach Rohstofflagerstätten forschen und diese kostenlos abbauen, Forstunternehmen wurde der Zugang zu Bundesforsten und anderen Wäldern durch den öffentlich geförderten Straßenbau erleichtert. Ein Mitarbeiter des Bundesinnenministeriums beschrieb in den 1990ern den Zustand so:

> *Although there was never any formal document, the federal government and western states for many years effectively had a compact with the following implicit terms. First, the federal government paid most of the cost of western water projects and other public works and of maintaining western land. Second, the West consented to the federal ownership of these properties and the resulting federal control over much of what goes on in the West. Third, this federal power was kept under substantial though not complete control by the West's congressional representatives. This control was greatly facilitated by the importance of the West in the U.S. Senate. Ten "public land" states (Arizona, Colorado, Idaho, Montana, Nevada, New Mexico, Oregon, Utah, Washington, and Wyoming), with 8 percent of the population of the United States, have 20 percent of the votes in the U.S. Senate.* [464]

[463] Zu den *Mountain States* werden Montana, Wyoming, Idaho, Utah, Colorado, Nevada, Arizona und New Mexico gezählt.
[464] SNOW *The Pristine Silence of Leaving It All Alone*, 33f.

Diese Klientelpolitik geriet in Gefahr, als die Umweltbewegung die staatlich subventionierte Landnutzung in Frage stellte und sie mit Umweltauflagen einzuschränken versuchte. Die Forderung nach einem schonenderen Umgang mit dem Bundeseigentum war ein Angriff auf den Sonderstatus der Rohstoffindustrie. Er kam nicht nur von „außerhalb", sondern formierte sich in den westlichen Staaten selbst. Der Anteil der Beschäftigten in der Rohstoffindustrie hatte im Westen der USA seit dem 2. Weltkrieg kontinuierlich abgenommen, während die Bedeutung des Dienstleistungssektors gestiegen war. Zum Beispiel waren in Montana, einem traditionell durch die Rohstoffindustrie dominierten Bundesstaat (wegen seiner Bodenschätze auch *treasure state* genannt), 1992 lediglich 6% der Bevölkerung in der Rohstoffproduktion beschäftigt, während 64% im Dienstleistungssektor arbeiteten. 40% des gesamten Einkommens in Montana stammte 1992 aus nicht durch eigene Arbeit erworbenen Quellen, sondern aus Anlagevermögen, Renten und anderen Formen der Altersversorgung.[465] Da öffentliche Angestellte und Rentner tendenziell einen höheren Wert auf eine intakte Umwelt und Möglichkeiten zur Naherholung legen als Leiter und Beschäftigte der Rohstoffindustrie, wuchs durch den Strukturwandel in den Staaten entlang der *Rockies* vor Ort der Wunsch nach einer umweltfreundlicheren Nutzung von Flächen in Bundeseigentum.

Die Umweltbewegung wandte sich gegen viele Aspekte der Flächenverwaltung von Bundesbehörden im Westen der USA: die öffentliche Finanzierung von Wasserbauprojekten und des Straßenbaus, die Subventionierung von Beweidung, Kahlschlag und Kohletagebau auf Bundesliegenschaften sowie den unzureichenden Schutz von Wildnis, gefährdeten Arten, Naherholungsgebieten und archäologischen Stätten. Sie wurden unterstützt von Befürwortern von Haushaltskürzungen und von Interessenvertretern der Industrie im Osten der USA, die in der herrschenden Subventionspolitik eine Wettbewerbsverzerrung sahen. Da die Wirtschaft im Westen der USA in den 1970er Jahren überdurchschnittlich stark wuchs, stieg auch der Widerstand der Ostküstenstaaten gegen die Subventionen des Bundes im Westen.

Um Änderungen in der Nutzung von Bundeseigentum in den westlichen Bundesstaaten zu verhindern, betonten führende Politiker dieser Staaten die Frage, ob die Flächen überhaupt im Bundeseigentum bleiben sollten. Ihnen kam die finanzielle Belastung, die sich aus einer Übertragung der Bundesliegenschaften ergeben würde, im Vergleich mit den zunehmenden Nutzungsbeschränkungen durch den Bund als das kleinere Übel vor. Beispielsweise kostete die Verwaltung der *BLM*-Liegenschaften in Kalifornien, die zu diesem Zeitpunkt immerhin 17% der Fläche

[465] SNOW 1996, 34.

Kaliforniens ausmachten, 1981 lediglich rund 36 Mio. $, weniger als 0,1% des kalifornischen Staatshaushalts.[466] Eine Koalition von Politikern der Neuen Rechten (*New Right*) aus dem Westen der USA, von Viehzüchtern, Bergbauunternehmern und anderen Landnutzern begann daher ab Ende der 1970er Jahre, sich grundsätzlich gegen den Bund als Flächeneigentümer auszusprechen. In Anspielung auf den in der Region weit verbreiteten Lebensraumtyp der Beifuß (*Sagebrush*)-Steppe wurde die Bewegung als *Sagebrush Rebellion* bekannt. Der Name war zunächst als abfällige Charakterisierung der Bewegung verwendet worden, wurde von dieser aber schnell wegen seiner Eingängigkeit und seiner vielfältigen Konnotationen übernommen.[467] Die *Sagebrush*-Rebellen forderten die Übertragung von Land im Bundeseigentum an die Bundesstaaten. Als Begründung brachten sie drei Argumente an:

1. die Bundesstaaten wären bessere Flächenmanager als der Bund,
2. der Bund würde durch ein zu restriktives Flächenmanagement das Wirtschaftswachstum im Westen ersticken und
3. die Bundesstaaten hätten das Recht, die Landnutzung innerhalb ihrer Grenzen selbst zu regeln.

Nevada, Utah, Arizona, New Mexico und Wyoming erließen zwischen 1979 und 1980 Gesetze, die die Übertragung von Flächen im Bundeseigentum an die Bundesstaaten unilateral festlegten. Sie beriefen sich dabei auf die konstitutionelle Gleichstellung aller Bundesstaaten (*equal footing*-Doktrin), die durch die Ungleichverteilung des Flächenanteils im Bundeseigentum zwischen den Bundesstaaten verletzt sei. Die erzwungene Aufgabe des Grundeigentums der westlichen Territorien bei ihrem Beitritt zum Bund sei historisches Unrecht, das dem Willen der Verfassungsväter zuwiderlaufe. Die Gerichte folgten der Argumentation jedoch ebenso wenig wie die meisten Rechtswissenschaftler.[468] Nach mehrheitlicher Auffassung konnte nicht von einer Rückübertragung von Land im ehemaligen Eigentum der Bundesstaaten gesprochen werden, da das Land im Bundeseigentum niemals den Bundesstaaten gehörte. Vielmehr wurde es noch vor deren Beitritt zum Staatenbund dem Bund zugesprochen. Der Historiker SHORT (1989) weist zudem auf die doppelte Zielsetzung der *Sagebrush Rebellion* hin: Einerseits ging es ihr um die Eigentumsübertragung des Landes vom Bund and die Bundesstaaten, andererseits darum, Einschränkungen der Landnutzung auf den betroffenen Flächen rückgängig zu machen.[469] Obwohl die Eigentumsübertragung von den *Sagebrush*-Rebellen in den Vordergrund gestellt wurde, verteidigten

[466] NELSON 1984a *Why the Sagebrush Rebellion Burned Out*, 31.
[467] SHORT 1989, 14.
[468] NELSON 1984a, 32.
[469] SHORT 1989, 15.

ihre Gegner – zumeist Vertreter der Umweltbewegung – vor allem die Nutzungsregelungen und stellten die Bewegung als *rapebellion* (sinngemäß: „Vergewaltigungs-Aufstand“) dar, deren eigentliches Ziel die Privatisierung und Ausbeutung öffentlicher Flächen ist.

Auch die *Sagebrush*-Rebellen sparten nicht mit drastischen Bildern: Sie stellten ihre politische Auseinandersetzung als Kampf gegen die Fremdbestimmung durch Bürokraten und weltfremde Eliten aus dem fernen Washington D.C. dar und verglichen diesen mit dem Freiheitskampf und der Verteidigung von Eigentumsrechten im Unabhängigkeitskrieg der Kolonien gegen England. Mit dem gleichen Recht, mit dem die Gründer der USA die willkürliche Einmischung der englischen Regierung in ihr Wirtschaftsleben abgelehnt hatten – so die Argumentation –, forderten die *Sagebrush*-Rebellen mehr Freiheit bei der selbstbestimmten Nutzung „ihres“ Landes. Auf dieser rhetorischen Gleichsetzung der US-amerikanischen Revolution mit den eigenen Bestrebungen bauten einige suggestive Formeln für die Darstellung ihrer politischen Forderungen auf. Ein häufig verwendetes Bild war, dass durch das Bundeseigentum öffentliche Flächen „weggesperrt“ (*locked up*) wären. Der Senator von Utah, Orrin Hatch, fragte beispielsweise polemisch, wer denn eigennütziger sei als die „Löwenzahn-Anbeter, die unnötigerweise Millionen von acres landschaftlicher Schönheit wegsperren (…), nicht weil dadurch diese Schönheit verbessert würde, sondern einfach um sie wegzusperren, damit eine rätselhafte Quote an Land erfüllt wird, das bei einer überteuerten Bank ohne Verzinsung deponiert ist“[470]. Durch diese Karikatur des Landes im Bundeseigentum als Totalreservat konnten die *Sagebrush*-Rebellen die Komplexität der tatsächlich existierenden Landnutzung auf der Mehrheit der Bundesflächen ausblenden. Stattdessen wurden der Öffentlichkeit zwei Alternativen suggeriert: Land, von dem die Bevölkerung vollständig ausgesperrt wird oder Land, das zur freien und gleichberechtigten Nutzung für alle freigegeben ist.

Als Antwort auf die *Sagebrush*-Rebellion bemühten sich die großen Umweltverbände der USA darum, die aus ihrer Sicht wirklichen Gründe hinter der geforderten Eigentumsübertragung vom Bund an die Staaten aufzudecken und die Öffentlichkeit davon zu unterrichten. Sie erhielten dabei Unterstützung von den politischen Gegnern der „Neuen Rechten“ (*New Right*) und von Interessenvertretern der Wander-, Jagd- und Anglerverbände. Im Kampf um die öffentliche Meinung griffen die Umweltverbände die rhetorischen Muster der *Sagebrush*-Rebellion auf und deuteten diese um: In historischer Kontinuität seit der Unabhängigkeit sei der Bund der wahre Hüter individueller Freiheitsrechte, zu denen auch der Zutritt zum Land im Westen der USA gehört. Den *Sagebrush*-Rebellen dagegen sei vor allem daran gelegen, das Land dem Regelungsbereich der Bundesbehörden

[470] Zit. in SHORT 1989, 23. Übers. durch den Verf.

zu entziehen und den Partikularinteressen von Industrie- und Bergbauunternehmen zugänglich zu machen. Das drohende Szenario, die vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten des *multiple use*-Konzepts durch einseitige Rohstoffausbeutung zu ersetzen, überzeugte vor allem die Jagd- und Anglerverbände davon, sich gegen die *Sagebrush*-Rebellion zu wenden. Der Innenminister unter Präsident Carter verteidigte – bezugnehmend auf die Metapher des „Wegsperrens" – das Grundeigentum des Bundes im Westen der USA folgendermaßen:

> *[Most westerners understand that federal lands], far from ‚fencing them in', are a major reservoir of freedom where they can hike, hunt, fish, prospect for minerals, graze livestock and share in numerous other recreational and economic activities*.[471]

Als Antwort auf die Strategie der *Sagebrush*-Bewegung, sich als Vertreter lokaler Interessen gegen die Bundesflächenverwaltungen zu präsentieren, stellten die Umweltverbände die *Sagebrush*-Rebellen als Handlanger von Industrieunternehmen dar, von denen keine Rücksichtnahme auf die Interessen der sonstigen Flächennutzer zu erwarten war. Das eigentliche Ziel der *Sagebrush*-Rebellion war nach Darstellung der Umweltverbände die Privatisierung aller Flächen im Bundeseigentum.

Nach der Amtsübernahme von Reagan 1980 verlor die *Sagebrush*-Rebellion rasch an Einfluss. Entgegen ihrer Positionierung im Wahlkampf distanzierte sich die neue Regierung von der Bewegung. Der neue Innenminister James Watt schlug vor, die Nutzungskonflikte auf den Liegenschaften im Bundeseigentum durch eine Politik der „guten Nachbarschaft" zu lösen, also die Landnutzungsbeschränkungen auf Flächen von *BLM* und *USFS* zu lockern. Damit waren die meisten Viehzüchter und Bergbauunternehmen zufrieden, so dass ihre Unterstützung für die *Sagebrush*-Rebellion abebbte. Im Vergleich zum Status Quo enthielt die Flächenübertragung an die Bundesstaaten für diese Interessengruppen zu viele Unsicherheiten. Der Historiker NELSON (1984) schreibt dazu:

> *The responses of public land users to the Sagebrush Rebellion all had a common thread. Over many years, by dint of much political effort, these groups had won recognized entitlements to use parts of the public lands in certain ways. In some sense, they had established what amounted to property rights, some held individually, such as grazing rights, and others collectively, such as wilderness and other recreational rights. If they were to be persuaded to*

[471] SHORT 1989, 29.

> *give up these rights, or at least subject them to new uncertainty in the rough-and-tumble of state politics, they would have to be shown some clear countervailing benefit from state ownership. The Sagebrush rebels were never successful in showing – indeed, hardly tried to show - that these benefits in fact existed.*[472]

Außerdem war die neue konservative Bundesregierung als Feindbild für die konservative Lokalpolitik weniger geeignet als die liberalen Demokraten zuvor, so dass auch auf der politischen Ebene der Schwung der Bewegung zum Erliegen kam. Dennoch erreichte die *Sagebrush*-Rebellion viele ihrer Ziele. Sie lenkte die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf ihr Anliegen und bewirkte die Lockerung von Umweltauflagen und anderen Nutzungseinschränkungen auf den Flächen im Bundeseigentum. Außerdem hatte der öffentliche Druck auf die Bundesbehörden ein Umdenken der zuständigen Flächenverwalter und eine stärkere Einbindung lokaler Landnutzer bei der Landnutzungsplanung durch die Bundesbehörden zur Folge. Darüber hinaus hatte die *Sagebrush*-Rebellion trotz ihrer kurzen Lebensdauer Auswirkungen auf die gesellschaftliche Auseinandersetzung um Umweltschutz und Eigentumsrechte. Sie stellte als erste Bewegung den *conservation consensus* der 1970er ernstzunehmend in Frage. Die Forderung der Neuen Rechten nach einer Beschneidung von Regierungskompetenzen (*limited government*), der sich auch Reagan anschloss, fand in der *Sagebrush*-Rebellion einen ersten Anwendungsfall. Diese bereitete so das Feld für eine gesellschaftliche Auseinandersetzung über den Umgang mit Land in der öffentlichen Hand, die während der Regierungen unter Reagan ihren ersten Höhepunkt erreichte und bis heute andauert.

9.2.3 Privatization Movement

Eine weitere Fraktion der Neuen Rechten, die sich vor allem aus konservativen Forschungsinstituten wie dem *PERC*, der *Heritage Foundation*, der *Liberty Foundation* und dem *Cato Institute* zusammensetzte, wandte sich Anfang der 1980er Jahre ebenfalls öffentlich gegen den Bund als Grundeigentümer. Anders als die *Sagebrush*-Rebellen verlangten die Vertreter der „Privatisierungsbewegung“ (*privatization movement*) jedoch nicht die Übertragung des Landes an die Bundesstaaten, sondern die Privatisierung des gesamten Bundeseigentums an Grund und Boden. Stärker als die *Sagebrush*-Rebellen begründeten sie ihre radikale Position mit ökonomischen Argumenten. Sie beriefen sich in ihrer Kritik auf die Tatsache, dass sowohl *BLM* als auch *USFS* auf ihren Flächen Defizite erwirtschafteten. Allerdings machten sie nicht die Subventionspolitik auf den

[472] NELSON 1984a, 35.

Flächen des Bundes dafür verantwortlich, sondern bürokratische Ineffizienzen. Der ökonomisch-philosophische Rahmen für ihren Diskurs über den Umgang mit öffentlichem Eigentum folgte dem Ideal der freien Marktwirtschaft, demgemäß ökonomische Anreize das beste Instrument zur Verhaltenssteuerung sind. In den Worten des Leiters des *PERC*, JOHN BADEN (1980): *If an action is made more costly, it will be taken less frequently; if rewarded more, it will be taken more frequently. Incentives matter*.[473] Bei öffentlichem Eigentum jedoch seien die Politiker und Bürokraten nie direkt verantwortlich für die Konsequenzen ihrer Entscheidungen. Daher sei der einzige Weg, die Produktivität und Effizienz öffentlicher Liegenschaften zu erhöhen, diese zu privatisieren. Bei Flächen im Privateigentum müsse man sich über die Werte des Flächeneigentümers keine Gedanken machen, da ineffiziente Landnutzungen sich schnell dadurch erledigen würden, dass der betreffende Nutzer keine Rendite erwirtschafte: *In a private setting we need not count on the goodwill or morality of decisions-makers; their greed will suffice*.[474]

Ein anderer Vertreter der Privatisierungs-Bewegung, ehemaliger Mitarbeiter des Innenministeriums STEVEN HANKE (1982), führte vier Argumente für den Verkauf der Bundesliegenschaften an:

1. die Produktivität des Weidelandes im Westen der USA würde steigen,
2. eine neue Besteuerungsgrundlage würde geschaffen,
3. die Erlöse aus dem Verkauf würden in den Bundeshaushalt fließen und
4. die Verwaltungskosten für die Bundesliegenschaften würden erheblich gesenkt werden.[475]

Der Naturschutz sollte wie alle anderen Landnutzungen den Gesetzen des Marktes unterliegen. Falls Naturschützer einen Teil der *public domain* in ihrem ursprünglichen Zustand erhalten wollten, dann sollten der *Sierra Club* oder die *Wilderness Society* das Land kaufen und entsprechend ihrer Ziele verwalten.[476]

Trotz ihres akademisch-neutralen Anstriches stellten die Privatisierungsbefürworter die Grundeigentumsfrage in einer emotional aufgeladenen Sprache als Wahl zwischen zwei extremen Alternativen dar, die für sie in letzter Konsequenz auf eine Entscheidung zwischen Kapitalismus und Sozialismus hinauslief. So bemängelte JOHN BADEN (1983) zum Beispiel:

[473] SHORT 1989, 87
[474] SHORT 1989, 88.
[475] SHORT 1989, 88.
[476] SHORT 1989, 91.

> *[Environmentalism has been guided by a] collective political philosophy that has nothing to do with conservation. [The problem with the] collectivist idea is that when the public owns something, the government usually runs it, and everyone suffers the consequences.*[477]

Die echte Wahl in der Privatisierungsdebatte, so HANKE (1982), liege zwischen *private property and individual freedom versus public ownership and serfdom. (…) It's such a clean, pure, perfect issue. Either you do want property rights or you want public, collectivized arrangements. There's no middle of the road."*[478]

Ähnlich wie die *Sagebrush*-Rebellion verlor die Privatisierungsbewegung während Reagans Präsidentschaften rasch an Schwung. Zwar machte sich Reagan die Forderungen der Bewegung zu eigen und richtete 1982 einen „Grundstücksüberprüfungsausschuss (*Property Review Board*) ein. Dieser sollte nicht vom Bund gebrauchte Grundstücke identifizieren und Verfahren für ihre Veräußerung entwerfen. Damit verfolgte die Regierung zwei Ziele. Zum einen sollten durch den Verkauf Mittel in den Bundeshaushalt fließen. David Stockman, Leiter der Bundeshaushaltsbehörde (*Office of Management and Budget – OMB*), gab 1982 auf Anfrage des Kongresses als Ziel einen Erlös aus dem Verkauf von Bundesliegenschaften von 17 Mrd. $ in den nächsten 5 Jahren an. Zum anderen sollte der Bund sich von schlecht zu verwaltenden Grundstücken trennen. Dazu wurden die Bundesbehörden angehalten, ihr Land in drei Kategorien zu gliedern: Zur ersten Kategorie gehörten Nationalparks und Wildnisgebiete sowie Flächen mit Bodenschätzen, die dauerhaft im Bundeseigentum bleiben sollten. Die zweite Kategorie umfasste Land, das sofort veräußert werden konnte. Dazu zählten Grundstücke in urbanen Gebieten, die als Bauland geeignet waren, kleine Parzellen inmitten privater Liegenschaften und Flächen von Interesse für Landwirtschaft oder Industrie. Die dritte Kategorie bestand aus Flächen, die noch näher zu untersuchen waren. Insgesamt fielen 4,4 Mio. acres (1,78 Mio. ha) in die Kategorie der verkäuflichen Liegenschaften und 27 Mio. acres (10,92 Mio. ha) in die Kategorie der weiter zu untersuchenden Flächen. Auf Grundlage dieser Zahlen erklärte Innenminister James Watt, dass maximal 5% der Bundesliegenschaften (35 Mio. acres = 14,16 Mio. ha) veräußert werden sollten, um das gesetzte Einkommensziel zu erreichen. Obwohl eine Privatisierung dieser Größenordnung angesichts der notwendigen Vorarbeiten kurzfristig nicht realisierbar war, reichte die bloße Willenserklärung, um heftigen Widerstand gegen die Privatisierungspläne zu erzeugen. Als Privatisierungsgegner äußerten sich Umweltschutzgruppen, die sich gegen Bebauungs- und Industrievorhaben wandten, Kommunen, die Land im Bundeseigentum

[477] SHORT 1989, 92
[478] SHORT 1989, 93.

für öffentliche Zwecke genutzt hatten, private Grundeigentümern, die eine Belastung des Grundstücksmarkts durch ein Überangebot an Land befürchteten sowie Angler, Jäger und anderen Naturliebhaber, die die Bundesliegenschaften zur Naherholung nutzten. Die größte Oppositionsgruppe waren jedoch die Viehzüchter, die eine Verteuerung der Pachtpreise befürchteten. Sie hatten seit langem vom Subventionssystem billiger Weidepachtverträge profitiert und teilweise in dieses investiert, indem sie anderen Viehzüchtern Weiderechte auf Bundesliegenschaften abgekauft hatten. Manchen Viehzüchtern drohte bei einer Privatisierung des Weidelands der Ruin. Die großangelegten Privatisierungspläne waren somit dazu geeignet, die politischen Strukturen im Westen der USA grundlegend zu erschüttern. In Bundesstaaten, in denen sich über 50% der Fläche im Eigentum des Bundes befand, übernahm dieser vielerorts kommunale Aufgaben wie Ver- und Entsorgung. Mit der Privatisierung der Bundesliegenschaften wären lokale und bundesstaatliche Institutionen an die Stelle der Bundesbehörden getreten, woran ein Großteil der relevanten Interessengruppen, die in das existierende System investiert hatten, kein Interesse hatte.

Als diese Interessenlagen erkennbar wurden, zeichnete sich ab, dass Watt mit seinem 5%-Ziel scheitern würde. Das zu ambitionierte Vorgehen von Watt erschwerte außerdem den Versuch der Privatisierungsbefürworter, Begründungen für die Veräußerung von Bundeseigentum im gesellschaftlichen Diskurs vorzutragen. Dazu NELSON (1984):

> *[T]he privatizers' goal of long-run ideological education turned out to be incompatible with short-run political success in selling land. The market-oriented and libertarian themes offered by the privatizers rallied opponents as well as supporters. To describe the public land estate as a nationalized industry – domestic "socialism" – typically alienated rather than conciliated defenders of the public lands. (…) Trapped in a debate over whether to sell millions of acres, [the Department of the] Interior managed to lose the ability to sell street-corner lots in Reno and Palm Springs.*[479]

Der politische Widerstand gegen die Privatisierung zeigte Wirkung. Im Juli 1983 stellte Watt das Privatisierungsprogramm ein und versprach in einem Brief an die Gouverneure in den westlichen Bundesstaaten, dass „die Fehler von 1982 nicht wiederholt werden sollten"[480].

[479] NELSON 1984b *The Subsidized Sagebrush: Why the Privatization Movement Failed*, 39.
[480] NELSON 1984b, 40.

9.2.4 Die wise use-Bewegung

Ende der 1980er Jahre kam neues Leben in den Eigentumsdiskurs. Anstelle der Übertragung von Bundeseigentum an die Bundesstaaten (*Sagebrush*-Rebellion) und die Privatisierung von Bundesliegenschaften (Privatisierungsbewegung) rückte nun deren stärkere Öffnung für kommerzielle Nutzungen in den Mittelpunkt. Bergbau, Forst- und Landwirtschaft, Geländefahrzeughersteller, Ölförderunternehmen, Wohnmobil-Clubs, Jäger, Angler und Eigentumsrechtsaktivisten hatten seit Jahren die Zugangsbeschränkungen zu Bundeseigentum durch die Umweltgesetzgebung kritisiert. Ende der 1980er Jahre gelang es ihnen, ihre Positionen unter dem Titel *wise use* zu vereinigen.

Der Beginn der *wise use*-Bewegung geht zurück auf eine Veranstaltung, die 1988 unter dem Namen *Multiple Use Strategy Conference* in Reno, Nevada stattfand. Bei dem Kongress kamen rund 250 Organisationen zusammen, um Maßnahmen gegen Umweltschutzauflagen auf Bundesliegenschaften zu diskutieren. Im Anschluss an die Veranstaltung verfassten die Organisatoren der Tagung, Adam Gottlieb, Direktor des *Center for the Defense of Free Enterprise* (*CDFE*) und Ron Arnold, Vize-Direktor des *CDEF* und Biograph von James Watt, den Tagungsreader *The Wise Use Agenda*. Er beinhaltet 25 Forderungen, die nach Aussagen von Gottlieb und Arnold die Ziele der Bewegung zusammenfassen.[481] Der Titel „*wise use movement*“ für die Bewegung ist auf Arnold zurückzuführen. Er wählte den Begriff, da er Bezug nahm auf das Konzept vielfältiger, ausgewogener Landnutzungen, das der Gründer des *USFS* und Initiator der nachhaltigen Forstwirtschaft in den USA, Gifford Pinchot, um die Jahrhundertwende unter gleichem Namen eingeführt hatte. Für Arnold befriedigte der Titel der Bewegung somit in idealer Weise den „psychologischen Bedarf symbolischer Doppeldeutigkeit“.[482] Weniger doppeldeutig waren die im Tagungsreader gesammelten Forderungen von Gottlieb und Arnold. Die meisten bezogen sich auf die Ausdehnung von Ressourcennutzungen auf Bundesliegenschaften (Ölförderung im *Arctic National Wildlife Refuge* in Alaska, erhöhte Holzernte in Bundesforsten, Erkundung und Abbau von Bodenschätzen auf allen Flächen im Bundeseigentum etc.). Außerdem sollte der *NPS* umstrukturiert werden, um Firmen wie *Walt Disney* die Besucherlenkung in den Schutzgebieten zu übertragen. Wildnisschutzgebiete sollten Geländefahrzeugen und Rollstuhlfahrern zugänglich gemacht werden.

[481] Eine Übersicht gibt die Internetseite http://www.wildwilderness.org/wi/wiseuse.htm (16.04.2013).
[482] ARNOLD zit. in HELVARG 2004, 45, Übers. durch den Verf.

Die *wise use*-Bewegung schaffte es, den Begriff *wise use* umzudeuten und neu zu besetzen. Pinchot hatte unter dem Begriff den Versuch verstanden, verschiedene Nutzungsinteressen auf einer Fläche miteinander abzuwägen, um so „den größten Nutzen für die größte Anzahl an Menschen“ zu erreichen, was in der Regel auf eine Begrenzung der Interessen von Bergbau und Forstwirtschaft zugunsten des Ressourcenschutzes hinauslief. Die *wise use*-Bewegung kehrte diese Logik um, indem sie von einer unvertretbaren Dominanz von Umweltschutzinteressen ausging und eine Ausweitung kommerzieller Nutzungen propagierte.

Dazu bediente sich die Bewegung in ihrer Öffentlichkeitsarbeit der gleichen Strategien wie zuvor die Umweltbewegung.[483] Indem sie sich als spontane Protestkultur einfacher Leute darstellte, konnte sie Umweltschutzverbände und Bundesbehörden als elitäre Städter kritisieren, die den Kontakt zu den Interessen derjenigen verloren hatten, die von den Umweltschutzauflagen am meisten betroffen waren. ARNOLD (1996) selbst beschrieb den Effekt dieser Strategie so:

> *A substantial cluster of nonprofit grassroots organizations now advocated unlimited economic growth, technological progress, and a market economy. They opposed the eco-ideologists' proposals using the tactics of social-change movements, such as mobilizing grassroots constituencies, staging media events including protest demonstrations, and orchestrating letter-writing campaigns to pressure Congress. It was a pivotal shift in the debate. No longer were eco-ideologists able to face off against business and industry, pitting greedy for-profit corporations against environmentalism's nonprofit moral high ground. Now it was urban environmentalists defending their vision of the pastoral ideal against those who actually lived the pastoral ideal (…).*[484]

Die Kritik der *wise use*-Bewegung an den großen politischen Umweltorganisationen wie dem *Sierra Club* und der *Wilderness Society* hatte Erfolg. Beide Organisationen verloren bis Mitte der 1990er Jahre Hunderttausende Mitglieder. Umgekehrt versuchte der *Sierra Club*, die *wise use*-Bewegung als Handlanger der Ultra-Rechten darzustellen und beauftragte den Investigativ-Journalisten David Helvarg damit, die Verbindungen der Bewegung zu rechten Bürgerwehren und anderen extremistischen Gruppen aufzudecken. HELVARG veröffentlichte 1994 das Buch *The War Against the Greens – The ‚Wise Use‘ Movement, the New Right and the Browning of America*, in welchem er anhand der Biographien führender Vertreter der Bewegung nachwies, dass die Bewegung

[483] LANGE 1996 *The Logic of Competing Information Campaigns: Conflict over Old Growth and the Spotted Owl.*
[484] ARNOLD 1996 Wise Use: What Do We Believe?, 18.

keineswegs spontan und dezentral entstanden war, sondern vielmehr bewusst die Erfolgsstrategien der *NIMBY*-Initiativen der Umweltbewegung kopierte, um sich den Anschein einer Gegen-Protestkultur zu geben. Obwohl die Aufklärungskampagne teilweise Erfolg hatte und sich die Mitgliederzahlen der politischen Umweltorganisationen wie *Sierra Club* und *Wilderness Society* stabilisierten, hatte der politische Umweltschutz ab Mitte der 1990er seine breite Unterstützung in der Gesellschaft eingebüßt.

9.2.5 Die property rights-Bewegung

Ab Mitte der 1990er Jahre gewann ein weiterer eigentumsrechtlicher Aspekt an Bedeutung: die Auswirkungen des hoheitlichen Umweltschutzes auf Privateigentum. Bis dahin hatte sich die eigentumsrechtliche Debatte weitgehend auf den Umgang mit Bundeseigentum konzentriert. Nun rückte die Regulierung von Nutzungsrechten auch auf Flächen in Privateigentum in den Mittelpunkt. Aus den Vorläuferbewegungen *Sagebrush*-Rebellion, Privatisierungsbewegung und *wise use*-Bewegung entstand eine neue Allianz von Verfechtern privater Eigentumsrechte, die bis heute aktiv ist. Es gibt zahlreiche Erklärungsansätze für die Entstehung der Eigentumsrechtsbewegung. Manche Autoren verweisen auf die Einführung wichtiger Umweltgesetze bzw. die Neuausrichtung von Regierungshandeln (z.B. die *no net loss*-Feuchtgebietspolitik, die George Bush Sr. 1989 verkündete) an, andere betonen die Bedeutung zentraler Persönlichkeiten (z.B. der Politaktivisten Chuck Cushman und Ron Arnold), wieder andere verweisen auf die Dominanz der Umweltbewegung in den 1970ern und institutionelle Fehlleistungen (wie die zu strenge Anwendung von Naturschutzgesetzen durch die Vollzugbehörden), die „zwangsläufig" zu gesellschaftlichen Gegenreaktionen führen mussten.[485] Die verschiedenen Perspektiven auf die Eigentumsrechtsbewegung verdeutlichen die Vielgestaltigkeit der Rahmenbedingungen, die ihre Entstehung bedingten. Was aber vereint die Bewegung? Der Politikwissenschaftler EMERSON (1996) nennt fünf Kernforderungen der Eigentumsrechtsbewegung:[486]

1. Ordnungsrechtliche Fairness gegenüber privaten Grundeigentümern

Hier sieht EMERSON das Hauptaugenmerk der Bewegung. Die Kernfrage ist: Ab wann sind ordnungsrechtliche Einschränkungen der Verfügungshoheit über Privateigentum als Enteignung (*taking*) anzusehen, für die der Grundeigentümer vom Staat eine Entschädigung erwarten kann? Die

[485] EMERSON 1996 *Taking the Land Rights Movement Seriously*, 115-119.
[486] EMERSON 1996, 116.

takings clause im 5. Verfassungszusatz der USA schreibt vor, dass Privateigentum nur bei angemessener Entschädigung für öffentliche Nutzung enteignet werden darf. Diese Klausel sehen die Akteure der *property rights*-Bewegung durch die moderne Umweltgesetzgebung verletzt. NANCIE MARZULLA, Präsidentin der 1991 gegründeten Anwaltskanzlei *Defenders of Property Rights* beschreibt die Motivation der Eigentumsrechts-Bewegung:

> *Ordinary people began confronting the regulators, feeling they were being unfairly singled out to bear the burden of implementing environmental policies. Most simply wanted to be paid when their property was taken. The government, on the other hand, was not prepared to pay for valuable land, species and habitat protection, historic corridors, and other things it considered to be important priorities. Through its ability to regulate, the federal government increasingly began to "take" without compensation everything but the actual title to the property. The government then argued that it should not have to pay regardless of the severity of the regulation – since it had not actually taken the property away from its owner. It is this infringement of constitutional rights, not opposition to environmental protection that fuels the property rights movement. (…) The strong antagonism between property rights activists and environmentalists stems from the fact that environmentalism has promoted the regulations creating this threat.*[487]

2. Abbau staatlicher Kontrolle von Privateigentum

Diese Forderung knüpft an die tief verwurzelte Skepsis vieler Amerikaner gegenüber der Bundesregierung und ihren Institutionen an. Der kumulative Effekt der Nachkriegsgesetzgebung in den Bereichen Umweltschutz, Gesundheit und Verbraucherschutz hat den Widerstand gegen eine „Einmischung" des Staates in das Privatleben wiederbelebt. Der Ärger über den vermeintlich arroganten Machtmissbrauch durch Bürokraten ist ein beständiges Thema von Gruppen, die sich besonders vom Verwaltungshandeln betroffen sehen, wie z.B. die *inholders* (private Grundeigentümer, deren Grundstücke an öffentliche angrenzen oder von diesen umgeben sind) und Landnutzer öffentlicher Grundstücke. Die Gegenüberstellung von Regierung und Bevölkerung findet sich in praktisch jeder Selbstbeschreibung von Eigentumsrechtsgruppen. Die *Alliance for America* beschreibt z.B. ihre Mitgliederschaft so:

[487] MARZULLA 1996 *Property Rights Movement: How It Began and Where It Is Headed*, 41.

> *We are farmers, cattlemen, private landowners, fishermen, miners, loggers, teachers, carpenters, truck drivers, and a thousand more ... the people, families and communities that make America the greatest nation on earth. This nation, however, seems to no longer be one whose government is of, by, and for the people, but one which is of, by, and for the unelected bureaucrats and regulators. Today government and environmental regulations, some of which seem to be based on tea leaf readings and Tarot card predictions, have made criminals of ordinary citizens doing ordinary things. It is time for the common sense people of this land to wake up and take back the control of their lives and futures.*[488]

3. Verbesserte Flächenverwaltung durch Privatisierung

Bei diesem Anliegen stützt sich die Bewegung auf Effizienzerwägungen, die von den Prinzipien der neoklassischen Umweltökonomie abgeleitet sind. Demgemäß lassen sich Umweltprobleme am besten durch eine vollständige Zuordnung von Eigentumsrechten (und durch Übertragung derselben an Privatpersonen) lösen, da nur so ein von Eigeninteressen geleiteter Umgang mit Umweltgütern möglich ist. Das neoklassische Denkmodell hinter der Privatisierungsbegründung steht in der Tradition von John Locke und Adam Smith sowie der Theorie der rationalen Entscheidung, die besonderes Augenmerk auf das Setzen sinnvoller Anreize legt.[489]

4. Verlässliche, konsistente und vorhersagbare Regeln für den Umgang mit Eigentum

Dieses Anliegen ist ähnlich gelagert wie die ökonomischen Effizienzargumente. Es beruft sich auf das Transaktionskosten-Theorem von COASE. Willkürliche und unvorhersehbare Verwaltungsentscheidungen schrecken nach dieser Theorie private Grundeigentümer davon ab, betriebswirtschaftliche Risiken einzugehen und die mit ihrem Grundeigentum verbundenen Ressourcen produktiv zu nutzen.

5. Verteidigung von Eigentumsrechten als Freiheitsrechte

In seiner radikalsten Form vertritt die Eigentumsrechts-Bewegung (oder zumindest ein Teil von ihr) die Auffassung, dass Privateigentum gleichbedeutend mit individueller Freiheit und persönlicher Autonomie ist, und jegliche Beschränkung der damit verbundenen Rechte einer Verletzung der individuellen Freiheitsrechte gleichkommt. Von diesem auf den Libertarianismus zurückgehenden

[488] LANGE 1996, 123.
[489] Das Effizienzargument wird im Kapitel 10.8.3 aufgegriffen.

Standpunkt aus sind private Eigentumsrechte mit Bürgerrechten und den politischen Rechten des Individuums gleichrangig.

In der Eigentumsrechtsbewegung verband sich also eine Klientel-spezifische Interessenpolitik mit umfassenderen Wertvorstellungen zur Rolle des Staates in der Gesellschaft. Hoheitliches Handeln wurde aus verschiedenen Blickwinkeln kritisiert: als ungerecht, realitätsfern, ineffizient, intransparent und übergriffig. Rhetorisch wurde ein Gegensatz konstruiert zwischen „einfachen Leuten" mit gesundem Menschenverstand und arroganten Bürokraten und städtischen Eliten in Washington D.C. Diesem Bild folgend wird die Regierung nicht als demokratisch legitimierte Interessenvertretung des Volkes anerkannt, sondern als eigenmächtiges Subjekt gesehen, das den Interessen der Bevölkerung gegenüber steht. Damit knüpft die Eigentumsrechtsbewegung an größere Gesellschaftsthemen an. Seit Reagans Wahlkampfversprechen, dafür zu sorgen, dass die Regierung die Leute in Ruhe lassen würde (*to get government off people's backs*) ist die Begrenzung der Rolle des Staates bis heute ein zentrales Anliegen konservativer Kreise in den USA. Bezogen auf den Eigentumsdiskurs heißt das: Diskreditierung von öffentlichen Institutionen, von hoheitlicher Flächensicherung und von Nutzungseinschränkungen durch Ordnungsrecht; stattdessen Befürwortung marktwirtschaftlicher Instrumente, zivilgesellschaftlicher Akteure und freiwilliger Flächensicherung. HELVARG (2004) meint in den Forderungen der Eigentumsrechtsbewegung und ihrer diversen Interessengruppen (z.B. *Property Rights Congress of America*, *Property Rights Foundation of America*, *Coalition for Property Rights*, *American Land Rights Association*, *People for USA!* usw.) sogar den „Heiligen Gral konservativer Wunscherfüllung" zu erkennen:

> *Today's property rights advocates, working through a network of right-wing nonprofit law firms and legislative think tanks, have hit upon a more proactive legal strategy. They are pushing for a radical reinterpretation of the Fifth Amendment "takings" clause that they hope will lead to the effective dismantling of environmental legislation and timidly to the Holy Grail of conservative wish fulfillment: a rollback of the regulatory state (including unemployment insurance, Social Security, and the like) established during Franklin Delano Roosevelt's New Deal.*[490]

[490] HELVARG 2004, 222.

Auf der anderen Seite profitierte der Westen der USA, die Wiege der Eigentumsrechtsbewegung und ihrer Vorläufer, wie keine andere Region von Subventionen durch den Bund. HESS (1996) weist auf die Diskrepanz zwischen der Rhetorik der Bewegung und ihren tatsächlichen Zielen vor Ort hin:

> *Stockmen of all stripes, on private and public lands alike, belie their wise-use cause by making mockery of deeply held principles. They speak glowingly of free markets and free enterprise, but when push comes to shove they opt for protectionism and less-than-free enterprise. Western ranchers voted as a block to authorize the USDA to collect mandatory per head livestock charges to finance the beef industry's "Real Food for Real People" campaign. And today, most public-land ranchers oppose making federal grazing permits marketable to nonranchers. In a populist twist on real threats to real people, the free market – not a bloated, overregulating government – is what ranchers see as the gravest threat to their tenure on the federal domain. Government fences may be bad in principle, but in practice they sustain the monopoly hold that ranchers have on public rangelands.*[491]

Die Anliegen der Eigentumsrechtsbewegung machen deutlich, wieso das Arbeitsmodell der Land Trusts gerade bei Verfechtern privater Eigentumsinteressen Anklang findet. Durch ihren Status als zivilgesellschaftliche Institutionen wurden sie trotz der häufigen Zusammenarbeit mit öffentlichen Verwaltungen in der Regel nicht mit diesen assoziiert, sondern als zivilgesellschaftliche Akteure angesehen, die ihre Ziele mit marktwirtschaftlichen Instrumenten umsetzen.

9.3 Staatliche Flächensicherung

Trotz der drastischen Einschnitte in den öffentlich Ausgaben für Naturschutz und Flächensicherung unter Reagan und während der nachfolgenden republikanischen Präsidentschaften gelangen sowohl in den 1980er als auch 1990er Jahren weitere Flächensicherungen auf Bundesebene. Hauptgeldquelle für die Flächensicherungen in den 1980er Jahren war die *Farm Bill*, also das Programm zur Subventionierung der US-amerikanischen Landwirtschaft, das vor allem vom *USFWS* zur Finanzierung von Schutzdienstbarkeiten genutzt wurde. Flächenankäufe fanden erst wieder während der Präsidentschaft von Clinton in den 1990ern statt.

[491] HESS 1996 *Wising Up to the Wise Use Movement*, 168.

9.3.1 Die Farm Bill von 1985

US-amerikanische Landwirte hatten seit den Dürren und der Weltwirtschaftskrise in den 1930ern öffentliche Subventionen erhalten. Die Liberalisierung des Welthandels im Rahmen der GATT-Verhandlungen (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) führte ab Mitte der 1980er Jahre verbunden mit dem Abbau protektionistischer Zölle auch zu Reformbedarf bei den landwirtschaftlichen Subventionssystemen in den Industrieländern. Direkte Zahlungen an Landwirte waren nur noch erlaubt, wenn sie an produktionsbeschränkende Programme (*Blue Box*) oder an bestimmte Betriebsstrukturmaßnahmen bzw. Dienstleistungen des Landwirts gekoppelt waren (*Green Box*), zu denen auch Umweltprogramme zählen. Die *Farm Bill* von 1985 reagierte auf diese Entwicklungen, indem sie die Erfüllung von Umweltauflagen zur Bedingung für Beihilfen an Landwirte machte (*cross compliance*). Außerdem umfasste die *Farm Bill* mehrere Programme zum Schutz von Boden, Gewässern und Lebensräumen relevanter Tier- und Pflanzenarten. Drei dieser Programme wurden zu wichtigen Werkzeugen für die Flächensicherung: das *Conservation Reserve Program* (*CRP*), das *Wetlands Reserve Program* (*WRP*) und das *Forest Legacy Program* (*FLP*). Das *CRP* ermöglicht es dem Landwirtschaftsamt (*Farm Services Agency*), ökologisch wertvolle Gebiete zur Durchführung von Umweltschutzmaßnahmen zu pachten. Da unter dem Programm nur Pacht-, aber keine Kaufverträge möglich sind, hat es sich allerdings für die dauerhafte Flächensicherung als wenig brauchbar erwiesen. Das *WRP* dagegen zielt auf den Erwerb von Schutzdienstbarkeiten zum Erhalt von Feuchtgebieten und Gewässern ab. Es hat zur Sicherung von tausenden Toteisseen von herausragender Bedeutung für Wasservögel in der *pothole region* (in North und South Dakota, Minnesota, Iowa und Montana) beigetragen. Das *FLP* wurde 1990 zur *Farm Bill* hinzugefügt. Es dient der Einrichtung von Forstmanagementplänen für Waldgrundstücke in privatem Eigentum und zur Flächensicherung. Beide Varianten werden von den Bundesstaaten umgesetzt, die dafür 25% der Finanzierung übernehmen müssen. Die Forstmanagementplanung auf privaten Grundstücken wird mittels Schutzdienstbarkeiten rechtlich abgesichert. Sie erlaubt es den Forstbehörden, mehr Einfluss auf die Wirtschaftsweise in Privatwäldern zu nehmen.

9.3.2 Flächentausch als Flächensicherungsinstrument

Obwohl die *Farm Bill* prinzipiell neue Finanzierungsmöglichkeiten für die Flächensicherung schuf, war es für Bundesbehörden unter Reagan sehr schwer, den Ankauf weiterer Flächen politisch durchzusetzen. Die allgemeine politische Stimmung sprach gegen eine weitere Ausdehnung des Flächeneigentums der Bundesbehörden, der Kongress wies ihnen kaum noch eigene Mittel für die

Flächensicherung zu, und der Personalabbau in den mit dem Landkauf befassten Abteilungen von *NPS*, *USFS*, *BLM* und *USFWS* fiel besonders drastisch aus. Um diese Widerstände zu umgehen, nutzten die Behörden, vor allem das *BLM* und *USFS*, ab den späten 1980er Jahren verstärkt das Instrument des Flächentausches zur Sicherung wertvoller Flächen. Zwischen 1989 und 1999 gaben *USFS* und *BLM* 1,97 Mio. acres Land (797.000 ha) an Private ab und erhielten im Gegenzug von diesen 2.93 Mio. acres (1,19 Mio. ha).[492] Trotz der positiven Nettobilanz der Fläche erregten die großmaßstäblichen Flächentausche öffentliche Kritik von Seiten des Naturschutzes – vornehmlich wegen der intransparenten Preisfindung für die betroffenen Grundstücke, die häufig ohne öffentliche Aufsicht stattfand. Da direkte Flächentausche ohne freien Wettbewerb ablaufen (es gibt keine Alternativangebote von Dritten für die zum Tausch stehenden Grundstücke), ist die Qualität des Wertgutachtens maßgeblich für die marktkonforme Beurteilung der Grundstückswerte. Die durch die Behörden erstellten Wertgutachten waren jedoch in vielen Fällen Ausdruck von Partikularinteressen und standen unter politischer Einflussnahme. Regelmäßig wurden Grundstücke im Bundeseigentum unterbewertet und solche im Privateigentum überbewertet. Eine Buchprüfung des *BLM* durch den Rechnungshof ergab ein einem (besonders drastischen) Fall, dass in einem Flächentausch des *BLM* Grundstücke des Bundes für einen Buchwert von 463.000 $ privatisiert wurden und noch am gleichen Tage vom Flächenempfänger für rund 4.6 Mio $ weiterverkauft wurden.[493] Begünstigt wurden solche Fehlbewertungen durch die rechtliche Vorgabe, dass die zum Tausch stehenden Bundesflächen den gleichen Buchwert wie die zu erhaltenden Privatflächen haben müssten. Ab Ende der 1990er erließ der Kongress mehrere Gesetze, um dem Missbrauch im Flächentausch zu beenden und der Einflussnahme auf die Bundesbehörden durch Lobbyisten und Lokalpolitiker einzudämmen. Für Flächentausche wurde ein Auktionsprinzip eingeführt, dass sicherstellen sollte, Flächen zukünftig zum bestmöglichen Gegenwert einzutauschen. Außerdem wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung in den Verfahren verbessert.

9.3.3 Beispiele für die Flächensicherung der Bundesbehörden seit den 1990ern

Bei der Flächensicherung durch die öffentliche Hand hatte Reagan eine Kehrtwende zur Vorgängerregierung vollzogen. Hatte Präsident Carter 1976 noch den *FLPMA* erlassen und dadurch die dauerhafte Verwaltung des verbleibenden Bundesgrundeigentums des *BLM* rechtlich verankert, ordnete Reagan 1982 per Verfügung die Privatisierung von rund 35 Mio. acres (14,16 Mio. ha) in den

[492] FAIRFAX et al. 2005, 211.
[493] Brick und McGregor 1996, 212.

nächsten 5 Jahren an.[494] Neue hoheitliche Flächensicherungen durch Landkauf wurden vorerst gestoppt (siehe 8.2).

Erst unter Präsident Clinton ließen Haushaltsüberschüsse Ende der 1990er für eine kurze Zeit wieder mehr Flächensicherungsaktivitäten der Bundesbehörden zu. Zwei Flächenkäufe stechen aufgrund ihrer finanziellen Größenordnungen hervor. Beide erzeugten aufgrund ihres fragwürdigen Preis-Leistungs-Verhältnisses öffentliche Diskussionen über die Sinnhaftigkeit staatlicher Flächenkäufe für den Naturschutz.

9.3.3.1 *Redwoods*, Kalifornien

In Kalifornien intensivierte der Bund ab 1995 seine Anstrengungen zum Schutz der *Redwood*-Wälder und unterstützte Bemühungen, die lokale Land Trusts und der Staat Kalifornien seit den 1920er Jahren unternommen hatten. Mitte der 1980er Jahre hatte das Forstunternehmen *Pacific Lumber Company* rund 211.00 acres (84.980 ha) *Redwood*-Wald für 900 Mio. $ an die Firma *MAXXAM* verkauft, die daraufhin ihre Auslagen durch großflächige Holzernte im Kahlschlagverfahren zu tilgen begann – unter anderem in einigen der besterhaltenen Redwood-Beständen im *Headwaters Forest* (Humboldt County). Alarmierte Naturschützer bewegten den Bund und Kalifornien dazu, *MAXXAM* wenigsten die Kerngebiete der Redwood-Bestände abzukaufen. 1997 bewilligte der Kongress 250 Mio. $ für den Ankauf von *Redwood*-Wäldern in Nordkalifornien. Nach zwei Jahren Verhandlungen mit *MAXXAM* gelang es dem *NPS* zusammen mit Kalifornien rund 7.000 acres (= 2.830 ha) Primärwald für rund 490 Mio. $ zu erstehen. Kritiker dieses Geschäfts bemängelten, dass diese Summe mehr als der Hälfte dessen entsprach, was *MAXXAM* ursprünglich für die gesamten 211.000 acres bezahlt hatte, und dass mit dem Geld an anderer Stelle weitaus mehr für den Naturschutz hätte getan werden können. Befürworter wiesen darauf hin, dass *MAXXAM* als Teil des Deals zusätzlich verpflichtet wurde, für das restliche Waldgebiet (rund 204.000 acres = 82.500 ha) einen Habitatschutzplan zu erstellen, um dort gefährdete Arten zu schützen. In jedem Fall war der Kauf des *Headwaters Forests* die bisher teuerste Flächensicherung in der Geschichte des US-amerikanischen Naturschutzes. Er zeigte deutlich die Grenzen der Flächensicherung als Naturschutzstrategie auf.

[494] FAIRFAX et al. 2005, 173.

9.3.3.2 Baca Ranch, New Mexico

Eine zweite große Flächensicherung, die sich Ende der 1990 ergab, war der Ankauf der 100.000 acres (ca. 40.000 ha) großen *Baca Ranch* in New Mexico durch den Bund. Im Jahr 2000 erließ der Kongress den *Caldera Preservation Act*, die Gesetzesgrundlage zur Bewilligung von 200 Mio. $ aus dem *Land and Water Conservation Fund* zum Ankauf der Ranch und zur Ausweisung des Gebiets als *Valles Caldera National Preserve*. Da der damalige Senator von New Mexico, Pete Domenici, die Verwaltung des Gebiets durch den *NPS* oder den *USFS* ablehnte, wurde für die Ranch eigens ein Unternehmen gegründet (den *Valles Caldera Trust*), welches unter staatlicher Leitung, aber mit marktwirtschaftlichen Methoden dafür sorgen sollte, dass die Verwaltung des Schutzgebiets sich bis 2015 durch die Einkünfte aus Landwirtschaft und Tourismus finanziell selbst tragen würde. Andernfalls würde das Gebiet dem benachbarten *Santa Fe National Forest* angegliedert werden. Dieses Ziel konnte jedoch nie erreicht werden. Mittlerweile hat das sich Unternehmen davon verabschiedet, finanzielle Eigenständigkeit zu erlangen.[495]

Obwohl die oben beschriebenen Flächenkäufe in ihrer Größenordnung eine neue Dimension erreichten, reduzierte sich insgesamt die Rolle des Bundes in der Flächensicherung. Personelle und finanzielle Einschnitte bei den Behörden zwangen diese dazu, ihre Aktivitäten auf die Verwaltung bereits vorhandener Flächen zu konzentrieren. Von wenigen Ausnahmen abgesehen sichern die Bundesbehörden seit den 1980er Jahren nur noch selten eigenständig Flächen. In die dadurch entstehende Lücke traten seit den 1980er Jahren die Land Trusts. Sie entwickelten neue Modelle der Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden und übernahmen für diese in der Flächensicherung Aufgaben, die der Bund nicht mehr selbst ausführen konnte oder wollte.

9.4 Flächensicherung durch Land Trusts

Es gibt heute rund 1.700 Land Trusts in den USA. Diese Zahl hat sich seit 2005 nicht mehr bedeutend verändert.[496] Zwar werden noch immer neue Land Trusts gegründet. Gleichzeitig findet jedoch ein Konsolidierungsprozess statt, bei dem sich lokale Land Trusts zu größeren Organisationen

[495] SANTA FE NEW MEXICAN 18.5.2011, im Internet unter http://www.santafenewmexican.com/news/local_news/udall-spotlights-valles-caldera-in-push-to-renew-federal-conservation/article_a27a7937-f8ac-580e-ad85-8b3a204eff12.html (01.06.2017).
[496] Wenn nicht anders angegeben stammen die folgenden Zahlen aus der 5-Jahres-Befragung der Land Trust Alliance von 2010, siehe LAND TRUST ALLIANCE 2011.

zusammenschließen und ihre Aktivitäten bündeln. In Ausnahmefällen stellen einzelne Land Trusts ihre Arbeit ein, ohne einen Rechtsnachfolger zu haben.

Land Trusts haben in den USA bis heute mindestens 20. Mio. ha Land gesichert, eine Fläche fünfmal so groß wie die Schweiz. Die größten Zuwächse gab es in den letzten 15 Jahren: Etwa die Hälfte der gesamten Fläche wurde seit dem Jahr 2000 gesichert, überwiegend durch die großen, bundesweit tätigen Land Trusts, allen voran durch die *Nature Conservancy*. Die 24 bundesweit tätigen Land Trusts sichern fast doppelt so viel Fläche wie alle übrigen, auf lokaler, regionaler und Bundesstaatenebene operierenden Land Trusts zusammen. Jedoch nimmt die Bedeutung der kleinen Land Trusts zu. Der Anteil der von ihnen insgesamt gesicherten Fläche wuchs von weniger als einem Viertel im Jahr 2000 auf über ein Drittel 2010. Im gleichen Zeitraum verschob sich auch die relative Bedeutung der Flächensicherungsinstrumente. Das direkte Eigentum lokaler, regionaler und auf Bundesstaatenebene operierender Land Trusts verdoppelte sich seit 2000 etwa, die Fläche der von ihnen gehaltenen Schutzdienstbarkeiten stieg im gleichen Zeitraum um das Vierfache. Heute wird rund viermal mehr Land durch Schutzdienstbarkeiten gesichert als durch vollständige Eigentumsübertragung.

	2000	**2005**	**2010**
Eigentum lokaler Land Trusts[497]	454.741	618.220	867.933
Schutzdienstbarkeiten lokaler Land Trusts	937.278	2.430.986	3.574.737
Von lokalen Land Trusts akquirierte und anschließend an die öffentliche Hand oder Privatpersonen übertragene Fläche	821.942	1.364.103	2.063.000
Summe der von lokalen Land Trusts gesicherten Fläche	2.213.960	4.413.637	6.505.670
Von bundesweit tätigen Land Trusts gesicherte Fläche (Grundeigentum und Schutzdienstbarkeiten)	7.441.369	10.507.271	12.523.256
Summe der gesicherten Fläche	9.655.329	14.920.908	19.028.926

Tabelle 3 Bis 2010 von Land Trusts gesicherte Fläche in ha (Quelle: LTA 2011 National Land Trust Census)

[497] Als lokale Land Trusts sind alle lokalen, regionalen und Bundesstaatenebene operierenden Land Trusts bezeichnet.

9.4.1 Geographische Verteilung

Die große Mehrzahl der Land Trusts findet sich im Nordosten der USA und an der Pazifikküste. Von allen Bundesstaaten hat Kalifornien mit 197 die meisten Land Trusts, gefolgt von Massachusetts mit 159, Connecticut mit 137 und Pennsylvania mit 103 Land Trusts (wobei zu berücksichtigen ist, dass Massachusetts nur 6,4 % und Connecticut 3,4 % der Fläche von Kalifornien ausmachen). Bis in die 1970er Jahre waren Land Trusts fast ausschließlich auf die Ostküste der USA und Kalifornien beschränkt. Erst ab 1980 entstand eine bundesweite Bewegung. KNOX (2012) macht die traditionell liberalere und für Umweltthemen offenere Einstellung entlang der Küsten für die dortige Konzentration von Land Trusts verantwortlich[498]. LOUGHERY (2008) dagegen wies empirisch nach, dass es weniger Land Trusts in Counties mit einem hohen Anteil an Flächen im Bundeseigentum gibt[499]. Zwar gibt es bis heute in den Küstenstaaten die meisten Land Trusts. Die höchsten Zuwächse in den letzten 30 Jahren sind jedoch im Südwesten, Süden, Südosten und Mittleren Westen der USA zu finden – sowohl was ihre Anzahl als auch die von ihnen gesicherte Fläche betrifft. In Colorado, Texas und im Bereich der Großen Seen haben sich regionale Konzentrationen von Land Trusts entwickelt.

Ein Grund für das Wachstum von Land Trusts im Südwesten und Mittleren Westen liegt in deren Schwerpunktsetzung: In Wyoming, Kansas, Oregon, Kalifornien, Montana und Colorado haben Bauernverbände eigene Land Trusts zur Sicherung von Landwirtschaftsflächen (Acker- und Weideland) gegründet. Diese Land Trusts konzentrieren sich darauf, Schutzdienstbarkeiten für Agrarflächen, insbesondere Weideland, anzunehmen und so die Zersiedlung des ländlichen Raums zu bremsen. Sie sind in einem eigenen Dachverband, der *Partnership of Rangeland Trusts*, miteinander vernetzt.[500]

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Land Trusts im Nordosten und denen im Westen und Südwesten liegt in der Größenordnung ihrer Projekte. Während für Land Trusts in Neuengland die Sicherung von wenigen Acres lohnenswert sein kann, arbeiten Land Trusts im Westen in Größenordnungen von tausenden Acres.[501] In Massachusetts beträgt die bislang durchschnittlich pro Land Trust gesicherte Fläche 2.096 acres (848 ha), in Colorado 32.238 acres (13.046 ha).[502]

[498] KNOX 2012 mdl. Mitt.
[499] LOUGHERY 2008, 75.
[500] KUETER 2013 2012 mdl. Mitt.
[501] YANKEE 2012 2012 mdl. Mitt.
[502] YANKEE 2012 2012 mdl. Mitt.

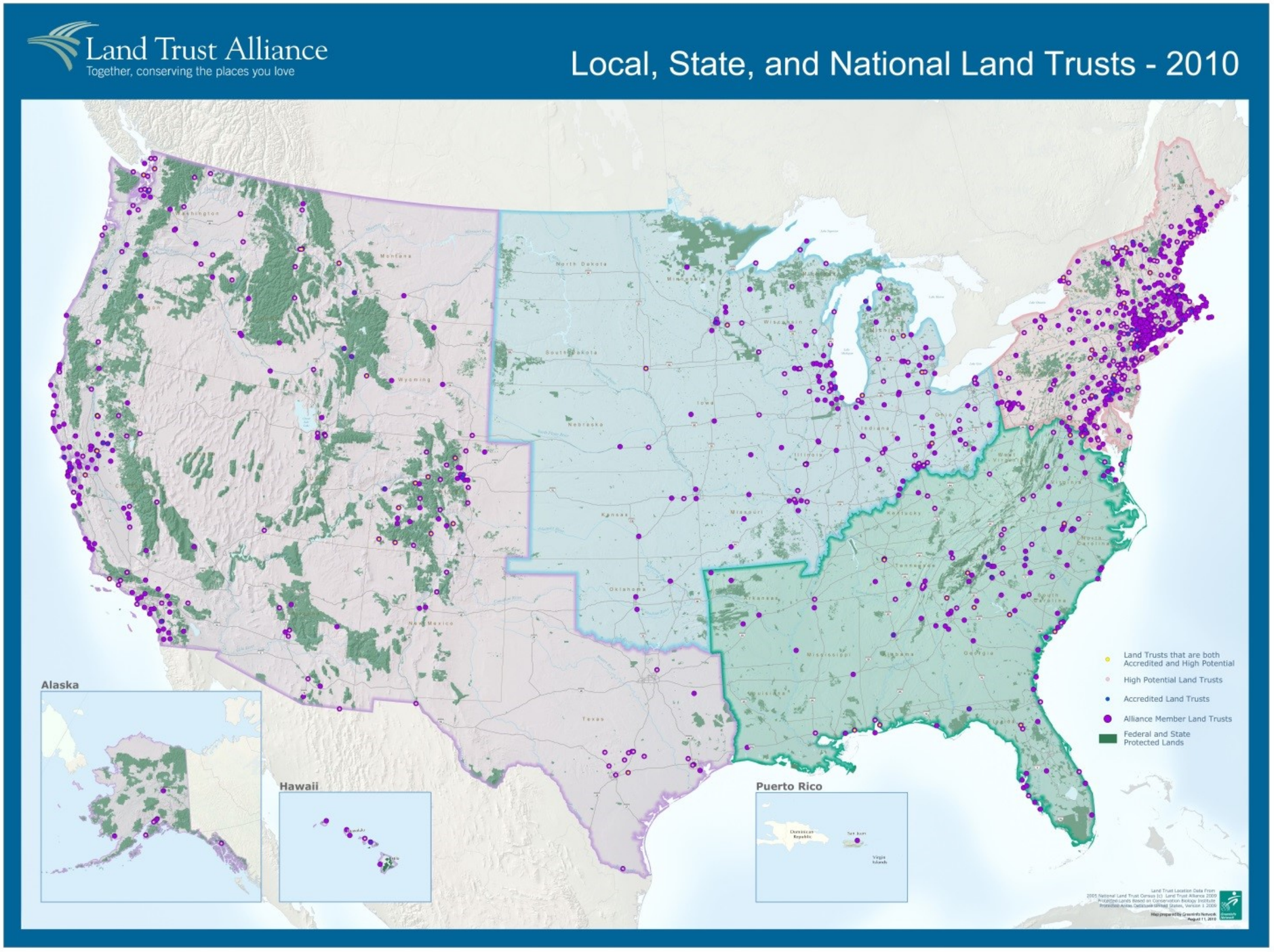

Abbildung 2 Räumliche Verteilung von Land Trusts in den USA 2010 (Quelle: LAND TRUST ALLIANCE 2011)

9.5 Finanzierung und Mitglieder

Die Mitglieder- und Mitarbeiterzahlen der Land Trusts wachsen seit 20 Jahren beständig, obwohl ihre Anzahl nicht mehr stark zunimmt. NUDEL (2002) hat dieses Wachstum für den Zeitraum 1998-2000 dokumentiert.[503] Die Zahl hauptamtlicher Mitarbeiter der lokalen und regionalen Land Trusts wuchs in diesen drei Jahren um 82% auf 5.278 und die Anzahl der ehrenamtlichen um 39% auf fast 71.000. In der gleichen Zeit wuchs die Zahl der Land Trusts nur um 4% auf 1.263. Ein ähnliches Bild ergibt sich aus dem *2010 Land Trust Census* der Land Trust Alliance. Von 2005 bis 2010 blieb die Anzahl an Land Trusts ungefähr gleich, während die Zahl der hauptamtlichen Mitarbeiter der auf lokaler, regionaler und Bundesstaatenebene operierenden Land Trusts um 20% auf rund 7.000 Personen und die Zahl der in diesen Land Trusts organisierten Ehrenamtlichen um 70% auf rund 136.000 anstieg (und dies trotz Finanzkrise ab 2007). Seitdem hat sich das Mitarbeiter- und Mitgliederwachstum ungebrochen fortgesetzt. Insgesamt haben US-amerikanische Land Trusts heute fast 5 Mio. zahlende Mitglieder, beschäftigen über 12.000 Hauptamtliche und werden von rund 347.000 Ehrenamtlichen unterstützt.[504]

Auch das durchschnittliche Jahresbudget (*operating budget)* der Land Trusts (bundesweit tätige ausgeschlossen) wuchs im ersten Jahrzehnt dieses Jahrtausends beständig weiter. Es betrug 2010 rund $460.000, während es 2000 noch $ 208.000 und 2005 $ 339.000 betragen hatte.[505] Lokal, regional und auf Bundesstaatenebene operierenden Land Trusts verfügen heute über $ 1,6 Mrd. in verschiedenen zweckgebundenen Anlagen. Daraus finanzieren sie Flächensicherung, Monitoring und Flächenverwaltung, Rechtsschutz, Vollzug und Verwaltungsaufgaben (Mitgliederbetreuung, Kommunikation, Personalverwaltung etc.) Zwischen 2005 und 2010 ist das von Land Trusts angelegte Kapital um 80% gewachsen. Die größten Zuwächse gab es in zweckgebundenen Anlagen für die Bereiche laufendes Geschäft (186%), Rechtsschutz und Vollzug (187%) und Monitoring (72%). Der Bereich Flächensicherung hat dagegen nur minimal zugelegt (3%).[506] An diesen Zahlen erkennt man die Konsolidierungstendenz der letzten Jahre. Als Finanzierungsquellen kommen Mitgliederbeiträge, Spenden, Zuwendungen von Stiftungen und öffentlichen Förderprogrammen sowie Freiwilligenarbeit in Frage. Einige Land Trusts refinanzieren ihre Flächensicherungen teilweise auch dadurch, dass sie die Grundstücke zu einem geringen Teil bebauen (*limited development*).[507]#

[503] NUDEL 2002 *Land Trusts Grow Stronger With More Staff, Larger Budgets*. Exchange Winter 2002, 5.
[504] WENTWORTH 2012 mdl. Mitt.
[505] ALDRICH 2007 *Census Reveals a Dramatic Increase in the Pace of Land Conservation*.
[506] Land Trust Alliance 2011, 7.
[507] CONSTABLE 2012 mdl. Mitt.

Wichtig für alle Land Trusts ist die Einstufung als gemeinnützige Organisation durch den *IRS.* Dieser Status wird regelmäßig anhand der Tätigkeits- und Finanzberichte durch die zuständige Finanzbehörde geprüft. Voraussetzung dafür ist die Gründung als *charitable corporation*. Die Organisationsform ist vergleichbar mit dem deutschen gemeinnützigen eingetragenen Verein. Die Gründungsatzung eines Land Trusts muss die gemeinnützigen Zwecke explizit nennen. In der Satzung wird regelmäßig auf den Abschnitt 501 (c)(3) des IRS Code verwiesen, in dem die Bedingungen für die Ausnahme von der Einkommensteuer definiert sind.[508]

9.6 Flächensicherungsprioritäten

Für den 2010 Land Trust Census gaben 93% aller Land Trusts den Schutz von wichtigen natürlichen Gebieten und Lebensräumen für Tiere (*important natural areas and wildlife habitat*) als sehr oder extrem wichtiges Schutzziel ihrer Arbeit an, gefolgt von Gewässern und Feuchtgebieten (*water resources including wetlands*) mit 87%, allgemeiner Freiraum (*open space in general*) mit 77%, Landwirtschaftsflächen mit 61% (*working farms or ranchlands*), Forstflächen (*working forests*) mit 54%, Erholungsgebiete (*recreational lands*) mit 46%, historische oder kulturelle Schutzgüter (*historic or cultural resources*) mit 36% und urbane Parks, Gärten und Freiraum (*urban parks, gardens and open space*) mit 27% (Mehrfachnennungen möglich).[509] Dies zeigt, dass die Kernthemen des Naturschutzes (Arten- und Biotopschutz) die Arbeit von Land Trusts bestimmen, es aber auch weitere Gründe gibt, aus denen Land Trusts Flächen sichern. Insbesondere der allgemeine Freiraumschutz, der Schutz oder die Anlage von urbanen Grünflächen und weiterer Naherholungsflächen sind Aufgabenbereiche, die im europäischen Kontext eher der öffentlichen Hand zugeordnet würden. Dies macht deutlich, wie vielseitig das Aufgabenspektrum von Land Trusts und wie wichtig ihre Arbeit als Ergänzung von kommunalem und regionalem Verwaltungshandeln auch aus sozialer Perspektive sind.

9.7 Abgrenzung von anderen Umweltbewegungen

Land Trusts unterscheiden sich von anderen nichtstaatlichen Umwelt- und Naturschutzorganisationen vor allem in der Wahl ihrer Mittel. Inhaltlich überschneidet sich ihre Arbeit mit der anderer Gruppen. Im Gegensatz zu anderen Umweltbewegungen begreifen sich Land Trusts jedoch als weitgehend unpolitische, überparteiliche Institutionen. Sie legen Wert darauf, die Arbeit auf ihr Kernziel, die Sicherung von Flächen, zu konzentrieren und sich deshalb aus umweltpolitischen Diskussionen herauszuhalten. Ihre neutrale

[508] https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-organizations (01.06.2017)
[509] http://www.landtrustalliance.org/land-trusts/land-trust-census/national-land-trust-census-2010/charts-and-graphs (22.04.2013).

Haltung gegenüber anderen Umweltproblemen ermöglicht ihnen den Zugang zu einem großen Spektrum von Geldgebern und die Zusammenarbeit mit verschiedenartigen Grundeigentümern. RAND WENTWORTH (2012), ehemaliger Präsident des Dachverbands der *Land Trust Alliance*, beschreibt diese Positionierung so:

> *Greenpeace, Sierra Club, NRDC [Natural Resources Defense Council], EDF [Environmental Defense Fund], they are using the courts. They do advocacy campaigns. They're on climate change, clean air, clean water, coal, toxics… Land trusts by and large are not engaged in those issues at all. We are sort of aware of each other. I sit on something called the Green Group, which are the CEOs of the largest national environmental groups. We overlap on a few things, but mostly their issues are things that we can't take a stand on. We encourage our land trusts not to take a stand on it, in parts so they can work with both parties and stay bipartisan. We are encouraging them in getting much more active in getting to know their political officials, because we need those relationships to influence the tax policy and funding just for land conservation, but it's a very narrow band of issues. We're considered the conservatives in the environmental movement by some of the radicals, because we work within the power structure and we're not taking on the real tough battles that they have to take on. So I respect them, but in a way they look at it as: 'Your members have more money and your battles are not as hard as our battles.' So there is a little bit of envy. It's all friendly. In the worst case, there is one radical who thinks that all I'm doing is protecting nice views for rich white people. And I go: 'Well, that's one way to look at it. Of course, these rich white people are also the people who have the money to buy up these beautiful lakes. And if they are willing to donate them to the public, that's not a bad thing.' There is conflict around, but mostly we stay pretty neutral on these things.*[510]

Die politische Neutralität der Land Trusts äußert sich auch in der Zusammensetzung ihrer Mitglieder. RYAN BOGGS (2012), ehemaliger Exekutivdirektor des *Legacy Land Trust* in Colorado verweist auf seinen damaligen Vorstandsvorsitzenden und dessen Vorgängerin, um die Bandbreite der politischen Einstellungen von Land Trust-Ehrenamtlichen zu illustrieren:

> *The president of our board is very fiscally conservative. He listens to Rush Limbaugh [konservativer Radiomoderator, T.D.] every day, watches Fox News, but he loves what we do because it goes with all of his values in terms of not having government in all of it. (…) [T]he last president of our board, she was a lefty tree-hugger. But there is not really room for that in the discussion of what we're talking*

[510] WENTWORTH 2012 mdl. Mitt.

> *about because it is all about protecting this land in this way. So you end up with the lefty tree-hugger and the right-wing property rights person not even knowing this about each other*.[511]

Der Pragmatismus und die Geräuschlosigkeit, mit der Land Trusts ihre Geschäfte abwickeln, tragen dazu bei, dass sie in der öffentlichen Wahrnehmung hinter Gruppen zurückstehen, die ihre Arbeitsweise auf Medienkampagnen und andere öffentlichkeitswirksame Aktionen ausrichten.

9.8 Öffentlichkeitsarbeit und Umweltbildung

Umweltbildung und Öffentlichkeitsarbeit spielen trotzdem für Land Trusts eine Rolle, vor allem für solche, die Grundeigentum besitzen. Der *Lincoln Land Conservation Trust* in Lincoln, Massachusetts z.B. bietet ein kostenloses Exkursionsprogramm unter dem Titel *Walks and Talks* an. Er sieht die von Freiwilligen geleiteten Exkursionen als „Rekrutierungskampagne" für neue Mitglieder. Da seine Grundstücke alle innerhalb einer Gemeinde liegen, spricht er damit vor allem örtliche Anwohner an. Auch die Spendenkampagnen richten sich vor allem an die 6.000 Einwohner von Lincoln. Der Newsletter des Land Trusts wird nicht nur an seine Mitglieder, sondern an alle Haushalte in der Gemeinde geschickt. Durch seine Abwicklung als Postwurfsendung verringern sich die Kosten pro Brief um 60%.[512] *MassAudubon*, mit 50 Mitarbeitern einer der größten Umweltverbände in Massachusetts, hat eine eigene Abteilung zur Flächensicherung, die wie ein eigenständiger Land Trust agiert. Sie greift für die Öffentlichkeitsarbeit auf die Marketing-Abteilung des Verbands zurück. Dementsprechend umfangreich sind die Angebote: Neben einem Newsletter gibt es regelmäßige Pressemitteilungen, Blogs und diverse Veranstaltungen. Außerdem werden 41 der rund 100 Liegenschaften im Eigentum von *MassAudubon* von fachkundigem Personal verwaltet, das auch Führungen vor Ort anbietet.[513] Eine besondere Strategie zur Gewinnung neuer Unterstützer, die viele Land Trusts anwenden, ist die Organisation von Abendessen mit aktiven ehrenamtlichen Mitgliedern und Freunden von diesen (*friendraising*). Durch solche Veranstaltungen versuchen die Land Trusts, ihre Mitglieder als Multiplikatoren zur Erweiterung ihres Mitgliederkreises einzusetzen.

[511] BOGGS 2012 mdl. Mitt.
[512] CONSTABLE 2012 mdl. Mitt.
[513] WILBER 2012 mdl. Mitt.

9.9 Ehrenamt und Freiwillige

Das Maß der Einbindung von Ehrenamtlichen in die Arbeit von Land Trusts schwankt erheblich von Organisation zu Organisation. Die Vorstände aller von mir kontaktierten Land Trusts arbeiten ehrenamtlich. Manche Land Trusts arbeiten über das ehrenamtliche Engagement des aktiven Mitgliederkerns hinaus nur selten mit Freiwilligen zusammen, da sie ihre Arbeit als zu anspruchsvoll für Laien betrachten.[514] Andere Land Trusts binden Ehrenamtliche systematisch in ihre Arbeit ein, z.B. bei der Organisation von Fundraising-Veranstaltungen und Festen sowie beim Monitoring von Schutzdienstbarkeiten. Hierfür werden bevorzugt fachlich entsprechend vorgebildete Personen angesprochen, wie z.B. pensionierte Mitarbeiter von Umweltbehörden. Personen ohne Vorwissen werden zunächst durch hauptamtliches Personal oder erfahrene Ehrenamtliche angeleitet und begleiten diese anfangs auf Monitoring-Besuchen.[515] Insbesondere bei Land Trusts, die im urbanen Bereich aktiv sind, sorgt die Einbindung von ehrenamtlichen bei der Flächenbetreuung auch für die soziale Einbettung der eigenen Arbeit und die Akzeptanzsteigerung.

9.10 Jüngere Entwicklungen

Ab Ende der 1990er Jahre wurden die Flächensicherungsprojekte von Land Trusts immer größer. Zwei Schutzziele standen dabei im Vordergrund: die Sicherung ganzer Ökosysteme als Lebensraum für bedrohte Arten und die Eindämmung des *urban sprawl*.[516] Der Fokus lag dabei auf den Wäldern in Neuenglang und entlang der Pazifikküste, auf den Bergregionen im Westen und Südwesten sowie auf Landwirtschaftsflächen. In den letzten Jahren haben sich Land Trusts außerdem vermehrt urbanen Brach- und Grünflächen zugewendet. Diese Rückbesinnung auf die Anfänge der Bewegung als urbanes Phänomen geht einher mit der oben genannten thematischen Auffächerung. Land Trusts begrenzen ihre Aktivitäten nicht mehr nur auf naturschutzfachlich begründete Flächensicherungen. Es rücken breitere gesellschaftliche Themen wie soziales Wohlergehen, Gesundheit, Lebensqualität und Gleichberechtigung in den Vordergrund. Eine solche Öffnung hatten führende Vertreter der Land Trust-Bewegung schon seit längerem angeregt, auch um auf demographische Trends wie die ethnische Diversifizierung ihrer Klientel zu reagieren. Beispielhaft schildert diesen Geisteswandel BOB WILBER (2012), Direktor für Flächensicherung bei *MassAudubon*:

> *[...] because of everything that people have been through in the last 10 or 15 years, terrorist attacks, economic downturn, financial distress, multiple wars, people are stressed and in 'code orange'[…].*

[514] OWEN 2012 mdl. Mitt.
[515] BOGGS 2012 mdl. Mitt.
[516] FAIRFAX et al. 2005, 203.

People have had it, people don't respond to the old playbook. The old playbook was: You show bulldozers coming pushing the trees down, and people will respond writing the checks. They don't anymore, because they shut down. They don't respond to that anymore. Instead you flip the whole thing over. What they will respond to is hope and optimism, and a real credible path for making the world a better place. That's what land conservation is all about. So [I say]: 'Don't be afraid to speak in those broader human themes, because you will connect with many, many more people in your community. Another […] important point is: After 100 years, conservation interests have succeeded in connecting with only about 5% of the population. 95% are tuning us out. Using those broader human themes is a good way to connect with a larger cross section of society [...] We make a conscious effort to use more accessible language in all of the communications. Try not to talk in technical jargon, where only the people who know this stuff know what you are talking about. Instead, don't be afraid to talk about things like spiritual values of the land, places for people to decompress, places for people to be healthy, to do physical fitness responding to the obesity epidemic, and that land can actually play a role in that, all of those things.[517]

Abbildung 3 Zusammenspiel von hoheitlicher und nicht-hoheitlicher Flächensicherung – mit Schutzdienstbarkeiten gesichertes, privates Weideland am Fuße von BLM-verwalteten Bergen im Mittleren Westen (Quelle: T. Disselhoff)

[517] WILBER 2012 mdl. Mitt.

9.11 Zwischenfazit

In den Jahren von 1980 bis 2005 entfaltete sich die Land Trust-Bewegung zu ihrer heutigen Größe und Vielgestaltigkeit. Die Anzahl an Land Trusts verdreifachte sich auf über 1.700. Gleichzeitig reduzierte die Bundesregierung, insbesondere unter den Präseidenten Reagan und G.W. Bush, die staatlichen Kompetenzen und die finanzielle Ausstattung im Bereich der Flächensicherung. Damit einhergehend kam es zu einer Aufgabenverlagerung von der öffentlichen Hand zu zivilgesellschaftlichen Akteuren. Der politische Widerstand gegen den erstarkten Umweltschutz äußerte sich nicht nur in der Bundespolitik, sondern auch in Strömungen, die aus verschiedenen Blickwinkeln staatliche Eingriffe in das private Grundeigentum kritisierten. Die *Sagebrush*-Rebellion war der Versuch mehrerer Bundesstaaten im Westen der USA, die Kontrolle über Flächen im Bundeseigentum zu erlangen. Die Privatisierungsbewegung verfolgte die Veräußerung von Bundesflächen, die *wise use*-Bewegung die stärkere Öffnung derselben für verschiedenen kommerzielle Nutzungen. Obwohl keine der Bewegungen ihre Ziele umsetzen konnte, prägten sie den Eigentumsdiskurs in den USA maßgeblich und gingen schließlich in der *property rights*-Bewegung auf.

Die von Reagan ausgesetzten staatliche Flächensicherung auf Bundesebene wurde erst Mitte der 1990er Jahre durch Clinton in Form von wenigen, aber sehr großen Flächensicherungsprojekten wiederbelebt. Der Kauf von *Redwood*-Wäldern in Kalifornien und der *Bacha Ranch* in New Mexico gehören zu den teuersten Flächensicherungen aller Zeiten.

Das größte Wachstum in der Zahl von Land Trusts gab es im Nordosten der USA und in Kalifornien. Dort findet sich auch heute noch über die Hälfte aller Land Trusts. Erst in den letzten Jahren haben auch andere Regionen, vor allem der Südwesten und Mittlere Westen, hohe Wachstumsraten an Land Trusts verzeichnet. Obwohl seit 2005 die Zahl der Land Trusts stagniert, hat sich ihre Mitarbeiterzahl, die Zahl der ehrenamtlich engagierten und das durchschnittliche Jahresbudget weiter erhöht. Neben der Sicherung von Flächen aus Gründen des Arten- und Biotopschutzes erweiterten Land Trusts ihre Handlungsfelder auf den Erhalt von Acker- und Weideland (vor allem im Westen der USA) und – in jüngerer Zeit – auf den Schutz von Freiflächen im suburbanen und urbanen Raum. Damit hat sich der in den 1980er Jahren begonnen Trend der Aufgabenverlagerung von der öffentlichen Hand zu zivilgesellschaftlichen Organisationen im Bereich der Flächensicherung auf kommunaler Ebene fortgesetzt.

10 Das Flächensicherungsinstrumentarium der Land Trust-Bewegung

In Umweltpolitik und Umweltrecht wird bei der Vorstellung der Instrumente des Umweltschutzes zumeist der Staat als Akteur in den Mittelpunkt gestellt und dementsprechend vor allem das hoheitliche Instrumentarium des Umweltschutzes beschrieben.[518] Ein gängiger Gliederungsansatz ist, dieses anhand der Wirkweise gegenüber seinen Adressaten zu ordnen. Demnach kann unterschieden werden zwischen Instrumenten

- der staatlichen Eigenvornahme (unmittelbares Handeln der öffentlichen Verwaltung),
- direkter Verhaltenssteuerung (hoheitliche Durchsetzung von Zielen),
- indirekter Verhaltenssteuerung (Anreizsysteme für zivilgesellschaftliches Handeln, marktwirtschaftliche Instrumente) und
- Planungsinstrumenten (hoheitliche Festlegung von Zielen und Rahmenbedingungen für öffentliches und zivilgesellschaftliches Handeln).[519]

Die nicht-hoheitlichen Instrumente der Flächensicherung passen nicht gut in diese Gliederung. Land Trusts handeln in Eigenvornahme, bedienen sich vertragsrechtlicher Instrumente, setzen den Schutz gesicherter Flächen aber auch auf ordnungsrechtlichem Wege durch und verknüpfen einzelne Flächensicherungen oft mit übergeordneten Planungen. Der Staat setzt zwar die ordnungs- und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für das Instrumentarium der nicht-hoheitlichen Flächensicherung, angewendet wird es jedoch überwiegend von zivilgesellschaftlichen Akteuren. Dennoch haben die Instrumente der nicht-hoheitlichen Flächensicherung einige gemeinsame Merkmale:

- Sie entstammen dem Eigentums- und Vertragsrecht. Die Akteure der nicht-hoheitlichen Flächensicherung bedienen sich eigentumsrechtlicher Instrumente und wandeln sie für ihre Ziele ab.
- Sie beruhen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Flächensicherungen kommen nur zustande, wenn die Grundeigentümer ihnen zustimmen. Die Land Trusts sind auf die Verkaufs- oder sonstige Verhandlungsbereitschaft der Grundeigentümer angewiesen.
- Sie setzen auf Eigeninitiative. Grundeigentümer sind nicht passive Zuschauer der Flächensicherung, sondern können sie selbst einleiten, sie mitgestalten und davon profitieren.
- Sie regeln die teilweise oder vollständige Übertragung von Nutzungsrechten an Grundstücken. Neben der vollständigen Eigentumsübertragung durch Verkauf oder Spende von Grundstücken werden

[518] SCHWARTMANN und PABST 2011 *Umweltrecht*; SPARWASSER et al. 2003 *Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts.*
[519] PETZ 2012 *Umwelt- und Planungsrecht.*

Flächen auch durch die Ablösung spezifischer Nutzungsrechte mittels Eintragung von Schutzdienstbarkeiten im Grundbuch gesichert. Hier hat die US-amerikanische Land Trust-Bewegung neue Instrumente entwickelt, die in Europa so noch nicht angewendet werden.

- Sie erbringen eine Gegenleistung für die Übertragung von Nutzungsrechten, entweder als Bezahlung oder indem die Übertragung als steuermindernde Spende angerechnet wird. Häufig werden diese beiden Formen auch kombiniert.

Die Instrumente der nicht-hoheitlichen Flächensicherung benötigen bestimmte Rahmenbedingungen. Dazu gehören rechtliche und institutionelle Voraussetzungen wie die gesetzliche Regelung des jeweiligen Instruments und die Kooperation der Akteure, finanzielle Aspekte wie Förder- und steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten sowie die gesellschaftliche Anerkennung der Akteure und ihrer Vorgehensweise. In Bezug auf diese Rahmenbedingungen unterscheiden sich die verschiedenen Instrumente in ihren Kosten und ihrer Kostenstruktur, ihrer Anwendbarkeit, den Rechtsfolgen und ihrer Akzeptanz bei Akteuren, Vertragspartnern und beteiligten Dritten (Notare, Behörden, Grundbuchämter). Zur Beurteilung der Einsatzmöglichkeiten und –grenzen der nicht-hoheitlichen Instrumente bietet sich daher ihr Vergleich untereinander und mit hoheitlichen Instrumenten der Flächensicherung an. Im Folgenden werden deshalb zuerst die Instrumente der nicht-hoheitlichen Flächensicherung und ihre Verwendung durch Land Trusts vorgestellt. Anschließend werden Kriterien für eine Einschätzung ihrer Eignung zur naturschutzfachlich motivierten Flächensicherung diskutiert.

10.1 Fee simple acquisition

Die einfachste Form der nicht-hoheitlichen Flächensicherung ist die, das uneingeschränkte Eigentum (*fee simple*) an einem Grundstück zu erwerben, also die Gesamtheit der Nutzungs- und Eigentumsrechte, die mit dem Grundstück verbunden sind. Land Trust können ein für sie interessantes Grundstück entweder kaufen oder es sich schenken lassen. Häufig wird auch eine Kombination beider Ansätze gewählt, indem der Land Trust das Grundstück zu einem Preis unter Marktwert erwirbt und der Voreigentümer die Differenz zwischen Marktwert und Kaufpreis als Spende geltend macht (siehe Kapitel 10.6). Schenkt ein Eigentümer sein Grundstück einem Land Trust, kann er daraus einige Steuervorteile erzielen. So muss er keine Kapitalertragssteuer zahlen, die beim Verkauf fällig wäre, er verringert den Wert seines Erbes und senkt so die Erbschaftssteuer, er muss für das Grundstück keine Grundsteuer mehr bezahlen und er kann die Spende bei der Einkommenssteuer geltend machen. Zusammengenommen können diese Steuervorteile zusätzlich zu dem Wunsch des Eigentümers, die auf dem Grundstück vorhandenen Schutzgüter für die Nachwelt zu erhalten, den Ausschlag dafür geben, dass er das Grundstück lieber einem Land Trust schenkt als es

meistbietend zu verkaufen. Bei einem regulären Grundstückskauf dagegen agiert der Land Trust wie jeder andere Käufer auf dem freien Grundstücksmarkt. Interessiert er sich für ein Grundstück, kontaktiert er die Eigentümer und ermittelt ihre Verkaufsbereitschaft. Der *Trust for Public Land* hat ein Handbuch für Land Trusts herausgegeben, in dem die verschiedenen Schritte des Flächenerwerbs beschrieben und Hilfestellungen zum Vorgehen gegeben werden. Diese reichen von der Begutachtung des Grundstücks über die Ermittlung der Eigentümer und die Verhandlung mit diesen, die Finanzierung des Kaufs und die Regelung haftungsrechtlicher Fragen.[520] Lange Zeit war der Landkauf die am weitesten verbreitete Vorgehensweise der nicht-hoheitlichen Flächensicherung. Mittlerweile werden vollständige Eigentumsübertragungen weniger häufig angewendet die teilweise Übertragung von Nutzungsrechten, v.a. in Form von Schutzdienstbarkeiten.

10.2 Pre-acquisition

Staatliche Verwaltungen arbeiten bei Flächenkäufen häufig mit Land Trusts zusammen. Sie nutzen die Vorteile, die Land Trusts gegenüber öffentlichen Einrichtungen haben: Schnelligkeit, Flexibilität, Kreativität, Zugang zu weiteren Finanzierungsquellen, Steuervorteile und eine gute Kenntnis des örtlichen Grundstücksmarkts.[521] Öffentlichen Einrichtungen fehlt zumeist die nötige Flexibilität, um bei günstigen Gelegenheiten auf dem Grundstücksmarkt rechtzeitig handeln zu können. Die Verfahren zur Mittelbewilligung dauern zu lange, um verkaufsbereite Eigentümer innerhalb kurzer Zeit ein Angebot machen zu können. Außerdem ist es Behörden nicht erlaubt, bei Grundstücksauktionen mitzubieten. Günstige Immobilien z.B. aus Zwangsversteigerungen sind für sie daher nicht direkt erhältlich. Land Trusts können Zuwendungen von Privaten, Stiftungen und Unternehmen nutzen, um damit Land im öffentlichen Interesse zu sichern. Wenn ein Land Trust die nötigen Barmittel oder Kredite zur Verfügung hat, kann er sehr rasch auf Angebote reagieren. Außerdem kann er mit dem Verkäufer wesentlich flexiblere Vertragsvereinbarungen treffen, die den Interessen des Verkäufers entgegen kommen können. So kann z.B. die Zahlung des Kaufpreises in Raten erfolgen, um Steuerlasten über mehrere Jahre zu strecken, und es kann der optimale Mix aus Steuervorteilen und Kauferlös gesucht werden, um dem verkaufenden Grundeigentümer einen möglichst hohen Gewinn nach Steuern zu verschaffen. Außerdem haben Land Trusts gegenüber Behörden Imagevorteile. Viele Grundeigentümer in den USA haben eine diffuse Abneigung gegenüber staatlichen Autoritäten und möchten ihr Land nicht an die öffentliche Hand verkaufen. Zivilgesellschaftliche Einrichtungen wie Land Trusts sind als Vertragspartner dagegen beliebt, da

[520] Trust for Public Land 1995.
[521] ENDICOTT 2005 *Preserving Natural Areas: The Nature Conservancy and Its Partners*, 18.

sie dem Eigentümer die Möglichkeit bieten, „Gutes zu tun und dabei gut dazustehen (*doing well by doing good*).

Land Trusts wiederum können durch die Weitergabe gesicherter Flächen ihre Ausgaben ausgleichen, laufende Kosten für die Flächenverwaltung sparen und so mit gleichem Budget mehr Fläche sichern. In der Regel verkaufen Land Trusts gesicherte Grundstücke zum Ankaufspreis inklusive der Nebenkosten und eines Betrags für den Personalaufwand weiter. Manche Land Trusts berechnen auch Kreditzinsen für die Zeit, die ihr eigenes Kapital im betreffenden Projekt gebunden war. Andere nehmen einen Aufpreis für das generelle Risiko, einzelne Grundstücke aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen nicht an die beabsichtige Behörde weiterverkaufen zu können, z.B. weil das Landkaufprogramm einer Behörde nach einer Wahl nicht mehr politisch unterstützt wird. Manche Land Trusts verzichten auf eine genaue Herleitung der eigenen Kosten, sondern refinanzieren sich pauschal, indem sie Grundstücke für die öffentliche Hand zu Vorzugspreisen kaufen und zu Marktpreisen weiter verkaufen.[522]

10.3 Planned giving

Unter *planned giving* wird eine Vielzahl von Varianten einer aufgeschobenen Spende der Eigentumsübertragung zusammengefasst. Alle haben gemeinsam, dass der Spender sein Geld oder Grundstück nicht sofort vollständig dem Land Trust übergibt, sondern für eine gewisse Zeit noch selbst davon profitiert. Viele Land Trusts bieten Beratungsdienstleistungen für Grundeigentümer zum Thema *planned giving* an. Einige haben Entscheidungshilfen dazu publiziert.[523] Zumeist geht es darum, den Zeitpunkt und das Format einer Spende so zu wählen, dass einerseits die Arbeit des Land Trusts unterstützt wird, andererseits die Interessen des Grundeigentümers (an einem sicheren Einkommen oder an der Nutzung eines Grundstücks) und sein Schutzanliegen bestmöglich gewahrt werden. Zum Beispiel kann ein Grundeigentümer sein Grundstück einem eigens dafür eingerichteten gemeinnützigen Treuhänder (*charitable remainder unitrust*) übergeben. Dieser verkauft das Grundstück und richtet mit dem Erlös einen Kapitalstock ein, aus dessen Erträgen der Spender jährliche Zahlungen erhält. Nach dem Tod des Spenders geht der Kapitalstock an eine gemeinnützige Organisation seiner Wahl. Bei der *charitable gift annuity* erhält der Spender für seine Eigentumsübertragung an einen gemeinnützigen Land Trust von diesem direkt eine Lebensrente und kann gleichzeitig Steuervorteile durch die Eigentumsspende geltend machen. Auch Grundeigentümer, die sich zu Lebzeiten nicht von ihrem Grundstück trennen möchten, können gemeinsam mit dem Land Trust durch *planned giving* die auf sie optimal zugeschnittene Form der

[522] Trust for Public Land 1995.
[523] Z.B. CATANZARRO et al. 2010 *Your Land Your Legacy.*

Eigentumsübertragung finden. Die Eigentumsübertagung mit eingetragenem Nießbrauch (*retained life estate*) kann ebenfalls mit oder ohne Jahresrente gestaltet werden. Bei einer testamentarischen Eigentumsübertragung (*bequest*) bleibt die Verfügungshoheit über das Grundstück zu Lebzeiten beim Voreigentümer. Dieser kann sich aber trotzdem des dauerhaften Schutzes des Grundstücks vor ungewünschten Nutzungsänderungen nach seinem Tod sicher sein. Außerdem können durch die Vererbung eines Teils seines Besitzes Erbschaftssteuern gespart werden. Durch die kreative Gestaltung von Spenden und Eigentumsübertragungen erreichen Land Trusts so größere Kreise von Unterstützern und Landeigentümern.

10.4 Conservation Buyer-Programme

In einem *Conservation Buyer*-Programm bietet ein Land Trust Grundstücke mit bestimmten Schutzgütern zum Verkauf an oder hilft bei deren Vermarktung. Das Programm spricht gezielt Käufer an, die auf die natürlichen oder kulturellen Schutzgüter eines Grundstücks Wert legen. Typischerweise werden diese durch eine Schutzdienstbarkeit gesichert. Entweder der Land Trust hält eine Option, nach der Eigentumsübertragung mit dem neuen Eigentümer eine Schutzdienstbarkeit einzurichten oder er hat dies bereits mit dem Alteigentümer getan. In manchen Fällen kauft der Land Trust selbst Grundstücke auf, um diese anschließend mit einer Grunddienstbarkeit weiterzuverkaufen. In diesem Fall ist die Einrichtung der Schutzdienstbarkeit Teil des Kaufvertrags. *Conservation buyer*-Programme benötigen häufig ein glückliches Timing, um allen Interessen von Verkäufer, Land Trust und Käufer gerecht werden zu können. Obwohl ein mit Schutzdienstbarkeiten belastetes Grundstück meistens billiger ist als ein unbelastetes Grundstück, können die mit der Schutzdienstbarkeit einhergehenden Nutzungseinschränkungen so umfassend sein, dass es schwierig ist, das Grundstück auf dem normalen Immobilienmarkt zu veräußern. Außerdem haben Grundstückskäufer Interesse daran, die Steuererleichterungen, die mit der Einrichtung und Spende einer Schutzdienstbarkeit einhergehen, selbst in Anspruch zu nehmen.

10.5 Transfer of Development Rights

Transfer (oder *Purchase*) *of Development Rights*-Programme (*TDR*-Programme) übertragen Baurechte von Flächen, die von Bebauung freigehalten werden sollen, in Bereiche, die für eine dichtere Bebauung geeignet sind. Sie sind ein Instrument der Landnutzungsplanung, um höhere Baudichten zu erzielen, als dies bei ungesteuerter Siedlungsentwicklung der Fall wäre, und um Freiflächen zu erhalten. Die Programme benötigen als Grundlage einen kommunalen Landnutzungsplan (*comprehensive plan*), der die zu

schützenden Bereiche (*sending areas*) und die dichter zu bebauenden Bereiche (*receiving areas*) identifiziert. Die Formalitäten der Baurechtsübertragung werden in der Regel per Verordnung festgelegt. Häufig wird hier das Wertverhältnis von Baurecht in der *sending area* und in der *receiving area* so festgesetzt, dass Grundeigentümer in der *sending area* mehr mit dem Verkauf ihrer Baurechte verdienen können, als wenn sie diese selber nutzen. Da der Verkauf von Baurechten aber zwischen den jeweiligen Grundstückseigentümern auf freiwilliger Basis erfolgt, werden die Kräfte des Marktes genutzt, um höhere Baudichten zu erreichen und Freiraum zu schützen. Durch eine Bündelung der Bebauung sparen die Gemeinden außerdem Erschließungskosten. Land Trusts beteiligen sich an *TDR*-Programmen, indem sie mit Grundstückseigentümern, die ihre Baurechte verkauft haben, Grunddienstbarkeiten einrichten und indem sie als Makler die Übertragung von Baurechten koordinieren.

10.6 Bargain Sales

Häufig werden die Kosten für die Sicherung eines Grundstücks oder einzelner Nutzungsrechte (in Form einer Schutzdienstbarkeit) zwischen Grundeigentümer, Land Trust und der Allgemeinheit aufgeteilt, indem ein Mischmodell zur Anwendung kommt, der sogenannte *bargain sale*. Als *bargain sale* wird der Kauf eines Grundstücks oder eines Nutzungsrechts unter Marktpreis bezeichnet. Zwar erzielt der Grundeigentümer einen Verkaufserlös, dieser liegt aber niedriger als der tatsächliche Wert des Grundstücks oder des Nutzungsrechts. Die Differenz zwischen Marktpreis und tatsächlichem Verkaufspreis kann wie eine Spende steuermindernd geltend gemacht werden. Die Kombination beider Ansätze erlaubt es Grundeigentümern, durch eine bestmögliche Ausnutzung von Eigentums-, Grund- und Erbschaftssteuerrecht den nachsteuerlichen Gewinn aus der Veräußerung der Schutzdienstbarkeit zu optimieren. Dieser kann sogar über dem Gewinn liegen, den ein direkter Verkauf des Grundstücks oder des Nutzungsrechts zum Marktpreis erbracht hätte. *Bargain sales* gehören daher zum Standardrepertoire der meisten Land Trusts.

10.7 Conservation easements

1959 schrieb William H. WHYTE einen technischen Bericht für das *Urban Land Institute* mit dem Titel *Securing Open Space for Urban America: Conservation Easements.*[524] Sein Bericht war die erste Veröffentlichung, die sich ausschließlich diesem bis dahin wenig bekannten Instrument widmete und für

[524] WHYTE 1959 *Securing Open Space for Urban America: Conservation Easements*.

seine Anwendung im Bereich der Flächensicherung warb. *Conservation easements*[525], beschränkte persönliche Dienstbarkeiten zum Schutze einer bestimmten Funktion eines Grundstücks, kurz: Schutzdienstbarkeiten - waren in den USA zwar vereinzelt schon seit den 1880er Jahren gebraucht worden, z.B. um den landschaftlichen Charakter der von Olmsted Sr. entworfenen *Parkways* zu sichern. Dennoch waren *conservation easements* bis in die 1960er Jahre auch unter Naturschützern und Landschaftsplanern in den USA relativ unbekannt. BRENNEMAN (1967) spricht in seinem Buch *Private Approaches to the Preservation of Open Land* hinsichtlich der Verwendung von Dienstbarkeiten für unbebaute Flächen noch von einer „relativ neuen Entwicklung"[526]. Erst mit der Entstehung der Land Trust-Bewegung setzten sie sich als das dominierende Instrument der nicht-hoheitlichen Flächensicherung durch. Mittlerweile gibt es eine Vielzahl von Publikationen zu Schutzdienstbarkeiten. Ihre praktische Anwendung wird in mehreren Handbüchern erläutert.[527] Der Dachverband der Land Trusts in den USA, die Land Trust Alliance, definiert Schutzdienstbarkeiten als

> *[L]egal agreement between a landowner and a land trust or government agency that permanently limits uses of the land in order to protect its conservation values*.[528]

Schutzdienstbarkeiten sind also keine Dienstbarkeiten im herkömmlichen Sinne. Als Dienstbarkeiten werden im Eigentumsrecht dingliche Nutzungsrechte an einer fremden Sache verstanden. Dienstbarkeiten entstehen auf freiwilliger Basis, also durch eine Einigung zwischen dem Grundstückseigentümer und dem Begünstigten der Dienstbarkeit. Sie werden durch Eintragung im Grundbuch des betreffenden Grundstücks rechtlich fixiert. Wie auch im deutschen Recht unterscheidet man im US-amerikanischen Recht zwischen Grunddienstbarkeiten (*appurtenant easements*) und beschränkten persönlichen Dienstbarkeiten (*easements in gross*). Eine Grunddienstbarkeit ist die Belastung eines Grundstücks (des dienenden Grundstücks) zugunsten eines anderen, meist benachbarten Grundstücks (des herrschenden Grundstücks). Die Grunddienstbarkeit befugt den Eigentümer des herrschenden Grundstücks, das dienende Grundstück in einzelnen Beziehungen zu nutzen (z.B. es zu betreten) oder sie sorgt dafür, dass auf dem dienenden Grundstück bestimmte Handlungen nicht vorgenommen werden dürfen (z.B. Bäume zu fällen), bzw. dass

[525] *Conservation easement* ist der am weitesten verbreitete Begriff für dieses Instrument. Die Begrifflichkeiten variieren jedoch in den USA je nach Bundesstaat. Ebenfalls gebräuchlich sind die Begriffe *conservation restriction*, *preservation restriction*, *conservation agreement*, *conservation right* und *land use agreement*, s. MAYO 2000 *A Holistic Examination of the Law of Conservation Easements*, 26. In: GUSTANSKI und SQUIRES 2000 *Protecting the Land: Conservation Easements Past, Present and Future*.

[526] BRENNEMAN 1967, 21.

[527] DIEHL und BARRETT 1988 *The Conservation Easement Handbook.;* BYERS und PONTE 2005 *The Conservation Easement Handbook, Second Edition.*; LAND TRUST ALLIANCE 2006 *The Land Trust Standards and Practices Guidebook: An Operating Manual for Land Trusts, vol.2: Land Transactions*2006b.

[528] http://www.landtrustalliance.org/conservation/landowners/conservation-easements (19.04.2013)

der Eigentümer des dienenden Grundstücks bestimmte Rechte nicht ausüben darf (z.B. es zu bebauen). Die beschränkte persönliche Dienstbarkeit funktioniert nach dem gleichen Muster, nur dass die Belastung des dienenden Grundstücks nicht zugunsten eines herrschenden Grundstücks, sondern zugunsten einer bestimmten (juristischen) Person gilt. Diese Person kann ebenfalls das belastete Grundstück in einzelnen Beziehungen nutzen, bzw. ist befugt, bestimmte Nutzungen auf dem dienenden Grundstück zu untersagen. Die beschränkte persönliche Dienstbarkeit ist auf einzelne Aspekte der Grundstücksnutzung beschränkt (daher der Name). Eine unbeschränkte persönliche Dienstbarkeit wird als Nießbrauch bezeichnet. Während Grunddienstbarkeiten an das begünstigte Grundstück gebunden sind und mit ihm veräußert werden können (in den USA sagt man: *appurtenant easements run with the land*.), sind beschränkte persönliche Dienstbarkeiten in der Regel unveräußerlich und nicht vererblich.

Im Gegensatz zu Grunddienstbarkeiten, deren Anwendung in den USA durch das Fallrecht geregelt wird, mussten für persönliche beschränkte Dienstbarkeiten zu Schutzzwecken erst entsprechende Rechtsgrundlagen auf Bundesstaatenebene geschaffen werden. Gesetze zur Regelung von Schutzdienstbarkeiten wurden in allen Bundesstaaten außer Wyoming zwischen 1969 und 2003 erlassen. Etwa die Hälfte der Bundesstaaten orientierte sich dabei am *Uniform Conservation Easement Act* (*UCEA*), der 1981 von der *National Conference of Commissioners* (heute: *Uniform Law Commission*[529]) vorgelegt wurde. Ziel des *UCEA* war es, den Bundesstaaten eine Vorlage für eigene Gesetze zur Ausgestaltung von Schutzdienstbarkeiten zu liefern. Gemäß dem *UCEA* können Schutzdienstbarkeiten auf die gleiche Weise erstellt werden wie andere Dienstbarkeiten auch, bleiben aber von älteren Regelungen des Fallrechts unberührt. Dadurch werden den Vertragsparteien große Handlungsspielräume gegeben, die Dienstbarkeit nach ihren Vorstellungen auszugestalten. Schutzdienstbarkeiten haben zwei Merkmale:

- Sie erteilen in der Regel der begünstigen Person keine Handlungsbefugnisse, sondern geben ihr das Recht, bestimmte Handlungen auf dem belasteten Grundstück zu verhindern. Schutzdienstbarkeiten sind gewissermaßen „negative Dienstbarkeiten“[530]
- Schutzdienstbarkeiten sind zwar meistens als beschränkte persönliche Dienstbarkeiten formuliert, werden jedoch nicht nur zugunsten natürlicher, sondern auch juristischer Personen (wie z.B. Land Trusts) eingetragen, deren Lebensdauer unbegrenzt ist. Somit ist auch die Geltungsdauer vieler Schutzdienstbarkeiten unbegrenzt.

[529] Die *Uniform Law Commission* besteht aus Kommissaren, die jeder Bundesstaat, Washington D.C., Puerto Rico und die Virgin Islands ernennen. Die Aufgabe der Kommission ist es, soweit wie möglich Einheitlichkeit im Recht zwischen den Bundesstaaten herzustellen. Dazu legt sie auch Mustergesetze vor, die die Bundesstaaten in eigenes Recht übertragen können. Der *UCEA* ist ein Beispiel dafür.
[530] GUSTANSKI und SQUIRES 2000, xvii.

Schutzdienstbarkeiten können demnach als „Hybridformen“ herkömmlicher Methoden der Flächensicherung gesehen werden.[531] Traditionell hat sich der Naturschutz zweier Ansätze zur Erreichung seiner Ziele bedient: Bei ersterem blieben die Grundstücke und die dazugehörigen Nutzungsrechte im Privateigentum. Entweder wurden die Nutzungsrechte auf privaten Grundstücken durch Ordnungsrecht so eingeschränkt, dass die Schutzziele erreicht wurden (z.B. durch Schutzgebietsausweisungen oder Landnutzungsplanung) oder mit den Grundeigentümern wurden freiwillige Vereinbarungen geschlossen, die in der Regel darin bestanden, den Eigentümer für das gewünschte Verhalten finanziell zu entschädigen (z.B. im Vertragsnaturschutz). Der zweite traditionelle Ansatz besteht darin, das betreffende Grundstück vom Eigentümer zu erwerben. Schutzdienstbarkeiten verbinden diese beiden Ansätze. Sie besitzen die Merkmale von Kompensationszahlungen, da das Grundstück im Privateigentum bleibt, aber sie regeln die Übertragung von Nutzungsrechten, wie sie ansonsten nur bei vollständigen Eigentumsübertragungen üblich sind.

> *Conservation easements occupy an appealing niche in the array of land protection techniques – halfway between outright public or nonprofit ownership, at one extreme and government land-use regulation at the other. Easements are more permanent and often more restrictive than land use regulation, which can shift with the political winds. At the same time, easements are tailored to the protection requirements of the particular property and to the desires of the individual landowner. Easements keep property in private hands and on the tax rolls, and also carry a lower initial price tag than outright acquisition.*[532]

Schutzdienstbarkeiten regeln die Übertragung von Nutzungsrechten eines Grundstücks. In den US-amerikanischen Rechtswissenschaften wird häufig das Bild eines Bündels von Stöcken (*bundle of sticks*) benutzt, um zu beschreiben, dass die einzelnen mit einem Grundstück verbundenen Rechte voneinander unabhängig sind, vom Grundstück aber zusammengehalten werden (siehe Kapitel 9.2). So können die Befugnis des Eigentümers, sein Grundstück zu nutzen, es zu veräußern, es zu vererben oder es zu verpfänden als voneinander unabhängige Rechte angesehen werden. Die Schutzdienstbarkeit betrifft lediglich einzelne, spezifische Nutzungsrechte an einem Grundstück, also nur wenige „Stöcke“ aus dem Bündel. Der Grundeigentümer behält zumeist das Recht, sein Grundstück zu veräußern oder zu vererben. Da die Schutzdienstbarkeiten an das Grundstück gebunden sind und nicht an den Eigentümer, gelten die dort enthaltenen Bestimmungen bei einem Eigentümerwechsel auch für die neuen Eigentümer. Welche Nutzungsrechte durch die Schutzdienstbarkeit geregelt werden, ist sehr unterschiedlich. In der Regel

[531] SQUIRES 2000 *Preface*. In: GUSTANSKI und SQUIRES 2000*,* xxi.
[532] DIEHL und BARRETT 1988 zit. in SQUIRES 2000. In: GUSTANSKI und SQUIRES 2000, xxii.

enthält die Schutzdienstbarkeit Aussagen darüber, ob und falls ja wo und wie ein Grundstück bebaut werden darf, welche sonstigen Landnutzungen erlaubt sind, welche Schutzgüter eines passiven Schutzes oder einer aktiven Pflege bedürfen, ob das Grundstück betreten werden darf und wie die Einhaltung der Auflagen überwacht und Verstöße geahndet werden sollen. Letzteres ist die Kernaufgabe der begünstigten Partei, also in der Regel des Land Trusts.

Abbildung 4 Mit Schutzdienstbarkeit vor Bebauung gesicherte Uferabschnitte im Oberlauf des *Colorado River* (Quelle: T. Disselhoff)

Zwar sind Verletzungen von Schutzdienstbarkeiten selten, das kann jedoch daran liegen, dass die meisten Schutzdienstbarkeiten noch relativ jung sind. Die meisten Grundstücke sind noch immer im Eigentum jener Eigentümer, die den Eintrag der Schutzdienstbarkeit ins Grundbuch veranlasst haben. Da die Eigentümer aktive Vertragsparteien bei der Eintragung der Schutzdienstbarkeit waren, stimmen sie normalerweise den dort festgelegten Nutzungseinschränkungen dauerhaft zu. Anders sieht es aus, wenn neue Eigentümer eines mit einer Schutzdienstbarkeit belasteten Grundstücks die Inhalte derselben nicht kennen oder sie willentlich verletzten. In diesem Fall muss der Begünstigte dafür sorgen, dass der entstandene Schaden

beseitigt wird, und er muss auf die Einhaltung der getroffenen Bestimmungen drängen. Notfalls muss die Einhaltung der Schutzdienstbarkeit vor Gericht durchgesetzt werden. Es ist davon auszugehen, dass mit steigender Häufigkeit von Eigentümerwechseln in Zukunft eine weit größere Zahl von Verstößen gegen Schutzdienstbarkeiten zu verzeichnen sein wird.[533]

10.7.1 Wirkweise von Schutzdienstbarkeiten

Die entsprechenden Gesetze aller Bundesstaaten sehen vor, dass Schutzdienstbarkeiten Nutzungsbeschränkungen für das betreffende Grundstück beinhalten können. Außerdem können Schutzdienstbarkeiten den Grundstückseigentümer zu bestimmten Handlungen verpflichten. Zwar fehlen hierzu gesetzliche Regelungen in Kalifornien, Connecticut, Delaware und Montana. Dennoch lassen die Grundbuchämter in der Praxis auch in diesen Staaten Schutzdienstbarkeiten zu, die die Grundeigentümer zu aktiven Handlungen verpflichten.[534]

Als Begünstigter bzw. Empfänger der Schutzdienstbarkeit sind in fast allen Bundesstaaten Regierungsbehörden oder gemeinnützige Organisationen anerkannt. Andere juristische Personen können nur in Ausnahmefällen Schutzdienstbarkeiten übernehmen, bspw. in Mississippi, wo auch Privatunternehmen Begünstigte von Schutzdienstbarkeiten sein können. Die meisten Bundesstaaten listen außerdem auf, welche Satzungsziele bzw. Aufgabenbereiche die gemeinnützigen Organisationen und Behörden haben müssen, um Schutzdienstbarkeiten übernehmen zu können. Diese Zwecke decken sich im Wesentlichen mit den Anwendungsgebieten der Schutzdienstbarkeit gemäß dem *UCEA*. Manche Bundesstaaten haben hierzu engere Vorschriften erlassen, z.B. indem sie eine Beachtung von Aussagen der Landnutzungsplanung für die betroffenen Flächen erwarten oder die Prüfung derselben durch die zuständige Behörde verlangen. Zwei Bundesstaaten geben ein Mindestalter vor, das gemeinnützige Organisationen erreicht haben müssen, bevor sie Schutzdienstbarkeiten übernehmen können: in Colorado sind es zwei, in Virginia fünf Jahre. Ein Mindestjahresbudget oder ein anderer Nachweis der finanziellen Befähigung, die Einhaltung von Schutzdienstbarkeiten unbefristet zu überwachen, wird in keinem Bundesstaat erwartet. Das ist verwunderlich, da fast alle Bundesstaaten (bis auf Alabama, Kansas und West Virginia) davon ausgehen, dass Schutzdienstbarkeiten unbefristet gelten, es sei denn, etwas anderes ist ausdrücklich vereinbart. In Kalifornien, Colorado, Florida und Hawaii müssen Schutzdienstbarkeiten

[533] Einer der ersten, der vor den mit einem Eigentümerwechsel verbundenen Problemen warnte, war CHEEVER 1996 in dem Artikel *Public Good and Private Magic in the Law of Land Trusts and Conservation Easements - A Happy Present and a Troubled Future.*
[534] MAYO 2000, 34.

unbefristet gelten. Die unbefristete Gültigkeit der Schutzdienstbarkeit ist in allen Bundesstaaten Bedingung für die steuerliche Anrechenbarkeit ihrer Spende durch das Bundesfinanzamt. Damit Spenden von Schutzdienstbarkeiten steuerabzugsfähig sein können, müssen die Empfänger außerdem Behörden oder gemeinnützige Organisationen gemäß *Internal Revenue Code IRC 501(c)(3)* sein.[535] Die Anerkennung der Gemeinnützigkeit gemäß *501(c)(3)* und die damit verbundene Steuerbefreiung bildet die Arbeitsgrundlage für praktisch alle Land Trusts.[536]

Der Zweck der Schutzdienstbarkeit kann erlöschen, falls durch externe Umstände die Schutzgüter, auf die sich die Schutzdienstbarkeit bezieht, sich verändern oder verschwinden oder weil der Begünstigte der Dienstbarkeit aufhört zu existieren. In diesen Fällen sieht der *UCEA* vor, dass die Beschränkungen der Landnutzung aufgehoben werden dürfen. In der Regel bedarf es dafür eines richterlichen Beschlusses. Manche Bundesstaaten sehen vor, dass die richterlichen Anordnungen zur Änderung oder Aufhebung von Schutzdienstbarkeiten bestimmte Bedingungen enthalten wie z.B. die Zahlung von Ersatzgeld. In anderen Bundesstaaten reicht es, wenn die begünstigte Partei den Änderungen zustimmt. Eine Schutzdienstbarkeit kann auch aufgehoben werden, wenn das betroffene Grundstück enteignet wird oder wenn der Begünstigte Eigentümer des Grundstücks wird. Außerdem können Schutzdienstbarkeiten aufgehoben werden, wenn ihre Einhaltung de facto nicht mehr überwacht wird, weil die begünstigte Partei (z.B. ein Land Trust) aufgehört hat zu existieren und die Dienstbarkeit an keinen Rechtsnachfolger übergegangen ist. Allerdings erlischt in diesen Fällen rückwirkend die steuerliche Anrechenbarkeit der Spende der Dienstbarkeit.

10.7.2 Flächensicherungsziele von Schutzdienstbarkeiten

Land Trusts und Behörden setzen Schutzdienstbarkeiten für vielfältige Flächensicherungsziele ein. Der *UCEA* nennt als Anwendungsgebiete: *to include retaining or protecting natural, scenic, or open-space values of real property, assuring its availability for agricultural, forest, recreational, or open-space use, protecting natural resources, maintaining or enhancing air or water quality, or preserving the historical, architectural, archaeological, or cultural aspects of real property*.[537] Prinzipiell unterscheiden sich damit die Flächensicherungsziele für Schutzdienstbarkeiten nicht von denen anderer nicht-hoheitlicher Flächensicherungsinstrumente von Land Trusts.[538] Schutzdienstbarkeiten dienen schwerpunktmäßig der

[535] BYERS und PONTE 2005, 18.
[536] SMALLS 2000, 57.
[537] http://www.cals.ncsu.edu/wq/lpn/PDFDocuments/uniform.pdf (22.04.2013).
[538] MAYO 2000, 27.

Sicherung von naturschutzfachlich relevanten Flächen, von Freiraumflächen und Landwirtschaftsflächen. In einigen Bundesstaaten ist das Anwendungsspektrum von Schutzdienstbarkeiten eingeschränkt. Z.B. können in Hawaii, Illinois, Mississippi, Missouri, New Jersey, New York und Washington mit Schutzdienstbarkeiten keine Landwirtschaftsflächen in ihrer Nutzung gesichert werden.[539]

10.7.3 Typische Bestandteile einer Schutzdienstbarkeit

Schutzdienstbarkeiten können je nach Umstand, Zweck und Bundesstaat sehr unterschiedlich ausfallen. Manche beschränken sich auf wenige Sätze, andere umfassen mehrere Hundert Seiten und gleichen extrem detaillierten Planungsdokumenten. Allgemein muss für jede Schutzdienstbarkeit ein Kompromiss gefunden werden zwischen den widerstreitenden Anforderungen von Genauigkeit und Flexibilität. Je klarer und detaillierter die Auflagen und Nutzungseinschränkungen beschrieben werden, desto leichter ist ihre Einhaltung nachzuvollziehen. Bemüht um klare Regelungen haben viele Land Trusts daher in der Tendenz immer umfangreichere Schutzdienstbarkeiten angestrebt. Dies birgt andererseits die Gefahr, Mittel und Zweck miteinander zu verwechseln. So geraten möglicherweise die vorrangigen Schutzziele aus den Augen, je stärker der Blick auf die Spezifika von erlaubten oder untersagten Landnutzungsformen gelenkt wird. Außerdem mögen unter veränderten Umständen oder nach nicht vorhersehbaren Ereignissen andersartige Nutzungsformen erforderlich werden, um das Schutzziel zu erreichen oder ehemals verbotene Nutzungen können tolerierbar werden. Da Schutzdienstbarkeiten unbefristet gelten und daher „für die Ewigkeit“ gemacht sind, sollten ihre Bestimmungen ausreichend Flexibilität erlauben, um auch im Wandel der Zeit nicht an Sinnhaftigkeit einzubüßen. Viele Land Trusts sind deshalb mittlerweile wieder dazu übergegangen, die Schutzdienstbarkeit auf wesentliche Kernaussagen zu beschränken und detaillierte Regelungen der erforderlichen Mittel zu Erreichung des Schutzzwecks in einem separaten Planungsdokument, das in regelmäßigen Zeitintervallen aktualisiert wird, zu bestimmen. Die folgenden Elemente sind dennoch in einer typischen Schutzdienstbarkeit enthalten.[540]

10.7.3.1 Vertragsparteien, Grundstück, Einrichtung der Dienstbarkeit

Die Vertragsparteien werden eindeutig benannt. Soll Dritten das Recht eingeräumt werden, den Vollzug der Schutzdienstbarkeit stellvertretend zu kontrollieren, müssen auch diese hier genannt werden. Außerdem

[539] MAYO 2000, 30.
[540] BYERS und PONTE 2005, 127.

wird das Grundstück eindeutig grundbuchamtlich identifiziert. Auf Karten oder Vermessungsberichte im Anhang kann verwiesen werden.

10.7.3.2 Zweck der Schutzdienstbarkeit, Schutzziele

Der Sinn der Schutzdienstbarkeit wird bezeichnet. Dazu werden die Schutzziele aufgelistet und ggf. kurz beschrieben (z.B. Schutz der auf dem Grundstück vorkommenden Lebensräume, Sicherung der Population einer Tier- oder Pflanzenart, Erhalt ästhetischer Merkmale oder historischer Elemente, Fortführung bestimmter Bewirtschaftungsformen etc.).

10.7.3.3 Beschreibung der Schutzgüter und ihres Wertes

Die einzelnen Schutzgüter werden aufgelistet und möglichst detailliert beschrieben. Aus der Beschreibung muss deutlich werden, was an den Schutzgütern schützenswert ist, so dass es den Vertragsparteien oder ihren Nachfolgern auch bei geänderten Rahmenbedingungen später noch möglich ist, im Sinne der Schutzdienstbarkeit zu handeln.

10.7.3.4 Nutzungseinschränkungen und Nutzungsrechte

Der Abschnitt zu Nutzungseinschränkungen und Nutzungsrechten des Grundeigentümers unterteilt sich zumeist in sieben Bereiche, von denen nicht alle aufgeführt sein müssen: 1. Landnutzung, 2. Parzellierung (*subdivision*), 3. Strukturen, 4. Änderungen der Bodenoberfläche, 5. Vegetationsmanagement, 6. Abfallentsorgung und Gewässerschutz und 7. öffentliche Erholung und Zugang zum Grundstück.

In der Rubrik „Landnutzung“ werden in der Regel industrielle oder kommerzielle Nutzungen, Bergbau und die Bebauung des Grundstücks beschränkt oder verboten. Seltener werden in dieser Rubrik auch die Jagd oder Fischerei als Nutzungen eingeschränkt oder komplett verboten. Häufig dagegen werden die spezifischen Infrastrukturelemente genannt, deren Anlage durch die Schutzdienstbarkeit untersagt wird, wie z.B. Stege, Dämme, Leitungskorridore, Straßen und Wege, Zeltplätze, Rennstrecken, Golfplätze, Skilifte, Flutlichter, Werbetafeln, Masten, Antennen usw. Um zu verhindern, dass nicht aufgelistete Elemente die Schutzgüter später beeinträchtigen, wird ein Bezug hergestellt zwischen den verbotenen/eingeschränkten Elementen und den Schutzgütern, damit die Motivation der Einschränkung deutlich wird und ggf. auf andere, nicht genannte Elemente erweitert werden kann. Außerdem wird auf die Unvollständigkeit der

Auflistung hingewiesen. Soll nur ein Teil des Grundstücks geschützt, ein anderer dagegen in herkömmlicher Weise genutzt werden, würde dies hier festgelegt und auf eine Karte im Anhang, die die Grenze zwischen den beiden Bereichen zeigt, hingewiesen.

Unter „Parzellierung" werden spätere Aufteilungen des Grundstücks in Baulandparzellen untersagt oder beschränkt. Häufig wird dabei eine Mindestgröße der einzelnen Parzellen, bzw. eine Höchstzahl an Baulandeinheiten angegeben. Auch kann der Zuschnitt der Parzellen bereits in einer Karte im Anhang bestimmt werden. Dieser Abschnitt zeigt große Parallelen zum *zoning*, der kommunalen Bebauungsplanung, auf (siehe Kapitel 8.2.2.1).

In der Rubrik „Strukturen" werden bestehende Strukturen, wie zum Beispiel Wohn- und Wirtschaftsgebäude auf dem Grundstück eines landwirtschaftlichen Betriebs, Brunnen, Zäune, Schuppen, Brücken, Wehre usw., aufgelistet und in einer Karte im Anhang verortet. Vorbehaltene Rechte des Grundeigentümers, diese Strukturen zu pflegen oder auszubauen, werden hier erwähnt und ggf. die Bedingungen genannt, die dabei zu beachten sind.

Die Rubrik „Änderungen der Landoberfläche" wird zumeist generell jegliches Verfüllen, Abladen und Ausgraben von Erdreich oder andersartige Eingriffe in die natürliche Beschaffenheit der Bodenoberfläche untersagt und dann mit einer Positivliste von Ausnahmen gearbeitet, die von dem generellen Verbot abweichend erlaubt sind. Zum Beispiel kann die Anlage von Fußwegen, Parkplätzen, Straßen, Wirtschaftswegen, die Verwendung von auf dem Grundstück befindlichem Kies oder Sand für den Wegebau, das Pflügen oder andersartige landwirtschaftliche Bodenbearbeitung, das Bohren von Brunnen, die Anlage von Bewässerungskanälen oder archäologische Grabungen erlaubt und ggf. die von der Ausnahme betroffenen Flächen lokalisiert werden.

In der Rubrik „Vegetationsmanagement" wird zunächst kurz der Ausgangszustand der Vegetation auf dem Grundstück beschrieben. Hier kann auf eine Vegetationsaufnahme als Teil der *baseline documentation* im Anhang verwiesen werden. Auch hier werden Eingriffe in die Vegetation generell untersagt und dann Ausnahmen definiert (Land- und Forstwirtschaft, Bekämpfung invasiver Arten, Waldbrandverhütung, Pflege von Infrastruktur etc.).[541] Häufig wird festgelegt, dass aktives Vegetationsmanagement nur mit Einverständnis des Begünstigten der Schutzdienstbarkeit erfolgen darf. Bedürfen bestimmte Vegetationsformen oder Landschaftselemente einer aktiven Pflege, kann hier auch der Grundeigentümer

[541] Derzeit wird diskutiert, inwiefern der in einigen Bundesstaaten legale Anbau von Marihuana in Schutzdienstbarkeiten geregelt werden sollte.

dazu verpflichtet werden, diese durchzuführen. Auflagen für kommerzielle Formen der Forstwirtschaft werden ebenfalls unter dieser Rubrik benannt. Häufig werden dabei die Einzelheiten nicht im Text der Schutzdienstbarkeit geregelt. Vielmehr wird auf ein separates Planungsdokument verwiesen, dass einfacher als die Schutzdienstbarkeit aktualisiert und angepasst werden kann. Allerdings werden der Inhalt der Planung und die Rollen von Belastetem und Begünstigtem und ggf. Dritten (Planungsbehörde, Experten etc.) bei der Planerstellung klar definiert.

Die Rubrik „Abfallentsorgung und Gewässerschutz“ regelt den Umgang mit festen und flüssigen Abfällen und Abwasser sowie den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. Obwohl dies auch in den anderen Rubriken erfolgen kann, wird dafür häufig eine eigene Kategorie gewählt, da entsprechende Beschränkungen Auswirkungen in mehrerlei Hinsicht haben können, z.B. für die Landnutzung, für eventuelle Bebauung, für Veränderungen der Landoberfläche (bei Feuchtgebieten) oder für das Vegetationsmanagement.

Der Zugang zum Grundstück für die Öffentlichkeit und seine Nutzung durch Erholungssuchende sind zumeist in einer separaten Rubrik geregelt. Die meisten privaten Grundeigentümer möchten ihr Grundstück nicht für die Öffentlichkeit zugänglich machen. Je nach Schutzziel mag dies aber eine Vorbedingung sein für die Geltendmachung von Steuererleichterungen. Falls öffentlicher Zugang zu einem Grundstück unterlassen oder geregelt werden soll (Leinenzwang für Hunde, Verbot für motorisierte Fahrzeuge etc.), kann auch dieses in der Schutzdienstbarkeit so festgeschrieben werden. Als Sonderformen können geführte Besuche des Grundstücks oder der Zutritt für wissenschaftliche Zwecke erlaubt werden. Aus haftungsrechtlicher Sicht ist der öffentliche Zugang zu Privatgrundstücken oder Grundstücken im Eigentum von Land Trusts kein Problem. Das Haftungsrecht in allen Bundesstaaten der USA besagt, dass Grundeigentümer, die Besucher auf ihr Land lassen ohne dafür Geld zu nehmen, nur bei grober Fahrlässigkeit oder Absichtl haftbar sind.[542]

10.7.3.5 Definitionen

Um Auslegungsstreitigkeiten zu vermeiden sind viele Land Trusts dazu übergegangen, grundlegende Begriffsdefinitionen in die Schutzdienstbarkeit selbst aufzunehmen. So kann je nach Schutzziel z.B. geklärt werden, was die Vertragsparteien unter „Feuchtgebiet“, „extensive Wiesenpflege“, „geringfügige Naherholung“ oder „selektive Holzernte“ verstehen.

[542] CONSTABLE 2012 mdl. Mitt.

10.7.3.6 Rechte des Begünstigten

Hier können die Rechte des Begünstigten genannt werden, das Grundstück zur Erfüllung des Schutzziels in bestimmter Weise zu bewirtschaften, z.B. durch den Unterhalt von Wanderwegen oder Vegetationspflege. Falls der Begünstigte das Grundstück betreten muss, um die Einhaltung der in der Schutzdienstbarkeit getroffenen Bestimmungen zu überwachen, sollte ihm das Recht dazu ebenfalls gewährt werden, um eventuell später aufkommende Diskussionen zu vermeiden. Viele Schutzdienstbarkeiten nennen hier auch noch einmal explizit das Recht des Begünstigten, für die Einhaltung der getroffenen Bestimmungen und ggf. die Wiedergutmachung von Verstößen zu sorgen. Die etwaigen Verfahren bei Verstößen können ebenfalls festgelegt werden (schriftliche Mahnung an Grundeigentümer, Überwachung von Kompensationsmaßnahmen, Ersatzvornahme etc.). Auch kann vereinbart werden, wie mit Fällen höherer Gewalt bzw. mit Maßnahmen zur Schadensabwehr umgegangen werden soll. Ein Vorkaufsrecht für den Begünstigten wird ebenfalls häufig eingeräumt.

10.7.3.7 Verfahrensbestimmungen, Kosten, Steuern, Haftpflicht

Anlässe, Form, Inhalt und Fristen von Benachrichtigungen oder ähnlichem Schriftverkehr zwischen den Vertragsparteien werden häufig in einem separaten Absatz festgelegt. Auch wird in der Regel festgelegt, dass der Begünstigte mit der Schutzdienstbarkeit keinerlei Eigentumsrechte am Grundstück außer den explizit genannten Rechten übernimmt und daher nicht die Grundsteuer für das Grundstück tragen muss oder haftpflichtig für eventuelle von dem Grundstück ausgehende Schäden gegenüber Dritten ist.

10.7.3.8 Allgemeine Bestimmungen

Für steuerliche Zwecke ist es entscheidend, dass der Begünstigte bestimmte Anforderungen erfüllt. Um hier für den Grundeigentümer Klarheit zu schaffen, wird im Text der Schutzdienstbarkeit die Eignung des Begünstigten deshalb unter Verweis auf die relevanten Steuervorschriften erwähnt. Auf die umfassende Bestandsaufnahme (*baseline documentation*) des Grundstücks vor der Erstellung der Schutzdienstbarkeit, die die Basis für die Überwachung der Schutzziele und zukünftiger Nutzungen bildet, wird als Grundlagendokument im Anhang verwiesen. Falls Dritten Rechte zur Überwachung und zum Vollzug der Schutzdienstbarkeit eingeräumt werden, sind diese hier genannt. Außerdem wird bestimmt, an wen die Schutzdienstbarkeit übertragen werden kann, falls der Begünstigte aufhört zu existieren oder aus anderen Gründen nicht mehr in der Lage ist, sie zu überwachen. Schließlich wird in diesem Abschnitt festgelegt, unter welchen Bedingungen eine Schutzdienstbarkeit geändert oder aufgehoben werden kann und wie ggf.

(z.B. bei Enteignungen, die zu einer Aufhebung der Schutzdienstbarkeit führen) der Erlös aus der Veräußerung des Grundstücks zwischen den Vertragsparteien aufgeteilt wird.

10.7.4 Verwaltung und Monitoring von Schutzdienstbarkeiten

Die Erstellung einer Schutzdienstbarkeit kann aufwändig sein. Die Verwaltung und Überwachung von Schutzdienstbarkeiten jedoch ist eine Daueraufgabe, deren Kosten die der Erstellung der Schutzdienstbarkeit bei Weitem übertreffen können. In der Vergangenheit haben Land Trusts und Naturschutzbehörden ihren Fouks darauf gelegt, mit möglichst geringem Aufwand möglichst viel Fläche zu sichern, also viele Schutzdienstbarkeiten abzuschließen. Die angemessene Verwaltung und Überwachung der übernommenen Schutzdienstbarkeiten hingegen wurde oft hintangestellt. Dies hat sich in den letzten Jahren geändert – auch dank der Qualitätsstandards der *LTA*. Es hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine Schutzdienstbarkeit nicht das Ergebnis einer erfolgreichen Flächensicherung ist, sondern an deren Anfang steht. Sie gibt den Land Trusts ein geeignetes Mittel in die Hand, dauerhaft für den Erhalt der relevanten Schutzgüter auf privatem Grundeigentum zu sorgen. Land Trusts müssen auf diese Aufgabe ausreichend vorbereitet sein, andernfalls ist die Schutzdienstbarkeit weitgehend wertlos.

Um die Kosten für die dauerhafte Überwachung der Schutzdienstbarkeit zu decken, sind viele Land Trusts dazu übergegangen, Spenden von Schutzdienstbarkeiten nur zu akzeptieren, wenn der Grundeigentümer gleichzeitig eine zweckgebundene Geldspende für die Überwachung und den Vollzug der Schutzdienstbarkeit gibt (*stewardship endowment*). Weitere Geldquellen für den *stewardship fund* können Mitgliedsbeiträge oder sogenannte *transfer fees*, also Bearbeitungsgebühren für die Einrichtung einer Schutzdienstbarkeit sein.[543] Einige Land Trusts vereinbaren mit den Grundeigentümern, dass ein Teil der Erlöse aus zukünftigen Verkäufen des Grundstücks zugunsten der Schutzdienstbarkeit in den *stewardship fund* einfließt. Diese Vereinbarung kann Teil der Schutzdienstbarkeit sein und somit auch für zukünftige Eigentümer bindend werden.

Land Trusts wenden verschiedene Methoden zur Kostenkalkulation für die Überwachung und den Vollzug von Schutzdienstbarkeiten an. Als Bemessungsgrundlage dient entweder die Größe des Grundstücks, die Komplexität der Nutzungseinschränkungen oder die projizierten Kosten (Personal- und Reisekosten, Arbeitsmittel) oder es wird ein Pauschalbetrag pro Schutzdienstbarkeit angesetzt (in der Regel zwischen 5.000 und 10.000 $).

[543] BYERS und PONTE 2005, 126.

Die Überwachung einer Schutzdienstbarkeit beschränkt sich in der Regel auf eine jährliche Begehung des Grundstücks, bei der die Unversehrtheit der Schutzgüter und die Einhaltung der Nutzungsbeschränkungen kontrolliert werden. Viele Land Trusts verpflichten ehrenamtliche Mitarbeiter für diese Aufgabe. Für manche Schutzdienstbarkeiten sind jedoch intensivere Kontrollen oder Bewertungen durch Experten notwendig. Einige mit Schutzdienstbarkeiten belastete Grundstücke sind so groß, dass sie nur durch Befliegung oder andere Formen der Fernerkundung überwacht werden können.[544]

10.7.5 Vollzug von Schutzdienstbarkeiten

Der wichtigste Aspekt bei der Überwachung und dem Vollzug von Schutzdienstbarkeiten ist, mit den Grundeigentümern in gutem, direktem Kontakt zu bleiben. Die meisten Verstöße gegen Schutzdienstbarkeiten sind von kleinerem Ausmaß. Sie geschehen häufig nicht aus bösem Willen, sondern aus Unwissen. In diesen Fällen sind informelle und unbürokratische Lösungen der beste Weg, um den entstandenen Schaden zu heilen.

Studien der *LTA* haben gezeigt, dass die meisten Schutzdienstbarkeiten nicht von den Eigentümern der ersten Generation verletzt werden, sondern deren Nachfolgern. Eine bundesweite Untersuchung zu Schutzdienstbarkeiten aus dem Jahr 2000 ergab, dass bei 498 von 7.400 Schutzdienstbarkeiten (6,7%) Verstöße aufgetreten waren.[545] Davon wurden 383 Fälle (5,1%) als geringfügig eingestuft und 115 (1,6%) als bedeutend. 94 der bedeutenden Verstöße konnten ohne Gerichtsverfahren gelöst werden, in lediglich 21 Fällen kam es zur Klage. 15 der Rechtsstreite wurde schließlich außerhalb des Gerichts geklärt. Fünf der sechs Verfahren, für die es zu einem Richterspruch kam, wurden zugunsten der Begünstigten der Schutzdienstbarkeit, also der Land Trusts entschieden, d.h. die Auflagen der Schutzdienstbarkeit wurden aufrechterhalten. Lediglich ein Fall wurde zugunsten des Grundeigentümers entschieden, da die Bestimmungen in der Grunddienstbarkeit nicht ausreichend präzise formuliert waren. Dieser Mangel konnte durch eine Änderung der Schutzdienstbarkeit behoben werden. In allen Gerichtsfällen waren die Verstöße gegen die Schutzdienstbarkeit nicht von den ursprünglichen, sondern von neuen Grundeigentümern begangen worden. Auch hier waren zumeist Unwissenheit oder Missverständnisse der Grund für Verstöße. Für Land Trusts bedeutet dieser Befund, dass es Teil ihrer Aufgaben als Begünstigte von Schutzdienstbarkeiten ist, sich fortlaufend über mögliche Eigentümerwechsel zu informieren und neue

[544] CONSTABLE 2012 mdl. Mitt., OWEN 2012 mdl. Mitt., PIKE 2012 mdl. Mitt.
[545] DANSKIN 2000 *Conservation Easement Violations: Results from a Study of Land Trusts.*

Eigentümer von Grundstücken, die mit Schutzdienstbarkeiten belastetet sind, von den existierenden Auflagen zu unterrichten.[546]

Zur Konfliktlösung bei Verstößen gegen Schutzdienstbarkeiten, die nicht auf direktem Wege zwischen Begünstigtem und Grundstückseigentümer geheilt werden können, sind in vielen Bundesstaaten Schlichtungsverfahren vorgesehen. Sie haben gegenüber dem Klageverfahren den Vorteil, dass sie schneller und mit weniger Aufwand durchgeführt werden können. Die meisten Schutzdienstbarkeiten der letzten Generation enthalten Klauseln, die Schlichtungsverfahren explizit vorsehen. Bei älteren Schutzdienstbarkeiten wurde davon mangels Erfahrung noch selten Gebrauch gemacht, so dass hier gegen hartnäckige Verstöße nur mit einer Klage vorgegangen werden kann.

In zahlreichen Bundesstaaten kann die Einhaltung von Schutzdienstbarkeiten auch durch Dritte überwacht und vollzogen werden. Das *third-party enforcement right* ist ein wichtiger Zusatz, um den Vollzug der Schutzdienstbarkeit auch in Fällen zu gewährleisten, in denen der Begünstigte nicht willens oder in der Lage ist, die Einhaltung zu überwachen. Unabhängig von den in der Schutzdienstbarkeit getroffenen Absprachen hat der Staatsanwalt die Befugnis, die Erfüllung von Schutzdienstbarkeiten durchzusetzen.

Da mit zunehmendem Alter der Schutzdienstbarkeit Verstöße gegen sie wahrscheinlicher werden (die Bereitschaft zur Erfüllung der Auflagen nimmt beim Grundeigentümer ab, neue Grundeigentümer sind nicht in gleicher Weise bereit, diese zu erfüllen oder wissen nichts von ihnen), richten sich viele Land Trusts schon heute auf eine Zunahme von Rechtsstreitigkeiten für den Vollzug von Schutzdienstbarkeiten ein, indem sie entsprechende Rechtsschutzversicherungen abschließen oder Rücklagen für die Kosten möglicher Gerichtsverfahren ansparen.

10.7.6 Terrafirma

Die Kosten für ein Gerichtsverfahren zur Durchsetzung von Schutzdienstbarkeiten können mehrere Hunderttausend Dollar betragen.[547] Zwar sind die Gerichtskosten in den USA im Vergleich zu deutschen Gerichtskosten eher gering. Dafür sind die Rechtsanwaltshonorare höher. Außerdem trägt im Regelfall jede Partei ihre Kosten selbst, unabhängig davon, wie das Verfahren ausgeht. Das heißt, auch Verfahren mit relativ hoher Aussicht auf Erfolg sind für den Kläger eine finanzielle Belastung. Gerade kleinere Land Trusts

[546] OWEN 2012, mdl. Mitt.
[547] BYERS und PONTE 2005, 159.

schrecken daher vor Rechtstreitigkeiten zurück, denn sie gehen mit der Durchsetzung ihrer Schutzdienstbarkeiten vor Gericht ein hohes finanzielles Risiko ein.

Aus übergeordneter Perspektive ist es für die Land Trust-Bewegung von großer strategischer Bedeutung, Schutzdienstbarkeiten auch vor Gericht verteidigen zu können. Aufgrund des US-amerikanischen Fallrechts würden verlorene Präzedenzfälle sich bei nachfolgenden Entscheidungen zu Ungunsten der Verfechter von Schutzdienstbarkeiten auswirken. Außerdem möchte die Land Trust-Bewegung ihre Entschlossenheit zur Durchsetzung von Schutzdienstbarkeiten zeigen. Daher hat die *LTA* 2011 eine eigene Rechtschutzversicherung mit dem Namen *Terrafirma* gegründet. Ihr selbsterklärtes Ziel ist es, *to help land trusts defend their conserved lands from legal challenge [and] to insure the costs of upholding conservation easements and fee lands held for conservation purposes when they have been violated or are under legal attack*.[548] Das besondere an der Versicherung ist, dass das Unternehmen selbst den Land Trusts gehört, die sich daran finanziell beteiligen. Im Unterschied zu einem Versicherungsvertrag bei einem unabhängigen Anbieter kann die *LTA* die Ausrichtung der Versicherung kontrollieren. Der ehemalige Präsident der *LTA*, RAND WENTWORTH (2012), verweist auf die unterschiedlichen Ziele von herkömmlichen Versicherungsgesellschaften und *Terrafirma*: Normale Versicherungsgesellschaften geht es darum, Streitigkeiten möglichst schnell und kostensparend zu schlichten. Dazu werden häufig außergerichtliche Kompromisse gesucht. *Terrafirma* geht es darum, jeden Rechtsstreit zu gewinnen und dadurch entsprechende Präzedenzfälle zu schaffen. Die Wehrhaftigkeit des kollektiven Rechtsschutzes soll außerdem Grundeigentümer von vornherein von Verstößen gegen Schutzdienstbarkeiten abschrecken.[549]

Terrafirma wird von den teilnehmenden Land Trusts selbst verwaltet. Ein Klageausschuss, in dem Rechtsexperten und Vertreter von Land Trusts sitzen, entscheidet darüber, wie Rechtsfälle gehandhabt werden. Seit ihrem Start sind rund 500 Land Trusts Mitglieder in der Versicherung geworden. *Terrafirma* leistet Rechtsschutz für rund 18.500 Grundstücke. Da alle Mitglieder von Terrafirma als gemeinnützig anerkannt sind, ist auch die Versicherungsgesellschaft als „gemeinnütziger Risikopool" (*charitable risk pool*) nach dem US-Steuerrecht anerkannt und steuerbefreit. Für einen Jahresbeitrag von 60 $ pro Grundstück erhalten die Mitglieder bei einem Selbstbehalt von $5.000 Versicherungsschutz bis zu einer Summe von $500.000 im Jahr. Sie können nur ihr gesamtes Flächenportfolio versichern, nicht jedoch eine Auswahl ihrer Grundstücke. Für Land Trusts mit vielen Schutzdienstbarkeiten oder Grundstücken gibt es Mengenrabatt und in der Summe einen höheren Versicherungsschutz.

[548] https://terrafirma.org/ (01.06.2017)
[549] WENTWORTH 2012 mdl. Mitt.

10.7.7 Kosten und Nutzen von Schutzdienstbarkeiten, ökonomische Anreize

Eine Schutzdienstbarkeit ist in erster Linie ein Instrument, das dem Grundeigentümer hilft, seine Vorstellungen zum Umgang mit seinem Grundstück zu regeln und dauerhaft für die nachfolgenden Eigentümer rechtlich verbindlich festzuschreiben. Der Nutzen für die Allgemeinheit ergibt sich daraus, dass diese individuellen Vorstellungen sich mit öffentlichen Interessen hinsichtlich des schonenden Umgangs mit der Natur, des Erhalts bestimmter Schutzgüter oder des Zutritts zum Grundstück decken. Der Land Trust als Begünstigter der Schutzdienstbarkeit hilft sowohl dem Grundeigentümer als auch der Allgemeinheit dabei, diese Interessen dauerhaft zu wahren, indem er die Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen überwacht.

Schutzdienstbarkeiten verursachen Kosten für den Grundeigentümer. Er verzichtet durch die Aufgabe von Nutzungsrechten auf einen Teil des Grundstückswerts. Außerdem verpflichtet er sich eventuell zu teuren Unterhaltsmaßnahmen oder verzichtet durch die Duldung einer kostenlosen Nutzung seines Grundstücks durch die Öffentlichkeit auf mögliche Einnahmen aus diesen Aktivitäten. Die Kosten der Überwachung der Schutzdienstbarkeit und des Vollzugs der Auflagen liegen dagegen beim Land Trust. Der Grundeigentümer kann seine Kosten für die Einrichtung der Schutzdienstbarkeit auf zwei Arten ausgleichen, entweder indem er die Schutzdienstbarkeit dem Begünstigten „verkauft“, von diesem also für die Einrichtung derselben entlohnt wird, oder indem er die Spende der Schutzdienstbarkeit an einen gemeinnützigen oder öffentlichen Träger steuermindern geltend macht. In letzterem Fall trägt die Gesellschaft bzw. der Staat durch die entgangenen Steuereinnahmen die Kosten der Schutzdienstbarkeit.

Die Wertentwicklung eines mit einer Schutzdienstbarkeit belegten Grundstücks hängt stark davon ab, welche Nutzungen durch die Dienstbarkeit untersagt oder geregelt werden. So wiesen ANDERSON und WEINHOLD (2008) nach, dass unbebaute Grundstücke, denen das Baurecht durch eine Schutzdienstbarkeit vollständig entzogen wird, mehr als 50% an Wert verlieren. Dies betraf insbesondere Landwirtschaftsflächen.[550] Gleichzeitig können aber benachbarte Grundstücke von der dauerhaften Sicherung der Umweltgüter auf einem mit einer Schutzdienstbarkeit belasteten Grundstück profitieren. Dies kann den Zugang zum Grundstück für die Öffentlichkeit, den Schutz vor zukünftiger Nachbarbebauung, die Nutzung als Grünfläche oder den dauerhaften Erhalt von Sichtachsen betreffen. Die allgemeine Preissteigerung in einer Gegend, deren Umweltqualitäten durch Schutzdienstbarkeiten gesichert sind, kann auch auf die belasteten Grundstücke rückwirken und so den Wertverlust kompensieren.[551] Eine Schutzdienstbarkeit muss sich demnach nicht immer negativ auswirken. Es gibt empirische Hinweise

[550] ANDERSON und WEINHOLD 2008 Valuing future development rights: The costs of conservation easements.
[551] Gustanski und Wright 2011.

darauf, dass die Minderung des Grundstückswerts von der Steigerung der regionalen Grundstückspreise in Gegenden, deren Eigenschaften großräumig durch Schutzdienstbarkeiten gesichert sind, kompensiert wird.[552]

10.7.8 Monetäre Bewertung der Schutzdienstbarkeit

Um den Wert einer Schutzdienstbarkeit zu ermitteln, wird der Wert des Grundstücks ohne und mit Belastung durch die Schutzdienstbarkeit verglichen (Vorher-Nachher-Vergleich).[553] Die Differenz ergibt den Wert der durch die Schutzdienstbarkeit eingeschränkten oder untersagten Nutzungen. Beide Bewertungen orientieren sich am Marktpreis, also dem durchschnittlichen Preis, den das Grundstück im gewöhnlichen Geschäftsverkehr erzielen würde. Demnach ist der Betrag der Zuwendung einer Schutzdienstbarkeit der Marktpreis des übertragenen Rechtsanspruchs. Außerdem wird der Wert einer Schutzdienstbarkeit ermitteln, in dem die Nutzungseinschränkung mit ähnlich gelagerten Fällen verglichen wird. Auch wenn es keinen „Markt" für Schutzdienstbarkeiten gibt, da diese nach ihrer Einrichtung nicht weiter gehandelt werden, sind Schutzdienstbarkeiten mittlerweile als Flächensicherungsinstrument so weit etabliert, dass häufig ausreichend Vergleichsmöglichkeiten für ihre Bewertung vorliegen. In diesem Fall ist es möglich, den Wert der Schutzdienstbarkeit direkt anhand des Werts anderer Schutzdienstbarkeiten zu bestimmen. Gibt es nicht ausreichend Vergleichsfälle, muss der Wert allein durch den o.g. „Vorher-Nachher"-Vergleich für das betroffene Grundstück ermittelt werden. Dazu werden folgende Faktoren bewertet:

- die derzeitige Nutzung des Grundstücks,
- eventuelle Nutzungseinschränkungen durch Landnutzungsplanung, Umweltschutz- und Denkmalschutzgesetze oder ähnliches,
- der finanziell höchstmögliche Nutzen, der aus dem Grundstück bei einer Nutzung im rechtlich zulässigen Rahmen zu ziehen wäre (*highest and best use*),
- eine Einschätzung der Wahrscheinlichkeit, dass das Grundstück ohne Belastungen dementsprechend genutzt würde.

In der Regel basiert die Wertermittlung „ex-ante" auf den Werten vergleichbarer Grundstücke in der Nachbarschaft. Das größere Problem ist die Wertermittlung „ex-post". Der einfachste Weg ist es, vergleichbare Grundstücke mit ähnlichen bestehenden Einschränkungen zu finden, um ihren Verkaufswert als Vergleichsgrundlage zu nutzen. Dies kann ähnlich schwer sein wie die Ermittlung direkter Wertvergleiche von Schutzdienstbarkeiten. Ersatzweise wird daher auf die *paired sales*-Methode gesetzt,

[552] GEOGHEGAN 2002; ANDERSON und WEINHOLD 2008 (mit weiteren Verweisen).
[553] LINDSTROM 2008, 147ff.

bei dem der Wert von zwei Grundstücken verglichen wird, die sich in allen Aspekten bis auf den gesuchten gleichen (z.B. der bebaubaren Oberfläche). So wird versucht, sich dem Wert der entgangenen Nutzungsmöglichkeiten durch die Isolierung einzelner Nutzungsaspekte zu nähern.

In seltenen Fällen erhöht die Schutzdienstbarkeit den Wert eines Grundstücks, beispielsweise wenn Grundstücke von historischer Eigenart Aufschläge auf den Marktpreis erzielen. In diesen Fällen wäre eine Steuerbegünstigung ausgeschlossen. Außerdem tragen Einschränkungen auf einem Grundstück oder einem Teil eines Grundstücks häufig dazu bei, den Wert des restlichen Grundstücks oder den benachbarter Grundstücke zu erhöhen (siehe Kapitel 10.8.2). Die Bewertung der Schutzdienstbarkeit muss daher immer die Auswirkungen auf die nächstgrößere Grundstückseinheit (*larger parcel*) in Betracht ziehen. Als *larger parcel* wird das Grundstück oder der Teil davon bezeichnet, der sich in einheitlichem Eigentum befindet und als Einheit wirtschaftlich genutzt wird, z.B. ein See mitsamt der am Ufer befindlichen Wohnhäuser. Einschränkungen der Bebauung am See würden nicht nur den Wert der noch unbebauten Uferabschnitte mindern, sondern auch den Wert der bereits bestehenden Gebäude erhöhen. In jedem Bundesstaat gibt es inzwischen anerkannte Wertgutachter, die sich auf die Bewertung von Schutzdienstbarkeiten spezialisiert haben. In vielen Fällen ist eine staatliche Zertifizierung des Wertgutachters Voraussetzung für die Anerkennung der Spende einer Schutzdienstbarkeit durch die Steuerbehörden.

10.7.9 Steuerrechtliche Vorteile von Schutzdienstbarkeiten

Obwohl der Wunsch des Grundeigentümers, die auf dem Grundstück befindlichen Schutzgüter dauerhaft zu sichern, Grundvoraussetzung für die Entscheidung ist, eine Schutzdienstbarkeit einzurichten, erhöhen monetäre Anreize meist die Motivation. Ohne die Möglichkeit, die Einrichtung einer Schutzdienstbarkeit steuermindernd geltend zu machen, hätte das Instrument nicht den Stellenwert erreicht, den es heute im US-amerikanischen Naturschutz hat. Die steuerliche Absetzbarkeit von Spenden für wohltätige Zwecke (*charitable giving)* hat in den USA eine lange Tradition. Bereits 1917 führte der *Revenue Act* die Absetzbarkeit individueller Spenden für wohltätige Zwecke ein. Die Obergrenze der steuerlichen Absetzungsmöglichkeiten lag bei 15% des Bruttoeinkommens. Sie wurde 1964 auf 30% und 1969 auf 50% des Bruttoeinkommens erhöht. Der *Revenue Act* von 1954 etablierte eine allgemeine Steuerordnung auf Bundesebene (*Federal Tax Code*), einschließlich des Abschnitts *501(c)*, der die Steuerbefreiung von gemeinnützigen Organisationen regelt.

Ende der 1960er Jahre wurden Spenden von Grundstücken und Nutzungsrechten bei der Bundeseinkommenssteuer anrechenbar. Der *Tax Reform Act* von 1969 legte fest, dass Zuwendungen an

wohltätige Organisationen nur steuerlich geltend gemacht werden konnten, wenn sie dauerhaft waren und einen "ungeteilten Anteil des vollständigen Rechtsanspruchs an einem Grundstück"[554] umfassten. Im Erläuterungsbericht des Gesetzes wurden auch Spenden von "Freiraum-Dienstbarkeiten"[555] als ein solcher ungeteilter Anteil anerkannt, falls die Dienstbarkeit unbegrenzt galt. Der *Tax Reform Act* von 1976 und der *Tax Reduction and Simplification Act* von 1977 nannten erstmals explizit die Spende von Vorkaufsrechten, Schutzdienstbarkeiten und zukünftigen Ansprüchen an ein Grundstück aus „Schutzgründen“ (*conservation purposes*) an wohltätige Organisationen als für einen Zeitraum von vier Jahren steuerlich abzugsfähig. Noch bevor diese Frist erreicht wurde, schuf der *Tax Treatment Extension Act* von 1980 dauerhaft die Möglichkeit zu Steuererleichterungen für Spenden von Schutzdienstbarkeiten. Gleichzeitig klärte der Gesetzgeber die bis dahin offene Frage, welche Form von Rechtsansprüchen an Grundstücken gespendet und steuerlich geltend gemacht werden können. Um auf die verschiedenen Begrifflichkeiten im Grundstücksrecht der Bundesstaaten Rücksicht zu nehmen, wurde nun die Spende sämtlicher "Nutzungsbeschränkungen" für Grundstücke als steuermindern anerkannt. Trotzdem wurden Schutzdienstbarkeiten besonders hervorgehoben. Als Gründe für die Ausweitung der steuerlichen Anrechenbarkeit gab der Gesetzgeber an, dass „der Erhalt der natürlichen Ressourcen und des kulturellen Erbes unseres Landes wichtig ist und (…) dass Schutzdienstbarkeiten bei den Schutzbemühungen eine wichtige Rolle spielen“.[556] Außerdem definierte das Gesetz, welche inhaltlichen Schutzziele steuerlich anrechenbar sind. Vier Bereiche werden aufgelistet. Diese schließen sich nicht gegenseitig aus, und es muss nur eines der vier Ziele erfüllt werden. Als anrechbar aufgelistet sind folgende Ziele:

1. Land zu Zwecken der Erholung oder der Bildung der Öffentlichkeit (zum Beispiel Wasserflächen zum Bootsfahren und Angeln oder öffentliche Wanderwege);
2. bedeutende Beispiele von relativ natürlichem Lebensraum für Tiere und Pflanzen oder ähnliche Ökosysteme;
3. Freiraum (*open space*) einschließlich Landwirtschafts- und Forstflächen mit signifikantem ästhetischen Wert für die Öffentlichkeit oder klar definierten Schutzzielen auf Bundes-, Staaten- oder lokaler Ebene;
4. historisch bedeutsame Flächen oder Strukturen.[557]

Beispiele des zweiten Schutzbereiches umfassen „Lebensräume von seltenen, bedrohten oder gefährdeten Tier- oder Pflanzenarten, natürliche Gebiete, die wertvolle Beispiele der einheimischen terrestrischen oder

[554] *undivided portion of the entire interest in the property*, BRENNEMAN und BATES 1984, 167.
[555] o*pen space easements*, BRENNEMAN und BATES 1984, 167.
[556] COMMITTEE ON FINANCE OF THE US SENATE 1980 *Report on the Tax Treatment Extension Act of 1980*, Übers. durch den Verf.
[557] Committee on Finance of the US Senate 1980, 10-11, Übers. durch den Verf.

aquatischen Lebensgemeinschaften repräsentieren und natürliche Gebiete, die zu einem lokalen, Staats- oder Nationalpark, Naturschutzgebiet, Tierschongebiet, Wildnisgebiet oder einem ähnlichen Schutzgebiet gehören oder zu dessen ökologischer Lebensfähigkeit beitragen“. Unter den zweiten Schutzzweck fallen auch menschengemachte Lebensräume, falls die dort lebende Tier- und Pflanzenwelt immer noch in einem relativ natürlichen Zustand existiert (z.B. im Umfeld von Stauseen oder Salinen).

Abbildung 5 Öffentlich zugängliche Weinstöcke als Erholungsraum – durch Schutzdienstbarkeiten gesicherter Freiraum in der Nähe von Grand Junction, Colorado (Quelle: T. Disselhoff)

Der dritte Schutzzweck, der Erhalt von Freiräumen (einschließlich Landwirtschafts- und Forstflächen), ist nur dann steuerlich absetzbar, wenn er dem Genuss der Landschaft durch die Öffentlichkeit dient und von erheblichem öffentlichen Interesse ist oder einem klar umschriebenen Schutzziel auf Bundes-, Staaten- oder lokaler Ebene entspricht und von erheblichem öffentlichen Interesse ist. Der Erhalt eines gewöhnlichen unbebauten Grundstücks hat für sich allein keinen erheblichen öffentlichen Nutzen. Anders ist es in Verbindung mit Faktoren oder Flächen von erheblichem öffentlichem Interesse. Beispielsweise ist der Erhalt einer unbebauten Parzelle in der Innenstadt für sich allein nicht von erheblichem öffentlichem Interesse, wohl aber der Erhalt der Parzelle als öffentlicher Garten. Weitere Beispiele für Grundstücke von öffentlichem Interesse sind:

- Flächen für öffentliche Programms zum Hochwasserschutz,
- einzigartige Landschaften für den ästhetischen Genuss durch die Öffentlichkeit,
- Waldbestände entlang von Bundesautobahnen gemäß eines Programms zum Erhalt der ländlichen Eigenart einer Gegend und
- Abschnitte von unbebautem Küstenland zwischen einer öffentliche Straße und dem Ozean, um den Blick auf den Ozean zu erhalten.[558]

Viertens kann der Schutzzweck auch den Erhalt historisch bedeutender Gebiete oder eines anerkannten Denkmals beinhalten. Der Begriff „historisch bedeutendes Gebiet" beabsichtigt, historische Stätten mitsamt ihrer Umgebung zu umfassen, die zur fortdauernden Unversehrtheit des Denkmals beitragen, z.B. *Mount Vernon* oder historische Bezirke wie *Harper's Ferry*, West Virginia. Beispielsweise kann die Unversehrtheit eines anerkannten Denkmals durch eine dauerhafte Einschränkung der Bebauung der Umgebung erreicht werden.[559]

Spenden können nur dann steuerlich geltend gemacht werden, wenn der Schutzzweck dauerhaft gesichert ist. Das bedeutet, dass Schutzdienstbarkeiten unbefristet gelten müssen. Außerdem wird diese Voraussetzung nicht erfüllt, falls die Zuwendung eine der oben aufgelisteten Schutzzwecke bedient, aber Nutzungen des Grundstücks erlaubt, die schädlich für andere bedeutende Schutzinteressen sind. Beispielsweise erfüllt der Erhalt von Landwirtschaftsflächen nicht den Schutzzweck des Freiraumschutzes, wenn ein natürliches Ökosystem unter den Bedingungen der Zuwendung durch die Nutzung von Pestiziden im Landwirtschaftsbetrieb erheblich beeinträchtigt oder zerstört wurde oder werden kann.[560]

Zusätzlich zu den Begünstigungen bei der Bundeseinkommenssteuer haben 12 Bundesstaaten die Möglichkeit geschaffen, die Spende von Schutzdienstbarkeiten auch steuerermindernd bei der bundesstaatlichen Einkommenssteuer geltend zu machen. In manchen Fällen (z.B. in Virginia und Colorado) sind die Abschreibungsmöglichkeiten auf dieser Ebene bedeutender als die des Bundessteuerrechts.[561]

Neben der Anrechenbarkeit von Spenden bei der Einkommensteuer sind vor allem Erbschaftssteuerfragen ausschlaggebend für die Erstellung von Schutzdienstbarkeiten. Der *American Farm and Ranch Protection Act* von 1997 erlaubt es, Grundeigentümern bzw. deren Erben, bei der Berechnung der Erbschaftssteuer nicht nur den Wert der Schutzdienstbarkeit vom Wert des Grundstücks abzuziehen, sondern die

[558] Committee on Finance of the US Senate 1980, 10-11, Übers. durch den Verf.
[559] Committee on Finance of the US Senate 1980, 12, Übers. durch den Verf.
[560] Committee on Finance of the US Senate 1980, 13, Übers. durch den Verf.
[561] Byers und Ponte 2005, 24. Lindstrom 2008.

Erbschaftssteuer zusätzlich bis zu 40% zu reduzieren, falls das mit einer Schutzdienstbarkeit belastete Grundstück näher als 25 Meilen an einer Metropolregion, einem Nationalpark, einem Wildnisschutzgebiet oder näher als 10 Meilen an einem Bundesforst liegt.[562]

Außerdem ist die Erstellung einer Schutzdienstbarkeit in manchen Fällen auch für die Berechnung der Grundsteuer relevant. In der Regel wird diese am potenziellen Wert des Grundstücks gemäß seiner „höchsten und besten Nutzung" (*highest and best use*) berechnet. Manche Bundesstaaten erlauben oder verlangen jedoch die Berechnung anhand der tatsächlichen Nutzung. In beiden Fällen können Schutzdienstbarkeiten zu einer Verringerung des berechneten Grundstückswerts und damit zu einer Senkung der Grundsteuer führen (siehe Kapitel 10.7.7).

10.7.10 Flächenauswahl nach Flächensicherungsprioritäten

Der *Land Trust Census* von 2010 fragte Land Trusts, ob diese bei der Flächensicherung einheitliche Auswahlkriterien anwenden und ob sie einem strategischen Flächensicherungsplan folgen. Die Methodenstandards der *LTA* sehen dazu folgendes vor:

> *The land trust has a defined process for selecting land and easement projects, including written selection criteria that are consistent with its mission. For each project, the land trust evaluates its capacity to perform any perpetual stewardship responsibilities.*[563]

Von den 829 Land Trusts, die angaben, aktiv Flächen zu sichern, gaben 83% an, dabei schriftlich fixierten Projektauswahlkriterien zu folgen. Außerdem verfügten 70% über einen strategischen Flächensicherungsplan (*strategic plan)*, in dem vorrangig zu sichernde Flächen aufgelistet oder kartiert sind. Das Vorhandensein von Projektauswahlkriterien und einem Flächensicherungsplan hat einen dynamisierenden Effekt auf die Arbeit der Land Trusts: Im Durchschnitt sichern Land Trusts, die solche Instrumente einsetzen, doppelt so viele Flächen wie solche, die bei der Flächensicherung ad hoc vorgehen. Dies gilt sowohl bundesweit als auch für die einzelnen Regionen der USA.[564] Auf der anderen Seite erhalten sich viele Land Trusts die Freiheit, spontan auf Gelegenheiten zu reagieren. BUZZ CONSTABLE (2012), Präsident des *Lincoln Land Conservation Trust*, beschreibt die Vorgehensweise seines Land Trusts:

[562] SMALLS 2000, 61
[563] Land Trust Alliance 2006b, 174ff..
[564] LTA 2011 *2010 National Land Trust Census Report*, 10.

> *I'd love to be pretentious and say: 'Well, we set up our priorities because we like this and that.' But in fact, everybody – whether it's the Nature Conservancy or the Trustees [of the Reservations of Massachusetts] or MassAudubon or the Lincoln Land Conservation Trust – we all operate off of opportunity. If something is either endangered because someone is about to develop it, or someone is ready to do an estate plan, we pay attention to it. That's really what we do. We have goals. Also our trail planning is done like that. We know where the big pieces are. We look for opportunities to connect them. Sometimes it's not a straight line, sometimes it doesn't happen all at once, but you wait for the right opportunity you get what you need. So it's really kind of fun.*[565]

10.8 Kriterien zur Beurteilung von Flächensicherungsinstrumenten

Trotz der raschen Ausbreitung von Schutzdienstbarkeiten als Flächensicherungsinstrument und dem Bedeutungszuwachs nicht-staatlicher Flächensicherung in den USA seit 1980 setzen sich weder die US-amerikanische Öffentlichkeit noch die Politik in bedeutendem Umfang mit den Vor- und Nachteilen auseinander, die die verschiedenen Flächensicherungsinstrumente mit sich bringen.[566] Die Debatten zu Fragen des Naturschutzes und der Flächensicherung finden zumeist auf einer vorgelagerten Ebene statt und konzentrieren sich auf den Eigentumsbegriff und das sich davon ableitende Verhältnis zwischen privatem Grundeigentümer und Staat (siehe Kapitel 9.2). Sie sind stark ideologisch geprägt und werden von Organisationen mit klarer politischer Agenda dominiert. In kurzer Zeit gelang es der *property rights*-Bewegung, das diffuse Unbehagen gegenüber der Umweltschutzpolitik der 1970er in einer Kampagne zugunsten persönlicher Freiheitsrechte mit Bezug zu privatem Grundeigentum zu bündeln. Diese Stimmungslage unterstützte die Entwicklung der Land Trust-Bewegung. Die durch die Reformen des Steuerrechts und des Eigentumsrechts angeschobene Ablösung hoheitlicher Flächensicherung durch die nicht-hoheitliche wird gesellschaftlich kaum hinterfragt. Nur vereinzelt wird die wachsende Anwendung nicht-hoheitlicher Flächensicherungsinstrumente kritisiert.[567]

[565] CONSTABLE 2012 mdl. Mitt.

[566] ECHEVERRIA (2005) bemängelt: Should we protect the […] public values of private lands by restricting uses of land through regulation? Or should we [pay] owners who volunteer to place restrictions on their land? Or should we use both […] approaches in tandem [...]? If the latter, how should these […] approaches be coordinated to avoid potential conflicts between them and improve the overall effectiveness of U.S. protection efforts? These rank among the most fundamental and pressing questions in U.S. land use policy. […] But policymakers and advocates have largely failed to address these questions.

[567] THOMPSON 2002, 355ff.; FAIRFAX 2002 The 'Shift to Privatization' in Land Conservation: A Cautionary Essay, 599ff.

10.8.1 Der Erklärungsansatz für Umweltprobleme in der neoklassischen Umweltökonomie und Konsequenzen für die Beurteilung von Flächensicherungsinstrumenten

Die neoklassische Umweltökonomie liefert wichtige Hinweise dazu, wie Instrumente des Umweltschutzes beurteilt werden können. Sie hat ein heute weitgehend akzeptiertes Erklärungsmuster für die Entstehung von Umweltproblemen entwickelt.[568] Demnach sind Umweltschäden v.a. zwei Ursachen zuzuschreiben:

1. der unzureichenden Ausgestaltung von Eigentumsverhältnissen, bzw. der Eigenschaft von Bestandteilen der Umwelt, ein „öffentliches Gut" zu sein und
2. der fehlenden oder mangelhaften Berücksichtigung „externer Effekte" bei menschlichen Handlungen.

Das Konzept der öffentlichen Güter fußt auf der neoklassischen Wohlfahrtsökonomie (*welfare economics*), die den Menschen als rational und autonom agierendes Wesen ansieht, das unter der Bedingung von (Ressourcen)Knappheit seinen eigenen Nutzen zu maximieren sucht und am Markt mit anderen Akteuren im Austausch steht.[569] Der individuelle Nutzen ist in diesem marktwirtschaftlichen Sinne das Verhältnis von den Kosten der eingesetzten Produktionsfaktoren (menschliche Arbeitskraft, Anlagegüter, Rohstoffe, Energie, Kapital) und dem Gewinn, der durch die Bereitstellung von auf dem Markt nachgefragten Gütern erzielt wird. Auch Umweltmedien können Produktionsfaktoren darstellen, z.B. als Ressourcenquellen oder Aufnahmemedien. Preise bilden sich sowohl für Produktions- als auch Konsumgüter über Angebot und Nachfrage am Markt. Nach diesem Modell wird jeder ökonomisch handelnde (also nutzenmaximierende) Mensch seinen Einsatz von Produktionsfaktoren solange steigern, wie die dadurch zusätzlich verursachten Kosten der gesteigerten Produktion geringer sind als der zusätzliche Gewinn, d.h. solange ein Nutzen aus der Produktionssteigerung erwächst.

Kosten und Gewinn werden in Marktpreisen miteinander verglichen und abgewogen. Das Tauschen von Gütern zum gegenseitigen Nutzen am Markt setzt voraus, dass die Güter von den Wirtschaftssubjekten jeweils exklusiv besessen werden.[570] Eine Rechtsordnung mit eindeutiger Zuteilung von Eigentum und Verfügungsrechten ist demnach eine Voraussetzung marktwirtschaftlichen Handelns. Für die Inanspruchnahme öffentlicher Güter dagegen kann es keinen Markt geben, denn diese zeichnen sich dadurch aus, dass es um sie keine Nutzungskonkurrenz gibt (*non-rivalry*) und dass bei ihrer Nutzung kein

[568] Weimann 1991; Endres 1994; Cansier 1993.
[569] „Wirtschaften wird […] als Handeln unter marktwirtschaftlichen Bedingungen verstanden, also als dezentrale Entscheidungsautonomie der Wirtschaftsakteure über Produktion und Konsum bei gleichzeitiger Verfügungsmacht über Privateigentum an Produktionsmittel." JÄNICKE et al. 2000 *Umweltpolitk*, 297.
[570] HAMPICKE 1991 *Naturschutzökonomie*, 69.

Ausschlussprinzip wirksam wird (*non–excludability*). Während private und öffentliche Güter selten in ihrer Reinform auftreten, sondern zumeist als Mischformen, haben viele Umweltmedien überwiegend Merkmale öffentlicher Güter. Für sie existieren gemäß der neoklassischen Umweltökonomie keine oder nur unzureichende Preise.[571] Die Übernutzung öffentlicher Güter wurde durch HARDIN (1968) auch als „Tragödie der Allmende" bezeichnet. Der Begriff steht heute als Sinnbild für Umweltzerstörung aufgrund fehlender Eigentumsrechte.[572] Solange ein Umweltgut aufgrund seiner öffentlichen Eigenschaften im wirtschaftlichen Nutzenkalkül keine Rolle spielt, bestehen keine Anreize, seine Inanspruchnahmen zu begrenzen. Aus spieltheorethischer Sicht wird dieser fehlende Anreiz zum effizienten Umgang mit öffentlichen Gütern als Trittbrettfahrer (*free rider*)-Symptom bezeichnet.

Die Theorie der „externen Effekte" blickt auf das Problem der fehlenden Eigentumszuordnung aus einer anderen Perspektive. Sie geht auf den englischen Nationalökonomen PIGOU zurück.[573] Externe Effekte liegen demnach dann vor, wenn eine wirtschaftliche Tätigkeit für unbeteiligte Dritte Vor- oder Nachteile mit sich bringt, diese Effekte jedoch im Kosten-Nutzen-Kalkül des wirtschaftenden Subjekts unberücksichtigt bleiben. Solange die (negativen) Effekte das Privateigentum eines Dritten berühren und dieser eine Beeinträchtigung der Verfügungsrechte über sein Eigentum geltend machen kann, ist ein Ausgleich des Schadens durch Verhandlungen zwischen den Parteien zu erreichen. Dabei spielt es aus Sicht der ökonomischen Theorie keine Rolle, auf welcher Seite der verhandelnden Parteien der „Verursacher" verortet wird. Der Ökonom COASE (1960) stellte fest, dass „jeder Nutzungskonflikt eine Symmetrie enthält; immer sind beide Seiten die ‚Verursacher' der Nutzeneinbußen des Gegenüber."[574]

Anders sieht es aus, wenn die Eigentums- und Verfügungsrechte im Falle öffentlicher (Umwelt)Güter nicht eindeutig zugeordnet sind und niemand die negativen externen Effekte auf diese Güter als Schädigung des persönlichen Eigentums geltend macht. Aus dieser Sicht entstehen Umweltschäden als Konsequenz einer fehlenden Berücksichtigung (bzw. Geltendmachung) externer Kosten in individuellen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen. Manche Autoren sehen das Auftreten externer Effekte als „notwendige und hinreichende Bedingung" für öffentliche Güter an und stellen die beiden Ansätze formal gleich.[575] Demnach entstehen Umweltprobleme ausschließlich dadurch, dass Preise für öffentliche Güter zu niedrig sind, da niemand (durch eigentumsrechtliche Zuordnungen) von ihrem Konsum ausgeschlossen ist.

[571] JÄNICKE et al. 2000, 298.
[572] OSTROM 1990 Governing the commons, 2.
[573] PIGOU 1920 The Economics of Welfare.
[574] zit. in HAMPICKE 1991, 165.
[575] Bruns 1995 Neoklassische Umweltökonomie auf Irrwegen, 53.

Bei beiden Modellen handelt es sich aus Sicht der neoklassischen Umweltökonomie bei Umweltproblemen um Fälle von Marktversagen. Die wertende Konnotation des Begriffs macht deutlich, welche normativen Implikationen die neoklassische Theorie hat. Freie, funktionierende Märkte sind anzustreben, störende oder zu einem „Versagen" führende Faktoren sind zu korrigieren („Marktlösung"). Hinter dieser Grundhaltung steckt das von Adam Smith entwickelte Weltbild der „unsichtbaren Hand", das davon ausgeht, dass die dezentralen, egoistischen Entscheidungen aller in Verbindung stehenden Wirtschaftssubjekte von alleine zu einer Optimierung des Gemeinwohls führen.[576] Als Antwort auf Umweltprobleme wird von der neoklassischen Umweltökonomie dementsprechend eine möglichst eindeutige und weitgehende eigentumsrechtliche Zuordnung aller Umweltgütern gefordert, damit über die Monetarisierung, bzw. Internalisierung der externen Kosten die „marktwirtschaftlichen Effizienzkräfte"[577] Nutzung der Umweltgüter bestmöglich austarieren.

Die neoklassische Umweltökonomie lenkt somit den Blick auf zwei wichtige Kriterien zur Beurteilung von Instrumenten des Umweltschutzes, zu denen die Flächensicherungsinstrumente zu zählen sind: ihre *Effektivität* in der Lösung des Problems und ihre *Kosten*. Gleichzeitig räumen jedoch auch Ökonomen ein, dass eine Lösung der Problematik nicht auf diese Aspekte beschränkt werden kann, sondern gleichermaßen der ‚komplexen Aufgabe verfassungsgerechter Verteilung der ökonomischen Lasten des Umweltschutzes in Gestalt der Zubilligung oder Versagung von Ausgleichsansprüchen für gesetzlich geforderten Freiheitsverzicht' bedarf."[578] Bei der Ausgestaltung von Umweltschutzinstrumenten geht es also drittens um die *Verteilungsgerechtigkeit* von Kosten, die aus der Beschneidung individueller Freiheitsrechte (bezüglich der Nutzung von Privateigentum) entstehen.

> *Die seit Jahrzehnten entwickelte ökonomische Theorie der* Property Rights *hat den Blick dafür geschärft, dass Fragen [zur Verteilung von gesellschaftlichen Kosten im Naturschutz] letztlich Fragen nach der (meist impliziten) Zuweisung von Eigentumsrechten sind. [...] Alle Eigentumsrechte sind ständiger Neudefinition unterworfen, ein großer Teil aller politischen Tätigkeit verfolgt nichts anderes als diesen Zweck. Bis zu einem gewissen Grade sind alle Definitionen willkürlich, sind eine Frage der historisch gewachsenen Situation der Gerechtigkeit, der politischen Machtverhältnisse und damit Durchsetzbarkeit und der politischen Klugheit.*[579]

[576] SMITH 1776 An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations.
[577] MENGEL 2004, 197.
[578] OSTERLOH 1991, zit. in MENGEL 2004, 198.
[579] HAMPICKE 1991, 67.

Der neo-klassische Ansatz der Umweltökonomie ist von verschiedenen Seiten kritisiert worden. Der Philosoph und Volkswirt BRUNS (1995) bemängelt, dass die dem Marktschema zugrunde liegenden Annahmen bloße Behauptungen seien, die nie empirisch verifiziert oder falsifiziert wurden. Ob der Mensch tatsächlich ausschließlich oder überwiegend auf seine Nutzenoptimierung aus ist (*homo oeconomicus*) und seine Ziele durch rationales Verhalten im Austausch mit anderen Wirtschaftssubjekten am Markt zu erreichen versucht, ist nach BRUNS (1995) eine unbewiesene Hypothese.[580] Gegen den neoklassischen Ansatz der Umweltökonomie wird weiter angeführt, dass Umweltprobleme nicht nur als Allokationsverzerrungen zwischen wirtschaftlichen Akteuren behandelt werden, sondern vielmehr Skalendimensionen beträfen, die unabhängig von individuellen, durch Zahlungsbereitschaften ausgedrückten Präferenzen zu betrachten sind.[581] Anders gesagt geht es bei Umweltproblemen nicht nur um relative, sondern auch um absolute Knappheiten von Umweltressourcen. In Bezug auf die zeitliche Dimension wenden Kritiker ein, dass man Fragen der Umweltbelastung nicht analog zu Investitionsentscheidungen behandeln dürfe, indem man Entscheidungen über den heutigen Verbrauch von Umweltressourcen ausschließlich in Hinblick auf die Opportunitätskosten fällt, die durch den Verzicht zukünftiger Nutzungen entstehen. Dieser Ansatz setzt nämlich voraus, dass der Wert zukünftiger Nutzungen nicht mit dem heutigen gleichgesetzt, sondern zeitlich diskontiert wird. Dies sei aber bei nicht erneuerbaren Ressourcen vielfach irreführend, da durch die zeitliche Diskontierung zukünftige Schäden „kleingerechnet" werden könnten.[582] Außerdem stehen der Korrektur von Marktverzerrungen häufig zahlreiche Hindernisse entgegen. Externalitäten sind häufig komplex, schwer nachzuvollziehen und manchmal unmöglich zu beseitigen.[583] Grundlegende Voraussetzungen für funktionierende Märkte – wie beispielsweise für alle Marktteilnehmer gleichermaßen zugängliche Informationen über Optionen und ihre Kosten – sind in der Regel nicht gegeben. Vor allem in Fällen, in denen mehrere Parteien involviert sind und die Interessenlage komplex ist, sind die Transaktionskosten (die Kosten für Verhandlungen und die Umsetzung des Verhandlungsergebnisses) so hoch, dass sie effiziente Lösungen unmöglich machen.[584] Bei den Schutzgütern des Naturschutzes kommt erschwerend hinzu, dass Natur immer an bestimmte Flächen gebunden ist und somit schwerer handelbar ist als bewegliche Güter. Der Handel von Emissionsrechten für Treibhausgase wird dadurch erleichtert, dass es für die Wirkung der Gase egal ist, wo sie emittiert werden. Für den Erhalt von Pflanzen- und Tierarten spielt es aber eine entscheidende Rolle, wo diese geschützt werden, da die meisten Arten (und vor allem die schutzbedürftigen) nicht überall auftreten. Grundlegend kritisiert wird die Monetarisierung von Natur von Vertretern der Position, viele Naturgüter seien nicht in

[580] BRUNS 1995.
[581] DALY 1992 Allocation, distribution and scale.
[582] BRUNS 1995, 74; HAMPICKE 1991, 75.
[583] WILLIAMS 2008 Taxation and the Environment, 28.
[584] FREYFOGLE 2003, 191.

Geldwerten wiederzugeben. So ist zwar beispielsweise in einem Wald der forstwirtschaftliche Wert der einzelnen Bäume ermittelbar, der Wert ihrer gemeinsamen Existenz an ebendiesem Ort ist jedoch zu vielschichtig, um vollständig finanziell erfasst zu werden und umfasst zudem Aspekte wie die Identität von Orten („Teil der Heimat"), die sich einer wirtschaftlichen Betrachtung entziehen.

Dennoch bieten der Erklärungsansatz der neoklassischen Umweltökonomie und die daraus ableitbaren Kriterien zur Beurteilung von Instrumenten der Flächensicherung eine methodische Orientierung, um die Vor- und Nachteile der nicht-hoheitlichen Flächensicherung einer vertiefenden Betrachtung zu unterziehen. Im Folgenden werden die hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Flächensicherungsinstrumente daher in Hinblick auf ihre Kosten, ihre Effektivität und ihre Verteilungsgerechtigkeit untersucht.

Es werden die hoheitlichen Flächensicherungsinstrumente den nicht-hoheitlichen gegenübergestellt. Aus Gründen der Handhabbarkeit wird lediglich zwischen den ordnungsrechtlichen Instrumenten Landnutzungsplanung und Schutzgebietsausweisung einerseits sowie den eigentumsrechtlichen Instrumenten Landkauf und Schutzdienstbarkeiten andererseits unterschieden. Dieser Katalog ließe sich zwar noch erheblich erweitern[585], dadurch würde von der hier beabsichtigten Gegenüberstellung von hoheitlicher und nicht-hoheitlicher Flächensicherung aber abgelenkt. Die Trennung von hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Instrumenten kann anhand von drei Fragen erfolgen (siehe Tabelle 4): Wer zahlt für die Flächensicherung (Kosten)? Wie ist das Verhältnis von Kosten und Nutzen (Effizienz)? Wer entscheidet über die Verteilung von Kosten und Nutzen der Flächensicherung (Verteilungsgerechtigkeit)?

	Öffentlichkeit zahlt	**Öffentlichkeit zahlt nicht**
Behörde entscheidet	Enteignung	Ordnungsrecht, Landnutzungsplanung, Schutzgebietsausweisung
Behörde/Private entscheiden	Flächenkauf,Schutzdienstbarkeiten durch die öffentliche Hand	partizipative Landnutzungsplanung
Private entscheiden	Flächenkauf, Schutzdienstbarkeiten durch zivilgesellschaftliche Akteure mit öffentlicher Förderung (Steuererleichterung, Förderprogramme)	Flächenkauf, Schutzdienstbarkeiten durch zivilgesellschaftliche Akteure ohne öffentliche Förderung

Tabelle 4 Kostenverteilung und Entscheidungshoheit bei Flächensicherungsinstrumenten (Quelle: T. Disselhoff)

[585] z.B. um die Instrumente verfahrensbezogener Naturschutz, Naturschutzfachplanung, Steuern, Gebühren, Kompensationszahlungen, Strafzahlungen, Vertragsnaturschutz, Pacht, Selbstverpflichtungen, informelle Vereinbarungen und Umweltbildung, JÄNICKE et al. 2000, 100.

10.8.2 Kosten

Die neoklassische Umweltökonomie versteht unter (Transaktions)Kosten die „Marktbenutzungskosten", also diejenigen Kosten, die für die beteiligten Akteure im Zusammenhang mit der Regelung/Übertragung von Verfügungsrechten – wie bei Flächensicherungen der Fall – entstehen. Für die nicht-hoheitliche Flächensicherung bedeute dies: Die Vertragspartner haben Kosten vor der Flächensicherung und während ihrer Abwicklung. Aber auch die Kosten der hoheitlichen Flächensicherung können als Transaktionskosten verstanden werden, da auch bei der Schutzgebietsausweisung oder Landnutzungsplanung Kosten für Informationsgewinnung, Verhandlungen, politische Verfahren, Verwaltungshandeln etc. entstehen. Bevor die Frage beantwortet werden kann, wer im jeweiligen Fall die Kosten einer Flächensicherung übernimmt, ist daher ein Überblick sinnvoll, welche Kosten bei den verschiedenen Instrumenten entstehen.

Bei den Kosten der Flächensicherung kann unterschieden werden zwischen einmaligen und dauerhaften Kosten. Zu beachten ist auch, dass manche Instrumente laufende oder einmalige Einnahmen generieren können. Zu den einmaligen Kosten der Flächensicherung zählen die ex-ante Transaktionskosten (Aufwand für Planung, Recherche, Kontaktaufnahme und Verhandlungen) sowie bei nicht-hoheitlichen Instrumenten der Kaufpreis inklusive Nebenkosten (Makler-Courtage, Notargebühren, Steuern). Zu den laufenden Kosten der Flächensicherung gehören die ex-post Transaktionskosten (Kosten von Pflege, Verwaltung, Kontrolle und Vollzug) sowie bei der nicht-hoheitlichen Flächensicherung Steuern, Abgaben und Versicherungen. Laufende Einnahmen können aus Verpachtung, Eintrittsgeldern oder öffentlichen Zuschüssen kommen.

	Hoheitliche Flächensicherung	**Nicht-hoheitliche Flächensicherung**
Einmalige Kosten	Planung, Recherche, Antragstellungen, Verhandlungen	Planung, Recherche, Verhandlungen, Kauf, Notargebühren, Nebenkosten, Ssteuern
Dauerhafte Kosten	Pflege, Verwaltung, Überwachung, Vollzug	Versicherung, Abgaben, Steuern, Pflege, Verwaltung, Überwachung, Vollzug

Tabelle 5 Kosten der Flächensicherung (Quelle: T. Disselhoff)

Die nicht-hoheitliche Flächensicherung hat im Vergleich zur hoheitlichen Flächensicherung höhere Kosten. Zwar zeichnet sich die hoheitliche Flächensicherung durch hohe Kosten in der Vorbereitung aus. Dafür entfallen die Kosten für die Ablösung von Nutzungsrechten in der Regel vollständig. Gerade bei größeren Landschaftsabschnitten erhöht sich der Aufwand der nicht-hoheitlichen Flächensicherung stark, da hier der grundstückbezogene Ansatz für viele Einzelparzellen koordiniert werden muss. Insbesondere bei kleinteiliger und heterogener Eigentümerstruktur kommt die nicht-hoheitliche Flächensicherung schnell an

ihre Grenzen, beim Landkauf aufgrund der hohen ex-ante Kosten für Eigentümerrecherche und Verhandlungen, bei Schutzdienstbarkeiten zusätzlich wegen des erhöhten Monitoringaufwands. Es ist in der Regel billiger, Nutzungen hoheitlich für alle Grundeigentümer einzuschränken, als jedem Einzelnen die Rechte für die unerwünschten Nutzungen an seinem Grundstück abzukaufen. Die Tatsache, dass mit jedem Grundstückseigentümer einzeln ein Vertrag abgeschlossen werden muss, erhöht die Transaktionskosten im Vergleich zu flächendeckenden Planungen oder Schutzgebietsausweisungen. Auf der anderen Seite reduziert das Freiwilligkeitsprinzip jedoch mögliche Konflikte, da die Grundeigentümer ein Eigeninteresse am Vertragsabschluss haben. Verhandlungen verlaufen daher im Vergleich zur hoheitlichen Flächensicherung konstruktiver und reibungsärmer. Der wichtigste Kostenfaktor bei der nicht-hoheitlichen Flächensicherung, der Kaufpreis inkl. Nebenkosten, entfällt bei der hoheitlichen Flächensicherung.

10.8.3 Effektivität

Die Effektivität der Flächensicherungsinstrumente lässt sich unter mehreren Gesichtspunkten diskutieren: der Zielgenauigkeit, der Wirksamkeit, der Handhabbarkeit, der Flexibilität und der Rechtssicherheit des Instruments. Zunächst lässt sich fragen, wie zielgenau das jeweilige Instrument ist. Hier haben insbesondere Schutzdienstbarkeiten den Vorzug, da sie in der Regel wesentlich kleinräumiger arbeiten als die Landnutzungsplanung oder Schutzgebietsausweisungen. Sie bestimmen auf Flurstücksebene oder sogar darunter, welche Nutzungen im Sinne des Naturschutzes erwünscht oder unerwünscht sind. Nur wenige Planwerke erreichen diesen Grad an Detailgenauigkeit. Zweitens kann die Wirksamkeit des Instruments betrachtet werden. Durch Flächenkauf oder Schutzdienstbarkeiten lassen sich weiterreichende Nutzungseinschränkungen durchsetzen als durch das Ordnungsrecht. Gerade Landkauf ist in diesem Sinne äußerst wirksam. Als Grundeigentümer hat man weitgehende Kontrolle über die Nutzung des Grundstücks und kann diese optimal auf den Schutz der relevanten Schutzgüter ausrichten. Unerwünschte Nutzungen können effektiv unterbunden werden, wenn dadurch Eigentumsrechte verletzt werden. Prinzipiell können auch Schutzdienstbarkeiten als sehr wirksames Instrument eingestuft werden, da die angestrebte Nutzungssteuerung detailliert festgeschrieben werden kann. Allerdings hängt die Wirksamkeit von Schutzdienstbarkeiten von der Bereitschaft des Grundeigentümers ab, die vereinbarten Auflagen auch einzuhalten, bzw. von der Fähigkeit des Land Trusts, bei Nichteinhaltung gegen Verstöße vorzugehen. Verletzt ein Grundeigentümer die in der Schutzdienstbarkeit getroffenen Vereinbarungen, hat der Land Trust rechtlich eine starke Position, um auf die Einhaltung der Schutzdienstbarkeit zu drängen, vorausgesetzt er hat die finanziellen und personellen Ressourcen, sich mit hartnäckigen „Verweigerern“ notfalls auch gerichtlich auseinanderzusetzen. Die hoheitliche Flächensicherung zeichnet sich im Vergleich dazu durch eine geringere Wirksamkeit aus, einerseits weil Nutzungseinschränkungen

weniger detailliert festgelegt werden, andererseits weil die Kooperationsbereitschaft der betroffenen Grundeigentümer niedriger ist und Auflagen deshalb häufiger missachtet werden. Auch können gegen den Willen der Grundeigentümer beim kooperativen Vorgehen weniger weitreichende Nutzungseinschränkungen erlassen werden, als dies bei der nicht-hoheitlichen Flächensicherung der Fall ist. Trotz ihrer hohen Wirksamkeit hat die nicht-hoheitliche Flächensicherung aufgrund des Freiwilligkeitsprinzips eine höhere Akzeptanz und ist unkomplizierter im Vollzug.

Fragen der Handhabbarkeit sind vor allem ein Skalenproblem. Bei größeren Flächen, insbesondere wenn diese aus vielen Grundstücken verschiedener Eigentümer bestehen, ergibt sich für nicht-hoheitliche Flächensicherung ein hoher Verwaltungsaufwand. Wegen des Freiwilligkeitsprinzips lassen sich gegen die Opposition einzelner Eigentümer flächendeckende Sicherungen durch nicht-hoheitliche Instrumente viel schlechter umsetzen als durch hoheitliche Instrumente. Durch Schutzdienstbarkeiten und Landkauf entsteht häufig ein Mosaik gesicherter Flächen. Anders als flächendeckende, hoheitliche Instrumente bieten sie Grundeigentümern die Möglichkeit, als „Trittbrettfahrer“ von den Vorteilen unter Schutz stehender Flächen in der Nachbarschaft zu profitieren, ohne sich mit dem eigenen Grundstück zu beteiligen.

In Bezug auf ihre Anpassungsfähigkeit, also die Möglichkeit der Reaktion auf zukünftige Entwicklungen, schneiden Schutzdienstbarkeiten gegenüber hoheitlichen Instrumenten, aber auch gegenüber Landkauf schlecht ab. Die Eintragung der Flächensicherungsziele im Grundbuch ist ein zwar sehr dauerhaftes, aber auch unflexibles Mittel, da Änderungen oder Löschungen in der Regel des Einverständnisses beider Vertragsparteien bedürfen und manchmal zusätzlich eine gerichtliche oder behördliche Zustimmung benötigen. Anders als Planwerke, die eine begrenzte Lebenszeit haben (bis zu ihrer Novellierung), sind die meisten Schutzdienstbarkeiten auf ewig angelegt und nur unter bestimmten Bedingungen anpassbar. Landkauf ist hier das wesentlich flexiblere Instrument, da sich die Nutzungsbedingungen für die gekauften Grundstücke in der Regel aus den Satzungszielen oder ähnlichen inahaltlichen Vorgaben des Eigentümers ergeben und nur in zweiter Linie aus das Grundstück betreffenden Festlegungen.

Nicht nur der Landkauf, auch Schutzdienstbarkeiten bieten ein hohes Maß an Rechtssicherheit. Aufgrund der hohen gesellschaftlichen Stellung des Eigentums ist das Eigentumsrecht eines der durchsetzungsfähigsten Rechtsbereiche überhaupt. Es bietet vielfältige Abwehr- und Gestaltungsmöglichkeiten für Grundeigentümer oder die begünstigte Partei einer Schutzdienstbarkeit, die den Vollzugsmöglichkeiten des Ordnungsrechts nur darin nachstehen, dass bei Rechtsverletzungen Behörden oder Gerichte zu Hilfe gezogen werden müssen, während zuständige Behörden bei Verstößen

gegen die Bestimmungen von Landnutzungsplanung oder Schutzgebietsverordnungen selbst tätig werden können.

Alles in allem kann den nicht-hoheitlichen Instrumenten ein hohes Maß an Effektivität attestiert werden. Allerdings stehen dem Nutzen, wie oben beschrieben, auch hohe Kosten gegenüber. Aufgrund des hohen Kaufpreises ist Landkauf von allen Instrumenten am ineffizientesten, weil der Voreigentümer für den gesamten Nutzungs- und Eigentumsverzicht an einem Grundstück entschädigt wird, obwohl eventuell nur bestimmte Nutzungen unerwünscht sind. Soll z.B. lediglich eine einzelne, für ein Schutzgut abträgliche Nutzung unterbleiben und sind alle sonstigen Nutzungen unproblematisch, wird der Grundeigentümer durch den Kauf sämtlicher Nutzungsrechte „überkompensiert". Allerdings hat der Land Trust die Möglichkeit, einen Teil seiner Kosten auszugleichen, indem er entweder das betreffende Grundstück mit einer Nutzungsauflage in Form einer Schutzdienstbarkeit weiterverkauft oder indem er es unter Auflagen verpachtet.

Schutzdienstbarkeiten sind in ihren „Anschaffungskosten" im Vergleich mit Landkauf effizienter, da sie den Grundeigentümer nur für Nutzungen kompensieren, die tatsächlich unterbleiben sollen. Dafür haben sie weitaus höhere Transaktionskosten, da sowohl die Vorbereitung der Schutzdienstbarkeit als auch ihre Überwachung und gegebenenfalls ihr Vollzug Kosten verursachen, die beim Grundstückskauf entfallen. Die Kosten für die laufende Pflege des Grundstücks können sowohl beim Grundeigentümer als auch beim Land Trust liegen, je nachdem, wen die Schutzdienstbarkeit als verantwortlich kennzeichnet.

10.8.4 Verteilungsgerechtigkeit

Zusätzlich zum Verhältnis von Kosten und Effektivität verschiedener Flächensicherungsinstrumente stellt sich die Frage, welche Personen oder gesellschaftlichen Gruppen die Kosten der Flächensicherung tragen und wer davon profitiert. Werden Grundstücke oder Schutzdienstbarkeiten aufgekauft, liegen die Kosten beim Käufer, also dem Land Trust oder der Behörde. Bei der Spende von Grundstücken oder Schutzdienstbarkeiten trägt die Gesellschaft die Kosten der Flächensicherung in Form entgangener Steuereinnahmen. Für den Grundeigentümer entstehen beim Landkauf oder beim Verkauf einer Schutzdienstbarkeit keine Kosten. Er wird für die Aufgabe von Nutzungsrechten voll entschädigt. Spendet er Land oder eine Schutzdienstbarkeit, werden seine Kosten zumindest teilweise durch Steuererleichterungen kompensiert. Bei der hoheitlichen Flächensicherung dagegen tragen die Grundeigentümer die wesentlichen Kosten. Sie müssen Einschränkungen der Verfügungshoheit über ihr Eigentum hinnehmen und auf bestimmte Landnutzungen verzichten. In manchen Fällen sind Kompensationszahlungen für solche

Einschränkungen vorgesehen, so dass ein Teil der Kosten von der öffentlichen Hand getragen wird. Dennoch übernehmen bei der hoheitlichen Flächensicherung die Flächeneigentümer den Hauptteil der Kosten.[586] Wer von der Flächensicherung profitiert, hängt im Wesentlichen von der Lage der gesicherten Grundstücke und deren Zugänglichkeit ab. Daher ist die öffentliche Förderfähigkeit nicht-hoheitlicher Flächensicherungen davon abhängig, inwiefern die Öffentlichkeit Zugang zum betreffenden Grundstück hat oder anderweitig davon profitiert (siehe Kapitel 10.7.9).

Die Frage, welcher Flächensicherungsansatz der gerechtere ist, ist Gegenstand des fortdauernden Eigentumsdiskures in den USA (siehe Kapitel 9.2). Dabei sind die Gleichbehandlung der Grundeigentümer untereinander sowie das Verhältnis von Grundeigentümern und Gesellschaft wichtige Aspekte. Verfechter privater Eigentumsrechte werfen der hoheitlichen Flächensicherung vor, durch sie würden die Lasten des Naturschutzes ungerecht verteilt, da wenige (die betroffenen Grundeigentümer) diese schultern müssten, damit viele (die Gesellschaft) davon profitierten. Gerechter sei dagegen ein System, das viele (die Öffentlichkeit) gering, aber gleichmäßig belaste (etwa durch Steuern) und diejenigen entlohne, die den größten Beitrag zum Naturschutz leisten (Grundeigentümer, die Nutzungseinschränkungen hinnehmen müssen). Dem wird entgegengehalten, dass in der Praxis fast immer Mischformen von hoheitlicher und nicht-hoheitlicher Flächensicherung zur Anwedung kommen. Bei funktionierender Staatlichkeit ist auf jedem Grundstück die Nutzungsfreiheit zu einem gewissen Maß durch hoheitliche Regeln eingeschränkt, die das friedliche Zusammenleben in der Gesellschaft und eine langfristige Daseinsvorsorge sichern sollen. Von diesen hoheitlichen Regelungssystemen profitieren Grundeigentümer in erster Linie, da es auch ihre eigenen Nutzungsrechte und –möglichkeiten am Grundeigentum sichert. Ab wann Einschränkungen in das private Grundeigentum als zu entschädigender Eingriff in die Nutzungsrechte des Grundeigentümers oder als Enteignung zu werten sind, muss gesellschaftlich immer wieder neu verhandelt werden. Die nicht-hoheitliche Flächensicherung stellt sich dieser politischen Debatte nicht. Sie arbeitet mit dem gegebenen Eigentumsrecht. Sie handelt somit unpolitisch, bzw. unterstützt implizit die Position starker Eigentümerrechte, indem sie diese durch ihr eigenes Handeln bejaht und festigt.

[586] Es gibt aber auch Fälle, in denen Grundeigentümer durch hoheitliche Flächensicherungen profitieren, etwa wenn dadurch die Bebauung oder sonstige schädliche Nutzung benachbarter Grundstücke untersagt wird oder durch Landnutzungsplanungen ein Gebiet insgesamt aufgewertet wird.

10.8.5 Kritik an Schutzdienstbarkeiten

Bei der Frage nach den Vor- und Nachteilen der verschiedenen Instrumente werden mitunter die Wechselwirkungen unterschlagen, die diese haben. Landkauf und insbesondere Schutzdienstbarkeiten wird vorgeworfen, sie unterminieren ordnungsrechtliche Ansätze, indem sie die Auffassung bedienen, private Grundeigentümer müssten für die Erbringung öffentlicher Wohlfahrtsleistungen auf ihrem Grundeigentum finanziell kompensiert werden.[587] In der Tat werden durch die Zahlung von Kompensationen für die Duldung von Nutzungseinschränkungen Präzedenzfälle geschaffen, an denen sich andere Grundeigentümer orientieren. Die dadurch entstehende Erwartungshaltung auf Seiten der Grundeigentümer erschwert die Durchsetzung hoheitlicher Flächensicherungen. Wenn der Forderung von Grundeigentümern nach Entschädigung nachgekommen wird, können unter dem Aspekt der Fairness derartige Vereinbarungen anderen Grundeigentümern schlecht verwehrt werden. In diesem Sinne hat der Siegeszug der nicht-hoheitlichen Flächensicherung in den USA die Einführung oder Durchsetzung hoheitlicher Flächensicherungen erschwert. Hier zu einer Neubewertung zu kommen, ist bei einmal verschobenen Anspruchsmaßstäben äußerst schwierig.[588]

Bisweilen wird Kritik gegenüber der nicht-hoheitlichen Flächensicherung in Hinblick auf ihre mangelnde demokratische Legitimation und Kontrollfähigkeit geäußert.[589] Es wird bemängelt, dass Schutzdienstbarkeiten intransparent sind und die Öffentlichkeit nicht in die Entscheidungsfindung über ihr Zustandekommen eingebunden wird. Obwohl Schutzdienstbarkeiten privatrechtlicher Natur sind, erhalten sie durch die Gesetzgebung und Subventionen in Form von Steuererleichterungen große öffentliche Unterstützung. Es sei daher ein „Mythos“, Schutzdienstbarkeiten als rein marktwirtschaftliches Instrument anzusehen, das sich von ordnungsrechtlichen Ansätzen der Flächensicherung unterscheidet. Schließlich sei durch die direkten und indirekten Subventionen der Staat bei den Schutzdienstbarkeiten ebenso involviert wie bei der hoheitlichen Flächensicherung. [590] Obwohl eine solche Gleichstellug von ordnungsrechtlichen und eigentumsrechtlichen Instrumenten wichtige Unterschiede außer Acht lässt, ist der Einwand berechtigt, dass durch die massenhafte Anwendung von Schutzdienstbarkeiten wichtige öffentliche Entscheidungen hinsichtlich der Landnutzung privatisiert und demokratischen Verfahren zur Entscheidungsfindung entzogen werden. Da die Klientel für Schutzdienstbarkeiten vor allem aus wohlhabenden Grundeigentümern besteht (andernfalls bestehen weder Möglichkeit und Motivation diese

[587] CHEEVER und MCLAUGHLIN 2004.
[588] FREYFOGLE 2003, 20.
[589] KING und FAIRFAX 2006 Public Accountability and Conservation Easements: Learning from the Uniform Conservation Easement Act Debates. Natural Resources Journal 46, 65-129.
[590] ECHEVERRIA 2005, 1.

abzuschließen), bringen Schutzdienstbarkeiten weniger die Interessen der Öffentlichkeit zum Ausdruck als die einer elitären Minderheit.

10.9 Zwischenfazit

Die nicht-hoheitliche Flächensicherung ist in den USA eine wichtige Ergänzung der hoheitlichen Flächensicherung. Sie ermöglicht in vielen Situationen den Schutz von Flächen, die auf ordnungsrechtlichem Wege nicht gesichert werden könnten. Land Trusts haben in den letzten Jahrzehnten ein umfangreiches Instrumentarium der nicht-hoheitlichen Flächensicherung entwickelt. Neben dem Landkauf in seinen verschiedenen Spielarten haben sich neue Instrumente etabliert, die auf einzelne Verfügungsrechte an Grundstücken abzielen. Sie ermöglichen es, in Kooperation mit Grundeigentümern den Übergang von Eigentumsanteilen so zu strukturieren, dass die Flächensicherungsziele erreicht werden und sich die Flächensicherung für den Eigentümer finanziell rechnet. Insbesondere die Reformen des US-amerikanischen Steuerrechts haben das Wachstum neuer Instrumente wie Schutzdienstbarkeiten begünstigt, indem sie die Spende oder den Verkauf von Grundstücken oder Nutzungsrechten für Grundeigentümer lohnend und für Land Trusts kostengünstiger als Landkauf machten.

Die nicht-hoheitliche Flächensicherung ist vielgestaltiger, flexibler, innovativer, dynamischer, schneller und spontaner als die hoheitliche. Die Land Trust-Bewegung ist sehr heterogen. Einzelne Land Trusts können besser als staatliche Stellen Neues erproben und kreativ auf spezifische Problemlagen reagieren. Da ihre Entscheidungswege kürzer sind und Mittel schneller bewilligt werden können, können sie flexibler und spontaner auf dem Grundstücksmarkt agieren. Die Instrumente der nicht-hoheitlichen Flächensicherung zeichnen sich außerdem durch ihre Zielgenaugkeit aus. Sie können sowohl auf die fachlichen Ziele der Flächensicherung als auch auf die persönliche Einkommenssituation, die Interessen und die Lebensplanung der beteiligten Grundeigentümer eingehen und fallbezogen Lösungen im Interessensausgleich entwickeln.

Da nicht-hoheitliche Flächensicherungsinstrumente nur im Einvernehmen mit den Grundeigentümern angewendet werden können, eignen sie sich dazu, Konflikte über Nutzungseinschränkungen zu befrieden oder diese gar nicht erst entstehen zu lassen. Dies erhöht ihre Akzeptanz in der Bevölkerung. Darüber hinaus versetzt die nicht-hoheitliche Flächensicherung Grundeigentümer in die Lage, sich selbst um die dauerhafte Sicherung ihres Grundeigentums zu kümmern. Vor allem mittels Schutzdienstbarkeiten können Grundeigentümer den Erhalt von Schutzgütern auf ihrem Grundstück eigenmächtig regeln und gleichzeitig finanziell davon profitieren. Schutzdienstbarkeiten geben den Beteiligten ein Gefühl von Verantwortung (*ownership*) für den Erhalt öffentlicher Güter. Land Trusts ermöglichen diesen Prozess, indem sie als

Dienstleister auftreten, sowohl für die Grundeigentümer als auch für die Öffentlichkeit und die öffentliche Verwaltung. Die nicht-hoheitliche Flächensicherung schöpft im Gegensatz zur hoheitlichen Flächensicherung Zahlungsbereitschaften ab. Land Trusts finanzieren sich zum großen Teil durch Spenden und Mitgliedsbeiträge. Anders als bei Steuerzahlungen haben die Geldgeber von Land Trusts großen Einfluss darüber, was mit ihrem Geld geschieht, und sie können erleben, dass ihre Spenden zu greifbaren Ergebnissen führen. Das erhöht die Bereitschaft, für die Flächensicherung Geld zu geben.

Allerdings haben nicht-hoheitlichen Instrumente gegenüber hoheitlichen Instrumenten auch Nachteile. Da die nicht-hoheitliche Flächensicherung auf die Verkaufs- oder Verhandlungsbereitschaft der Grundeigentümer (*willing seller)* angewiesen ist, kann es passieren, dass sie Eigentümer für die Umsetzung von Flächensicherungsziele überkompensiert – sei es, weil Eigentümer für den Verzicht auf Nutzungen entlohnt werden, die nie beabsichtigt waren, sei es weil die Kontrolle über einzelne Nutzungsrechte nur über den Kauf des gesamten Eigentums („Bündel an Rechten“) erreicht werden kann. Die nicht-hoheitliche Flächensicherung finanziert sich in mehrerer Hinsicht aus Steuern – durch Ausgaben der öffentlichen Hand für Landkäufe, die Bezuschussung steuerbegünstigter Land Trusts und durch entgangene Steuereinnahmen, die sich aus den Abschreibungsmöglichkeiten für die Grundeigentümer ergeben. Wie hoch die indirekten Subventionen durch Steuererleichterungen sind, ist kaum nachvollziehbar, da es keine zentrale Erfassung der aus Spenden von Schutzdienstbarkeiten generierten Steuererleichterungen gibt. Daher sind die wahren Kosten der nicht-hoheitlichen Flächensicherung nicht bekannt.

Bei großen Flächensicherungen und solchen mit komplexer Eigentümerstruktur stoßen die nicht-hoheitlichen Instrumente wegen des Freiwilligkeitsprinzips schnell an ihre Grenzen und erzeugen ohne flankierende Maßnahmen „Flickenteppiche“ gesicherter Flächen. Da sich die nicht-hoheitliche Flächensicherung immer auf einzelne Grundstücke bezieht, ist der Schutz ganzer Landschaften schwierig. Vor allem wenn mehrere Akteure im selben Gebiet Flächen sichern, ist der Koordinierungsaufwand zur Harmonisierung der Schutzziele auf den einzelnen Grundstücken sehr hoch. Ohne zentrale Landnutzungsplanung kann es schnell geschehen, dass unterschiedliche Ziele auf benachbarten Grundstücken verfolgt werden, was das Potenzial von Skaleneffekten verringert. Die sich aus dem Grundstücksbezug ergebende Kleinteiligkeit führt auch bei Überwachung und Vollzug zu ineffizienten Redundanzen. Zudem wird die räumliche Verteilung der gesicherten Flächen maßgeblich durch die Verkaufs- und Kooperationsbereitschaft der Grundeigentümer gesteuert. Das birgt die Gefahr, dass Klientelinteressen den Prozess der Flächensicherung dominieren.

11 Die Land Trust Alliance

Die Institutionalisierung der Land Trust-Bewegung; Professionalisierung und Qualitätsmanagement; fachlicher Austausch und Lobbyarbeit

1980 gab es rund 400 Land Trusts. Die meisten agierten auf lokaler und regionaler Ebene mit sehr begrenzten Ressourcen. Drei Viertel der Land Trusts hatten keine hauptamtlichen Mitarbeiter und die Hälfte ein Jahresbudget von weniger als $5.000. Außerdem hatten sich die Land Trusts überwiegend erst kürzlich gegründet: 75% waren jünger als 15 Jahre.[591] Bis auf wenige Ausnahmen stimmten diese jungen, kleinen Organisationen ihre Aktivitäten nicht auf Bundesebene ab. Vielfach wussten sie nicht einmal voneinander. Lediglich die größeren und etablierten regionalen Land Trusts hatten bereits informelle Kontakte untereinander und zu den wenigen national agierenden Land Trusts.

Dies änderte sich ab Anfang der 1980er Jahre. 1979, ein Jahr bevor die bis 1980 befristete Absetzbarkeit von gespendeten Schutzdienstbarkeiten im Steuerrecht auslaufen sollte, koordinierten einige der größeren Land Trusts erstmals ihre Lobbyarbeit zur Verlängerung der Steuervergünstigungen. Sie organisierten gemeinsame Anhörungen beim Finanzministerium und engagierten Lobbyisten, darunter den Bostoner Steuerrechtsanwalt und Naturliebhaber Kingsbury Browne, um die neue Gesetzgebung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die Bemühungen hatten Erfolg: 1980 entfristete der US-amerikanische Kongress mit dem *Tax Treatment Extension Act* die steuerliche Absetzbarkeit von Spenden an Schutzdienstbarkeiten.[592] Die meisten der zu dem Zeitpunkt existierenden Land Trusts nutzten das Instrument der Schutzdienstbarkeit noch nicht. Browne, der begonnen hatte, für einige Land Trusts einen Rundbrief zu aktuellen Entwicklungen im Steuerrecht zu veröffentlichen, wollte den Einfluss der neuen Steuergesetzgebung auf die Arbeit von Land Trusts untersuchen. Er nahm ein Forschungs-Freijahr (*sabbatical*) und führte – unterstützt durch ein Stipendium des *Lincoln Institute of Land Policy* und der *Harvard Law School* – eine Serie von rund 30 Interviews mit Vertretern von Land Trusts aus allen Teilen der USA durch. BROWNE (O.J.) stellte fest, dass es praktisch keinen Austausch zwischen den Land Trusts gab: *[A]lmost every individual and institution visited was troubled by poor communication with others engaged in similar work*.[593] In den Gesprächen äußerte sich wiederholt der Bedarf nach einem intensiveren fachlichen Austausch zwischen den Land Trusts,

[591] HOCKER 2003 *Looking Back: LTA's Roots Shape the Road Ahead*, 17.
[592] HOCKER und SPERN 2012, 1.
[593] Zit. In HOCKER 2003, 16.

insbesondere der Wunsch nach regelmäßigen Treffen und einem gemeinsamen Sprachrohr für die politische Lobbyarbeit.

Nach Beendigung seines Forschungsjahres organisierte Browne deshalb 1981 am *Lincoln Institute of Land Policy* in Cambridge, Massachusetts das erste bundesweite Treffen von etwa 20 Land Trusts, die sich zu einem zweitägigen Austausch unter dem Titel *National Consultation on Local Land Conservation* zusammenfanden. Ein zweites bundesweites Treffen fand im gleichen Jahr in Kalifornien statt. Die Vorträge beider Veranstaltungen erschienen als gemeinsamer Tagungsband *Private Options: Tools and Concepts for Land Conservation*.[594] Auf beiden Veranstaltungen wurde der Wunsch geäußert, die Zusammenarbeit zu verstetigen und zu institutionalisieren. 1982 gründeten daher rund zwei Dutzend Land Trusts einen Dachverband mit dem Namen *Land Trust Exchange* (*LTE*). Alan Spader vom *Lincoln Institute of Land Policy* wurde der erste Geschäftsführer des *LTE*. 1985 fand das erste bundesweite Treffen der *LTE*-Mitglieder in Washington D.C. statt, an dem rund 250 Vertreter von 80 Organisationen teilnahmen. Ab nun nannten sich die anfangs alle 18 Monate, ab 1990 jährlich stattfindenden Treffen *Rally* („Kundgebung"), um den aktivistischen Charakter der Land Trust-Bewegung zu betonen.[595] 1990 nannte sich die *LTE* in *Land Trust Alliance* (*LTA*) um und verlegte ihre Geschäftsstelle nach Washington D.C., um besseren Zugang zu politischen Entscheidungsträgern zu haben.

11.1 Organisation

Die *Land Trust Alliance* ist als gemeinnützige Organisation registriert. In den USA werden gemeinnützige Organisationen auf bundesstaatlicher Gesetzesbasis gegründet. Es können sowohl „Mitgliederorganisationen" als auch „geschlossene" Organisationen gebildet werden. Bei letzteren regelt die Satzung die Zusammensetzung des Kuratoriums, ohne dass dieses demokratisch gewählt sein muss. Die *LTA* ist eine „geschlossene" Organisation. Obwohl viele Land Trusts sich als vollwertige Mitglieder der *LTA* betrachten, haben sie kein Stimmrecht und keine demokratische Kontrolle über die Zusammensetzung des Kuratoriums oder dessen Arbeit. Stattdessen bestimmen die Mitglieder des maximal 22 Köpfe umfassenden Kuratoriums (*board*) ihre Nachfolger selbst (*perpetual board organization).* Vorstandsmitglieder können ihr Amt maximal zweimal je drei Jahre ausüben. Die *LTA* versteht sich als Dienstleister für die Land Trust-Bewegung, der seine Legitimiation dadurch erhält, dass Land Trusts als seine „Kunden" die Arbeit der *LTA*

[594] Montana Land Reliance 1982.
[595] HOCKER und SPERN 2012, 4.

schätzen und bereit sind, dafür zu zahlen. LAWRENCE KUETER (2012), Kuratoriumsmitglied der *LTA* sieht in der undemokratischen Organisationsform der *LTA* kein Legitimationsproblem:

> *[...] if we stop being of use to [land trusts], they stop being members, and then we can't go to Congress and speak for the whole community. [The land trusts] are [more like clients]. We provide services to them, and they support us with their membership and allow us to speak for them. The fact of speaking for 1.700 local organizations made up of diverse people politically is really powerful when we have to go to congressional offices or hearings. The constraint of being on the LTA board is: If you stop being of value for them and speak for them, they'll go create an organization that does, and you are just going to disappear. So it's not that we do whatever we want. That's the kind of tension that keeps you in line.*[596]

11.2 Finanzierung

Nach finanziellen Anfangsschwierigkeiten entwickelte die *LTA* ab 1985 ein sich selbst tragendes Geschäftsmodell, das auf Mitgliedsbeiträgen, Gebühren für Konferenzen und Seminaren, Erlösen aus Veröffentlichungen und Drittmittel-Förderungen durch privatrechtliche Stiftungen basiert. Heute hat die *LTA* ein Jahresbudget von $ 12-14 Mio. Der größte Anteil der Einnahmen mit rund $ 8,5 Mio. kommt aus Zuwendungen von Stiftungen und Unternehmen. Einer der wichtigsten Förderer der *LTA* ist die *Packard Foundation*. Individuelle Mitgliedsbeiträge betragen rund $ 2,3 Mio., Mitgliedsbeiträge von Organisationen rund $ 1 Mio., Konferenzgebühren, Beiträge, Akkreditierungsgebühren und Verkaufserlöse machen rund $ 1,5 Mio. der Einnahmen aus.

11.3 Regionalisierung und Verhältnis zu bundesstaatlichen Netzwerken

Unter der Leitung von Jean Hocker, der dritten Geschäftsführerin der *LTA*, wuchs im Zeitraum 1987 – 2002 die Zahl der Mitarbeiter von 3 auf 45. Neben der Bundesgeschäftsstelle in Washington D.C. eröffnete die *LTA* Regionalbüros in sieben Regionen der USA. Mittlerweile ist deren Anzahl wieder auf vier gesunken. 2014 gab es Regionalbüros in

- Kalamazoo, Michigan für den Mittleren Westen,
- Saratoga Springs, New York für den Nordosten,

[596] KUETER 2012 pers. Mitt.

- Raleigh, North Carolina für den Südosten und
- Missoula, Montana für den Westen.

Die Regionalprogramme veranstalten Konferenzen und Fortbildungen, die stärker als die der Bundesgeschäftsstelle auf die bundesstaatlichen Besonderheiten der Region zugeschnitten sind. Außerdem bieten die Regionalprogramme den Dachverbänden auf Bundesstaatenebene und einzelnen Land Trusts technische und finanzielle Unterstützung für regionale Projekte.

In Massachusetts, Maine, Virginia, North Carolina, Wisconsin, Michigan, Illinois, Indiana, Colorado, Texas, Montana, Idaho, Kalifornien und Oregon gibt es zusätzlich zur *LTA* unabhängige Dachverbände auf Bundesstaatenebene. Diese sind jedoch deutlich kleiner als die *LTA*. Bei der *LTA* arbeiteten 2015 55 Personen.[597] Die *Massachusetts Land Trust Coalition* (*MLTC*), der zweitgrößte Dachverband nach der *LTA*, hat drei Angestellte und ein Jahresbudget von $ 80.000-100.000[598], die *Colorado Coalition of Land Trusts* (*CCLT*) hat ebenfalls drei Angestellte.[599] Die Dachverbände in den Bundesstaaten haben ähnliche Aufgabenbereiche wie die *LTA*, sind jedoch stärker ausgerichtet auf die örtlichen Bedingungen. Die Weiterbildungsangebote dieser Dachverbände beziehen sich stärker auf die Rechtslage in dem jeweiligen Bundesstaat, und das politische Lobbying adressiert die örtlichen Mandatsträger und Politiker. In Massachusetts fragte die *MLTC* z.B. bei der letzten Gouverneurswahl alle sechs Kandidaten, ob sie die Einrichtung eines Sonderfonds für Flächensicherungen in Höhe von $ 50 Mio. unterstützen würden. Deval Patrick, der einzige Kandidat, der dem Vorschlag zustimmte, gewann die Wahl, richtete als neuer Gouverneur trotz Haushaltskürzungen ein entsprechendes Programm zur Finanzierung von Steuergutschriften für Schutzdienstbarkeiten ein.[600]

11.4 Arbeitsfelder

Die *LTA* erhielt bei ihrer Gründung mehrere Mandate. Zum einen sollte sie den fachlichen Austausch zwischen Land Trusts befördern und die Qualität ihrer Arbeit verbessern. Zum anderen sollten die Anliegen der Bewegung in Politik und Gesellschaft mehr Gehör finden. Dazu entfaltete die *LTA* ein breites Spektrum an Aktivitäten. Zu den ersten Projekten des Dachverbands gehörten die Erstellung eines Verzeichnisses aller Land Trusts in den USA, die Herausgabe einer vierteljährlich erscheinenden Zeitschrift (*Exchange*) und die Koordination von Positionen seiner Mitglieder zum Steuerrecht.

[597] KIVIKKO 2012 mündl. Mitt.
[598] KNOX 2012 pers. Mitt.
[599] YANKEE 2012 pers. Mitt.
[600] WILBER 2012 pers.Mitt.

11.4.1 Fachlicher Austausch

Vor der Gründung der *LTA* wurde „das Rad immer wieder neu erfunden“[601], sagt BEN EMORY (2001), ehemaliger Geschäftsführer des *Maine Coast Heritage Trusts* und der *LTA*. Da Land Trusts nicht voneinander lernten, wiederholten sie Fehler, die andere bereits gemacht hatten. Die *LTA* füllt heute diese Informationslücke, indem sie Online-Fortbildungsmöglichkeiten (*webinars*), regionale Konferenzen und Trainingsprogramme wie das *Land Conservation Leadership Program* anbietet. Insgesamt bietet sie über 300 Workshops im Jahr an. Ihre Weiterbildungsmaterialien bietet sie online im *Learning Center* an, zu dem alle Land Trusts Zugang haben, die Mitglied der *LTA* sind. Hier finden sich auch die Dokumentationen der *Rallies* (Jahrestreffen) und anderer Konferenzen, die digitalen Versionen der Verbandszeitschriften *Exchange* und *Saving Land* sowie Hintergrundinformationen und Fallbeispiele der *Standards and Practices*, dem von der *LTA* herausgegebenen Handbuch zur Arbeit von Land Trusts. Das *Learning Center* der *LTA* übernimmt damit laut RAND WENTWORTH (2012) die Rolle einer „virtuellen Universität“.[602]

Im Laufe der Jahre hat die *LTA* mehrere Fachbücher zur nicht-hoheitlichen Flächensicherung herausgegeben, z. B. *Appraising Easements* 1984, *The Federal Tax Law of Conservation Easements* 1986, *The Conservation Easement Handbook* 1988, *Doing Deals: A Guide to Buying Land for Conservation* 1995 und *Managing Conservation Easements in Perpetuit*y 2009. Außerdem veröffentlicht sie eine Vielzahl an Broschüren und informiert ihre Mitglieder regelmäßig über neue Entwicklungen in ihrer Vierteljahresschrift (früher *Exchange*, heute *Saving Land*). Das wichtigste Forum zum Informationsaustausch ist jedoch das Jahrestreffen, die *Rally*. Die *Rally* ist heute das größte Treffen der nicht-hoheitlichen Flächensicherung weltweit. Die Teilnehmerzahlen nahmen bis Mitte der 2000er Jahre beständig zu, von 250 beim ersten Treffen auf über 2.000 Teilnehmer 2004. Seitdem schwankt die Zahl der Teilnehmer zwischen 1.500 und 2.000. Die inhaltlichen Schwerpunkte der Jahrestreffen liegen auf der praktischen Arbeit von Land Trusts. Sie decken eine große Bandbreite ab. Die Kategorien der *Rally*-Workshops 2015 lauteten beispielsweise: *Accreditation and Insurance*, *Biodiversity*, *Cities, Culture and History*, *Connecting Land and People*, *Conservation Easement Stewardship*, *Conservation Finance*, *Conservation Through Planning*, *Emerging Issues*, *Fundraising, Membership & Outreach*, *Governance and Organizational Management*, *Land Protection*, *Legal Issues*, *Managing Land Resources*, *Public Policy*, *Wetlands, Coasts & Watersheds* und *Working Lands*.

[601] Zit. In SLEE 2001 *Jean Hocker’s Legacy*. In: Exchange Fall 2001, 9.
[602] WENTWORTH 2012 pers. Mitt.

Der direkte Effekt des fachlichen Austausches lässt sich schlecht nachweisen. Der Naturschützer und Autor BREWER (2003) vermutet einen Zusammenhang zwischen den Publikationsaktivitäten der *LTA* und der Zunahme von Schutzdienstbarkeiten:

> *We can't know with certainty whether the steady flow of conservation easement articles through the years reflected the enthusiasm of land trusts for this approach to land protection or caused it. It's possible a positive feedback loop was involved.*[603]

11.4.2 Land Trust Census

Seit ihrer ersten Erhebung 1982 hat die *LTA* wiederholt Umfragen zur Land Trust-Bewegung durchgeführt. Bis zum Jahr 2000 fand diese „Zählung" (*Land Trust Census*) in unregelmäßigen Abständen statt, seitdem alle 5 Jahre. Im *Land Trust Census* wird die aktuelle Anzahl an Land Trusts in den USA erhoben. Außerdem wird protokolliert, wie viel Fläche mit den verschiedenen nicht-hoheitlichen Instrumenten bereits gesichert wurde, wie viele haupt- und ehrenamtliche Mitarbeiter, Mitglieder und Vorstandsmitglieder die Land Trusts haben, wie es um ihre Finanzen bestellt ist und welche thematischen Prioritäten sie bei der Flächensicherung haben. Einzelne Erhebungen wurden außerdem um spezielle Fragestellungen erweitert, z.B. ob Land Trusts bei der Flächensicherung einer Strategieplanung folgen oder ob sie Flächen ad hoc auswählen.[604] Die Ergebnisse des letzten *Land Trust Census* wurden Ende 2016 veröffentlicht, konnten in dieser Arbeit jedoch nicht mehr berücksichtigt werden.

11.4.3 Lobbyarbeit

Der 1979 von der *Brandywine Conservancy* ins Leben gerufene informelle Zusammenschluss von Land Trusts zur Beeinflussung der Steuergesetzgebung wurde vom Kongress anfangs mit Skepsis empfangen. Nur bundesweit aktive Organisationen wurden als so bedeutend wahrgenommen, dass ihnen ein Mitspracherecht auf Bundesebene zugestanden wurde, da nur sie über eine für die Bundespolitik relevante Mitgliederschaft verfügten.[605] Erst mit Gründung der *LTA* erhielten auch die kleineren Land Trusts ein Sprachrohr auf Bundesebene. Seit ihrer Gründung hat die *LTA* bei Dutzenden von Anlässen zu Gesetzesvorhaben schriftliche Stellungnahmen abgegeben und an Anhörungen teilgenommen, z.B. zum *Tax Act* und zur Bundeseinkommenssteuerverordnung (*IRS Regulations*) von 1986, die Details zur

[603] BREWER 2003, 181
[604] Land Trust Alliance 2011.
[605] SLEE 2001, 10.

Anrechenbarkeit von gespendeten Schutzdienstbarkeiten regeln, zum *American Farm and Ranch Protection Act* von 1997, der die Erbschaftssteuer für Landwirtschaftsgrundstücke reduzierte, die mit einer Schutzdienstbarkeit belastet sind und zur Neuverhandlung der Budgets von für die Flächensicherung wichtigen Bundesförderprogrammen (*LWCF*, *North American Wetlands Conservation Act*, *FLP*). Außerdem half die *LTA* in verschiedenen Bundesstaaten Steuergesetze durchzubringen, die den Verkauf von aus der Spende von Schutzdienstbarkeiten resultierenden Steuererleichterungen an andere Einkommenssteuerpflichtige erlauben. Solche *conservation tax credit*-Gesetze gibt es mittlerweile in 16 Bundesstaaten. Sie erweitern die Einsatzmöglichkeiten von Schutzdienstbarkeiten, da sie es auch Grundeigentümern mit wenig Einkommen (und daher wenig Bedarf an Steuererleichterungen) erlauben, durch den Verkauf dieser Erleichterungen finanziell von der Einrichtung einer Schutzdienstbarkeit zu profitieren (*land rich – cash poor landowners*).

11.4.4 Medienarbeit

Zum Gründungszeitpunkt der *LTA* wussten nur wenige Menschen, was ein Land Trust ist. Selbst Naturschützer schenkten der nicht-hoheitlichen Sicherung von privaten Grundstücken Anfang der 1908er Jahre wenig Beachtung.[606] Die systematische Öffentlichkeitsarbeit der *LTA* hat dazu beigetragen, eine breitere Unterstützung in der Öffentlichkeit für die nicht-hoheitliche Flächensicherung zu gewinnen. Artikel und Berichte über Land Trusts bei *CNN*, der *New York Times*, *NBC*, *USA Today* und anderen bundesweiten Medien verhalfen der Bewegung zu mehr Aufmerksamkeit. Pressemitteilungen zu wichtigen Erfolgen und Ereignissen der Bewegung sorgen heute für eine konstante Berichterstattung in den Medien. Dennoch ist die Öffentlichkeitsarbeit im Vergleich zum fachlichen Austausch und der Lobbyarbeit wahrscheinlich der am wenigsten intensiv verfolgte Aufgabenbereich der *LTA*.[607]

11.4.5 Qualitätssicherung und Akkreditierung

Anfragen von Land Trusts beim Dachverband wurden anfangs direkt am Telefon oder per Brief beantwortet. Um der Informationsflut Herr zu werden, richtete die Geschäftsstelle bald eine Datenbank und Dokumentensammlung sowie ein Verzeichnis von Experten zu verschiedenen Themen ein. 1989 entstanden daraus die *Land Trust Standards and Practices*, eine Sammlung von Lehrartikeln und Fallbeispielen zu allen Aspekten der Arbeit von Land Trusts. Die *Standards and Practices* wurden 1993

[606] HOCKER zit. in SLEE 2001, 11.
[607] BREWER 2003, 184.

veröffentlicht und 2006 erstmals aktualisiert. Eine zweite Überarbeitung wurde Ende 2016 abgeschlossen. Die *Standards and Practices* gliedern sich in zwei Teile. Teil 1 beschreibt methodische Standards zu einer Reihe von Themen der Organisationsführung: Leitbilderstellung, Befolgung von Rechtsvorschriften, Rechenschaftspflicht, Interessenkonflikte, Fundraising, Mittelverwaltung sowie die Einbindung von Ehrenamtlichen.[608] Teil 2 befasst sich mit der nicht-hoheitlichen Flächensicherung: Auswahl und Bewertung von Flächen, Transaktionen, Steuervorteile, Erstellung und Verwaltung von Schutzdienstbarkeiten sowie Flächenpflege.[609] Die Entwicklung der *Standards and Practices* vollzog sich im Dialog und unter Mitwirkung der Land Trusts. RAND WENTWORTH (2012) beschreibt den Prozess so:

> *It wasn't like I just wrote the Ten Commandments and said: 'You have to do this.' We came to the standards through a lot of dialogue and participation so that by the end, the land trusts felt it was theirs. But it's a national standard of how we'll do things so that they're done right and will stand the test of time, and they'll preserve public trust from public officials and the general public. After The Nature Conservancy controversy [in 2003, T.D.], we now require that for a land trust to be a member of the LTA, their board has to formally adopt the Standards and Practices. That doesn't mean that they implement all of them. Many of them are very difficult. But they have to adopt them and be working towards implementing them.*[610]

2006 schuf die *LTA* ein Akkreditierungsverfahren, das die Anwendung der *Standards and Practices* in der täglichen Arbeit eines Land Trusts überprüft. Das Anerkennungsverfahren dauert etwa ein Jahr.[611] Obwohl mit der Akkreditierung keine legalen Konsequenzen verbunden sind, hilft es den Land Trusts in ihrem Auftreten gegenüber Grundeigentümern und Geldgebern. Um Interessenkonflikte zu vermeiden, wird hohes Augenmerk auf die Unabhängigkeit der Akkreditierungskommission gelegt. RENEE KIVIKKO (2012), Director of Education bei der *LTA*, beschreibt den Zusammenhang zwischen den *Standards and Practices* und der Akkreditierung sowie die Arbeitsteilung zwischen der *LTA* und der *Accreditation Commission*:

> *Standards and Practices are the ethical and technical guidelines for operating a land trust. […] There are 12 standards, and within that there are 88 practices, some of which are what we call 'indicator practices' for accreditation, which are the ones that we consider the must-haves. If you can verify compliance with the indicator practices through your accreditation application, then you become an*

[608] Land Trust Alliance 2006a.
[609] Land Trust Alliance 2006b.
[610] WENTWORTH 2012 pers. Mitt.
[611] OWEN 2012 pers. Mitt.

> *accredited land trust. […] The [Accreditation] Commission itself is a separate supporting institution [from LTA]. They have their own staff. […] There is a firewall in between [the LTA and the Accreditation Commission]. The land trust can bridge across the firewall, but we can't talk to each other, to avoid conflict of interests.*[612]

Bis 2012 waren etwa 150 Land Trusts durch die *LTA* akkreditiert worden. RAND WENTWORTH (2012) schätzt, dass die endgültige Zahl bei etwa 500 liegen wird. Das heißt im Umkehrschluss, dass etwa 1.200 Land Trusts dauerhaft ohne Akkreditierung bleiben werden. Um diese meist kleineren Land Trusts nicht zu benachteiligen, soll ein vereinfachtes Verfahren eingerichtet werden, dass ihre Anstrengung, die *Standards and Practices* ebenfalls zu erfüllen, anerkennt.[613]

Aus Sicht der Land Trusts ist die Akkreditierung zwar mit hohem Aufwand verbunden. Sie trägt jedoch nicht nur zur Anerkennung bei, sondern hilft Land Trusts auch, ihre tägliche Arbeit zu verbessern. DON OWEN (2012), ehemaliger Exekutivdirektor des *Land Trust of Virginia*, preist die Vorzüge der Akkreditierung:

> *[A]ccreditation is very much a challenge, but I would say it's absolutely the best thing that has ever happened to this organization. It made us grow up. It established a standard of professional conduct in not just one aspect – dealing with landowners for example – but in every aspect of non-profit management and land conservation.[...] What it did for us is it made us realize what we had to do to operate at a professional standard. We don't argue anymore among our board or staff about whether we're going to do something the right way or not. We just do it to that standard. […] I think some landowners may not care [that we are accredited], but just like universities or hospitals are accredited, you know you're dealing with a professional organization. If you are a university and your accreditation is revoked, you can't give anybody a degree anymore. Your degree is literally worthless. That's not the case with an easement. You can donate your easement to a non-accredited land trust, but you're running the risk of not doing things to professional standards and ending up having your easement looked at by the IRS. I don't think that that is going to happen to an accredited land trust. [Accreditation] has actually made our work easier. […] There has not been a downside."*[614]

[612] KIVIKKO 2012 pers. Mitt.
[613] WENTWORTH 2012 pers. Mitt.
[614] OWEN 2012 pers. Mitt.

Kritiker des Akkreditierungsprogramms sehen in dem Bestreben nach Qualitätsstandards allerdings die Gefahr einer Vereinheitlichung der Bewegung. BUZZ CONSTABLE (2012), Präsident des *Lincoln Land Conservation Trust* in Lincoln, Massachusetts sieht die *LTA* vor einer Wegscheide:

> *Historically, both the LTA and regional entities like the MLTC for the first 20 years were educational entities. […] Then they passed Standards and Practices and accreditation afterwards, and the LTA became more of a 'Here is how you have to do it.' organization. Now it's pretty stringent. […] Rand [Wentworth] says that's absolutely necessary and I can't see how reasonable people can disagree, but I dislike it. I like the idea that we can be creative on our own and not have to do things exactly the way somebody wants. […] Going forward, it can go in two directions: It can go into a regulatory mode, which is my big fear. You will have to be accredited by LTA before the IRS will let you give a deduction. […] The other direction it can go is as an advocacy organization […], lobbying in a way, but also public education. […] But it can't go both ways. I don't think it can become the regulator and the advocate.*"[615]

11.5 Zwischenfazit

Die *LTA* hat maßgeblich dazu beigetragen, dass die Land Trust-Bewegung entstanden ist. Sie fördert mit ihren Angeboten den fachlichen Austausch und erhöht das Zusammengehörigkeitsgefühl, in dem sie Vertreter verschiedener Institutionen miteinander in Kontakt bringt. Sie vereinheitlicht die Außendarstellung der Bewegung und steigert dadurch die Akzeptanz für die nicht-hoheitliche Flächensicherung. Als Sprachrohr aller Land Trusts gibt sie einer großen, aber heterogenen Bewegung mehr Gewicht im politischen Raum. Mit ihrer Lobbyarbeit beim Kongress und anderen politischen Gremien trägt sie dazu bei, dass günstige gesetzliche Rahmenbedingungen für die Arbeit von Land Trusts geschaffen werden bzw. bestehen bleiben.

Eine zunehmend wichtigere Rolle nimmt die *LTA* bei der Qualitätssicherung der Arbeit von Land Trusts ein. Durch die Einführung der *Standards and Practices* hat sie einen umfänglichen Vergleichsmaßstab zur Standardisierung aller Arbeitsbereiche in der nicht-hoheitlichen Flächensicherung geschaffen. Die Akkreditierung von Land Trusts von Seiten einer mit der *LTA* assoziierten, aber unabhängig arbeitenden Kommission verbessert das interne Qualitätsmanagement und erhöht das Vertrauen von Grundeigentümern und Behörden (vor allem den Finanzämtern) in die Arbeit der Land Trusts. Diese Form

[615] CONSTABLE 2012 pers. Mitt.

der Selbstkontrolle hat die Land Trust-Bewegung bislang davor bewahrt, ihr öffentliches Ansehen als Anwalt für die Belange der Flächensicherung einzubüßen.

Im Zuge der Institutionalisierung der Land Trust-Bewegung durch die Herausbildung der *LTA* und ihres Wachstum zur heutigen Größe hat es erstaunlich wenig Reibungsverluste gegeben. Die großen Land Trusts und Naturschutzverbände (wie z.B. *Nature Conservancy*, *Sierra Club*, *Audubon Society*) haben die Arbeit der *LTA* nicht nennenswert behindert, sondern im Gegenteil unterstützt. Auch ist es nicht zu ernsthafter Konkurrenz zwischen *LTA* und den Land Trust-Netzwerken auf regionaler oder bundesstaatlicher Ebene gekommen. Der Erfolg der *LTA* liegt in der Tatsache begründet, dass diese in der Lage war, mit ihrem eng begrenzten und klar umschriebenen Mandat eine Nische zu füllen, die zuvor unbesetzt war. Die politische Lobbyarbeit für die Belange auf Bundesebene hinsichtlich der Förderprogramme für die nicht-staatliche Flächensicherung (*LWCF*, *Farm Bill*) und für die Steuergesetzgebung sowie die Vernetzung und das Qualitätsmanagement für Land Trusts sind Arbeitsfelder, die von keiner anderen Organisation in den USA bedient werden. Das Selbstverständnis der *LTA* als Dienstleister in diesen Segmenten hat ihr die andauernde Unterstützung der eigenen Klientel gesichert.

12 Fazit

Die Geschichte der Land Trust-Bewegung von den ersten nicht-hoheitlichen Flächensicherungen am Ende des 19. Jahrhunderts bis zur Entstehung der *Land Trust Alliance* ist eine Erfolgsgeschichte des US-amerikanischen Naturschutzes. Seit 1980 hat die Land Trust-Bewegung sich als treibende Kraft der Flächensicherung in den USA etabliert. Gleichzeitig wurden die hoheitlichen Kapazitäten und Kompetenzen auf diesem Feld sukzessive beschnitten. Eine ähnliche Entwicklung auf staatlicher Ebene ist derzeit in der Europäischen Union zu beobachten, da seit der Finanzkrise 2007 die Staatshaushalte der meisten Mitgliedsstaaten konsolidiert werden und auch der hoheitliche Naturschutz mit Einschnitten leben muss. Ob hier, wie in den USA, zivilgesellschaftliche Akteure die so enstehende Lücke füllen können, wird die Zukunft zeigen.

In Hinblick auf die eingangs formulierten Leitfragen lässt sich konstatieren, dass der Erfolg der Land Trust-Bewegung zu einem großen Teil durch ihre spezifische Arbeitsweise und ihre „funktionale Nische“ im amerikansichen Naturschutz erklärt werden kann. Zusammenfassend lassen sich fünf Rahmenbedingungen skizzieren, die die Entstehung der Land Trust-Bewegung ermöglicht haben, und es lassen sich vier politisch-rechtliche bzw. ökonomische Determinanten für ihren Erfolg benennen:

1. Die durch den Kapazitätsabbau im Naturschutz auf Bundesebene ausgelösten Verlagerungen von zuvor öffentlichen Aufgaben auf zivilgesellschaftliche Akteure wurde durch die Politik in Form von Steuererleichterungen unterstützt. Öffentliche Förderprogramme in Kombination mit den Möglichkeiten des Steuerrechts boten Land Trusts eine Marktnische für ein erfolgreiches, weil für alle Seiten (Eigentümer, Staat, Land Trusts) attraktives Geschäftsmodell.
2. Der marktfreundliche Ansatz der nicht-hoheitlichen Flächensicherung passt gut zur politischen und gesellschaftlichen Stimmung der USA seit den 1980er Jahren, die sich im Eigentumsdiskurs und der Herausbildung von Interessengruppen für die Stärkung privater Eigentumsrechte widerspiegelt.
3. Land Trusts gelingt die Zusammenarbeit sowohl mit privaten Grundeigentümern als auch öffentlichen Einrichtungen. Es ist ihnen gelungen, als Vermittler zwischen den Interessen von Grundeigentümern, Öffentlichkeit und privaten und öffentlichen Geldgebern aufzutreten, sich als Zwischenhändler auf dem Grundstücksmarkt der Flächensicherung zu profilieren und dennoch ihre naturschutzfachlichen Ziele umzusetzen. Die Entwicklung des Stiftungswesens ermöglichtete es vielen Land Trusts, ihre Bindung an einzelne große Geldgeber zu lockern und ihre Finanzierung auf eine breitere Basis zu stellen.

4. Als sich die Land Trust-Bewegung etablierte, klärte sich der rechtliche Umgang mit den wichtigsten nicht-hoheitlichen Flächensicherungsinstrumenten, insbesondere der steuerlichen Behandlung von gespendeten Grundstücken oder Nutzungsrechten. Die gesetzliche Regelung von Schutzdienstbarkeiten auf Bundesstaatenebene half der Land Trust-Bewegung, die anfängliche Phase rechtlicher Unsicherheit zu überwinden.
5. Die Bildung von Dachverbänden auf bundesstaatlicher und nationaler Ebene trug maßgeblich zum Aufschwung der Land Trust-Bewegung bei. Die Dachverbände entwickelten für ihre heterogene Klientel eine einheitliche und effektive Lobbyarbeit und unterstützten durch fachlichen Austausch, Standardisierung und internes Qualitätsmanagement ihre Professionalisierung.

Neben diesen – vor allem ab 1980 relevanten – Faktoren lassen sich weitere sozio-kulturelle Eigenheiten der US-amerikanischen Geschichte identifizieren, die in ihrem Zusammenspiel die Entstehung der Land Trust-Bewegung ermöglichten. Ihnen gilt insbesondere bei der Frage, inwiefern die Geschichte der Land Trust-Bewegung auf andere Regionen der Welt übertragbar ist, erhöhte Aufmerksamkeit:

1. Das Erlebnis von Siedlungswachstum und Ressourceninanspruchnahme

Flächenverbrauch ist – im Gegensatz zu anderen Umweltproblemen wie Grundwasserverschmutzung, Klimawandel oder radioaktiver Verseuchung – sehr konkret erlebbar. Die Reaktion auf die frühen Folgen der Industrialisierung spielte bereits bei der Entstehung des US-amerikanischen *environmentalism* (Thoreau u.a.) eine große Rolle. Straßenbau, die Begradigung von Bächen und Flüssen, die Trockenlegung von Mooren, Siedlungsexpansion, Bergbau und Kahlschlag sind bis heute leicht nachzuvollziehende Umweltveränderungen. Sie erregen öffentliche Aufmerksamkeit und erzeugen Widerstand bei Menschen, die sich mit der betroffenen Fläche verbunden fühlen. Auslöser für den gesellschaftlichen Wunsch, bestimmte Flächen von Veränderungen auszusparen, sind immer direkt oder medial erfahrbare Änderungen der Lebensumwelt. In den USA gehen die Industrialisierungs-, Urbanisierungs- und Suburbanisierungsprozesse bis heute aus europäischer Perspektive vehement und unkontrolliert vonstatten, so dass ihre Folgen vermutlich deutlicher als in Europa erlebbar sind. Private Initiativen zur Flächensicherung entstanden häufig in Reaktion auf den drohenden Verlust eines Grundstücks und dienten dem Versuch, dieses vor Zerstörung zu retten.[616]

2. Ein starkes gesellschaftliches Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure

Die Land Trust-Bewegung wird von einer großen Anzahl ehrenamtlicher Mitglieder getragen. Vorbedingungen für ein solches zivilgesellschaftliches Engagement sind neben den notwendigen finanziellen und zeitlichen Ressourcen ein Verständnis für die Umweltproblematik. Sozialwissenschaftliche

[616] Nicht umsonst heißt die Zeitschrift der Land Trust Alliance *Saving Land*.

Studien haben belegt, dass das Wachstum der Land Trusts in den einzelnen US-Bundesstaaten mit dem dortigen Wohlstands- und Bildungsniveau der Bevölkerung in Verbindung steht.[617] Land Trusts entstehen vor allem dort, wo Menschen ein ausreichend hohes Bildungsniveau haben, um räumliche Veränderungen als Bedrohung für die Natur zu begreifen und über genug Zeit und Geld verfügen, um gegen negative Entwicklungen in Eigeninitiative vorzugehen.[618]

3. Die Anerkennung der gesellschaftlichen Relevanz von Umweltschutz

Der Entwicklung des Umweltschutzes in den USA erfolgte in Schüben. Der staatliche Ressourcenschutz um die Jahrhundertwende (19./20. Jahrhundert) und die Umweltbewegung der 1960er und 1970er Jahre etablierten den Umweltschutz als *mainstream*-Thema. Ohne die institutionelle Verankerung von Umweltschutz und den gesellschaftlichen Konsens über seine Notwendigkeit wären Land Trusts nicht über den Status von nur lokal relevanten Bürgerinitiativen hinausgekommen und hätten sich vermutlich nicht als Bewegung begriffen. Obwohl die Entstehung der Land Trust-Bewegung eine Antwort auf die Abkehr vom staatlich dominierten Naturschutz und der politisierten Umweltbewegung waren, ermöglichte es ihr erst der Stellenwert des Umweltschutzes in der US-amerikanischen Gesellschaft, ihre Arbeit in einen größeren Bedeutungszusammenhang zu stellen und mit allgemeinen Gesellschaftsinteressen zu begründen. Auch heute baut die Land Trust-Bewegung noch immer auf einer starken gesellschaftlichen Sensibilität und Wertschätzung für den Umweltschutz auf.

4. Wissenschaftliche Fundierung der Flächensicherung

Die Popularisierung und Institutionalisierung des Naturschutzes im 20. Jahrhundert war begleitet von seiner bio- und geowissenschaftlichen Fundierung. Ab Anfang des 20. Jahrhunderts erstellte die Ökologie ein Arbeitsprogramm für die Flächensicherung. Sie entwickelte Methoden, um Pflanzen- und Tiergemeinschaften zu klassifizieren und kartographisch abzugrenzen. Dies ermöglichte es, den Schutz einzelner Flächen wissenschaftlich zu begründen und das Ziel zu formulieren, repräsentative Ausschnitte der natürlichen und vom Menschen geschaffenen Vielfalt zu sichern. Nicht mehr nur anthropozentrische Begründungen (Ästhetik, Erholung etc.) motivierten die Flächensicherung. Ab den 1960er Jahren halfen Erkenntnisse zum Zusammenhang von Flächenverbrauch und Habitatverlust, zum Erhalt ökologischer Funktionen und zur Wahrung natürlicher Prozesse, Begründungen für die Sicherung einzelner Flächen zu liefern. Mit wachsendem Wissen über die Ökologie einzelner Arten orientierte sich deren Schutz zunehmend an ihren Habitatansprüchen. Der Bezug des wissenschaftlichen Naturschutzes zur Flächensicherung wurde so gefestigt.

[617] Albers und Ando 2003; Loughery 2008.
[618] BOOTH 2007, 243ff.

12.1 Die demokratische Legitimation von Land Trusts

Angesichts des fortschreitenden Abbaus staatlicher Kompetenzen im Naturschutz stellt sich die Frage, inwieweit Akteure der Zivilgesellschaft öffentliche Aufgaben übernehmen sollten und wie es um die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten hinsichtlich dieser Organisationen bestellt ist. Wie verhält es es sich bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben um die Rechenschaftspflicht? Wie erfolgen Entscheidungen im laufenden Geschäft von Land Trusts? Dient ihre Arbeit tatsächlich der Allgemeinheit oder nur den Interessen partieller Gesellschaftsgruppen? Immerhin übernehmen Land Trusts in den USA bisweilen Funktionen, die in anderen Staaten öffentliche Planungsbehörden innehaben. Insofern ist von Bedeutung, inwiefern Land Trusts die Interessen der Öffentlichkeit abbilden und diesen in ihrer Arbeit Ausdruck verleihen. Zwar wird diese Frage prinzipiell geklärt, wenn ihnen der Gemeinnützigkeitsstatus zuerkannt wird. In ihrem laufenden Geschäft haben Land Trusts jedoch wesentlich mehr Handlungsfreiheit als öffentliche Verwaltungen oder gewählte Regierungen. Gerade im Falle der Ausarbeitung und des Vollzugs von Schutzdienstbarkeiten fallen Land Trusts quasi hoheitliche Aufgaben zu, schließlich überwachen sie die Einhaltung von Umweltschutzauflagen, die mit öffentlichen Mitteln erreicht/durchgesetzt werden (entweder durch Kauf oder durch Steuererleichterungen für die Spende von Nutzungsrechten). Bei lokalen Land Trusts kann die zu große persönliche Nähe zu den Grundeigentümern zu einem Problem werden, z.B. wenn dadurch die Überwachung und ggf. der Vollzug vereinbarter Nutzungsbeschränkungen aus Rücksichtnahme auf persönliche Beziehungen leidet. BUZZ CONSTABLE (2011), Präsident des *Lincoln Land Conservation Trusts*, teilt indes diese Sorge nicht. Er setzt auf den impliziten sozialen Druck, der sich aus dem persönlichen Verhältnis der Land Trust-Mitarbeiter zu den Grundeigentümern auf lokaler Ebene ergibt, die Kontrolle des Land Trusts durch das Kuratorium und die neutrale Position des hauptamtlichen Geschäftsführers:

> *I [don't think a personal relationship with people] threatens my objectivity. The reason […] is that Lincoln is a small town, we all know each other, which means people shouldn't do things wrong. […] And I have a whole board behind me. In the 30 years I've run the land trust, in 20 of those years, [in the case of an infringement] I would have just […] had the conversation [with the landowner about possible remedies] and be done. In the last seven or eight years, I'm trying to step back. I need to step back. I shouldn't be 'Mr. Conservation'. That's really why we hired [an executive director], so there's more of an identity for other people. So I get everything approved by my board, but they for the most part trust me. I'm also on the committee for the Trustees of the Reservations that oversees the guys who do the enforcement for the Trustees. We have a portfolio of a dozen or so problems. We have used a lawyer twice. In neither case has it gone to a trial because if you have the right lawyer and approach it the right way, no one is going to waste time. […] I think it's overblown to*

think that there really is going to be a lot of problems.[619]

Befürworter der nicht-hoheitlichen Flächensicherung entgegnen dem Vorwurf der fehlenden demokratischer Legitimation mit dem Argument, dass die öffentliche Kontrolle der Arbeit von Land Trusts durch eine Reihe von Faktoren gesichert ist. Zunächst bietet die öffentliche Förderung zivilgesellschaftlicher Flächensicherung gewisse Aufsichtsmöglichkeiten. Die Förderbedingungen für gemeinnützige Organisationen durch die Bundesfinanzbehörde sind indirekte, aber wichtige Vorgaben für die Arbeit von Land Trusts. Darüber hinaus unterstehen direkte Förderprogramme wie die *Farm Bill* der Kontrolle des Kongresses. Die Mittel werden durch öffentliche Einrichtungen ausgeschüttet. Streben Vertreter zivilgesellschaftlicher Flächensicherung lokale Referenden zur öffentlichen Förderung an, müssen sie darstellen, wie diese Mittel verwendet werden sollen. Die breite Unterstützung, die solche Initiativen in der Mehrzahl der Fälle erfahren, ist ein Zeichen dafür, dass die Wähler die Arbeit von Land Trusts unterstützen. Außerdem unterstehen insbesondere Schutzdienstbarkeiten der Aufsicht durch die Bundesstaaten. In manchen Bundesstaaten (z.B. in Massachusetts) können Schutzdienstbarkeiten nur nach behördlicher Zustimmung erlassen werden. In anderen Bundesstaaten werden die Behörden neben den Land Trusts als Begünstigte der Dienstbarkeit im Grundbuch eingetragen. Schließlich betrachten sich die meisten Vertreter von Land Trusts als rechenschaftspflichtig gegenüber der Gemeinschaft, in der der Land Trust operiert. Die meisten Land Trusts sind angewiesen auf die finanzielle Unterstützung und die ehrenamtliche Mitarbeit von örtlichen Anwohnern. Vor allem auf dieser informellen Ebene bestehen also zahlreiche direkte und indirekte Möglichkeiten zur Einflussnahme.[620]

12.2 Die Land Trust-Bewegung – eine echte Bewegung?

Zwar entspricht die Land Trust-Bewegung nicht den Kriterien der Neuen Sozialen Bewegungen[621]: Sie ist hochgradig institutionalisiert (in Form einzelner Land Trusts und ihrer Dachverbände auf bundesstaatlicher und nationaler Ebene), ihr Instrumentarium basiert auf etablierten Rechtssystemen (Eigentumsrecht, Steuerrecht etc.), sie agiert innerhalb existierender politischer Strukturen und stellt bestehende Machtkonstellationen und soziale Normen nicht in Frage, sie rekrutiert sich und kooperiert mit den gesellschaftlichen Eliten und ihre Vorläufer existieren schon seit etwa 120 Jahren. Trotzdem kann die Land

[619] CONSTABLE 2012 mdl. Mitt.
[620] FAIRFAX et al. 2005, 260ff.
[621] WELLS und SCHWARTZ 1997; MCCORMICK 1995 *The Global Environmental Movement*; BRULLE 2000 *The U.S. Environmental Movement from a Critical Theory Perspective*; ROOTES 1999 *Environmental Movements - Local, National and Global*; SHABECOFF 2003 *The American Environmental* Movement; SUTTON 2000 *Explaining Environmentalism - In Search of a New Social Movement*

Trust-Bewegung meines Erachtens zu den modernen Umweltbewegungen gezählt werden. Mit Blick auf das ungebremste Wachstum der Land Trusts in den USA bis in dieses Jahrhundert kann man von einer bislang wenig beachteten, *grassroots*-Bewegung im US-amerikanischen Naturschutz sprechen. Land Trusts können dabei als eine eigenständige Form des partizipativen, ehrenamtlichen Naturschutzes von anderen Umwelt- und Naturschutzorganisationen abgegrenzt werden. Zwar sind Land Trusts wie andere *grassroots*-Organisationen zumeist lokal oder regional tätig, leben überwiegend von ehrenamtlichem Engagement, sind dezentral organisiert und politisch unabhängig. Auf der anderen Seite unterscheiden sie sich jedoch in ihrem Instrumentarium, ihrem Selbstverständnis, in der öffentlichen Selbstdarstellung und gesellschaftlichen Positionierung und in der Einbindung ihrer Förderer und Stifter von anderen Organisationen.

12.3 Das Problem der „toten Hand"

Schutzdienstbarkeiten sind so angelegt, dass Landnutzungsrechte dauerhaft an einen Land Trust als Begünstigten übertragen werden. Da dieser als juristische Person prinzipiell unsterblich ist und sein Eigentum (zu dem die Schutzdienstbarkeit gehört) im Falle der Auflösung an einen gleichartigen Rechtsnachfolger geht, erlischt die Geltung der Schutzdienstbarkeit theoretisch nie.[622] Die zeitlich unbegrenzte Festlegung von Landnutzungseinschränkungen stellt jedoch ein ethisches Problem dar, denn dadurch wird nachfolgenden Generationen die Entscheidungsfreiheit über den Umgang mit der betroffenen Fläche genommen. Da wir heute nicht wissen können, ob die heute getroffenen Entscheidungen auch in Zukunft noch gewünscht sind, kann die unbegrenzte Gültigkeit von Schutzdienstbarkeiten kritisch gesehen werden. Die meisten vom Verfasser interviewten Vertreter von Land Trusts sahen darin aber kein Problem. Im Gegenteil, sie hoben die Vorzüge der unbefristeten Gültigkeit hervor, die sich wohltuend von der Unsicherheit der ständig wechselnden öffentlichen Meinung und politischen Machtverteilung mit ihren Auswirkungen auf den Naturschutz unterscheiden. CHUCK KNOX (2012), ehemaliger Exekutivdirektor der *Massachusetts Land Trust Coalition*, beschreibt seine Haltung gegenüber der Unbefristetheit von Schutzdienstbarkeiten so:

> *As far as I'm concerned, it's good. That's the key to it. What we're doing here is ensuring for future generations that the land will never change, that 20 years from now, people will not come back and find houses upon houses. I mean nothing wrong with houses. I live in one, you probably do too. But it's a tradeoff. You're trading wildlife habitat and beautiful, untouched scenery for house, house,*

[622]Es gibt natürlich Umstände, unter denen eine Schutzdienstbarkeit gändert oder aufgehoben werden kann. Diese sind aber als Ausnahmen vom prinzipiell ewigen Gültigkeitszeitraum der Dienstbarkeit zu sehen, vgl. Kapitel 10.7.

> *house, house, house... So our position is: Yes, we firmly believe that it's in the best interest of America to preserve some land, not necessarily all land, but certainly the key areas and lands that are special.*[623]

Die Herausforderung liegt für Land Trusts vielmehr darin, die Schutzdienstbarkeit so zu formulieren, dass das Schutzziel auch unter sich ändernden Rahmenbedingungen nichts an Gültigkeit verliert. RAND WENTWORTH (2012) formuliert es so:

> *[C]ircumstances change. The easement document needs to stand over centuries. So if you put in the easement document itself very detailed prescriptions of what you have to do now, but with climate change 100 years from now, there may not be an endangered pitcher plant bog, maybe something different. So I'm a big advocate for the easement […] being simple, and then having a separate management plan that is renewed every 10 years with a lot more of detail.*[624]

Für LARRY KUETER (2012), ehemaliges Kuratoriumsmitglied der *LTA*, liegt das Problem in der physischen Beschaffenheit der Fläche und nicht in den rechtlichen Instrumenten, die die Landnutzungsoptionen limitieren:

> *I think [choosing a property for a conservation easement] puts a burden on you to really be thoughtful about why and where you do that. I think most land trusts are pretty thoughtful about that. They look at their standards and ask: 'Is this worth saving? Is this a property of 100 acres next to the town that can't grow except growing this way?' A land trust should be smart enough to say: 'Maybe that's not where we should have this. Maybe it should be the other side of the property.' I have seen land trusts do that. (…) There is another phrase that I have also come to like: 'The last crop is asphalt.' Think about that. What it means is: 100 years from now they will look at conserved land and they will figure out some adjustments where you terminate some easements. That will happen. People smart enough will figure that out. But you can look a long time to find anything that was developed and then went back to open space, unless you look at the context of multiple centuries. That's not the human scale. If you look at the 100 years-time scale, you don't find that at the beginning and then something else at the end. So that phrase has truth for me, saying: If you put houses or businesses or something on it, you've lost it. That's what it is going to be for a couple*

[623] KNOX 2012 mdl. Mitt.
[624] WENTWORTH 2012 mdl. Mitt.

of generations at least. It just sounds better to say: 'The last crop is asphalt.'[625]

12.4 Neue Entwicklugen – Internationalisierung der Bewegung?

In der nicht-hoheitlichen Flächensicherung durch Land Trusts sind die USA weltweit Vorreiter. Zwar ist auch in Europa die nicht-hoheitliche Flächensicherung nichts Neues, sondern war im Gegenteil von Anfang an ein wichtiger Bestandteil der Naturschutzbewegung. Auch waren die USA hinsichtlich der Entstehung der ersten Land Trusts nicht nur Vorbild für Europa, sondern orientierten sich umgekehrt auch an den europäischen Entwicklungen, vor allem denen in Großbritannien. Trotzdem scheint der in den letzten 35 Jahren zu beobachtende Bedeutungszuwachs der Land Trusts in den USA die Entwicklungen in Europa vorweg zu nehmen. Zu dieser Annahme kann man zumindest kommen, wenn man die Entwicklung der nicht-hoheitlichen Flächensicherung in Europa betrachtet. Hier steigt die Anzahl der mit Flächensicherung betrauten Stiftungen und Vereine seit einigen Jahren ebenfalls an, befindet sich aber noch auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Das Besondere an der US-amerikanischen Land Trust-Bewegung ist, dass die Akteure sich seit langem als einer Bewegung zugehörig begreifen und sich auch so in der Öffentlichkeit positionieren. Dieses Selbstverständnis macht sie stark. Sie nehmen ihre Arbeit als Teil eines größeren Ganzen wahr, als Reaktion auf einen gemeinsam empfundenen Missstand (Naturzerstörung und Flächenverbrauch). Dadurch können sie ihre Arbeit als über den Einzelfall hinausgehende Strategie und als Beitrag zu einem übergeordneten Ziel darstellen. Die Vernetzung der Land Trusts, die Institutionalisierung ihrer Strukturen, die Standardisierung ihrer Instrumente und die gemeinsamen Positionen begünstigen die gesellschaftliche Anerkennung der Legitimität ihres Anliegens und ihrer Vorgehensweise.

Seit einigen Jahren nimmt die internationale Vernetzung der nicht-hoheitlichen Flächensicherung zu. Stiftungen und Verbände aus unterschiedlichen Regionen der Welt wie Australien und Neuseeland, Südafrika, Europa, Süd- und Mittelamerika und Nordamerika einschließlich Kanada haben sich in einem Netzwerk zusammengeschlossen, dem *International Land Conservation Network* (*ILCN*).[626] Im Oktober 2015 fand der erste Kongress des *ILCN* in Berlin statt, an dem 100 Teilnehmer aus über 30 Nationen teilnahmen. Die Aufgaben und Ziele des Netzwerks sind noch nicht abschließend definiert. Soll es analog zur *LTA* der nicht-hoheitlichen Flächensicherung weltweit eine Stimme verleihen? Soll es sich auf den fachlichen Austausch, das gegenseitig voneinander Lernen konzentrieren, den Informationsfluss über nationale Grenzen und Kontinente hinweg erleichtern? Soll es zum Qualitätsmanagement und zur Standardisierung beitragen? Diese Fragen werden sich erst in den nächsten Jahren klären. Die Voraussetzungen für die

[625] KUETER 2012 mdl. Mitt.
[626] www.landconservationnetwork.org (01.06.2017)

Entwicklung des *ILCN* zum Dachverband einer internationalen Land Trust-Bewegung sind in jedem Fall gut. Das Interesse an einer weltweiten Vernetzung im Bereich der nicht-hoheitlichen Flächensicherung ist groß. Die Geschäftstelle des *ILCN* ist beim *Lincoln Institute of Land Policy* in Cambrigde, Massachusetts angesiedelt, derselben Institution, die 1980 maßgeblich zur Gründung der *LTA* beitrug und bis heute eng mit dieser zusammenarbeitet. Diese institutionelle Anbindung lässt darauf hoffen, dass sich die Erfolgsgeschichte der nicht-hoheitlichen Flächensicherung – wie sie die Land Trust-Bewegung in den USA geschrieben hat – auf globaler Ebene wiederholen lässt.

13 Fragenkatalog für Interviews

1. Beschreibung des land trusts

- Alter, Organisationsform
- Wirkraum
- Wie viele Mitarbeiter?
- Wie viele Flächen?
- Welche Ziele?
- Welche Lebensraumtypen?

2. Flächensicherung

- Wie definieren Sie ihre Naturschutz- und Managementziele?
- Wie wählen Sie zu sichernde Flächen aus?
- Welche Bedeutung haben conservation easements in Ihrer Arbeit?
- Welche anderen Instrumente der Flächensicherung nutzen Sie?

3. Finanzierung

- Wie teilen sich Ihre Einnahmen und Ausgaben auf?
- Wie finanzieren Sie Flächenakquise und Managementmaßnahmen?
- Nutzen Sie einen revolving fund?
- Nutzen Sie planned giving?
- Welche anderen Finanzierungsquellen nutzen Sie?

4. Besucherlenkung und Umweltbildung

- Dürfen Besucher auf die Flächen?
- Gibt es Besucherinfrastruktur? Wenn ja welche?
- Betreiben Sie Umweltbildung auf den Flächen?

5. Kooperation mit anderen Akteuren

- Arbeiten Sie mit anderen Naturschutzorganisationen zusammen? Wenn ja, wie und warum?
- Arbeiten Sie mit Industrie, Militär, Landwirtschaft zusammen? Wenn ja, wie und warum?

6. Monitoring

- Besteht ein Monitoring auf den Flächen?
- Wenn ja, mit welchem Inhalt? Seit wann? Methodik?
- Wie wird es finanziert?
- Ist es mit dem Monitoring anderer Organisationen abgestimmt?

7. Öffentlichkeitsarbeit und Ehrenamt

- Betreiben Sie Öffentlichkeitsarbeit?
- Wenn ja, mit welchem Ziel? Wie?
- Binden Sie Ehrenamtliche und Freiwillige in Ihre Arbeit ein?

8. Selbstverständnis

- Wie schätzen Sie die Bedeutung von land trusts für den US-Naturschutz ein?
- Wie wichtig ist Ihre Arbeit im Verhältnis zum behördlichen Naturschutz?

- Wie unterscheiden Sie sich von anderen Natur- und Umweltschutzorganisationen?
- Wie entwickelt sich die Flächensicherung in Ihrem Wirkraum?

9. Bedeutung der land trust-Bewegung

- Empfinden Sie Ihre Arbeit als Teil einer größeren Bewegung?
- Wie wichtig ist für Sie die Vernetzung mit anderen land trusts? Lokal, regional, national.
- Welche Kommunikationsformen nutzen Sie dafür?
- Welches sind die wichtigsten?

10. Dachverband Land Trust Alliance

- Welche Angebote der LTA nehmen Sie in Anspruch?
- Vernetzung/Kommunikation, Wissensaustausch
- Hilfe bei Neugründungen und Zusammenschlüssen von land trusts
- Zielfindung und Interessen, gemeinsame Positionen, Lobbyarbeit
- Standardisierung
- Qualitätsmanagement
- Weiterbildung
- andere
- Wie hilfreich ist der Dachverband für Ihre Arbeit?
- Was fehlt Ihnen an Angeboten von der LTA?

11. Konfliktfelder

- Wo bestehen derzeit die größten Konflikte in Ihrer Arbeit?
- Wo bestehen die größten zukünftigen Herausforderungen?

12. Sonstiges

- Möchten Sie sonst noch etwas der internationalen Land trust-Bewegung sagen?

14 Literaturverzeichnis

Abbey, Edward 1975 The Monkey Wrench Gang. Philadelphia: Lippincott Williams & Wilkins.

Abbott, Gordon 1993 Saving Special Places – A Centennial History of the Trustees of Reservations: Pioneer of the Land Trust Movement. Ipswich: Ipswich Press.

Adams, Alexander B. 1970 The Eleventh Hour - A hard Look at Conservation. New York: Putnam's Sons.

Albers, Heidi J. und Ando, Amy W. 2003 Could State-Level Variation in the Number of Land Trusts Make Economic Sense? Land Economics 79(3), 311 -327.

Albers, Heidi J.; Ando, Amy W.; Xiaoxuan, Chen 2008 A Spatial-Econometric Analysis of Attraction and Repulsion of Private Conservation by Public Reserves. Journal of Environmental Economics and Management 56(1), 33 -49.

Albers, Heidi J.; Ando, Amy W.; Batz, Michael 2008 Patterns of multi-agent land conservation: Crowding in/out, agglomeration, and policy. Resource and Energy Economics 30(4), 492 -508.

Aldrich 2007 Census Reveals a Dramatic Increase in the Pace of Land Conservation. Exchange Winter 2007, 11.

Alexander, Louise und Hess, George 2011 Land Trust Evaluation of Progress toward Conservation Goals. Conservation Biology 26(1), 7 -12.

Allen, Stephen; Moorman, Christopher; Peterson, M. Nils; Hess, George; Moore, Susan 2013 Predicting success incorporating conservation subdivisions into land use planning. Land Use Policy 33(1), 31 -35.

Amundsen, Ole M. III. 2011 Strategic conservation planning. Washington, D.C.: Land Trust Alliance.

Anderson, Christopher M. und King, Jonathan R. 2004 Equilibrium Behavior in the Conservation Easement Game. Land Economics 80(3), 355 -374.

Anderson, Kathryn und Weinhold, Diana 2005 Do Conservation Easements Reduce Land Prices? Staff Paper Series - Department of Agricultural & Applied Economics. Madison: University of Wisconsin-Madison.

Anderson, Kathryn und Weinhold, Diana 2008 Valuing future development rights: The costs of conservation easements. Ecological Economics 68(1-2), 437 -446.

Anderson, Larry 2002 Benton MacKaye: Conservationist, Planner, and Creator of the Appalachian Trail. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Anderson, Terry L. 2004 Viewing Land Conservation through Coase-Colored Glasses. Natural Resources Journal 44(2), 361 -381.

Andrews, Richard N. L. 2006 Managing the environment, managing ourselves - A history of American environmental policy. New Haven: Yale University Press.

Armsworth, Paul R. und Sanchirico, James N. 2008 The effectiveness of buying easements as a conservation strategy. Conservation Letters 4(1), 182 -189.

Arnold, Ron 1996 Wise Use: What Do We Believe? In: Brick und McGreggor 1996 A Wolf In The Garden, 15-26.

Arnsberger, Paul; Ludlum, Melissa; Riley, Margaret; Stanton, Mark 2008 A History of the Tax-Exempt Sector: An SOI Perspective. Statistics of Income Bulletin 4, 105-135.

Babcock, Richard F. 1966 The Zoning Game - Municipal Practices and Policies. Madison, Milwaukee und London: University of Wisconsin Press.

Bean, Micheal J. und Rowland, Melanie J. 1997 The Evolution of National Wildlife Law. Westport: Environmental Defense Fund and World Wildlife Fund - U.S.

Benjamin, Daniel 2004 Incentives and Conservation: The Next Generation of Environmentalists. PERC Reports. Lanham: Rowman and Littlefield.

Benson, Jackson J. 2009 Wallace Stegner: His Life and Work. Winnipeg: Bison Books.

Bergthaller, Hannes 2004 Ökologie zwischen Wissenschaft und Weltanschauung - Untersuchungen zur Literatur der modernen amerikanischen Umweltbewegung: Aldo Leopold, Rachel Carson, Gary Snyder und Edward Abbey. Bonn: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Bernard, Ted und Young, Jora 1997 The Ecology of Hope: Communities Collaborate for Sustainability. Gabriola Island: New Society Publishers.

Berube, Alan; Singer, Audrey; Wilson, Jill H.; Frey, William H. 2006 Finding Exurbia: America's Fast-Growing Communities at the Metropolitan Fringe. Washington D.C.: The Brookings Institution Living Cities Census Series, 1-47.

Birchard, Bill 2005 Nature's Keepers - The Remarkable Story of How the Nature Conservancy Became the Largest Environmental Organization in the World. San Francisco: Jossey-Bass.

Bizer, Kilian, 2002 Ökonomisch-juristische Institutionenanalyse - Ziele und praktische Anwendung. In: Bizer et al. Responsive Regulierung, 143-166.

Bizer, Kilian; Führ, Martin; Hüttig, Christoph (Hrsg.) 2002 Responsive Regulierung. Tübingen: Mohr & Siebeck.

Bizer, Kilian und Gubaydullina, Zulia 2009 Zur Zukunft der Volkswirtschaftslehre - Behavioral Governance, Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 89 (7), 447-450.

Blackstone, Sir William 1769 Commentaries on the Laws of England. Book 1, Chapter 1 Of the Absolute Rights of Individuals. Oxford: Clarendon Press. Online unter https://lonang.com/library/reference/blackstone-commentaries-law-england/ (01.06.2017).

Blair, William D. 1989 Katherine Ordway - The Lady Who Saved the Prairies. Washington D.C.: The Nature Conservancy.

Bodenschatz, Harald und Schönig, Barbara 2004 Smart Growth – New Urbanism – Liveable Communities. Programm und Praxis der Anti-Sprawl-Bewegung in den USA. Zwischenstadt Band 2. Wuppertal: Müller + Busmann.

Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang 2002 Das Experteninterview - Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske + Budrich.

Booth, Douglas E. 2007 Land Trusts and Biodiversity. Milwaukee: BookSurge Publishing.

Bosselman, Fred und Callies, David 1971 The Quiet Revolution in Land Use Control. Council on Environmental Quality. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.

Bosselman, Fred; Callies, David; Banta, John 1973 The Taking Issue - A Study of the Constitutional Limits of Governmental Authority to Regulate Use of Privately-owned Land Without Paying Compensation to the Owners. Council on Environmental Quality. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.

Bouplon, Renee und Lind, Brenda 2008 Conservation Easement Stewardship. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Boyd, James; Caballero, Kathryn; Simpson, R. David 1999 The Law and Economics of Habitat Conservation: Lessons from an Analysis of Easement Acquisitions. Resources for the Future Discussion Paper 32. Washington D.C.

Bray, Zachary 2005 Reconciling Development and Natural Beauty: the Promise and Dilemma of Conservation Easements. Harvard Environmental Law Review 34(1), 119-178.

Bremner, Robert H. 1988 American Philanthropy. The Chicago History of American Civilization. Chicago: University of Chicago Press.

Brenneman, Russell L. 1967 Private Approaches to the Preservation of Open Land. Ann Arbor: University of Michigan.

Brenneman, Russell L. und Bates, Sarah M. (Hrsg.) 1984 Land-Saving Action. Washington D.C., Covelo, London: Island Press.

Brenner, Jacob C.; Lavallato, Stephanie; Cherry, Marin; Hileman, Emma 2013 Land use determines interest in conservation easements among private landowners. Land Use Policy 35(1), 24-32.

Brewer, Richard 2003 Conservancy - The Land Trust Movement in America. Hanover; London: University Press of New England.

Brewer, Richard 2011 Conservation Easements and Perpetuity: Till Legislation Do Us Part. Law and Contemporary Problems 74(4), 249-278.

Brick, Philip D. und McGreggor, Cawley, R. (Hrsg.) 1996 A Wolf in the Garden - The Land Rights Movement and the New Environmental Debate. London: Rowman & Littlefield.

Brick, Philip D. und McGreggor, Cawley, R. 1996 Knowing the Wolf, Tending the Garden. In: Brick und McGreggor 1996 A Wolf in the Garden, 1-14.

Brinkley, Douglas 2009 The Wilderness Warrior - Theodore Roosevelt and the Crusade for America. New York: HarperCollins.

Brown, Hugh und Pitz, Andrew 2008 Caring for Land Trust Properties. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Brubaker, Elizabeth 1995 Property Rights in the Defense of Nature. London, Toronto: Earthscan.

Brüggemeier, Franz-Josef; Rommelspacher, Thomas 1987 Besiegte Natur - Geschichte der Umwelt im 19. und 20. Jahrhundert. München: Beck.

Brulle, Robert J. 2000 Agency, Democracy, and Nature - The U.S. Environmental Movement from a Critical Theory Perspective. Cambridge, Massachusetts, London: MIT Press.

Bruns, Hermann 1995 Neoklassische Umweltökonomie auf Irrwegen - Eine exemplarische Untersuchung der neoklassischen Methode und ihrer geistesgeschichtlichen Hintergründe. Ökonomische Essays. Marburg: Metropolis.

Brunson, Mark W.; Huntsinger, Lynn 2008 Ranching as a Conservation Strategy: Can Old Ranchers Save the New West? Rangeland Ecology & Management 61(2), 137-147.

Buell, Lawrence 1996 The Environmental Imagination - Thoreau, Nature Writing, and the Formation of American Culture. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Burke, Colin B. 2001 Nonprofit History's New Numbers (and the Need for More). Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 30 (2), 174-203.

Button, John 1988 A Dictionary of Green Ideas - Vocabulary for Sane and Sustainable Future. London: Routledge.

Byers, Elizabeth und Ponte, Karin Marchetti 2005 The Conservation Easement Handbook. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Byrd, Kristin B.; Rissman, Adena R.; Merenlender, Adina M. 2009 Impacts of conservation easements for threat abatement and fire management in a rural oak woodland landscape. Landscape and Urban Planning 92(2), 106-116.

Callicott, J. Baird und Wilson, Micheal (Hrsg.) 1998 The Great New Wilderness Debate. Athens: University of Georgia Press.

Callicott, J. Baird 2008 Contemporary Criticisms of the Received Wilderness Idea. In: Nelson und Callicott 2008 The Wilderness Debate Rages On, 355-377.

Callicott, J. Baird 2008 The Implication of the 'Shifting Paradigm' in Ecology for Paradigm Shifts in the Philosophy of Conservation. In: Nelson und Callicott 2008 The Wilderness Debate Rages On, 571-600.

Cansier, Dieter 1993 Umweltökonomie. Stuttgart: UTB.

Carmin, Joann 1999 Voluntary Associations, Professional Organisations and the Environmental Movement in the United States. Environmental Politics 8 (1), 101-121-

Carr, Ethan 2007 Mission 66 - Modernism and the National Parks Dilemma. Amherst: University of Massachusetts Press.

Catanzarro, Paul; Rasku, Jay; Sweetser, Wendy 2010 Your Land Your Legacy - Deciding the Future of Your Land to Meet the Needs of You and Your Family. Amherst: University of Massachusetts.

Chamblee, John F.; Colwell, Peter F.; Dehring, Carolyn A.; Depken, Craig A. 2011 The Effect of Conservation Activity on Surrounding Land Prices. Land Economics 87(3), 453-472.

Chancellor, Charles 2012 Assessing the intention of land trust representatives to collaborate with tourism entities to protect natural areas. Journal of Sustainable Tourism 20(2), 277-296.

Chancellor, Charles; Norman, William; Farmer, James R.; Coe, Ellen 2011 Tourism organizations and land trusts: a sustainable approach to natural resource conservation? Journal of Sustainable Tourism 19(7), 863-875.

Cheever, Federico 1996 Public Good and Private Magic in the Law of Land Trusts and Conservation Easements: A Happy Present and a Troubled Future. Denver University Law Review 73(4), 1077-1102.

Cheever, Federico 2012 Property Rights and the Maintenance of Wildlife Habitat: The Case for Conservation Land Transactions. Idaho Law Review 38(2), 431-451.

Cheever, Federico und McLaughlin, Nancy A. 2004 Why Environmental Lawyers Should Know (and Care) About Land Trusts and Their Private Land Conservation Transactions. Environmental Law Reporter 34(3), 10223-10233.

Cho, Seong-Hoon; Newman, David H.; Bowker, J.M 2005 Measuring rural homeowners' willingness to pay for land conservation easements. Forest Policy and Economics 7(5), 757-770.

Clawson, Marion 1968 The Land System of the United States - An Introduction to the History and Practice of Land Use and Land Tenure. Lincoln: University of Nebraska Press.

Coase, Ronald 1960 The Problem of Social Cost. Journal of Law and Economics, Vol. 3, 1-44.

Cody, Betsy A. 1995 Major Federal Land Management Agencies - Management of Our Nation's Lands and Resources. Congressional Research Service. Washington D.C.: Library of the Congress.

Cole, Daniel H. und Grossman, Peter Z. 2002 The Meaning o f Property “Rights:” Law vs. Economics? Land Economics 78(3), 317-330.

Colorado Open Space Alliance 2010 Holding Conservation Easements - A Local Government Best Practices Guidebook. Denver: Colorado Open Space Alliance.

Conservation Finance Alliance 2006 Focus on Conservation Finance. CFA Newsletter 2.

Creifelds, Carl; Weber, Klaus; Guntz, Dieter; Hakenberg, Michael; König, Christiane; Quack, Friedrich; Schmitt, Jochem 2007 Creifelds Rechtswörterbuch. München: C. H. Beck.

Croker, Robert A. 1991 Pioneer Ecologist - The Life and Work of Victor Ernest Shelford 1877-1968. Washington and London: Smithsonian Institution Press.

Cronon, William 1983 Changes in the Land - Indians, Colonists, and the Ecology of New England. New York: Hill and Wang.

Cropper, Eric D.; McLeod, Donald M.; Bastian, Christopher T.; Keske, Catherine M.; Hoag, Dana L.; Cross, Jennifer E. 2012 Factors Affecting Land Trust Agents' Preferences for Conservation Easements. The Journal of Regional Analysis and Policy 42(2), 88-103.

Cross, Jennifer E.; Keske, Catherine M.; Lacy, Michael G.; Hoag, Dana L.; Bastian, Christopher T. 2011 Adoption of conservation easements among agricultural landowners in Colorado and Wyoming: The role of economic dependence and sense of place. Landscape and Urban Planning 101(1), 75-83.

Cullingworth, Barry und Caves, Roger W. 2009 Planning in the USA - Policies, issues, and process. Oxon, New York: Routledge.

Cunfer, Geoff 2005 On the Great Plains - Agriculture and Environment. Texas: College Station.

Czech, Brian 2002 A Transdisciplinary Approach to Conservation Land Acquisition. Conservation Biology 16(6), 1488-1497.

Daly, Herman E. 1992 Allocation, distribution and scale. In: Ecological Economics 6, 185-193.

Danskin, Melissa 2000 Conservation Easement Violations: Results from a Study of Land Trusts. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Dauvergne, Peter 2009 Historical Dictionary of Environmentalism. Historical Dictionaries of Religions, Philosophies, and Movements 92. Lanham, Toronto, Plymouth: The Scarecrow Press.

DeGrove, John M. 2005 Planning Policy and Politics - Smart Growth and the States. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

DeLuca, Kevin und Demo, Anne 2008 Imagining Nature and Erasing Class and Race - Charleton Watkins, John Muir, and the Construction of Wilderness. In: Nelson und Callicott 2008 The Wilderness Debate Rages On, 189-217.

Diehl, Janet und Barrett, Thomas S. 1988 The Conservation Easement Handbook. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Dilsaver, Lary M. (Hrsg.) 2004 America's National Park Service - The Critical Documents. Washington D.C.: Rowman & Littlefield Publishers.

Ditt, Karl 2003 Die Anfänge der Naturschutzgesetzgebung in Deutschland und England 1935/49. In: Radkau und Uekötter 2003 Naturschutz und Nationalsozialismus, 107-144.

Doan, Mason C. 1997 American Housing Production, 1880-2000 - A Concise History. Lanham: University Press of America.

Dolin, Eric Jay 1989 The US Fish and Wildlife Service. New York: Chelsea House Publishers.

Dombeck, Michael; Wood, Christopher; Williams, Jack 2003 From Conquest to Conservation - Our Public Lands Legacy. Washington D.C., Covelo, London: Island Press.

Doremus, Holly 2003 A policy portfolio approach to biodiversity protection on private lands. Environmental Science and Policy 6(1), 217-232.

Döring, Ralf 2007 Wirtschaftswachstum und Biodiversitätsverlust - Theorie, Empirie und eine Strategie zur Entkopplung. In: Döring und Rudolph 2007 Wachstum, Wachstum über alles, 75-100.

Döring, Ralf und Rudolph, Sven 2007 Wachstum, Wachstum über alles? Ein ökonomisches Leitbild auf dem Prüfstand von Umwelt und Gerechtigkeit. Marburg: Metropolis.

Doscher, Paul und Masland, Thomas N. 2011 Conservation Stewardship Transfer Fees. Concord: Society for the Protection of New Hampshire Forests.

Doscher, Paul; Lind, Brenda, Sturgis, Ellen; West, Chris 2007 Determining Stewardship Costs & Raising and Managing Dedicated Funds. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Dudley, Nigel 2008 Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland: IUCN.

Eagle, Steven J. 2004 Environmental Amenities, Private Property, and Public Policy. Natural Resources Journal 44(2), 425-444.

Echeverria, John 2005 Regulating Versus Paying Landowners to Protect the Environment. Journal of Land, Resources and Environmental Law 26(1), 1-46.

Echeverria, John und Pidot, Jeff 2009 Drawing the Line: Striking a Principled Balance Between Regulating and Paying to Protect the Land. Environmental Law Reporter 39(9), 10868-10880.

Eliot, Charles William 1902 Charles Eliot, Landscape Architect - A Lover of Nature And Of His Kind, Who Trained Himself For A Profession, Practiced It Happily And Through It Wrought Much Good. Boston und New York: Houghton, Mifflin and Company.

Ellickson, Robert C. 1993 Property in Land. Yale Law Journal 102, 1315-1400.

Elmendorf, Christopher S. 2004 Securing Ecological Investments on Other People's Land: A Transaction-Costs Perspective. Natural Resources Journal 44(2), 529-561.

Ely, James W. 1998 The Guardian of Every Other Right - A Constitutional History of Property Rights. New York, Oxford: Oxford University Press.

Emerson 1996 Taking the Land Rights Movement Seriously. In: Brick und McGreggor 1996 A Wolf in the Garden, 115-119.

Endicott, Eve 2005 Preserving Natural Areas: The Nature Conservancy and Its Partners. In: Endicott 2005 Land Conservation through Public-Private Partnerships, 18

Endicott, Eve (Hrsg.) 2005 Land Conservation through Puclic-Private Partnerships. Lincoln Institute for Land Policy. Washington D.C.: Island Press.

Endres, Alfred 1994 Umweltökonomie – eine Einführung. Stuttgart: Kohlhammer.

Ernst, Tawnya und Wallace, George N. 2008 Characteristics, Motivations, and Management Actions of Landowners Engaged in Private Land Conservation in Larimer County, Colorado. Natural Areas Journal 28(2), 109-120.

Eser, Uta; Grözinger, Christian; Konold, Werner; Poschlod, Peter 1992 Naturschutzstrategien - Primäre Lebensräume - Sekundäre Lebensräume - Ersatzlebensräume und ihre Lebensgemeinschaften. Ansätze für eine Neuorientierung im Naturschutz. Projekt "Angewandte Ökologie" Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg. Karlsruhe: Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg.

Eser, Uta und Potthast, Thomas 1999 Naturschutzethik - Eine Einführung in die Praxis. Baden-Baden: Nomos.

Europäische Kommission 2014 Natura 2000 Newsletter. Brüssel: Europäische Kommission.

Fairfax 2002 The ‘Shift to Privatization’ in Land Conservation: A Cautionary Essay. Natural Resources Journal 42, 599-639.

Fairfax, Sally und Guenzler, Darla 2001 Conservation Trusts. Lawrence: University Press of Kansas.

Fairfax, Sally; Gwin, Lauren; Huntsinger, Lynn 2004 Presidio and Valles Caldera: A Preliminary Assessment of Their Meaning for Public Resource Management. Natural Resources Journal 44(2), 445-473.

Fairfax, Sally; Gwin, Lauren; King, Mary Ann; Raymond, Leigh; Watt, Laura A. 2005 Buying Nature - The Limits of Land Acquisition as a Conservation Strategy, 1780-2004. Cambridge: MIT Press.

Falk, Bernd; Haber, Günter; Spitzkkopf, Horst Alexander; Winden, Stefan; de Witt, Siegfried 2004 Fachlexikon Immobilienwirtschaft. Köln: Immobilien Informationsverlag Rudolf Müller.

Farmer, James R.; Chancellor, Charles; Fischer, Burnell C. 2011 Motivations for using Conservation Easements as a Land Protection Mechanism: A Mixed Methods Analysis. Natural Areas Journal 31(1), 80-87.

Farmer, James R.; Chancellor, Charles; Fischer, Burnell C. 2011 Space to Romp and Roam and How It May Promote Land Conservation. Natural Areas Journal 31(4), 340-348.

Farmer, James R.; Knapp, Doug; Meretsky, Vicky J.; Chancellor, Charles; Fischer, Burnell C. 2011 Motivations Influencing the Adoption of Conservation Easements. Conservation Biology 25(4), 827-834.

Fedden, Robin 1968 The Continuing Purpose - A History of the National Trust, its Aims and Work. London: Longmans.

Felmlee, William M. 2009 Establishing Accreditation for Land Trust Organizations: Seeking Public Trust in the Conservation Easement Movement. Washington D.C.: Georgetown University.

Fishburn, Isla S.; Boyer, Alison G.; Kareiva, Peter; Gaston, Kevin J.; Armsworth, Paul R. 2013 Changing spatial patterns of conservation investment by a major land trust. Biological Conservation 161(1), 223-229.

Fishburn, Isla S.; Kareiva, Peter; Gaston, Kevin J.; Armsworth, Paul R.; 2009 The Growth of Easements as a Conservation Tool. PLoS ONE 4(3), 1-6.

Fisher, Jonathan R.B. und Dills, Benjamin 2012 Do Private Conservation Activities Match Science-Based Conservation Priorities? PLoS ONE 7(9), 1-7.

Flader, Susan 1974 Thinking like a Mountain: Aldo Leopold and the Evolution of an Ecological Attitude toward Deer, Wolves, and Forests. Columbia: University of Missouri Press.

Flink, James J. 1988 The Automobile Age. Cambridge: MIT Press.

Foreman, Dave 1998 Wilderness - From Scenery to Nature. In: Callicott und Nelson 1998 The Great New Wilderness Debate, 568-584.

Foster, Kathryn A. 2011 A Region of One's Own. In: Seltzer und Carbonell 2011 Regional Planning in America, 53-80.

Fox, Stephen 1981 The American Conservation Movement - John Muir and his legacy. Boston: Little, Brown and Company.

French, Susan F. 2004 What's a Poor Land Trust to Do? Alternatives for Dealing with an Opportunistic World. Natural Resources Journal 44(2), 563-572.

Freyfogle, Eric T. 2003 The Land We share - Private Porperty and the Common Good. 2003 Washington D.C., Covelo, London: Island Press/Shearwater Books.

Freyfogle, Eric T. 2009 On Private Property: Finding Common Ground on the Ownership of Land. Boston: Beacon Press.

Freyfogle, Eric T. 2010 Property and Liberty. Harvard Environmental Law Review 34(1), 75-118.

Frieden, Bernard J. 1979 The Environmental Protection Hustle. Cambridge, London: MIT Press.

Friedman, Lawrence Meir 2005 A History of American Law. New York: Simon and Schuster.

Friedman, Lawrence J. und McGarvie, Mark D. 2002 Charity, Philantropy, and Civility in American History. Cambridge: Cambridge University Press.

Friedman, John und Weaver, Clyde 1979 Territory and Function - The Evolution of Regional Planning. London: Edward Arnold.

Garreau, Joel 1992 Edge City - Life on the New Frontier. New York, London, Toronto. Sydney, Auckland: Anchor Books Doubleday.

Geisler, Charles C. und Bedford, Barbara L. 1998 Ecosystem Management: Who's Entitled? In: Jacobs 1998 Who Owns America, 131-156.

Geoghegan, Jaqueline 2002 The value of open space in residential land use. Land Use Policy 19(1), 91-98.

Gerber, Jean-David 2012 The difficulty of integrating land trusts in land use planning. Landscape and Urban Planning 104, 289-298.

Gier, Sonja; Evancs, Alec; Hilsheimer, Thomas; Mucha, Jan; Schulte, Karl-Werner; Lee, Anthony; Paul, Eduard 2007 Wörterbuch Immobilienwirtschaft - englisch-deutsch, deutsch-englisch. Wiesbaden: Immobilien Zeitung Verlagsgesellschaft.

Gilliam, George H. und Thomas, William G. 2001 Shenandoah National Park. The Ground Beneath Our Feet. Online unter http://www.vahistory.org/shenandoah.html (01.06.2017)

Glover, James M. 1986 A Wilderness Original: The Life of Bob Marshall. Seattle: Mounaineers Books.

Gordon, Robert W. 2011 Eigentum und republikanische Bürgerschaft („citizenship“) in den USA (18.-20. Jahrhundert). In: Siegrist, Hannes; Sugarman, David (Hrsg.) 2011 Eigentum im internationalen Vergleich (18.-20. Jahrhundert), 65-86.

Gorte, Ross W. 2008 Wilderness: Overview and Statistics. Congressional Research Service. Washington D.C.: Library of the Congress.

Gorte, Ross W. und Baldwin, Pamela 1999 Federal Land Ownership - Constitutional Authority; the History of Acquisition, Disposal, and Retention; and Current Acquisition and Disposal Authorities. Congressional Research Service. Washington D.C.: Library of the Congress.

Gorte, Ross und Cody, Betsy 1995 The Forest Service and Bureau of Land Management: History and Analysis of Merger Proposals. Congressional Research Service. Washington D.C.: Library of the Congress.

Gottlieb, Robert 2005 Forcing the Spring - The Transformation of the American Environmental Movement. Washington D.C., Covelo, London: Island Press.

Griffith, James J. und Knoeber, Charles R. 1986 Why do corporations contribute to the Nature Conservancy. Public Choice 49(1), 69-77.

Grossman, Mark 1994 The ABC-CLIO Companion to The Environmental Movement. Santa Barbara: ABC-CLIO.

Grove, Noel 1992 Preserving Eden: The Nature Conservancy. New York: Abrams.

Grove, Richard H. 1996 Green imperialism - Colonial expansion, tropical island Eden and the origins of environmentalism 1600-1860. Cambridge: Cambridge University Press.

Grumbine, R. Edward 1998 Using Biodiversity as a Justification for Nature Protection in the US. In: Callicott und Nelson 1998 The Great New Wilderness Debate, 595-616.

Gustanski, Julie Ann und Squires, Roderick H. 2000 Protecting the Land - Conservation Easements Past, Present, and Future. Washington D.C., Covelo, London: Island Press.

Gustanski, Julie Ann und Wright, John B. 2011 Exploring Net Benefit Maximization: Conservation Easements and the Public-Private Interface. Natural Areas Journal 74(4), 109-143.

Haddock, David D. 2004 When Are Environmental Amenities Policy-Relevant. Natural Resources Journal 44(2), 383-424.

Hagen, Jürgen; Börsch-Supan, Axel; Welfens, Paul J. J. 1996 Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre. Berlin: Springer.

Halperin, Daniel 2011 Incentives for Conservation Easements: The Charitable Deduction or a Better Way? Law and Contemporary Problems 74(4), 29-50.

Hamilton, Jane Ellen 2008 Conservation Easement Drafting and Documentation. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Hamilton, Jane Ellen und Moore, Jonathan 2007 Evaluating and Selecting Conservation Projects. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Hampicke, Ulrich 1991 Naturschutzökonomie. Stuttgart: Ulmer.

Hanley, Nick; Banerjee, Simanti; Lennox, Gareth D.; Armsworth, Paul R. 2012 How should we incentivize private landowners to 'produce' more biodiversity? Oxford Review of Economic Policy 28(1), 93-113.

Harpankar, Kshama; Taff, Steven J.; 2004 Tracking the Effects of Conservation Easements on Property Tax Valuations. Department of Applied Economics, College of Agricultural Food and Environmental Sciences. St. Paul: University of Minnesota.

Harris, Glen; Gross, Sarah; Auerbach, Daniel 2012 Land Ownership and Property Rights in the Adirondack Park of New York, USA. Landscape Research 37(3), 277-300.

Harvey, Mark 2005 Wilderness Forever - Howard Zahniser and the Path to the Wilderness Act. Seattle: University of Washington Press.

Hays, Samuel P. 1959 Conservation and the Gospel of Efficiency: The Progressive Conservation Movement, 1890-1920. Cambridge: Harvard University Press.

Hays, Samuel P. 1987 Beauty, Health and Permanence - Environmental Politics in the United States 1955-1985. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press.

Helvarg, David 1994 The War Against the Greens. The "Wise Use" Movement, the New Right and the Browning of America. Boulder: Big Earth Publishing.

Hensel, Stephan; Bizer, Kilian; Führ, Martin; Lange, Joachim (Hrsg.) 2010 Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung – Perspektiven und Entwicklungstendenzen. Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat. Baden-Baden: Nomos.

Hess, Karl Jr. 1996 Wising Up to the Wise Use Movement. In: Brick und McGreggor 1996 A Wolf in the Garden, 168.

Hill, Peter und Meiners, Roger 1998 Who Owns the Environment? Lanham und Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

Hilty, Jodi A.; Lidicker, William Z. Jr.; Merenlender, Adina M. 2006 Corridor Ecology - The Science and Practice of Linking Landscapes for Biodiversity Conservation. Washington D.C., Covelo, London: Island Press.

Hoag, Dana L.; Bastian, Christopher T.; Keske, Catherine M.; McLeod, Donald M.; Marshall, Andrew 2005 Evolving Conservation Easement Markets in the West. Western Economics Forum Spring 2005, 7-13.

Hocker, Jean 2003 Looking Back: LTA's Roots Shape the Road Ahead. Exchange Fall 2003, 17.

Hocker, Jean 2008 Mission, Planning and Capacity. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Hocker, Jean und Spern, Karen 2012 The Land Trust Alliance Journey – 30 Years of Conservation Success. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Holcombe, Justin K. 2005 Protecting Ecosystems and Natural Resources by Revising Conceptions of Ownership, Rights, and Valuation. Journal of Land, Resources and Environmental Law 26(1), 83-110.

Hoose, Philip M. 1981 Building an Ark - Tools for the Preservation of Natural Diversity Through Land Protection. Washington D.C., Covelo, London: Island Press.

Hubacek, Klaus; Erickson, Jon D.; Duchin, Faye 2002 Input-Output Modeling of Protected Landscapes: The Adirondack Park. The Review of Regional Studies 32(2), 207-222.

Huffman, James 2004 Limited Prospects for Privatization of Public Lands: Presidio and Valles Caldera May be as Good as It Gets. Natural Resources Journal 44(2), 475-482.

Hunter, Laurie und Kohring, Margaret 2009 Selling and Transferring Land and Conservation Easements. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Huntsinger, Lynn; Johnson, Martin; Stafford, Monica; Fried, Jeremy 2010 Hardwood Rangeland Landowners in California from 1985 to 2004: Production, Ecosystem Services, and Permanence. Rangeland Ecology and Management 63(3), 324-334.

Hurst, James Willard 1970 The Legitimacy of the Business Corportation in the Law of the United States 1780-1970. Charlottesville: University Press of Virginia.

Ise, John 1961 Our National Park Policy - A Critial History. Baltimore: John Hopkins Press.

Jackson, Kenneth T. 1971 Crabgrass Frontier - The Suburbanization of the United States. New York, Oxford: Oxford University Press.

Jacobs, Harvey M. 1998 Who Owns America? - Social Conflict over Property Rights. Madison: University of Wisconsin Press.

Jacobs, Jane 1961 The Death and Life of Great American Cities. Middlesex: Penguin Books.

Jacoby, Karl 2001 Crimes against Nature - Squatters, Poachers, Thieves, and the Hidden History of American Conservation. Berkeley: University of California Press.

Jänicke, Martin; Kunig, Philip; Stitzel, Michael 2000 Umweltpolitik. Bundeszentrale für politische Bildung - Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf.

Jensen, Clayne R.; Guthrie, Steven P. 2006 Outdoor recreation in America. Champaign: Human Kinetics.

Johnston M. George; Emerson M. Peter 1984 Public Lands and the U.S. Economy. Proceedings of a conference sponsored by the Wilderness Society. Boulder: Westview Press.

Kabii, Thomas; Horwitz, Pierre 2006 A review of landholder motivations and determinants for participation in conservation covenanting programmes. Environmental Conservation 33(1), 11-20.

Kay, Jane Holtz 1997 Asphalt Nation - How the automobile took over America, and how we can take it back. Berkeley: University of California Press.

Kazmierski, Jonathan; Kram, Megan; Mills, Elizabeth; Phemister, David; Reo, Nicholas; Riggs, Christopher; Tefertiller, Ryan; Erickson, Donna 2004 Conservation planning at the landscape scale: A landscape ecology method for regional land trusts. Journal of Environmental Planning and Management 47(5), 709-736.

Kelly, Barbara M. 1993 Expanding the American Dream - Building and Rebuilding Levittown. Albany: State University of New York Press.

Keske, Catherine M.; Hoag, Dana L.; Bastian, Christopher T. 2009 Can Conservation Easements Market Evolve from Emerging to Efficient?. Western Economics Forum Spring 2009.

Kiesecker, Joseph M.; Comendant, Tosha; Grandmason, Terra; Gray, Elizabeth; Hall, Christine; Hilsenbeck, Richard; Kareiva, Peter; Lozier, Lynn; Naehu, Patrick; Rissman, Adena R.; Shaw, Rebecca M.; Zankel, Mark 2007 Conservation easements in context: a quantitative analysis of their use by The Nature Conservancy. Frontiers in Ecology and the Environment 5(3), 125-130.

Kim, Taeyoung; Cho, Seong-Hoon; Larson, Eric R.; Armsworth, Paul R. 2013 The Impacts of Protected Area Size on Land Acquisition Costs for Conservation. Agricultural & Applied Economics Association Joint Annual Meeting, Washington D.C.

King, Mary Ann; Fairfax, Sally 2006 Public Accountability and Conservation Easements: Learning from the Uniform Conservation Easement Act Debates. Natural Resources Journal 46(1), 65-129.

Klawitter, Jörg 1991 Umwelt, Umweltschutz, Umweltpolitik. Würzburg: Universität Würzburg.

Klueting, Eldeltraud 2003 Die gesetzlichen Reglungen der nationalsozialistischen Reichsregierung für den Tierschutz, den Naturschutz und den Umweltschutz. In: Radkau, Joachim; Uekötter, Frank (Hrsg.) 2003 Naturschutz und Nationalsozialismus, 77-106.

Knaap, Gerrit-Jan und Lewis, Rebecca 2011 Regional Planning for Sustainability and Hegemony of Metropolitan Regionalism. In: Seltzer, Ethan; Carbonell, Armando (Hrsg.) 2011 Regional Planning in America, 176-221.

Korngold, Gerald 2011 Globalizing Conservation Easements: Private Law Approaches for International Environmental Protection. Wisconsin International Law Journal 28(4), 585-638.

Kotchen, Matthew J. und Powers, Shawn M. 2006 Explaining the appearance and success of voter referenda for open-space conservation. Journal of Environmental Economics and Management 52(1), 373-390.

Kueter, Lawrence und Weston, Mark 2007 Tax Benefits and Appraisals of Conservation Projects. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Kunstler, James Howard 1993 The Geography of Nowhere - The Rise and Decline of America's Man-made Landscape. New York: Touchstone.

Kushner, James A. 2003 Comparative Urban Planning Law - An Introduction to Urban Land Development Law in the United States through the Lens of Comparing the Experience of Other Nations. Durham: Carolina Academic Press.

Land Trust Alliance 2000 Starting a Land Trust: A Guide to Forming a Land Conservation Organization. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Land Trust Alliance 2006a The Land Trust Standards and Practices Guidebook – An Operating Manual for Land Trusts, vol. 1: Organizational Management. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Land Trust Alliance 2006b The Land Trust Standards and Practices Guidebook: An Operating Manual for Land Trusts, vol.2: Land Transactions. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Land Trust Alliance 2007 Amending Conservation Easements: Evolving Practices & Legal Principles. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Land Trust Alliance 2011 2010 National Land Trust Census Report. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Landrum, Ney C. 2004 The State Park Movement in America - A Critical Review. Columbia: University of Missouri Press.

Lange, Jonathan 1996 The Logic of Competing Information Campaigns: Conflict over Old Growth and the Spotted Owl. In: Brick und McGreggor 1996 A Wolf in the Garden, 239-257.

Lazarus, Richard 2004 The Making of Environmental Law. Chicago: University of Chicago Press.

Lee, Ronald F. 1972 Family Tree of the National Park System 1872-1972. Philadelphia: Eastern National Park & Monument Association.

Lennox, Gareth D.; Gaston, Kevin J.; Acs, Szvetlana; Dallimer, Martin; Hanley, Nick; Armsworth, Paul R. 2013 Conservation when landowners have bargaining power: Continuous conservation investments and cost uncertainty. Ecological Economics 93(1), 69-78.

Leopold, Aldo 1949 A Sand County Almanac - And Sketches Here and There. New York: Oxford University Press.

Leopold, A. Starker; Cain, Stanley A.; Cottam, Clarence M.; Gabrielson, Ira A.; Kimball, Thomas A. 1963 Wildlife Management in the National Parks - The Leopold Report. Washington D.C.: National Park Service.

LeVert, Michael; Stevens, Thomas; Kittredge, Dave 2009 Willingness-to-sell conservation easements: A case study. Journal of Forest Economics 15(4), 261-275.

Levins, Richard 1969 Some demographic and genetic consequences of environmental heterogenity for biological control. Bulletin of the Entomological Society of America 15, 237–240.

Levitt, James (Hrsg.) 2005 From Walden to Wall Street – Frontiers of Conservation Finance. Washington D.C., Covelo, London: Island Press.

Lieberknecht, Katherine 2009 Public Access to U.S. Conservation Land Trust Properties. Journal of the American Planning Association 75(4), 479-491.

Liegal, konrad 2006 Avoiding Conflicts of Interest and Running an Ethical Land Trust. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Lilieholm, Robert J.; Meyer, Spencer R.; Johnson, Michelle L.; Cronan, Christopher S. 2013 Land Conservation in the Northeastern United States: An Assessment of Historic Trends and Current Conditions. Environment: Science and Policy for Sustainable Development 55(4), 3-14.

Lindstrom, Timothy 2008 A Tax Guide to Conservation Easements. Washington D.C., Covelo, London: Island Press.

Lippman, Jessica Owley 2004 Exacted Conservation Easements: The Hard Case of Endangered Species Protection. Journal of Environmental Law and Litigation 19(3), 293-355.

Loughery, Kristen 2008 Explaining the Occurence of Public and Private Land Preservation Policies. Master Thesis. Newark: University of Delaware.

MacArthur, Robert and Wilson, Edward O. 1967 The Theory of Island Biogeography. Princeton: Princeton University Press.

Mackintosh, Barry 2005 The National Parks - Shaping The System. Washington D.C.: U.S. Department of the Interior, National Park Service.

Mahoney, Julia D. 2004 The Illusion of Perpetuity and the Preservation of Privately Owned Lands. Natural Resources Journal 44(2), 573-600.

Mahoney, Julia D. 2008 Land Preservation and Institutional Design – Point-Counterpoint. Journal of Environmental Law and Litigation 23(2), 433-450.

Manetta, Brian 2002 John Muir, Gifford Pinchot, and the Battle for Hetch Hetchy. Ithaca: Ithaca College. Online unter http://www.ithaca.edu/history/journal/papers/sp02muirpinchothetchy.html (15.06.2013).

Marcy, Randolph B. 1861 The Prairie Traveller - A Handbook for Overland Expeditions with maps, illustrations, and itineraries of the principal routes between the Mississippi and the Pacific. US War Department. New York: Harper & Brothers.

Margules, C. R. und Pressey, R. L. 2000 Systematic conservation planning. Nature 405, 243-253.

Martín-López, Berta; Montes, Carlos; Benayas, Javier 2007 The non-economic motives behind the willingness to pay for biodiversity conservation. Biological Conservation 139, 76-82.

Marzulla 1996 Property Rights Movement: How It Began and Where It Is Headed. In: Bricks und McGreggor 1996 A Wolf in the Garden, 39-58.

Mayo, Todd D. 2000 A Holistic Examination of the Law of Conservation Easements. In: Gustanski und Squires 2000 Protecting the Land: Conservation Easements Past, Present and Future, 23-34.

McCloskey, Michael 2008 Conservation Biologists Challenge Traditional Nature Protection Organizations. In: Nelson und Callicott 2008 The Wilderness Debate Rages On, 551-560.

McCormick, John 1995 The Global Environmental Movement. Chichester, Brisbane, Toronto, Singapore: John Wiley & Sons.

McDonald, Robert I.; Yuan-Farrell, Christopher; Fievet, Charles; Moeller, Matthias; Kareiva, Peter; Foster, David; Gragson, Ted: Kinzig, Ann; Kuby, Lauren; Redman, Charles 2007 Estimating the Effect of Protected Lands on the development and Conservation of Their Surrounding.Conservation Biology 21(6), 1526-1536.

McLaughlin, Nancy A. 2002 The role of land trusts in biodiversity conservation on private lands. Idaho Law Review 38(2), 453-469.

McLaughlin, Nancy A. 2004 Increasing the Tax Incentives for Conservation Easement Donations - A Responsible Approach. Ecology Law Quarterly 31(1), 1-116.

McLaughlin, Nancy A. 2005 Conservation Easements - A Troubled Adolescence. Journal of Land, Resources and Environmental Law 26(1), 47-56.

McLaughlin, Nancy A. 2005 Rethinking the Perpetual Nature of Conservation Easements. Harvard Environmental Law Review 29(1).

McLaughlin, Nancy A. 2008 Condemning Conservation Easements: Protecting the Public Interest and Investment in Conservation. University of California Davis Law Review 41(5), 1897-1967.

McLaughlin, Nancy A. 2011 Conservation Easements and the Doctrine of Merger. Law and Contemporary Problems 74(4), 279-295.

McLaughlin, Nancy A. und Weeks, W. William 2009 In Defense of Conservation Easements: A Response to "The End of Perpetuity". Wyoming Law Review 9(1), 1-96.

McQueen, Mike 2000 Land and Water Conservation Fund - An Assessment of Its Past, Present and Future. Arlington: The Conservation Fund.

McQueen, Mike und McMahon, Edward 2003 Land Conservation Financing. Washington D.C, Covelo, London: Island Press.

Meiners, Roger E.; Parker, Dominic P. 2004 Legal and Economic Issues in Private Land Conservation. Natural Resources Journal 44(2), 353-360.

Mengel, Andreas 2004 Naturschutz, Landnutzung und Grundeigentum. Frankfurter Schriften zum Umweltrecht. Baden-Baden: Nomos.

Merenlender, Adina M.; Huntsinger, Lynn; Guthey, G.; Fairfax, Sally 2004 Land Trust and Conservation Easements: Who Is Conserving What for Whom? Conservation Biology 18(1), 65-75.

Merrill, Marlene Deahl 2003 Yellowstone and the Great West: Journals, Letters, and Images from the 1871 Hayden Expedition. Lincoln: University of Nebraska Press.

Messer, Kent Donald 2006 The conservation benefit of cost-effective land acquisition: A case study in Maryland. Journal of Environmental Management 79(3), 305-315.

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike 2002 ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.) 2002 Das Experteninterview.

Milder, Jeffrey C. und Clark, Story 2011 Conservation Development Practices, Extent, and Land-Use Effects in the United States. Conservation Biology 25(4), 697-707.

Milder, Jeffrey C.; Lassoie, James P.; Bedford, Barbara L. 2008 Conserving Biodiversity and Ecosystem Function through Limited Development: an Empirical Evaluation. Conservation Biology 22(1), 70-79.

Miller, Char 2004 Gifford Pinchot and the Making of Modern Environmentalism. Washington D.C., Covelo, London: Island Press.

Mir, Debby F. und Dick, Kevin 2012 Conservation Approaches to Protecting Critical Habitats and Species on Private Property. Natural Areas Journal 32(2), 190-198.

Moilane, Atte und Wilson, K.A Spatial conservation prioritization: quantitative methods and computational tools. Oxford, New York: Oxford University Press.

Montana Land Reliance/Land Trust Exchange 1982 Private Options: Tools and Concepts for Land Conservation. Covelo: Island Press.

Morgan 1999 Introduction. In Eliot 1902 Charles Eliot, Landscape Architect (2. Auflage 1999), S. xxiii.

Moriarty, J. T. 2005 Manifest Destiny - A Primary Source History of America's Territorial Expansion in the 19th Century. New York: Rosen Publishing Group.

Morine, David E. 1990 Good Dirt - Confessions of a Conservationist. New York: Ballantine Books.

Morris, Amy Wilson 2008 Easing conservation? Conservation easements, public accountability and neoliberalism. Geoforum 39(3), 1215-1227.

Morris, Amy Wilson und Rissman, Adena R. 2009 Public Access to Information on Private Land Conservation: Tracking Conservation Easements. Wisconsin Law Review 3(6), 1237-1282.

Morrisette, Peter M. 2001 Conservation Easements and the Public Good: Preserving the Environment on Private Lands. Natural Resources Journal 41(2), 373-426.

Morriss, Andrew P. 2004 Private Conservation Literature - A Survey. Natural Resources Journal 44(2), 621-651.

Muir, John 1894 The Mountains of California. New York: The Century Company.

Muir, John 1916 A Thousand-mile Walk to the Gulf. Boston: Houghton Mifflin Company.

Mulholland, Sean 2004 Land Trusts: The Growth of the Non-Profit Land Conservancy Movement. In: Benjamin, Daniel (Hrsg.) 2004 Incentives and Conservation: The Next Generation of Environmentalists, 8. Lanham: Rowman and Littlefield.

Mumford, Lewis 1961 The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects. New York: Harbinger.

Nash, Roderick 1998 The International Perspective. In: Callicott und Nelson 1998 The Great New Wilderness Debate, 207-216.

Nash, Roderick 1967 Wilderness and the American Mind. New Haven: Yale University Press.

National Governors Association Center for Best Practices 2001 Private Lands, Public Benefits: Principles for Advancing Working Lands Conservation. Washington D.C.

Nelson, Erik; Uwasu, Michinori; Polasky, Stephen 2007 Voting on open space: What explains the appearance and support of municipal-level open space conservation referenda in the United States? Ecological Economics 62 (3-4), 580-593.

Nelson, Michael und Callicott, J. Baird (Hrsg.) 2008 The Wilderness Debate Rages On: Continuing the Great New Wilderness Debate. Athens: University of Georgia Press.

Nelson, Robert H. 1977 Zoning and Property Rights: An Analysis of the American System of Land-Use Regulation. Cambridge, Massachusetts und London: MIT Press.

Nelson, Robert 1984a Why the Sagebrush Revolt Burned Out. Regulation 8 (4), 27-35.

Nelson, Robert 1984b The Subsidized Sagebrush: Why the Privatization Movement Failed. Regulation 8 (4), 36-43.

Newburn, David; Reed, Sarah; Berck, Peter; Merenlender, Adina M. 2005 Economics and Land-Use Change in Prioritizing Private Land Conservation. Conservation Biology 19 (5), 1411-1420.

Newhall, Nancy 1957 A Contribution to the Heritage of Every American: The Conservation Activities of John D. Rockefeller Jr. New York: Alfred A. Knopf.

Nichols, Roger L. 1986 American Frontier and Western Issues: A Historiographical Review. Westport: Greenwood Press.

Nie, Martin 2008 The underappreciated role of regulatory enforcement in natural resource conservation. Policy Science 41 (1), 139-164.

Noss, Reed 1987 From Plant Communities to Landscapes in Conservation Inventories: A Look at The Nature Conservancy (USA). Biological Conservation 41 (1), 11-37.

Nudel, Martha 2002 Land Trusts Grow Stronger With More Staff, Larger Budgets. Exchange Winter 2002, 5.

O'Donnell, MaryKay und Henderson, Monica 2009 Acquiring Land and Conservation Easements Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Olmsted, James L. 2008 Representing Noncurrent Generations: The Problem of Now: Point-Counterpoint. Journal of Environmental Law and Litigation 23 (2), 451-490.

Olmsted, James L. 2011 The Invisible Forest: Conservation Easement Databases and the End of the Clandestine Conservation of Natural Lands. Law and Contemporary Problems 74 (4), 51-82.

Ostrom, Elinor 1990 Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press.

Ott, Konrad und Döring, Ralf 2008 Theorie und Praxis starker Nachhaltikeit. Marburg: Metropolis.

Outdoor Recreation Resources Review Commission 1962 Outdoor recreation for America: a Report to the President and to the Congress. Washington D.C.: Government Printing Office.

Owley, Jessica 2011a The Enforceability of Exacted Conservation Easements. Vermont Law Review 36 (1), 261-302.

Owley, Jessica 2011b Conservation Easements at the Climate Change Crossroads. Law and Contemporary Problems 74 (4), 199-228.

Owley Lippman, Jessica 2006 The Emergence of Exacted Conservation Easements. Nebraska Law Review 84 (7), 1043-1112.

Parker, Dominic P. 2002 Cost-effective Strategies for Conserving Private Land: An Economic Analysis for Land Trusts and Policy Makers. Bozeman: Property & Environment Research Center (PERC).

Parker, Dominic P. 2004 Land Trusts and the Choice to Conserve Land with Full Ownership or Conservation Easements. Natural Resources Journal 44 (2), 483-518.

Parker, Dominic P. 2005 Conservation Easements: A Closer Look at Federal Tax Policy. PERC Policy Series 34. Bozeman: Property and Environment Research Center (PERC).

Parker, Dominic P. und Thurman, Walter N. 2011 Crowding Out Open Space: The Effects of Federal Land Programs on Private Land Trust Conservation. Land Economics 87 (2), 202-222.

Pastor, Manuel und Benner, Chris 2011 Planning for Equity, Fighting for Justice: Regional Planning in America. Practice and Prospect. In: Seltzer, Ethan und Carbonell, Armando (Hrsg.) Planners, Organizers, and the Struggle for Metropolitan Inclusion, 81-113. Hollis, New Hampshire: Puritan Press.

Paul, Steven L. und Garciano, Jerome L. 2009 Preservation by Donation: Tax Issues in Bargain Sale Transactions. Journal of Affordable Housing 18 (4), 447-461.

Peter, Armin 1993 Grundeigentum und Naturschutz: Die Situation des Grundeigentums im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Lichte der grundgesetzlichen Eigentumsgarantie unter besonderer Berücksichtigung des Nordrhein-Westfälischen Landschaftsgesetzes. Europäische Hochschulschriften 1455. Frankfurt am Main; Berlin; Bern, New York; Paris; Wien: Peter Lang.

Petz, Helmut 2012 Umwelt- und Planungsrecht. Online unter https://nanopdf.com/download/dr-helmut-petz-2_pdf (01.06.2017).

Pfadenhauer, Michaela 2002 Auf gleicher Augenhöhe reden. Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte. In Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.) 2002 Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske + Budrich.

Pidot, Jeff 2005 Reinventing Conservation Easements: A Critical Examination and Ideas for Reform. Policy Focus Report. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute for Land Policy.

Pidot, Jeff 2011 Conservation Easement Reform: As Maine Goes Should the Nation Follow? Law and Contemporary Problems 74 (4), 1-28.

Pierce, Daniel 2000 The Great Smokies: From Natural Habitat to National Park. Knoxville: University of Tennessee Press.

Pigou 1920 The Economics of Welfare. London: Macmillan and Co.

Piketty, Thomas und Saez, Emmanuel 2014 Inequality in the long run. In Science 344 (6186), 838-843.

Pinchot, Gifford 1906 The Use Book: Regulations and Instructions for the Use of the National Forest Reserves. U.S. Department of Agriculture, Forest Service. Washington D.C.: Government Printing Office.

Pisani, Donald 2002 Water and the American Government: The Reclamation Bureau, National Water Policy and the West, 1902-1935. Berkeley: University of California Press.

Pocewicz, Amy; Kiesecker, Joseph M.; Jones, George P.; Copeland, Holly E.; Daline, Jody; Mealor, Brian A. 2011 Effectiveness of conservation easements for reducing development and maintaining biodiversity in sagebrush ecosystems. Biological Conservation 144 (1), 567-574.

Porter, Eliot 1963 The Place No One Knew: Glen Canyon on the Colorado. Oakland: Sierra Club.

Prohaska, Jane 2007 Nonprofit Law and Recordkeeping for Land Trusts – Volume I: Complying with Federal, State and Local Law. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Prohaska, Jane 2008 Nonprofit Law and Recordkeeping for Land Trusts – Volume II: Recordkeeping Essentials for Land Trusts. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Radkau, Joachim 2000 Natur und Macht: Eine Weltgeschichte der Umwelt. München: C. H. Beck.

Radkau, Joachim 2011 Die Ära der Ökologie: Eine Weltgeschichte. München: C. H. Beck.

Radkau, Joachim und Uekötter, Frank (Hrsg.) 2003 Naturschutz und Nationalsozialismus. Frankfurt/New York: Campus.

Randolph, John 2004 Environmental Land Use Planning and Management. Washington D.C., Covelo, London: Island Press.

Ratley-Beach, Leslie 2009 Managing Conservation Easements in Perpetuity. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) 2002 Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. Stuttgart: Verlag Metzler-Poeschel.

Raymond, Leigh und Fairfax, Sally 2002 The "Shift to Privatization" in Land Conservation: A Cautionary Essay. Natural Areas Journal 42 (3), 599-640.

Reps, John W. 1963 The Making of Urban America - A History of City Planning in the United States. Princeton: Princeton University Press.

Richardson, Jesse J. und Bernard, Amanda C. 2011 Zoning for Conservation Easements. Law and Contemporary Problems 74 (4), 83-108.

Rissman, Adena R. 2010 Designing Perpetual Conservation Agreements for Land Management. Rangeland Ecology and Management 63 (2), 167-175.

Rissman, Adena R. 2011 Evaluating Conservation Easement Effectiveness and Adaptation in Dynamic Landscapes. Law and Contemporary Problems 74 (4), 145-173.

Rissman, Adena R.; Lozier, Lynn; Comendant, Tosha; Kareiva, Peter; Kiesecker, Joseph M.; Shaw, Rebecca M.; Merenlender, Adina M. 2007 Conservation Easements: Biodiversity Protection and Private Use. Conservation Biology 21 (3), 709-718.

Rissman, Adena R.; Merenlender, Adina M. 2008 The Conservation Contributions of Conservation Easements: Analysis of the San Francisco Bay Area Protected Lands Spatial Database. Ecology and Society 13 (1).

Rissman, Adena R. und Sayre, Nathan F. 2012 Conservation Outcomes and Social Relations: A Comparative Study of Private Ranchland Conservation Easements. Society and Natural Resources 25 (6), 523-538.

Robbins, William J.; Ackerman, Edward A.; Bates Marston; Cain, Stanley A.; Darling, Fraser F.; Fogg, John M.; Gill, Tom; Gillson, Joseph L.; Hall, Raymond; Hubbs, Carl L.; Durham C.J.S. 1963 National Academy of Sciences Advisory Committee on Research in the National Parks: The Robbins Report. Washington D.C.: National Academy of Sciences.

Rome, Adam Ward 2001 The Bulldozer in the Countryside: Suburban Sprawl and the Rise of American Environmentalism. Cambridge, New York; Oakleigh; Madrid; Cape Town: Cambridge University Press.

Rootes, Christopher (Hrsg.) 1999 Environmental Movements: From the Local to the Global. Essex: Frank Cass & Co.

Rostow, Walt Whitman 1971 The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto. Cambridge, New York; Melbourne: Cambridge University Press.

Roth, Roland und Rucht, Dieter 2008 Die sozialen Bewegungen in Deutschland. Ein Handbuch. Frankfurt: Campus.

Rothman, Hal K. 1998 The Greening of a Nation: Environmentalism in the United States Since 1945. Fort Worth; Philadelphia; San Diego: Harcourt Brace College Publishers.

Rothman, Hal K. 2000 Saving the Planet: The American Response to the Environment in the Twentieth Century. Chicago: Ivan R. Dee.

Runge, Ford 1984 An Economist's Critique of Privatization. In: Johnston M. George und Emerson M. Peter (Hrsg.) 1984 Public Lands and the U.S. Economy: Proceedings of a conference sponsored by the Wilderness Society, 69-80. Boulder, Colorado: Westview Press.

Runte, Alfred 1990 Yosemite - The Embattled Wilderness. Lincoln: University of Nebraska Press.

Runte, Alfred 1997 National Parks - The American Experience. Lincoln: University of Nebraska Press.

Rusk, David 2006 Sprawl, Race, and Concentrated Poverty: Changing the “Rules of the Game”. In: Soule, David C. (Hrsg.) 2006 Urban Sprawl.A Comprehensive Reference Guide, 90-103. Westport: Greenwood Press.

Rybczynski, Witold 2000 A Clearing in the Distance: Frederick Law Olmsted and America in the 19th Century. New York: Touchstone.

Sax, Joseph 1992 Property Rights and the Economy of Nature: Understanding Lucas v. South Carolina Coastal Council. Stanford Law Review 45 (5), 1433-1455.

Sax, Joseph 2010 Land Use Regulation: Time to Think About Fairness. Natural Resources Journal 50 (2). 455-470.

Schlosberg, David 1999 Networks and Mobile Arrangements: Organisational Innovation in the US Environmental Justice Movement. In: Rootes, Christopher (Hrsg.) Environmental Politics, Environmental Movements - Local, National and Global, 122-148. Essex: Frank Cass & Co.

Schmidt, Stephan J. 2008 The Evolving Relationship Between Open Space Preservation and Local Planning Practice. Journal of Planning History 7 (1), 91-112.

Schrepfer, Susan R. 1983 The Fight to Save the Redwoods: A History of Environmental Reform 1917-1978. Madison: University of Wisconsin Press.

Schwartmann, Rolf und Pabst, Heinz-Joachim 2011 Umweltrecht. C.F. Müller: Heidelberg.

Scott, Michael J.; Davis, Frank; Csuti, Blair; Noss, Reed; Butterfield, Bart; Groves, Craig; Anderson, Hal; Caicco, Steve; D'Erchia, Frank; Edwards, Thomas C. Jr.; Ulliman, Joe; Wright; Gerald 1993 Gap Analysis: A Geographic Approach to Protection of Biological Diversity. Wildlife Monographs. Blacksburg: The Wildlife Society.

Sears, John F. 1989 Sacred places: American tourist attractions in the nineteenth century. New York: Oxford University Press.

Sellars, Richard West 1997 Preserving Nature in the National Parks: A History. New Haven: Yale University Press.

Seltzer, Ethan und Carbonell, Armando 2011 Planning Regions. In Seltzer und Carbonell 2011 Regional Planning in America, 1-16.

Seltzer, Ethan und Carbonell, Armando (Hrsg.) 2011 Regional Planning in America: Practice and Prospect. Hollis, New Hampshire: Puritan Press.

Serkin, Christopher 2010 Entrenching Environmentalism: Private Conservation Easements over Public Land. The University of Chicago Law Review 77 (1), 341-366.

Shabecoff, Philip 2003 A Fierce Green Fire: The American Environmental Movement. Washington D.C., Covelo, London: Island Press.

Shaffer, Marguerite 2001 See America First: Tourism and National Identity 1880-1940. Washington D.C.: Smithsonian Institution Press.

Shaffer, Mark L.; Scott, Michael J.; Casey, Frank 2002 Noah's Options: Initial Cost Estimates of a National System of Habitat Conservation Areas in the United States. BioScience 52 (5), 439-443.

Shankland, Robert 1951 Steve Mather of the National Parks. New York: Alfred A. Knopf.

Shomon, Joseph James 1971 Open Land for Urban America: Acquisition, Safekeeping and Use. National Audubon Society. Baltimore: John Hopkins Press.

Short, Brant C. 1989 Ronald Reagan and the Public Lands: America's Conservation Debate, 1979-1984. College Station: Texas A&M University Press.

Siegan, Bernard H. 1976 Other People's Property. Lexington; Massachusetts; Toronto; London: Lexington Books.

Siegrist, Hannes und Sugarman, David 2011 Eigentum im internationalen Vergleich (18.-20. Jahrhundert). Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.

Siikamäki 2011 Contributions of the US state park system to nature recreation. PNAS 108 (34), 14031-14036.

Simms, D. Harper 1970 The Soil Conservation Service. Westport: Praeger.

Slee, Kendall 2001 Jean Hocker’s Legacy. In: Exchange Fall 2001, 9.

Smalls, Stephen J. 2000 An Obscure Tax Code Provision Takes Private Land Conservation into the Twenty-First Century. In: Gustanski und Squires 2000 Protecting the Land.

Smiley, Marc 2007 Land Trust Boards: Preparing for Perpetuity. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Smiley, Marc 2009 Building the Foundation for Fundraising Success. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Smith, Adam 1776 An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations. London: Straham and Cadell.

Smith, Sarah C. 2002 A Public Trust Argument for Public Access to Private Conservation Land. Duke Law Journal 52 (3), 629-650.

Snell, Charles W. 1983 A History of the Naval Live Oak Reservation Program, 1794-1880: A Forgotten Chapter in the History of American Conservation. Denver: U.S. Department of the Interior, National Park Service.

Snow 1996 The Pristine Silence of Leaving It All Alone. In: Brick und McGreggor 1996 A Wolf in the Garden, 27-39.

Sohl, Kay und Rowley, Eric 2009 Financial Management of Land Trusts. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Soule, David C. 2006 Urban Sprawl: Comprehensive Reference Guide. Westport: Greenwood Press.

Sparwasser, Reinhard; Engel, Rüdiger; Voßkuhle, Andreas 2003 Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts. C.F. Müller: Heidelberg.

Spatareanu, Marianna 2007 Searching for Pollution Havens: The impact of Environmental Regulations on Foreign Direct Investment. The Journal of Environment and Development 16 (2), 161-182.

Squires 2000 Preface. In: Gustanski und Squires 2000 Protecting the Land: Conservation Easements Past, Present and Future, xxi.

Statistisches Bundesamt 2013 Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt 2014 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei - Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Steen, Harold K. 2004 The U.S. Forest Service: A History. Seattle: University of Washington Press.

Stein, Bruce A.; Kutner, Lynn S.; Adams Jonathan S. 2000 Precious Heritage: The Status of Biodiversity in the United States. The Nature Conservancy. Oxford, New York: Oxford University Press.

Stephens, Joe und Ottaway, David B. 2003 Developers Find Payoff in Preservation. Washington Post 21.12.2003. (www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A17384-2003Dec20_2.html, 12.03.2015).

Stephenson, Max und Chaves, Elisabeth 2006 The Nature Conservancy, the Press, and Accountability. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 35 (3), 345-366.

Stokes, Jeffrey R. 2012 The value of the option to preserve farm real estate. Journal of Economics and Finance 36 (1). 162-175.

Stoms, David M.; Jantz, Patrick A.; Davis, Frank; DeAngelo, Gregory 2009 Strategic targeting of agricultural conservation easements as a growth management tool. Land Use Policy 26 (4), 1149-1161.

Strager, Michael P. und Rosenberger, Randall S. 2007 Aggregating high-priority landscape areas to the parcel level: An easement implementation tool. Journal of Environmental Management 82 (2), 290-298.

Straughan, Baird und Pollak, Tom 2008 The Broader Movement: Nonprofit Environmental and Conservation Organizations, 1989-2005. Washington D.C.: The Urban Institute.

Stroman, Dianne A.; Kreuter, Urs P. 2014 Perpetual conservation easements and landowners: Evaluating easement knowledge, satisfaction and partner organization relationships. Journal of Environmental Management 146 (1), 285-291.

Sundberg, Jeffrey O. 2006 Private Provision of a Public Good: Land Trust Membership. Land Economics 82 (3), 353-366.

Sutter, Paul S. 2002 Driven Wild: How the fight against automobiles launched the modern wilderness movement. Seattle: University of Washington Press.

Sutton, Philip W. 2000 Explaining Environmentalism: In Search of a New Social Movement. Aldershot; Burlington; Singapore; Syndney: Ashgate.

Taggart, John B. und Roe, Charles E. 2010 Golf Course Conservation Easements with Natural Habitats: a Need for Clarity. Natural Areas Journal 30 (4), 392-395.

Talbot, Carl 1998 The Wilderness Narrative and the Cultural Logic of Capitalism. In: Callicott und Nelson 1998 The Great New Wilderness Debate, 325-333. Athens: University of Georgia Press.

Task Force on Land Use and Urban Growth 1973 The Use of Land: A Citizens' Policy Guide to Urban Growth. New York: Thomas Y. Crowell Company.

Tassel, Sandra 2009 The Conservation Program Handbook – A Guide for Local Government Land Acquisition. Washington D.C.: Island Press.

The Nature Conservancy 1975 Preserving Our Natural Heritage: Volume I - Federal Activities. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.

The Nature Conservancy 2011 2011 Annual Report. Washington D.C.: The Nature Conservancy.

The Nature Conservancy 2012 Global Challenges, Global Solutions: The Nature Conservancy's Conservation Framework. Washington D.C.: The Nature Conservancy.

Thompson, Barton H. 2001 Providing Biodiversity Through Policy Diversity. Idaho Law Review 38 (2), 355-384.

Thompson, Barton H. 2004 The Trouble with Time: Influencing the Conservation Choices of Future Generations. Natural Resources Journal 44 (2), 601 -620.

Thompson, Edward 2005 Reconciling Property Rights and Land Conservation: The Hybrid Paradigm. Journal of Land, Resources and Environmental Law 26 (1), 57-61.

Trefethen, James B. 1975 An American Crusade for Wildlife: Boone and Crockett Club. New York: Winchester Press.

Trust for Public Land 1995 Doing Deals – A Guide to Buying Land for Conservation. Washington D.C.: Land Trust Alliance.

Turner, James Morton 2008 From Woodcraft to „Leave no Trace“: Wilderness, Consumerism, and Environmentalism in the Thwentieth-Century America. In: Nelson und Callicott 2008 The Wilderness Debate Rages On, 137-169.

United States Department of Agriculture - National Agricultural Statistics Service 2014 Land Values 2014 Summary. Washington D.C.: USDA.

Valsangiacomo, Antonio 1998 Die Natur der Ökologie: Anspruch und Grenzen ökologischer Wissenschaften. Zürich: vdf Hochschulverlag an der ETH.

Vincent, Carol Hardy 2006 Land and Water Conservation Fund: Overview, Funding History, and Current Issues. Congressional Research Service. Washington D.C.: Library of the Congress.

Vincent, Carol Hardy 2009 Interior, Environment, and Related Agencies: FY2009 Appropriations. Congressional Research Service. Washington D.C.: Library of the Congress.

Vössing, Ansgar und Berg, Thomas 2004 Vertragsnaturschutz und Flächenerwerb - Zwei Seiten einer Medaille? Natur und Landschaft 80 (1), 22-24.

Wallace, George N.; Theobald, David M.; Ernst, Tawnya; King, Katherine 2008 Assessing the Ecological and Social Benefits of Private Land Conservation in Colorado. Conservation Biology 22 (2), 284-296.

Waterson, Merlin und Wyndham, Samantha 1995 The National Trust: The First Hundred Years. London: BBC Books and National Trust (Enterprise) Limited.

Wayburn, Laurie A. 2011 Conservation Easements As Tools To Achieve Regulatory Environmental Goals. Law and Contemporary Problems 74 (4), 176-197.

Weeks, W. William 1997 Beyond the Ark:Tools for an Ecosystem Approach to Conservation. Washington D.C., Covelo, London: Island Press.

Weeks, W. William 2011 A Tradable Conservation Easement for Vulnerable Conservation Objectives. Law and Contemporary Problems 74 (4), 229-248.

Weimann, Joachim 1996 Umweltökonomik. In: Hagen, Jürgen; Börsch-Supan, Axel; Welfens, Paul J. J. Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre 1, 305-346. Berlin: Springer.

Wells, Edward R. und Schwartz, Alan M. 1997 Historical Dictionary of North American Environmentalism: Historical Dictionaries of Religions, Philosophies, and Movements. Lanham, Md. & London: The Scarecrow Press.

White, Richard 1993 "It's Your Misfortune and None of My Own": A New History of the American West. Norman: University of Oklahoma Press.

Whitey, John C.; Lawler, Joshua J.; Polasky, Stephen; Platinga, Andrew J.;Nelson, Erik; Kareiva, Peter; Wilsey, Chad B.; Schloss, Carrie A.; Nogeire, Theresa M.; Ruesch, Aaron; Ramos, Jorge; Reid, Walter 2012 Maximising return on conservation investment in the conterminous USA. Ecology Letters 15 (11), 1249-1256.

Whyte, William H. 1959 Securing Open Space for Urban America: Conservation Easements. Urban Land Institute Technical Bulletin 36. Washington D.C.: Government Printing Office.

Whyte, William H. 1968 The Last Landscape. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Wiebe, Keith D. und Meinzen-Dick, Ruth 1998 Property rights as policy tools for sustainable development. Land Use Policy 15 (3), 203-215.

Wiebe, Keith D.; Tegene, Abebayehu; Kuhn, Betsey 1998 Land Tenure, Land Policy, and the Property Rights Debate. In: Jacobs, Harvey M. Who Owns America: Social Conflict over Property Rights, 79-93. Madison: University of Wisconsin Press.

Wilcove, David S.; Bean, Micheal J.; Bonnie, Robert; McMillan, Margaret 1996 Rebuilding the Ark: Toward a More Effective Endangered Species Act for Private Land. Washington D.C.: Environmental Defense Fund.

Williams, David F. 2008 Taxation and the Environment. London: KPMG

Winks, Robin W. 1997 The National Park Service Act of 1916: A Contradictory Mandate? Denver University Law Review 74, 575.

Worster, Donald 1984 Nature's Economy: A History of Ecological Ideas. Cambridge; London, New York; New Rochelle; Melbourne; Sydney: Cambridge University Press.

Worster, Donald 1993 The Wealth of Nature: Environmental History and the Ecological Imagination. New York: Oxford University Press.

Wright, John B. 1992 Land Trusts in the USA. Land Use Policy 9 (2), 83-86.

Wright, John B. 1994 Designing and Applying Conservation Easements. Journal of the American Planning Association 60 (3), 380-392.

Wright, John B. und Czerniak, Robert J. 2000 The Rising Importance of Voluntary Methods of Land Use Control in Planning. Journal of Planning Education and Research 19 (4), 419-423.

Wyant, William K. 1982 Westward in Eden: The Public Lands and the Conservation Movement. Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press.

Yandle, Bruce 2004 Comments on Land Trusts and the Choice to Conserve Land with Full Ownership or Conservation Easements. Natural Resources Journal 44 (2), 519-527.

Yuan-Farrell, Christopher; Marvier, Michelle; Press, Daniel; Kareiva, Peter 2005 Conservation Easements as a Conservation Strategy: Is There a Sense to the Spatial Distribution of Easements? Natural Areas Journal 25 (3), 282-289.

Zirnstein, Gottfried 1996 Ökologie und Umwelt in der Geschichte. Marburg: Metropolis.

Zuckerman, Gregory und Kubasek, Nancy K. 2014 The History of US Environmental Law 2014. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press.