

Fachliche Anforderungen an eine Naturschutzgesetzgebung

Natur hat Recht:
30 Jahre Bundesnaturschutzgesetz
als Säule eines neuen Umweltgesetzbuchs

Tagung am 23. Januar 2007

Prof. Dr.-Ing. Dr. iur. Andreas Mengel

- 1 Einführung**
- 2 Aufgaben- und Zielnormen**
- 3 Steuerungsinstrumente**
- 4 Kontextnormen**
- 5 Fazit und Ausblick**

Ausgangs- und Rahmenbedingungen

- Bundesnaturschutzgesetz (2002) und Ländergesetze
- Politischer Wille Umweltgesetzbuch;
UGB-Professorenentwurf und UGB-Kommissionsentwurf
- Verteilung Bund-Länderkompetenzen:
Vollkompetenz, Abweichungsrechte, abweichungsfeste
Bereiche
- Weiteres Verfassungsrecht, insbesondere Art. 20a GG
- EG-Recht: FFH- und VSchRL; weitere UmweltRL

Maßstäbe einer Kodifikation des Umweltrechts

- Klarheit bezüglich der zu erreichenden Umweltziele
- Effektivität und Effizienz hinsichtlich der Umsetzung dieser Ziele
- Verfassungs- und EG-Konformität
- Akzeptanz: Steuerungsadressaten und kooperative Akteure, Vollzugsbehörden und Gerichte, Landesgesetzgeber

Übersicht Normenkategorien

Aufgaben- und Zielnormen

Steuerungsnormen

Kontextnormen

Regelungstechnische Normen

Überblick Aufgaben- und Zielnormen

Aufgaben-/Zweckbestimmung

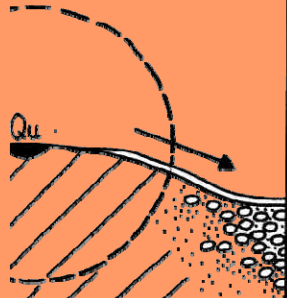
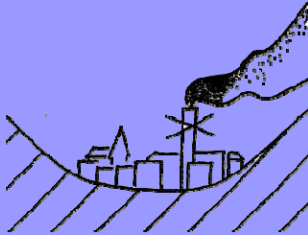

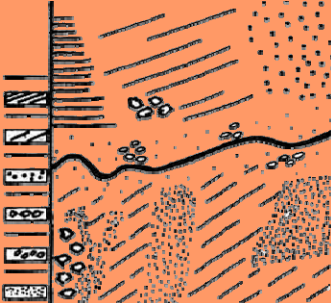
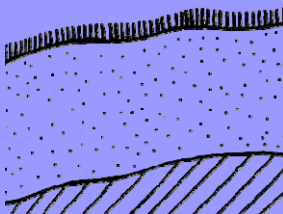
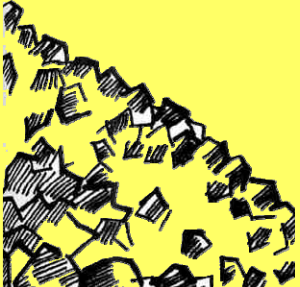



Gesetzliche Zielfestlegung





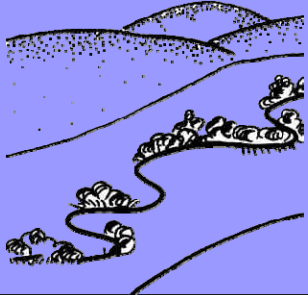


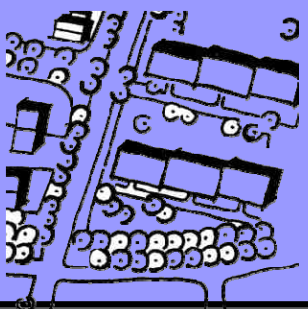
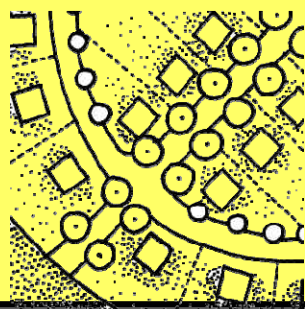
Ermächtigungsgrundlagen etc. zur Zielkonkretisierung

Gewichtungsmaßgaben für Abwägungsentscheidungen



Handlungsgegenstände und Handlungszwecke von Naturschutz und Landschaftspflege		HANDLUNGSZWECKE		
		Erhalt typologischer Einheiten als natürliches/ kulturlandschaftliches Erbe	Schutz und Entwicklung (raum-)konkreter Ausprägungen zur Erfüllung bestimmter materieller oder immaterieller Funktionen	
		Zieldimension 1: Diversitätssicherung	Zieldimension 2: Materiell-physische Funktionen	Zieldimension 3: Erleben + Wahrnehmen von Natur + Landschaft
H A N D L U N G S G E G E N S T Ä N D E	Luft/Klima			
	Wasser			
	Gestein/ Boden			
	Pflanzen			
	Tiere			
	Ökosysteme (Biozönosen/ Biotope)			
	Landschaften			

	Zieldimension 1 Diversität	Zieldimension 2 Materielle Funktionen	Zieldimension 3 Erleben / Wahrnehmen
Luft/Klima und Wasser			
Gestein/ Boden			
Pflanzen			

	Zieldimension 1 Diversität	Zieldimension 2 Materielle Funktionen	Zieldimension 3 Erleben / Wahrnehmen
Tiere			
Ökosysteme (Biozönosen/Biotope)			
Landschaften			

Beispiel: Aufgaben-/Zweckbestimmung

Natur und Landschaft sind im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln und, soweit erforderlich, wiederherzustellen, dass

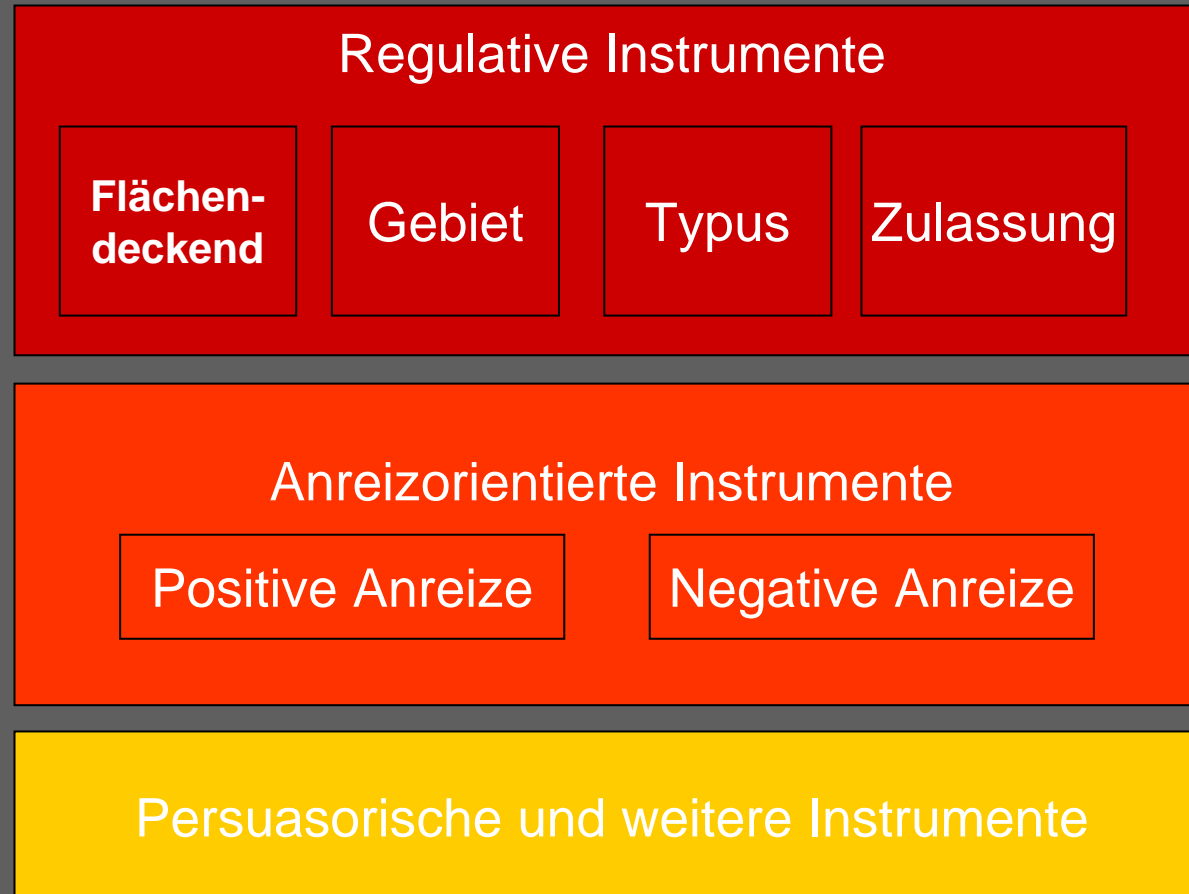
1. die Vielfalt an Tier- und Pflanzenarten, die innerartliche Vielfalt sowie die Vielfalt an Formen von Lebensgemeinschaften, Ökosystemen und Landschaften einschließlich ihrer abiotischen Bestandteile,

2. die Funktionsfähigkeit des Natur- und Landschaftshaushalts einschließlich der Bestandteile Boden, Wasser, Luft und Klima sowie Tieren und Pflanzen und

3. der Charakter von Landschaft und Freiraum sowie die Vorkommen von Tieren und Pflanzen und die Ausprägungen von Oberflächenformen, Gesteinen, Böden und Gewässern in ihrer Bedeutung für Naturerlebnis und Landschaftswahrnehmung

für heutige und künftige Generationen auf Dauer gesichert sind.

Übersicht Steuerungsinstrumente



Flächendeckende Instrumente: Beispiel „Gute fachliche Praxis“



- Flächendeckende naturschutzbezogene Anforderungen an die Landnutzung sind erforderlich
- Gesetzliche Regelung sollte bereits substantiell sein, Konkretisierung durch Rechtsverordnung und räumliche Verortung
- Umweltgesetzbuch nutzen, um Abstimmung mit dem übrigen Fachrecht herzustellen; Regelung im Allgemeinen Teil prüfen

Gebietsschutz: Schutzgebietssystem und Beispiel „LSG“



- Schutzgebietsausweisung an Naturschutzziele ausrichten - Schutzgebietssystem mit repräsentativen und raumfunktionalen Elementen
- Schutzgebietstypik bundesweit einheitlich definieren; Verordnungen fallangepasst gestalten und durch andere Instrumente flankieren
- Schutzgebietstypen nach Funktionen prüfen, im Kern beibehalten, insbesondere Landschaftsschutzgebiet profilieren



Typusschutzinstrumente: Beispiel „Gesetzlicher Biotopschutz“



- Gesetzlichen Biotopschutz stärken: Bundesweit bedeutsame Biotoptypen festlegen (vgl. Arten) – spezifische Ergänzungen durch die Länder; leistungsfähige Umweltbeobachtung etablieren und Flankierung der Steuerungswirkung durch andere Instrumente
- Generell gilt für den Typusschutz: Keine ausschließliche Orientierung auf EG-rechtlich definierte Schutzgüter und keine Reduktion auf Verhinderungstatbestände („Naturschutz positiv besetzen“)

Zulassungsinstrumente: Beispiel „Eingriffsregelung“



- Eingriffsregelung absichern und hinsichtlich der Steuerungsaspekte „Ob – Wo – Wie – Kompensation“ im Sinne einer naturschutzbezogenen Zulassungsentscheidung schärfen
- Auf umfassenden Zielbezug achten (z.B. Flächeninanspruchnahme; Biodiversität; Erleben und Wahrnehmen von N+L) und ER mit anderen Instrumenten verknüpfen (z.B. LP, Umweltbeobachtung)
- Beim Management der Folgenbewältigung Spielräume für die Länder lassen

Übersicht Kontextnormen

Landschaftsplanung

Umweltbeobachtung / Monitoring

Verfahrens- und Klagerechte

Weitere, z.B. zu Eigentum/Entschädigung; Befreiung

Beispiel: Landschaftsplanung



(Räumliche) Zielkonkretisierung
Naturschutz u. Landschaftspflege



Vorbereitung Instrumenteinsatz

Naturschutzinstrumente

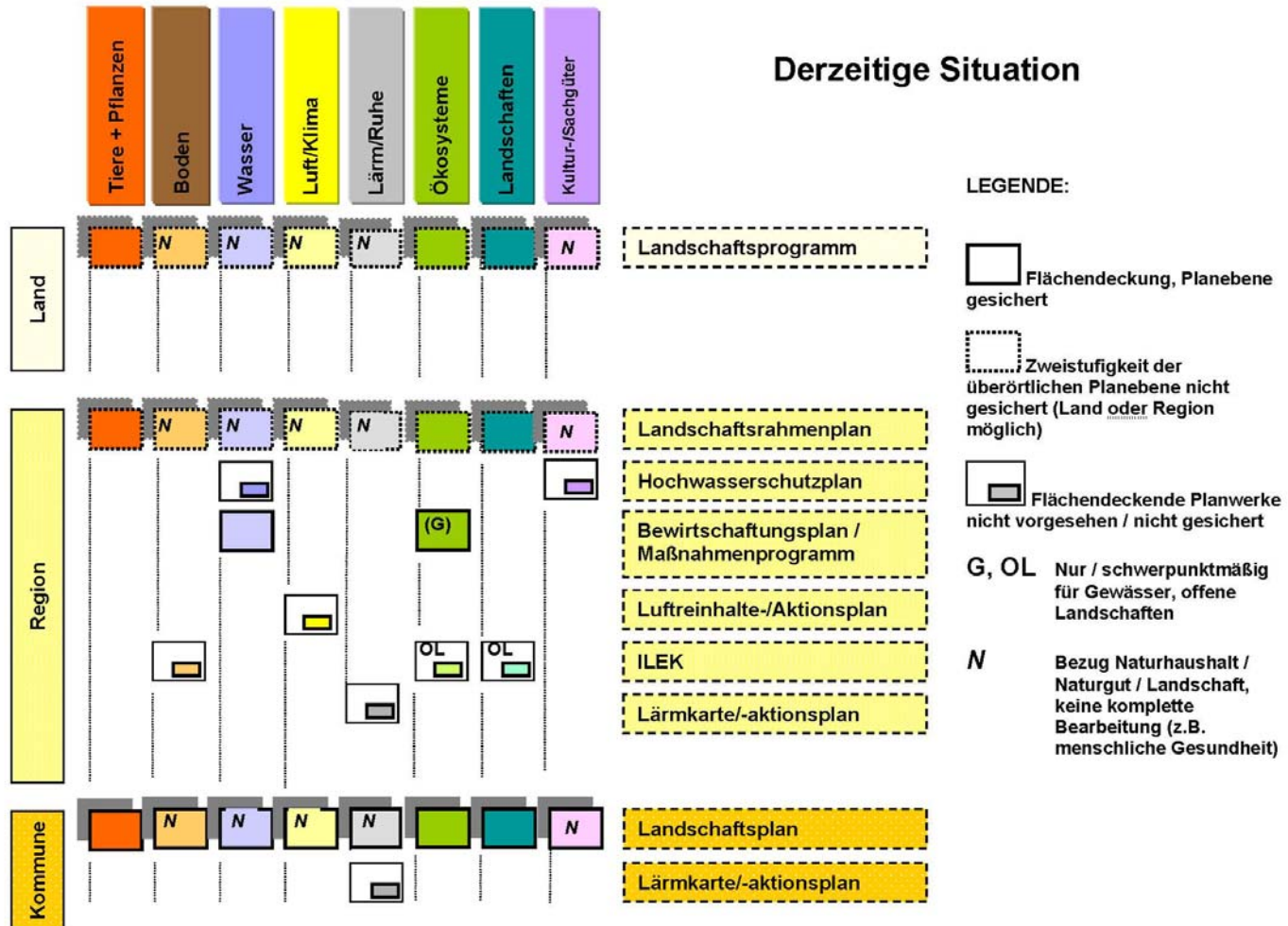
RO + BLP mit SUP

Unterstützung:
z.B. Forst, Agrar, Wasser

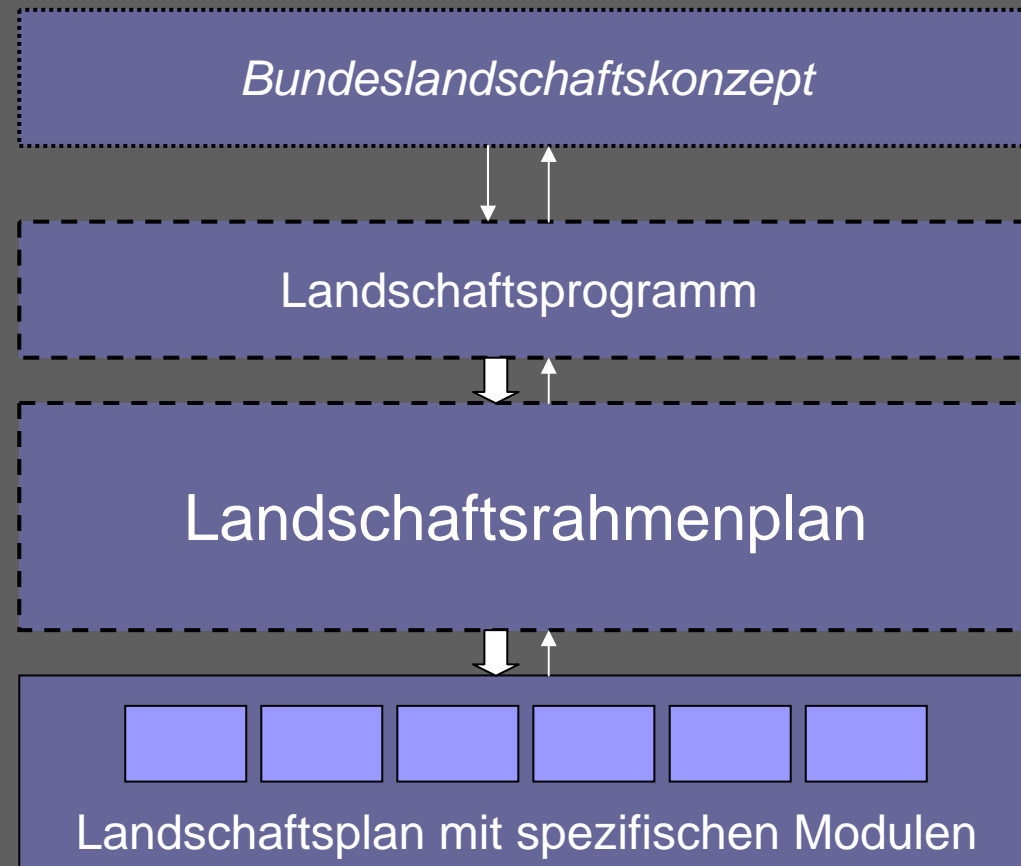
Zulassungsverfahren:
ER, ggf. UVP

Kommunen jenseits BLP

Derzeitige Situation



Beispiel: Landschaftsplanung



Chancen des Umweltgesetzbuchs nutzen:

- (1) Allgemeinen Teil des UGB im Hinblick auf Naturschutzbelange mitgestalten – übergreifende Bestimmungen und integrierende Instrumente
- (2) Abstimmung mit benachbarten Aufgabenfeldern im Besonderen Teil vornehmen (z.B. Gewässerschutz)
- (3) Anschlussfähigkeit des Naturschutzes mit anderen Politikfeldern innerhalb des UGB (z.B. Immissionsschutz) und außerhalb (z.B. Agrarpolitik; BLP) sichern

Aufgaben- und Zielnormen:

- (4) Aufgabenbestimmung stringent und nachvollziehbar vornehmen und gesetzlich verankern
- (5) Naturschutz umfassend begreifen (Bsp: Landschaft als Schutzgut) und gleichzeitig im Profil schärfen (Bsp.: Abiotische Schutzgüter)
- (6) Möglichkeiten gesetzlicher Zielpräzisierung nutzen, im Übrigen Operationalisierung gesetzlich vorbereiten

Steuerungsnormen:

- (7) Bewährte Steuerungsinstrumente sichern und behutsam weiterentwickeln, Erforderlichkeit von Ergänzungen prüfen
- (8) Schlagwort vom Instrumentenverbund – Regulative, Anreizorientierte, Weitere - praktisch werden lassen; Instrumentarium am Maßstab der angestrebten Zielerfüllung ausrichten
- (9) Rationalität bei der Diskussion um Steuerungsinstrumente durch GFA/Evaluierung

Kontextnormen:

- (10) Landschaftsplanung als Mittel zur Zielkonkretisierung und Umsetzungsvorbereitung nutzen und auf die Adressaten ausrichten
- (11) Umweltbeobachtung / Monitoring abgestimmt als Baustein effizienter Naturschutzpolitik ausbauen
- (12) Weitere Normenbereiche unter Einbeziehung der fach(recht)lichen Diskussion und der Erfahrungen auf Landesebene gründlich prüfen