

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - Drs. 18/8996

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz - Drs. 18/9413

Berichterstattung: Abg. Marcus Bosse (SPD)

Der Ausschuss für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz empfiehlt Ihnen in der Drucksache 18/9413, den Gesetzentwurf mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Empfehlung kam mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und CDU und gegen die Stimme der FDP-Fraktion zustande. Das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat sich enthalten. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen ist dieser Empfehlung mit dem gleichen Abstimmungsergebnis gefolgt.

Der direkt an die Ausschüsse überwiesene Gesetzentwurf wurde am 19. April 2021 im federführenden Ausschuss von Ausschussmitgliedern der einbringenden Fraktionen vorgestellt. Anlass für die vorgesehenen Änderungen sind Bestrebungen u. a. des Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (MU), bei der UNESCO eine Ausweitung der Entwicklungszone des UNESCO-Biosphärenreservats „Niedersächsisches Wattenmeer“ auf Flächen außerhalb des Nationalparks zu beantragen. Ein Ausschussmitglied der Fraktion der SPD betonte, die vorgesehenen Änderungen seien erforderlich, um die Mitwirkungsbereitschaft in den davon betroffenen Kommunen zu fördern. Ein Ausschussmitglied der Fraktion der CDU hob hervor, dass mit dem Entwurf keine neuen Schutzgebiete geschaffen würden.

Der Ausschuss führte eine mündliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf durch.

In der abschließenden Beratung im federführenden Ausschuss begründete das Ausschussmitglied der FDP sein Abstimmungsverhalten damit, dass die Regelungen in weiten Teilen rechtlich entbehrlich seien und teilweise zu gesetzessystematischen Unstimmigkeiten führten, worauf auch der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hingewiesen habe. Das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen kritisierte, dass die u. a. in den betroffenen Kommunen bestehenden Bedenken gegen Erdgasexplorationen im Nationalparkgebiet, die auch in der Anhörung vorgetragen wurden, im Entwurf keine Berücksichtigung fänden (Vorlage 2 zu Drs.18/8996, S. 5). In den Beratungen im federführenden Ausschuss hob ein Ausschussmitglied der SPD-Fraktion die Bedeutung der Entwurfsregelungen für die Ausweitung des UNESCO-Biosphärenreservats „Niedersächsisches Wattenmeer“ und die davon betroffenen Küstenkommunen hervor.

Den einzelnen Änderungsempfehlungen liegen folgende Erwägungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Gesetzes über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“):

Zu Nummer 0/1 (§ 1 Absätze 3 und 4):

Zu Absatz 3:

Der Ausschuss empfiehlt, die im Entwurf in § 2 Abs. 4 vorgesehene - und dort zu streichende - Regelung mit einer redaktionellen Änderung in Absatz 3 aufzunehmen (siehe dazu im Einzelnen die Ausführungen zu § 2 Abs. 4).

Zu Absatz 4:

Die vom Ausschuss empfohlenen Sätze 0/1 bis 1 entsprechen der im Entwurf in § 2 Abs. 5 Satz 1 vorgesehenen - und dort zu streichenden - Regelung. Die empfohlenen Änderungen dienen dazu, inhaltliche Unstimmigkeiten zu beseitigen (siehe dazu im Einzelnen die Ausführungen zu § 2 Abs. 5 Satz 1).

Der vom Ausschuss empfohlene Satz 2 entspricht der im Entwurf in § 2 Abs. 5 Satz 2 vorgesehenen - und dort zu streichenden - Regelung. Die empfohlenen Änderungen dienen dazu, inhaltliche Unstimmigkeiten zu beseitigen (siehe dazu im Einzelnen die Ausführungen zu § 2 Abs. 5 Satz 2).

Der vom Ausschuss empfohlene Satz 3 entspricht der im Entwurf in § 2 Abs. 5 Satz 3 vorgesehenen - und dort zu streichenden - Regelung. Die empfohlenen Änderungen dienen der Präzisierung des Regelungsinhalts (siehe dazu im Einzelnen die Ausführungen zu § 2 Abs. 5 Satz 3).

Zu Nummer 1 (§ 2 Absätze 4 und 5):**Zu Absatz 4:**

Nach Auffassung des Ausschusses enthält Absatz 4 keine Regelung zu den Schutzzwecken des Nationalparks und gehört damit systematisch nicht in den § 2. Zudem sieht die Regelung keinerlei Rechtsfolgen vor. Das MU hat dazu mitgeteilt, Absatz 4 enthalte lediglich einen Hinweis auf den bestehenden Weltnaturerbe-Status des Nationalparks und diene der Transparenz. Der GBD hat darauf hingewiesen, dass die Regelung rechtlich entbehrlich sei und daher gestrichen werden könne. Das MU hat sich dafür ausgesprochen, an der Regelung festzuhalten und sie aus systematischen Gründen in § 1 Abs. 3 - neu - zu verschieben. Dem ist der Ausschuss gefolgt. Auf die Ausführungen zu § 1 Abs. 3 wird ergänzend verwiesen.

Zu Absatz 5:Zu Satz 1:

Der Ausschuss empfiehlt, die Regelung in § 1 Abs. 4 Sätze 0/1 bis 1 - neu - zu verschieben und präziser zu fassen. Nach Auffassung des Ausschusses gehört die Regelung systematisch nicht in § 2, da sie keine Regelungen zu den Schutzzwecken des Nationalparks enthält. Auch im Übrigen sieht die Regelung keine Rechtsfolgen vor, sondern lediglich eine begriffliche Zuordnung der bestehenden Zonen des Nationalparks zu den Zonen des Biosphärenreservats. Die Entwurfsfassung weist zudem inhaltliche Unstimmigkeiten auf. Ihrem Wortlaut nach („des [...] anerkannten“) bezieht sich die Regelung nämlich mit ihrem Inkrafttreten zunächst auf die Zonen des bereits bestehenden UNESCO-Biosphärenreservats. Insoweit ist die vorgesehene Zuordnung der Zonen jedoch sachlich unzutreffend, weil die Ruhezone und die Zwischenzone des Nationalparks bislang nur in Teilen als Biosphärenreservat anerkannt sind. Ob die Regelung in Zukunft, d. h. nach einer (möglichen) Ausweitung des Biosphärenreservats, die künftige Zuordnung der Zonen richtig darstellen wird, ist wiederum ungewiss, weil die UNESCO über die genaue Abgrenzung und Zonierung des Biosphärenreservats erst im Rahmen des Anerkennungsverfahrens abschließend entscheiden wird.

Das MU hatte hierzu mitgeteilt, die vorgesehene Zuordnung der Zonen diene dazu, die vom deutschen MAB-Nationalkomitee der UNESCO aufgestellten Kriterien für eine künftige Anerkennung aller Nationalparkflächen als Biosphärenreservat zu erfüllen. Das MAB-Nationalkomitee habe dem MU insoweit mitgeteilt, dass bereits vor der Antragstellung eine gesetzliche Zuordnung der (schon jetzt) bestehenden Zonen des Nationalparks zu den (künftig angestrebten) Zonen des Biosphärenreservats erfolgen müsse. Eine Änderung der geltenden Schutzzwecke des Nationalparks nach § 2 oder anderer Bestimmungen des Gesetzes sei mit Satz 1 hingegen nicht beabsichtigt.

Der GBD hat darauf hingewiesen, dass die Regelung rechtlich entbehrlich sei und daher gestrichen werden könne. Das MU hat sich dafür ausgesprochen, mit Blick auf das angestrebte Anerkennungsverfahren an der Regelung festzuhalten und im Hinblick auf die dargelegten inhaltlichen und systematischen Unstimmigkeiten vorgeschlagen, die Regelung in drei Sätze aufzugliedern, inhaltlich zu präzisieren und in § 1 Abs. 4 Sätze 0/1 bis 1 zu verschieben. Dem ist der Ausschuss gefolgt. Auf die Ausführungen zu § 1 Abs. 4 Sätze 0/1 bis 1 wird ergänzend verwiesen.

Zu Satz 2:

Der Ausschuss empfiehlt, die Regelung in § 1 Abs. 4 Satz 2 - neu - zu verschieben und inhaltlich zu präzisieren. Nach Auffassung des Ausschusses gehört die Regelung systematisch nicht in § 2, da sie keine Regelung zu den Schutzzwecken des Nationalparks und auch im Übrigen keine Rechtsfolgen enthält. Die empfohlenen Änderungen dienen dazu, inhaltliche Unstimmigkeiten zu beseitigen. Die im Entwurf vorgesehene Formulierung „ist auch“ ist missverständlich, weil die in Bezug genommenen Gebiete jedenfalls zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung noch nicht als UNESCO-Biosphärenreservat anerkannt sind. Überdies sind nach dem Wortlaut nicht nur unmittelbar an den Nationalpark angrenzende Gebiete erfasst, sondern auch die Gebiete aller anderen niedersächsischen Kommunen, die außerhalb des Nationalparks liegen. Nach der Entwurfsfassung ist Voraussetzung für die Zugehörigkeit zur Entwicklungszone, dass die Kommunen eine bestimmte Erklärung abgeben. Weil der Inhalt der Erklärung und das Verfahren für deren Abgabe jedoch nicht im Einzelnen geregelt sind, ist die Entwurfsfassung schwer verständlich. Unklar ist insbesondere, wie die Kommunen diese Erklärung abgeben sollen, was eine „Modellregion für nachhaltige Entwicklung“ ist und worin die Mitwirkung der Kommunen in dieser Modellregion konkret bestehen soll. Überdies begründe dem Wortlaut nach („ist auch [...], die [...] erklären“) bereits die Abgabe der Erklärung durch eine Kommune unmittelbar die Zugehörigkeit ihres Gebiets zur Entwicklungszone. Dies ist aber nach Auskunft des MU nicht beabsichtigt. Umgekehrt ist unklar, ob mit der Rücknahme der Erklärung die Zugehörigkeit der Gebiete zur Entwicklungszone automatisch endet. Hierzu hat das MU mitgeteilt, die Mitwirkung der Kommunen könne jederzeit durch Rücknahme der Erklärung oder faktische Einstellung der Mitwirkung beendet werden. Formal ende die Zugehörigkeit der Gebiete zur Entwicklungszone allerdings erst durch eine entsprechende Entscheidung der UNESCO im Rahmen der turnusmäßigen Evaluation des Biosphärenreservats. Dies geht aus dem Wortlaut allerdings nicht hervor.

Zum Regelungszweck hatte das MU mitgeteilt, die Regelung solle zum einen lediglich darauf hinweisen, dass die Kommunen außerhalb des Nationalparks vor der Antragstellung des MU bei der UNESCO freiwillig ihre Bereitschaft zur Mitwirkung in der künftig angestrebten Entwicklungszone erklären können. Über die Zugehörigkeit der Gebiete zur Entwicklungszone des Biosphärenreservats entscheide letztlich die UNESCO im Rahmen des Anerkennungsverfahrens. Zum anderen diene die Regelung - ebenso wie Satz 1 - dazu, die Anforderungen der UNESCO für eine Ausweitung des Biosphärenreservats zu erfüllen. Insoweit habe das MAB-Nationalkomitee dem MU mitgeteilt, dass noch vor der Antragstellung durch das MU im Gesetz auf die (künftige) Entwicklungszone hingewiesen werden müsse. Eine Änderung der bisher in § 2 geregelten Schutzzwecke oder andere Rechtsfolgen seien hingegen nicht beabsichtigt.

Der GBD hatte darauf hingewiesen, dass die Regelung rechtlich entbehrlich sei. Da sie sich überdies auf Gebiete außerhalb des Nationalparks und damit außerhalb des in § 3 festgelegten Geltungsbereiches des Gesetzes beziehe und diese Gebiete bis zur Anerkennung der UNESCO auch nicht näher festgelegt seien, hatte der GBD zur Streichung der Regelung geraten.

Das MU hatte sich aus den dargelegten Gründen dafür ausgesprochen, dem Grunde nach an der Regelung festzuhalten und vorgeschlagen, die Regelung in § 1 Abs. 4 Satz 2 - neu - zu verschieben und mit Blick auf die dargelegten Unstimmigkeiten zu präzisieren. Dem ist der Ausschuss gefolgt. Auf die Ausführungen zu § 1 Abs. 4 Satz 2 wird ergänzend verwiesen.

Zu Satz 3:

Der Ausschuss empfiehlt, die inhaltlich an Satz 2 anknüpfende Regelung in § 1 Abs. 4 Satz 3 - neu - zu verschieben und zu präzisieren. Durch die offene Formulierung der Entwurfsfassung („Handlungen“, „Beschränkungen“) ist unklar, welche Bestimmungen des Gesetzes konkret ausgenommen sein sollen und ob möglicherweise andere Regelungen des Gesetzes, die keine „Beschränkungen“ enthalten, in den Gebieten nach Satz 2 zur Anwendung kommen. Das MU hat hierzu mitgeteilt, dass in den Gebieten nach Satz 2 nur § 24 Abs. 4 anwendbar sein soll. Die vom Ausschuss empfohlenen Änderungen beruhen auf einem Vorschlag des MU und dienen insoweit der Klarstellung. Der GBD hatte darauf hingewiesen, dass sich die Regelung zwar ebenfalls - wie Satz 2 - auf Flächen außerhalb

des Geltungsbereichs nach § 3 beziehe, dass aber die vom MU vorgeschlagene Formulierung zumindest den Regelungsinhalt präzisiere.

Zu Satz 4:

Die Regelung enthält keinen „Schutzzweck“ und soll daher aus systematischen Gründen in § 24 Abs. 4 - dort als neuer Satz 2 - verschoben werden.

Zu Nummer 1/1 (§ 3 Abs. 1 Satz 2):

Mit der empfohlenen Ergänzung soll klargestellt werden, dass die technischen Angaben § 3 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2, wie vom MU mitgeteilt, auch für die in der Anlage 6 enthaltenen Koordinaten gelten sollen.

Zu Nummer 2 (§ 24 Abs. 4):

Zum Änderungsbefehl:

Es handelt sich um eine rechtsförmliche Berichtigung.

Zu Absatz 4:

Die im neuen Satz 2 empfohlene Änderung dient der sprachlichen Angleichung an Satz 1.

Zu Nummer 3 (Anlage 6):

Zum Änderungsbefehl:

Es handelt sich um eine rechtsförmliche Berichtigung.

Zur Überschrift („Anlage 6 zu § 1 Abs. 3“):

Es handelt sich um eine rechtsförmliche Berichtigung (Fettdruck des Wortes „Anlage“) und eine redaktionelle Folgeänderung des Bezugs der Anlage („zu § 1 Abs. 3“).

Zum Einleitungsteil:

Die in der Tabelle aufgeführten geografischen Koordinaten beschreiben lediglich einzelne Punkte auf der Erdoberfläche. Durch die empfohlene Ergänzung wird klargestellt, dass die Flächen durch die Verbindung dieser Koordinaten gebildet werden.

Die Formulierung des Entwurfs („durch folgende Koordinaten ausgegrenzten Flächen des Nationalparks“) lässt nicht klar erkennen, welche Flächen gemeint sind. Durch die empfohlene Formulierung soll klargestellt werden, dass die durch die Verbindung der Koordinaten „umschlossenen“ Flächen gemeint sind.

Die übrigen Empfehlungen dienen der sprachlichen und begrifflichen Angleichung an § 1 Abs. 3.

Zum Tabelleninhalt:

Die in der Tabellenüberschrift empfohlene Änderung dient der sprachlichen Angleichung an den übrigen Gesetzestext.

Das MU hatte mitgeteilt, dass die projizierten Koordinaten in der Entwurfsfassung aufgrund von Rundungsfehlern von den (im Entwurf korrekt wiedergegebenen) geodätischen Koordinaten abweichen. Die empfohlenen Änderungen dienen insoweit der redaktionellen Berichtigung.

Die vom MU empfohlenen Änderungen der Bezeichnung und Darstellung der jeweiligen Teilflächen dienen der besseren Verständlichkeit.

(Verteilt am 08.06.2021)