

# **Naturschutz und Landschaftspflege in der Reform der bundesstaatlichen Ordnung**

Rechtsgutachten im Auftrag des  
Bundesamtes für Naturschutz

Prof. Dr. Hans-Joachim Koch



**BfN-Skripten 109**

---

**2004**

Titelbild: E. Schodl; Dr. K.-H. Erdmann

Autor: Univ.-Prof. Dr. Hans-Joachim Koch, RiOVG a.D.  
Universität Hamburg  
Fachbereich Rechtswissenschaft  
Edmund Siemers-Allee 1  
20146 Hamburg

Fachbetreuer im BfN: Dr. Oliver Hendrichke, Fachgebiet II 1.2

Die Beiträge der Skripten werden aufgenommen in die Literaturdatenbank „**DNL-online**“  
([www.dnl-online.de](http://www.dnl-online.de)).

Die BfN-Skripten sind nicht im Buchhandel erhältlich.

Herausgeber: Bundesamt für Naturschutz  
Konstantinstr. 110  
53179 Bonn  
Telefon: 0228/8491-0  
Fax: 0228/8491-200  
URL: [www.bfn.de](http://www.bfn.de)  
E-Mail: [KilpM@bfn.de](mailto:KilpM@bfn.de)

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Nachdruck, auch in Auszügen, nur mit Genehmigung des BfN.

Druck: BMU-Druckerei

Gedruckt auf 100% Altpapier

Bonn-Bad Godesberg 2004

## Vorwort

Im Oktober 2003 haben Bundestag und Bundesrat die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingesetzt, die u.a. Vorschläge zur Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern erarbeiten soll. Nicht wenige Stimmen fordern eine Abschaffung der Kategorie der Rahmengesetzgebung, wovon auch Naturschutz und Landschaftspflege unmittelbar betroffen wären. Es stellt sich die Frage, wie die Gesetzgebungskompetenzen in diesem Bereich sinnvoll neu gestaltet werden können.

Die bisherigen Reformvorschläge beruhen bislang überwiegend auf eher abstrakten staatsrechtlichen Erwägungen. Eine detaillierte Analyse der konkreten strukturellen Anforderungen der Staatsaufgabe Naturschutz und Landschaftspflege und der Problemlösungskapazität der beteiligten politischen Akteure fehlte bislang. Das Bundesamt für Naturschutz hat daher im Dezember 2003 ein Gutachten in Auftrag gegeben, das die in der aktuellen Föderalismusdebatte diskutierten Modelle zur Neuordnung der Naturschutzgesetzgebung vor diesem Hintergrund bewertet.

Der Gutachter, Herr Prof. Dr. H.-J. Koch, kommt zu dem Ergebnis, dass eine einheitliche konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Umweltschutz geschaffen werden muss, die Naturschutz und Landschaftspflege sowie Wasserhaushalt einschließt. Nur so können die Europatauglichkeit verbessert und die Voraussetzungen für ein integratives und unbürokratisches Umweltrecht geschaffen werden, das die kohärente, effektive und effiziente Wahrnehmung überregionaler Naturschutzbelange ermöglicht.

Die Föderalismusreform bietet die wohl einmalige Chance, einem Umweltgesetzbuch den Weg zu ebnen, um das unübersichtliche deutsche Umweltrecht einheitlich zusammenzufassen und zu verschlanken. Hierauf hat auch der Umweltausschuss des Deutschen Bundestages fraktionsübergreifend hingewiesen. Zahlreiche Umweltrechtler, wissenschaftliche Beratergremien sowie die Umwelt- und Naturschutzverbände stimmen hierin überein.

Die Bundesstaatskommission und sodann Bundesrat und Bundestag sind dazu aufgerufen, sachgerechte Lösungen zu finden, die sich an den Anforderungen der jeweiligen staatlichen Aufgabenbereiche orientieren. Ergreifen wir die Chance, eine einheitliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Umwelt unter Einschluss von Naturschutz und Landschaftspflege zu schaffen! Die Natur und die nachfolgenden Generationen werden es uns danken.

Prof. Dr. Hartmut Vogtmann  
Präsident des Bundesamtes für Naturschutz

# Naturschutz und Landschaftspflege in der Reform der bundesstaatlichen Ordnung

<b>I. Die aktuelle Föderalismusdebatte</b>	<b>7</b>
1. Die Ziele einer föderalen Staatsordnung .....	7
2. Das Subsidiaritätsprinzip .....	7
3. Funktionsverluste im deutschen Föderalismus .....	8
a) Eigenstaatlichkeit der Länder .....	8
b) Politikverflechtung .....	9
c) Europatauglichkeit .....	9
d) Völkerrechtliche Verpflichtungen .....	10
e) Vollzugsdefizite .....	11
4. Reformansätze in der aktuellen Debatte .....	11
<b>II. Die Aufgaben des Naturschutzes im politischen Mehrebenensystem (Völkergemeinschaft, EU, Nationalstaat, Bundesland, Kommune)</b>	<b>13</b>
1. Der status quo der Aufgabenverteilung .....	13
2. Der status quo der Aufgabenerfüllung .....	15
3. Die Erfordernisse der Aufgabenfelder Naturschutz und Landschaftspflege .....	17
a) Globalisierung und Europäisierung von Umweltproblemen und Umweltpolitik .....	17
b) Zielorientierte Umweltpolitik .....	19
c) Vernetzte Probleme – vernetzte Lösungen .....	19
d) Medienübergreifende Betrachtungsweise und Ökosystemansatz ....	20
e) Harmonisiertes Monitoring als notwendige Basis zuverlässiger Erfüllung auch völkerrechtlicher und europarechtlicher Vorgaben.	21
f) Die Vollzugseignung des Normprogramms .....	21
g) Risiken des Wettbewerbsföderalismus .....	22
h) Der ebenenspezifische Problemlösungsbeitrag: Örtliche, regionale und landesspezifische Konfliktlagen und Problemlösungspotentiale .....	22
<b>III. Der Naturschutz in einer Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen</b>	<b>23</b>
1. Aktuelle Vorschläge im Überblick .....	23
a) Neue Formen der Gesetzgebungskompetenzen .....	23
b) Zuordnungsvorschläge für Naturschutz und Landschaftspflege .....	25
2. „Herabzonung“ der Gesetzgebungskompetenz für Naturschutz und Landschaftspflege auf die Länder .....	26

3.	Einführung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den Naturschutz und die Landschaftspflege.....	27
a)	Verbandskompetenz und Wahrnehmungsbefugnis.....	27
b)	Zugriffsrechte der Länder.....	28
c)	Öffnungsklauseln zugunsten landesrechtlicher Regelungen.....	28
d)	Naturschutz und Landschaftspflege als substantielle Aufgaben der Länder .....	29
4.	Ausschließliche Bundeskompetenz zur Gewährleistung einer europarechtskonformen Aufgabenerfüllung.....	30
5.	Naturschutz und Landschaftspflege im Kontext anderer Kompetenzen zum Umweltschutz .....	30
<b>IV. Zusammenfassung in Thesen</b>		<b>31</b>

# I. Die aktuelle Föderalismusdebatte

## 1. Die Ziele einer föderalen Staatsordnung

Die interdisziplinären Bemühungen um eine aktuelle Theorie des Bundesstaates haben eine außerordentliche Breite, Vielfalt und Tiefe erreicht<sup>1</sup>, die zum Zwecke wissenschaftlicher Politikberatung das Wagnis einer Reduktion auf essentielle Aspekte erfordern. Mit der **föderalen Ordnung** nach den Vorgaben des Grundgesetzes werden im Wesentlichen **vier Ziele** verfolgt, nämlich

- die Ermöglichung einer länderspezifischen **Vielfalt** staatlicher Aufgabenwahrnehmung,
- die Eröffnung eines **Wettbewerbs** der Länder um die optimale Verwirklichung des Gemeinwohls,
- die Sicherung einer vertikalen **Gewaltenteilung** sowie
- die Erweiterung der **Partizipation** der Bevölkerung an der staatlichen Machtausübung.

## 2. Das Subsidiaritätsprinzip

Für die Verwirklichung der genannten Ziele wird als maßgebliches Aufgabenverteilungsprinzip in einer föderalen Staatsordnung das so genannte **Subsidiaritätsprinzip** angesehen, dessen wesentlicher Gehalt sich folgendermaßen ausdrücken lässt:

Subsidiarität gebietet die Allokation der Aufgabenzuständigkeit auf der niedrigsten staatlichen Ebene, die zur adäquaten Aufgabenerfüllung befähigt ist.<sup>2</sup>

Es gibt eine Fülle von Bemühungen, dem Subsidiaritätsprinzip greifbaren Gehalt zu geben. Die hier gewählte Formulierung soll akzentuieren, dass das institutionelle Arrangement einer bundesstaatlichen Ordnung nicht mit Blick auf die Verwirklichung einer Idee des Bundesstaates, sondern vielmehr so zu entwickeln ist, dass die effektive staatliche Aufgabenerfüllung unter den je maßgeblichen Rahmenbedingungen gewährleistet ist. Auch die inzwischen als Grundsatz in Art. 5 EG normierte Fassung des Subsidiaritätsgedankens hebt für die Aufgabenwahrnehmung im Verhältnis

---

<sup>1</sup> s. umfassend aus rechtswissenschaftlicher Sicht mit interdisziplinären Ausblicken *Stefan Oeter*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaat, 1998; s. ferner jeweils m.w.N. *Otto Kimminich*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1987, § 26; *Josef Isensee*, Der Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 1999, § 98; *Hans-Jochen Vogel*, Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1994, § 22; *Ursula Männle* (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, 1998; *Peter Badura*, Zur Rechtfertigung des föderalistischen Prinzips und zum Subsidiaritätsprinzip in: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier (Hrsg.), Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1999/II, S. 53; *Hartmut Bauer*, Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 2002, 837.

<sup>2</sup> Ähnlich *Oeter* (Fn. 1), S. 570.

zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten entscheidend auf die Problemlösungskapazität ab: Die Gemeinschaft soll nur tätig werden, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“.

In der Debatte um den Gehalt des Subsidiaritätsprinzips wird vielfach die begrenzte Aufgabenverteilungskraft kritisiert. Damit werden jedoch Erwartungen an das Subsidiaritätsprinzip herangetragen, die weder dieses noch ein anderes abstraktes Aufgabenverteilungsprinzip erfüllen können. Die wichtige Botschaft des Subsidiaritätsprinzips liegt darin, dass die Analyse der Erfordernisse staatlicher Aufgaben einerseits und der Problemlösungskapazität der jeweiligen Akteursebene im Mehrebenensystem (Völkergemeinschaft-EU-Mitgliedstaat-Bundesland-Kommune) andererseits verlangt wird. Dieser Wegweisung zu einer konkreten, detaillierten Prüfung von Aufgabenstrukturen und Problemlösungskapazitäten ist zu folgen.

### 3. Funktionsverluste im deutschen Föderalismus

Seit ca. 15 Jahren stehen die tatsächlichen Entwicklungen der föderalen Praxis in Deutschland und damit natürlich auch der maßgebliche verfassungsrechtliche Rahmen verstärkt in der Diskussion. In der aktuellen Debatte werden erhebliche **Funktionsverluste des deutschen Föderalismus** beklagt, und zwar vorrangig

- die sukzessive Hochzoning von Gesetzgebungsaufgaben auf die Bundesebene, womit eine „**Aushöhlung**“ der **Eigenstaatlichkeit** der Länder drohe,<sup>3</sup>
- eine Reform-„Blockade“ in Deutschland, deren wesentliche Ursache die **Politik-Verflechtung** zwischen Bund und Ländern, also der so genannte kooperative Föderalismus sei<sup>4</sup>, sowie
- die fehlende **Europatauglichkeit**, die sich immer wieder in der fehlenden Kompetenz des Bundes für die Durchsetzung europarechtskonformer Aufgabenerfüllung in den Ländern erweise.<sup>5</sup>

#### a) Eigenstaatlichkeit der Länder

Diese drei zentralen „Diagnosen“ von Funktionsschwächen der gegenwärtigen bundesstaatlichen Ordnung sind zwei grundsätzlich verschiedenen Kritikansätzen ver-

---

<sup>3</sup> s. für viele *Peter M. Huber*, Deutschland in der Föderalismusfälle?, Heidelberg 2003, S. 4.

<sup>4</sup> s. für viele *Hans-Wolfgang Arndt* u.a., Entflechtung 2005, in: Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit“ (Hrsg.), Gütersloh 2000, S. 9; *Fritz W. Scharpf*, Föderale Politikverflechtung: Was muss man ertragen? Was kann man ändern?, in: Morath (Hrsg.), Reform des Föderalismus, Bad Homburg 1999, S. 23.

<sup>5</sup> s. für viele *Klaus Hansmann*, Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Durchführung des europäischen Umweltrechts, NVwZ 1995, 320, 324 f.; allgemein zu föderalistischen Problemen bei der Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben insbesondere im Bereich des integrierten Umweltschutzes *Eckard Rehlinger/Rainer Wahl*, Kompetenzprobleme bei der Umsetzung europäischer Richtlinien, NVwZ 2002, 21.

pflichtet. Die These von der Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder ist nicht an den eigentlich maßgeblichen Fragen nach einer defizitären Aufgabenerfüllung orientiert, sondern an einer vage vorausgesetzten Idee von der „richtigen“ Eigenstaatlichkeit der Länder. Die Fragerichtung ist schon nicht zielführend, denn die bundesstaatliche Ordnung ist an die Erfordernisse staatlicher Aufgabenerfüllung anzupassen. Die These ist im Übrigen wegen der Vagheit der Idee von der „richtigen“ Eigenstaatlichkeit der Länder nur sehr eingeschränkt diskutierbar. Soweit dies aber der Fall ist, dürfte die „Aushöhlungsthese“ entgegen dem überwiegenden aktuellen Meinungsklima auch unzutreffend sein. *Hans Meyer* hat in der *Bundesstaatskommission* überzeugend dargelegt, dass der Eindruck von erheblichen Verlagerungen der Gesetzgebungskompetenzen von den Ländern auf den Bund täuscht.<sup>6</sup> Insbesondere sind dem Bund mit Zustimmung der Länder Aufgaben übertragen worden, die neu entstanden sind (z.B. friedliche Nutzung der Kernenergie) und ihrer Anforderungsstruktur nach auch nicht „originäre“ Länderaufgaben sind. *Meyers* Analyse ist hinzuzufügen, dass bestimmte, dem Bund zugewiesene Aufgaben wie etwa Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) im Kern auch schon zuvor Bundesangelegenheiten waren, nämlich in Form des Anlagengenehmigungsrechts der Gewerbeordnung, gestützt auf die Bundeskompetenz „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG).

#### b) Politikverflechtung

Die Kritik am Ausmaß der Politikverflechtung, also an der Überspitzung der kooperativen Elemente der deutschen bundesstaatlichen Ordnung ist an der Effektivität staatlicher Aufgabenerfüllung orientiert. Insofern besteht auch nahezu völliges Einvernehmen darüber, dass den Ländern teils durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, teils auch durch Änderungen des Grundgesetzes ein zu großer Einfluss auf die Bundesgesetzgebung eingeräumt worden ist, was zu nachgerade ständigen „Konsensrunden“ mit vielfach suboptimalen Ergebnissen („kleinster gemeinsamer Nenner“) führe. Hier lassen sich leicht wichtige Korrekturen anbringen, insbesondere durch die Reduktion der Mitwirkungsrechte des Bundesrates an der Gesetzgebung des Bundes sowie durch „Entflechtung“ von Gesetzgebungskompetenzen.<sup>7</sup>

#### c) Europatauglichkeit

Auch der Kritik an einer unzureichenden Europatauglichkeit der deutschen föderalen Strukturen geht es um eine Verbesserung der Aufgabenerfüllung durch adäquate Modifikationen der bundesstaatlichen Ordnung. Gewiss ist die schlechte Umsetzungsbilanz Deutschlands, die sich im entsprechenden europäischen „Ranking“<sup>8</sup>, aber auch

---

<sup>6</sup> *Hans Meyer*, Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen und Neuordnung der Zustimmungsrechte des Bundesrates bei der Rechtsetzung, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 13 v. 06.01.2004, S. 1 ff.

<sup>7</sup> *Huber* (Fn. 3), S. 19 ff. Mit Recht weist allerdings *Hartmut Bauer* darauf hin, dass auch gewisse kooperative Elemente im Föderalismus einer guten Aufgabenerfüllung dienlich seien und man sich vor modischer Überspitzung in der Kritik daher hüten müsse (Fn. 1), S. 843 f.

<sup>8</sup> Im Bereich der Umweltpolitik bewegte sich Deutschland im europäischen Vergleich in den Jahren 2000 bis 2002 hinsichtlich der Notifizierung von Umsetzungsmaßnahmen, der Übereinstimmung



in zahlreichen verlorenen Vertragsverletzungsverfahren<sup>9</sup> zeigt, nicht in erster Linie auf die föderalen Strukturen zurückzuführen. Aber ohne Zweifel tragen bundesstaatliche Elemente wesentlich dazu bei, dass der Mitgliedstaat Deutschland seine Aufgaben in der Europäischen Union nur unbefriedigend wahrnimmt. Im vorliegenden Kontext, in dem es vorrangig um die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen und dabei wiederum um diejenigen für den Umweltschutz geht, ist dreierlei hervorzuheben:

- Aufwändig ist zunächst der **zweistufige Gesetzgebungsprozess** in den Bereichen der Rahmengesetzgebung des Bundes gemäß Art. 75 GG. Das führt im Naturschutz- und im Gewässerschutzrecht immer wieder zu erheblichen Verzögerungen und aufwändigen, gleichwohl unzulänglichen Koordinierungsbemühungen zwischen den Ländern.
- Auch die **engen Grenzen**, die die Rahmengesetzgebung der bundesrechtlichen Umsetzung von EG-Richtlinien zieht, erweisen sich als hochproblematisch. So sieht sich der Bund etwa gehindert, im Naturschutzrecht konkrete Anforderungen an eine adäquate Umweltbeobachtung zu normieren, und den Ländern gelingt bislang keine angemessene Harmonisierung untereinander. Entsprechendes gilt im Gewässerschutzrecht für die fundamentale Bestandsaufnahme. So bewerten verschiedene Länder den gleichen Fluss nach verschiedenen Kriterien. Das genügt den berechtigten europäischen Anforderungen nicht.
- Schließlich sind die zwischen konkurrierender Gesetzgebung und Rahmengesetzgebung bestehenden Divergenzen in der dem Bund zustehenden Regelungstiefe maßgebliche Ursache dafür, dass sich Deutschland bei der Umsetzung der **medienübergreifenden Instrumente** des Umweltrechts der Gemeinschaft sehr schwer tut. Erforderlich für eine adäquate Umsetzung ist ein „Gleichklang“ der maßgeblichen Gesetzgebungskompetenzen, am besten eine konkurrierende Gesetzgebung für den Umweltschutz. Aber darauf wird noch näher einzugehen sein.

#### d) Völkerrechtliche Verpflichtungen

In der Liste der zentralen Funktionsdefizite des deutschen Föderalismus wird selten die Problematik der nationalen Umsetzung **völkerrechtlicher Vereinbarungen** genannt. Dabei spielt das Völkervertragsrecht eine ständig wachsende Rolle für die innerstaatliche Rechtsordnung. Das gilt in besonders intensiver Weise für das Um-

---

nationaler Gesetze mit gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und dem Ergreifen sog. „horizontaler“ Implementierungsmaßnahmen allenfalls im unteren Mittelfeld, vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Zweiter und Dritter Jahresbericht über die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft, SEK(2002) 1041 v. 01.10.2002; SEK(2003) 804 v. 07.07.2003. Siehe zum allgemeinen Stand der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten: *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Zwanzigster Jahresbericht über die Kontrolle und Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2002), KOM(2003) 669 endg. v. 21.11.2003.

<sup>9</sup> s. für den Bereich des Umweltschutzes u.a. zum Gewässerschutz: U.v. 11.11.1999, Rs. C-184/97, Slg. 1999, I-7837; U.v. 14.03.2002, Rs. C-161/00, Slg. 2002, I-2753; dazu *Jan Karstens*, Die Rechtsprechung zum Wasserrecht, ZUR 2000, 226; zum Naturschutz: U.v. 11.12.1997, Rs. C-83/97, Slg. 1997, I-7191; U.v. 11.09.2001, Rs. C-71/99, Slg. 2001, I-5811; Überblick hierzu und Hinweise auf weitere mögliche Vertragsverletzungsverfahren bei *Martin Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Kommentar, Stand: Oktober 2003, Bd. IV, 11. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, vor § 32 Rn. 2 f.

weltrecht. In diesem Zusammenhang begegnet man ähnlichen Schwierigkeiten wie im Bereich der Umsetzung des EG-Rechts.

#### e) Vollzugsdefizite

Auffallend ist, dass in der aktuellen Föderalismusdebatte die Probleme des Gesetzesvollzugs, genauer gesagt: die namentlich im Umweltrecht seit längerem und immer wieder beklagten **Vollzugsdefizite** kaum eine Rolle spielen.<sup>10</sup> Bedenkt man, dass der deutsche Föderalismus den Ländern maßgeblich die Vollzugsaufgaben zuweist, so muss sich die Debatte über Funktionsverluste der bundesstaatlichen Ordnung auch den Problemen im Gesetzesvollzug der Länder zuwenden. In diesem Zusammenhang ist nicht nur zu berücksichtigen, dass im Bereich des strikten Umweltordnungsrechts immer wieder beachtliche Vollzugsdefizite zu konstatieren sind, sondern auch in den Blick zu nehmen, dass gerade planerisch-gestaltende Aufgaben, die den Ländern ein eigenständiges Profil und einen föderalen Wettbewerb um die beste Umweltpolitik ermöglichen, nur sehr eingeschränkt wahrgenommen werden. Das gilt bekanntlich seit jeher im Bereich wasserwirtschaftlicher Planung<sup>11</sup>, aber auch im Bereich der Luftreinhalteplanung<sup>12</sup> und auf dem Gebiete des Naturschutzes und insbesondere der Landschaftsplanung.<sup>13</sup> In allen diesen Handlungsfeldern wird auch mit Blick auf europarechtliche Vorgaben kräftig zugelegt werden müssen.

Berücksichtigt man, dass diese unbefriedigende Vollzugssituation in relevantem Maße auch durch die schwierige Haushaltslage und die dadurch bedingte unzureichende personelle und sächliche Ausstattung der Länderverwaltungen verursacht wird, so wäre es schon deshalb offenkundig sachwidrig, den Ländern neue Lasten in der Gesetzgebung aufzubürden. Weil gute Gesetzgebung auf die Zuarbeit der (Ministerial-)Verwaltung angewiesen ist, würde dies eine weitere Schwächung des Vollzuges bedeuten, obwohl gerade hier die besondere gesamtstaatliche Verantwortung der Länder liegt. Die Substitution des Vollzuges durch symbolische Gesetzgebung kann keine Option für die Neuordnung des bundesstaatlichen Gefüges sein.

#### 4. Reformansätze in der aktuellen Debatte

An der vorstehend referierten und erläuterten Defizitanalyse – mit Ausnahme der hinzugefügten Vollzugsproblematik – setzen die aktuellen Problemlösungsvorschläge an, die im Wesentlichen

---

<sup>10</sup> s. grundlegend *Renate Mayntz u.a.*, Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, 1978; *Hans-Joachim Koch u.a.*, Anlagenüberwachung im Umweltrecht, 1998; *Immo Graf*, Vollzugsprobleme im Gewässerschutz, 2002.

<sup>11</sup> *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (Hrsg.), Umweltgesetzbuch, Kommissionsentwurf, Berlin 1998, S. 1062; *F. Hofmann*, in: von Lersner/Berendes (Hrsg.), Handbuch des deutschen Wasserrechts, Bd. 1, Stand: Februar 2004, § 36 b WHG Rn. 16.

<sup>12</sup> *Helmuth Schulze-Fielitz*, in: Koch/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Stand: Februar 2004, vor §§ 44-47 a Rn. 46, § 47 Rn. 24 f.

<sup>13</sup> *Horst Lange*, in: Riedel/Lange (Hrsg.), Landschaftsplanung, 2. Auflage 2002, S. 162 ff.; *SRU*, Sondergutachten Naturschutz 2002, BT-Drucks. Tz. 269 ff.

- die **Eigenstaatlichkeit der Länder** durch (1) eine **Herabzoning** von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder und durch (2) neue **Gesetzgebungsformen** mit spezifischen Kompetenzen für die Länder (z.B. so genannte Zugriffsrechte) stärken,
- den **kooperativen**, für Politik-Blockaden verantwortlichen Föderalismus durch **Entflechtungskonzepte** flexibilisieren und partiell in einen Wettbewerbsföderalismus überführen und
- die **Europatauglichkeit** des deutschen Föderalismus durch eine **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** für die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben herstellen sollen.

Die referierten Problemlösungsvorschläge beruhen – wie insbesondere die Berichte aus der *Bertelsmann-Kommission* anschaulich zeigen<sup>14</sup> - vornehmlich auf eher abstrakten, staatsrechtlichen Erwägungen („Eigenstaatlichkeit der Länder“), ökonomietheoretischen Modellvorstellungen („Konkurrenzföderalismus“) und politik- sowie verwaltungswissenschaftlichen Ländervergleichen (Variationen der Bundesstaatlichkeit in anderen Ländern). Was dagegen zumeist völlig fehlt, sind einerseits detaillierte Analysen der Strukturen und Erfordernisse der verschiedenen Staatsaufgaben, die im Bundesstaat zur Verteilung stehen, und andererseits Analysen der Problemlösungskapazität der politischen Akteure, denen Kompetenzen zugewiesen werden sollen. Weder wird argumentativ dargetan noch ist sonst ersichtlich, wie etwa die *Bertelsmann-Kommission* zu Vorschlägen einer Neuverteilung von Kompetenzen gelangt ist. In „Entflechtung 2005“ werden ohne Begründung Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung der alleinigen Gesetzgebungskompetenz der Länder zugewiesen. Naturschutz und Landschaftspflege sollen offenbar einer so genannten Grundsatzgesetzgebung des Bundes und im Übrigen den Ländern überantwortet werden.<sup>15</sup> Auch die wissenschaftlichen Sachverständigen in der *Bundesstaats-Kommission* haben bereits in einer ersten Runde neue Kompetenzverteilungen vorgeschlagen, ohne dass bislang nähere Analysen der Aufgaben und der Akteurskapazitäten vorgelegt worden sind. Gleichwohl werden zur Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder insbesondere auch Kompetenzen aus dem Bereich des Umweltschutzes zur Verlagerung an die Länder in Betracht gezogen.<sup>16</sup>

Auffallend ist, dass die Fachleute der jeweiligen Rechtsmaterien zu völlig anderen Einschätzungen als die „Generalisten“ der *Bertelsmann-* und der *Bundesstaats-Kommission* gelangen. So plädiert *Schulze-Fielitz* umfänglich und entschieden dafür, dass Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung in der konkurrierenden Gesetzgebung

---

<sup>14</sup> *Arndt u.a.*, Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten, Gütersloh 2001; *Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), Demokratie neu denken - Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit in Deutschland, Gütersloh 1998.

<sup>15</sup> *Arndt u.a.* (Fn. 4), S. 22 f. = *Arndt u.a.*, Zehn Vorschläge zur Reform des deutschen Föderalismus, ZRP 2000, 201, 202.

<sup>16</sup> *Benz*, Art. 74 Abs. 1 Nr. 24: Länderkompetenz mit Grundsatzgesetzgebung des Bundes; *Scholz*, Art. 74 Abs. 1 Nr. 24: überwiegende Länderkompetenz; *Benz*, Art. 75 Abs. 1 Nr. 1-4 GG: Länderkompetenz mit Grundsatzgesetzgebung des Bundes; *Schmidt-Jortzig*, Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 (Naturschutz und Landschaftspflege) und Nr. 4 (Wasserhaushalt): an die Länder; *Scholz*, Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 (Naturschutz und Landschaftspflege) und Nr. 4 (Wasserhaushalt) an die Länder. Ausdrücklich sei darauf hingewiesen, dass die Sachverständigen *Huber* und *Meyer* zu deutlich anderen Zuordnungen gelangen, allerdings bislang nur mit Begründungsandeutungen.

bleiben müssen.<sup>17</sup> *Schendel* argumentiert detailliert aus den Anforderungen der Sachaufgabe heraus, dass die Materie „Wasserhaushalt“ von der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung hochgestuft werden müsse.<sup>18</sup> Für das Abfallrecht argumentiert *Königshaus* entschieden für ein hohes Maß an Bundeseinheitlichkeit, ohne sich in den Bund-Länder-Streit einmischen zu wollen.<sup>19</sup>

Aus alledem ist zweierlei zu folgern: (1) Es erscheint dringlich, dass zu einer umfassenden Information in der Bundesstaats-Kommission auch die Fachleute der zur Verteilung anstehenden Staatsaufgaben zu Rate gezogen werden. (2) Für die Zuordnung von Gesetzgebungskompetenzen ist vordringlich ein Kriterienkatalog zu entwickeln, der bezogen auf die Erfordernisse der einzelnen Staatsaufgaben einerseits und die Problemlösungskapazitäten der staatlichen Akteure andererseits eine Zuordnung von Staatsaufgaben ermöglicht, die den Abbau der Defizite in der Aufgabenerfüllung zu fördern geeignet ist.

## II. Die Aufgaben des Naturschutzes im politischen Mehrebenensystem (Völkergemeinschaft, EU, Nationalstaat, Bundesland, Kommunen)

### 1. *Der status quo der Aufgabenverteilung*

Der Aufgabenbereich des Naturschutzes

- erhält wesentliche Impulse und verbindliche Vorgaben durch eine Reihe **bedeutender völkerrechtlicher Abkommen**,
- wird **maßgeblich von europarechtlichen Regelungsregimen**, namentlich – wenngleich nicht allein – von der Fauna-Flora-Habitat- und der Vogelschutz-Richtlinie geprägt,
- obliegt in Form der **Rahmengesetzgebung** gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG der Regelungskompetenz des Bundes,
- ist **substantiell maßgeblich von den Ländern** zu gestalten, und zwar durch
  - eine das Bundesrahmengesetz ausfüllende Gesetzgebung,
  - eine Fülle von Schutzgebietsregelungen im Verordnungswege,

---

<sup>17</sup> *Helmut Schulze-Fielitz*, Immissionsschutz und Föderalismus aus Sicht der Wissenschaft, in: Kloepfer (Hrsg.), Umweltföderalismus, 2002, S. 287; *ders.*, Immissionsschutz als Feld bundesstaatlichen Wettbewerbs?, NuR 2002, S. 1; *ders.*, Stärkung des Bundesstaats durch Herabzonung von Gesetzgebungskompetenzen?, in: Henneke (Hrsg.), Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und der Europäischen Union, 2001, S. 117; ebenfalls für die Beibehaltung des status quo im Immissionsschutzrecht *Claus-Peter Martens*, Immissionsschutz und Föderalismus aus Sicht der Wirtschaft, in: Kloepfer (aaO), S. 257.

<sup>18</sup> *Frank Andreas Schendel*, Gewässerschutz und Föderalismus aus Sicht der Wirtschaft, in: Kloepfer (Fn. 17), S. 373.

<sup>19</sup> *Hellmut Königshaus*, Abfallwirtschaft und Föderalismus aus Sicht der Wirtschaft, in: Kloepfer (Fn. 17), S. 193.

- den Einsatz weiterer Naturschutzinstrumente, namentlich der Landschaftsplanung und des Artenschutzes, sowie
  - den vielfältigen Vollzug des Naturschutzrechts im Einzelfall,
- und ist schließlich auch von den **Gemeinden** im Rahmen der Bauleitplanung mit zu bewältigen, insbesondere durch planerische Berücksichtigung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und der Landschaftsplanung.

Die auch von Deutschland gezeichneten und zu beachtenden **völkerrechtlichen Abkommen** für den Bereich des Naturschutzes enthalten maßgebliche Vorgaben für Rechtsetzung und Verwaltung. Insbesondere sind hier nur zu erwähnen

- die **Biodiversitätskonvention**, deren Verpflichtungen auch in Deutschland bisher nur unzureichend beachtet werden,
- die **Ramsar-Konvention** zum Schutz von Feuchtgebieten,
- das **Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES)**, das den internationalen Handel mit freilebenden Tieren und mit Pflanzen beschränkt und steuert, und
- das **Bonner Übereinkommen** zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten.<sup>20</sup>

Damit ist deutlich, dass in Deutschland in erheblichem Umfang völkerrechtliche Vorgaben zum Naturschutz umgesetzt werden müssen.

Noch größere Herausforderungen für die nationalen staatlichen Akteure bringt bekanntlich das Naturschutzrecht der Europäischen Gemeinschaft, und zwar insbesondere mit den Anforderungen der *Vogelschutz*-Richtlinie und der Richtlinie über die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten (*FFH*-Richtlinie). Die praktische Bedeutung des europäischen Naturschutzrechts kann kaum überschätzt werden. Ziel der Gemeinschaftsregelung ist gemäß Art. 3 Abs. 1 *FFH*-Richtlinie die Schaffung eines europaweiten **Biotopverbundsystems Natura 2000**.<sup>21</sup>

Hervorzuheben ist aber auch die substantielle Rolle der deutschen Bundesländer im Naturschutz. Angesichts dessen, dass die Rahmengesetzgebung des Bundes sowohl den strengen Voraussetzungen des novellierten Art. 72 Abs. 2 GG genügen muss<sup>22</sup>, wie auch die Verbote des Art. 75 Abs. 2 GG zu beachten hat, kommt den Ländern schon bei der Komplettierung des Rahmenrechts eine gewichtige Aufgabe zu. Im Übrigen gewinnt der Naturschutz konkrete Gestalt ganz wesentlich erst durch die untergesetzliche Normsetzung der Länder, insbesondere beim Einsatz des Schutzgebietsinstrumentariums, und durch die nunmehr zur Pflicht der Länder erstarkte Landschaftsplanung (s. §§ 13 ff. BNatSchG).

---

<sup>20</sup> Überblick bei *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, 2000, S. 184 ff.

<sup>21</sup> Umfassend *Martin Gellermann*, Natura 2000, 2. Aufl. 2001.

<sup>22</sup> s. dazu BVerfGE 106, S. 62 – *Altenpflege*; die sehr strikte Interpretation der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG durch das BVerfG weckt Zweifel daran, ob der Bund zukünftig seiner gesamtstaatlichen Verantwortung wird angemessen nachkommen können.

Schließlich tragen auch die Kommunen eine große Verantwortung für die Bewahrung von Natur und Landschaft, da ihnen die inzwischen flächendeckend durchzuführende örtliche Landschaftsplanung obliegt (§ 16 BNatSchG) und sie im Rahmen der Bauleitplanung sowohl die flächendeckend maßgebliche naturschutzrechtliche Eingriffsregelung der §§ 19 ff. BNatSchG wie auch die Landschaftsplanung zu berücksichtigen haben.

## 2. *Der status quo der Aufgabenerfüllung*

Hier kann selbstverständlich keine umfassende Defizitanalyse der staatlichen Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Naturschutzes geliefert werden.<sup>23</sup> Aber an einigen zentralen Anforderungen für einen erfolgreichen Naturschutz lässt sich hinreichend veranschaulichen, dass maßgebliche Defizite zumindest auch durch bestimmte Elemente der gegenwärtigen föderalen Ordnung bedingt sind:

- Die **naturschutzrechtliche Eingriffsregelung** – seit 1976 Bestandteil des BNatSchG – ist jahrelang kaum zur Anwendung gelangt und wird auch heute noch unzulänglich praktiziert. Zum einen wird sie in den Bundesländern uneinheitlich angewendet, insbesondere werden divergente „Berechnungsmethoden“ für die Bemessung von Eingriffen und von Ausgleichsmaßnahmen verwendet. Dies ist für Träger von Infrastrukturplanungen und anderen der Eingriffsregelung unterliegenden Projekten mit erheblichen Zusatzaufwendungen verbunden. Zum anderen fehlt es vielerorts an einem konsequenten Vollzug der Eingriffsregelung. Beispielsweise mangelt es an Ausgleichsflächenkatastern, was unstreitig u.a. zur „Mehrfachverwendung“ von Ausgleichsflächen führt. Fast 30 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung sind das nicht hinnehmbare Defizite.<sup>24</sup>
- Die **Landschaftsplanung** als Fachplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die den Landverbrauch am ökologisch falschen Ort verhindern soll, hat jahrelang wegen Untätigkeit der Planungsträger ein Schattendasein geführt. Inzwischen ist im Bereich der überörtlichen Landschaftsrahmenplanung ein fast flächendeckender Überplanungsgrad erreicht, auf örtlicher Ebene ist aber noch ein erhebliches Defizit an Landschaftsplänen zu konstatieren. Hinzu kommt – als Ergebnis der föderalen Aufgabenverteilung – eine sehr unterschiedliche inhaltliche und methodische Ausgestaltung der örtlichen Landschaftsplanung und der Regelung der maßgeblichen Berücksichtigungspflicht im Rahmen der Bauleitplanung, was sich nachteilig auswirkt. Insbesondere dürfte auf der Modellvielfalt die erkennbar schwache Durchsetzungskraft der örtlichen Landschaftsplanung gegenüber konkurrierenden Abwägungsbelangen beruhen.<sup>25</sup>
- Das Instrument der **Schutzgebietsausweisung** ist in Deutschland seit langem mit großer Zurückhaltung eingesetzt worden. Selbst dem Druck des maßgeblichen

---

<sup>23</sup> s. dazu *SRU*, Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten 2002; aktuell *SRU*, UG 2004, Kapitel Naturschutz (i.E.).

<sup>24</sup> *SRU*, Sondergutachten Naturschutz (Fn. 23), Tz. 322 ff.; *Ulrich Kuschnerus*, Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, NVwZ 1996, 325; *Klaus Dierßen/Heinrich Reck*, Konzeptionelle Mängel und Ausführungsdefizite bei der Umsetzung der Eingriffsregelung im kommunalen Bereich, Naturschutz und Landschaftsplanung 1998, 341.

<sup>25</sup> *Horst Lange*, in: Riedel/Lange (Hrsg.), Landschaftsplanung, 2. Aufl. 2002, S. 162 ff.; *SRU*, Sondergutachten Naturschutz (Fn. 23), Tz. 268 ff.; *SRU*, UG 04, i.E., Abschn. 3.4.4.

EU-Rechts haben die Bundesländer hartnäckig widerstanden.<sup>26</sup> Auch wenn man berücksichtigt, dass die Länder vielerorts mit erheblichem Widerstand der Nutzerinteressen zu kämpfen haben, müssen die zeitlichen Verzögerungen bei der Meldung potentieller Schutzgebiete und das quantitativ auch rund 10 Jahre nach Ablauf der Meldefrist deutlich unbefriedigende Ausmaß an gemeldeten Flächen als bedeutende Vollzugsdefizite eingeordnet werden. Dies ist keineswegs als Vorwurf an Behörden und ihre Bediensteten zu verstehen. Vornehmlich geht es um Behördenausstattung und Finanzmittel sowie das erkennbare strukturelle Versagen des neuerdings angestrebten Wettbewerbsföderalismus.

- Der **Umweltbeobachtung** (§ 12 BNatSchG) oder allgemeiner gesagt: dem Umweltmonitoring kommt entscheidende Bedeutung für eine erfolgreiche Umweltpolitik zu, auch unter dem Gesichtspunkt einer Förderung des Wettbewerbs um die besten Lösungen. Denn eine Vergleichbarkeit der Ausgangslagen und der erzielten Erfolge ist notwendige Bedingung für einen funktionsfähigen Wettbewerb zwischen den Ländern. Hier fehlt es nach wie vor an einer hinreichenden Abstimmung und Harmonisierung der Maßstäbe zwischen den Bundesländern.<sup>27</sup> Dies gilt übrigens auch im Bereich des Gewässerschutzrechts. Dabei besteht dort die erhebliche Gefahr, dass die von der Wasserrahmenrichtlinie aufgegebene grundlegende Bestandsaufnahme misslingen könnte, weil die Länder ihre Bewertungsmaßstäbe nicht ausreichend aufeinander abstimmen.<sup>28</sup>
- Gegenwärtig sind die Bundesländer bemüht, die **Landesnaturchutzgesetze** den Neuregelungen des Bundesnaturchutzgesetzes anzupassen. Das Spektrum der Regelungskonzepte ist auffallend breit. Während einige Länder um eine naturschutzfachlich konstruktive Ausgestaltung des Bundesrahmenrechts bemüht sind, wollen andere unter Abbau bisheriger Regelungen in ihren Gesetzen den Naturschutz ersichtlich reduzieren. Dabei bewegen sich einige an der Grenze zur Verfehlung der zwingend vorgegebenen Rahmenanforderungen. Als Wettbewerb um die beste Lösung erscheint dies nicht.

Insgesamt ergibt schon diese sehr knappe, auf einige wesentliche Elemente des Naturschutzes beschränkte „Vollzugsbilanz“ ein Bild, das gewiss nicht eine Ausdehnung der Länderkompetenzen im Naturschutz, sondern vielmehr die Frage nahelegt, ob eine Stärkung der Bundeskompetenzen geeignet erscheint, eine bessere Aufgabenerfüllung zu fördern. Mit Blick auf die aufgezeigten Defizite sollte der Bund u.a. die Möglichkeiten erhalten,

- präzise Vorgaben für die Umweltbeobachtung zu machen,

---

<sup>26</sup> Das von der EU Kommission veröffentlichte „Eurobarometer“ (Stand: 16.10.2003) gibt einen Überblick über den aktuellen Stand der Natura 2000 Gebietsmeldungen der einzelnen Mitgliedstaaten. Danach rangiert Deutschland mit 9 % der als Ausweisungsbereich vorgeschlagenen Landesfläche auf der vorletzten Stelle, <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/barometer/barometer.htm>; neben dieser schlechten Gesamtbilanz ist der Meldungsstand in den einzelnen Bundesländern sehr heterogen: *BfN*, Daten zur Natur 2002, S. 140 Tab. 84; als Konsequenz wurde die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2001 vom Europäischen Gerichtshof wegen unzureichender Gebietsmeldungen verurteilt, EuGH, U.v. 11.09.2001, Rs. C-71/99, Slg. 2001, I-5811.

<sup>27</sup> *SRU*, Umweltgutachten 2004, i.E., Abschn. 3.2.8; *BfN*, Was ist Natura 2000?, <http://www.bfn.de/03/030306.htm>

<sup>28</sup> *SRU*, Umweltgutachten 2004, i.E., Abschn. 5.1.3.1; allgemein zur Problematik uneinheitlicher landesrechtlicher Bestimmungen bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie: *Michael Schmalholz*, Die EU-Wasserrahmenrichtlinie - „Der Schweizer Käse“ im europäischen Gewässerschutz, *ZfW* 2001, 67, 97 f.

- präzise Ziel- und instrumentelle Vorgaben für die Landschaftsplanung und ihre Berücksichtigung in der Bauleitplanung zu normieren und
- die Transparenz des Vollzuges durch präzise Detailregelung (z.B. Eingriffs- und Ausgleichsbewertung und Ausgleichsflächenkataster) zu sichern.

Die in der aktuellen Föderalismusdebatte betonte Erwartung, dass die Ermöglichung von mehr Länderwettbewerb einen Wettbewerb um die besten Lösungen hervorbringen könnte, wird durch die vorstehenden – gewiss punktuellen – Beobachtungen nicht gestützt, sondern tendenziell widerlegt. Eher droht nämlich ein race to the bottom, eine noch zunehmende Verfehlung europarechtlicher Vorgaben und damit übrigens auch eine Schwächung des Prozesses der europäischen Einigung.

Diese lediglich exemplarischen, aber immerhin die Probleme veranschaulichenden Betrachtungen sollen nun die Grundlage dafür bilden, Kriterien für die Zuordnung von Gesetzgebungskompetenzen speziell im Naturschutzrecht zu entwickeln.

### 3. *Die Erfordernisse der Aufgabenfelder Naturschutz und Landschaftspflege*

#### a) Globalisierung und Europäisierung von Umweltproblemen und Umweltpolitik

Die Aufgabenfelder von Naturschutz und Landschaftspflege stehen – wie schon berichtet – im Zeichen einer starken **Globalisierung und Europäisierung** der maßgeblichen rechtlichen Regelungsregime. Diese Entwicklungen sind mit Blick auf die sachlichen Herausforderungen in diesem Regulierungsbereich gerechtfertigt. Die offenbar verbreitete Vorstellung, dass der Naturschutz gleichsam die Inkarnation einer örtlich, allenfalls regional zu bewältigenden Aufgabe sei, ist verfehlt:

- Der Schutz u.a. von Vögeln und wandernden Tierarten,
  - der internationale Handel mit bedrohten Tier- und Pflanzenarten,
  - die Bewahrung globaler Naturgüter der Menschheit wie die Artenvielfalt und bedeutende Lebensräume (z.B. Feuchtgebiete) und schließlich und insbesondere
  - die grenzüberschreitende Sicherung der Vernetzung von Lebensräumen
- machen nicht nur vielfach ein bundesweit einheitliches, sondern auch europäisches und globales Handeln erforderlich. Dabei muss die Bundesrepublik Deutschland für eine konsequente Durchsetzung ihrer in der EU und in internationalen Umweltabkommen übernommenen Verpflichtungen Sorge tragen. Das verlangt in einer föderalen Ordnung mit 16 Bundesländern u.a. weitreichende Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, auf deren Grundlagen koordiniertes und harmonisiertes, transparentes und effektives Vorgehen in den Bundesländern sichergestellt werden kann. Es muss jedenfalls möglich sein
- den Ländern quantifizierte Zielvorgaben zu machen, um den supernationalen Verpflichtungen nachkommen und eine angemessene Beteiligung aller Länder sicherstellen zu können,
  - Indikatoren für eine möglichst einheitliche Identifikation von Schutzgebietsarten vorzugeben,
  - Mindeststandards für Bewirtschaftungspläne für Schutzgebiete zu normieren und



- eine Standardisierung der Datenerfassung vorzugeben, um den nationalen Berichtspflichten gegenüber der Gemeinschaft und im völkerrechtlichen Rahmen gerecht werden zu können.

Wie die oben gegebenen Hinweise auf entsprechende Vollzugsdefizite in den Ländern hinreichend belegen, kann man die zwingend erforderliche Harmonisierung und Koordinierung der konkreten naturschutzfachlichen Arbeit unter den heutigen Bedingungen starker Europäisierung und Internationalisierung nicht einer Kooperation und Koordination der Bundesländer untereinander überlassen. Im Übrigen ist auch der gegebenenfalls immense Koordinierungsaufwand zwischen den Ländern angesichts dessen nicht zu rechtfertigen, dass die genannten Regelungsgegenstände gerade kein Aktionsfeld für länderspezifische Vielfalt darstellen. Im Übrigen ermöglichen entsprechende, Transparenz sichernde bundesrechtliche Vorgaben allererst einen fairen Wettbewerb zwischen den Ländern um die beste naturschutzfachliche Arbeit.

Gelegentlich wird die Ansicht vertreten, die Europäische Gemeinschaft knüpfe inzwischen immer dichtere Regelwerke, so dass man die Umsetzung in Ermangelung eines relevanten Umsetzungsspielraums ohne bundesrechtliche Vorgaben unmittelbar den Bundesländern überantworten könne. Dem ist nicht beizupflichten, denn die Annahme über die Dichte der gemeinschaftlichen Rechtsetzung trifft nicht zu. Zweifellos gibt es Regelungsbereiche mit sehr präzisen Vorgaben für die Mitgliedstaaten, beispielsweise in Form der Euro-Normen für Kraftfahrzeugabgase und Kraftfahrzeuglärm. Andererseits werden aber auch Richtlinien mit sehr unbestimmten Rahmenvorgaben und einem dementsprechend weiten Konkretisierungsspielraum der Mitgliedstaaten verabschiedet. Das gilt beispielsweise für die Wasserrahmenrichtlinie, deren Umsetzung daher auch – wie man aktuell beobachten kann – einen außerordentlichen Kooperations- und Koordinationsbedarf zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den deutschen Bundesländern hervorruft. Aber auch das durchaus prägnantere Naturschutzrecht der Gemeinschaft lässt zahlreiche Regelungsspielräume, die – wie aufgezeigt – einer möglichst einheitlichen Ausfüllung bedürftig sind. Auf den Nationalstaat als zentrale Umsetzungsinstitution im Verhältnis zwischen Gemeinschaft einerseits, Regionen, Ländern und Kommunen andererseits kann keinesfalls verzichtet werden.

Globalisierung und Europäisierung des Naturschutzes stellen nach allem gestiegene Anforderungen auch an die nationale Regulierungsebene. Zugleich ist aber zu betonen, dass entsprechend dem Motto „Global denken – lokal handeln“ den Bundesländern und Kommunen entscheidende Aufgaben des Naturschutzes verbleiben müssen. Denn der Naturschutz erhält letztendlich entscheidend durch untergesetzliche Rechtsetzung und Rechtsanwendung „vor Ort“ seine spezifische Ausprägung und Wirkkraft. Auf den ebenenspezifischen Gestaltungsbeitrag von Ländern und Kommunen kann keinesfalls verzichtet werden. Hier liegt auch zukünftig eine planerisch-gestaltende Aufgabe, deren Erfolg allerdings von präzisen Ziel- und Instrumentenvorgaben abhängt.

## b) Zielorientierte Umweltpolitik

Eine erfolgreiche Umwelt- und natürlich auch Naturschutzpolitik hängt von der Vorgabe klarer **Handlungsziele** und eines angemessen ambitionierten Zeithorizonts ab. Gerade in einer bundesstaatlichen Ordnung sind – unabhängig von den zuvor erörterten internationalen und europäischen Anforderungen – Zielvorgaben des Bundes erforderlich, um zu verhindern, dass die Länder in der Standortkonkurrenz um Gewerbe- und Industrieansiedlungen in einen „race to the bottom“-Wettbewerb geraten.

## c) Vernetzte Probleme – vernetzte Lösungen

Für die Aufgaben von Naturschutz und Landschaftspflege ist das Erfordernis **vernetzter Problemlösungen** in besonderer Weise charakteristisch. Die Verinselung geschützter Naturräume gestattet keinen erfolgreichen Schutz von Fauna und Flora. Es bedarf eines Verbundsystems auf nationaler und auf europäischer Ebene. Die Normierung eines Biotopverbundes in § 3 des novellierten BNatSchG ist wichtig, aber – bedingt durch die prohibitive Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes – ein deutlich unzureichender Schritt. Auch das europäische Schutzgebietsnetz Natura 2000 kann mit einem „Flickenteppich“ von Gebietsvorschlägen der Länder nicht gelingen. Die Problematik wird anschaulich beleuchtet durch das Bemühen der Kommission, die deutschen Bundesländer durch zahlreiche individuelle Vorschläge zu adäquaten Nachmeldungen von potentiellen Schutzgebieten zu animieren. Das ist eine politische Zumutung für die EG-Kommission und zeigt deutlich, dass die bundesstaatliche Ordnung dahingehend modifiziert werden muss, dass die für den Naturschutz charakteristischen Vernetzungsprobleme sachlich adäquat und in einem vertretbaren zeitlichen Rahmen gelöst werden können. Die Problematik ist auch mit Blick darauf besonders drängend, dass der Flächenverbrauch und die Zersiedelung und Zerschneidung der Landschaft weiter voranschreiten, wie die Statistiken über die tägliche Flächeninanspruchnahme und den ständig reduzierten Bestand an so genannten unzerschnittenen, verkehrsarmen Räumen eindrücklich und bedrückend belegen.<sup>29</sup> Zur Gewährleistung der erforderlichen Vernetzung ist neben einer angemessenen Gesetzgebungskompetenz des Bundes auch eine Verwaltungskompetenz des Bundes etwa nach dem Vorbild der Bestimmung der Linienführung im Bereich des Fernstraßenbaus zu erwägen.

---

<sup>29</sup> Nach *SRU*, Umweltgutachten 2000, BT-Drucks. 14/3363, Tz. 456, betrug die tägliche Flächenneuinanspruchnahme zwischen 1993 und 1997 120 ha pro Tag; zwischen 1997 und 2001 wurden pro Tag 129 ha in Verkehrs- und Siedlungsflächen umgewidmet, vgl. *UBA*, Daten zur Umwelt, <http://www.env-it.de/umweltdaten/jsp/dispatcher?event=WELCOME>; eine Übersicht über unzerschnittene verkehrsarme Räume in Deutschland findet sich in *BfN*, Daten zur Natur 2002, S. 44 Abb. 31. Zwischen 1987 und 1998 ging der Anteil unzerschnittener verkehrsarmer Räume an der Landesfläche in Bayern von 33 % auf 19,6 % zurück. In Nordrhein-Westfalen sank der Anteil von 7 % auf 3,3 %, *BfN*, Daten zur Natur 1999, S. 41. Aktuellere Zahlen sind aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden in den Ländern nicht mehr verfügbar, *UBA*, Daten zur Umwelt 2000, S. 26. Die Zerschneidung und Verinselung ist im Wesentlichen auf Straßen des überörtlichen Verkehrs zurückzuführen. Im Jahre 2001 betrug die Gesamtlänge dieser Straßen in Deutschland 230.774 km, *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch 2002, S. 299. Bis zum Jahre 2015 ist eine Verlängerung dieser Strecke durch den Neu- und Ausbau von Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen von insgesamt 8.785 km geplant, *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Bundesverkehrswegeplan 2003, S. 62 Tab. 17.

#### d) Medienübergreifende Betrachtungsweise und Ökosystemansatz

Für einen erfolgreichen Naturschutz ist die Beachtung der **Wechselwirkungen** zwischen den Naturgütern von geradezu fundamentaler Bedeutung. Dies ist auch die Rechtfertigung dafür, dass das europäische Umweltrecht schon seit rund 20 Jahren, nämlich seit der UVP-Richtlinie von 1985 auf einen medienübergreifenden, integrativen Umweltschutz ausgerichtet wird. Bekanntlich verlangt die UVP-Richtlinie die Ermittlung aller unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf Mensch, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft sowie der "Wechselwirkungen" zwischen den Schutzgütern (Art. 3 UVP-RL). Die EU hat diesen Ansatz konsequent weiterverfolgt und dementsprechend im EG-Anlagenrecht, nämlich der IVU-Richtlinie, wieder explizit die medienübergreifende, integrative Betrachtungsweise normiert. Es müssen danach alle Umweltverschmutzungen in Betracht gezogen werden und mit Blick auf ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt sind problematische Belastungsverlagerungen von einem Umweltmedium in ein anderes zu vermeiden.<sup>30</sup> Die adäquate Umsetzung in das deutsche Anlagenrecht des BImSchG hat bekanntlich verschiedene Schwierigkeiten bereitet, insbesondere deshalb, weil dem Bund für das Gewässerschutzrecht wie für das Naturschutzrecht nur die Rahmengesetzgebungskompetenz zusteht. Deshalb konnte die Genehmigung nach dem BImSchG nicht mit der wünschenswerten vollen Konzentrationswirkung (s. § 13 BImSchG) ausgestattet werden. Namentlich wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen sind weiter von den Gewässerschutzbehörden zu erteilen. Zur Gewährleistung der medienübergreifenden und integrativen Betrachtungsweise soll gemäß § 10 Abs. 5 Satz 2 BImSchG die Genehmigungsbehörde für eine „vollständige Koordinierung“ mit anderen Zulassungsverfahren und den dort zu verfügenden Inhalts- und Nebenbestimmungen sorgen. Allerdings hat die Immissionschutzbehörde zur Wahrnehmung dieser Aufgabe keine Befugnis erhalten. Im Übrigen hat Deutschland – durchaus gut vertretbar – den Weg gewählt, die medienübergreifende Betrachtung grundsätzlich im untergesetzlichen Regelwerk – also z.B. in der TA Luft – zu verankern. Dies muss allerdings erkennbar sein und daher durchweg nachvollziehbar dargestellt werden.<sup>31</sup>

Die Schwierigkeiten in der deutschen Gesetzgebung im Zusammenhang mit einem medienübergreifend und integrativ angelegten Umweltschutz, der inzwischen auch von der Wasserrahmenrichtlinie vorgeschrieben wird, sind bekannt. Es drängt sich auch aus diesem Grunde auf, die föderale Struktur in der Gesetzgebung zu modifizieren und dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung für den Umweltschutz als Ganzen, also auch für den Gewässerschutz und den Naturschutz zu übertragen.

Hinzu kommt noch, dass Deutschland dringlich den Verpflichtungen aus der Biodiversitätskonvention nachkommen muss. Zu den maßgeblichen Grundsätzen dieser Konvention gehört der so genannte **ökosystemare Ansatz**, demzufolge Ökosysteme

---

<sup>30</sup> Für Einzelheiten *Koch/Siebel-Huffmann*, Das Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer Umweltschutzrichtlinien, NVwZ 2001, S.1081.

<sup>31</sup> Dies fordert auch der *SRU* im UG 2002, BT-Drs. 14/8792, Tz. 315; ebenso schon *Koch/Siebel-Huffmann* (Fn. 30), S. 1084.

in ihren Funktionszusammenhängen zu schützen sind.<sup>32</sup> Auch danach kommt es darauf an, die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen von Umweltbelastungen einschließlich der Wechselwirkungen zwischen den Umweltgütern und –medien zu erfassen und zu regulieren. Auch mit Blick darauf sollte der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit einer angemessenen Regelungstiefe für den Naturschutz, aber auch für den Gewässerschutz erhalten.

- e) Harmonisiertes Monitoring als notwendige Basis zuverlässiger Erfüllung auch völkerrechtlicher und europarechtlicher Vorgaben

Notwendige Bedingung erfolgreicher Gesetzgebungs-, aber auch Verwaltungstätigkeit sind belastbare Kenntnisse über die Zustände und Entwicklungen in dem zu regulierenden bzw. zu verwaltenden Sachbereich. Das gilt in hohem Maße auch für den Umweltschutz allgemein und in besonderem Maße für den Naturschutz. Man kann fast sagen, der Naturschutz steht und fällt mit einem aussagekräftigen und **zuverlässigen Monitoring**. Die einschlägigen internationalen Abkommen fordern ebenso wie die Richtlinien der Gemeinschaft zuverlässige Daten über Zustand und Entwicklung von Natur und Landschaft, über Zielerreichung und Zielverfehlung. Daher ist auch in § 12 BNatSchG die Umweltbeobachtung als grundsätzliche Verpflichtung normiert.<sup>33</sup> Dies reicht ersichtlich nicht aus, um in den Ländern entsprechend intensive und harmonisierte Monitoringprogramme zu entwickeln und zu praktizieren. Hinzu kommt, dass eine Reihe vorhandener Erfassungsprogramme zu verschiedenen Problemfeldern nicht abgestimmt sind und weitere Monitoringaufgaben in den Bereichen Biodiversität, Gentechnik, Gewässerschutz, Umwelt und Gesundheit usw. neu auf der Tagesordnung stehen. Es bedarf daher einer grundlegenden Anstrengung, um zu einem harmonisierten Monitoring zu kommen. Das wird letztendlich nicht ohne detaillierte bundesrechtliche Vorgaben gelingen, in die natürlich die bisherigen Erfahrungen auch der Länder eingehen müssen. Die effektive Wahrnehmung der Aufgabe einer vielfältigen Umweltbeobachtung ist zweifellos kostspielig. Um so dringender ist eine Harmonisierung verschiedener, sich überschneidender Programme.

- f) Die Vollzugseignung des Normprogramms

Ohne **konsequenten Vollzug** bleibt Gesetzgebung symbolisch. Ein effektiver und effizienter Vollzug hängt von vielen Faktoren ab.<sup>34</sup> Neben der Behördenorganisation, der personellen und sächlichen Ausstattung, dem „Widerstandspotential“ der verpflichteten Normadressaten kommt gerade auch der **Vollzugseignung des Normprogramms** eine maßgebliche Bedeutung zu. Lässt das einschlägige rechtliche Regelungsregime erhebliche Entscheidungs- und Handlungsspielräume, so kann dies die Position der Vollzugsbehörden bei widerstandsmächtigen Adressaten erheblich schwächen. Die Ausnutzung von Entscheidungs- und Handlungsspielräumen hängt

---

<sup>32</sup> N. Wolf/W. Köck (Hrsg.), 10 Jahre Übereinkommen über die biologische Vielfalt – eine Zwischenbilanz, 2004.

<sup>33</sup> s. für Einzelheiten SRU, Sondergutachten Naturschutz (Fn. 23), Tz. 433 ff.

<sup>34</sup> Koch/Rubel/Heselhaus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2003, § 7 Rn. 13 ff.

auch von der Vollzugsbereitschaft der zuständigen Behörde und damit vom Gestaltungswillen der Leitungsebene ab.

Vor diesem Hintergrund sind die oben (3.e) skizzierten Vollzugsdefizite und Vollzugsprobleme jedenfalls auch vom rechtlichen Regelungsregime verursacht, das vom Bund auf der Grundlage der ihm nur eingeräumten Rahmengesetzgebung in ausfüllungsbedürftiger Gestalt erlassen werden musste. Das führt geradezu notwendig zu Vollzugsdefiziten, wenn man berücksichtigt, dass

- der Naturschutz in der Bevölkerung im Allgemeinen nur auf geringe Akzeptanz stößt,
- die Widerstandsmächtigkeit von Land- und Forstwirtschaft groß ist und
- der Standortwettbewerb der Bundesländer zu einem Entgegenkommen gegenüber Investoren gerade im Bereich des Naturschutzes führt, weil die Bevölkerung vielfach „Verständnis“ zeigt und die Verbandsklagemöglichkeiten für die Umweltverbände erst im Lichte der bevorstehenden Umsetzung der Aarhus-Konvention ein angemessenes Gegengewicht bilden können.

Insofern setzt eine erfolgreiche Naturschutzpolitik zwingend präzise bundesrechtliche Vorgaben voraus. Die sollten - wie sich aus den oben punktuell aufgezeigten Vollzugsdefiziten ergibt – u.a. auf die Ausgestaltung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, die Wirksamkeit der Landschaftsplanung namentlich im Hinblick auf ihre Beachtung in der Bauleitplanung, die Gewährleistung der quantitativ und qualitativ hinreichenden und angemessen vernetzten Schutzgebietsausweisung und schließlich auf die Ausgestaltung und Harmonisierung der Umweltbeobachtung beziehen.

#### g) Risiken des Wettbewerbsföderalismus

Angesichts der schon oben (3.e) aufgezeigten, mehrfach erwähnten Vollzugsdefizite im Naturschutz und angesichts der soeben erläuterten vielfältigen, dem Naturschutz zuwiderlaufenden Interessen und Strukturen wäre die Förderung eines **Wettbewerbsföderalismus** auf diesem Felde durch Herabzonung der Gesetzgebung auf die Länder voraussichtlich in höchstem Maße kontraproduktiv. Es wäre nahezu mit Gewissheit mit einem Deregulierungs- und race to the bottom-Wettbewerb zu rechnen. Wer die beachtlichen Defizite im Naturschutz wirklich abbauen will, muss die Gesetzgebungskompetenz des Bundes stärken.

#### h) Der ebenenspezifische Problemlösungsbeitrag: Örtliche, regionale und landespezifische Konfliktlagen und Problemlösungspotentiale

Naturschutz und Landschaftspflege sind Handlungsbereiche, die notwendig einen **planenden, gestalterischen** und damit **abwägenden Vollzug** verlangen. Es muss „vor Ort“ ein Ausgleich konfligierender Interessen gesucht und gefunden werden. Hierin liegen die unverzichtbaren, ebenenspezifischen Problemlösungsbeiträge von Ländern, Regionen und Kommunen. Durch die vorstehend aufgezeigte, erforderliche „Nachverdichtung“ des bundesrechtlichen Regelungsregimes würde den Ländern nicht die Möglichkeit eigenständiger, konstruktiver Lösungen genommen, sondern es

würden die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb um den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen allererst geschaffen.

### III. Der Naturschutz in einer Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen

#### 1. Aktuelle Vorschläge im Überblick

##### a) Neue Formen der Gesetzgebungskompetenzen

Mit Blick auf die gewünschte „Entflechtung“ der Kompetenzen von Bund und Ländern und im Interesse der angestrebten Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder werden in jüngerer Zeit verstärkt neue Formen der Gesetzgebungskompetenzen vorgeschlagen:<sup>35</sup>

aa) Nachdrücklich wird empfohlen, die **Rahmengesetzgebung** des Bundes – der auch Naturschutz und Landschaftspflege sowie der Wasserhaushalt unterliegen – abzuschaffen und eventuell durch eine so genannte **Grundsatzgesetzgebung** zu substituieren.<sup>36</sup> Angestrebt wird damit einerseits eine gewisse Entflechtung von Bund und Ländern und andererseits zumindest eine Schwerpunktverlagerung in den betreffenden Materien zugunsten der Länder. Eine relevante Aufgabenentflechtung wird allerdings nur erreicht, wenn man auf das Substitut einer Grundsatzgesetzgebung gänzlich verzichtet. Denn eine Grundsatzgesetzgebung, die über symbolische Gesetzgebung hinausgehen soll, könnte kaum eine wesentlich geringere Intensität aufweisen, als die inzwischen im Grundgesetz ohnehin stark restriktiv ausgestaltete Rahmengesetzgebung. Im Übrigen dürfte eine Grundsatzgesetzgebung wiederum für vielfältigen Streit zwischen Bund und Ländern sorgen, da kaum einzugrenzen ist, was noch zulässige Normierung von Grundsätzen ist, und was schon darüber hinausgeht.<sup>37</sup>

bb) Ein weiterer, hochgehandelter Vorschlag betrifft die mögliche Ergänzung der **konkurrierenden Gesetzgebung** um so genannte **Zugriffsrechte der Länder** mit derogierender Kraft gegenüber existierendem Bundesrecht<sup>38</sup>. Mit einer solchen Fle-

---

<sup>35</sup> Überblick bei *Hans-Günter Henneke*, Föderalismusreform kommt in Fahrt, DVBl. 2003, S. 845, 847, 849 insbesondere zu den Vorschlägen der Ministerpräsidenten der Länder und der Landesparlamente; kritisch *Heike Jochum*, Ist die legislative Kompetenzordnung des Grundgesetzes reformbedürftig?, ZRP 2002, S. 255; *Schulze-Fielitz*, in: Henneke (Fn. 17), S. 132 ff.

<sup>36</sup> s. nur *Arndt u.a.* (Fn. 15), S. 202 f.; in der Reformkommission sprechen sich *Arthur Benz*, Drucks. 10, S. 5; *Rupert Scholz*, Drucks. 5, S. 4 und *Edzard Schmidt-Jortzig*, Drucks. 6, S. 3, für eine Grundsatzgesetzgebung aus.

<sup>37</sup> Kritisch auch *Schulze-Fielitz*, in: Henneke (Fn. 17), S. 133 f.; *Heike Jochum* (Fn.35), S. 255.

<sup>38</sup> s. die Vorschläge bei *Ernst Heinsen*, Sondervotum zu dem Bericht der Enquete-Kommisison Verfassungsreform von 1977, BT-Drucks. 7/5924 v. 09.12.1976, S. 137 f.; *Fritz W. Scharpf* (Fn. 4), S. 23, 43; *Arndt u.a.* (Fn. 15), S. 203.

xibilisierung der konkurrierenden Gesetzgebung soll denjenigen Ländern eine Chance zur Verwirklichung eigener Konzepte eröffnet werden, die dazu nicht nur Willens, sondern von der Kapazität her auch in der Lage sind. Zugleich erspart das existierende Bundesgesetz sowohl den Ländern, die diese Regelungen befürworten, wie auch den Ländern, die nicht über die erforderlichen gesetzgeberischen Ressourcen verfügen, die Anstrengungen und Kosten eigener Normierungen. Das ist auf den ersten Blick ein attraktives Modell, das die real mögliche und gewünschte föderale Vielfalt sichert und zugleich eine unnötige „Normenflut“ vermeidet. Sieht man näher hin, so treten schwierige Fragen in das Blickfeld.

Zunächst ergibt sich – wie *Dieter Grimm* kürzlich scharfsichtig herausgearbeitet hat – mit Blick auf die strengen Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG für eine Wahrnehmungsbefugnis des Bundes, dass insoweit kein Spielraum für irgendwelche Zugriffsrechte der Länder bleibt.<sup>39</sup> Bedenkt man die strikte Interpretation dieser Wahrnehmungsschranken durch das Bundesverfassungsgericht<sup>40</sup>, so sind – ein wenig pauschalierend gesagt – bundesrechtliche Regelung überhaupt nur zulässig, wenn sie für den bundesstaatlichen Zusammenhalt dringlich sind. Dieses gesamtstaatliche Interesse darf dann aber – fast schon definitorisch gesehen – nicht durch „Länderzugriffe“ gefährdet werden. Im Grunde handelt es sich bei der Normierung strenger Wahrnehmungsbedingungen in Art. 72 Abs. 2 GG für die konkurrierende Gesetzgebung einerseits und bei der Regelung von Länderzugriffsrechten andererseits um zwei funktional äquivalente Sicherungen eines angemessenen Gesetzgebungsspielraums für die Länder, die jedoch nicht zugleich sachgerecht zur Eingrenzung der Bundeskompetenzen eingesetzt werden können.

Der Befund führt ohne weiteres zu der Frage, ob nicht Zugriffsrechte der Länder auf den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes dem „harten“, unflexiblen und in hohem Maße für verfassungsrechtliche Auseinandersetzungen zwischen Bund und Länder anfälligen Art. 72 Abs. 2 GG vorzuziehen sind.<sup>41</sup> In der Abwägung der Vor- und Nachteile der beiden Flexibilisierungsinstrumente spricht wohl Manches für Zugriffsrechte der Länder anstelle der strengen Wahrnehmungsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG:

- Eine nicht „strangulierte“ konkurrierende Gesetzgebung des Bundes eröffnet zunächst die Möglichkeit eines Regelwerkes aus einem Guss, das auch jenen Ländern Rechtssicherheit und Problembewältigung gibt, die eine landesspezifische Regelung nicht wollen oder nicht leisten können.
- Im Rahmen einer weitreichenden konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes erscheint es sachgerecht, wenn leistungs- und initiativstarke Länder eigene Rege-

---

<sup>39</sup> *Dieter Grimm*, Zugriffsrechte und Öffnungsklauseln bei der konkurrierenden Gesetzgebung, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucks. 18, S. 3 f.; i.E. auch *Hans Meyer*, Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen und Neuordnung der Zustimmungsrechte des Bundesrates bei der Rechtsetzung, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucks. 13, S. 7 ff.

<sup>40</sup> BVerfGE 106, S. 62 – *Altenpflege*.

<sup>41</sup> Für eine Abschaffung der geltenden Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG spricht sich auch *Hans Meyer* aus, Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen und Neuordnung der Zustimmungsrechte des Bundesrates bei der Rechtsetzung, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucks. 13, S. 23.

lungen in diesen Bereichen erproben können, soweit nicht gesamtstaatliche Gesichtspunkte entgegenstehen.

Kompetenzkonflikte lassen sich allerdings auch dabei nicht vermeiden. Die Vorschläge zur gegebenenfalls erforderlichen Konfliktbewältigung variieren.<sup>42</sup> Ein Einspruchsrecht des Bundestages dürfte ein wesentliches Element einer möglichen Konfliktlösung sein.<sup>43</sup> Letztlich würde dann das Bundesverfassungsgericht auf Klage eines Landes und nach Maßgabe eines dann „weichen“ Art. 72 Abs. 2 GG zu befinden haben.

Als spezifischer Risikofaktor einer solcherart gestalteten konkurrierenden Gesetzgebung mit Länderzugriffsrechten bleibt die Möglichkeit parteipolitischer Instrumentalisierung zu erwägen.<sup>44</sup> In „Opposition“ stehende starke Bundesländer könnten den Deutschen Bundestag mit Initiativgesetzen unangemessen in Anspruch nehmen. Letztlich ist eben auch einer konkurrierende Gesetzgebungskompetenz mit Zugriffsrechten ein hohes Maß an Verflechtung zwischen Bund und Ländern inhärent.<sup>45</sup>

cc) Schließlich bleibt danach noch die eher konventionelle Idee von Öffnungsklauseln zugunsten der Länder in bundesgesetzlichen Regelungen interessant.<sup>46</sup> Die Schwäche einer solchen Gestaltung liegt darin, dass die Gestaltungsspielräume der Länder einseitig vom Bund „gewährt“ werden. Es wird auch bislang eher selten von diesem teilweise vorgesehenen Instrument Gebrauch gemacht, noch seltener allerdings nutzen die Länder die gewährten Chancen.

## b) Zuordnungsvorschläge für Naturschutz und Landschaftspflege

Im Hinblick auf dieses eventuell in dieser oder jener Form zu erweiternde Spektrum an Gesetzgebungskompetenzen stellt sich nun die Frage nach der Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz für Naturschutz und Landschaftspflege. In der aktuellen Föderalismusdebatte wird gerade auch das Naturschutzrecht von verschiedenen Seiten als potentielle Materie für eine Verlagerung in die Kompetenz der Länder genannt.<sup>47</sup> Teilweise wird ergänzend für eine Grundsatzgesetzgebung des Bundes im

---

<sup>42</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Henneke (Fn. 17), S. 125 ff.

<sup>43</sup> *Ernst Heinsen* (Fn.38); *Fritz W. Scharpf*, in: Morath (Fn. 4), S. 34, der für eine Übertragung des Einspruchsrechts auch auf die Rahmengesetzgebung plädiert; *Arndt u.a.* (Fn. 15), S. 203.

<sup>44</sup> So auch *Schulze-Fielitz*, in: Henneke (Fn. 17), S. 134 ff..

<sup>45</sup> s. auch die Kritik bei *Jochum* (Fn. 35), S. 256 ff., insbes. S. 258.

<sup>46</sup> s. nur *Schulze-Fielitz*, in: Henneke (Fn. 17), S. 146; *Benz*, *Der deutsche Föderalismus*, in: Ellwein/Holtmann (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, 1999, S. 135 (150); *ders.*, *Dezentralisierung und Demokratie – Anmerkungen zur Aufgabenverteilung im Bundesstaat*, in: Männle (Hrsg.), *Föderalismus zwischen Konsens und Kooperation*, 1998, S. 21 (26 ff.); *Böckenförde*, *Regierungsfähigkeit zwischen Verfassung und politischer Verantwortung*, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), *Demokratie neu denken*, 1998, S. 83 (90 ff.).

<sup>47</sup> *Edzard Schmidt-Jortzig*, Bundesstaats-Kommission, Drs. 6, S. 5; *Rupert Scholz*, Bundesstaats-Kommission, Drs. 5, S. 4; *Peter M. Huber*, Bundesstaats-Kommission, Drs. 8, S. 10 f. (allerdings in Verbindung mit einer so genannten „Auffanggesetzgebung“ des Bundes).



neuerdings diskutierten Sinne plädiert.<sup>48</sup> Zumeist bleiben diese Vorschläge ohne jegliche Begründung. Darin mag sich eine gewisse Geringschätzung dieser Materie ausdrücken, so dass man eine „risikolose“ Befriedigung des Wunsches der Länder nach mehr Gesetzgebungskompetenzen gefunden zu haben glaubt. Wichtiger dürfte die – soweit ersichtlich – fehlende Vertrautheit zahlreicher Ratgeber gerade mit den Erfordernissen der Aufgaben von Naturschutz und Landschaftspflege sein. Denn die einschlägige Debatte wird von „Generalisten“ des Verfassungsrechts sowie von ökonomischer und sozialwissenschaftlicher Reflektion auf Föderalismus-Modelle geprägt.

Vereinzelt finden sich unter den Sachverständigen der *Bundesstaats*-Kommission aber auch Stimmen für eine „Hochzonung“ der Aufgabe von Naturschutz und Landschaftspflege in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes.<sup>49</sup>

## 2. „Herabzonung“ der Gesetzgebungskompetenz für Naturschutz und Landschaftspflege auf die Länder

Angesichts der oben (II. 3.) detailliert herausgearbeiteten Elemente des Aufgabenfeldes „Naturschutz und Landschaftspflege“, die zwingend eine bundeseinheitliche Regelung erfordern, kommt eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder nicht in Betracht. Auch die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG reicht – wie dargelegt – nicht aus. Erst recht kommt eine Grundsatzgesetzgebung neueren Typs nicht in Frage.

Nochmals schlagwortartig bilanziert ist eine **bundeseinheitliche Regelung** erforderlich mit Blick auf

- die Globalisierung und Europäisierung der Aufgaben,
- die Erforderlichkeit national und europaweit vernetzter Problemlösungen,
- die Notwendigkeit hochrangiger Zielvorgaben,
- die Gewährleistung einer medienübergreifenden und ökosystemaren Betrachtungsweise,
- die Notwendigkeit eines harmonisierten Monitoring,
- die unzureichende Kooperationsfähigkeit der Länder,
- erhebliche Strukturmängel des Verwaltungsvollzuges,
- die offenkundigen Risiken eines race to the bottom-Wettbewerbs sowie
- den hohen naturschutzfachlichen Aufgabenbestand in den Ländern bei gleichzeitigen, phasenweise erheblichen Vollzugsdefiziten.

Dieses Ergebnis wird noch bestätigt, wenn man die eingangs genannten wesentlichen Funktionen einer föderalen Staatsordnung in Betracht zieht:

- Die erwünschten Chancen für vielfältige, **länderspezifische Lösungen** ergeben sich im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege schon aus dem stark pla-

---

<sup>48</sup> Benz, Bundesstaats-Kommission, Drs. 10, S. 6; Arndt u.a. (Fn. 4), S. 22 f.

<sup>49</sup> Hans Meyer, Bundesstaats-Kommission, Drs. 13, S. 16.

nerischen Charakter dieser Aufgaben, die letztlich nur vor Ort nach Maßgabe der spezifischen Konfliktsituationen und Lösungsmöglichkeiten bewältigt werden können. Die rechtlichen Vorgaben für diese gestalterischen Aufgaben erlauben jedoch aus den oben angeführten Gründen gerade keine Ländervielfalt. So kommt etwa ein Wettbewerb um das beste Monitoringsystem angesichts auch der völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben nicht in Betracht.

- Die **Partizipation** der Bürger durch eine erweiterte Landesgesetzgebung ist doch eher marginal. Stattdessen bietet die im Rahmen des Aarhus-Übereinkommens anstehende Umsetzung der Beteiligungs- und der novellierten Informationsrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft reichlich Möglichkeiten, die Partizipationschancen der Bürger und Bürgerinnen und auch der wichtigen Verbände zu steigern. Betrachtet man die Naturschutzgesetzgebung der Länder rückblickend, so haben sich etliche mit der Eröffnung von Partizipation und – was notwendig dazugehört – Rechtsschutz eher schwer getan.

### 3. *Einführung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den Naturschutz und die Landschaftspflege*

Die nach der hier vertretenen Auffassung erforderliche Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für Naturschutz und Landschaftspflege sollte in Form der Aufnahme dieser Materie in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung erfolgen. Dabei ist der Kompetenztitel angesichts der Wahrnehmungsschranke des Art. 72 Abs. 2 GG weit zu fassen (a). Zugriffsrechte sind jedenfalls mit Blick auf die geltende Fassung von Art. 72 Abs. 2 GG nicht sachgerecht denkbar (b). Die Zulassung von Öffnungsklauseln in Bundesgesetzen sollte angesichts mancher Debatte in der Literatur im Grundgesetz klar verankert werden (c). Den Ländern verblieben bei einer solchen Lösung in hohem Maße substantielle Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege (d).

#### a) *Verbandskompetenz und Wahrnehmungsbefugnis*

Der Kompetenztitel sollte weit gefasst werden und entsprechend der bisher normierten Rahmengesetzgebungskompetenz „das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege“ umfassen. Diese weite Fassung, die entgegen vielfacher Äußerungen in der Reformdebatte auch uneingeschränkt das Jagdwesen einbezieht, ist insbesondere deshalb gerechtfertigt, weil mit der Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz gerade noch nicht vollen Umfanges die Wahrnehmungsbefugnis des Bundes verbunden ist. Vielmehr ist insofern die vom Bundesverfassungsgericht kürzlich sehr strikt ausgelegte neue Sperrklausel des Art. 72 Abs. 2 GG eine „zweite Hürde“ auf dem Weg zur Gesetzgebung des Bundes. Angesichts dieser Zweistufigkeit der Kompetenzregelung in Form der kumulativ erforderlichen Voraussetzungen der Verbandskompetenz und der Wahrnehmungsbefugnis ist es sachgerecht, die Verbandskompetenz des Bundes für alle Materien zu normieren, an deren Regelung ein gesamtstaatliches Interesse bestehen könnte. Die Sperrklausel des Art. 72 Abs. 2 GG sorgt dafür, dass der Bund die Ausübung seiner Kompetenz entsprechend einschränken muss. Unter diesen Gesichtspunkten ist auch das Jagdwesen der konkurrierenden Gesetzgebung zuzuweisen, da es zahlreiche wichtige Bezüge zum Natur-

schutz und zur Landschaftspflege aufweist, an deren einheitlicher Regelung ein gesamtstaatliches Interesse bestehen könnte.

#### b) Zugriffsrechte der Länder

Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen mit der strengen Begrenzung der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes auf solche Regelungen, die aus den spezifizierten gesamtstaatlichen Interessen heraus „erforderlich“ sind, kommt eine Korrektur solcher geradezu unerlässlichen Bundesregelungen durch Landeszugriff nicht in Betracht. Das gilt aus systematischen Gründen und somit für jede Regelungsmaterie, also auch für Naturschutz und Landschaftspflege. Würde man sich entschließen, die neue und in ihren Auswirkungen – wie oben schon erläutert – durchaus fragwürdige Sperrklausel des Art. 72 Abs. 2 GG wieder auf eine eher „weiche“, mit einer Einschätzungsprärogative des Bundesgesetzgebers verbundenen „Hemmschwelle“ zurückzuführen, so kämen Zugriffsrechte der Länder als funktionale Äquivalente zum Schutz der vertretbaren Vielfalt staatlicher Aufgabenwahrnehmung in den Ländern durchaus in Betracht. Auch eine solche Lösung hat – wie schon gezeigt – spezifische Risiken, die jedoch bei Wegfall der strengen Sperrklausel und mit Blick auf den großen mit Zugriffsrechten verbundenen Flexibilitätsgewinn hinzunehmen sein könnten.

#### c) Öffnungsklauseln zugunsten landesrechtlicher Regelungen

Der Bundesgesetzgeber macht im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung seit langem und mit Billigung seitens des Bundesverfassungsgerichts von Öffnungsklauseln zugunsten von Länderregelungen Gebrauch.<sup>50</sup> Angesichts einiger Kontroversen in der Literatur über die systematische Vereinbarkeit solcher Öffnungsklauseln mit der grundgesetzlichen Ausgestaltung der konkurrierenden Gesetzgebung erscheint es sinnvoll, einige Klarstellungen im Grundgesetz vorzunehmen. Nur wenn das Institut der Öffnungsklausel klare und gesicherte Konturen aufweist, werden die Länder im politischen Prozess erfolgreich entsprechende Regelungen einfordern können.

Demgemäß sollte einerseits klargestellt werden, dass der Bund den Ländern im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ausdrücklich bestimmte Regelungsfelder überantworten darf. Zweitens ist auch verfassungsrechtlich zu verankern, dass der Bund die Länder zur Komplettierung seines Regelungsprogramms nach Maßgabe gewisser Vorgaben verpflichten darf. Das entspricht der Regelung in Art. 75 Abs. 3 GG für die Rahmengesetzgebung des Bundes. Insofern würde eine Ausgestaltung der konkurrierenden Gesetzgebung mit Öffnungsklauseln einschließlich landesrechtlicher Normierungspflichten dem Bund de facto den Rückzug auf eine Rahmengesetzgebung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ermöglichen und erleichtern.

Unter den gegenwärtigen Bedingungen der strengen Sperrklausel des Art. 72 Abs. 2 GG werden allerdings auch Öffnungsklauseln nicht ernsthaft in Betracht kommen.

---

<sup>50</sup> s. näher *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 2000, Art. 72 Rn. 55 ff..

#### d) Naturschutz und Landschaftspflege als substantielle Aufgaben der Länder

Sofern eine konkurrierende Gesetzgebung für Naturschutz und Landschaftspflege eingeführt und an der strengen Wahrnehmungssperre durch Art. 72 Abs. 2 GG mit der Folge festgehalten wird, dass weder Zugriffsrechte der Länder noch Öffnungsklauseln sachgerecht möglich wären, würden die Länder die bisherige ausfüllende Landesgesetzgebung verlieren. Das wäre zwar gewiss ein begrenzter Gestaltungsverlust, der jedoch angesichts der bei den Ländern verbleibenden Aufgaben im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege nicht besonders schwer wiegen würde. Bedenkt man den oben (II.1.) dargestellten status quo der Aufgabenverteilung, so wären auch zukünftig Naturschutz und Landschaftspflege substantiell von den Ländern zu gestalten. Die – noch defizitären – Schutzgebietsregelungen, die ebenfalls noch unzulänglich entwickelte Landschaftsplanung sowie der Einsatz verschiedener wichtiger weiterer Instrumente des Naturschutzes, wie etwa der Eingriffsregelung, erfordern gestalterische Kraft und planerische Kreativität. Es geht keineswegs um eine „Degradierung“ der Länder zum „bloßen“ Vollzug, denn es handelt sich nicht um die Subsumtion von Sachverhalten unter gesetzliche Konditionalprogramme, sondern in hohem Maße um Planung und Gestaltung.

Das wäre übrigens im Falle der – ebenfalls erforderlichen – Verankerung des Gewässerschutzes in der konkurrierenden Gesetzgebung genau so. Denn das weite und zukünftig noch wichtigere Feld der Wasserwirtschaftsplanung ist gleichfalls eine – bislang vernachlässigte – gestalterische Aufgabe mit großen Herausforderungen. Dass diese wichtigen, planerisches Gestalten erfordernden Materien substantiell auch dann bei den Ländern bleiben, wenn sie ihre gesetzliche Grundlage in der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes haben, zeigt deutlich das Immissionsschutzrecht: Die Lärminderungsplanung, deren Bedeutung mit der Umsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie noch wachsen wird, und die Luftreinhalteplanung, die durch die Umsetzung der Luftqualitätsrahmen-Richtlinie im BImSchG und in der 22. BImSchV bereits an Bedeutung gewonnen hat, liegen bei den Ländern, die allerdings auch in diesen Feldern das planerische Instrumentarium nur teilweise überzeugend genutzt haben.

Nimmt man diese vielfältigen planerisch zu gestaltenden Aufgabenfelder des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Wasserwirtschaft, der Luftreinhaltung, der Lärminderung und – zur Abrundung – der Abfallwirtschaftsplanung in den Blick, so fehlt es den Ländern in diesen Bereichen nicht an einer beachtlichen Aufgabenfülle mit länderspezifischen Gestaltungsmöglichkeiten. Es sollte daher bei der Debatte um die Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder vor allem darum gehen, den deutschen „Verwaltungsföderalismus“<sup>51</sup> zu stärken und die Länder namentlich durch eine Reform der Finanzverfassung zu befähigen, dass sie gerade die anspruchsvollen und aufwendigen planerischen Aufgaben mit angemessener Gestaltungskraft nachkommen können.

---

<sup>51</sup> s. *Gisela Färber*, Effizienzprobleme des Verwaltungsföderalismus, DÖV 2001, S. 485.

#### 4. *Ausschließliche Bundeskompetenz zur Gewährleistung einer europarechtskonformen Aufgabenerfüllung*

Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur konsequenten Durchsetzung europarechtlicher und völkerrechtlicher Vorgaben<sup>52</sup> empfiehlt sich nicht. Sie ist nicht wirklich erforderlich und darüber hinaus in hohem Maße streitanfällig, weil regelmäßig kontrovers sein wird, was europarechtlich zwingend vorgegeben ist.

#### 5. *Naturschutz und Landschaftspflege im Kontext anderer Kompetenzen zum Umweltschutz*

Aus vielerlei Gründen bestehender Sachzusammenhänge kann die Frage nach der Position des Naturschutzes in einer Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen nicht ohne Berücksichtigung der anderen Materien des Umweltschutzes erörtert werden. Eine adäquate Bewältigung der Sachaufgaben von Naturschutz und Landschaftspflege verlangt eine integrative, medienübergreifende Betrachtungsweise, die insbesondere wasserwirtschaftliche Aspekte, aber auch immissionsschutzrechtliche Probleme betrifft. Abgesehen davon, dass die Erfordernisse im Aufgabenbereich "Gewässerschutz" den oben für Naturschutz und Landschaftspflege herausgearbeiteten entsprechen und daher auch das Gewässerschutzrecht in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes aufgenommen werden sollte, erfordert ein integrativer, medienübergreifender, dem ökosystemaren Ansatz gerecht werdender Umweltschutz eine adäquate gesetzliche Ermächtigungsgrundlage, also einen Kompetenztitel „Umweltschutz“ im Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung.<sup>53</sup> Die Berechtigung dieser Forderung wird u.a. auch durch die eindrucksvolle „Mosaikarbeit“ von *Hans-Werner Rengeling* belegt, der mit größter Mühe die verschiedenen Kompetenz-„Segmente“ im Grundgesetz zusammensucht, um den Erfordernissen des sich international und in der EU durchsetzenden, integrierten Umweltschutzes gerecht zu werden.<sup>54</sup> Das Mosaik ist eindrucksvoll, aber brüchig. Der Umweltschutz braucht eine eindeutige und klare Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Daher könnte Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 zukünftig folgende Fassung erhalten:

„den Schutz der Umwelt, insbesondere den Gewässerschutz, den Schutz von Natur und Landschaft, den Bodenschutz, den Klimaschutz, die Luftreinhaltung, den Schutz vor Lärm, die Kreislaufwirtschaft;“.

Im Übrigen bietet sich an, den Katalogen der Gesetzgebungskompetenzen im Grundgesetz eine der Querschnittsklausel des Art. 6 EG entsprechende Regelung anzufügen, etwa in einem Abs. 2 von Art. 74 GG:

---

<sup>52</sup> s. dazu *Huber* (Fn. 3), S. 31 f.

<sup>53</sup> s. nur *Edmund Brandt*, Umweltschutz aus einem Guss – Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, in: von Köller (Hrsg.), *Gedenkschrift für Hartkopf*, 2000, S. 165.

<sup>54</sup> *Hans-Werner Rengeling*, *Gesetzgebungskompetenzen für den integrierten Umweltschutz*, 1998.

„Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen in allen relevanten Regelungsbereichen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden (Querschnittsklausel).“

## IV. Zusammenfassung in Thesen

### 1. Die aktuelle Föderalismusdebatte

- (1) Mit der **föderalen Ordnung** nach den Vorgaben des Grundgesetzes werden im Wesentlichen **vier Ziele** verfolgt, nämlich
  - die Ermöglichung einer länderspezifischen **Vielfalt** staatlicher Aufgabenwahrnehmung,
  - die Eröffnung eines **Wettbewerbs** der Länder um die optimale Verwirklichung des Gemeinwohls,
  - die Sicherung einer vertikalen **Gewaltenteilung** sowie
  - die Erweiterung der **Partizipation** der Bevölkerung an der staatlichen Machtausübung.
  
- (2) Die erstrebte Verwirklichung dieser Ziele wird als maßgebliche Rechtfertigung für das so genannte **Subsidiaritätsprinzip** angesehen, dessen wesentlicher Gehalt sich folgendermaßen ausdrücken lässt:

Subsidiarität gebietet die Allokation der Aufgabenzuständigkeit auf der niedrigsten staatlichen Ebene, die zur adäquaten Aufgabenerfüllung befähigt ist.

Die Zuordnung einer staatlichen Aufgabe gemäß dem Subsidiaritätsprinzip verlangt daher stets eine detaillierte Prüfung, ob eine bestimmte Regelungsebene des politischen Mehrebenensystems über die Kapazitäten verfügt, die spezifischen Herausforderungen einer bestimmten Sachaufgabe zu bewältigen.
  
- (3) Seit ca. 15 Jahren stehen die tatsächlichen Entwicklungen der föderalen Praxis in Deutschland und damit natürlich auch der maßgebliche verfassungsrechtliche Rahmen verstärkt in der Diskussion. In der aktuellen Debatte werden erhebliche **Funktionsverluste des deutschen Föderalismus** beklagt, und zwar vorrangig
  - die sukzessive Hochzonung von Gesetzgebungsaufgaben auf die Bundesebene, womit eine „**Aushöhlung**“ der **Eigenstaatlichkeit** der Länder drohe,
  - eine Reform-„Blockade“ in Deutschland, deren wesentliche Ursache die **Politik-Verflechtung** zwischen Bund und Ländern, also der so genannte kooperative Föderalismus sei, sowie
  - die **fehlende Europatauglichkeit**, die sich immer wieder in der fehlenden Kompetenz des Bundes für die Durchsetzung europarechtskonformer Aufgabenerfüllung in den Ländern erweise.

- Die erheblichen **Vollzugsdefizite** namentlich im Umweltrecht werden leider nicht angemessen als Funktionsverlust des deutschen „Verwaltungsföderalismus“ thematisiert.
- (4) An der vorstehend referierten und erläuterten Defizitanalyse – mit Ausnahme der hinzugefügten Vollzugsproblematik – setzen die aktuellen Problemlösungsvorschläge an, die im Wesentlichen
- die **Eigenstaatlichkeit der Länder** durch (1) eine **Herabzonung** von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder und durch (2) neue **Gesetzgebungsformen** mit spezifischen Kompetenzen für die Länder (z.B. so genannte Zugriffsrechte) stärken,
  - den **kooperativen**, für Politik-Blockaden verantwortlichen Föderalismus durch **Entflechtungskonzepte** flexibilisieren und partiell in einen Wettbewerbsföderalismus überführen und
  - die **Europatauglichkeit** des deutschen Föderalismus durch eine **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** für die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben herstellen sollen.
- (5) Diese Problemlösungsvorschläge beruhen – wie insbesondere die Berichte aus der *Bertelsmann*-Kommission anschaulich zeigen – vornehmlich auf eher abstrakten
- staatstheoretischen Erwägungen (Eigenstaatlichkeit der Länder),
  - ökonomietheoretischen Modellverstellungen (Konkurrenzföderalismus) und
  - politik- sowie verwaltungswissenschaftlichen Ländervergleichen (Variationen der Bundesstaatlichkeit in anderen Ländern).
- Was dagegen zumeist völlig fehlt, sind einerseits detaillierte Analysen der Strukturen und Erfordernisse der verschiedenen Staatsaufgaben, die im Bundesstaat zur Verteilung stehen, und andererseits Analysen der Problemlösungskapazität der politischen Akteure, denen Kompetenzen zugewiesen werden sollen.
- (6) Auf der Grundlage dieser den staatlichen Sachaufgaben eher fernen Analysen werden von den „Generalisten“ die Gesetzgebungskompetenzen neu verteilt, wobei der Umweltschutz insgesamt, Naturschutz und Landschaftspflege insbesondere gern als Materien für die Länder eingesetzt werden. Auffallend ist, dass die Fachleute der jeweiligen Rechtsgebiete zu ganz anderen Einschätzungen gelangen und durchweg eine konkurrierende Gesetzgebung für den Umweltschutz für erforderlich halten.
- (7) Ohne konkrete Analysen von Strukturen und **Erfordernissen** der zur Verteilung stehenden **Sachaufgaben** einerseits und der **Problemlösungskapazitäten** der maßgeblichen **Akteure** andererseits bliebe eine (neue) Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern eine fragwürdige Dezision. Daher werden nachfolgend für den Bereich des **Naturschutzes**
- die gegenwärtige Aufgabenverteilung und ihre Funktionsschwächen,

- spezifische Erfordernisse des Aufgabenfeldes „Naturschutz“ sowie
  - darauf bezogene Vorschläge für eine neue Aufgabenzuordnung
- erörtert.

2. *Die Aufgaben des Naturschutzes im politischen Mehrebenensystem (Völkergemeinschaft, EU, Nationalstaat, Bundesland, Kommune)*

(8) Der Aufgabenbereich des Naturschutzes

- erhält wesentliche Impulse und verbindliche Vorgaben durch eine Reihe **bedeutender völkerrechtlicher Abkommen**,
- wird **maßgeblich von europarechtlichen Regelungsregimen**, namentlich – wenngleich nicht allein – von der Fauna-Flora-Habitat- und der Vogelschutz-Richtlinie geprägt,
- obliegt in Form der **Rahmengesetzgebung** gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG der Regelungskompetenz des Bundes,
- ist **substantiell maßgeblich von den Ländern** zu gestalten, und zwar durch
  - eine das Bundesrahmengesetz ausfüllende Gesetzgebung,
  - eine Fülle von Schutzgebietsregelungen im Verordnungswege,
  - den Einsatz weiterer Naturschutzinstrumente, namentlich der Landschaftsplanung und des Artenschutzes, sowie
  - den vielfältigen Vollzug des Naturschutzrechts im Einzelfall,
- und ist schließlich auch von den **Gemeinden** im Rahmen der Bauleitplanung mit zu bewältigen, insbesondere durch planerische Berücksichtigung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung.

(9) Die **Aufgabenerfüllung** im Bereich des Naturschutzes ist seit Langem – trotz mancher positiver Entwicklungen – in einem **nicht akzeptablen Maße defizitär**. Allerdings muss man sich hier wie in anderen politischen Handlungsfeldern davor hüten, „Politik-Blockaden“ vorschnell den Funktionsschwächen gerade des deutschen Föderalismus zuzuschreiben. Gleichwohl und gerade auch bei Berücksichtigung einer multifaktoriell verursachten Funktionsschwäche des politischen Systems auch im Bereich des Naturschutzes sind u.a. **Funktionsmängel im System der föderalen Aufgabenverteilung** als ursächlich zu erkennen:

- Die dem Bund nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG zustehende, seit der letzten Verfassungsreform durch weitere restriktive Bedingungen erschwerte **Rahmengesetzgebung** reicht ganz offensichtlich nicht dafür aus, die Länder in halbwegs vertretbarem Zeitrahmen zu einem europarechtskonformen Handeln zu bewegen. Das zeigt besonders die – fast ist man schon geneigt zu sagen: unendliche – Geschichte der Gebietsmeldungen nach der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie. Die drohenden finanziellen Sanktionen treffen im Übrigen zunächst den Bund als europarechtlich verpflichtetes Rechtssubjekt, das eventuell innerstaatlich zur Abwälzung auf die säumigen Bundesländer berechtigt ist.



- Die **Landschaftsplanung**, die den Landverbrauch am ökologisch falschen Ort verhindern soll, hat jahrelang wegen Untätigkeit der Planungsträger ein Schattendasein geführt. Inzwischen ist im Bereich der überörtlichen Landschaftsrahmenplanung ein fast flächendeckender Überplanungsgrad erreicht, auf örtlicher Ebene ist aber noch ein erhebliches Defizit an Landschaftsplänen zu konstatieren. Hinzu kommt – als Ergebnis der föderalen Aufgabenverteilung – eine sehr unterschiedliche Ausgestaltung der örtlichen Landschaftsplanung und der Regelung der maßgeblichen Berücksichtigungspflicht im Rahmen der Bauleitplanung, was sich nachteilig auswirkt. Insbesondere dürfte auf der Modellvielfalt auch die erkennbar schwache Durchsetzungskraft der örtlichen Landschaftsplanung gegenüber konkurrierenden Abwägungsbelangen beruhen.
- Die **naturschutzrechtliche Eingriffsregelung**, die nach dem Willen des Bundesgesetzgebers schon seit 1976 einen „flächendeckenden Mindestschutz“ für Natur und Landschaft sicherstellen soll, ist erst spät in der Verwaltungspraxis entdeckt worden. Inzwischen entfaltet sie positive Auswirkungen. Allerdings sind auch **markante Vollzugsdefizite** bekannt. Vielfach werden keine Ausgleichsflächenkataster geführt, so dass eine Fläche u.U. mehrfach als Ausgleichsfläche rechtswidrig eingesetzt wird. Auch die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen erscheint in nennenswertem Umfang nicht durch einen geordneten Verwaltungsvollzug gesichert.
- Gegenwärtig sind die Bundesländer bemüht, die **Landesnaturschutzgesetze** den Neuregelungen des Bundesrechts anzupassen. Das Spektrum der Regelungsvorhaben ist auffallend breit. Während einige Länder um eine naturschutzfachlich konstruktive Ausgestaltung des Bundesrahmenrechts bemüht sind, wollen andere unter Abbau bisheriger Regelungen in ihren Gesetzen den Naturschutz ersichtlich reduzieren. Dabei bewegen sich einige an der Grenze zur Verfehlung der zwingend vorgegebenen Rahmenanforderungen. Als Wettbewerb um die beste Lösung erscheint dies nicht.

(10) Für die Aufgabengebiete Naturschutz und Landschaftspflege sind u.a. charakteristisch

- eine Globalisierung und Europäisierung von Umweltproblemen und Umweltpolitik,
- das Erfordernis hochrangiger Zielvorgaben zur Vermeidung eines race to the bottom-Wettbewerbs,
- vernetzte Probleme, die vernetzte Problemlösungen verlangen (s. Biotopverbund Natura 2000),
- die Notwendigkeit einer medienübergreifenden und ökosystemaren Betrachtungsweise,
- die Voraussetzung eines harmonisierten Monitoring als Basis zuverlässiger Erfüllung auch europarechtlicher und völkerrechtlicher Vorgaben,

- ein vollzugsgeeignetes Normprogramm als ein Faktor zur Vermeidung von Vollzugsdefiziten im Standortwettbewerb sowie
- die mögliche und nötige Berücksichtigung örtlicher, regionaler und landesspezifischer Konfliktlagen und Konfliktlösungspotentiale.

### 3. *Der Naturschutz in einer Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen*

- (11) Mit Blick auf die „Entflechtung“ der Kompetenzen von Bund und Ländern und im Interesse einer Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder werden in jüngster Zeit verstärkt neue Formen der Gesetzgebungskompetenzen vorgeschlagen:
- eine sehr zurückhaltende **Grundsatzgesetzgebung** des Bundes soll die Rahmengesetzgebung ablösen,
  - die konkurrierende Gesetzgebung soll mit so genannten **Zugriffsrechten der Länder** im Interesse einer Flexibilisierung verbunden werden,
  - schließlich sollen **Öffnungsklauseln** verstärkt zugunsten der Landesgesetzgebung zum Einsatz kommen.
- (12) Unbeschadet spezifischer Fragestellungen für den Bereich von Natur und Landschaft ist dazu generell zu bemerken, dass
- eine **Grundsatzgesetzgebung** keinen wirklichen Entflechtungsbeitrag leistet und darüber hinaus geeignet ist, vielfältigen Streit zwischen Bund und Ländern über die Grenzziehung ihrer Kompetenzen auszulösen,
  - „**Zugriffsrechte**“ der Länder auf Regelungen des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung schon aus systematischen Gründen solange nicht in Betracht kommen, wie der Bund mit Blick auf die neue, strenge Befugnisssperre des Art. 72 Abs. 2 GG ohnehin nur auf die Regelung des gesamtstaatlich geradezu Unerlässlichen beschränkt ist,
  - solche „**Zugriffsrechte**“ der Länder allerdings als funktionale Äquivalente der fragwürdigen restriktiven Befugnisssperre des Art. 72 Abs. 2 GG, der wieder „weicher“ gefasst werden sollte, in Betracht kommen,
  - **Öffnungsklauseln** zugunsten der Länder durch einige Klarstellungen im Grundgesetz für Bund und Länder attraktiver gemacht werden könnten und sollten.
- (13) Vor dem Hintergrund der allgemeinen Gesetzgebungsformendiskussion wird in der *Bundesstaats*-Kommission für den Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege vielfach – ganz konventionell – die „Herabstufung“ in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder vorgeschlagen, vereinzelt in Verbindung mit einer Grundsatzgesetzgebung des Bundes. Ganz vereinzelt wird eine Hochzonung in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung empfohlen.

- (14) Angesichts der zahlreichen Aufgabenmerkmale (s. oben 10.), die eine gesamtstaatliche Regelung im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege erfordern, kommt ernsthaft nur eine Einordnung der Gesetzgebungskompetenz für **Natur und Landschaft** in den Katalog der **konkurrierenden Gesetzgebung** in Betracht. Zugriffsrechte der Länder können sachgerecht nur normiert werden, wenn die strenge Befugnisperre des Art. 72 Abs. 2 GG fällt. Das gilt im Wesentlichen auch für Öffnungsklauseln. Beide Gestaltungen kommen bei deutlicher Abschwächung des geltenden Art. 72 Abs. 2 GG als sachgerechte, insbesondere Rechtsgewährleistung mit Flexibilität für Länderinitiativen verbindende Instrumente grundsätzlich in Betracht.
- (15) Unbeschadet der Einführung einer konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes blieben Naturschutz und Landschaftspflege in hohem Maße als planerisch-gestaltende Aufgaben **substantiell wesentlich Sache der Länder**. Naturschutz und Landschaftspflege werden letztlich entscheidend und prägend durch untergesetzliche Rechtssetzung und den planerischen Einsatz anderer Vollzugsinstrumente vor Ort verwirklicht.
- (16) Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur konsequenten Durchsetzung europarechtlicher und völkerrechtlicher Vorgaben empfiehlt sich nicht. Sie ist nicht wirklich erforderlich und darüber hinaus in hohem Maße streitanfällig, weil regelmäßig kontrovers sein wird, was europarechtlich zwingend vorgegeben ist.
- (17) Es kann im Rahmen der auf der Tagesordnung stehenden Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung natürlich nicht nur um eine kompetentielle Hochzonung des Naturschutzes und der Landschaftspflege gehen. Vielmehr muss Entsprechendes auch für den **Gewässerschutz** gelten. Dabei erscheint die Einführung eines **allgemeinen Kompetenztitels „Umweltschutz“** im Katalog des Art. 74 GG dringend erforderlich, insbesondere zur adäquaten Bewältigung der erforderlichen medienübergreifenden und ökosystemaren Regelungserfordernisse. Außerdem könnte eine Querschnittklausel im Sinne von Art. 6 EG den Umweltschutz als Querschnittmaterie angemessen sichern.