

23.06.97

**Empfehlungen
der Ausschüsse**

U - A - Fz - Wo

zu **Punkt** der 714. Sitzung des Bundesrates am 4. Juli 1997

Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, zur Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften

A

1. Der **Agrarausschuß** empfiehlt dem Bundesrat, dem Gesetz gemäß Artikel 80 Abs. 2 und Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes zuzustimmen.

B

2. Der federführende **Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U)** und
der **Finanzausschuß (Fz)**
empfehlen dem Bundesrat, dem Gesetz gemäß Artikel 80 Abs. 2 und Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes nicht zuzustimmen.

Begründung:

3. U a) Der Bundesrat ist der Auffassung, daß das Gesetz gegenüber dem bisherigen Bundesnaturschutzgesetz wesentliche Verschlechterungen enthält. Insbesondere wird es dem Auftrag der Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder vom 20. März 1997 nicht gerecht. Dort stellen die Minister-

Ausgeliefert am 24. JUNI 1997 ...

präsidenten unter TOP 6 Abs. 2 fest, daß die Chancen der Änderung der Art. 72 Abs. 2 und 75 des Grundgesetzes soweit möglich genutzt werden sollen, um zugunsten der Länder gerade auch im Bereich früher erlassenen Bundesrechts Kompetenzen zu sichern.

- b) Das vom Bundestag verabschiedete Gesetz sieht bundesrechtlich eine Zahlungspflicht der Länder an die Land- und Forstwirtschaft für Nutzungsbeschränkungen vor, die im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums liegen. Hier werden den Ländern finanzielle Verpflichtungen durch den Bund auferlegt, für die es keine bundesrahmenrechtliche Notwendigkeit gibt. Soweit die Bundesländer es für angemessen erachten, zahlen sie in bestimmten Fällen für solche Nutzungsbeschränkungen bereits einen Erschwernisausgleich. Über die Höhe und die Modalitäten entscheiden die Landesparlamente. Nunmehr sollen den Ländern bundesrechtlich Zahlungsverpflichtungen auferlegt werden, auf die sie keinen unmittelbaren Einfluß mehr haben. Die Haushaltshoheit der Landesparlamente wird insoweit ausgehöhlt.

Hinzu kommt, daß mit der Stichtagsregelung eine Ungleichbehandlung der Landwirte einhergeht. Nur Landwirte, die von nach dem 3. Oktober 1990 ausgewiesenen Schutzgebieten betroffen werden, sollen einen Rechtsanspruch auf Ausgleich erhalten, während dies für die vor diesem Datum bereits kooperationsbereiten Landwirte auf der Basis älterer Verordnungen nicht gelten soll.

- c) Das nunmehr verabschiedete Gesetz hebt die Unterscheidung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf. Bisher lag die Ausgestaltung der Ersatzmaßnahmen einschließlich der Freistellung bestimmter Maßnahmen von den Ersatzmaßnahmen in der Gesetzgebungskompetenz der Länder; nunmehr sind Ersatzmaßnahmen bundesrechtlich vorgegeben. Somit wird den Ländern weitere Regelungskompetenz im Naturschutzrecht genommen.
- d) Die Umsetzung der Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) kann so nicht akzeptiert werden. Der Bundesrat erkennt die Notwendigkeit zur Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) und verweist auf seinen am 8. November 1996 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Drucksache 118/96 (Beschluß).
- e) Das Gesetz räumt dem Vertragsnaturschutz einen generellen Vorrang gegenüber mit sonstigen Mitteln betriebenen Naturschutz ein. Die als Soll-Vorschrift ausgestaltete Regelung erlaubt den Naturschutzbehörden nur noch in Ausnahmefällen, mit anderen als vertraglichen Mitteln Naturschutz zu betreiben. Die Regelung ist aus verfahrensrechtlichen Gründen abzulehnen, weil die Naturschutzbehörden in jedem Fall des Nichtgebrauchmachens von Vertragsnaturschutz dazu verpflichtet wären nachzuweisen, daß eine Fallgestaltung vorliegt, die keinen Vertragsnaturschutz

erlaubt. Jede Verordnung und jeder Verwaltungsakt wäre fortan mit dieser Unsicherheit der Beweisbarkeit einer atypischen Fallgestaltung belastet. Schließlich würde ein Vorrang des Vertragsnaturschutzes die Durchführung von Naturschutz von der jeweiligen Kassenlage abhängig machen.

- f) Als Naturschutzverbände wären nach dem Gesetz in Zukunft außer denen, die ausschließlich, wie bisher, die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes fördern, auch die anzuerkennen, die eine naturverträgliche Erholungsnutzung - die im Gesetz an keiner Stelle definiert wird - bezwecken (§ 55 Abs. 1 Nr. 2). In den Ländern soll darüber hinaus gelten, daß bei der Prüfung der Anerkennungsvoraussetzungen allein die Satzung, nicht aber das konkrete Tätigwerden des Verbandes eine Rolle spielen soll. Ferner würde es nicht mehr, wie bisher, darauf ankommen, ob ein Verband landesweit tätig ist. Eine rein regionale Tätigkeit würde für die Anerkennung ausreichen. Für die Bundesebene soll es dagegen bei der bisherigen Regelung verbleiben. Die Eröffnung der Möglichkeit für alle die Erholung in der Natur fördernden Verbände, als Naturschutzverbände anerkannt zu werden, dürfte das Gewicht der Verbandsbeteiligung und damit letztlich die Durchsetzungsfähigkeit des Naturschutzes insgesamt schwächen. Zum einen, weil nicht erwartet werden kann, daß die "Nutzerverbände" ohne Egoismus im Zweifelsfalle für die Natur und gegen ihre eigenen Nutzungsinteressen tätig werden. Die Verbände würden deshalb zunehmend weniger mit einer Stimme sprechen. Zum anderen würde eine erhebliche Ausweitung der Zahl der Naturschutzverbände die Verbandsbeteiligung und damit die Verwaltungsverfahren erheblich verkomplizieren. Dies würde letztlich zu einer Abschaffung der Verbandsbeteiligung führen.

Mit dem Gesetz würden ferner die Regelungsmöglichkeiten der Länder bei der Verbandsbeteiligung für weitergehende Vorschriften auf landesgesetzlich geregelte Verfahren beschränkt (§ 56 Abs. 2 S. 2). Bei allen Verwaltungsverfahren nach Bundesrecht wäre damit eine Verbandsbeteiligung, wie sie nach dem Naturschutzrecht der Länder z.T. weitergehend als nach Bundesrecht durchzuführen ist, ausgeschlossen, insbesondere auch das nach Landesrecht teilweise bestehende Verbandsklagerecht. Dies würde einen massiven Eingriff in die Gesetzgebungskompetenz der Länder hinsichtlich der Ausgestaltung von Verfahrensrecht und eine übergebührende Ausdehnung der Rahmenkompetenz und damit einen Verstoß gegen Art. 72, 75 GG bedeuten.

- g) In § 60 des Gesetzes werden in großem Umfang Flächen von der Anwendbarkeit des Naturschutzrechts ausgenommen. Dies ist bisher nach § 38 BNatSchG nur bei solchen Flächen der Fall, die zu einem bestimmten Stichtag den im Gesetz genannten Zwecken dienen. Die Vorschrift ist eine reine Übergangsvorschrift. Sie würde mit der im Gesetz vorgesehenen Regelung zu einer Dauerregelung. Da es sich um bedeutende Flächen handelt, für die Naturschutzrecht nur sehr eingeschränkt gelten würde, insbesondere für alle von wichtigen öffentlichen Verkehrswegen beanspruchten Flächen, ist die Regelung nicht nur umweltpolitisch verfehlt, sondern auch kaum mit der Schutzpflicht des Staates für die natürlichen Lebensgrund-

lagen nach Artikel 20a des Grundgesetzes vereinbar und damit unter keinen Umständen hinnehmbar.

- h) Das Gesetz enthält praktisch keinen Ansatz einer Weiterentwicklung von Naturschutzrecht, mit dem der erforderliche Schritt vom traditionellen zu einem durch den Vorsorgegedanken bestimmten Naturschutz deutlich wird. Bereits 1985 hat der Rat den Sachverständigen für Umweltfragen auf die Notwendigkeit von Biotopverbundsystemen hingewiesen und 1987 den Wert von 10 % der Landesfläche in die Diskussion gebracht. Der Rat hat betont, daß es sich hierbei um einen Wert handelt, der nicht unterschritten werden darf. Die Verpflichtung der Länder zur Unterschutzstellung von mindestens 10 % der Landesfläche ist - mit einer Ausnahmeklausel für die Stadtstaaten - geboten. Ansonsten wäre die europarechtliche Vorgabe der Schaffung eines kohärenten Systems "Natura 2000" nicht in dem gebotenen Umfang zu verwirklichen, weil nach bisherigem Recht behördlicherseits ein Ermessen besteht, ob überhaupt ein Schutzgebiet auszuweisen ist.
- i) Der Bundesrat stellt zusammenfassend fest, daß das nach Jahren der Ankündigung nunmehr vom Bundestag verabschiedete Gesetz keine geeignete Basis für eine Weiterentwicklung des Rechts von Naturschutz und Landschaftspflege darstellt. Soweit die Umsetzung artenschutzrechtlicher Vorschriften der EU erforderlich ist, hat dies zusammen mit der Umsetzung der FFH-Richtlinie zu erfolgen.

4. Fz Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 08.11.1996 den Gesetzentwurf abgelehnt und eine grundlegende Überarbeitung des Entwurfs gefordert, Drucksache 636/96 (Beschluß).

Der Bundesrat stellt fest, daß der Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages den Bedenken des Bundesrates nicht Rechnung trägt.

Er weist insbesondere darauf hin, daß jährliche Zahlungen in Millionenhöhe an die Land- und Forstwirtschaft angesichts der derzeitigen Lage der öffentlichen Haushalte nicht zu vertreten sind.

Dem Gesetz kann daher nicht zugestimmt werden.

C

Im Ausschuß für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung ist eine Empfehlung nicht zustande gekommen.