

Gesetzesantrag
des Landes Niedersachsen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes**A. Problem und Ziel**

Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) von 2002 geht an einigen Stellen über das erforderliche Maß rahmenrechtlicher Regelungen hinaus.

Es besteht keine Veranlassung, den Ländern eine Ausgleichspflicht für die Einschränkung der landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen oder fischereiwirtschaftlichen Wirtschaftsweise aufzugeben, wenn die Norm keinerlei Kriterien vorsieht. Die Vorschrift beruht auf dem bisherigen § 3 b BNatSchG, der relativ dezidiert vorschrieb, in welchen Fällen die Länder einen Ausgleich für naturschutzrechtliche Bewirtschaftungerschwernisse gewähren sollten. Diese Regelungen sind aber nicht übernommen worden, da das Bundesnaturschutzgesetz dann der Zustimmung des Bundesrates bedurft hätte. Es ist in § 5 Abs. 2 BNatSchG eine rudimentäre Vorschrift übrig geblieben, die keinen umsetzungsfähigen Regelungsgehalt mehr hat.

Die in § 5 Abs. 4 BNatSchG aufgestellten Vorgaben für die gute fachliche Praxis der Landwirtschaft sind nur zum Teil nachvollziehbar. Bei einigen Tatbeständen stellt sich die Frage, wie die Länder sie umsetzen sollen. Teilweise wird, wie im letzten Spiegelstrich des § 5 Abs. 4 BNatSchG, der Eindruck einer Regelungskompetenz der Länder erweckt, obwohl das Dünge- und Pflanzenschutzrecht ausschließlich durch den Bund geregelt werden kann. Letztlich hat das Naturschutzrecht bei der Festlegung der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft grundsätzlich den Vorrang des Fachrechts zu beachten.

In § 4 Abs. 5 BNatSchG werden rahmenrechtliche Vorgaben für die

Forstwirtschaft aufgestellt. Das ist inkonsequent, da das Bundeswaldgesetz seinerseits die bundesrechtlichen Vorgaben für eine ordnungsgemäße Forstwirtschaft festlegt.

§ 4 Abs. 6 S. 2 BNatSchG schreibt vor, dass der Besatz von Gewässern mit heimischen Fischarten zu erfolgen hat. Die meisten Fischereigesetze der Länder sehen hier eine Genehmigungspflicht vor, so dass diesem Interesse genügt ist.

Ebenso wenig besteht ein Bedarf, bundesrechtlich eine flächendeckende Landschaftsplanung vorzuschreiben; dies sollte den Ländern überlassen werden. Darüber hinaus ist eine Landschaftsplanung nur vorzunehmen, wenn sie fachlich erforderlich ist. So war die Rechtslage vor dem Neuregelungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz.

Eine bundesrahmenrechtliche Regelung zum Schutz bestimmter Meeresbodenbiotope durch § 30 BNatSchG ist angesichts deren Größe und der Größe des Meeres- und Küstenbereichs entbehrlich. Dies können die Küstenländer selbst regeln.

B. Lösung

Zur Lösung der aufgeworfenen Fragen wird das Bundesnaturschutzgesetz wie vorgeschlagen geändert.

C. Alternativen

Alternativen sind nicht erkennbar.

D. Finanzielle Auswirkungen

Der Wegfall der Verpflichtung zur flächendeckenden Landschaftsplanung führt zu Ersparnissen bei den Gemeinden.

E. Sonstige Kosten

Da es sich um Streichungen gesetzlicher Regelungen handelt, sind sonstige Kosten nicht zu erwarten.

22.06.04

Gesetzesantrag
des Landes Niedersachsen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Hannover, den 22. Juni 2004

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dieter Althaus

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Niedersächsische Landesregierung hat in ihrer Sitzung am 22. Juni 2004 beschlossen, dem Bundesrat den anliegenden

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß Art. 76 Abs. 1 GG zu beschließen.

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der 802. Sitzung am 9. Juli 2004 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen
Christian Wulff

**Entwurf
eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Bundesnaturschutzgesetz vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1193), das durch Artikel 167 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 2 wird gestrichen.
 - b) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2.
 - c) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 3 und erhält folgende Fassung:

„(3) Die Landwirtschaft hat neben den Anforderungen, die sich aus den für die Landwirtschaft geltenden Vorschriften und §17 Abs. 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes ergeben, insbesondere die folgenden Grundsätze der guten fachlichen Praxis zu beachten:

 1. Die zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente sind zu erhalten.
 2. Auf erosionsgefährdeten Hängen sowie auf Moorstandorten ist eine Grünlandumwandlung zu unterlassen.
 - d) Absatz 5 wird gestrichen.
 - e) Der bisherige Absatz 6 wird Absatz 4 und wie folgt geändert:
 - aa) Satz 2 wird gestrichen.
 - bb) Der bisherige Satz 3 wird Satz 2.“
2. In § 16 Abs. 1 Satz 1 wird das Wort „flächendeckend“ gestrichen und nach dem Wort „darzustellen“ ein Komma sowie die Worte „soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist“ eingefügt.
3. § 18 Abs. 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Die den in § 5 Abs. 3 und 4 genannten Anforderungen sowie den Regeln der guten fachlichen Praxis, die sich aus dem Recht der Land- und Fischereiwirtschaft und § 17 Abs. 2 Bundes-Bodenschutzgesetz ergeben, entsprechende land- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung und die im Waldrecht beschriebene ordnungsgemäße Forstwirtschaft, widersprechen in der Regel nicht den in Satz 1 genannten Zielen und Grundsätzen.“

4. In § 30 Abs. 1 Nr. 6 werden die Worte „sowie artenreiche Kies-, Grobsand-“ gestrichen.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

1. Allgemeines

Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) stellt in weiten Teilen eine rahmenrechtliche Regelung dar. Rahmenrechtlich sollten nur Sachverhalte geregelt werden, die einer bundesweiten Vorgabe bedürfen. Zudem sollte besondere Zurückhaltung geübt werden, wenn Regelungen für Länder oder Gemeinden erhebliche finanzielle Auswirkungen haben. Aus diesem Grund werden die Vorgaben für einen Ausgleich bei Erschwernis der Bewirtschaftung in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft gestrichen. Diese Regelungen können die Länder auch ohne bundesrechtliche Vorgaben treffen, insbesondere da die Regelung eigentlich keine Vorgaben enthält. Die rahmenrechtlichen Vorschriften zur guten fachlichen Praxis gehören nur insoweit ins Naturschutzrecht, als sie für die Länder auch umsetzbar sind. Reine Programmsätze haben in einem Rahmengesetz nichts verloren. Das gilt auch für die Vorgaben hinsichtlich der Forst- und Fischereiwirtschaft. Auch sie werden gestrichen, da sie sich in den Fachgesetzen in ähnlicher Form wieder finden. Die Vorgabe einer flächendeckenden Landschaftsplanung sollte entfallen; dies können die Länder selbst regeln. Der besondere Schutz der artenreichen Kies und Grobsandbereiche im Meeres- und Küstenbereich ist angesichts deren Größe und der Größe des Meeres- und Küstenbereichs entbehrlich.

2. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1:
Buchstabe a

Durch die Streichung des Absatzes 2 wird die Verpflichtung der Länder aufgehoben, Vorschriften über den Ausgleich für Nutzungsbeschränkungen in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft zu erlassen. Eine solche Regelung hat bundesrechtlich nur Sinn, wenn sie zu einer einheitlichen Handhabung in den Bundesländern führt. Der geltende § 5 Abs. 2 gibt aber keinerlei Vorgaben, bei welchen Beschränkungen in welcher Höhe ein Ausgleich zu leisten ist. Da die Norm keine bundesrechtliche Steuerungswirkung entfaltet, ist sie überflüssig.

Buchstabe b

Folgeänderung zu Buchstabe a.

Buchstabe c

§ 5 Abs. 4 stellt rahmenrechtliche Vorgaben für die weiteren Grundsätze der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft auf. Diese Vorgaben sind z.T. sehr unscharf und decken sich andererseits mit Vorgaben, die bereits in § 17 Abs. 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) geregelt sind.

Der bisherige Spiegelstrich 1 fordert, dass die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen standortangepasst zu erfolgen hat und die nachhaltige Bodenfruchtbarkeit und langfristige Nutzbarkeit der Flächen zu gewährleisten sind. § 17 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG fordert, dass die Bodenbearbeitung unter Berücksichtigung der Witterung grundsätzlich standortangepasst zu erfolgen hat. Der erste Teil des Spiegelstrichs ist insoweit durch § 17 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG abgedeckt. Bleibt noch die Aussage, dass die nachhaltige Bodenfruchtbarkeit und langfristige Nutzbarkeit der Flächen gewährleistet werden muss. Dieser Ansatz wird bundesrechtlich hinreichend durch § 17 Abs. 2 Nrn. 3, 6 und 7 BBodSchG abgedeckt. Dort wird festgelegt, dass

- die Bodenstruktur zu erhalten und zu verbessern ist,
- die biologische Aktivität des Bodens durch entsprechende Fruchtfolgegestaltung erhalten und gefördert wird und
- der standorttypische Humusgehalt des Bodens, insbesondere durch eine ausreichende Zufuhr an organischen Substanzen oder durch Reduzierung der Bearbeitungsintensität erhalten wird.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gewährleistung der nachhaltigen Bodenfruchtbarkeit nichts anderes ist als die Erhaltung der langfristigen Nutzbarkeit der Flächen.

Der bisherige Spiegelstrich 2 verlangt, dass vermeidbare Beeinträchtigungen von vorhandenen Biotopen zu unterlassen sind. Diese Aussage ist zu unbestimmt. Genauer ist da § 17 Abs. 2 Nr. 5 BBodSchG. Danach sind die naturbetonten Strukturelemente der Feldflur zu erhalten, insbesondere Hecken, Feldgehölze, Feldraine, Ackerterrassen, die zum Schutz des Bodens notwendig sind. Hinzu treten die den hier angestrebten Biotopschutz ausreichend und konkreter regelnden Vorschriften über den Schutz von Landschaftsbestandteilen (§ 29 BNatSchG), über gesetzlich geschützte Biotope (§ 30 BNatSchG), über den allgemeinen Schutz wild lebender Tiere und Pflanzen (einschließlich ihrer Lebensstätten, § 41 BNatSchG) sowie die Festsetzungen nach § 5 Abs. 3 BNatSchG. Somit ist das Anliegen des § 5 Abs. 4 Spiegelstrich 2 BNatSchG ausreichend abgedeckt. Für eine weiter gehende Umsetzung in Landesrecht besteht kein Raum.

Der bisherige Spiegelstrich 3 fordert, die zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente zu erhalten und nach Möglichkeit zu vermehren. Die Erhaltung solcher Elemente sollte nicht zuletzt im Hinblick auf die Verpflichtung in der Länder zur Schaffung eines Biotopverbundes (§ 3 BNatSchG) vorgeschrieben bleiben; eine Verpflichtung, diese Landschaftselemente nach Möglichkeit zu vermehren, ist aber zu weitgehend. Daher wird diese Verpflichtung gestrichen.

Der bisherige Spiegelstrich 4 schreibt vor, dass die Tierhaltung in einem ausgewogenen Verhältnis zum Pflanzenbau zu stehen hat und schädliche Umweltauswirkungen zu vermeiden sind. Die Norm gibt keinerlei Anhaltspunkte, wann diese Voraussetzungen gegeben sein sollen. Sie ist als bundesrechtliche Vorgabe unbrauchbar.

Der bisherige Spiegelstrich 5 ordnet an, auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten den Grünlandumbruch zu unterlassen. Dieser Grundsatz findet keine unmittelbare Entsprechung in § 17 Abs. 2 BBodSchG. Zwar wird dort in Nummer 4 vorgegeben, dass Bodenabträge durch eine dem Standort angepasste Nutzung, insbesondere durch Berücksichtigung der Hangneigung, der Wasser- und Windverhältnisse sowie der Bodenbedeckung, möglichst vermieden werden. Diese Regelung ist aber erheblich offener als die des Bundesnaturschutzgesetzes.

Im Bundesnaturschutzgesetz erhalten bleiben soll die Regelung zum Schutz von erosionsgefährdeten Hängen, da sie - anders als das Bundes-Bodenschutzgesetz - eine konkret bestimmte Rechtsfolge vorsieht, sowie die Regelung zum Schutz von Moorstandorten, da sie über § 17 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 2 und 7 BBodSchG hinaus auch dem Habitatsschutz dient. Allerdings bedarf es des heute geltenden Verbots des Umbruchs von Grünland auf erosionsgefährdeten Hängen und Moorstandorten nicht; ausreichend ist, wenn die Grünlandumwandlung unterlassen wird.

Die Berücksichtigung von Überschwemmungsgebieten im Rahmen dieser Vorschrift ist hingegen entbehrlich, da schon § 32 Abs. 1 S. 2 des Wasserhaushaltsgesetzes die Länder verpflichtet, in Überschwemmungsgebieten Vorschriften zu erlassen, die zum Erhalt oder zur Verbesserung der ökologischen Strukturen der Gewässer und ihrer Überflutungsflächen sowie zur Verhinderung erosionsfördernder Eingriffe erforderlich sind.

Ebenfalls entbehrlich ist die Berücksichtigung von Standorten mit hohem Grundwasserstand. Diese Standorte sind im Allgemeinen Feuchtgebiete, die im Rahmen anderer Regelungen hinreichend geschützt sind (z. B. als gesetzlich geschützte

Biotope nach § 30 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) oder geschützt werden können (z. B. als Schutzgebiete im Sinne von § 22 BNatSchG). Im Übrigen kann auf solchen Flächen - von einer eventuellen Grünlandnutzung abgesehen - kaum gewirtschaftet werden, sodass die Regelung praktisch keinen Effekt hat.

Nach dem bisherigen Spiegelstrich 6 darf die natürliche Ausstattung der Nutzfläche (Boden, Wasser, Flora, Fauna) nicht über das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt werden.

Dieser Grundsatz ist sehr allgemein gehalten. Zudem überschneidet er sich mit dem heute geltenden Spiegelstrich 1, der eine standortangepasste Bewirtschaftung und die Gewährleistung einer nachhaltigen Bodenfruchtbarkeit und Nutzbarkeit verlangt, ein Gesichtspunkt, der bundesrechtlich hinreichend durch § 17 Abs. 2 Nrn. 3, 6 und 7 BBodSchG abgedeckt wird (siehe oben zum bisherigen Spiegelstrich 1). Die natürliche Ausstattung einer Nutzfläche ist ihre Fruchtbarkeit; insofern eröffnet dieser Spiegelstrich keine neuen Perspektiven. Außerdem hat der Bund gerade die zur Erhaltung der langfristigen Nutzbarkeit erforderlichen Regelungen über den Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln durch konkurrierende Gesetzgebung abschließend geregelt. Die Norm ist daher in Landesrecht nicht umsetzbar.

Der bisherige Spiegelstrich 7 fordert, eine schlagspezifische Dokumentation über den Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln nach Maßgabe des landwirtschaftlichen Fachrechts zu führen. Hier führt der Bundesgesetzgeber die Rahmengesetzgebung ad absurdum. Rahmenrecht wendet sich an den Landesgesetzgeber. Dieser soll nach der vorliegenden Vorschrift dafür sorgen, dass schlagspezifische Dokumentationen nach Maßgabe des landwirtschaftlichen Fachrechts durchgeführt werden, wobei dieses Fachrecht Bundesrecht ist. Damit ist der in die Pflicht genommene Landesgesetzgeber von der hier gewünschten Regelung verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

Buchstabe d:

Das Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (BWaldG) vom 2. Mai 1975 (BGBl. I S. 1037), zuletzt geändert durch Artikel 204 der Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2785), enthält die Pflicht zur ordnungsgemäßen und nachhaltigen Bewirtschaftung des Waldes. Die Agrarministerkonferenz hat per Umlaufbeschluss am 20. März 1989 eine Begriffsbestimmung der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft definiert und beschlossen. Die in § 5 Abs. 5 BNatSchG enthaltene Regelung ist daher für die forstliche Nutzung entbehrlich.“

Buchstabe e:

Das Aussetzen nicht heimischer Fischarten ist ausreichend in den Fischereigesetzen der Länder geregelt, sodass eine Regelung an dieser Stelle entfallen kann.

Zu Nummer 2:

Die Forderung nach einer flächendeckenden Landschaftsplanung kann bundesrechtlich leicht erhoben werden, da die Kosten den Gemeinden aufgebürdet werden. Bei der Haushaltslage der Gemeinden sollte es den Bundesländern überlassen werden, ob sie eine flächendeckende Landschaftsplanung einführen wollen. Einer bundesrechtlichen Regelung bedarf es nicht.

Zu Nummer 3 :

Die Streichung des § 5 Abs. 5 macht eine Änderung des § 18 Abs. 2 Satz 2 erforderlich, der bisher § 5 Abs. 5 mit betrifft und anstatt des gesetzlich beschriebenen Begriffes der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft „Regeln der guten fachlichen Praxis, die sich aus dem Recht der Forstwirtschaft ergeben“, unzureichend konkret beschreibt. Zur Klarstellung soll daher § 18 Abs. 2 Satz 2 wie vorgeschlagen gefasst werden.

Zu Nummer 4:

In § 30 Abs. 1 Nr. 6 werden auch artenreiche Kies- und Grobsandbereiche im Meeres- und Küstenbereich als gesetzlich geschützte Biotope eingestuft. Der besondere Schutz dieser Biotope im Meeres- und Küstenbereich ist angesichts deren Größe und der Größe des Meeres- und Küstenbereichs insgesamt entbehrlich.

Zu Artikel 2:

Die Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes können sofort nach der Verkündung in Kraft treten.