

Jahrbuch 2023

Verein zum Schutz der Bergwelt



88. Jahrgang



50 Jahre Bayerisches Naturschutzgesetz Eine Erfolgsgeschichte oder ist der Erfolg Geschichte?

von Lorenz Sanktjohanser und Peter Fischer-Hüftle

Keywords: Bayerisches Naturschutzgesetz 1973, Gesetzgebungshistorie, Kernbeiträge zum modernen Naturschutzrecht

Fünfzig Jahre Bayerisches Naturschutzgesetz sind ein gebotener Anlass zum kritischen Rückblick. Das Bayerische Naturschutzgesetz 1973 markiert in Deutschland zusammen mit anderen Landesgesetzen den Beginn des modernen Naturschutzrechts. Erstmals wird in Bayern damit auf der gesamten Landesfläche Natur und Landschaft gesetzlich geschützt. Gleichzeitig wird neben der bestehenden Staatsverwaltung eine hauptamtliche und professionelle Naturschutzverwaltung auf allen Verwaltungsebenen installiert. Auch im weiteren Verlauf setzt das Bayerische Naturschutzgesetz mit der Entwicklung innovativer Naturschutzinstrumente wie dem gesetzlichen Biotopschutz und dem Vertragsnaturschutz im nationalen wie internationalen Vergleich Maßstäbe. Diese politische Spitzenstellung des Gesetzes ist Vergangenheit. Ursache hierfür ist die Föderalismusreform und eine generell kritische Grundhaltung der Mehrheitsfraktionen im Bayerischen Landtag gegenüber dem Naturschutz. Dies führte dazu, dass das Volk mit dem bisher erfolgreichsten Volksbegehren in Bayern den politischen Parteien das Heft des Handelns aus der Hand nahm und 2019 die überfällige Fortschreibung und Modernisierung des Bayerischen Naturschutzgesetzes durchsetzte.

I. Einleitung

Am 27. Juli 2023 hat das Bayerische Naturschutzgesetz seinen 50. Geburtstag gefeiert. Verdient dieses Ereignis unsere Aufmerksamkeit und kann es Anlass zu einem Artikel in einem Jahrbuch eines Naturschutzvereins sein? Werden Gesetze doch ganz überwiegend als Sammelbecken bürokratischer Formulierungen empfunden, die für den Normalbürger weder lesbar noch verständlich sind und allenfalls die Hinterzimmer von Verwaltungen und Gerichten füllen. Bei genauer Betrachtung sind sie jedoch das wichtigste Produkt und die Essenz der Tätigkeit der Volksvertretung und damit des wichtigsten Verfassungsorgans eines demokratischen Rechtsstaats. Gerade wenn ganze Lebensbereiche neu geregelt und widerstreitende gesellschaftliche Positionen zum Ausgleich gebracht werden müssen, sind grundlegende Gesetzeswerke ein Spiegelbild der gesellschaftlichen Kräfteverteilung und der Haltungen, die mehrheitsfähig waren. Ebenso zeigt das weitere Schicksal des Gesetzes, ob und wie sich der gesellschaftliche Stellenwert der geregelten Materie verändert hat und ob sich die bei

einer Neufassung häufig zugrundeliegende Aufbruchsstimmung dauerhaft etablieren konnte. Solche Gesetze markieren und dokumentieren gesellschaftliche Umbrüche und Neuorientierungen. Sie sind damit wichtige historische Zeugnisse und Teil der Geschichte des jeweiligen Lebensbereiches.

So verhält es sich auch beim Bayerischen Naturschutzgesetz. Das Gesetz fiel in die hoch kreative politische Um- und Aufbruchsphase Anfang der 1970er-Jahre des vorigen Jahrhunderts, die u. a. inspiriert vom Europäischen Naturschutzjahr des Europarates 1970 den Beginn des modernen Umweltschutzes in Deutschland markiert. Auch das politische Bayern hat sich dieser Entwicklung angeschlossen und durch wichtige Pioniertaten in einigen Bereichen an die Spitze der Bewegung gestellt. Hervorzuheben sind hier

- die bundes- und europaweit erste Gründung eines eigenen Umweltministeriums in Bayern 1970
- der Aufbau einer modernen und professionellen Naturschutzvollzugs- und Fachverwaltung
- die Gründung des ersten deutschen Nationalparks „Bayerischer Wald“ 1970
- die Neufassung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes 1970
- der Erlass des „Alpenplans“ 1972 zur Regelung des Erholungsverkehrs im bayerischen Alpenraum

Die Gründung des Umweltministeriums und die Schaffung zentraler umweltrechtlicher Regelungen in kurzer Zeit waren eine herausragende konzeptionelle und inhaltliche Leistung einer kleinen Mannschaft des Gründungsministeriums, die in ihren Grundzügen noch heute Bestand hat. Ermöglicht wurde dies von politisch Verantwortlichen, die den handelnden Akteuren die notwendige Gestaltungsfreiheit eingeräumt hatten, die Voraussetzung für solchen Erfindungsreichtum ist. Der damalige bayerische Ministerpräsident Dr. h.c. Alfons Goppel (1962 bis 1978) und der erste Umweltminister Bayerns, Max Streibl (1970 bis 1977), waren die politischen Motoren der Bewegung und haben sich persönlich intensiv engagiert¹. An diesem Maßstab muss sich die heutige Naturschutz- und Umweltpolitik Bayerns messen lassen.



Abb. 1: Bayerische Teilnehmer der UNO-Konferenz 1972 in Stockholm über die menschliche Umwelt (Umweltschutzkonferenz) holen sich wichtige Impulse für die Umweltpolitik in Bayern; v.l.n.r.: Hubert Weinzierl/BN-Vors./Naturschutzbeauftragter der Bezirksregierung Niederbayern, der Bayerische Umweltminister Max Streibl, Ministerialdirektor Dr. Ludwig Heigl, Gründungs-Amtschef des Bayerischen Umweltministeriums, NN. (Quelle: BN-Archiv).

2. Das erste Bayerische Naturschutzgesetz vom 27.07.1973

2.1 Ausgangslage

Bis zum Inkrafttreten des neuen Bayerischen Naturschutzgesetzes galt in Bayern wie im restlichen Deutschland nach 1945 das Reichsnaturschutzgesetz als Landesrecht. Das Reichsnaturschutzgesetz² war 1935 vom nationalsozialistischen Unrechtsregime erlassen worden und hatte das Naturschutzrecht in Deutschland erstmalig kodifiziert und einheitlich geregelt. Inhaltlich war es ein wichtiger Schritt für den Naturschutz, der dessen gesellschaftlichen Stellenwert deutlich erhöht hat. Das Bundesverfassungsgericht entschied 1958, dass das Reichsnaturschutzgesetz nach 1945 als Landesrecht weitergalt und von den Ländern daher modifiziert werden konnte³. Es wurde in den wesentlichen Regelungsinhalten als ein Gesetz betrachtet, das „in seinen Anliegen und Regelungen nicht von nationalsozialistischer Weltanschauung geprägt“ sei⁴. Auch inhaltlich sah man keinen akuten Änderungsbedarf. Obwohl das Grundgesetz 1949 in Art. 75 Nr. 3 GG dem Bund die Rahmengesetzgebungskompetenz für den Naturschutz und die Landschaftspflege eingeräumt hatte, blieb das Reichsnaturschutzgesetz lange Zeit weiter die maßgebliche Rechtsgrundlage des Naturschutzes in Deutschland. In Bayern wurde es durch das Naturschutz-Ergänzungsgesetz vom 29.6.1962 lediglich im Bereich des Artenschutzes an bayerische Verhältnisse und Erfordernisse angepasst⁵.

Auch wenn es vielleicht nicht das Hauptanliegen der Neuregelung war, hat die überfällige Ablösung des Reichsnaturschutzgesetzes mit seiner problematischen Entstehungsgeschichte in die Zeit gepasst und den Naturschutz neben der inhaltlichen Modernisierung aus dem Kontext der NS-Zeit befreit.

2.2 Gesetzgebungshistorie

Grundlegende Gesetzeswerke fallen nicht einfach so vom Himmel, sondern sind in einer Demokratie meist der Endpunkt einer intensiven politischen Diskussionsphase. So auch das erste umfassende bayerische Naturschutzgesetz. Im Europäischen Naturschutzjahr 1970 hatte bereits eine Arbeitsgruppe auf Bundesebene unter Leitung des ehemaligen Bundesverfassungsrichters Erwin Stein einen ersten Mustergesetzentwurf ausgearbeitet⁶. Das Anliegen wurde auch von dem im gleichen Jahr neu gegründeten Bayerischen Umweltministerium aufgegriffen und noch in der Gründungsphase begannen die Arbeiten an dem Gesetzentwurf. Auch andere Bundesländer arbeiteten an eigenen Naturschutzgesetzen. Die anschauliche Schilderung der Entstehungsgeschichte des Gesetzentwurfs durch den Verfasser Walter Brenner⁷ selbst in der Festschrift zum 25-jährigen Jubiläum des Bayerischen Umweltministeriums sollen hier als Bericht eines Zeitzeugen im Wortlaut wiedergegeben werden:

„In der Gründungsphase stand naturgemäß wenig Personal zur Verfügung. Einen in sich geschlossenen Entwurf in einem mit drei Beamten belegten Büroraum auszuarbeiten, unterbrochen von ständigen Telefonanrufen, war schier unmöglich. So gestattete der damalige Ministerialdirektor dem Verfasser tageweise „Heimarbeit“. Nach Billigung des Gesetzentwurfes durch den Minister begann eine intensive Abstimmung mit den anderen Ministerien sowie einer Vielzahl von Verbänden. Vor der Sommerpause 1972 wurde der Gesetzentwurf vom Ministerrat beschlossen und der Öffentlichkeit vorgestellt. Es war bundesweit der erste Gesetzentwurf zum Naturschutz, der in die parlamentarische Beratung eingebracht wurde. Ohne Selbstlob ist anzumerken, dass der Entwurf zwangsläufig ähnliche Initiativen in anderen Ländern der Bundesrepublik angeregt und befürwortet hat.

Im Herbst 1972 begann die Beratung in den Ausschüssen des Bayerischen Senats. Insbesondere Vertreter der Kirchen, der Wirtschaft und der Gewerkschaften führten dort eine teilweise faszinierend grundsätzliche und tiefgehende Diskussion der anstehenden Probleme. Anschließend wurde der Entwurf ausführlich in vier Landtagsausschüssen beraten. Zur Überraschung des Verfassers waren parteipolitische Zusätzungen dort eher selten, die Meinungen liefen öfters quer durch die Landtagsfraktionen. Es verdient Beachtung, dass – in Ermangelung eines Umweltausschusses – die Federführung beim Wirtschaftsausschuß (!) lag, was im Ergebnis dem Gesetz nicht geschadet hat. In der Schlussabstimmung des Landtagsplenums stimmten alle Fraktionen dafür. Das Gesetz trat am 01.08.73 in Kraft. Es wurde sogleich von engagierten Naturschützern wie Prof. Bernhard Grzimek und Hubert Weinzierl als „das beste Europas“ gelobt. Hinsichtlich des Inkrafttretens war es noch von Landesgesetzen in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein um einige Wochen überholt worden.“⁸

Wie in einer lebendigen parlamentarischen Demokratie so häufig, hatte die Mehrheitsfraktion nicht das Initiativmonopol, sondern auch die anderen Fraktionen und die Zivilgesellschaft beschäftigten sich intensiv mit der Materie.

So hatte z. B. der Bund Naturschutz in Bayern bereits vor den zuständigen Behörden Anfang 1970 einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt und reichte 1972 nochmals eine überarbeitete Fassung ein⁹. Neben langjährigen Forderungen nach einer konsequenten Durchsetzung des Stands der Technik, einer vorrangig biologischen Schädlingsbekämpfung oder der entschädigungslosen Duldung des Rechts auf Naturgenuss verlangte der Bund Naturschutz auch politisch brisante Punkte wie ein Grundrecht auf heile Natur oder ein Klagerecht für Naturschutzverbände.

Den Archivunterlagen des Vereins zum Schutz der Bergwelt kann entnommen werden¹⁰, dass er Anfang der 1970er Jahre (damals hieß er noch Verein zum Schutze der Alpenpflanzen und –Tiere) auch an den Beratungen mit dem Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen über den Erlass des neuen Bayerischen Naturschutzgesetzes beteiligt war und mit dem DAV und dem Werkbund, Landesverband Bayern, eine gemeinsame Stellungnahme zum Gesetzentwurf einschließlich einer Pressekonferenz abgegeben hat. Als wohl wichtigstes Ergebnis dieser Beratung darf die verbindliche Zusicherung des Ministeriums angesehen werden, die Vorsitzenden dieser Verbände als Mitglieder in den Landesbeirat für Naturschutz aufzunehmen. Dem Beirat sollte für den Vollzug und die Weiterentwicklung des Bayerischen Naturschutzgesetzes eine wichtige beratende Funktion eingeräumt werden.

Die bayerische SPD brachte ebenfalls schon 1970 einen Initiativgesetzentwurf vom 17.03.1970 (Landtags-Drucksache 6/3104) für ein „Bayerisches Naturschutzgesetz“ ein. Die CSU folgte mit einem Entwurf eines „Gesetzes für Naturschutz, Landschaftspflege und Umweltvorsorge“ vom 22.04.1970 (Landtags-Drucksache 6/3243). Beide Entwürfe wurden in der 6. Legislaturperiode aber nicht mehr abschließend behandelt. In der folgenden Legislaturperiode brachten CSU-Abgeordnete dann einen Entwurf eines „Bayerischen Gesetzes über Natur- und Umweltschutz“ vom 24.01.1972 (Landtags-Drucksache 7/1844) und die SPD den Entwurf eines „Bayerischen Umweltschutzgesetzes“ vom 19.06.1972 (Landtags-Drucksache 7/2723) ein. Diesen Gesetzentwürfen folgte dann der Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung vom 02.08.1972 (Landtags-Drucksache 7/3007), nachdem der Senat die Staatsregierung mit Maßgaben aufgefordert hatte, den Entwurf eines Naturschutzgesetzes vorzulegen. In diesem Gesetzentwurf gingen dann die anderen Gesetzentwürfe auf. Das dann von allen Fraktionen mitgetragene „Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG)“ vom 27.07.1973 (GVBl. S. 437) ist dann am 01.08.1973 in Kraft getreten.

2.3 Wichtigste Regelungen des ersten BayNatSchG

Während sich das Reichsnaturschutzgesetz im Wesentlichen mit Gebietsschutz und Artenschutz beschäftigte, hat die nach dem 2. Weltkrieg beschleunigt fortschreitende Inanspruchnahme von Natur und Landschaft durch eine boomende Wirtschaftsentwicklung die Erkenntnis wachsen lassen, dass ein punktueller Regelungsansatz nicht mehr ausreichte. Das neue Gesetz setzte sich daher den Schutz und die Pflege der gesamten freien Natur zum Ziel¹¹. Das wichtigste neue Instrumentarium hierzu waren die Regelungen des Art. 6 „Schutz der Natur“ als Vorläuferin der Eingriffsregelung. Damit war es erstmals möglich, die Auswirkungen von Vorhaben in Natur und Landschaft auf der gesamten Landesfläche zu berücksichtigen und durch Auflagen abzumildern oder das Vorhaben ganz zu untersagen. Zum Ausgleich von Landschaftsschäden konnten vom Unternehmer insbesondere auch Kompensationsmaßnahmen verlangt werden.

Weitere grundlegende neue Instrumentarien des Gesetzes waren die Einführung der vorausschauenden Landschaftsplanung (Art. 3) und der aktiven Landschaftspflege (Art. 4).

Völliges gesetzgeberisches Neuland betrat das Gesetz auch mit seinem V. Abschnitt „Erholung in der freien Natur“. Ausgehend von Art. 141 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung konkretisierte der Gesetzgeber das Verfassungsrecht auf Naturgenuss und Erholung und gestaltete es im Detail einschließlich der Grenzen umfassend aus. Das war für ein Naturschutzgesetz nicht selbstverständlich, stand doch der Erholungsverkehr schon damals vielfach im Konflikt mit dem Naturschutz¹². Das BayNatSchG integrierte damit vorausgehende Regelungen zum Recht auf Naturgenuss aus dem Jahr 1970¹³ und fügte Naturschutz und Naturgenuss in einem Regelwerk zusammen. Kernanliegen des Betretungsrechts war es, vor allem der Bevölkerung in den Verdichtungsräumen ausreichende Freiräume für die Naherholung zu gewährleisten. Da das Verfassungsrecht nicht nur auf öffentliche Flächen beschränkt war und ist, sondern auch private Grundflächen einbezieht, lag ein Schwerpunkt der Regelung darin, das Eigentumsrecht und die Rechte der Erholungssuchenden zu einem vertretbaren Ausgleich zu bringen. Ebenso musste darauf geachtet werden, dass Natur und Landschaft durch den Erholungsverkehr nicht überlastet werden¹⁴.

Der Bayerische Gesetzgeber hat damit nicht nur die bisherigen Bestimmungen des Reichsnaturschutzgesetzes fortgeschrieben und ergänzt, sondern ein völlig neuartiges Regelungs- und Schutzsystem geschaffen. Man kann das Bayerische Naturschutzgesetz vom 27.07.1973 daher mit Fug und Recht als die Geburtsstunde des modernen Naturschutzrechts in Deutschland und Europa bezeichnen.



Abb. 2: Der Bayerische Umweltminister Max Streibl suchte auch den Kontakt zur Zivilgesellschaft; hier am 22.11.1971 mit Vertretern der Bürgerinitiative „Rettet das Rotwandgebiet vor der Zerstörung“ bei der Übergabe von 24.820 Unterschriften für den Erhalt des Rotwandgebietes/Lkr. Miesbach als Ruhezone/gegen die Skizirkuspläne der Gemeinde Bayrischzell und damit gegen die Abstufung der geplanten Alpenplan-Zone C zur Zone B. Bei der Verabschiedung des Alpenplans 1972 blieb das Rotwandgebiet in der Zone C; v.l.n.r.: Klaus Lintzmeyer, Max Streibl, Lotte Pichler, die Initiatorin der BI, Georg Deisenrieder. (Foto: Pressefotograf des Umweltministeriums, Archiv K. Lintzmeyer).

Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt

Nr. 16

München, den 31. Juli

1973

Datum	Inhalt	Seite
27. 7. 1973	Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO)	417
27. 7. 1973	Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes und des Gesetzes über die Erstattung der Wahlkampfkosten für Landtagswahlen	417
27. 7. 1973	Gesetz zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch	426
27. 7. 1973	Zweites Gesetz zur Änderung des Bayerischen Rundfunkgesetzes	426
27. 7. 1973	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für die Haushaltsjahre 1973 und 1974 (Haushaltsgesetz 1973/1974)	427
27. 7. 1973	Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz — BayNatSchG)	437
17. 7. 1973	Bekanntmachung des Abkommens über die Zuständigkeit des Amtsgerichts Hamburg für Verteilungsverfahren nach der Seerechtlichen Verteilungsordnung	448
5. 7. 1973	Verordnung zur Änderung der Schulordnung für die Landwirtschaftsschulen	449
11. 7. 1973	Verordnung über die Errichtung staatlicher Realschulen im Jahre 1973	449
17. 7. 1973	Verordnung zur Änderung der Landesverordnung über die Verhütung von Bränden	450
	Berichtigung	450

Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO)

Vom 27. Juli 1973

Der Landtag des Freistaates Bayern hat das folgende Gesetz beschlossen, das nach Anhörung des Senats hiermit bekanntgemacht wird:

§ 1

Die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1972 (GVBl S. 349), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Juni 1973 (GVBl S. 327), wird wie folgt geändert:

1. Art. 24 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) Es wird folgende Nummer 3 eingefügt:

„3. für Grundstücke, die einer neuen Bebauung zugeführt werden, und in Sanierungsgebieten den Anschluß an Einrichtungen zur Versorgung mit Fernwärme oder Gas und deren Benutzung zur Pflicht machen, sofern der Anschluß an die Fernwärme- oder Gasversorgung notwendig ist, um Gefahren, erhebliche Belästigungen oder sonstige erhebliche Nachteile durch Luftverunreinigungen zu vermeiden; ausgenommen vom Anschluß- und Benutzungszwang sind Grundstücke mit Heizeinrichtungen, die auch ohne Anschluß an die Fernwärme- oder Gasversorgung einen immissionsfreien Betrieb gewährleisten;“

b) Die bisherige Nummer 3 wird Nummer 4.

2. In Art. 25 Abs. 1 Satz 1 wird „Satzungen nach Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 bis 3“ ersetzt durch „Satzungen nach Art. 24 Art. 1 Nrn. 1 bis 4“.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Oktober 1973 in Kraft.

München, den 27. Juli 1973

Der Bayerische Ministerpräsident
Dr. h. c. Goppel

Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes und des Gesetzes über die Erstattung von Wahl- kampfkosten für Landtagswahlen

Vom 27. Juli 1973

Der Landtag des Freistaates Bayern hat das folgende Gesetz beschlossen, das nach Anhörung des Senats hiermit bekanntgemacht wird:

§ 1

Das Gesetz über Landtagswahlen, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. April 1968 (GVBl S. 81), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 1970 (GVBl S. 239), wird wie folgt geändert:

1. Art. 1 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Nr. 2 wird der Punkt nach dem Wort „haben“ durch ein Komma ersetzt. Folgende Nummer 3 wird angefügt:
„3. nicht nach Art. 2 vom Stimmrecht ausgeschlossen sind.“

b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Der Aufenthalt nach Absatz 1 gilt nicht als unterbrochen für Personen, die aus dienstlichen Gründen vorübergehend Bayern verlassen haben.“

c) Absatz 3 wird gestrichen.

2. Art. 6 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird im ersten Klammerzusatz „Art. 14 Abs. 4“ durch „Art. 14 Abs. 5“ ersetzt.

b) Als neuer Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Wer mehrere Wohnungen hat, in Bayern aber nicht mit Hauptwohnung gemeldet ist, wird, wenn er die übrigen Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 1 erfüllt, nur auf Antrag oder fristgerecht erhobenen Einspruch (Art. 9) in das Wählerverzeichnis der bayerischen Wohn-gemeinde eingetragen. Er muß nachweisen, daß

Abb. 3: Titelseite des Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatts Nr. 16 vom 31.07.1973 mit dem Bayerischen Naturschutzgesetz 1973.

sonderter Ansatz bei den Baunebenkosten) zu bestreiten. Die GOA ist gemäß § 1 Abs. 2 der VO Pr. Nr. 66/50 vom 13. Oktober 1950 in der Fassung der VO Pr. Nr. 13/58 vom 11. November 1958 eine Höchstpreisvorschrift. Für die Leistungen, die nicht von freiberuflich schaffenden Architekten, sondern von den staatlichen Bauämtern zu erbringen sind, können von den Bauämtern Mittel für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht in folgender Höhe in Anspruch genommen werden:

Für die örtliche Bauführung:
1,3% der anrechnungsfähigen Baukosten, ggf. erhöht um ein Drittel bei Umbauten (vgl. § 14 GOA);

für Teileleistungen nach § 19 (1) GOA:
0,9% der anrechnungsfähigen Baukosten oder den sich nach dem Gesamtleistungsbild ergebenden Vergütungsanteil aus den Staffelsätzen nach Buchstabe a) abzüglich 1,3%, falls dieser Anteil höher ist.

In Abweichung hiervon kann der Satz beim Universitätsklinikum in München-Großhadern (Kap. 05 08 Tit. 722 11) wegen der Besonderheit des Projekts bis zu 1,5% betragen. Dies gilt für die Zeit ab 1. Januar 1965. Die tatsächlichen Ausgaben sind jedoch im einzelnen nachzuweisen.

(2) Aus den Mitteln zur Bestreitung der Kosten der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht dürfen gedeckt werden

- a) die Bezüge der zusätzlich verwendeten Dienstkräfte,
- b) die Verwaltungsausgaben nach Maßgabe der Bekanntmachung der Obersten Baubehörde im Staatsministerium des Innern vom 4. Januar 1973 (MAB I S. 536),
- c) die Reisekosten aus insoweit, als sie für die mit der unmittelbaren Bauaufsicht betrauten Beamten und Angestellten anfallen.

9. Zweckgebundene Einnahmen

Zweckgebundene Einnahmen (Art. 8 Nr. 1 BayHO) sind, auch wenn sie nicht oder nicht in voller Höhe veranschlagt sind, bei den zutreffenden Einnahmetiteln zu vereinnahmen und die hierdurch etwa erforderlich werdenden zusätzlichen Ausgaben bei den zutreffenden Ausgabetiteln zu verausgaben. Auf hiernach sich ergebende über- oder außerplanmäßige Ausgaben ist Art. 37 BayHO nicht anzuwenden; außerplanmäßige Einnahmen und Ausgaben sind jedoch in der Haushaltsrechnung als solche zu bezeichnen.

Nicht verausgabte zweckgebundene Einnahmen dürfen in der Haushaltsrechnung als Ausgabestelle nachgewiesen werden.

10. Veräußerungen von Erzeugnissen betrieblicher Einrichtungen

An die Beamten sowie an vollbeschäftigte Angestellte und Arbeiter dürfen, soweit im Haushaltsplan nichts anderes bestimmt ist, widerruflich die für den eigenen Verbrauch benötigten Erzeugnisse der betrieblichen Einrichtungen ihrer unmittelbaren Beschäftigungsdienststelle mit einer Ermäßigung bis zu 20 v. H. des ortsüblichen Kleinverkaufspreises abgegeben werden. Landwirtschaftliche Betriebe dürfen ihre Erzeugnisse, bei denen ein Kleinverkaufspreis nicht feststellbar ist, an Betriebsangehörige mit einer Ermäßigung bis zu 10 v. H. des Ab-Hof-Verkaufspreises abgeben; für die Abgabe von Milch ist der Molkerpreis des Vormonats ohne Ermäßigung maßgebend. Tarifvertragliche Bestimmungen bleiben unberührt. Einer Einwilligung nach Art. 57 BayHO bedarf es in diesen Fällen nicht.

Abb. 4: Der Inhalt des Bayerischen Naturschutzgesetzes vom 27.07. 1973. (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 16, S. 437/438 vom 31.07.1973).

**Gesetz
über den Schutz der Natur, die Pflege der
Landschaft und die Erholung in der freien
Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz —
BayNatSchG)**

Vom 27. Juli 1973

Der Landtag des Freistaates Bayern hat das folgende Gesetz beschlossen, das nach Anhörung des Senats hiermit bekanntgemacht wird:

Inhaltsübersicht

**I. Abschnitt
Grundsätze**

- Art. 1 Ziele und Aufgaben
- Art. 2 Allgemeine Verpflichtung zum Schutz der Natur

**II. Abschnitt
Landschaftsplanung und Landschaftspflege**

- Art. 3 Landschaftsplanung
- Art. 4 Durchführung der Landschaftspflege
- Art. 5 Allgemeine Verpflichtung zur Landschaftspflege; Duldungspflicht
- Art. 6 Schutz der Natur

**III. Abschnitt
Schutz von Flächen und einzelnen Bestandteilen der Natur**

- Art. 7 Naturschutzgebiete
- Art. 8 Nationalparke
- Art. 9 Naturdenkmäler
- Art. 10 Landschaftsschutzgebiete
- Art. 11 Naturparke
- Art. 12 Landschaftsbestandteile und Grünbestände
- Art. 13 Schutz von Kennzeichnungen

**IV. Abschnitt
Schutz von Pflanzen und Tieren**

- Art. 14 Geltungsbereich
- Art. 15 Mißbräuchliche Nutzung
- Art. 16 Allgemeiner Schutz
- Art. 17 Vogelwarten
- Art. 18 Besonderer Schutz von Pflanzen und Tieren
- Art. 19 Ausnahmen
- Art. 20 Wissenschaftliche Vogelberingung; Ermächtigung

**V. Abschnitt
Erholung in der freien Natur**

- Art. 21 Recht auf Naturgenuß und Erholung
- Art. 22 Betretungsrecht, Gemeingebrauch an Gewässern
- Art. 23 Benutzung von Wegen zum Wandern und Radfahren.
- Art. 24 Sportliche Betätigung
- Art. 25 Landwirtschaftlich genutzte Flächen
- Art. 26 Beschränkungen des Betretungsrechts durch die untere Naturschutzbehörde
- Art. 27 Durchführung von Veranstaltungen
- Art. 28 Aneignung wildwachsender Pflanzen und Früchte
- Art. 29 Zulässigkeit von Sperrern
- Art. 30 Verfahren
- Art. 31 Durchgänge
- Art. 32 Eigentumsbindung und Enteignung
- Art. 33 Pflichten des Freistaates Bayern und der Gebietskörperschaften

**VI. Abschnitt
Vorkaufsrecht und Enteignung**

- Art. 34 Vorkaufsrecht
- Art. 35 Enteignung
- Art. 36 Enteignende Maßnahmen

**VII. Abschnitt
Organisation, Zuständigkeit und Verfahren**

- Art. 37 Behörden
- Art. 38 Beteiligung der Naturschutzbehörden
- Art. 39 Bayerisches Landesamt für Umweltschutz
- Art. 40 Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege
- Art. 41 Naturschutzbeiräte
- Art. 42 Anhörung von Naturschutzverbänden
- Art. 43 Naturschutzwach
- Art. 44 Zuständigkeit
- Art. 45 Zuständigkeit für den Erlaß von Rechtsverordnungen
- Art. 46 Verfahren zur Inschutznahme
- Art. 47 Grenzbeschreibung
- Art. 48 Untersuchung und einstweilige Sicherstellung
- Art. 49 Befreiungen
- Art. 50 Anzeigepflichten
- Art. 51 Haushaltsplanung

**VIII. Abschnitt
Ordnungswidrigkeiten**

- Art. 52 Ordnungswidrigkeiten
- Art. 53 Einziehung

**IX. Abschnitt
Übergangs- und Schlußvorschriften**

- Art. 54 Grunderwerbsteuer
- Art. 55 Überleitungsvorschrift
- Art. 56 Abgrenzung zum Landwirtschaftsförderungsgesetz
- Art. 57 Belange der Landesverteidigung
- Art. 58 Änderung des Bayerischen Wassergesetzes
- Art. 59 Aufhebung von Vorschriften
- Art. 60 Inkrafttreten

3. Verwaltungsorganisatorische Weichenstellungen

Das erste Bayerische Naturschutzgesetz markiert aber nicht nur den Beginn einer neuen Rechts-tradition, ebenso bedeutend war der damit verbundene Ausbau der Naturschutzverwaltung zu einer eigenständigen und vor allem professionellen Naturschutzfachverwaltung.

Der fachliche Naturschutz wurde bis zu diesem Zeitpunkt auf der unteren Verwaltungsebene (Landratsämter/kreisfreie Städte) von Kreisnaturschutzbeauftragten und in den Regierungen als Mit-telinstanz von Regierungsbeauftragten ehrenamtlich wahrgenommen. Nur die Bayerische Landesstel-le für Naturschutz auf Ebene des Innenministeriums verfügte über zwei hauptamtliche Fachkräfte. Dies waren Prof. Dr. Otto Kraus (* 1905 † 1984) von 1949–1967, auf dessen Initiative zahlreiche Schutzgebiete zurückgehen, und Dr. Helmut Karl (* 1927 † 2009) von 1956–1970, der u.a. 1968 in dieser Jahrbuchreihe den Entwurf des o.g. bayerischen Alpenplans publizierte.

Prominenter Naturschutzbeauftragter der Bezirksregierung Niederbayern war z. B. der Vorsitzende des Bund Naturschutz in Bayern Hubert Weinzierl (1969–2002; * 1935)¹⁵. Diese ehrenamtliche Verwaltung war natürlich den stetig steigenden Herausforderungen in keiner Weise mehr gewachsen. Folgerichtig wurde nicht nur ein neues rechtliches Handlungsinstrumentarium geschaffen, sondern auch die Naturschutzverwaltung neu organisiert.

Die neuen Naturschutzbehörden wurden auf der Vollzugsebene in den bestehenden 3-stufigen Verwaltungsaufbau des Freistaates (Kreisverwaltungsbehörden – Regierungen – Ministerien) eingegliedert. Der Aufbau eigenständiger Naturschutzbehörden vergleichbar den Wasserwirtschaftsämtern und Forstämtern ließ sich nicht durchsetzen¹⁶. Auch die für den Umweltschutz wichtige Wasser-wirtschaft verblieb damals im Innenministerium. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass die unteren und höheren Naturschutzbehörden mit hauptamtlichen Fachkräften ausgestattet wurden (Art. 37 Abs. 3 BayNatSchG 1973).

Die Landesstelle für Naturschutz des Innenministeriums als bisherige landesweit tätige Fachstelle wurde aufgelöst und das 1971 neugegründete Bayerische Landesamt für Umweltschutz (LfU) als landesweite Fachstelle für grundlegende Naturschutzfragen bestimmt. Das LfU trug in der Fol-gue ganz wesentlich dazu bei, die für eine erfolgreiche Naturschutzarbeit unerlässlichen fachlichen Grundlagen, insbesondere die landesweite Biotopkartierung, zu erarbeiten und bereit zu stellen.

Auch die bisher auf Verbandsebene organisierte Aus- und Fortbildung wurde in die Naturschutz-verwaltung integriert und der 1976 gegründeten Bayerischen Akademie für Naturschutz und Land-schaftspflege (ANL) übertragen.

Damit stand schon mit der Erstfassung des Bayerischen Naturschutzgesetzes die Grundstruktur der Bayerischen Naturschutzverwaltung fest, die bis heute Bestand hat. Der für die praktische Naturschutzarbeit so wichtige Bayerische Naturschutzfonds (BNF) wurde dann durch die Novelle 1982¹⁷ in das Gesetz eingefügt.

Nicht übernommen wurde 1973 das vom Bund Naturschutz geforderte Verbandsklagerecht. Das zivilgesellschaftliche und ehrenamtliche Engagement, das bisher auch die amtliche Naturschutzarbeit weitgehend getragen hatte, wurde durch die Etablierung von Naturschutzbeiräten auf allen drei Verwaltungsebenen eingebunden. Auch das trug dazu bei, dass Natur- und Umweltschutz im Laufe der 1970er Jahre gegenüber wirtschaftlichen Interessen an Gewicht gewannen¹⁸.

Insgesamt hatte das junge Ministerium in der politischen Hierarchie der Staats- und Verwaltungsbehörden jedoch noch einen schweren Stand gegen die traditionellen Ressorts wie Wirtschafts-, Innen- oder Landwirtschafts- und Forstministerium. Dies spiegelte sich auch in den geringen Finanzmitteln wieder, die diesem zur Verfügung standen und die weniger als ein Prozent des Staatshaushalts betragen¹⁹.

4. Verhältnis zur Land- und Forstwirtschaft

Mit der Ausweitung des Naturschutzes auf die gesamte Landesfläche stellte sich natürlich schnell die Frage des Verhältnisses zu den mit Abstand größten Flächennutzern, nämlich der Land- und Forstwirtschaft. Der Gesetzentwurf der Staatsregierung für das BayNatSchG 1973 enthielt hierzu noch keine Regelung. Erst in den Beratungen des Landwirtschafts- und des Wirtschaftsausschusses des Bayerischen Landtags wurde im Gesetzgebungsverfahren in Art 5 Abs. 1 BayNatSchG 1973 die Regelung eingefügt, dass „die ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff in die Natur anzusehen ist, soweit sie vorhandenen Plänen gemäß Art. 3 nicht widerspricht“. Auch ein Brandbrief des damaligen 1. Vorsitzenden des Bund Naturschutz, Hubert Weinzierl, vom 12.7.1973 an alle Abgeordneten des Bayerischen Landtags konnte diese Änderung des Gesetzentwurfs nicht mehr verhindern²⁰. Das 1976 erlassene Bundesnaturschutzgesetz änderte dann den Standort der Regelung und stellte die ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung von der Eingriffsregelung frei. Dies übernahm der Landesgesetzgeber aufgrund der rahmenrechtlichen Anpassungspflicht an das Bundesnaturschutzgesetz mit der Novelle 1982.

Auch wenn die Landwirtschaftsklausel für den Naturschutzvollzug von untergeordneter Bedeutung ist, weil sie mit der Eingriffsregelung nur einen Teil des Gesetzes betrifft und auch nur die tägliche Praxis der Landwirte freistellt, hat sie doch ganz maßgeblich die Diskussion mit der Landwirtschaft geprägt. Aus der Sicht der Naturschützer war es einfach unverständlich, dass einer der Hauptverursacher des Naturverlusts trotz der unübersehbaren Schäden pauschal „privilegiert“ wurde.

Am deutlichsten kam die weiterhin bestehende strukturelle Benachteiligung des Naturschutzes gegenüber der Landwirtschaft jedoch durch die Mittel- und Stellensituation zum Ausdruck, die sich zwar mit der Gründung des Ministeriums verbesserte, aber immer noch deutlich etwa hinter der Ausstattung der Flurbereinigung zurückblieb²¹.

Noch entschiedener grenzte sich der Forstbereich von den neuen Akteuren aus dem Naturschutzbereich ab. Mit einer langen Verwaltungstradition ausgestattet und hervorragend ausgebildet, sahen sich viele Forstleute – jedenfalls wenn es um den Wald ging – als ebenso kompetent an. Außerdem war die Eigenständigkeit der hoheitlichen Forstverwaltung schon sprichwörtlich. Dies gipfelte u. a. in der Haltung, dass das Bayerische Waldgesetz 1975 dem Bayerischen Naturschutzgesetz als sog. „lex specialis“ vorgehe und das Naturschutzgesetz daher im Wald nicht zur Anwendung käme²². Eine Auffassung, die sich letztlich aber nicht durchsetzen konnte²³ und vor dem Hintergrund der Entwicklung des Naturschutzrechts auch nicht (mehr) vertretbar ist. Die Abgrenzung zeigt sich auch bei der (Wald-)Biotopkartierung, die auf Druck der Forstakteure im Wald eingestellt wurde²⁴. Versuche der Landtagsopposition, diese unverständliche und naturschutzfachlich schädliche Entscheidung der Staatsregierung zu korrigieren²⁵, scheiterten an der ablehnenden Haltung der Mehrheitsfraktion²⁶.

5. Gesetzlicher Biotopschutz

5.1 Feuchtgebietsschutz

Erst 6 Jahre nachdem der Bund das Bundesnaturschutzgesetz (1976) erlassen hatte, reagierte Bayern 1982 mit einer ersten umfassenden Novellierung des noch jungen Bayerischen Naturschutzgesetzes, um seiner Anpassungspflicht nachzukommen. Bayern beließ es aber nicht nur bei der notwendigen Übernahme der bundesrechtlichen Vorschriften, sondern reicherte das Bayerische Naturschutzrecht mit neuartigen Instrumenten an. Ganz besonders hervorzuheben ist hier der Feuchtgebietsschutz (z.B. Streuwiesen). Die artenreichen Feuchtflächen waren von einem massiven Rückgang insbesondere durch landwirtschaftliche Meliorationsmaßnahmen betroffen. Dies war auch eine entscheidende Ursache für den Rückgang und den Verlust vieler seltener und bedrohter Tier- und Pflanzenarten (z. B. Amphibien, Vögel, Insekten, Orchideenarten), was nur durch einen konsequenten Schutz dieser Lebensräume verhindert werden konnte. Das damals bestehende gesetzliche Instrumentarium (Schutzgebiete, Artenschutz, Eingriffsregelung) war hierfür aber nicht geeignet, weil es sich um eine Vielzahl kleiner und verstreut liegender Flächen handelte. Die aufwändigen und langen Schutzgebietsverfahren wären viel zu langwierig gewesen, um rechtzeitig den notwendigen Schutz zu bewirken. In der Novelle 1982 führte Bayern erstmals in Deutschland gegen erheblichen Widerstand der betroffenen Grundbesitzer den unmittelbaren gesetzlichen Schutz der ökologisch wertvollen Feuchtflächen ein (Art. 6 d BayNatSchG 1982)²⁷. Der moderne gesetzliche Biotopschutz war aus der Taufe gehoben. Um die geschützten Flächen transparent und nachvollziehbar zu machen, wurden diese gesetzlich geschützten Biotope in der Biotopkartierung besonders erfasst und bekannt gemacht. Flankiert wurde die Regelung durch den sog. Erschwernisausgleich, um den betroffenen Landbewirtschaftern entstehende finanzielle Verluste durch eine eingeschränkte Bewirtschaftung auszugleichen.

5.2 Mager- und Trockenstandorte

Ihren Höhepunkt erreichte die bayerische Umweltschutzgesetzgebung 1984 mit der Ergänzung der Bayerischen Verfassung (BV) um den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art 3 Abs. 2 und 141 Abs. 1 BV. Auch hier war Bayern dem Bund deutlich voraus. Das Begleitgesetz zur Verfassungsergänzung vom 16.07.1986 enthielt eine erneute Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes²⁸. Kernstück war die Erweiterung des gesetzlichen Feuchtflächenschutzes um die Mager- und Trockenstandorte, die wie die Feuchtflächen stark im Rückgang begriffen waren und ebenfalls ganz wichtige Biotope für die Tier- und Pflanzenwelt darstellten.

In der Folge hat das Bundesnaturschutzgesetz den gesetzlichen Biotopschutz übernommen und weiter ausgestaltet. Dieser stellt mittlerweile ein Kernelement des Naturschutzrechts mit einer besonders hohen Schutzintensität dar.

6. Vertragsnaturschutz

Wiesenbrüterprogramm

Bei der Novelle 1982 war zunächst beabsichtigt, auch die Lebensräume der gefährdeten Wiesenbrüter (z. B. Brachvogel, Bekassine u. a.) ebenso wie die Feuchtflächen gesetzlich zu schützen. Im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen war aber deutlich geworden, dass dieser weitere Schutz nicht durchsetzbar war. Der Einsatz des damaligen Vorsitzenden des Unterausschusses des Bayerischen Landtags und späteren Landtagspräsidenten Alois Glück verhalf dann der Idee zum Durchbruch, den Wiesenbrüterschutz vor allem über freiwillige vertragliche Vereinbarungen zu erreichen (Art. 6 d Abs. 2 BayNatSchG 1982)²⁹. Die hierfür notwendigen Haushaltsmittel wurden im „Wiesenbrüterprogramm“ zur Verfügung gestellt. Auch hier hatte Bayern eine ganz entscheidende Schrittmacherefunktion in der Naturschutzgesetzgebung. Dieser Schritt war nicht nur im Hinblick auf die Akzeptanz des Naturschutzes von großer Bedeutung. Auch das bisherige überwiegend auf Verbote ausgerichtete Naturschutzrecht war an rechtssystematische Grenzen gestoßen. Viele der schutzbedürftigen Flächen zogen ihren hohen ökologischen Wert aus einer extensiven Bewirtschaftung. Wurde diese aufgegeben, verloren die Flächen auch ihre ökologische Bedeutung. Mit Verboten konnte aber kein aktives Handeln und die weitere Bewirtschaftung erreicht werden. Auch mit behördlichen Pflegemaßnahmen war dies schon aus personellen Gründen nicht zu erreichen. Der Vertragsnaturschutz war daher eine unverzichtbare Ergänzung des bestehenden Schutzsystems. Nicht zu übersehen ist allerdings die Gefahr, dass die Möglichkeit freiwilliger Vereinbarungen zur Rechtfertigung des Verzichts auf notwendige Schutzgebietsverfahren missbraucht wird. Der Bundesgesetzgeber ist diesem Instrument daher lange kritisch gegenübergestanden, hat es aber dann ebenfalls in das Bundesnaturschutzgesetz übernommen.

7. Natura 2000

Mit der Neuregelung 1973 und den Novellen 1982 sowie 1986 hatte die Bayerische Naturschutzgesetzgebung hinsichtlich Innovation und Gestaltungskraft sicher ihren Höhepunkt erreicht. In der Folge fanden weitere Detailregelungen und Novellen statt, die aber im Wesentlichen aus der Umsetzung nationaler und internationaler Bestimmungen bestanden. Die Darstellung im Einzelnen würde den Rahmen des Beitrags sprengen. Das Bemühen der Naturschutzverwaltung war dabei immer mehr auf die Sicherung des Erreichten vor dem Hintergrund einer zunehmend kritischen Haltung der Mehrheitsfraktion im Bayerischen Landtag gegenüber dem Naturschutz ausgerichtet.

Das beste Beispiel dafür, dass sich die Initiative im Naturschutz von den Bundesländern auf die nationale und internationale Ebene verlagert hat, ist die Umsetzung von Natura 2000. Ein Teil der für die Umsetzung der Natura 2000 Richtlinien der EU (Vogelschutz- und FFH-Richtlinie) zuständigen Ministerialbeamten waren der Auffassung, dass der Zweck der Richtlinien letztlich darin bestand, den Rest Europas auf das Naturschutzniveau Bayerns und Deutschlands zu heben. Man ging also davon aus, dass das bestehende Naturschutzsystem die europäischen Vorgaben bereits weitestgehend erfüllte. Zudem sah man in den europäischen Regelungen eine Gefährdung der mühsam aufgebauten gesellschaftlichen Akzeptanz der bisherigen Naturschutzpolitik und des eigenen Rechtssystems. Die erste Meldung von Natura 2000-Gebieten an die EU war dann auch entsprechend zurückhaltend und bestand im Wesentlichen aus bereits ausgewiesenen Naturschutzgebieten. Es ist der Weitsicht des damals verantwortlichen bayerischen Umweltministers, Dr. Werner Schnappauf (1998–2007),

der die Zeichen der Zeit erkannt hatte, zu verdanken, dass der Meldeprozess einschließlich der von der EU geforderten Nachmeldung trotz der erheblichen Widerstände in der eigenen Partei dann doch entschieden vorangetrieben wurde. Das Ergebnis war ein Quantensprung im Flächenschutz. Stagnierte der Anteil von Naturschutzgebieten und Nationalparks an der Landesfläche seit Jahren bei rd. 2 % der Landesfläche, machten die Natura 2000-Gebiete nunmehr rd. 11,3 % davon aus.

Einer der umstrittensten Punkte bei der Umsetzung des EU-Rechts war die Form der rechtlichen Sicherung der Natura 2000-Gebiete. Die beteiligten Naturschutzverbände, die den Umsetzungsprozess intensiv begleitet haben, forderten und fordern nachdrücklich deren Ausweisung als „klassische“ Schutzgebiete (z. B. Natur- und Landschaftsschutzgebiete)³⁰. Die Ausweisung der insgesamt 745 Natura 2000-Gebiete als herkömmliche Schutzgebiete hätte angesichts der langen Verfahrenszeiten den Prozess der rechtlichen Sicherung der Gebiete weiter über viele Jahre hinaus verzögert, ohne dass inhaltliche Verbesserungen zu erwarten gewesen wären, da die notwendigen Inhalte EU-rechtlich feststanden. Die Bayerische Naturschutzverwaltung und -politik entschied sich daher dafür, die Natura 2000-Gebiete auf einer neu geschaffenen Rechtsgrundlage des Bayerischen Naturschutzgesetzes in einer landesweiten Natura 2000-Verordnung unter Schutz zu stellen. Das konzentrierte die politische Auseinandersetzung, vermied langjährige umstrittene Schutzgebietsverfahren und ermöglichte es, die Kapazitäten der Naturschutzbehörden auf die ökologische Verbesserung der Gebiete zu richten. Das soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der politisch ausgerufenen sog. „Bayerische Weg“ bei der Umsetzung von Natura 2000 in mancher Hinsicht als Irrweg herausgestellt hat (z. B. bei der proaktiven Herausnahme potentieller Infrastrukturflächen aus der Meldekulisse) und auch fachliche Defizite (z. B. beim Schutz der Mähwiesen) bestehen³¹. Die EU-Kommission hat daher ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet und Klage vor dem EuGH erhoben³².

Der EuGH hat der Klage in wesentlichen Teilen stattgegeben und Deutschland erneut verurteilt³³. Insbesondere hat er festgestellt, dass vollständige, klare und konkrete Erhaltungsmaßnahmen für die Schutzgegenstände festgelegt werden müssen. Daran muss sich nunmehr auch die bayerische Vollzugspraxis orientieren.

8. Föderalismusreform

Neues Bundesnaturschutzgesetz

Die möglicherweise weitreichendste Änderung des Status des Naturschutzrechts der Länder seit Beginn der modernen Naturschutzgesetzgebung hat 2006 die sog. Föderalismusreform mit sich gebracht. Die bisherige Rahmengesetzgebung des Bundes wurde u. a. im Naturschutz durch die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes mit Abweichungsrecht der Länder abgelöst (Art. 72 Abs. 3 Grundgesetz)³⁴. Dies verlagerte den Handlungsschwerpunkt von den Ländern auf den Bund. Während es bei der Rahmengesetzgebung letztlich auf das den Rahmen ausfüllende Landesgesetz ankam, war nunmehr das unmittelbar geltende Bundesnaturschutzgesetz der Maßstab. Die Länder können nur noch einzelne abweichende Regelungen treffen. Eine zusammenhängende und in sich abschließende Gesamtregelung durch Landesgesetz ist dadurch aus verfassungsrechtlichen Gründen aber praktisch nicht mehr möglich.

Die Umsetzung der Föderalismusreform erforderte eine Neufassung des Bundesnaturschutzgesetzes, die am 01.03.2010 in Kraft trat³⁵. Die dadurch notwendig gewordene Neufassung des Bayerischen Naturschutzgesetzes trat am 01.03.2011 in Kraft³⁶. Durch diese Aufspaltung hat die Gesetzgebung ihren inneren Zusammenhang sowie ihre Übersichtlichkeit verloren³⁷. Dies ist der sichtbar gewordene Bedeutungsverlust des Landesnaturschutzrechts durch die Kompetenzverlagerung auf den Bund. Inhaltlich wurde bei der Neuregelung des Bayerischen Naturschutzgesetzes die politische Linie verfolgt, den bisherigen Status quo des Landesrechts im Wege der Abweichung vom neuen Bundesgesetz aufrecht zu erhalten. Bei Neuregelungen, die man als zu weitgehend empfand, wurde daher vom Abweichungsrecht Gebrauch gemacht. Dies betraf z. B. die vom Bund für bisher genehmigungsfreie Eingriffe eingeführte Eingriffsgenehmigung, die in Bayern daher nicht gilt. So sind in Bayern z. B. auch große Wegebauvorhaben nach wie vor weitgehend genehmigungsfrei³⁸.

9. Volksbegehren

Volksbegehren „Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern – Rettet die Bienen!“

Das Naturschutzrecht macht seit jeher zahlreiche Ausnahmen zugunsten der Land- und Forstwirtschaft, deren Berechtigung und Tragweite stets umstritten waren. Im Jahr 2019 kam es zu einer Gegenbewegung, als 18,3 % von 9,493 Millionen eintragungsberechtigten Bürgern Bayerns das Volksbegehren „Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern – Rettet die Bienen!“ unterstützten und es zum bis dahin erfolgreichsten Volksbegehren in Bayern machten. Sein Gegenstand waren Änderungen des BayNatSchG zur Förderung der Biodiversität, insbesondere mit Blick auf die Land- und Forstwirtschaft.

Auf den bahnbrechenden Erfolg des Volksbegehrens reagierte die Bayerische Staatsregierung umgehend und setzte einen „Runden Tisch“ ein, um die erkennbare Kluft zwischen Naturschutz und Landwirtschaft zu überbrücken und die politische Deutungshoheit wieder zu gewinnen. Moderiert wurde der „Runde Tisch“ von Landtagspräsident a. D. Alois Glück, der in der CSU trotz seines fortgeschrittenen Alters im Natur- und Umweltschutz immer noch die größte Kompetenz und Reputation aufweist. 30 Verbände aus Naturschutz, Landwirtschaft, Forst, Jagd, Fischerei und Imkerei saßen in 4 Fachgruppen zusammen. Ergebnis war ein 80-seitiger Bericht, aus dem viele Punkte in den folgenden Gesetzgebungsprozess einfließen³⁹.

Die Bayerische Staatsregierung war dafür, das Volksbegehren anzunehmen. Zugleich schlug sie „Verbesserungen und Ergänzungen“ vor, die zusammen mit den Ergebnissen des „Runden Tisches“ in einen gemeinsamen Gesetzentwurf von CSU-Abgeordneten und der Fraktion der Freien Wähler mündeten, der gleichzeitig mit demjenigen des Volksbegehrens eingebracht wurde⁴⁰. Der Landtag beschloss mit großer Mehrheit sowohl das *Gesetz zur Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes zugunsten der Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern* („Rettet die Bienen!“) als auch das *Zweite Gesetz zugunsten der Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern (Gesamtgesellschaftliches Artenschutzgesetz – Versöhnungsgesetz)*. Beide Gesetze datieren vom 24. Juli 2019 und sind, von einzelnen Vorschriften abgesehen, am 1. August 2019 in Kraft getreten⁴¹. Dadurch wurden das BayNatSchG geändert und zugleich weitere Vorschriften mit Bezug zu Artenschutz und Biodiversität geschaffen:

- Der neue Art. 1a BayNatSchG (Artenvielfalt) bildete das Leitmotiv des Volksbegehrens. Er konkretisiert die in § 1 BNatSchG genannten Ziele des Naturschutzes speziell im Hinblick auf den Artenschutz und soll die Artenvielfalt in Flora und Fauna erhalten und verbessern. Satz 1 begründet die Verpflichtung des Freistaats Bayern, zur dauerhaften Sicherung und Entwicklung der Artenvielfalt in Flora und Fauna darauf hinzuwirken, deren Lebensräume zu erhalten und zu verbessern, um einen weiteren Verlust von Biodiversität zu verhindern. Diesem Zweck dienen verschiedene Einzelregelungen:
- Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Fläche auf mindestens 20 % bis 2025 und auf mindestens 30 % bis 2030 gemäß den Grundsätzen des ökologischen Landbaus; ökologische Bewirtschaftung staatlicher Flächen ab 2020 (Art. 1a Satz 2 BayNatSchG);
- Vorgaben für die landwirtschaftliche Bodennutzung, um die Lebensraumfunktion landwirtschaftlicher Flächen, insbesondere des Grünlands, und ihren Beitrag zu Biodiversität zu stärken. Unter anderem ist es verboten, Dauergrünland und Dauergrünlandbrachen umzuwandeln, den Grundwasserstand in bestimmten Böden abzusenken sowie natürliche Elemente der Feldflur wie zum Beispiel Gehölze und Feldraine zu beeinträchtigen. Weitere Regelungen betreffen den Mahdtermin auf Grünlandflächen, das Walzen und den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG);
- Erweiterung des Schutzes bestimmter Landschaftsbestandteile u.a. durch Schaffung von Gewässerrandstreifen, das Verbot der Verfüllung von Bodensenken und das Verbot der Beeinträchtigung von Alleen (Art. 16 Abs. 1 BayNatSchG);
- Erstreckung des gesetzlichen Biotopschutzes auf Streuobstwiesen sowie arten- und strukturreiches Dauergrünland. (Art. 23 Abs. 1 BayNatSchG);
- zeitliche und flächenbezogene Vorgaben für das Arten- und Biotopschutzprogramm (Art. 19 BayNatSchG);
- Verbot von Pestiziden in Naturschutzgebieten und auf weiteren geschützten Flächen (Art. 23a BayNatSchG);
- Erhalt und Schutz der biologischen Vielfalt des Waldes als vorrangiges Ziel im Staatswald (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 BayNatSchG);
- Verbot von Himmelsstrahlern und ähnlich insektenschädlichen Beleuchtungsanlagen im Außenbereich (Art. 11a BayNatSchG);
- verbesserte Bildungsangebote zum Naturschutz in Schule und Berufsausbildung (Art. 1b BayNatSchG);
- Verpflichtung der obersten Naturschutzbehörde, dem Landtag und der Öffentlichkeit in jeder Legislaturperiode auf der Basis ausgewählter Indikatoren über den Status und die Entwicklung der biologischen Vielfalt in Bayern zu berichten. (Art. 3a BayNatSchG – Bericht zur Lage der Natur).

10. Versöhnungsgesetz

Das „Versöhnungsgesetz“ ergänzte diese Änderungen des BayNatSchG, indem es die Rolle der Landschaftspflegeverbände stärkte (Art. 5 Abs. 3 BayNatSchG), bestehende Förderprogramme gesetzlich verankerte (Art. 5a–5c BayNatSchG) und eine Biodiversitätsberatung einführte (Art. 5d BayNatSchG). Hinzu kamen ein Verbot des Anbaus gentechnisch veränderter Pflanzen in Bayern (Art. 11b BayNatSchG) und das Ziel einer klimaneutralen Verwaltung (Art. 11c BayNatSchG). Außerdem wurden weitere Landesgesetze geändert, um den Artenschutz und insbesondere den Schutz der Insektenwelt zu verbessern (vgl. Art. 9 BayImSchG, Art. 7 BayBO, Art. 21 BayWG und Art. 9 BayStrWG).

Hervorzuheben ist Art. 12a Abs. 2 BayWaldG, wonach bis zum Jahr 2023 im Staatswald ein grünes Netzwerk eingerichtet wird, das 10 Prozent des Staatswaldes umfasst und aus naturnahen Wäldern mit besonderer Bedeutung für die Biodiversität besteht (Naturwaldflächen; vgl. die Artikel hierzu in diesem Jahrbuch). Darin liegt die wohl wichtigste Leistung des Versöhnungsgesetzes zugunsten des Naturschutzes, zu der es freilich ohne das Volksbegehren nicht gekommen wäre.

Versuche mehrerer Kläger (u.a. der AfD), die Ergebnisse des Volksbegehrens juristisch zu Fall zu bringen, sind gescheitert. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat bestätigt, dass beide Gesetze nicht gegen die Bayerische Verfassung verstoßen. Das „Versöhnungsgesetz“ ist keine unzulässige Korrektur des Volksbegehrens und das Volksbegehrensgesetz selbst ist mit der Verfassung vereinbar.⁴²

11. Schlussbetrachtung und Ausblick

Mit dem o.g. Volksbegehren hat das Bayerische Naturschutzgesetz kurz vor seinem 50. Geburtstag nochmals ein politisches Ausrufezeichen gesetzt. Der bayerische Naturschutz und die bayerische Umweltpolitik haben sich 1973 mit dem Gesetz ein Denkmal gesetzt. Es war eines der ersten modernen Naturschutzgesetze in Deutschland, das Schrittmachereffekte für den gesamten deutschen und europäischen Naturschutz hatte. Auch in der Folge war es mit der Einführung zentraler Naturschutzinstrumente wie dem gesetzlichen Biotopschutz und dem Vertragsnaturschutz immer an der Spitze der Entwicklung. Von daher gesehen war es wirklich eine Erfolgsgeschichte. Dass es in der jüngeren Geschichte eher am Ende der Entwicklung zu finden war, ist leider auch Realität. Der Erfolg ist daher leider auch Geschichte. Dass das Volk selbst seinen gewählten Vertretern das Heft aus der Hand nehmen musste, um wichtige und zeitgemäße Naturschutzanliegen gegen allgegenwärtige Lobbyinteressen durchzusetzen, ist ein Weckruf an die politischen Verantwortungsträger, den Naturschutz und das Allgemeinwohl nicht aus dem Auge zu verlieren. Dass der Volksentscheidung sogleich blumig formuliert ein „Versöhnungsgesetz“ zur Seite gestellt wurde, um betroffene Interessengruppen zu beruhigen, verrät doch viel über die wirkliche Motivationslage der politisch Verantwortlichen.

Für den politischen Bedeutungsverlust des Naturschutzes nur die Politik verantwortlich zu machen, springt aber zu kurz. Die Politik reagiert regelmäßig auf das Meinungsbild in der Gesellschaft. Es ist natürlich, dass sich der Spannungsbogen eines politischen Themas nicht permanent aufrechterhalten lässt. Andere Themen rücken in den Vordergrund, während die konkurrierenden Interessen

bestehen bleiben und wieder die Oberhand gewinnen. Es ist die Kunst der gesellschaftlichen Akteure, die politische Diskussion wieder neu zu beleben, wenn überlebenswichtige Lebensgrundlagen im politischen Tagesgeschäft aus dem Blickfeld geraten. Vielleicht hilft dabei folgendes Zitat des ehemaligen bayerischen Ministerpräsidenten Franz Josef Strauß (1978–1988) bei einem Seminar der ANL 1983 in Benediktbeuern:

„Die Natur ist ein uns anvertrautes, nicht ein zur schrankenlosen Ausbeutung freigegebenes Gut. Wir stehen damit in der Verantwortung auch vor den künftigen Generationen, deren Lebensgrundlagen wir aus Egoismus und Kurzsichtigkeit nicht zerstören dürfen.“⁴³

Auch wenn man das beherzigt, muss man sich jedoch darüber im Klaren sein, dass das Naturschutzrecht in unserer Rechtsordnung sozusagen gegen den Strich geht. Das Recht ist ein Produkt unserer Zivilisation und wie diese traditionell darauf ausgerichtet, das menschliche Zusammenleben und menschliche Aktivitäten zu regeln und zu fördern. Alle Genehmigungsverfahren haben nicht den Zweck, Projekte zu verhindern, sondern sie unter bestimmten Voraussetzungen zu ermöglichen. Wenn das Naturschutzrecht den zahllosen Nutzungsansprüchen seine Anforderungen entgegensetzt, so führt das zwangsläufig oft dazu, dass gewisse Dinge eben nicht gemacht werden können, unterlassen werden müssen, zumindest aber erschwert und verteuert werden. Man kann daher vom Naturschutzrecht nicht erwarten, dass es alleine in der Lage ist, die mit unserer Lebens- und Wirtschaftsweise verbundene, immer stärkere Flächennutzung und die damit verbundene Zurückdrängung von Natur spürbar und rechtzeitig zu bremsen. Die Erfahrung zeigt außerdem, dass Rechtsvorschriften alleine nicht geeignet sind, im gesellschaftlichen Bewusstsein verankerte Grundpositionen wesentlich zu verändern. Gesetze stehen in aller Regel nicht an der Spitze einer Entwicklung, sondern bilden ihr Ergebnis. Dies sollte man bei der Würdigung naturschutzrechtlicher Vorschriften nicht aus dem Blick verlieren. Mit Gesetzen alleine ist es also nicht getan, wir müssen auch im Sinne ihrer Zielsetzung von ihnen Gebrauch machen. Dennoch ist es bewundernswert, was vor 50 Jahren mit der Schaffung des Bayerischen Naturschutzgesetzes geleistet wurde.

Randnotizen

- 1 Vgl. Prof. Dr. Werner Buchner, 25 Jahre Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, in „25 Jahre“, Festschrift zum 25. Jubiläum des Umweltministeriums 1995 (vergriffen), S. 32.
- 2 Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935 (RGBl. I. S. 821).
- 3 BVerfG, Entscheidung vom 14. Oktober 1958, BVerfGE 8, 186 (192 ff.).
- 4 BVerwG, Entscheidung vom 7. Oktober 1954, DÖV 1955, S. 186; Frank Uekötter, Ökologische Erinnerungsorte, Das Reichsnaturschutzgesetz, Nr. 7, www.umweltunderinnerung.de.
- 5 Naturschutz-Ergänzungsgesetz vom 29.6.1962, BayRS 791-2-U.
- 6 Walter Brenner, Geschichte des Naturschutzes in Bayern in Festschrift „25 Jahre“ des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, 1995 (vergriffen), S. 115.
- 7 Walter Brenner, Leitender Ministerialrat a. D., u. a. in den Gründungs- und Aufbaujahren Leiter des Referats „Naturschutz“ im StMLU sowie langjähriger Mitkommentator des Standardkommentars zum Bayerischen Naturschutzgesetz „Engelhardt/Brenner“.
- 8 Walter Brenner, a.a.O., S. 115/116.

- 9 BlfN des BN 3/70, 24; 2/72, 51; PM BN 15.3.1972 (Nr. 14): in HASENÖHRL, UTE (2011): Zivilgesellschaft und Protest. Eine Geschichte der Naturschutz- und Umweltbewegung in Bayern 1945-1980. Reihe Umwelt und Gesellschaft 2, Verlag Vandenhoeck & Ruprecht/Göttingen, S. 274, FN 78.
- 10 Ernst Jobst (1974): Neues Bayerisches Naturschutzgesetz – Jahrbuch des Vereins zum Schutze der Alpenpflanzen und -Tiere – 39_1974: 133 – 134; https://www.zobodat.at/publikation_volumes.php?id=51615.
- 11 Vgl. die Gesetzesbegründung in A) 1., LT-Drs. 7/3007, S. 16.
- 12 Dieter Engelhardt, Das Betretungsrecht im Bayerischen Naturschutzrecht in Festschrift „25 Jahre“ des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, 1995 (vergriffen), S. 145 ff.
- 13 Gesetz vom 23.3.1970, GVBl. S. 97.
- 14 Engelhardt, a.a.O., S. 146.
- 15 Brenner, a.a.O., S. 126.
- 16 Buchner, a.a.O., S. 35/36.
- 17 Gesetz zur Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes vom 3.8.1982, GVBl. 1982, S. 500.
- 18 Hasenöhl 2011, a.a.O., S. 272ff.
- 19 Hasenöhl 2011, a.a.O., S. 271ff.
- 20 Schreiben von Hubert Weinzierl vom 12.7.1973, Az. I/PR/E/Ia, Archiv Bund Naturschutz in Bayern.
- 21 Hasenöhl 2011, a.a.O.
- 22 Z. B. Zerle, BayVBl. 1988, S. 135.
- 23 Vgl. Gemeinsame Bekanntmachung (GemBek) des Landwirtschafts- und Umweltministeriums zum Waldwegebau vom 26.9.2011, AllMBl. 2011, S. 546 ff, die ersichtlich von der Geltung des BayNatSchG im Wald ausgeht.
- 24 Vgl. Landtagsdrucksache 12/10369.
- 25 Vgl. Landtagsanträge der SPD und der FDP, Landtagsdrucksachen 12/392 und 12/7931.
- 26 Vgl. Landtagsbeschlüsse vom 22.10.91 und 10.12.92, Landtagsdrucksachen 12/3276 und 12/9386.
- 27 Brenner, a.a.O., S. 117.
- 28 Gesetz zur Anpassung des Landesrechts an die Staatszielbestimmung Umweltschutz in der Verfassung, vom 16.7.1986, GVBl. 1986, S. 135,136.
- 29 Brenner, a.a.O., S. 125, 126.
- 30 Vgl. hierzu informativ Dr. Christine Margraf, 30 Jahre Natura 2000 in Bayern: Chancen und Schwierigkeiten beim Schutz unseres Europäischen Naturerbes. Erfolgsgeschichte mit Nachholbedarf, in Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt 87. Jahrgang 2022, S. 135–182.
- 31 Margraf, a.a.O.
- 32 Vgl. Margraf, a.a.O., S. 172.
- 33 EuGH, Urteil vom 21.9.2023, Az. C 116/22, ECLI:EU:C:2023:687.
- 34 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006, BGBl. I 2006, S. 2034.
- 35 Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29.7.2009, BGBl. I 2009 S. 2542.
- 36 Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur vom 23.2.2011, GVBl. 2011 S. 82.
- 37 vgl. hierzu Egner in Egner/Fuchs, Naturschutz- und Wasserrecht 2009, S. 109–112.
- 38 Vgl. z. B. für den Waldwegebau die GemBek Waldwegebau, a.a.O.

- 39 Siehe hierzu auch den Beitrag zu den Naturwäldern im diesem Jahrbuch.
40 Landtagsdrucksachen 18/1736 bzw. 18/1816.
41 Gesetz zur Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes zugunsten der Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern („Rettet die Bienen!“) vom 24. Juli 2019, GVBl. 2019 S. 405 und Zweites Gesetz zugunsten der Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern (Gesamtgesellschaftliches Artenschutzgesetz – Versöhnungsgesetz) vom 24. Juli 2019, GVBl. 2019 S. 408.
42 Entscheidung vom 18.10.2023 Az. Vf. 18-VIII-19 und Vf. 19-VII-19.
43 Zitat nach Brenner, a.a.O., S. 129.

Danksagung

Für wertvolle Hinweise und das Bildmaterial danken die Autoren Herrn Dr. Klaus Lintzmeyer.

Besonders hervorzuheben ist an dieser Stelle der Beitrag von Herrn Leitenden Ministerialrat a. D. Walter Brenner „Geschichte des Naturschutzes in Bayern“ in der Festschrift „25 Jahre“ zum 25-jährigen Jubiläum des Bayerischen Umweltministeriums, der eine entscheidende Quelle bei der Erstellung dieses Aufsatzes war.

Anschrift der Verfasser

Lorenz Sanktjohanser
Bernloh 21 (Bürgtal)
83627 Warngau
E-Mail: lorenz.sanktjohanser@t-online.de

Peter Fischer-Hüftle
Eichenstraße 7
93049 Regensburg
E-Mail: fischer-hueftle@t-online.de

Hinweis der Schriftleitung

Der Autor Lorenz Sanktjohanser war Leitender Ministerialrat im Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz und langjähriger Leiter des Referats „Naturschutzrecht“ (2003 – 2019) und stv. Leiter der Abteilung „Naturschutz und Landschaftspflege“. In dieser Funktion hat er die Bayerische Naturschutzgesetzgebung betreut.

Der Autor Peter Fischer-Hüftle ist Rechtsanwalt und Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Regensburg a. D. Als langjähriger Kommentator wichtiger Standardkommentare zum Bundesnaturschutzgesetz und zum Bayerischen Naturschutzgesetz sowie als Verfasser einer Vielzahl von Fachartikeln gehört er zu den profundesten Kennern des europäischen, nationalen und bayerischen Naturschutzrechts.