

0	Das neue Naturschutzrecht – Einführung	1
0.1	Bundesnaturschutzgesetz 2010	1
0.2	Regelungsspielräume der Länder	2
0.3	Auswirkungen auf das Naturschutzrecht NRW	4

0 Das neue Naturschutzrecht – Einführung

Einige der in Kapitel D erläuterten Rechtsquellen des Umwelt- und Naturschutzrechts wurden auf der Grundlage der Föderalismusreform 2006 geändert. Durch die Föderalismusreform wurde die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes in den Bereichen Naturschutz, Wasser und Raumordnung abgeschafft und eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz eingeführt. Der Bund wurde damit zur Schaffung von bundesweit unmittelbar geltenden Vollregelungen ermächtigt (vgl. ausführlich Kap. D 2.2.1.3). Nach dem Scheitern eines einheitlichen Umweltgesetzbuches, das auch das Wasser- und Naturschutzrecht mit umfasst hätte (vgl. Kap. D 2.2.2.4), hat der Bund von seiner neuen Gesetzgebungskompetenz durch die Neuordnung von Wasserhaushaltsgesetz und Bundesnaturschutzgesetz Gebrauch gemacht.

Im Folgenden werden die grundlegenden Änderungen im Naturschutzrecht vorgestellt und die verbleibenden Regelungsspielräume der Länder erläutert. Detaillierte Ausführungen zu den Änderungen einzelner Naturschutzinstrumenten finden sich zu den Kapiteln B, G und E (vgl. B 0, G 0 und E 0).

0.1 Bundesnaturschutzgesetz 2010

Der Bundesgesetzgeber hat am 31.7.2009 das Bundesnaturschutzgesetz verabschiedet, das am 1.3.2010 in Kraft getreten ist (im Folgenden: BNatSchG 2010). Das bisherige Rahmenrecht wurde zu bundesweit einheitlich geltenden Vollregelungen umgestaltet, wobei inhaltliche Änderungen weitgehend vermieden wurden. Das BNatSchG 2010 lehnt sich in Aufbau und Wortlaut der einzelnen Vorschriften sehr eng an das BNatSchG 2007 bzw. an die bisherigen Landesgesetze an.

Inhaltliche Neuerungen betreffen unter anderem die Gleichstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach der Eingriffsregelung (s. Kap. E 0.1.2). Die Schutzgebietskategorien wurden um die Kategorie „Nationale Naturmonumente“ erweitert (s. Kap. G 0.1.1.4), die Regelung zum Biotopverbund wurde in die Schutzgebietsregelungen integriert. Das Artenschutzrecht wurde um den bislang landesrechtlich geregelten „allgemeinen Artenschutz“ ergänzt. Auch die Beteiligungsrechte der Naturschutzverbände wurden im Detail erweitert (s. Kap. B 0.1.2). Außerdem enthält das BNatSchG 2010 nunmehr Regelungen zum Betreten der freien Landschaft und zur Verkehrssicherungspflicht.

0.2 Regelungsspielräume der Länder

Grundsätzlich: Außerkräftreten des Landesrechts

Die Landesnaturschutzgesetze wurden zum 1.3.2010 nichtig, soweit das Bundesrecht eine bestimmte Frage abschließend geregelt hat (Art. 72 Abs. 1 GG bzw. Art. 31 GG). Eine besondere Aufhebung durch den Landesgesetzgeber ist dazu nicht erforderlich – wäre aber natürlich äußerst zweckmäßig, um dem Rechtsanwender das Auffinden der geltenden Vorschriften zu erleichtern.

Dennoch wird es auch in Zukunft einen Anwendungsbereich für das Landesnaturschutzrecht geben, und zwar im Bereich von Öffnungsklauseln, bei "stillschweigenden" Regelungslücken und im Bereich der Abweichungsgesetzgebung. Bislang (Stand August 2010) haben sechs Länder auf die geänderte Rechtslage reagiert. Das Spektrum reicht von der Rechtsbereinigung (Streichung der außer Kraft getretenen Regelungen) bis hin zu ersten Abweichungen vom neuen Bundesrecht (z.B. NRW und Sachsen). Etliche Länder planen eine Überarbeitung.

Ausdrückliche Öffnungsklauseln im Bundesrecht

Der Bundesgesetzgeber hat eine Vielzahl von „Öffnungsklauseln“ für das Landesrecht in das BNatSchG 2010 eingefügt („Vorschriften der Länder bleiben unberührt“ oder „das Nähere richtet sich nach Vorschriften des Landesrechts“). Bei den betreffenden Fragen macht der Bund also ausdrücklich keinen Gebrauch von seiner Gesetzgebungskompetenz, sondern überlässt die Regelung den Ländern. Bestehendes Landesrecht, das von einer solchen Öffnungs- oder Unberührtheitsklausel erfasst wird, gilt auch nach dem 1.3.2010 weiterhin fort.

Öffnungsklauseln finden sich im BNatSchG 2010 unter anderem zur Gestaltung der Rechtsverbindlichkeit von Landschaftsplänen, für Vorschriften des Landes zum gesetzlichen Alleenschutz (s. Kap. G 0.1.3.7) oder zur Erweiterung der bundesrechtlich vorgesehenen Verfahren mit Verbandsbeteiligung (s. Kap. B 0.1.2). Die Regelung zum gesetzlichen Biotopschutz in § 30 Abs. 7 BNatSchG 2010 verweist beispielsweise mit Blick auf die Ausgestaltung der Registrierung gesetzlich geschützter Biotope auf Landesrecht (s. Kap. G 0.2.1.7).

Stillschweigende Regelungslücken im Bundesrecht

Neben den ausdrücklichen Öffnungsklauseln kann es im Einzelfall auch „stillschweigende“ Regelungslücken im Bundesrecht geben. Diese können dann durch Landesrecht ausgefüllt werden bzw. bereits bestehendes Landesrecht gilt fort. So gelten etwa Regelungen im LG NRW zu Existenz und Aufgaben „Biologischer Stationen“ fort, denn mit dieser Thematik befasst sich das Bundesrecht nicht. Nicht jedes „Schweigen“ des BNatSchG 2010 bedeutet aber gleich einen Regelungsspielraum für die Länder. Das BNatSchG 2010 enthält beispielsweise keine Regelbeispiele zum Eingriffstatbestand. Daraus kann jedoch kein Spielraum für die Fortgeltung bisheriger „Positiv“- bzw. „Negativkataloge“ der Länder abgeleitet werden. Wie ein Vergleich mit dem bisherigen § 18 Abs. 4 BNatSchG 2007 zeigt, hat sich der Bund offenbar absichtlich gegen die Einführung derartiger Kataloge bzw. gegen eine Öffnungsklausel für Landesrecht entschieden (s. Kap. E 0.1.1 sowie E 3.4.4 zu § 18 Abs. 4 BNatSchG 2007).

Abweichungsmöglichkeiten

Die Länder können durch so genannte „Abweichungsgesetze“ vom neuen Bundesrecht abweichen. Die Verfassung sieht vor, dass die Länder die gerade erst vom Bund neu bzw. umfassend gestalteten Regelungen auch durch eigene Landesgesetze „abweichend“ gestalten dürfen (s. Kap. D 2.2.2): Ist ein Land mit einer bestimmten Bundesregelung nicht einverstanden, dann regelt es das Problem eben anders, also „abweichend“ vom BNatSchG 2010. Der Begriff der „Abweichung“ ist weit zu verstehen. „Abweichungsgesetze“ sind alle Landesgesetze, in denen ein Land eine irgendwie geartete Veränderung am Bundesrecht vornimmt. Diese kann in einer inhaltlichen Verschärfung, Abschwächung oder auch in einer Konkretisierung der Bundesregelung bestehen. Wie ein solches Abweichungsgesetz formal auszusehen hat, wird durch die Verfassung nicht genau vorgegeben. Schon aus Gründen der Vollziehbarkeit sollte allerdings eindeutig erkennbar sein, auf welche bundesrechtliche Regelung sich die landesrechtliche Abweichung bezieht – z.B. durch eine entsprechende Überschrift in der Landesregelung. Die Abweichungsmöglichkeit steht den Ländern im Übrigen zeitlich uneingeschränkt bzw. jederzeit wiederholbar zu.

Wichtig: Kein Land muss abweichen. Das neue BNatSchG 2010 ist aus sich heraus vollziehbar, Ergänzungen sind grundsätzlich nicht erforderlich. Ob und wie ein Land von seinen Abweichungsmöglichkeiten Gebrauch macht, ist allein der politischen Entscheidung des Landesgesetzgebers überlassen. Und: Abweichungen sind nicht nur „nach unten“, sondern auch zur Standardhöhung denkbar.

Abweichungsgrenzen

Abweichungsrechte werden den Ländern allerdings nicht uneingeschränkt eingeräumt: Die „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes und der Meeresnaturschutz“ dürfen von den Ländern nicht abweichend geregelt werden. Leider erschließt sich aus der Verfassung nicht exakt, wo genau die Grenzen für diese Teilbereiche des Naturschutzrechts verlaufen – vor allem mit Blick auf die „allgemeinen Grundsätze“ des Naturschutzes. Damit sind nicht die Inhalte des ehemaligen § 2 BNatSchG („Grundsätze des Naturschutzes“) gemeint, sondern – leider nicht näher bezeichnete – „wichtige“ und allgemeingültige Regelungen. Zur Verdeutlichung wurden im BNatSchG 2010 für einzelne Instrumente „allgemeine Grundsätze des Naturschutzes“ formuliert. Sie dienen gewissermaßen als Richtschnur für den Landesgesetzgeber, um beurteilen zu können, ob er mit einem Abweichungsgesetz noch richtig liegt oder bereits die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen überschritten hat. In der Praxis ergibt sich eine weitere Grenze für Abweichungsgesetze aus dem Europarecht (s. Kap. D 2.2.2.2).

Regelungsmöglichkeiten im Bereich von Zuständigkeit und Verfahren

Nach Art. 84 Abs. 1 GG regeln grundsätzlich die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, wenn sie – wie im Fall des Naturschutzrechts – Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen. Regelt der Bund nichts, gelten die entsprechenden Landesregelungen fort. Sofern der Bund doch einmal organisations- und verfahrensrechtliche Regelungen treffen sollte, dürfen die Länder davon wieder abweichen (Art. 84 Abs. 1 S. 3 GG). Vor diesem Hintergrund hat der Bund im BNatSchG 2010 auf orga-



nisations- und verfahrensrechtliche Regelungen weitestgehend verzichtet bzw. ausdrücklich auf die Fortgeltung des entsprechenden Landesrechts verwiesen (vgl. etwa die Öffnungsklauseln für Form und Verfahren der Unterschutzstellung nach § 22 BNatSchG 2010, s. Kap. G 0.1.1.1, G 0.1.2 und G 0.1.3.2).

0.3 Auswirkungen auf das Naturschutzrecht NRW

Kurze Zeit nach Inkrafttreten des neuen BNatSchG 2010 am 1.3.2010 hat der Landesgesetzgeber punktuell auch das LG NRW überarbeitet. Die Novellierung ist am 31.3.2010 in Kraft getreten (im Folgenden: LG NRW Novelle 2010).

Abweichungen vom Bundesrecht

Gegenstand der LG NRW Novelle 2010 sind Abweichungen vom BNatSchG 2010 im Bereich der Eingriffsregelung. Hier werden der bisherige Positiv- und der Negativkatalog sowie die Sonderregelungen zu Gunsten der Landwirtschaft in modifizierter Form wieder eingeführt (s. Kap. E 0.3.5). Außerdem wird im Zusammenhang mit der FFH-Verträglichkeitsprüfung eine Regelung zum „integrierten Projektbegriff“ getroffen (s. Kap. G 0.3.3.4). Einige dieser Regelungen dürften verfassungs- bzw. europarechtswidrig sein.

Keine Rechtsbereinigung

Über die Abweichungen hinaus hat der NRW-Gesetzgeber das LG NRW nur punktuell angepasst – im Fall der Eingriffsregelung wurden einige der außer Kraft getretenen Vorschriften zur Klarstellung gestrichen. Eine umfassende und systematische Rechtsbereinigung wurde bislang nicht durchgeführt. Damit enthält das LG NRW formal auch weiterhin noch eine Vielzahl von Regelungen, die am 1.3.2010 außer Kraft getreten sind.

Wichtig: auch ohne besonderen Aufhebungsakt seitens des Landesgesetzgebers haben die betroffenen Regelungen seit dem 1.3.2010 ihre Wirkung verloren. Sie gelten nicht, obwohl sie noch im novellierten Gesetz stehen!

Keine Anpassungen im Zuständigkeits- und Verfahrensrecht

Bislang fehlen außerdem einige notwendige rechtliche Anpassungen an das neue Bundesrecht. Besonders augenfällig ist dies im Fall der Unterschutzstellung von Biosphärenreservaten und nationalen Naturmonumenten: Die bundesrechtlichen Erweiterungen des bisherigen NRW-Schutzgebietskatalogs sind mangels Verfahrens- und Zuständigkeitsregelung praktisch nicht vollziehbar (s. Kap. G 0.1.3.2).

Erlasse und sonstige Hilfestellungen

Seit dem 1.3.2010 gibt es in NRW ein extrem unübersichtliches Nebeneinander von unmittelbar geltendem Bundesrecht, noch fort geltendem, bereits ungültigem und – mit der LG-Novelle vom 31.3.2010 – vom Bundesrecht abweichendem Landesrecht. Vor diesem Hintergrund hat das nordrhein-westfälische Umweltministerium mehrere Erlasse und sonstige Hilfestellungen zur Erläuterung der neuen Rechtslage herausgegeben:

- Erlass MUNLV vom 4.2.2010 „Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ (Erläuterungen zu den Öffnungsklauseln für Landesrecht im BNatSchG 2010) abrufbar unter



http://www.bezreg-duesseldorf.nrw.de/umweltschutz/landschafts_naturschutz_fischerei/service/10_02_04_Erlass_vom_04_Feb_2010.pdf

- Lesefassung des BNatSchG 2010 mit den fort geltenden Vorschriften des LG NRW unter http://www.umwelt.nrw.de/naturschutz/pdf/lesefassung_bundesnaturschutzgesetz.pdf
- Synopse vom 1.3.2010 (Gegenüberstellung fort geltendes und außer Kraft getretenes Landesrecht mit Neuregelungen im BNatSchG 2010). http://www.umwelt.nrw.de/naturschutz/pdf/naturschutzrecht_100712.pdf
- Rundschreiben des MUNLV vom 3.3.2010 an die Unteren Landschaftsbehörden zu Detailfragen bei der Interpretation des § 39 BNatSchG 2010 (Allgemeiner Artenschutz).

Alle diese Interpretationshilfen sind in gerichtlichen Auseinandersetzungen nicht bindend (s. Kap. D 2.3.5).

Das Landesbüro der Naturschutzverbände NRW hat einen Abgleich des ab 1.3.2010 in NRW geltenden Bundes und Landesnaturschutzrecht vorgenommen und diesen in Form einer Synopse veröffentlicht (http://www.lb-naturschutz-nrw.de/Fachgebiete/Naturschutzrecht/Downloads/LG_2010_Synopse_100225.pdf).

Lesetipps:

Detaillierte Hinweise zu den Vorstellungen des Bundes- und Landesgesetzgebers finden sich in den Gesetzesbegründungen:

- BT-Drs. 16/12274 (Gesetzesbegründung zum BNatSchG 2010)
- LT-Drs. 14/10149 (Gesetzesbegründung zur LG NRW Novelle 2010)

Juristische Aufsätze zum neuen Naturschutzrecht:

- Berghoff, Peter; Steg, Katharina: Das neue Bundesnaturschutzgesetz und seine Auswirkungen auf die Naturschutzgesetze der Länder, in: Natur und Recht 2010, S. 17 ff.
- Franzius, Claudio: Die Zukunft der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Eine Bewährungsprobe für die Abweichungsgesetzgebung nach dem Inkrafttreten des neuen Bundesnaturschutzgesetzes, in: ZUR 2010, S. 346 ff.
- Gellermann, Martin: Naturschutzrecht nach der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes, in: NVwZ 2010, S. 72 ff.
- Hendrichke, Oliver: Neuordnung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, in: Natur und Landschaft 2010, S. 111 ff.
- Louis, Hans Walter: Das neue Naturschutzrecht, in: Natur und Recht 2010, S. 77 ff.
- Schütte, Peter; Kaffau, Sandra: Die Neuordnung des Naturschutzrechts in den Ländern, in: ZUR 2010, S. 353 ff.



Besondere Hilfestellungen für Naturschutzverbände:

- NABU Bundesverband, 2009: RECHT EINFACH – das Bundesnaturschutzgesetz 2009, Broschüre abrufbar unter <http://www.nabu.de/themen/naturschutz/naturschutzrecht/dasbnatschg/12559.html>
- Informationsdienst Umweltrecht (IDUR) 2010: Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung des Naturschutzrechts in den Ländern, erarbeitet im Auftrag des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Hilfestellung für Naturschutzverbände zur Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren zu anstehenden Neufassungen der Landesnaturschutzgesetze; Broschüre abrufbar unter http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/naturschutz/20100200_naturschutz_naturschutzpolitik_bundesnaturschutzgesetz_gutachten_naturschutzrecht_laender.pdf
- Gemeinsame Stellungnahme des DNR, NABU, BBN und BUND zum Naturschutzrecht im Umweltgesetzbuch, Langfassung abrufbar unter <http://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/umweltpolitik/13.pdf>
Die Stellungnahme zu den Vorschriften des Buch III UGB kann auch bei der Interpretation des nahezu wortlautgleich gestalteten BNatSchG 2010 herangezogen werden.