

Fakten zur Diskussion über den Entwurf eines Landesnaturschutzgesetzes NRW

Die bereits im Rahmen der Verbändeanhörung im Jahr 2015 und auch derzeit geführten Diskussionen über den Entwurf eines Landesnaturschutzgesetzes für Nordrhein-Westfalen sind auf der einen Seite geprägt von der Darlegung des Interesses, das der Großteil der Landnutzer und Grundeigentümer an einer möglichst unregulierten Bewirtschaftung oder Verwertung ihrer Flächen haben, und auf der anderen Seite von dem deutlich zum Ausdruck gebrachten Interesse der Kommunen, für Naturschutz und Landschaftspflege möglichst wenig Einsatz erbringen zu wollen.

Für die anerkannten Naturschutzverbände stellt sich deshalb die Aufgabe, verantwortlich die Stellen zu benennen, an denen gesetzliche Regelungen sinnvoll oder sogar notwendig sind, um dem Rückgang der Artenvielfalt in NRW und der Preisgabe anderer umwelt- und naturschutzrechtlicher Ziele zu begegnen.

Schwerpunkte sehen sie dabei u. a. im Erhalt und in der Entwicklung unter Schutz gestellter Flächen und Objekte, in der Schaffung ausreichender Netze aus dauerhaft verfügbaren Lebensräumen in der Agrarlandschaft, einer Reduktion des Flächenverbrauchs und einer konsequenten Handhabung der Eingriffsregelung.

Vertragsnaturschutz vs. Ordnungsrecht

Dass dabei nicht nur auf Freiwilligkeit und vertragliche Vereinbarungen gesetzt werden kann, ergibt sich bereits daraus, dass diese Instrumente nur dann in Frage kommen, wenn mit ihnen das jeweils verfolgte Ziel des Naturschutzes in gleichwertiger Weise erreicht werden kann. Während Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen oftmals vertraglich vereinbart werden können, besteht dagegen z. B. bei Unterschutzstellungen regelmäßig die Konstellation, dass bei einer großen oder unbestimmten Zahl von Nutzern der betreffenden Flächen im Regelfall eine ordnungsrechtliche Unterschutzstellung erforderlich ist, weil ein gleichwertiger Schutz durch vertragliche Regelungen nicht herstellbar wäre.¹

In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass auch andere Instrumente, die - außer ordnungsrechtlichen Vorgaben - einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, einer Kritik ausgesetzt sind, die fast als irrational bezeichnet werden muss. So wird z. B. ein naturschutzrechtliches Vorkaufsrecht des Landes, das u. a. auch zu Gunsten von Naturschutzvereinigungen oder landesweit tätigen Naturschutzstiftungen ausgeübt werden kann (§ 74 LNatSchG-E), trotz knapper öffentlicher Kassen als Bedrohung empfunden.

Naturschutzrechtliches Vorkaufsrecht des Landes

Mit § 66 BNatSchG hat der Bundesgesetzgeber eine Regelung geschaffen, nach der den Ländern ein Vorkaufsrecht an naturschutzfachlich relevanten Grundstücken zustehen soll. Die Länder können davon abweichende Regelungen treffen. Der vorliegende Gesetzesentwurf der Landesregierung nutzte dies, um umfängliche Einschränkungen eines naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechts vorzunehmen: Dies betrifft vornehmlich die Einschränkungen, die hinsichtlich der Flächenkategorien

¹ So auch Lütkes in Lütkes/Ewer, BNatSchG, 1. Aufl. 2011, § 3 Rz. 15.

vorgesehen sind, für die überhaupt ein naturschutzrechtliches Vorkaufsrecht in Frage kommen soll:

§ 66 Abs. 1 BNatSchG		§ 74 Abs. 1 LNatschG-E NRW	
Grundstücke, die liegen in/auf denen sich befinden	einschließlich als solche einstweilig sichergestellt	Grundstücke, die liegen in	einstweilig sichergestellte
Nationalparks	(+)	Nationalparks	(-)
Nationalen Naturmonumenten	(+)	(-)	(-)
Naturschutzgebieten	(+)	Naturschutzgebieten	(-)
Naturdenkmäler	(+)	(-)	(-)
Oberirdische Gewässer		(-)	
(-)	(-)	FFH-Gebiete	(-)

Abb. 1: Vergleich BNatSchG und LNatSchG-E: Flächenkategorien, die für ein Vorkaufsrecht in Betracht kommen: Während § 74 LNatSchG-E nur Grundstücke in Naturschutzgebieten, FFH-Gebieten und Nationalparks liegen, aufführt, benennt § 66 Abs. 1 BNatSchG neben Grundstücken, auf denen sich oberirdische Gewässer befinden, auch Grundstücke in Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten, Naturschutzgebieten, Grundstücke, auf denen sich Naturdenkmäler befinden, einschließlich der Grundstücke, auf denen sich als solche sichergestellte Gegenstände befinden.

Eine weitere Einschränkung, die der vorliegende Gesetzesentwurf vorsieht, besteht darin, dass ein entsprechendes Grundstück eine Mindestflächengröße von einem Hektar aufweisen muss (s. § 74 Abs. 1 LNatschG-E).

Zweck eines naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechts ist es, ohne Rücksicht auf entgegenstehende, aus dem Eigentumsrecht resultierende Hemmnisse Maßnahmen zur Optimierung und Verbesserung ökologisch wertvoller Flächen einleiten zu können. Bedeutsame Voraussetzung für die Ausübung des naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechts ist stets, dass dies „aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ... erforderlich ist“ (§ 66 Abs. 2 BNatSchG).

Da der Vorkaufsfall voraussetzt, dass der bisherige Eigentümer (sowieso) beabsichtigt, das betreffende Grundstück zu verkaufen und der Vorkauf zu den Bedingungen zustande kommt, die der Eigentümer mit einem Dritten vereinbaren wollte (§ 66 Abs. 3 S. 4 BNatSchG iVm § 464 Abs. 2 BGB), entstehen dem jeweiligen Grundstückseigentümer keinerlei Nachteile bei der Ausübung eines naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechts durch das Land.

Beiräte bei den unteren Naturschutzbehörden sind Fachbeiräte

Die Besetzung der Beiräte bei den unteren Landschafts-/Naturschutzbehörden erfolgt durch Vertreterinnen und Vertreter naturschützender Vereinigungen sowie Vereinigungen der Landnutzer. Es handelt sich bei den Beiräten um Fachbeiräte, die - im Gegensatz zu politischen Gremien - bei allen wichtigen Entscheidungen und Maßnahmen der unteren Landschafts-/Naturschutzbehörden anzuhören sind (§ 11

Abs. 2 LG NRW bzw. 70 Abs. 2 LNatSchG-E). Erwartet wird von den Beiräten die Einbringung ihres Sachverständnisses sowie darauf beruhende Anregungen.

Zur Frage einer „demokratischen Legitimation“ der Beiräte muss auf die Regelungen der Durchführungsverordnung zum LG NRW (DVO LG) verwiesen werden: Nach § 2 Abs. 1 DVO LG werden die Mitglieder der Beiräte durch den Kreistag, bzw. bei kreisfreien Städten durch den Rat, gewählt. Einigen sich deren Mitglieder auf einen einheitlichen Wahlvorschlag, ist dafür der einstimmige Beschluss über die Annahme dieses Wahlvorschlages ausreichend. Die Vorgaben der DVO LG legen fest, dass die vorschlagsberechtigten Verbände jeweils eine doppelte Zahl von Bewerbern, die zur Wahl stehen, zu benennen haben, was nach der Rechtsprechung zu einem Auswahlermessen führt, das den Erfordernissen des Demokratieprinzips genügt.²

Wiedereinführung der Regelungen des LG NRW 2000 zum Widerspruchsrecht der Beiräte bei beabsichtigten Befreiungen

Bis zum Jahr 2007 (bis dahin § 69 Abs. 1 lit. b LG NRW) war im LG NRW enthalten, dass bei einem Widerspruch des Beirats gegen eine beabsichtigte Befreiung, der vom (Kreis-)Rat oder dessen zuständigem Ausschuss für unberechtigt gehalten wird, die Befreiung nur mit Zustimmung der höheren Landschaftsbehörde erteilt werden kann. Die Wiedereinführung dieser Regelung im vorliegenden Gesetzesentwurf entspricht dem erklärten rechtspolitischen Ziel der Landesregierung, dass *„Regelungen, die in den vergangenen Jahren zu Lasten der Natur (Verschlechterungen z. B. bei ...den Landschaftsbeiräten) getroffen wurden“*,³ korrigiert werden sollen.

Dies ist auch sachgerecht. Der Widerspruch des Landschaftsbeirats gegen eine beabsichtigte Erteilung einer Befreiung bezieht sich darauf, dass nach Auffassung des Beirats die für eine Befreiung vorgegebenen Voraussetzungen des § 67 BNatSchG im jeweiligen Fall nicht vorliegen. Die Prüfung, ob dem so ist, sollte von einer Fachbehörde getroffen werden (untere und/oder höhere Naturschutzbehörde), denn es handelt sich hierbei nicht um eine Angelegenheit der Selbstverwaltung oder eine politische Entscheidung. Bei der Frage, ob eine Befreiung erteilt werden kann oder nicht, handelt es sich um die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des BNatSchG (und ggf. des Landesnaturschutzrechts), die nach § 3 Abs. 2 BNatSchG (und ggf. § 2 Abs. 1 LNatSchG-E) den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden obliegt.

Beteiligungs- und Klagefälle für die anerkannten Naturschutzverbände

Die landesrechtlich vorgesehenen Erweiterungen sind einer breiten Kritik ausgesetzt, die u. a. damit begründet wird, die Verbände gewännen zu viel Kontrolle über die Verwaltung, und insbesondere der unteren Verwaltungsebene würde dadurch seitens des Gesetzgebers Misstrauen zum Ausdruck gebracht.⁴

Zum einen verkennt diese Sichtweise das auch dem deutschen Umweltrecht zugrunde liegende **Kooperationsprinzip**, das auf eine möglichst einvernehmliche

² VG Köln, Urteil vom 17.08.2004, Az.: 14 K 2787/02.

³ LT-Drs. 16/11154, S. 1.

⁴ S. Stellungnahme der AG der Kommunalen Spitzenverbände NRW vom 04.09.2015 zum Entwurf eines LNatSchG NRW, S. 16.

Verwirklichung umweltpolitischer Ziele gerichtet ist. Staatliche und gesellschaftliche Kräfte sollen bei der Durchsetzung von Umweltschutz-Zielen mitwirken. Sichtbar wird dieses Prinzip insbesondere bei der Beteiligung von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, aber auch von Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen einer Öffentlichkeitsbeteiligung.

Ausweitung der Rechtsbehelfsbefugnis von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen ist europa- und völkerrechtlich geboten

Die Diskussion über die Mitwirkungs- und Klagerechte von Naturschutzvereinigungen wird ferner in Unkenntnis darüber geführt, dass weitgehende Erweiterungen der Fälle, in denen Umwelt- und Naturschutzvereinigungen einen Rechtsbehelf einlegen können, derzeit auf bundesgesetzlicher Ebene unmittelbar bevorstehen,⁵ weil dies europa- und völkerrechtlich zwingend erforderlich ist. Die europarechtlich durch Richtlinien und völkerrechtlich von der Aarhus- Konvention getroffenen Vorgaben, was insbesondere den **Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten** betrifft, werden durch die bestehende deutsche Gesetzeslage nur unzureichend umgesetzt.⁶

Der deshalb bereits vorliegende **Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 19.04.2016 eines „Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben“** will diese Defizite „im Wege einer 1:1-Umsetzung“⁷ beheben. Dementsprechend sieht er weitgehende Erweiterungen der Fälle vor, in denen Umwelt- und Naturschutzvereinigungen die Befugnis erhalten, Rechtsbehelfe einzulegen. Die Forderung nach der Begrenzung der Fälle, in denen Naturschutzvereinigungen eine entsprechende Befugnis zusteht, ist deshalb ein überholter Reflex.

Für die Mitwirkung anerkannter Naturschutzvereinigungen bereits bei der Planung oder im behördlichen Verfahren spricht deshalb, dass ihre Argumente oder Einwendungen bereits zu diesem Zeitpunkt bekannt und in dem jeweiligen Verfahren Gegenstand werden. Werden diese erst im Rahmen eines Widerspruchs oder einer Klage ausgesprochen, führt dies tatsächlich zu einem erheblichen Mehraufwand bei der Überarbeitung von Plan- oder Antragsunterlagen sowie an Kosten und Zeit.

Sinn und Zweck der Mitwirkung anerkannter Naturschutzvereinigungen bei Planungen und in ausgewählten behördlichen Verfahren

Die Beteiligung der anerkannten Naturschutzvereinigungen in Verwaltungsverfahren dient vornehmlich der Einbringung ihres besonderen Sachverständs. Dieser beruht

⁵ S. den Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 19.04.2016 „*Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben (Stand 19.04.2016)*.“

⁶ Bereits mit Urteil zum Luftreinhalteplan Darmstadt vom 5. September 2013 (Az. 7 C 21.12) hat das BVerwG die unzureichende Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention in das deutsche Recht festgestellt, was einen weiten Zugang zu Gerichten für Umwelt- und Naturschutzvereinigungen betrifft. Seit dem Beschluss der 5. Vertragsstaatenkonferenz zur Aarhus-Konvention am 2. Juli 2014 ist bestätigt, dass die Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention im deutschen Recht als völkerrechtswidrig anzusehen ist. Als europarechtswidrig einzustufen ist auch der pauschale Ausschluss von Einwendungen tatsächlicher Art im gerichtlichen Verfahren, die dort zum ersten Mal vorgebracht werden, s. Urteil des EuGH vom 15. Oktober 2015 (Rechtssache C-137/14).

⁷ Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben (Stand 19.04.2016), S. 2.

auf der in den Naturschutzverbänden vorhandenen Fachkenntnis sowie insbesondere auf den örtlichen und gebietsspezifischen Kenntnissen des ehrenamtlichen Naturschutzes. Diese Kenntnisse umfassen auch die historische Entwicklung der von Planungen oder Vorhaben betroffenen Flächen und Objekte. Die Einbringung dieser Kenntnisse soll den zuständigen Stellen und Behörden **zusätzliche Informationen** verschaffen. Wenn vertreten wird, dass dies „die Handlungsfähigkeit der Unteren Landschaftsbehörden erheblich einschränkt“⁸, muss darauf hingewiesen werden, dass diese als Behörden dem Untersuchungsgrundsatz, der in § 24 VwVfG festgelegt ist, verpflichtet sind. Die Mitwirkung der Naturschutzvereinigungen dient in besonderer Weise einer umfassenden Sachverhaltsermittlung und ist deshalb auch eine Ausprägung des Untersuchungsgrundsatzes.

Die Mitwirkung der anerkannten Naturschutzvereinigungen lässt sich regelmäßig – **ohne jede zeitliche Verzögerung** – parallel zur Beteiligung der Stellen und Behörden, deren Belange jeweils betroffen sind, oder einer ggf. erforderlichen Bürgerbeteiligung durchführen.

Eingriffsregelung - Kompensationserfordernis

Kritisiert und bejammert wird die Streichung der sog. 1:1-Regelung (§ 4a Abs. 1 S. 3 LG NRW), nach der im Rahmen der Kompensation eines Eingriffs die Fläche für Ausgleich oder Ersatz nicht größer sein soll als die Eingriffsfläche. Damit sollte eine Schonung landwirtschaftlicher Belange erreicht werden, allerdings ist diese Regelung nicht vereinbar mit dem in § 13 BNatSchG festgelegten allgemeinen Grundsatz der Vollkompensation, der besagt, dass unvermeidbare, eingriffsbedingte Beeinträchtigungen vom Verursacher vollumfänglich zu kompensieren sind. Dies kann nicht durch eine Begrenzung der in Anspruch zu nehmenden Flächengröße eingeschränkt werden.

Hinzuweisen ist auf die geltende Vorschrift des § 15 Abs. 3 BNatSchG, nach der auf agrarstrukturelle Belange Rücksicht zu nehmen ist bei der Inanspruchnahme von land- oder forstwirtschaftlich genutzten Flächen für Ausgleich und Ersatz.

Erweiterte Aufgaben für die Kreise/Kommunen

Die sog. „flächendeckende Landschaftsplanung“ beschränkt sich nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf auf den bauplanungsrechtlichen Außenbereich. Nach § 11 Abs. 2 BNatSchG sind Landschaftspläne aufzustellen, soweit dies im Hinblick auf die Erfordernisse und Maßnahmen zur Umsetzung des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf örtlicher Ebene erforderlich ist. Der Landesgesetzgeber hat sich entschieden, von einer Erforderlichkeit für die Flächen im Außenbereich auszugehen und deshalb für diesen gesetzlich diese Pflicht normiert. In Zusammenschau damit, dass nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf die Erstellung von Grünordnungsplänen (für Teile von Gemeindegebieten oder einzelne Gemeinden) nicht vorgesehen ist, erscheint die Pflicht zur Aufstellung von Landschaftsplänen im Außenbereich geradezu geboten.

⁸ So z. B. die Resolution des Regionalrates Düsseldorf vom 17.03.2016.

Das Führen von Verzeichnissen für die Verwendung von Ersatzgeldern sorgt ebenso wie die Erstellung von Listen für die Verwendung dieser Gelder für Erleichterungen beim Vollzug und schafft Transparenz.

Oberhausen, den 14.06.2016