

ÜBERLEGUNGEN ZUR KODIFIKATION DES NATURSCHUTZRECHTS*

Jochen Flasbarth

Leiter der Abteilung Naturschutz und nachhaltige Naturnutzung im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Ausgangslage

Nach 30 Jahren seines Bestehens steht das BNatSchG vor einer besonderen Herausforderung: Nur knapp 5 Jahre nachdem die letzte anspruchsvolle Novelle des BNatSchG in Kraft getreten und mittlerweile auch nach teils mühevollen Diskussionsprozessen in den meisten Ländern umgesetzt ist, steht eine erneute umfassende Neugestaltung des Naturschutzrechts an. Dies haben wir der Föderalismusreform des vergangenen Jahres zu verdanken, die in diesem Punkt völlig nachvollziehbar für den Naturschutz eine neue Kompetenzgrundlage geschaffen hat. Die bisherige Rahmengesetzgebungskompetenz wird ersetzt durch eine Vollkompetenz des Bundes, allerdings um den Preis von weitreichenden Abweichungsrechten der Länder.

Der Verfassungsgeber hat außerdem ein Moratorium eingeführt: dies bedeutet, dass der Bund bis Ende 2009 Zeit hat, um „ungestört“ von Abweichungsaktivitäten der Länder das bisherige Wasser- und Naturschutzrahmenrecht durch ein neues Recht auf Basis der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zu ersetzen.

Der Bund ist gewillt, diese Chance zu ergreifen. Wir werden das Naturschutzrecht noch in dieser Legislaturperiode in das neue Umweltgesetzbuch integrieren – und zwar in einem eigenständigen Abschnitt. Ich sehe es als einen wichtigen Beitrag zur Entbürokratisierung an, wenn sich die materiellen Vorgaben des Naturschutzes zukünftig in einem Bundesgesetz finden werden und wir nicht mehr 16 Ländergesetze benötigen, die voneinander abweichende Regelungen enthalten.

Ziel der Novellierung

Der Bund wird seine ihm durch die Verfassung übertragene Verantwortung für den Naturschutz wahrnehmen und ein bundesweit unmittelbar anwendbares Bundesnaturschutzgesetz schaffen. Ziel ist es, die wesentlichen materiellen Voraussetzungen des Naturschutzrechts im Bundesrecht zu bündeln. Neben dem Bundesgesetz soll es grundsätzlich länderrechtlicher Regelungen nicht mehr

* Schriftliche Fassung des Vortrages anlässlich der Tagung des BMU "Herausforderung Umweltgesetzbuch (UGB)" am 16.02.2007.

bedürfen. Dabei soll ein anspruchsvolles Schutzniveau gewahrt, bestehende Regelungen sollen zugleich vereinfacht und modernisiert werden. Unser Ziel ist es, ein Gesetz zu schaffen, das auf Grund seiner identitätsstiftenden Motivation in der Bevölkerung und damit auch in den Ländern breite Akzeptanz findet.

Angestrebt wird damit ein trotz bestehender Abweichungsrechte weiterhin weitestgehend einheitlicher effektiver Schutz von Natur und Landschaft in Deutschland.

Leitlinien der Novellierung

Damit dieses Ziel erreicht werden kann, werden wir uns bei der Novellierung an drei Leitlinien orientieren:

- ▶ Wir werden auf Bewährtem aufbauen und den mit der Novelle 2002 eingeschlagenen Weg fortsetzen. Das Bundesnaturschutzgesetz auf der Grundlage der Novelle von 2002 wird der Ausgangspunkt eines Teils „Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ innerhalb des UGB sein.
- ▶ Wir wollen zwar eine Vollregelung, die die Ländergesetze ablöst, dabei aber Brüche zum bisherigen Landesrecht so weit wie möglich vermeiden.
- ▶ Das Naturschutzrecht soll weiter modernisiert werden, wo sich seit der Novelle 2002 Anhaltspunkte für einen Modernisierungsbedarf ergeben haben.

Was bedeutet dies nun im Einzelnen?

Auf Bewährtem aufbauen

Nach langen Diskussionen ist es im Verfahren zur umfangreichen, 2002 in Kraft getretenen Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes gelungen, das Ursprungsgesetz von 1976 um wesentliche Bausteine zu ergänzen und damit den Naturschutz auf ein sichereres Fundament zu stellen. Ich nenne nur die bedeutendsten Elemente: den Biotopverbund, die Regelungen zur guten fachlichen Praxis in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft und die Verbandsklagemöglichkeit. Die Erfahrungen in den Ländern mit der Anwendung der – landesrechtlich weitestgehend umgesetzten – Regelungen sind durchweg positiv, sie stoßen auf grundsätzliche Akzeptanz. Hinter diesen erreichten Stand können wir angesichts der unveränderten Bedrohung der Naturgüter – für die der nach wie vor anhaltende Artenrückgang ein Indikator ist – nicht zurückfallen. Andererseits zeigen erfreuliche Beispiele von Zunahmen der Bestände geschützter Arten auch, dass wir mit den vorhandenen naturschutzrechtlichen Instrumentarien auf dem richtigen Weg sind. Die Novelle von 2002 muss deshalb der Ausgangspunkt für die Schaffung eines naturschutzrechtlichen Teils im UGB sein.

Kontinuität zum Landesrecht sicherstellen

Wir werden das Bundesrecht zu einer Vollregelung „umbauen“. Das heißt für den Bund – unter anderem – die Spielräume, die das bisherige Rahmenrecht den Ländern gelassen hat, selbst auszufüllen. Diese Aufgabe mit dem Ziel „Akzeptanz und hohes Schutzniveau“ vor Augen bewältigen bedeutet, sich wesentlich an den Regelungen zu orientieren, mit denen die Länder die Novelle von 2002 umgesetzt haben. Angesichts der oft heftigen Diskussionen, die in den Ländern um die Novellen geführt wurden, wäre es nicht ratsam, die Länderregelungen zu ignorieren und das Rad neu erfinden zu wollen. „Best-practise“ lautet die Devise bei der Auswahl geeigneter Vorschriften. Wir wollen auf im Ländervergleich besonders gelungene Regelungsinhalte zurückgreifen. Da aber auch bei diesem Ansatz in einigen Ländern unter Umständen immer noch über Jahre gewachsene Traditionen in der Umsetzung des bisherigen Rahmenrechts aufgegeben werden müssten, sollen Öffnungsklauseln vorgesehen werden, die es den Ländern ermöglichen, ihre Spezifika zu erhalten. Kontinuität zum Landesrecht sicherstellen heißt schließlich auch Rücksicht nehmen auf die in den Ländern entstandenen Regelungstraditionen. Das bedeutet Enthaltensamkeit: Regelungen organisatorisch-institutioneller Art, wie etwa zu Behördenzuständigkeiten, den Einrichtungen des Naturschutzes oder den in jedem Bundesland spezifisch gewachsenen ehrenamtlichen Strukturen wie Naturschutzbeiräten, sollen den Ländern überlassen bleiben.

In dem neuen Gesetz wird sich Vieles aus dem derzeit geltenden Recht finden. Aber es wird auch Einiges hinzukommen. Die verschiedenen Regelungsaufträge an die Länder, die das Gesetz derzeit noch enthält, werden durch Vollregelungen ersetzt werden, orientiert an dem Regelungsbestand der Länder. Daneben sehen wir Neuregelungsbedarf in wichtigen Bereichen, den ich Ihnen im Folgenden kurz darstellen will. Wir stehen noch einigermaßen am Anfang unserer Überlegungen. Die nachfolgenden Ausführungen sollen die Richtung aufzeigen, in die wir derzeit denken.

Naturschutzrecht weiter modernisieren

Die Verknüpfung mit dem UGB kann für den Naturschutz eine Stärkung bedeuten, wenn im Rahmen der integrierten Vorhabengenehmigung Naturschutzrecht nicht mehr als einer unter vielen Bereichen, sondern eben als Teil ein und desselben Umweltgesetzbuches zu prüfen ist. Die Verknüpfung insbesondere mit der integrierten Vorhabengenehmigung und hier besonders auch ihren verfahrensrechtlichen Vorschriften setzt voraus, dass die Regelungen gut aufeinander abgestimmt sind. Dies gilt vor allem für die allgemeinen und die verfahrensrechtlichen Vorschriften. „Gute Rechtsetzung“ muss besonders darauf achten, Regelungen wo möglich klarer, straffer und übersichtlicher zu gestalten. Diesem Ziel wollen wir uns stellen.

Nun zu den mehr inhaltlichen Dingen: Die Landschaftsplanung ist für den Naturschutz wesentlich: sie gibt in umfassender Weise Auskunft über den

Zustand von Natur und Landschaft. Die Landschaftsplanung mit all den Inhalten, die dort abzuarbeiten sind, wird aber von vielen Seiten als im Verhältnis zu ihrem Gewinn zu aufwändig betrachtet. Landschaftsplanung wird auf umso größere Akzeptanz stoßen, je mehr sie sich künftig am vorhandenen Planungsbedarf festmacht. Dazu gehört z.B., dass sich insbesondere bei der Fortschreibung von Landschaftsplänen deren Inhalte an den Veränderungen der Gegebenheiten seit der Planaufstellung orientieren. Die kommunale Landschaftsplanung sollte ebenfalls konkreter auf die Bedürfnisse der planenden Kommune zugeschnitten sein. Dies erfordert eine flexible Handhabbarkeit der Regelungen zum Inhalt der Landschaftsplanung.

Die Eingriffsregelung mit ihrem Kompensationsgrundsatz ist zentrales Instrument zur flächendeckenden Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und der Erhaltung der biologischen Vielfalt. Diesem Anspruch wird sie auf Dauer nur gerecht, wenn sie entsprechend den bei ihrem Vollzug gewonnenen Erkenntnissen weiter fortentwickelt wird. Der Bundesgesetzgeber hat hier in der Novelle von 2002 einiges getan – etwa mit der Aufnahme einer Regelung zu Ersatzmaßnahmen und einer Reihe konkreter Regelungsaufträge an die Bundesländer –, aber auch die Länder haben für eine stetige Fortentwicklung gesorgt und die Regelungsaufträge bzw. ihnen eröffneten Regelungsmöglichkeiten rege und kreativ genutzt. Wir, die wir die neue Vollregelungskompetenz des Bundes nutzen wollen, sind nun am Zuge, ganz im Sinne des bereits vorher von mir Ausgeführten gute, d.h. ebenso fachlich fundierte wie vollzugstaugliche Lösungen aus dem Rechtsbestand der Länder aufzugreifen. In diesem Bereich bietet es sich aber auch an, innovative Instrumente aufzunehmen, für die es auf Länderebene ebenfalls legislatorische Vorbilder gibt, mit dem Ziel, die Eingriffsregelung wesentlich zu flexibilisieren und damit anwendungsfreundlicher zu gestalten, etwa:

- ▶ Regelungen zu vorgezogenen, d.h. vor der Durchführung eines Eingriffs vorgenommener Maßnahmen zur Aufwertung von Natur und Landschaft (sog. „Ökokonto“), die vom Vorhabenträger nicht mehr wie bisher geplant und durchgeführt, sondern erworben werden können;
- ▶ in engem Zusammenhang mit dem vorhergehenden Punkt: Vorschriften, die die Anlage sog. „Flächenpools“ fördern, also die Zusammenfassung von Kompensationsmaßnahmen in großen Maßnahmeflächen, die naturschutzfachlich qualifiziert beplant und verwaltet werden können; nachdenken kann man in diesem Zusammenhang auch darüber, Vorhabenträgern, die Kompensationsmaßnahmen in solchen Pools realisieren, einen Bonus in Form eines Abschlags von der eigentlichen Kompensationsbelastung zu gewähren.

Die bestehenden Vorschriften des Gebietsschutzes halte ich im Großen und Ganzen für bewährt und akzeptiert. Gleichwohl kommen punktuelle Änderungen in Betracht. Die Standards der international anerkannten Schutzgebietskategorien werden fortentwickelt. Hier müssen wir Schritt halten. So überprüfen wir derzeit insbesondere die Nationalparkregelung. Nationalparke können einen

wichtigen Beitrag auch zur wirtschaftlichen Entwicklung ganzer Regionen – häufig strukturschwacher Regionen – leisten. Gast- und Tourismusgewerbe profitieren vielfach von Großschutzgebieten. Wir wollen, dass unsere Nationalparke sich auf Augenhöhe mit international bekannten Nationalparks sehen lassen können. Dazu überprüfen wir, ob eine stärkere Anlehnung an die IUCN-Kriterien sowie – eine stärkere Mitverantwortung des Bundes – geeignete Mittel sein können. Es wäre schön, wenn unsere vielfältigen Nationalparke den Vergleich mit einem Yellowstone-Park oder auch der Serengeti nicht zu scheuen brauchen.

Mit der Etablierung des Meeresnaturschutzes ist die Novelle von 2002 ebenfalls hervorgetreten. Seine Verantwortung auf diesem Gebiet hat der Bund seither auch wahrgenommen. Mit der Meldung von FFH- und Vogelschutzgebieten und mit der bereits 2005 erfolgten Unterschutzstellung von 2 Vogelschutzgebieten ist ein guter Anfang gemacht. Doch muss der Bund außer einer Weiterverfolgung der Unterschutzstellung der relevanten Bereiche rechtlich noch Einiges voranbringen, als Stichworte nenne ich:

- ▶ die Ausdehnung wichtiger naturschutzrechtlicher Instrumente auf die AWZ, insbesondere für die Eingriffsregelung und das Recht des Artenschutzes;
- ▶ Regelungen zum Vollzug des Naturschutzrechts in der AWZ
- ▶ Einführung eines rechtlichen Rahmens für das Integrierte Küstenzonenmanagement.

Kommen wir zum Bereich des Artenschutzes. Wie die meisten von Ihnen wissen, sind wir hier in einem aktuellen Gesetzgebungsverfahren dabei, unser bisheriges Recht, wie vom EuGH in seinem Urteil C 98/03 verlangt, in zentralen Bereichen umzugestalten. Doch dabei soll es nicht bleiben. Bei der Novelle wird es zum einen um das Thema „invasive Arten“ gehen: das sind nichtheimische Arten, deren Ausbreitung die biologische Vielfalt bzw. die Schutzgüter des Naturschutzes und die Biodiversität gefährden. Invasive Arten werden international zunehmend als Gefahr für die biologische Vielfalt erkannt und mit entsprechenden Regelungen bedacht. Weltweit sind sie nach der Lebensraumzerstörung der wichtigste Faktor für den Artenverlust, auch wenn in Deutschland die Anzahl der problematischen Arten (noch) vergleichsweise gering ist. Zu ihrem Vordringen ist auf mehreren Ebenen anzusetzen. Rechtlich wird es vor allem um Meldepflichten, Haltungs-, Besitz-, Zucht-, Transportverbote, aber auch um Abgabe- und Vermarktungsverbote gehen.

Weiterhin wollen wir uns um die Problematik der national gefährdeten Arten kümmern. Dieses Problem ist in der derzeitigen Novellierung mit Blick auf die „Große Novelle“ ausgespart worden. Es gilt zum einen, das genaue Artenspektrum festzulegen, aber auch, einen ebenso wirksamen wie gut vollziehbaren Schutz zu organisieren.