

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74 Nr. 25 – Naturschutz und Landschaftspflege)

A. Zielsetzung

Nach der derzeitigen Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes kann der Bund auf dem Gebiet von Naturschutz und Landschaftspflege lediglich Rahmenvorschriften erlassen. Diese Gesetzgebungskompetenz reicht nicht aus, um wirksame, den modernen Anforderungen entsprechende Regelungen etwa über die Mittel zur Steuerung des Konfliktes zwischen den wachsenden Anforderungen der Gesellschaft an Natur und Landschaft und dem begrenzten Naturpotential zu schaffen.

B. Lösung

Durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung soll der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für Naturschutz und Landschaftspflege erhalten. Auf dieser Grundlage wird es möglich sein, bundeseinheitliche Vollregelungen zu treffen.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Bund, Länder und Gemeinden werden durch dieses Gesetz unmittelbar nicht mit Kosten belastet.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (I/3, III/3) – 100 00 – Gr 26/73

Bonn, den 22. Juni 1973

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74 Nr. 25 – Naturschutz und Landschaftspflege) mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 392. Sitzung am 13. April 1973 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, den Gesetzentwurf mit der aus der Anlage 2 ersichtlichen Begründung abzulehnen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Beschluß des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Brandt

Anlage 1

**Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 74 Nr. 25 – Naturschutz und Landschaftspflege)**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel I

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt geändert:

1. a) In Artikel 74 Nr. 24 wird hinter dem Wort „Lärmbekämpfung“ der Punkt durch einen Strichpunkt ersetzt.

- b) Hinter Artikel 74 Nr. 24 wird folgende Nummer 25 angefügt:

„25. den Naturschutz und die Landschaftspflege.“

2. Artikel 75 Nr. 3 erhält folgende Fassung:

„3. das Jagdwesen“.

Artikel II

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Die vorgesehene Änderung des Grundgesetzes hat eine Erweiterung der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege zum Gegenstand. Diese Erweiterung soll – wie unter B im einzelnen dargelegt ist – die verfassungsrechtliche Grundlage für einfachgesetzliche Regelungen über Naturschutz und Landschaftspflege schaffen, die sich als unabweisbar notwendig erwiesen haben.

Die Erweiterung der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf diesem Gebiet war – neben anderen Kompetenzerweiterungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes – bereits in der vergangenen Legislaturperiode Gegenstand einer Gesetzesvorlage der Bundesregierung vom 20. Oktober 1970 (BT-Drucksache VI/1298).

Während verschiedene Materien dieses Gesetzentwurfs als Gegenstand eines 30. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. April 1972 (BGBl. I S. 593) inzwischen in Kraft getreten sind, stellte der Rechtsausschuß des 6. Deutschen Bundestages die Beratung des Bereiches Naturschutz und Landschaftspflege zurück; zur umfassenden Meinungsbildung in den beratenden Ausschüssen hat der Innenausschuß des 6. Deutschen Bundestages den für Naturschutz und Landschaftspflege federführenden Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten gebeten, „in einem Katalog alle auf dem Gebiet Naturschutz und Landschaftspflege unzureichenden Regelungen zu erfassen und die nach Auffassung der Bundesregierung notwendigen gesetzlichen Regelungen bekanntzugeben“ (vgl. Protokoll über die 69. Sitzung des Innenausschusses des 6. Deutschen Bundestages am 8. Dezember 1971, S. 14). Die Bundesregierung hat daraufhin den gesetzgebenden Körperschaften am 26. Mai 1972 den Entwurf eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege – BR-Drucksache 311/72 – sowie den Entwurf eines Gesetzes zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz) – BR-Drucksache 301/72 – zugeleitet. Durch die Auflösung des Bundestages erledigten sich schließlich diese Gesetzesvorhaben.

Die Bundesregierung stimmt mit der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages darin überein, daß die Änderung einzelner Vorschriften des Grundgesetzes nach Möglichkeit vermieden und die notwendige Anpassung auch der föderativen Struktur unseres Staates an die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse im Zuge einer Verfassungsreform erfolgen sollten. Dabei sind die Interessen des Gesamtstaates und der Länder zu berücksichtigen.

Die Bundesregierung wird daher Einzelergänzungen des Grundgesetzes nur anstreben, wenn dies im Interesse des Gemeinwohls für erforderlich gehalten wird, da anderenfalls Staatsaufgaben nicht sachgerecht erfüllt werden können. Um ein in diesem Sinne unabweisbar notwendiges Vorhaben handelt es sich hier.

Die Bundesregierung hält es nach wie vor für zwingend erforderlich, daß die verfassungsrechtlichen Grundlagen für Vollregelungen auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege sobald wie möglich geschaffen werden, weil die hier anstehenden Probleme dringend der Lösung bedürfen.

Um eine umfassende Beratung des Gesamtkomplexes „Naturschutz und Landschaftspflege“ zu ermöglichen und um deutlich zu machen, in welcher Weise der Bund von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für Naturschutz und Landschaftspflege Gebrauch machen will, legt die Bundesregierung neben diesem Gesetzentwurf gleichzeitig auch den Entwurf eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege und den Entwurf eines Bundeswaldgesetzes vor. Diese Entwürfe enthalten – abgesehen von geringfügigen textlichen Anpassungen – den Inhalt der entsprechenden Gesetzentwürfe aus der letzten Legislaturperiode.

B. Zu den Einzelvorschriften

1. Zu Artikel I Nr. 1:

Durch die neue Nr. 25 in Artikel 74 soll eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für Naturschutz und Landschaftspflege begründet werden.

1. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Naturschutz und Landschaftspflege ist nach geltendem Recht auf den Erlaß von Rahmenvorschriften beschränkt (Artikel 75 Nr. 3 GG).
2. Für Naturschutz und Landschaftspflege unmittelbar gelten gegenwärtig ausschließlich landesrechtliche Bestimmungen. Sie sind zersplittert und unzulänglich; sie bedürfen aus folgenden Gründen einer Neuregelung auf Bundesebene.

- a) Durch das Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935 (RGBl. I S. 821) war zwar für das Reichsgebiet ein einheitliches Naturschutzgesetz geschaffen worden. Dieses Gesetz und die dazu ergangenen ergänzenden Bestimmungen gelten aber nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Oktober 1958 als Landesrecht fort, da das Reichsnaturschutzgesetz in seinem materiellrechtlichen Teil nicht auf Ergänzung durch den

Landesgesetzgeber angelegt war und seine organisatorischen Vorschriften erheblich über die Grenzen hinausgehen, die einem Rahmengesetz gezogen sind (BVerfGE 8, 186 [193 f.]). Inzwischen ist dieses einheitliche Recht zersplittert, da alle Länder von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, die reichsrechtlichen Bestimmungen für Naturschutz und Landschaftspflege in unterschiedlicher Weise zu ändern und zu ergänzen; in einigen Ländern sind umfassende Novellierungen erfolgt oder in Vorbereitung.

- b) Das Recht für Naturschutz und Landschaftspflege muß einen neuen materiellen Inhalt erhalten. Über die Erhaltung besonders schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft (Gebietsschutz) und den Schutz wildlebender Tiere und wildwachsender Pflanzen (Artenschutz) im Sinne des Reichsnaturschutzgesetzes hinaus sind insbesondere als Beitrag zur Sicherung der Lebensgrundlagen und Erholungsvoraussetzungen in Natur und Landschaft Vorschriften notwendig über

- den allgemeinen Schutz, die Pflege und die Entwicklung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes;
- die Erhaltung oder Wiederherstellung der dauerhaften Nutzungsfähigkeit der Naturgüter Boden, Wasser, Luft, Klima, Pflanzen- und Tierwelt;
- die Mittel zur Steuerung des Konfliktes zwischen den wachsenden Anforderungen der Gesellschaft an Natur und Landschaft und dem begrenzten Naturpotential.

Eine Ergänzung der Landesgesetze durch die Länder in dem oben genannten Sinne kann nicht zu einer sachgerechten Kodifikation des Sachgebietes Naturschutz und Landschaftspflege führen. Im Interesse der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus (Artikel 72 Abs. 2 Nr. 3 GG), besteht ein dringendes Bedürfnis nach einer bundesgesetzlichen Regelung. Das ergibt sich schon aus folgenden Erwägungen:

- Das Wirkungsgefüge der natürlichen Landschaftsfaktoren (Boden, Wasser, Luft, Klima, Pflanzen, Tiere) besteht nicht nur innerhalb der Grenzen der Bundesländer; eine umfassende Sicherung dieses Wirkungsgefüges kann deshalb nur nach bundeseinheitlichen Maßstäben erfolgen.
- Die Möglichkeiten einer natur- und landschaftsbezogenen Erholung und Freizeitgestaltung sind unabdingbare Voraussetzungen für eine freie Entfaltung der Per-

sönlichkeit; sie müssen deshalb der Bevölkerung in allen Teilen der Bundesrepublik in ausreichendem und etwa gleichem Umfang zur Verfügung stehen. Wegen der Mobilität der Bevölkerung sollten in diesem Bereich Regelungen über die Rechte und Pflichten der Bevölkerung in allen Ländern einheitlich sein.

- Eine Lösung des Konfliktes zwischen Beanspruchung und Erhaltung des Naturpotentials muß nach bundeseinheitlichen Kriterien vorgenommen werden. Bei unterschiedlichen Landesbestimmungen besteht die Gefahr, daß standortungebundene Unternehmen ihren Standort in das Land verlagern, wo der Gesetzgeber die geringsten Anforderungen an Naturschutz und Landschaftspflege stellt; standortgebundene Unternehmen würden Wettbewerbsnachteile erleiden.
- Schließlich ist eine bundesgesetzliche Regelung im Hinblick auf die notwendige Koordinierung des Europäischen Naturschutzrechtes und die Vertretung der deutschen Naturschutzinteressen gegenüber denen anderer Staaten erforderlich.

3. Die gegenwärtige Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Artikel 75 Nr. 3 GG läßt wirksame und von der Sache her gebotene einheitliche bundesrechtliche Regelungen für Naturschutz und Landschaftspflege nicht zu.

- a) Für unmittelbar dem Umweltschutz zuzurechnende Gebiete (z. B. Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Abfallbeseitigung) und für Gebiete, die mit dem Umweltschutz eng verbunden sind (z. B. Verteidigung, Schutz der Zivilbevölkerung, Bundesbahn, Luftverkehr, Bau und Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr, Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Kernenergie, land- und forstwirtschaftliche Erzeugung, Sicherung der Ernährung, Hochsee- und Küstenfischerei, Küstenschutz, Grundstücksverkehr, Bodenrecht, Wohnungswesen, Siedlungs- und Heimstättenrecht) steht dem Bund die – ausschließliche oder konkurrierende – Vollkompetenz zur Gesetzgebung zu. Naturschutz und Landschaftspflege, die nach der heutigen Auffassung die Ordnung der natürlichen Umwelt zum Gegenstand haben, sind von den übrigen, den Umweltschutz unmittelbar und mittelbar berührenden Sachgebieten nicht zu trennen. Die erforderliche umfassende Regelung des Umweltschutzes wäre somit erschwert, wenn der Bund für Naturschutz und Landschaftspflege lediglich Rahmenvorschriften, für die übrigen den Umweltschutz unmittelbar oder mittelbar berührenden Bereiche dagegen Vollregelungen erlassen könnte.

- b) Der zulässige Inhalt eines Rahmengesetzes ist begrenzt. Rahmenvorschriften des Bundes müssen – wenn auch nicht in allen einzelnen Bestimmungen – als Ganzes durch Landesgesetzgebung ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig sein (vgl. BVerfGE 4, 115 [129]). Selbst bei weiter Auslegung dieser Grundsätze ist es nicht möglich, die von der Bundesregierung für notwendig gehaltenen bundesgesetzlichen Regelungen über Naturschutz und Landschaftspflege und eines Bundeswaldgesetzes, soweit dieses Regelungen über die Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes enthält (vgl. die Entwürfe eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege), auf Grund der Rahmenkompetenz zu treffen.

Das ergibt sich schon aus folgenden Erwägungen:

- Ein Bundesgesetz über Naturschutz und Landschaftspflege müßte eine abschließende Regelung über die Pflichten des einzelnen bei Eingriffen in die natürliche Umwelt enthalten, um sicherzustellen, daß vermeidbare Beeinträchtigungen grundsätzlich zu unterlassen und unvermeidbare Beeinträchtigungen grundsätzlich auszugleichen sind. Hierbei handelt es sich um eine abschließende gesetzliche Verankerung der Verursachungshaftung (im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege) und anderer, den einzelnen verpflichtenden Rechtsnormen, die im Interesse der Rechtsgleichheit und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen einheitlich zu gestalten sind und deshalb nicht ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig sein können.
- In bundesgesetzlichen Regelungen soll dem Bürger die grundsätzliche Berechtigung verschafft werden, Wald und Flur zum Zwecke der Erholung zu betreten; es sind aber auch die Ausnahmen von dieser Berechtigung festzulegen. Diese Vorschriften können nicht befriedigen, wenn sie im Zeichen zunehmender Mobilität und Freizeit der Bevölkerung von Land zu Land eine unterschiedliche nähere Ausgestaltung erfahren würden.
- Wie im geltenden Naturschutzrecht, werden bestimmte Teile von Natur und Landschaft sowie bestimmte schutzwürdige Tiere und Pflanzen auch in einem verbesserten Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege besonders zu sichern sein. Die Voraussetzungen dieser Sicherungsmaßnahmen sollten in einer abschließenden Regelung für das Bundesgebiet nach einheitlichen Kriterien festgelegt werden. Schutzwürdige Landschaftsteile überschreiten oftmals die Landesgrenzen. Die Nach-

teile einer uneinheitlichen Regelung auf dem Gebiete des Artenschutzes können gegenwärtig an den in den Bundesländern uneinheitlichen Schutzbestimmungen für wildlebende Tiere gemessen werden; Einfuhrverbote, die ein Bundesland z. B. für geschützte Vogelarten verhängt, können dadurch umgangen werden, daß die Einfuhr über ein Bundesland vorgenommen wird, das ein Einfuhrverbot nicht ausgesprochen hat.

- Eine zufriedenstellende Ordnung der natürlichen Umwelt kann ohne die Zulässigkeit der Einschränkung von Rechten (insbesondere des Eigentums), die unter besonderen Voraussetzungen eine Enteignung darstellt, nicht verwirklicht werden. Bereits das geltende Naturschutzrecht hat zu Enteignungen geführt; z. B. sind die Nutzungsbeschränkungen, die dem Eigentümer durch die Unterstellung seines Grundstückes unter Naturschutz auferlegt werden, bei entsprechender Intensität des Eingriffs als Enteignung angesehen worden (vgl. BVerwGE 5, 143 [144 f.]; BGH DOV 1959, 750 f.). Enteignungsregelungen müssen unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten, insbesondere durch Vorschriften, die eine angemessene Entschädigung gewährleisten, konkretisiert werden. Dem Bund steht jedoch nach Artikel 74 Nr. 14 GG eine Gesetzgebungsbefugnis für das Recht der Enteignung nur im Bereich der ausschließlichen und der konkurrierenden Gesetzgebung zu (vgl. insoweit auch BVerfGE 8, 186 [193]).
- Eine Ordnung der natürlichen Umwelt setzt Landschaftsplanung voraus; die gesetzlichen Vorschriften über Inhalt und Verfahren der Landschaftsplanung müssen in die geltenden Bestimmungen über Raumordnung und Landesplanung sowie Bauleitplanung integriert werden. Die Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung erfordert eine Änderung des Bundesbaugesetzes, das die Bauleitplanung abschließend regelt. Diese Änderung wäre bei einer Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für Naturschutz und Landschaftspflege nicht zu erreichen. Es ist verfassungsrechtlich bedenklich, die Ergänzung des Bundesbaugesetzes hinsichtlich der Landschaftsplanung ausschließlich auf die Ermächtigungsnormen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Bundesbaugesetz, insbesondere auf Artikel 74 Nr. 18 GG, zu stützen.

In ähnlicher Weise wäre es bedenklich, die Regelungen des Entwurfs eines Bun-

deswaldgesetzes, soweit sie die Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes betreffen, ausschließlich auf die Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 74 Nr. 17 GG zu stützen.

2. Zu Artikel I Nr. 2:

Wegen der Einbeziehung des Naturschutzes und der Landschaftspflege in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen (Artikel 74 Nr. 25) ist es notwendig, dieses Sachgebiet in Artikel 75 zu streichen.

3. Zu Artikel II:

Die vorgeschlagene Regelung erfordert keine Übergangszeit. Das Gesetz kann deshalb zum frühest möglichen Zeitpunkt in Kraft treten.

C. Kosten

Die Haushalte des Bundes und der Länder werden durch dieses Gesetz nicht mit Kosten belastet.

Stellungnahme des Bundesrates

Es besteht kein Bedürfnis für die Umwandlung der Rahmenkompetenz „Naturschutz und Landschaftspflege“ in eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Das Grundgesetz enthält eine abgewogene Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Die Entscheidung der Verfassung ermöglicht einerseits durch den Erlass eines Rahmengesetzes in dem erforderlichen Umfang die Schaffung einheitlichen Rechts im Bundesgebiet; der Umfang dieser Regelung könnte in etwa der des Reichsnaturschutzgesetzes entsprechen. Andererseits läßt das Grundgesetz den Ländern den notwendigen Spielraum, um den Belangen des Naturschutzes hinsichtlich der jeweiligen Landschaft Rechnung zu tragen. Ein auf der Grundlage einer Vollkompetenz des Bundes erlassenes Naturschutzgesetz müßte, um der Vielgestaltigkeit der Landschaften gerecht zu werden, sich selbst die Schranken auferlegen, an die der Rahmengesetzgeber von Verfassungs wegen gebunden ist.

Wirksame Maßnahmen zum Schutz von Natur und Landschaft bleiben teilweise nicht deshalb aus, weil entsprechende gesetzliche Vorschriften fehlen, son-

dern weil die Belange des Naturschutzes trotz bestehender Vorschriften sich nicht durchsetzen lassen, z. B. wegen entgegenstehender Interessen, wegen mangelnden Verständnisses oder wegen fehlender Haushaltsmittel. Hieran würden auch die Erweiterung der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und der Erlass eines Bundesnaturschutzgesetzes nichts ändern.

Schließlich kann, nachdem der Bund bisher keinen Versuch unternommen hat, seine Zuständigkeit zum Erlass eines Rahmengesetzes auszuschöpfen, ein Bedürfnis für die Grundgesetzänderung nicht damit begründet werden, daß mit Rahmengesetzen nur unzureichende Lösungen gefunden werden könnten. Damit wird die Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers für den Artikel 75 des Grundgesetzes schlechthin in Frage gestellt. Außerdem verkennt diese Argumentation die Bedeutung des ungeschriebenen Verfassungsgrundsatzes der Bundestreue, der Bund und Länder verpflichtet, auch auf dem Gebiet der Gesetzgebung – jeder in seinem Kompetenzbereich – zur Erreichung einer optimalen Sachlösung zusammenwirken.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung hat bereits in der Begründung zu dem vorliegenden Gesetzentwurf darauf hingewiesen, daß eine Änderung einzelner Vorschriften des Grundgesetzes nach Möglichkeit vermieden und die notwendige Anpassung auch der föderativen Struktur unseres Staates an die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse im Zuge einer Verfassungsreform erfolgen sollten. Im vorliegenden Fall hält die Bundesregierung jedoch eine Einzelergänzung des Grundgesetzes für dringend geboten, da andernfalls vordringliche Staatsaufgaben, deren Erfüllung keinen Aufschub duldet, nicht sachgerecht erfüllt werden können.

Im Hinblick auf den Umfang der Arbeit, welche die vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission Verfassungsreform zu bewältigen haben wird, ist wohl erst nach einem längeren und in seiner Dauer gegenwärtig noch nicht hinreichend absehbaren Zeitraum mit abschließenden Empfehlungen der Kommission zu rechnen. In welcher Zeitspanne eine Umsetzung dieser Ergebnisse in die Gesetzgebung möglich sein wird, läßt sich dementsprechend zur Zeit ebenfalls noch nicht übersehen. Mit Rücksicht auf die Dringlichkeit der Aufgabe, durch wirksame bundeseinheitliche Vorschriften nicht nur einen Schutz von Natur und Landschaft, sondern auch eine aktive Gestaltung der natürlichen Umwelt zu ermöglichen, kann die Bundesregierung jedoch so lange nicht warten. Die Bundesregierung ist bisher stets davon ausgegangen, daß sie dann nicht darauf verzichten kann, Initiativen zu verfassungsändernden Gesetzen zu ergreifen, wenn sie dies im Interesse des Gemeinwohls für erforderlich hält. Auch der Bundesrat hat diese Beurteilung, wie die auf seine Initiative hin zustande gekommene konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Waffenrecht zeigt, bisher geteilt.

Entgegen der Auffassung des Bundesrates sieht die Bundesregierung ein dringendes Bedürfnis, die Rahmenkompetenz des Bundes für Naturschutz und Landschaftspflege in eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit zu überführen.

1. Die zunehmende Industrialisierung, die Ausdehnung der Ballungsräume, der wachsende Verkehr, die erhöhte Mobilität der Bevölkerung und ihre stark steigende Freizeit- und Erholungsbedürfnisse haben die Ansprüche an Natur und Landschaft in einem Maße wachsen lassen, daß vor allem in stark belasteten Gebieten die Gefahr einer Überforderung des Naturpotentials besteht.

Für andere Umweltfachbereiche, wie z. B. Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung und Abfallbeseitigung sowie für mit dem Umweltschutz eng verbundene Be-

reiche, wie z. B. Verkehr, Energiewirtschaft, land- und forstwirtschaftliche Erzeugung, steht dem Bund bereits die Vollkompetenz zu. Naturschutz und Landschaftspflege, die nach der heutigen Auffassung die Ordnung der natürlichen Umwelt zum Gegenstand haben und damit weit über den früheren, rein konservierenden Charakter des Naturschutzes hinausgehen, sind von den übrigen den Umweltschutz unmittelbar oder mittelbar berührenden Sachgebieten nicht zu trennen. Dies geht z. B. auch aus den §§ 8 bis 12 des Entwurfs eines Bundeswaldgesetzes (Bundesrats-Drucksache 207/73) hervor, deren Regelungen untrennbare wirtschaftlich-soziale sowie umwelt-landschaftsrelevante Funktionen des Waldes erfassen sollen. Nach Auffassung nahezu aller Experten wäre die umfassende Regelung des Umweltschutzes außerordentlich erschwert, wenn der Bund für Naturschutz und Landschaftspflege lediglich Rahmenvorschriften erlassen könnte, während für den wirtschaftlich-sozialen Bereich Vollregelungen des Bundes gelten.

Ein weiteres schwieriges Problem, das dringend einer bundeseinheitlichen gesetzlichen Regelung bedarf, erwächst aus der Zunahme der Sozialbracheflächen. Im Zuge der Umstrukturierung der Landwirtschaft werden immer mehr bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen nicht mehr bewirtschaftet und drohen zu verwildern. Ähnliches gilt für die zunehmende Zahl von ertragschwachen Waldflächen. Die Sozialfunktion der Landschaft kann durch die sich abzeichnende Entwicklung ernsthaft beeinträchtigt werden.

In den letzten Jahrzehnten ist ferner die Erkenntnis gewachsen, daß ausgewogene Umweltverhältnisse entsprechend der naturräumlichen Gliederung wirksam nur großräumig geschaffen werden können. Die Gestaltung der Landschaft und die schonende Nutzung des Naturpotentials, auch seiner Einzelfaktoren, können nicht an Ländergrenzen haltmachen.

Darüber hinaus haben Umweltschutz und speziell auch Naturschutz und Landschaftspflege zunehmende internationale Bedeutung erlangt. Dies nötigt zu enger Zusammenarbeit nach gleichen Maßstäben auch über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland hinaus, insbesondere innerhalb der Europäischen Gemeinschaften.

Alle diese Probleme sind nach Auffassung der Bundesregierung wirksam und damit befriedigend nur durch abschließende bundeseinheitliche Regelungen zu lösen, für die der Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit benötigt. Dies wird indirekt durch die Äußerung des Bundesrates bestätigt, ein Rahmengesetz könne in etwa der Regelung

des Reichsnaturschutzgesetzes entsprechen; doch hat das Bundesverfassungsgericht die Fortgeltung dieses Gesetzes als Bundesrecht gerade deshalb verneint, weil danach die Grenzen erheblich überschritten sind, die einem Rahmengesetz gezogen sind.

2. Ein Bundesgesetz wäre auch geeigneter, die vom Bundesrat angesprochenen „entgegenstehenden Interessen“ zu überwinden. Durch eine Gesamtregelung des Bundes wird die Gefahr, daß Interessengruppen sich Unterschiede in den Länderregelungen zunutze machen, erheblich vermindert.

Die Bevölkerung, deren Verständnis für die Bedeutung der Umweltfragen stark gewachsen ist, erwartet eine umfassende Regelung durch ein Bundesgesetz.

3. Aus der Tatsache, daß der Bund bislang keinen Gebrauch von seiner Rahmenkompetenz gemacht hat, läßt sich kein Argument gegen die dringliche Kompetenzänderung herleiten. Bis zu der am 16. Januar 1959 im Bundesgesetzblatt veröffentlichten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ging

die Bundesregierung davon aus, daß das Reichsnaturschutzgesetz als Bundesrecht fortgelte. Außerdem hatten gerade die Fachressorts der Länder immer wieder aus Sorge vor einem Substanzverlust gegenüber dem fortgeltenden Reichsnaturschutzgesetz davor gewarnt, einen Rahmengesetzentwurf einzubringen.

Entgegen der Auffassung des Bundesrates wird durch die Überführung von „Naturschutz und Landschaftspflege“ in eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes die Entscheidung des Verfassungsgebers für den Artikel 75 des Grundgesetzes nicht schlechthin in Frage gestellt. Die Bundesregierung hat nicht die Absicht, das in Artikel 75 des Grundgesetzes verankerte Institut der Rahmengesetzgebung auszuhöhlen oder gar auf seine Abschaffung hinzuwirken. Diese grundsätzliche Bejahung des Instituts der Rahmengesetzgebung, die andererseits insoweit denkbaren Überlegungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform nicht vorgehen will, schließt jedoch einzelne notwendige Korrekturen des Katalogs der Rahmenkompetenz nicht aus.