

**Stellungnahme zur Neuordnung der umweltrelevanten Gesetzgebungskompetenzen
unter besonderer Berücksichtigung des
Immissionsschutzrechts sowie des Jagd- und Naturschutzrechts**

- Thesenpapier zur Anhörung am 18.5.2006 -

Vorbemerkung

Die nachfolgenden Thesen beschränken sich – entsprechend dem spezifischen Forschungsbereich des Unterzeichnenden – auf die föderalen Grundaspekte einer Abweichungsgesetzgebung (sub I.), auf die kompetenziellen Probleme des Immissionsschutzrechts (sub II.) sowie auf den Themenbereich des Jagdrechts in seiner Abgrenzung zum Naturschutzrecht (sub III.).

I. Föderale Grundaspekte einer Abweichungsgesetzgebung

1) In der Ersetzung der Rahmengesetzgebung durch eine ablösbare Bundesgesetzgebung liegt ein Paradigmenwechsel hinsichtlich der Konzeption des Bundesstaates. Das Bundesrecht gibt seinen bisherigen Anspruch auf eine bundesweite Geltung auf und übernimmt in dem angesprochenen Bereich eine bloße „Basis“- bzw. „Auffangfunktion“.

2) Das Modell einer ablösbaren Bundesgesetzgebung bietet die Chance, die komplexen Grenzverläufe der bisherigen „kooperativen“ Rahmengesetzgebung durch ein einfaches Strukturprinzip („lex-posterior“-Regel) mit wettbewerblichen Elementen zu ersetzen.

3) Als vorteilhaft dürfte sich die „Abweichungsgesetzgebung“ auch im Hinblick auf eine zügige bundesrechtliche Umsetzung von Gemeinschaftsrecht erweisen. Die Abweichungsinteressen der Länder in den gemeinschaftsrechtlich vorgeprägten Bereichen dürften sich in Grenzen halten. Mit Zustimmung des Bundesrates kann der Bundesgesetzgeber von der Sechs-Monats-Frist des Art. 72 III 2 GG-Entw. dispensiert werden, so dass auch das in der Norm begründete „Verzögerungselement“ überwindbar erscheint.

4) Bisweilen geäußerte Befürchtungen, dass über die Abweichungskompetenz der Länder eine strukturell defizitäre Umsetzung umweltrechtlicher Zielsetzungen drohe („Ökodumping“) erscheinen nicht durchgreifend. Hervorzuheben ist, dass gerade die Länder vielfach Vorreiterfunktionen in Sachen Tier- und Umweltschutz übernommen haben (Staatszielbestimmungen!).

5) Mit dem Konzept einer Abweichungsgesetzgebung wird freilich das Reformziel einer transparenteren Zuordnung von Verantwortlichkeiten allenfalls bedingt erreicht.

a) So droht die Bundesgesetzgebung aufgrund der Abweichungskompetenz der Länder unter einen Konsensdruck zu geraten, in dessen Folge die politische Verantwortung für die konkrete Ausgestaltung des Bundesrechts nicht mehr klar zuzuordnen ist.

b) Eine Vermischung politischer Verantwortlichkeiten ergibt sich ferner dort, wo ein Land eine bestehende Abweichungskompetenz gegenüber dem Bundesrecht nicht ausübt. Faktisch ergibt sich hier das Paradoxon „*landesstaatlich verantworteten Bundesrechts*“.

c) Mit der Reformziel einer klareren Kompetenzverteilung nur schwer vereinbar ist schließlich der Umstand, dass die „lex-posterior“-Regel des § 72 III 3 GG-Entw. keine abschließende Zuordnung von Zuständigkeiten und damit keine „Befriedung“ offener Konfliktlagen zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung ermöglicht.

6) Zu befürchten bleibt, dass die Abweichungsgesetzgebung mit der ihr immanenten „lex-posterior“-Regelung zur Intransparenz des Rechts und damit zu einer Erschwerung der Rechtsanwendung führen wird.

a) Macht ein Land von seiner Abweichungskompetenz Gebrauch, führt dies dazu, dass Bundesnormen – entgegen ihrem äußeren Eindruck – keine bundesweite Anwendung finden.

b) Da abweichendes Landesrecht keine „Sperrwirkung“ zulasten einer nachfolgenden Bundesgesetzgebung entfaltet (Art. 72 III 3 GG-Entw.), wäre eine „Rückholung“ der Gesetzgebung durch den Bund denkbar. Einem bloßen „Neuerlass“ ein und desselben Bundesrechts dürfte allerdings der Grundsatz der Bundestreue entgegenstehen.

c) Erhebliche Unübersichtlichkeiten drohen dort, wo landesrechtliche „Abweichungen“ und bundesrechtliche „Rückholungen“ nicht ein Gesetz als Ganzes betreffen, sondern lediglich Teile des Gesetzes. Die Anwendung der Prioritätsregelung des Art. 72 III 3 GG-Entw. macht hier ggf. eine „Durchdatierung“ eines jeden Absatzes oder gar Satzes der bundes- und landesstaatlichen Regelungen erforderlich.

d) Aufgrund des formalen Charakters der „lex-posterior“-Regel kann es schließlich dazu kommen, dass durch eine „Rückhol-Gesetzgebung“ des Bundes (nunmehr vorrangige) Einzelregelungen erlassen werden, die im verbleibenden abweichenden Recht einzelner Länder keinen hinreichenden Sinnzusammenhang mehr finden.

II. Im Besonderen: Immissionsschutzrecht

1) Grundsätzlich zu begrüßen ist die nunmehr vorgesehene Freistellung der konkurrierenden Gesetzgebung für die Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung vom Erforderlichkeitsgrundsatz des Art. 72 II GG. Auf Bedenken stößt allerdings die in Art. 74 I Nr. 24 GG-Entw. vorgesehene Abtrennung der Themenkomplexe „Sport- und Freizeitlärm“ sowie „Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung“.

a) So stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, Lärmimmissionen unterschiedlichen rechtlichen Bedingungen zu unterwerfen je nachdem, ob sie auf Aktivitäten mit sportlicher bzw. sozialer Zielsetzung beruhen oder nicht. Das europäische Gemeinschaftsrecht (Umgebungslärm-RL) nimmt entsprechende Differenzierungen nicht vor, so dass mit der vorgesehenen Differenzierung die einheitliche Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erschwert werden dürfte.

b) Auch in praktischer Hinsicht ergeben sich erhebliche Probleme, zwischen Aktivitäten mit sozialer Zielsetzung und solchen ohne soziale Zielsetzung zu differenzieren. Beispielhaft kann etwa auf kirchliche Aktivitäten verwiesen werden, die im geltenden Recht teilweise explizit neben „sozialen“ Zielsetzungen genannt werden (z. B. § 3 III Nr. 2 BauNVO), gleichwohl aber ebenso gut diesen zugeordnet werden könnten. Zu denken ist ferner an Konstellationen, in denen lärmintensive Aktivitäten von mehreren Zielsetzungen getragen werden.

2) Unabhängig hiervon erscheint die Prüfung angezeigt, ob die anstehende Reform nicht dazu genutzt werden sollte, die verschiedenen Kompetenztitel für das geltende Immissionsschutzrecht, das inhaltlich deutlich über die Themenbereiche der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung hinausgeht (vgl. § 3 II und III BImSchG), auf eine einheitliche Kompetenzgrundlage „Immissionsschutz“ zu stellen.

Auf diese Weise könnten zumal Probleme der Erforderlichkeit bundesrechtlicher Immissionsschutzregelungen, wie sie sich bei der Anwendung etwa des Art. 74 I Nr. 11 GG (Erschütterungen, Licht, Wärme etc.) oder des Art. 74 I Nr. 22 (Verkehrsimmissionen) ergeben, entschärft werden. Nicht zuletzt erschiene es fragwürdig, die Bekämpfung von schiffs- und schienenbezogenen Immissionen (Art. 74 I Nr. 21 und 23 GG) hinsichtlich der „Erforderlichkeit“ anderen Bedingungen zu unterstellen als die Bekämpfung von verkehrsbezogenen Immissionen (so aber Art. 72 II GG-Entw.).

III. Im Besonderen: Jagd- und Naturschutz

1) Die im Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD vorgesehene Beibehaltung eigenständiger Kompetenztitel für das Jagdwesen einerseits und den Naturschutz andererseits ist wegen der unterschiedlichen Zielrichtung beider Materien uneingeschränkt zu begrüßen.

2) Aus dem gesonderten Ausweis beider Kompetenzbereiche ergibt sich eine verfassungsrechtlich vorgegebene Trennung der Rechtskreise von Jagd- und Naturschutz, die sich auf der Ebene des einfachen Rechts bereits de lege lata in der Trennung von Bundesjagdgesetz und Bundesnaturschutzgesetz widerspiegelt.

3) Die präzise und systematisch stimmige Abgrenzung der betreffenden Sachbereiche wird wegen der im Jagdwesen erheblich weiter reichenden Abweichungsrechte der Länder in Zukunft vermehrt praktische Bedeutung gewinnen. Die Abgrenzungsfrage betrifft namentlich den Bereich des Artenschutzes, bei dem strikt zwischen dem „naturschutzrechtlichen“ Artenschutz (Bundesrecht) sowie dem spezifisch „jagdrechtlichen“ Artenschutz (Abweichungsrecht der Länder) zu unterscheiden ist.

- a) Dem jagdrechtlichen Artenschutz unterfallen dabei namentlich
- die Hege des Wildes einschließlich der Gestaltung ihrer Lebensräume,
 - die Bildung von Hegegemeinschaften aus mehreren Revierinhaber,
 - der Schutz des Wildes z. B. vor Futternot und Wildseuchen,
 - die Besitz, Erwerbs- und Veräußerungsverbote durch die BWildschutzVO,
 - die Schädigungs- und Störungsverbote sowie
 - die gesetzlich festgelegten Schonzeiten, in denen Wild nicht bejagt werden darf.

- b) Regelungsgegenstände des Jagdwesens im Allgemeinen sind ferner
- das Aussetzen von Tieren
 - der jagdrechtliche Tierschutz
 - die Aufstellung von Abschlussplänen
 - Jagdbeschränkungen in Form sachlicher Verbote
 - Regelungen zu Wild- und Jagdschäden.

4) Die nach dem Koalitionsentwurf zwingend *bundesrechtliche* Qualität naturschutzrechtlicher Artenschutzregelungen begründet keinen Vorrang des naturschutzrechtlichen Artenschutzes vor etwaigen landesrechtlichen Regelungen des jagdrechtlichen Artenschutzes. Die Vorrangregel des Art. 31 GG gilt nur für Regelungskonflikte zwischen kompetenzgemäß erlassenen Normen, wohingegen der Gesetzentwurf eine präzise Kompetenzverteilung zwischen dem naturschutzrechtlichen und jagdrechtlichen Artenschutz vorsieht.

5) Die weitreichenden Abweichungsrechte der Länder im Bereich des Jagdwesens führen dazu, dass unter verfassungsrechtlichen Aspekten ein bundesweit einheitlicher und verbindlicher Rahmen für die Jagdgesetzgebung – vom Recht der Jagdscheine abgesehen – nicht mehr gewährleistet ist.

6) Dessen ungeachtet dürften sich namentlich aus den Grundrechten des Grundgesetzes maßgebliche inhaltliche Direktiven für eine zumindest im Kern gleichgelagerte Ausgestaltung des Jagdrechts ergeben. So bleibt das Jagdrecht untrennbar mit dem Eigentum an Grund und Boden verbunden und wird verfassungsrechtlich von der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG erfasst.

Düsseldorf, den 8.5.2006

Prof. Dr. Johannes Dietlein