

3. Teil Der erste Praxistest für die Abweichungsgesetzgebung: Landesnaturschutzgesetze in Reaktion auf die BNatSchG-Novelle

Seit dem Inkrafttreten des neuen Bundesnaturschutzgesetzes am 01.03.2010 greifen die geänderten Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern erstmals ineinander. Damit wurde insbesondere der Mechanismus der Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG erstmals in Gang gesetzt. Die Gesetzgebung der Länder auf dem Gebiet des Naturschutzrechts stellt die geänderte Kompetenzordnung vor ihre erste praktische Bewährungsprobe.¹ Sie wirft die Frage auf, ob die Länder ihre Gestaltungsmöglichkeiten mit Augenmaß nutzen, um der im Rahmen der Föderalismusreform formulierten Zielsetzung einer bundesweit einheitlichen und effizienten Umweltgesetzgebung Rechnung zu tragen.² Die Abweichungsgesetzgebung hat das Potential, die neu geschaffene Vollkompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG zu relativieren, indem sie eine bundesweit einheitlich anwendbare Naturschutzgesetzgebung verhindert.³ Nehmen die Länder die Abweichungsbefugnis in erheblichem Umfang in Anspruch, so bedeutet dies zugleich, dass sich eine Abweichungsgesetzgebung nicht verhindern lässt, indem der Bund auf eine erschöpfende Regelung verzichtet und den Ländern anderweitige Regelungsspielräume belässt. Die „politische Prozeduralisierung des Gesetzgebungsverfahrens“, die im Zusammenhang mit der Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen befürchtet wurde, hätte sich dann in der Praxis nicht bewährt.

¹ Eine vergleichbare „erste“ Bewährungsprobe stellt selbstverständlich auch das Wasserrecht von Bund und Ländern dar, das hier jedoch nicht näher behandelt werden soll. Hierzu vgl. für das Bundesrecht *Egner/Fuchs*, Naturschutz- und Wasserrecht, München 2009; *Fassbender*, ZUR 2010, S. 181 ff.; *Kotulla*, NVwZ 2010, S. 79 ff.; *Müggenborg/Hentschel*, NJW 2010, S. 961 ff.; *Lauer*, NuR 2010, S. 692 ff.; *Albrecht*, NuR 2010, S. 37 ff.; *Stiier/Buchsteiner*, DÖV 2010, S. 261 ff.; *Caßor-Pfeiffer*, ZfW 2010, S. 1 ff.; *Zabel*, DVBl. 2010, S. 93 ff.; sowie für das Landesrecht etwa *Drost*, KommunalPraxis Bayern 2010, S. 162 ff.; *Schwind*, NdsVBl. 2010, S. 345 ff.

² Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Pressemitteilung Nr. 025/10 vom 26.02.2010.

³ Zu den Möglichkeiten einer Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes vgl. *Dietsche*, Abweichungsgesetzgebung und Gesetzesfolgenabschätzung - Zu den Möglichkeiten des Bundes hinsichtlich einer Folgenabschätzung im Rahmen der Abweichungsgesetzgebung, in: Baus/Scheller/Hrbek (Hrsg.), Der deutsche Föderalismus 2020, S. 57ff.

Die geänderten oder neu erlassenen Landesnaturschutzgesetze geben Gelegenheit zu untersuchen, auf welche Art und Weise die Länder von ihren neuen Kompetenzen Gebrauch machen. Mögliche Szenarien sind, dass sie die Chance zu einer Neuausrichtung des Landesnaturschutzrechts ergreifen, dass sie lediglich eine Anpassung zum neuen Bundesrecht vornehmen oder dass sie die Abweichungsgesetzgebung dazu verwenden, um zum bisherigen Status quo zurückzukehren. Eine Verpflichtung zur Anpassung des Landes- an das Bundesrecht wäre wünschenswert, dürfte sich jedoch rechtlich nicht begründen lassen. Auch besteht über Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG keine zeitliche Bindung, dass Landesgesetze innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der Verkündung des Bundesgesetzes zu erarbeiten und verabschieden sind. Die knapp bemessene „föderale Bedenkzeit“ ist lediglich ein Angebot an die Landesgesetzgeber, auf das geänderte Bundesrecht zeitnah zu reagieren. Daher sind Übergangszeiträume zu erwarten, in denen das bisherige Landesrecht weiterhin in Teilen anwendbar bleibt. Diese stellen Rechtsanwender vor besondere Herausforderungen. Da die Abweichungskonzeption mit dem Anwendungsvorrang des „späteren Gesetzes“ ein undurchsichtiges Nebeneinander von Bundes- und Landesrecht zur Folge hat, stellt die neue Kompetenzordnung die Landesgesetzgeber auch beim Erlass neuer Naturschutzgesetze vor besondere Herausforderungen, um den Anforderungen an Rechtsklarheit und Rechtssicherheit zu genügen. Dies erfordert eine, zumindest aus gesetzestechnischer Sicht, neue Qualität der Landesgesetzgebung. Bis sich hier eine Rechtspraxis herausbildet, die eine klare Einordnung in konkurrierende und abweichende Gesetzgebung ermöglicht, stellt die neue Rechtslage die Gesetzgeber, aber auch Normadressaten und Rechtsanwender vor schwierige Abgrenzungsfragen.

Dreh- und Angelpunkt dieser Untersuchung ist die Landesnaturschutzgesetzgebung (hierzu Kap. VII). Als Ausgangspunkt sollen daher die Gesetzgebungsverfahren in den Ländern (hierzu s. 3. Teil Kap. VII. 1) sowie die mit den jeweiligen Landesgesetzen verfolgten gesetzgeberischen Ziele näher beleuchtet werden, was auch bereits deren erste Bewertung und Einordnung ermöglicht (hierzu s. 3. Teil Kap. VII. 2). Der zweite Abschnitt ist sodann den Besonderheiten der (insbesondere abweichenden) Landesgesetzgebung in Reaktion auf das BNatSchG gewidmet (hierzu s. 3. Teil Kap. VIII). Die Grundentscheidung, dass die Landesgesetzgebung nunmehr fakultativ ist (hierzu s. 3. Teil Kap. VIII. 1), führt im konkreten Fall des Bundesnaturschutzgesetzes zu einigen Schwierigkeiten für Rechtsklarheit und Rechtssicherheit, die einer gesetzestechnischen Lösung zugeführt werden müssen (hierzu s. 3. Teil Kap. VIII. 2). Im dritten Abschnitt werden exemplarisch einige Schwerpunkte der Abweichungsgesetzgebung im Landesrecht herausgegriffen, die abweichenden Vorschriften jeweils miteinander verglichen und kommentiert (hierzu s. 3. Teil Kap. IX). Die Beispiele verdeutlichen, dass einerseits eine zutreffende Einordnung der Rechtsqualität des (abweichenden) Landesrechts nicht immer gelingt, andererseits die materiellen Grenzen des Abweichungsrechts nicht immer beachtet werden. Hier sind gerichtliche, nicht zuletzt verfassungsgerichtliche Auseinandersetzungen zu erwarten.

Kapitel VII: Überblick über die neuen Landesnaturschutzgesetze

In Reaktion auf das neue BNatSchG haben bislang zehn Länder eigene naturschutzrechtliche Landesregelungen erlassen, namentlich Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Diese Gesetze nehmen in unterschiedlicher Weise und mit unterschiedlicher Zielsetzung Anpassungen an die geänderte rechtliche Situation im Bundesnaturschutz- und Verfassungsrecht vor. Einige Gesetzgeber haben die verfassungsrechtliche Stillhaltefrist des Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG zu nutzen vermocht, um die Landesregelungen nahtlos zum 01.03.2010 in Kraft treten zu lassen, während dies in anderen Ländern nicht ermöglicht werden konnte. Zudem haben die Gesetzgebungsorgane einzelner untersuchter Länder bereits angekündigt, weitere umfassendere Novellierungen auf den Weg bringen zu wollen.⁴ Die folgende Darstellung soll zunächst einen Überblick über die politischen und zeitlichen Eckpunkte der jeweiligen Gesetzgebungsverfahren vermitteln (hierzu 1). Anschließend werden die jeweiligen Ziele der Gesetzgeber dargestellt und vor diesem Hintergrund eine erste Einordnung des Gesetzes vorgenommen (hierzu 2).

1. Die Gesetzgebungsverfahren in den Ländern

a. Bayern

Der bayerische Landesgesetzgeber hatte im Zusammenhang mit der Novellierung des Landeswassergesetzes⁵ zunächst mit einer isolierten Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes auf das neue Bundesnaturschutzrecht reagiert, nämlich der Neufassung des Art. 2b BayNatSchG durch Art. 78 Abs. 8 BayWG.⁶ Diese Änderung trat bereits zum 01.03.2010 in Kraft.⁷ Sie betraf inhaltlich aber nicht das gesamte Naturschutzrecht, sondern lediglich eine Detailfrage. Im Kontext mit der guten

⁴ So etwa in Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Entsprechende Landesgesetze lagen jedoch bis 01.07.2012 nicht vor und konnten daher vor Drucklegung nicht mehr berücksichtigt werden.

⁵ Bayerisches Wassergesetz (BayWG) vom 25.02.2010, GVBl. Nr. 4 vom 26.02.2010, S. 66, berichtigt durch GVBl. Nr. 5 vom 15.03.2010, S. 130; siehe hierzu *Drost*, KommunalPraxis Bayern 2010, S. 162 ff.; siehe auch *Drost*, KommunalPraxis spezial 2010, S. 112 ff.

⁶ Neufassung des Art. 2b BayNatSchG durch Art. 78 Abs. 8 des Bayerischen Wassergesetzes (BayWG) vom 25.2.2010, GVBl. Nr. 4 vom 26.02.2010, S. 66.

⁷ Art. 79 Abs. 1 BayWG; dadurch sicherte der bayerische Gesetzgeber für den Bereich des Wasserrechts den bruchlosen Übergang vom alten Wasserrecht rahmenrechtlicher Prägung zum neuen Wasserhaushaltsrecht des Bundes (WHG vom 31.07.2009, BGBl I 2009, S. 2585) und der Länder. Für den Bereich des Wasserrechts wusste der Gesetzgeber somit die Karenzfrist („föderale Bedenkzeit“, *Battis/Kersten*, DVBl. 2007, S. 152, 157) des Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG zu nutzen, um sein Landesrecht an die neue bundesrechtliche und verfassungsrechtliche Situation anzupassen und von seiner Abweichungsbefugnis nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG Gebrauch zu machen. Im Gegensatz dazu wurde für den Bereich des Naturschutzrechts nicht versucht, dieses Zeitfenster zu nutzen.

fachlichen Praxis in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft sah sich der Landesgesetzgeber zu einer Abweichung von § 5 BNatSchG veranlasst, vor allem um die Förderfähigkeit von freiwilligen Maßnahmen des Naturschutzes, etwa hinsichtlich der Einrichtung von Gewässerschutzstreifen, nach Förderprogrammen wie dem Kulturlandschaftsprogramm (KULAP)⁸ weiterhin zu gewährleisten.⁹ Es sollte verhindert werden, dass das – förderschädliche – Verbot des § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG in Bayern zur Anwendung gelangt.¹⁰ Die Regelung war nicht im ursprünglichen Gesetzentwurf zum BayWG enthalten,¹¹ sondern wurde nachträglich als mündliche Änderung im Ausschuss eingefügt.¹²

Diese Frage war offensichtlich als dringlicher eingestuft worden als die Anpassung des BayNatSchG an das BNatSchG insgesamt. Im Gegensatz zur Novellierung des Wasserrechts¹³ wurde dem Naturschutzrecht – wenn man von Art. 2b BayNatschG einmal absieht – im Landtag keine Priorität eingeräumt.¹⁴ So begann das Gesetzgebungsverfahren zu einer umfassenden Neuordnung des bayerischen Landesnaturschutzrechts erst über ein Jahr nach Verkündung des neuen BNatSchG.

⁸ Mit dem KULAP, einem seit 1988 existierenden Agrarumweltprogramm, werden extensive Bewirtschaftungsarten in der Landwirtschaft durch Ausgleichszahlungen gefördert, vgl. Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Das Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) – Herzstück bayerischer Agrarumweltpolitik, abrufbar unter: <http://www.verwaltung.bayern.de/egov-portal/lets/xview/Anlage/3885354/DasKulturlandschaftsprogramm%28KULAP%29.pdf> (letzter Zugriff am 01.07.2012); allgemein zur Frage der Extensivierung als Maßnahme des Naturschutzes siehe *Agenda/Dreesmann*, NuR 2009, S. 594 ff.

⁹ Bayerischer Landtag, Protokoll der 22. Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Gesundheit vom 21.01.2010, S. 17; vgl. auch die Begründung des (zurückgezogenen, s.u. Fn. 12) Änderungsantrages, Drucksache 16/3194. Bayerischer Landtag, Drucksache 16/3633.

¹⁰ Vgl. die Begründung des (zurückgezogenen, s.u. Fn. 12) Änderungsantrages, Drucksache 16/3194.

¹¹ Bayerischer Landtag, Drucksache 16/2868.

¹² Siehe die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt und Gesundheit, Drucksache 16/3633, S. 1 (Ziffer 4). Ein entsprechender Änderungsantrag der CSU-Fraktion auf Drucksache 16/3194 war zusammen mit weiteren Änderungsanträgen erst am 20.01.2010 eingebracht und die Tagesordnung der Ausschusssitzung noch am 21.01.2010 umfangreich erweitert worden, weshalb die Oppositionsfraktionen im Ausschuss die Absetzung dieser Punkte von der Tagesordnung beantragten (Art. 144 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags). Zwar wurde dies von der Ausschussmehrheit abgelehnt, der Ausschussvorsitzende machte jedoch anschließend für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom Widerspruchsrecht nach Art. 144 Abs. 4 S. 4 der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags Gebrauch. Die Änderungsanträge wurden daraufhin zurückgezogen und mündlich eingebracht und erörtert, vgl. Protokoll der 22. Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Gesundheit vom 21.01.2010, S. 1, 9, sowie die Mitteilung des Landtagsamts auf Drucksache 16/3211.

¹³ Die Anpassung des Landeswasserrechts wurde von Staatsregierung und Landtag als dringlich eingestuft, vgl. Drucksache 16/2868, S. 1; *Hühnerkopf*, MdL (CSU), in: Plenarprotokoll 16/42 der 42. Sitzung des Bayerischen Landtags vom 24.02.2010, S. 3323.

¹⁴ Die politische Entscheidung, sich mit der Novellierung des BayNatSchG mehr Zeit zu lassen als mit dem Wasserrecht, lässt sich durchaus nachvollziehen. Es bedeutet allerdings einen gewissen Widerspruch, ein Jahr zuzuwarten und zugleich im Gesetzentwurf vom 06.10.2010 zu fordern, dem intransparenten Rechtszustand *baldmöglichst* durch eine Änderung des BayNatSchG entgegenzuwirken, die als zwingend und alternativlos dargestellt wird, Drucksache 16/5872, S. 1, S. 22.

Am 06.10.2010 legte die Bayerische Staatsregierung den Entwurf eines Gesetzes über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) vor, Drucksache 16/5872. Der Bayerische Landtag überwies den Gesetzentwurf in seiner 56. Sitzung am 14.10.2010 in erster Lesung ohne Aussprache umgehend an den federführenden Ausschuss für Umwelt und Gesundheit.¹⁵

Dort wurde am 25.11.2010 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durchgeführt.¹⁶ Diese war durch die FDP-Fraktion beantragt worden,¹⁷ eine Lehre aus den nach Ansicht einiger Parlamentarier unguten Erfahrungen im Zuge der Novellierung des Wasserrechts.¹⁸ Die Empfehlungen der Sachverständigen waren Anlass für eine Vielzahl von Änderungsanträgen,¹⁹ die zusammen mit dem Gesetzentwurf in der 43. Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Gesundheit am 09.12.2010

¹⁵ Plenarprotokoll 16/56 der 56. Sitzung des Bayerischen Landtags vom 14.10.2010, S. 4795; der Entwurf wurde mitberaten durch den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, den Ausschuss für Kommunale Fragen und Innere Sicherheit und den Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen; die Endberatung erfolgte durch den Ausschuss für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz.

¹⁶ Vgl. Bayerischer Landtag, Wortprotokoll der 41. Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Gesundheit vom 25.11.2010.

¹⁷ Bayerischer Landtag, Drucksache 16/4569; siehe hierzu die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt und Gesundheit, Drucksache 16/5044, sowie den zustimmenden Beschluss des Landtagsplenums, Plenarprotokoll 16/51 der 51. Sitzung des Bayerischen Landtags vom 23.06.2010, S. 4317.

¹⁸ Im Hinblick auf das Bayerische Wassergesetz war nach einer Anhörung der Kommunalverbände von Seiten der Opposition eine eigene Anhörung auf der Grundlage des Minderheitenrechts nach Art. 173 Abs. 1 S. 2 der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag beantragt worden, vgl. – auch zur Kritik an der Anhörung der Kommunalverbände – Protokoll der 22. Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Gesundheit vom 21.01.2010, S. 2f., sowie bereits *Wörner*, MdL (SPD), in: Plenarprotokoll 16/37 der 37. Sitzung des Bayerischen Landtags vom 16.12.2009, S. 2873. Diese Anhörung wurde sehr kurzfristig für den 11.02.2010 anberaumt und fand somit erst nach der federführenden Beratung des Gesetzentwurfs durch den Ausschuss für Umwelt und Gesundheit und unmittelbar vor der zweiten Lesung im Landtagsplenum am 24.02.2010 statt. Die Änderungsanträge der Oppositionsfractionen wurden infolgedessen nicht im Fachausschuss, sondern unmittelbar im Landtagsplenum erörtert. Allerdings litt die parlamentarische Diskussion darunter, dass die Mehrheitsfraktionen von CSU und FDP sich zu diesen Anträgen nicht äußerten und von vornherein zu erkennen gaben, dem Gesetzentwurf in der Fassung der Beschlussempfehlung vom 11.02.2010 (Drucksache 16/3633) zustimmen zu wollen, vgl. *Hühnerkopf*, MdL (CSU), in: Plenarprotokoll 16/42 der 42. Sitzung des Bayerischen Landtags vom 24.02.2010, S. 3324f. Diese Verweigerung war wiederum eine Reaktion darauf, dass die Oppositionsfractionen eine inhaltliche Debatte im federführenden Ausschuss verhindert hatten, indem sie die 22. Sitzung aus Protest verlassen hatten, vgl. Protokoll der 22. Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Gesundheit vom 21.01.2010, S. 5f. Von einem „unkommunikativen Vorgehen [...] beim Wassergesetz“ spricht auch *Thalhammer*, MdL (FDP), in: Plenarprotokoll 16/67 der 67. Sitzung des Bayerischen Landtags vom 10.02.2011, S. 5752.

¹⁹ Bayerischer Landtag, Drucksachen 16/6484, 16/6485, 16/6486, 16/6487, 16/6488, 16/6489, 16/6490, 16/6491, 16/6492, 16/6493, 16/6494, 16/6495, 16/6496, 16/6497, 16/6498, 16/6499, 16/6500, 16/6501, 16/6502, 16/6503, 16/6504, 16/6505, 16/6506, 16/6509, 16/6510, 16/6511, 16/6512, 16/6513, 16/6514, 16/6515, 16/6516, 16/6572, 16/6599, 16/6600, 16/6601, 16/6602, 16/6603, 16/6604, 16/6605, 16/6606 und 16/6607.

beraten wurden. Der Ausschuss empfahl die Annahme des Gesetzentwurfs unter Änderungen.²⁰ Erfolgreich war neben den Anträgen zur Änderung des Art. 2 zum Alpenschutz²¹ und des Art. 23 Abs. 5 zu den gesetzlich geschützten Biotopen²², deren Urheber den Regierungsfractionen angehörten, auch ein Vorschlag aus den Kreisen der Opposition zu Art. 16 des Gesetzentwurfs, den Zeitraum zulässiger Gehölzpflegemaßnahmen vom 28. auf den 15. Februar zu verkürzen.²³ Die mitberatenden Ausschüsse schlossen sich diesem Votum indes nicht an, und auch im Landtagsplenum wurden die Anträge abgelehnt.²⁴ Damit hatte letztlich keiner der insgesamt 40 Änderungsanträge²⁵ aus den Reihen der Oppositionsfractionen Erfolg.²⁶ Das Gesetz wurde mit den Stimmen der Fractionen von CSU und FDP angenommen, gegen die Stimmen der Fraction von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und einer Stimme bei der SPD sowie bei Enthaltung der Fractionen von SPD, Freien Wählern und einer fraktionslosen Abgeordneten.²⁷

Das Gesetz wurde am 23.02.2010 ausgefertigt, unter dem 28.02.2011 verkündet²⁸ und trat am 01.03.2011 in Kraft,²⁹ mithin exakt ein Jahr nach Inkrafttreten des neuen BNatSchG. Zugleich traten mit Ablauf des 28.02.2011 das bisherige Bayerische Naturschutzgesetz³⁰ sowie das bisherige Naturschutz-Ergänzungsgesetz³¹ außer Kraft.³²

²⁰ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt und Gesundheit, Drucksache 16/7190.

²¹ Bayerischer Landtag, Drucksache 16/6572; vgl. die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt und Gesundheit, Drucksache 16/7190.

²² Bayerischer Landtag, Drucksache 16/6599; vgl. die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt und Gesundheit, Drucksache 16/7190.

²³ Bayerischer Landtag, Drucksachen 16/6494 und 16/6511. Diese Änderungsanträge führten zu der einstimmigen Empfehlung des federführenden Ausschusses, den Art. 16 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 wie folgt zu ändern: „Das Verbot nach Satz 1 Nr. 1 gilt nicht für 1. die ordnungsgemäße Nutzung und Pflege im Zeitraum vom 1. Oktober bis 15. Februar, die den Bestand erhält [...]“, vgl. Bayerischer Landtag, Drucksache 16/7190, S. 6 (Ziffer I. 2.); in den mitberatenden Ausschüssen und im Landtagsplenum setzte sich dieser Vorschlag indes nicht durch.

²⁴ Vgl. Drucksache 16/7190; Plenarprotokoll 16/67 der 67. Sitzung des Bayerischen Landtags vom 10.02.2010, S. 5757f.

²⁵ Vgl. die Nachweise in Fn. 19.

²⁶ Plenarprotokoll 16/67 der 67. Sitzung des Bayerischen Landtags vom 10.02.2010, S. 5757f.

²⁷ Plenarprotokoll 16/67 der 67. Sitzung des Bayerischen Landtags vom 10.02.2010, S. 5759.

²⁸ GVBl. Nr. 4 vom 28.02.2010, S. 82, BayRS 791-1-UG.

²⁹ Art. 61 Abs. 1 des BayNatSchG n.F.

³⁰ Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.12.2005 (GVBl. 2006 S. 2, BayRS 791-1-UG), geändert durch Art. 78 Abs. 8 des Gesetzes vom 25.02.2010 (GVBl. S. 66).

³¹ Gesetz zum Schutz der wildwachsenden Pflanzen und der nicht jagdbaren wildlebenden Tiere (Naturschutz-Ergänzungsgesetz) vom 29.06.1962 (BayRS 791-2-UG), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 26.07.2005 (GVBl. S. 274).

³² Art. 61 Abs. 2 des BayNatSchG n.F.

Das Gesetzgebungsverfahren in Bayern zeichnet sich, wie gezeigt, durch zwei Besonderheiten aus: Zum einen verhalf der Gesetzgeber mithilfe der Abweichungsgesetzgebung einer nach seiner Einschätzung besonders wichtigen Einzelvorschrift durch die isolierte Änderung des bisherigen Landesnaturschutzgesetzes zur vorrangigen Anwendung vor dem Bundesrecht. Zum Anderen nahm er im Übrigen jedoch die weit gehende Überlagerung des bayerischen Rechts durch das novellierte BNatSchG für einen Übergangszeitraum von einem Jahr in Kauf. Damit fand die Anpassung an das neue Bundesnaturschutzrecht letztlich in zwei Schritten statt.³³ Im Unterschied zu anderen Ländern, in denen eine zeitnahe Novellierung des Landesnaturschutzrechts ebenfalls nicht realisiert werden konnte, verzichtete die Bayerische Staatsregierung auf die allgemeine Veröffentlichung von Anwendungserlassen oder synoptische Zusammenstellungen von (neuem) Bundesrecht und weiterhin anwendbarem (bisherigem) Landesrecht.

b. Bremen

In Bremen legte der rot-grüne Senat am 23.03.2010, d. h. erst nach Inkrafttreten des BNatSchG, den Entwurf eines Bremischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz vor.³⁴ Dieser enthielt in Art. 1 das neue Bremische Naturschutzgesetz (BremNatG). Da die Überarbeitung und Abstimmung eines bereits im Sommer 2009 erarbeiteten Entwurfes längere Zeit in Anspruch genommen hatte als geplant, konnte der ursprünglich angestrebte Termin des Inkrafttretens zum 01.03.2010 nicht erreicht werden. Im Unterschied zu anderen Ländern³⁵ war dieser Zieltermin daher in Bremen von vornherein nicht geeignet, das Gesetzgebungsverfahren zu beeinflussen. Doch auch das gewissermaßen verspätet, d. h. nach dem 01.03.2010, eingeleitete Gesetzgebungsverfahren blieb von Zeitdruck geprägt. Nach Befassung der Umweltdeputation wurde der Gesetzentwurf innerhalb einer Sitzung der Bürgerschaft sowohl in erster als auch in zweiter Lesung beschlossen. Eine weitere Beratung, etwa eine öffentliche Anhörung in der Umweltdeputation gemäß § 11a Abs. 3 des Bremischen Deputationengesetzes,³⁶ fand nicht statt.

Die Bürgerschaft befasste sich in ihrer 66. Sitzung am 22.04.2010 mit dem Gesetzesentwurf, nachdem die Umweltdeputation³⁷ diesen in ihrer Sitzung am

³³ Vgl. zur zweistufigen Novellierung die Zielsetzungen der Länder Mecklenburg-Vorpommern (s.u. 3. Teil Kapitel VII. 2. e.), Nordrhein-Westfalen (s.u. 3. Teil Kapitel VII. 2. g.) und Sachsen (s.u. 3. Teil Kapitel VII. 2. h.).

³⁴ Bremische Bürgerschaft, Drucksache 17/1232.

³⁵ Vgl. etwa die Gesetzgebungsverfahren in Mecklenburg-Vorpommern (s.u. 3. Teil Kapitel VII. 1. e.), Niedersachsen (s.u. 3. Teil Kapitel VII. 1. f.) und Schleswig-Holstein (s.u. 3. Teil Kapitel VII. 1. j.).

³⁶ Bremisches Gesetz über die Deputationen (Deputationengesetz, DepG) in der Fassung vom 20. Januar 1972, Brem.GBl. S. 7, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deputationen vom 31.08. 2010 (Brem.GBl. S. 464).

³⁷ Zu den Besonderheiten der bremischen Deputationen *Neumann*, Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Stuttgart/München u.a. 1996, Art. 129 Rn. 1ff.; vgl. zur Rechtslage vor der

11.03.2010 gebilligt hatte.³⁸ Ein Änderungsantrag der FDP³⁹ enthielt geringfügige Änderungen gegenüber dem Senatsentwurf, u. a. zur Festsetzung von Naturparks durch Gesetz, zur Freistellung von Gewässerunterhaltungsmaßnahmen vom Verbot des § 30 Abs. 2 BNatSchG, sowie zu Betretensrecht und behördlichen Betretungsbefugnissen. Der Antrag wurde in der Sitzung vom 22.04.2010 von der Bürgerschaft abgelehnt.⁴⁰ Angenommen wurde der Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom selben Tage.⁴¹ Er enthielt u. a. Änderungen zur Festsetzung von Biosphärenregionen durch Gesetz sowie redaktionelle Änderungen zur so genannten „Genderung“ natürlicher Personen (Einführung geschlechtsneutraler Formulierungen).⁴²

Den so geänderten Entwurf beschloss die Bürgerschaft am 22.04.2010 in erster und anschließend sogleich zweiter Lesung mit den Stimmen der Fraktionen von SPD, Bündnis90/Die Grünen, DIE LINKE und FDP, gegen die Stimmen der CDU-Fraktion sowie zweier parteiloser Abgeordneter.⁴³ Das Gesetz wurde am 27.04.2010 ausgefertigt und unter dem 07.05.2010 verkündet.⁴⁴ Es trat am 08.05.2010 in Kraft.⁴⁵ Zugleich trat das Bremische Naturschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.04.2006 (Brem.GBl. S. 211–790-a-1) außer Kraft. Das BremNatG ist zwischenzeitlich durch Änderungsbekanntmachung über die Geschäftsverteilung im Senat mit Wirkung vom 13.12.2011 geändert worden (Brem.Abl. S. 1625). Diese Änderungen sind jedoch für die vorliegende Untersuchung ohne Auswirkung.

Neben der Besonderheit, dass das parlamentarische Verfahren in Bremen erst nach dem Inkrafttreten des BNatSchG eingeleitet worden war, verdient auch der Umstand, dass es sich in Bremen um einen Entwurf der Landesregierung (des Senats) handelte, besondere Beachtung. Dies stellt zwar in der gesetzgeberischen Praxis den Regelfall dar. Allerdings haben die meisten Länder, die zeitnah in Reaktion auf das BNatSchG Gesetze auf den Weg gebracht haben, den Weg über die Parlamentsfraktionen der Regierungsparteien gewählt, um das Verfahren abzukürzen.⁴⁶ Der Vergleich mit anderen Bundesländern legt nahe, dass die Landesregierung in

Verfassungsreform 1994 Röper, in: Kröning/Pottschmidt/Preuß/Rinken, Handbuch der Bremischen Verfassung, 1. Aufl., Baden-Baden 1991, S. 430ff.; Wahlers, Die bremischen Deputationen, Kiel 1954, zugl. Kiel, Univ., Diss., 1955.

³⁸ Protokoll der 19. Sitzung der Umweltdeputation vom 19.03.2010; vgl. die Senatsvorlage Nr. 17/143.

³⁹ Änderungsantrag der Fraktion der FDP vom 22.04.2010, Drucksache 17/1274 (Neufassung der Drucksache 17/1246 vom 13.04.10).

⁴⁰ Plenarprotokoll 17/66 der 66. Sitzung der Bremischen Bürgerschaft am 22.04.2010, S. 5022.

⁴¹ Änderungsantrag der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP vom 22.04.2010, Drucksache 17/1232.

⁴² Plenarprotokoll 17/66 der 66. Sitzung der Bremischen Bürgerschaft am 22.04.2010, S. 5022.

⁴³ Plenarprotokoll 17/66 der 66. Sitzung der Bremischen Bürgerschaft am 22.04.2010, S. 5022.

⁴⁴ Brem.GBl. Nr. 26 vom 7.5.2010, S. 315.

⁴⁵ Art. 4 des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz (BremNatG).

⁴⁶ So etwa in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein; vgl. allgemein zur Zeitersparnis durch Fraktionsentwürfe Ismayr, Der deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, S. 239f.

Bremen davon ausging, den Termin zum Inkrafttreten des Landesrechts auch ohne verkürztes Gesetzgebungsverfahren einhalten zu können.

c. Hamburg

In Hamburg hatte die zuständige Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt bereits im August 2009 die Arbeit an einer Novelle zum Hamburgischen Naturschutzgesetz (HmbNatSchG) aufgenommen.⁴⁷ Vor Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens befassten sich die politischen Akteure insbesondere mit der Frage, ob das Hafengebiet von der Eingriffsregelung ausgenommen werden kann (sog. Hafenprivileg).⁴⁸ Die Diskussion, wie die Spielräume des BNatSchG ausgefüllt werden könnten, um der besonderen Situation im Hamburger Hafen Rechnung zu tragen, wurde nicht zuletzt durch einen Gesetzesentwurf der oppositionellen SPD-Bürgerschaftsfraktion vom 27.01.2010, Drucksache 19/5209, angestoßen. Der Entwurf sah als einzige Regelung eine Abweichung von § 14 Abs. 1 BNatSchG vor, die das bisherige Hafenprivileg des § 9 Abs. 2 und 3 HmbNatSchG a. F.⁴⁹ wiederherstellte. Danach sollten die Beseitigung und wesentliche Änderung von Gewässern im Hafengebiet in der Regel keinen Eingriff darstellen⁵⁰ und eine Reihe von Maßnahmen im Hafengebiet von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung gänzlich freigestellt werden.⁵¹ Der Entwurf der SPD-Fraktion, von der Bürgerschaft am 10.02.2010 dem Wirtschaftsausschuss federführend und dem Umweltausschuss mitberatend zur weiteren Beratung überwiesen, war zunächst Gegenstand einer gemeinsamen Sitzung des Wirtschafts- und des Umweltausschusses am 31.03.2010. Er war Anlass für die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Auskunftspersonen nach § 58 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft am 15.04.2010.⁵² Zum Zeitpunkt dieser Anhörung existierte bereits ein Entwurf für einen Gesetzesantrag der Regierungsfractionen CDU und GAL,⁵³ der auch bereits Gegenstand dieser öffentlichen Anhörung war.

⁴⁷ Antwort des Senats vom 25.08.2009, Drucksache 19/3852, auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten *Buschhüter* (SPD) vom 17.08.2009.

⁴⁸ Vgl. die Antworten des Senats vom 27.10.2009, Drucksache 19/4387, vom 01.12.2009, Drucksache 19/4670, sowie vom 26.01.2010, Drucksache 19/5085, auf die Kleinen Anfragen des Abgeordneten *Tschentscher* (SPD) vom 20.10.2009, vom 23.11.2009 sowie vom 18.01.2010. Vgl. zudem die Antwort des Senats vom 09.04.2010, Drucksache 19/5815, auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten *Schwinke* (SPD) vom 01.04.2010.

⁴⁹ Hamburgisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege in der Fassung vom 09.10.2007 (HmbGVBl. S. 356, 392).

⁵⁰ § 1 Abs. 1 des Entwurfs, Drucksache 19/5209, S. 2.

⁵¹ § 1 Abs. 2, Drucksache 19/5209, S. 2.

⁵² Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft vom 12.03.2008 (Amtl. Anz. 2008, S. 1237).

⁵³ Anlage zum Protokoll der gemeinsamen 15. Sitzung des Umweltausschusses und 23. Sitzung des Wirtschaftsausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft am 25.03.2010. Dieser Entwurf wurde formal erst am 21.04.2010 als Drucksache 19/5988 vorgelegt, s.u.

Die Abweichungsgesetzgebung der Länder im
Naturschutzrecht

Frhr. v. Stackelberg, F.

2012, XII, 272 S. 1 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-642-32594-6