

Frau Landtagspräsidentin
Carina Gödecke
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Ansprechpartnerin LKT NRW:
Dr. Andrea Garrelmann
Tel.-Durchwahl: 0211.300.491.320
E-Mail: a.garrelmann@lkt-nrw.de

Ansprechpartner Städtetag NRW:
Axel Welge
Tel.-Durchwahl: 0221.3771.281
E-Mail: axel.welge@staedtetag.de

Ansprechpartner Städte- und Gemeindebund NRW:
Dr. Peter Queitsch
Tel.-Durchwahl: 0211.4587.237
E-Mail: peter.queitsch@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 32.95.00 Ga/MB

Datum: 23.05.2016

Stellungnahme Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Vorschriften (Landesnaturenschutzgesetz NRW), LT-Drs. 16/11154

Ihr Schreiben vom 04.04.2016

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin Gödecke,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Vorschriften (Landesnaturenschutzgesetz NRW; LNatSchG NRW-E; LT-Drs. 16/11154) Stellung nehmen zu können.

A. Grundsätzliche Anmerkungen

1. Das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) des Landes Nordrhein-Westfalen hat im Sommer 2015 – basierend auf den Regelungen im BNatSchG - einen Ministeriumsentwurf für ein neues NRW-Naturschutzgesetz vorgelegt. Dieses Gesetz soll das bisherige Landschaftsgesetz ablösen und – aus der Sicht des Umweltministeriums – den Naturschutz stärken. Die neuen Regelungen betreffen die gute fachliche Praxis der Land- und Forstwirtschaft, die Eingriffsregelung, die Landschaftsplanung, den Biotopverbund, die Biosphärenregionen und nationale Naturmonumente, gesetzlich geschützte Landschaftsbestandteile, den Baumschutz, den gesetzlichen Biotopschutz, die Erweiterung der Mitwirkungsrechte der anerkannten Naturschutzvereine, die Erweiterung der Klagemöglichkeiten der anerkannten Naturschutzvereine, eine Erweiterung des Vorkaufsrechts, die Landschaftsbeiräte sowie die biologischen Stationen.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hat – auf der Basis der Rückmeldungen aus den Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten und Gemeinden - zum Entwurf des neuen Landesnaturschutzgesetzes Stellung mit Datum vom 04.09.2015 genommen und das MKULNV gebeten, den Entwurf noch einmal gründlich zu überarbeiten und dabei die Fachkompetenz der unteren Landschaftsbehörden (neu: Naturschutzbehörden) in die Beratungen einzubeziehen. Die Kritik der kommunalen Spitzenverbände bezog sich insbesondere auf die zahlreichen neuen Regelungen und die Nichtbeachtung des Konnexitätsprinzips, da mit dem neuen Gesetz eine Vielzahl neuer Aufgaben auf die Städte und Kreise zukommen würde. Zusammenfassend sind folgende Punkte aus der Stellungnahme hervorzuheben:

- Durch die Vielzahl von personalintensiven und verfahrensaufwendigen neuen Regelungen würde ein effektiver Natur- und Landschaftsschutz eher behindert als vorangetrieben.
- Durch die vorgesehenen Beteiligungsregelungen würden die Bürger unangemessen benachteiligt. Die Bearbeitungszeiten würden sich massiv verlängern und die Rechtssicherheit der Entscheidungen verringert. Darüber hinaus würden sich aufgrund des höheren Verwaltungsaufwandes die Verwaltungsgebühren deutlich erhöhen.
- Die Akzeptanz des Naturschutzes hängt wesentlich von einem vertrauensvollen Umgang zwischen unteren Landschaftsbehörden, Vorhabenträgern und Naturschützern ab. Ein gewisses Grundvertrauen des Landes in die fachliche Qualität der Arbeit seiner unteren Behörden ist dafür unerlässlich. Der Gesetzentwurf ist dagegen überladen mit Regelungen, die die fachliche Kompetenz der fachlich ausgebildeten und u.a. auch über das MKULNV geschulten Mitarbeiter der unteren Landschaftsbehörden anzweifeln.
- Die starke Ausweitung der Beteiligungen des Naturschutzbeirates sowie der Naturschutzverbände würde zu einer enormen quantitativen Belastung der ehrenamtlichen Mitarbeiter/innen der Naturschutzvereine mit Bagatellfällen führen. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass die Zahl derjenigen Ehrenämter, die qualifiziert an diesen Verfahren mitwirken können, stark rückläufig ist.
- Die kommunale Selbstverwaltungshoheit würde durch die neuen Regelungen zur Landschaftsplanung teilweise ausgehebelt.
- Eine den Regelungen des Art. 78 Abs. 3 S. 2 Landesverfassung i.V.m. § 3 und 6 KonnexAG entsprechende Kostenfolgeabschätzung fehlt.

Als Reaktion auf die zum Ministeriumsentwurf seitens der kommunalen Spitzenverbände vorgebrachte massive Kritik haben drei Fachgespräche zwischen dem MKULNV und den kommunalen Spitzenverbänden stattgefunden. Diese Gespräche haben insofern zu positiven Ergebnissen geführt, als sich das Ministerium einige der kommunalen Forderungen und Bedenken aufgegriffen hat und diese sich in dem Gesetzentwurf für ein neues Landesnaturschutzgesetz (Landtags-Drucksache 16/11154) wiederfinden.

Hervorzuheben ist insbesondere, dass die ursprünglich geplanten Beteiligungs- und Mitwirkungsregelungen mit dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf teilweise zurückgenommen oder zumindest abgeschwächt worden sind.

Beispielsweise sollen die aufzustellenden Ersatzgeldlisten nicht mehr mit den Naturschutzbeiräten abgestimmt (so der ursprüngliche Entwurf), sondern diesen nur noch vorgestellt werden (§ 31 Abs. 4 LNatSchG-E). Zudem sollen die Naturschutzbeiräte unter bestimmten Voraussetzungen nur noch bei der Erteilung von wesentlichen Ausnahmen von Verboten der Landschafts- bzw. Naturschutzpläne beteiligt werden (§ 75 Abs. 1 LNatSchG-E).

Auch die in § 49 LNatSchG NRW-E (Sommer 2015) ursprünglich vorgesehene Regelung, dass die heute in § 49 Landschaftsgesetz NRW vorgesehene „Kann-Regelung“ zum Erlass kommunaler Baumschutzsatzungen in eine „Soll-Regelung“ umgewandelt wird, ist nicht mehr im Gesetzentwurf enthalten. Dieses ist ausdrücklich zu begrüßen. Bereits in der Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 04.09.2015 ist diese Verschärfung abgelehnt worden, weil eine „Soll-Regelung“ im ländlichen Raum unnötige Diskussionen über den Sinn und Zweck von kommunalen Baumschutzsatzungen auslösen wird, d. h. es wird das gesamte Thema „kommunaler Baumschutz“ negativ belegt, was als kontraproduktiv anzusehen ist. Hinzu kamen die erheblichen konnexitätsrelevanten Kosten. In Nordrhein-Westfalen haben ca. 158 der 396 Städte und Gemeinden eine kommunale Baumschutzsatzung, d.h. ca. 40 % haben zurzeit keine Baumschutzsatzung. Der Erlass einer kommunalen Baumschutzsatzung löst pro Stadt/Gemeinde ca. 30. 000 € an Kosten für die erstmalige Einführung aus, so dass sich Kosten oberhalb der Wesentlichkeitsschwelle von § 1 Abs. 1 KONNEXAG ergeben hätten.

2. Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände gehen die aktuell geplanten Änderungen des ursprünglichen Gesetzentwurfs in die richtige Richtung und sind insofern zu begrüßen, wenngleich sie teilweise neue Rechtsfragen aufwerfen (z. B. zur Definition wesentlicher Ausnahmen).

Im Zusammenhang mit den materiell-rechtlichen Änderungen des ursprünglichen Gesetzentwurfs ist anzuerkennen, dass das MKULNV mittlerweile auch eine Kostenfolgeabschätzung im Sinne von § 3 KONNEXAG vorgelegt hat. Insbesondere mit der Weiterführung der bestehenden „Kann“-Regelung zum Erlass kommunaler Baumschutzsatzungen (§ 49 LG NRW) und dem Verzicht auf eine „Soll-Regelung“ wird der konnexitätsrelevante Aufwand erheblich zurückgeführt.

Gleichwohl ist nach wie vor zu kritisieren, dass die Kostenfolgeabschätzung des MKULNV den Sachaufwand nicht ausreichend berücksichtigt und die angesetzten Arbeitsstunden bei fast allen Regelungen, die zu einem Mehraufwand führen, zu niedrig angesetzt wurden (z. B. bei §§ 31, 34, 58, 66 LNatSchG-E). Demgegenüber wurde der gegengerechnete Minderaufwand nach unserem Eindruck zu hoch angesetzt.

Trotz dieser Kritikpunkte gehen wir nach einer mit den unteren Landschaftsbehörden der Städte und Kreise durchgeführten Schätzung davon aus, dass – jedenfalls dann, wenn es im Hinblick auf den Erlass von Baumschutzsatzungen bei der bisherigen „Kann-Regelung“ bleibt – durch den überarbeiteten Gesetzentwurf keine wesentliche Mehrbelastung im Sinne von § 1 Abs. 1 KONNEXAG ausgelöst und damit im Ergebnis die für einen Mehrbelastungsausgleich geltende Wesentlichkeitsschwelle (landesweit: knapp 4,5 Mio. EUR) nicht

überschritten wird. Deshalb haben die kommunalen Spitzenverbände die Kostenfolgeabschätzung nicht in den Einzelheiten, allerdings in der Schlussfolgerung, dass keine wesentliche Mehrbelastung im Sinne von § 1 Abs. 1 KonnexAG ausgelöst wird, mitgetragen.

B. Zu den einzelnen Regelungen

1. Zu § 4 LNatSchG NRW-E (Landwirtschaft)

Absatz 1:

Die Verbotsregelungen des § 4 Abs. 1 Nr. 1 - 5 LNatSchG NRW-E gehen weit über die Regelungen des § 5 BNatSchG zur guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft hinaus. Das Ziel, Dauergrünland zum Schutz von Arten sowie von Natur, Landschaft und Klimaschutz zu erhalten, wird unsererseits grundsätzlich unterstützt. Die Definition von Dauergrünland ist jedoch durch die Begriffe „auf natürliche Weise entstanden“ und „dauerhaft“ zu unbestimmt und damit nicht rechtsicher. Die Definition sollte mit den gültigen Regelungen der Landwirtschaftskammer abgestimmt werden.

Für die Landwirtschaft ist es nach Absatz. 1 Nr. 3 verboten, Hecken zu beeinträchtigen. Laut Positivliste der Eingriffsregelung (§ 30 Nr. 7 LNatSchG NRW-E) stellt die Beseitigung einer Hecke daneben erst einen Eingriff dar, wenn es sich um einen prägenden Bestandteil der Landschaft handelt. Hecken ab 100 m im Außenbereich sollen darüber hinaus gemäß § 39 LNatSchG NRW-E gesetzlich geschützte Landschaftsbestandteile sein. Für unterschiedliche Akteure in der Landschaft ergeben sich mithin unterschiedliche Folgen ähnlichen Handelns. Hier sollte eine konsistente Lösung gefunden werden.

2. Zu § 7 LNatSchG NRW-E (Wiedereinführung einer verpflichtenden flächendeckenden Landschaftsplanung; Erweiterung der Ziele der Landschaftsplanung)

Mit der beabsichtigten Pflicht zur Aufstellung von Landschaftsplänen soll das Flächendeckungsprinzip für die Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Landschaftsplanung wieder eingeführt werden. Eine Verpflichtung zu flächendeckender Landschaftsplanung ist jedoch unnötig und abzulehnen. Bisher nicht beplante Bereiche haben derzeit aus räumlicher und naturschutzfachlicher Sicht keine Priorität. Eine flächendeckende Landschaftsplanung würde ohne konkrete Notwendigkeit über Jahre zusätzliches Personal erfordern. Es sollte daher an der bisherigen bewährten Regelung festgehalten werden, nach der die Landschaftsplanung anlassbezogen erfolgt.

Die Regelung geht zudem über § 11 Abs. 2 BNatSchG hinaus. § 11 Abs. 5 BNatSchG ermächtigt die Länder jedoch nur, die Zuständigkeit und das Verfahren zur Aufstellung der Landschaftspläne und Grünordnungspläne sowie deren Durchführung zu regeln. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände übersteigt das Land mit der Verpflichtung zur Aufstellung von Landschaftsplänen seine Regelungskompetenz und greift damit in die kommunale Selbstverwaltungshoheit ein. Die Entscheidung zur Aufstellung eines Landschaftsplanes sollte wie bisher von den politischen Gremien der Kreise und kreisfreien Städte getroffen werden.

3. Zu § 9 LNatSchG NRW-E (Strategische Umweltprüfung bei der Landschaftsplanung)

Da durch die Festsetzungen und Darstellungen der Landschaftspläne keine erheblichen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu erwarten sind, ist auf die Durchführung einer strategischen Umweltprüfung (SUP) im Rahmen der Erstellung von Landschaftsplänen grundsätzlich zu verzichten. Soweit im Einzelfall Erschließungsmaßnahmen festgesetzt werden, die Eingriffscharakter haben, erfolgt eine Beurteilung in den jeweiligen Verfahren.

4. Zu § 15 LNatSchG NRW-E (Beteiligung der Träger öffentlicher Belange)

Anstelle der in Absatz 1 genannten festen Monatsfrist mit möglicher Verlängerung sollte die derzeit geltende Formulierung des § 27a LG weiter verwendet werden („angemessene Frist“; evtl. Zusatz: „von mindestens einem Monat“). Die bislang bestehende Flexibilität bei der Fristsetzung ermöglicht es, schon frühzeitig eine intensive Diskussion mit den Betroffenen zu führen und z. B. Vorentwürfe in politischen bzw. fachlichen Gremien zu beraten. Der damit verbundene erhöhte Zeitaufwand macht sich im weiteren Planverfahren bezahlt und ermöglicht auch eine Beteiligung der Träger öffentlicher Belange ohne besonderen Zeitdruck.

5. Zu § 30 LNatSchG NRW-E (Eingriffe in Natur- und Landschaft)

Zu § 30 Absatz 1 Nr. 5:

Der Eingriffstatbestand ist ersatzlos zu streichen, weil Maßnahmen zur Herstellung oder wesentlichen Umgestaltung von Gewässern oder ihrer Ufer gerade der Verbesserung der Gewässergüte in Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie dienen. Es erscheint daher widersinnig, derartige Maßnahmen wiederum als Eingriff in Natur und Landschaft einzustufen, obwohl diese „Naturschutz-Maßnahmen“ (wie z. B. die Renaturierung von begrädeten Gewässern) im Rahmen eines Gewässerausbaus (§ 67, 68 WHG) dazu dienen, unter anderem einen guten ökologischen Zustand von natürlichen Gewässern wieder herbeizuführen. Insoweit sollte vielmehr in § 30 Abs. 2 Nr. 2 LNatSchG NRW-E ausdrücklich klargestellt werden, dass derartige Maßnahmen keinen Eingriff in Natur und Landschaft darstellen, weil sie in erster Linie durchgeführt werden, um gerade der Tier- und Pflanzenwelt wieder ein natürliches Umfeld zu geben.

Zu § 30 Absatz 1 Nr. 7:

Bei den Kleingewässern > 100 qm, die der Eingriffsregelung unterliegen, sollten Fischteiche ausgenommen werden.

Im LNatSchG NRW-E wurde das derzeit im § 4 Abs. 1 Ziffer 5 LG in der Positivliste der Eingriffstatbestände enthaltene „Errichten von oberirdischen und unterirdischen Leitungen im Außenbereich“ gestrichen. Leitungsvorhaben mit erheblichen Auswirkungen für Natur und Landschaft sind nicht selten, sondern kommen häufig vor. Es wird dringend gebeten, in der Positivliste den Tatbestand "Leitungen im Außenbereich" als Eingriffstatbestand zu belassen.

Zu § 30 Abs. 2:

Maßnahmen an Gewässern stellen zumindest dann keinen Eingriff in Natur und Landschaft mehr dar, wenn diese dazu dienen, die Gewässergüte auf der Grundlage der EU-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (§ 27 WHG) zu verbessern (§ 30 Abs. 1 Nr. 5 LNatSchG NRW-E).

Es wird aber weiterhin vorgeschlagen in § 30 Abs. 2 LNatSchG NRW-E aufzunehmen, dass Maßnahmen des Hochwasserschutzes zukünftig grundsätzlich keinen Eingriff in Natur und Landschaft mehr darstellen, wenn diese nicht dazu führen, die Gewässergüte auf der Grundlage der EU-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (§ 27 WHG) zu verschlechtern (§ 30 Abs. 1 Nr. 5 LNatSchG NRW-E).

Hierdurch könnten diese Hochwasserschutz-Maßnahmen im Interesse der zu schützenden Grundstückseigentümer zügiger umgesetzt werden.

Es sollte nicht geregelt werden, dass neben den in § 14 Abs. 2 und 3 BNatSchG geregelten Fällen bestimmte Tatbestände „in der Regel nicht als Eingriffe gelten, ...“, sondern bestimmt und eindeutig festgelegt werden, dass definitiv bei den nachfolgenden Tatbeständen kein Eingriff in Natur und Landschaft vorliegt. Dieses dient auch der Rechtsklarheit in der Anwendungspraxis.

Zu § 30 Absatz 2 Nr. 1:

§ 30 Abs. 2 Nr. 1 LNatSchG NRW-E ist in Anknüpfung an die heutige Regelung in § 4 Abs. 3 Nr. 4 LG NRW dahin zu konkretisieren, dass „die Verlegung von Leitungen (wie z. B. Abwasserleitungen) im baulichen Außenbereich im Baukörper von Straßen und befestigten Wegen keinen Eingriff in Natur und Landschaft darstellen, soweit dabei angrenzende Bäume nicht erheblich beeinträchtigt werden; gleiches gilt für die Anlegung von Ableitungsgräben, die dem Schutz vor Katastrophenregen im Rahmen der Klimaanpassung nach dem KlimaschutzG NRW dienen“.

Insbesondere die Verlegung von öffentlichen Abwasserleitungen dient dem Umwelt- und Grundwasserschutz und damit auch dem Naturschutz, so dass derartige Maßnahmen nicht durch zusätzliche naturschutzrechtliche Belastungen erschwert werden sollten. Gleiches gilt für die Anlegung von sog. Ableitungsgräben, die dazu dienen, die Auswirkungen der zunehmenden sog. Katastrophenregen zu begrenzen.

Zu § 30 Absatz 2 Nr. 2:

Zukünftig sollen Unterhaltungsmaßnahmen an einem Gewässer (§ 39 WHG) nur dann keinen Eingriff in Natur und Landschaft darstellen (§ 30 Abs. 2 Nr. 2 LNatSchG NRW-E), wenn sie der ökologischen Verbesserung zur Erreichung der Ziele nach § 27 WHG (EU-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG) dienen. Bereits in der Stellungnahme vom 10.02.2016 haben wir gegenüber dem MKULNV NRW darauf hingewiesen, dass durch diese Regelung die praktische Durchführung der Gewässerunterhaltung nicht erschwert werden darf.

Die Gewässerunterhaltung dient der Aufrechterhaltung des ordnungsgemäßen Wasserabflusses in den Flüssen und Bächen. Sie schließt bereits auf der Grundlage der bundesrecht-

lichen Vorgabe in § 39 Abs. 1 Nr. 4 WHG ausdrücklich ein, dass Maßnahmen der Gewässerunterhaltung auch der Erhaltung und Förderung der ökologischen Funktionsfähigkeit des Gewässers insbesondere als Lebensraum von wild lebenden Tieren und Pflanzen dienen müssen.

In einem Fachgespräch am 11.02.2016 wurde seitens des MKULNV NRW klargestellt, dass lediglich unfachmännische, bereits durchgeführte Maßnahmen der Gewässerunterhaltung als Eingriff in Natur und Landschaft eingestuft werden sollen. In der Praxis könnten die unteren Landschaftsbehörden dann in diesen festgestellten Einzelfällen nachträglich tätig werden. Maßnahmen der Gewässerunterhaltung müssten deshalb aber nicht im Vorfeld mit den unteren Naturschutzbehörden abgestimmt werden.

6. Zu § 31 LNatSchG NRW-E (Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Ersatzgeld)

Es ist davon auszugehen, dass durch die Nichtaufnahme der 1:1-Kompensationsregelung des § 4a Abs. 1 S. 3 LG NRW die Diskussionen um Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verkompliziert werden. Sie sollte daher in das LNatSchG NRW übernommen werden.

Der bisherige § 4a Abs. 3 LG NRW enthält zudem eine Liste mit Maßnahmen, die bei der Auswahl und Durchführung von Kompensationsmaßnahmen vorrangig sind. Dazu zählen u. a. Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und des Biotopverbundes. Gerade die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und der Biotopverbund sollen im neuen LNatSchG in vielerlei Hinsicht gestärkt werden. Dennoch soll diese Liste, d. h. der bisherige Abs. 3, gestrichen werden. Es wird dringend darum gebeten, den bisherigen Abs. 3 mit der Liste der Vorrangmaßnahmen beizubehalten und diese um den o.g. Grünlandschutz zu ergänzen. Die Vorrangmaßnahmen dienen als sehr wichtige Argumentation bei der Auswahl von Kompensationsmaßnahmen. Zudem handelt es sich um elementare Elemente des Biotopverbundes und der Biodiversitätsstrategie des Landes NRW.

Absatz 4:

Durch die neuen Regelungen in Absatz 4 (Einsatz von Ersatzgeldern innerhalb von vier Jahren, Abgabe der nichtverausgabten Mittel an die höhere Naturschutzbehörde, Aufstellung eines Ersatzgeldverzeichnisses durch die unteren Naturschutzbehörden sowie deren Vorstellung vor den Naturschutzbeiräten) wird erheblich in die Aufgabenwahrnehmung der Kreise und kreisfreien Städte eingegriffen, Ersatzgeldverfahren werden erschwert und dem ortsnahen Naturschutz wird in keiner Weise Rechnung getragen; zudem wird die fachliche Kompetenz der Kreise und kreisfreien Städte massiv angezweifelt. Die Regelung wird daher ausdrücklich abgelehnt.

Die untere Landschaftsbehörde kann durch ihre Kenntnisse von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und Entwicklungen am besten beurteilen, welche Maßnahmen zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft an welcher Stelle geeignet sind, um Eingriffe auszugleichen. Dabei kann es mitunter auch länger als vier Jahre dauern, eine naturschutzfachlich sinnvolle Maßnahme zu ergreifen (z. B. beim Erwerb von naturschutzfachlich wertvollen Flächen, die einen höheren Finanzbedarf notwendig machen). Gerade auch für größere naturschutzfachlich bedeutsame Maßnahmen sind längere Planungszeiträume (z. B. aufgrund ggf. erforderlicher Planfeststellungsverfahren) als vier Jahre erforderlich. Den unteren Landschaftsbehörden muss deshalb grundsätzlich die Möglichkeit eingeräumt werden, für die Verwendung von Ersatzgeldern auch längerfristige Zeiträume vorzusehen,

um auch zielführend Synergieeffekte im Kontext mit anderen Fördermitteln (z. B. Wasserbau) oder Ökokonten zu nutzen. Neben fachlichen Gründen sind auch organisatorische Gründe (erhöhter Abstimmungsbedarf, Flächenverfügbarkeit, Nicht-Umsetzbarkeit bereits geplanter Projekte) denkbar. Ziel darf es nicht sein, die verfügbaren Mittel möglichst schnell einzusetzen. Die Weiterleitung von Ersatzgeldern an die höhere Landschaftsbehörde gewährleistet dagegen nicht mehr den engeren räumlichen Bezug und die örtliche Entscheidung über die sachgerechte Mittelverwendung und ist daher auch als naturschutzfachlich als problematisch zu werten. Die enge Verwendungsfrist wird aus diesen Gründen ausdrücklich abgelehnt.

Die Aufstellung und vor allem die Vorstellung von Ersatzgeldplänen vor den Naturschutzbeiräten führen zu mehr Bürokratie und erhöhen den Verwaltungsaufwand in einem nicht zu vertretenden Umfang. Auch die Vorstellung wird (ebenso wie die im Ursprungsentwurf vorgesehene Abstimmung) mit einem erheblichen Vorbereitungs- und Beratungsaufwand verbunden sein, wobei der Einsatz von Ersatzgeldern schon ohnehin zahlreichen zeitaufwändigen Abstimmungsprozessen mit Behörden, Privaten und Trägern öffentlicher Belange unterliegt. Es ist davon auszugehen, dass die einzelnen Projekte und Maßnahmen detailliert erläutert werden müssen und inhaltlich diskutiert werden. Des Weiteren wird auch eine entsprechende Nachbearbeitung (z. B. bei Alternativvorschlägen) notwendig sein. Der hiermit verbundene Aufwand steht – insbesondere angesichts des ohnehin bestehenden Aufwandes – in keinem Verhältnis zu einem eventuellen Nutzen.

Absatz 5:

Die Ersatzgeldregelung bei mastenartigen Bauwerken deckt sich mit der Neuregelung im neuen Windenergieerlass. Die Berechnungsmethode wird abgelehnt, da durch sie keinesfalls die mit dem Eingriff verbundenen Folgen für Natur und Landschaft ausreichend kompensiert werden können. Es besteht weiterhin der Wunsch und die Bereitschaft, eine möglichst kostendeckende Berechnungsmethode im Vorfeld einer Regelung mit den kommunalen Spitzenverbänden abzustimmen (vgl. auch die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 26.06.2015 zum Entwurf eines Windenergieerlasses).

Zudem sollten bei der Ersatzgeldberechnung die betroffenen Schutzgebietskategorien berücksichtigt werden und die Möglichkeit bestehen bleiben, Auflagen zur Minderung der Landschaftsbildbeeinträchtigung und zur optischen Einbindung der Umzäunung und der technischen Anlagen am Boden (Technikcontainer) zu erlassen.

7. Zu § 34 LNatSchG NRW-E (Verzeichnisse)

Das Führen der Kompensations- und Ersatzgeldverzeichnisse sowie des Verzeichnisses über durchgeführte FFH-Verträglichkeitsprüfungen begründet einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den unteren Landschaftsbehörden. Durch die Menge der zu führenden Verzeichnisse werden Kapazitäten gebunden, die damit nicht mehr für die eigentliche Naturschutzarbeit zur Verfügung stehen. Auf die Pflicht zur Führung dieser Verzeichnisse sollte daher verzichtet werden. Mindestens ist, um eine konforme und landesweit einheitliche Handhabung zu erzielen, durch das Land eine entsprechende technische Infrastruktur (z. B. Eingabemasken) und eine klare Strukturierung und Vorgabe der anzugebenden Daten zur Verfügung zu stellen. Sofern vor Ort bereits EDV-Lösungen für diesen Aufgabenbereich eingesetzt werden, muss sichergestellt sein, dass Kosten einer even-

tuell erforderlichen Programmanpassung im Hinblick auf ein verbindlich vorgegebenes Dateiformat vom Land getragen werden. Dies gilt ebenso für die Kosten einer entsprechenden Programm-Schnittstelle und deren laufender Anpassung und Pflege, soweit eine verpflichtende Übermittlung der Daten an das Land vorgesehen ist.

Insbesondere aus Gründen des Datenschutzes ist auch die sich aus Absatz 3 ergebende allgemeine Verpflichtung zur Veröffentlichung der Verzeichnisse im Internet zu kritisieren.

8. Zu § 38 LNatSchG NRW-E (Naturparke)

Die neu vorgesehene Verpflichtung zur Aufstellung eines Naturparkplans wird abgelehnt. Es erscheint angemessen, dass Naturparke über die Aufstellung eines Naturparkplans eigenständig entscheiden. Hier ist eine Kann-Bestimmung vorzusehen.

9. Zu § 39 LNatSchG NRW-E (Gesetzlich geschützte Landschaftsbestandteile)

Der neu eingeführte Schutz von Anpflanzungen, die als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 15 Abs. 2 BNatSchG festgesetzt wurden (Absatz 1 Nr. 3), sollte gestrichen werden. Zum einen ist eine zeitlich unbegrenzte Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 15 Absatz 2 BNatSchG nicht rechtmäßig, da Eingriffsregelung in ihrer rechtlichen Konzeption darauf basieren, dass Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen über den gleichen Zeitraum wirken müssen wie auch der Eingriff andauert. Zum anderen hängt die Akzeptanz der Eingriffsverursacher dafür, eine Ausgleichsmaßnahme vorzunehmen, wesentlich davon ab, dass die Maßnahme zeitlich an den Eingriff gebunden ist.

10. Zu § 42 LNatSchG NRW-E (Gesetzlich geschützte Biotope)

Absatz 1:

Die Erweiterung der Liste gesetzlich geschützter Biotoptypen auf alle Magerwiesen und -weiden (Nr. 2) dürfte bis zu einer Neukartierung durch das LANUV zu erheblichen Unsicherheiten bei Bewirtschaftern und Behörden darüber führen, was im Rahmen der guten fachlichen landwirtschaftlichen Praxis an Flächennutzung noch möglich ist.

Die Erweiterung der gesetzlich geschützten Biotope, insbesondere auf Streuobstbestände, wird aus naturschutzfachlicher Sicht grundsätzlich begrüßt. Es wird jedoch darauf verwiesen, dass dies innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile zu Zielkonflikten mit der kommunalen Bauleitplanung führen kann, zumal auch die (willkürlich erscheinende) Einschränkung einer Mindestentfernung von 100 Metern zur nächsten Hofstelle keine Relevanz für den baulichen Innenbereich hat.

Absatz 2:

Bisher hat die endgültige Abgrenzung der gesetzlich geschützten Biotope im Einvernehmen zwischen LANUV und unteren Landschaftsbehörden zu erfolgen (vgl. § 62 Absatz 3 S. 3 LG NRW). Die Regelung hat sich bewährt und sollte bestehen bleiben. Durch den Verzicht der Abstimmung werden dem LANUV nun sehr weitgehende Kompetenzen eingeräumt, obwohl die unteren Landschaftsbehörden wesentlich näher an der Sache sind und

die jeweils mit der Kartierung beauftragten Büros die örtlichen Verhältnisse bzw. die Entwicklungsgeschichte der Flächen nur unzureichend kennen.

11. Zu § 43 LNatSchG NRW-E (Schutzmaßnahmen)

Die Regelung, dass die höhere Naturschutzbehörde Schutzgebietsverordnungen erstellen kann, soweit kein Landschaftsplan vorliegt, würde mit der Einführung flächendeckender Landschaftspläne obsolet.

12. Zu § 44 LNatSchG NRW-E (Großflächige und naturschutzfachlich bedeutsame Gebiete)

Dass auch dann, wenn schon Landschaftspläne vorliegen, für landesweit naturschutzfachlich bedeutsame zusammenhängende Gebiete auch über verschiedene Landschaftspläne hinaus Schutzgebietsverordnungen durch die höhere Landschaftsbehörde aufgestellt werden können, schränkt die Planungshoheit der Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Landschaftsplanung ein und ist ersatzlos zu streichen. Die Festlegung von Naturschutzgebieten innerhalb der Landschaftsplanung ist eine originäre Aufgabe der Landschaftsplanung. Die bisher klar geregelte originäre Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte für die Festsetzung von Naturschutzgebieten im Rahmen der Landschaftsplanung gem. § 16 Abs. 2 LG NRW wird damit grundsätzlich durchbrochen. In der Konsequenz kann die oberste Landschaftsbehörde als Satzung vom Kreistag bzw. Stadtrat – als demokratisch legitimiertes Organ - rechtskräftig beschlossene Landschaftspläne (mindestens in Teilbereichen) außer Kraft setzen. Im Landschaftsplan sind dann verbindliche Regelungen in dem Bereich nicht mehr ablesbar.

Die hier vorgesehene Regelung ist außerdem nicht erforderlich, da im Rahmen der Aufstellung von Landschaftsplänen auch regelmäßig die an das Plangebiet angrenzenden landschaftsplanerischen Festsetzungen Berücksichtigung finden. Bestehen Abstimmungsnotwendigkeiten über Kreis- bzw. Stadtgrenzen hinaus, so finden diese auch statt.

Unklar bleibt zudem u. a., wo in Nordrhein-Westfalen solche „landesweit naturschutzfachlich bedeutsamen zusammenhängenden Gebiete“ vorliegen. Die Regelung lässt auch offen, ob die Schutzgebietsverordnung neben den Festsetzungen in den Landschaftsplänen stehen oder aber die Landschaftspläne verdrängen soll. Zudem fehlen Regelungen zum Verfahren.

13. Zu § 52 LNatSchG NRW-E (Sicherung europäischer Vogelschutzgebiete)

Die Verbote des Absatzes 2 bedürfen der permanenten Überwachung. Bei einem großen Vogelschutzgebiet wie z. B. der Hellwegbörde (ca. 50.000 ha) ist dies nur mit zusätzlichem Personal zu leisten. Die Anwendung der Verbotsbestimmung unter Absatz 2 Nr. 3 wird zudem in der Praxis zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten führen, da bereits einfache Beeinträchtigungen von Nahrungshabitaten und Flugkorridoren einen Bußgeldtatbestand verwirklichen können. Ist etwa schon das Drachensteigenlassen in einem Flugkorridor verboten? Ist der Maisanbau zulässig, wenn dadurch auf diesen Flächen das Nahrungsangebot für Greifvögel reduziert wird? Wird durch das Verbot die Befugnis des Nutzungsberechtigten nach § 26 Bundesjagdgesetz, zur Verhütung von Wildschäden Wild zu verscheuchen, eingeschränkt?

14. Zu § 54 LNatSchG NRW-E (Gentechnisch veränderte Organismen)

Die Überwachung von Gentechnikverboten gehört nicht zu den herkömmlichen Aufgaben einer Landschafts- bzw. Naturschutzbehörde, sondern sollte von der Landwirtschaftskammer wahrgenommen werden.

15. Zu § 56 LNatSchG NRW-E (Tiergehege)

Es wird zur Klarstellung bzw. zur Vermeidung des zu erwartenden hohen Verwaltungs- und Überwachungsaufwandes um die Ergänzung der Negativliste in Absatz 2 um Vogelgehege gebeten. Erfahrungsgemäß sind viele Vogelgehege im Privatbereich größer als die unter Nr. 3 genannten Anlagen, die eine Grundfläche von 50 Quadratmetern nicht wesentlich überschreiten. Es wird daher angeregt, die Bestimmung ohne Angabe einer Flächengröße auf private Vogelgehege zu formulieren bzw. alternativ die betroffene Flächengröße deutlich zu erhöhen.

16. Zu § 58 LNatSchG NRW-E (Reiten in der freien Landschaft und im Wald)

Soweit die Reitregelungen insbesondere für den Wald außerhalb der Ballungsgebiete liberalisiert werden sollen, kann das grundsätzlich mitgetragen werden. Es ist jedoch nicht verständlich, warum der Satz „Die Kreise und die kreisfreien Städte können (...) insoweit bestimmen, dass in Gebieten mit regelmäßig nur geringem Reitaufkommen auf die Kennzeichnung von Reitwegen verzichtet wird“ des § 50 Absatz 2 LG NRW sich nicht im neuen LNatSchG NRW-E wiederfindet. Die Nachrüstung aller Reitwege mit Schildern führt zu Mehrkosten und einem höheren Verwaltungsaufwand, der nicht erforderlich ist.

Auch die Überprüfung und der vermutlich erforderliche Erlass neuer kommunaler Reitregelungen (Allgemeinverfügungen) bedeuten einen großen Mehraufwand für die unteren Landschaftsbehörden. Mit dem Erlass derartiger Verfügungen ist erfahrungsgemäß ein erheblicher Abstimmungsbedarf mit Grundstückseigentümern/Waldbesitzern, Kommunen, Naturschutzverbänden und weiteren Interessengruppen verbunden. Die Übergangsfrist bis zum 01.01.2018 (§ 83 LNatSchG NRW-E) wird hierfür nicht als ausreichend angesehen.

17. Zu §§ 66 – 68 LNatSchG NRW-E (Mitwirkung von Naturschutzvereinigungen; Art und Weise der Mitwirkung; Rechtsbehelfe von anerkannten Naturschutzvereinigungen)

Die §§ 66 – 68 LNatSchG NRW-E erweitern, trotz der gegenüber dem ersten Entwurf erfolgten Änderungen, die Mitwirkungsrechte der anerkannten Naturschutzvereinigungen nach wie vor erheblich, was zu bedenklichen und unnötigen Belastungen der unteren Landschaftsbehörden führt. Insbesondere gibt es eine Beteiligung bei wesentlichen Ausnahmen von den Geboten und Verboten zum Schutz von Gebieten nach § 32 BNatSchG, Natura 2000-Gebiete, Naturschutzgebieten, Nationalparks und nationalen Naturdokumenten. Die Naturschutzbeiräte sind zudem unter bestimmten Voraussetzungen bei der Erteilung von wesentlichen Ausnahmen von Verboten der Landschafts- bzw. Naturschutzpläne zu beteiligen (§ 75 Abs. 1 LNatSchG-E). Die aufzustellenden Ersatzgeldlisten müssen den Naturschutzbeiräten vorgestellt werden (§ 31 Abs. 4 LNatSchG-E).

Neben dem Arbeitsaufwand führt dies auch zu zusätzlichen, nicht unbedingt notwendigen Kosten. Es ist davon auszugehen, dass sich die Bearbeitungszeiten deutlich verlängern und

die Bürger auf die Entscheidungen unangemessen lange warten müssen, weil die Verbände kaum in der Lage sein dürften, die Vielzahl der Fälle in angemessener Frist zu bearbeiten. Darüber hinaus werden sich durch den größeren Verwaltungsaufwand die Gebühren deutlich erhöhen.

Die Möglichkeit, nach § 66 Absatz 2 LNatSchG NRW-E bei keinen oder nur geringfügigen Auswirkungen von einer Mitwirkung abzusehen, führt hier nicht zu einer Erleichterung. Zum einen ist der Begriff der „geringfügigen Auswirkungen“ zu unbestimmt und würde bei Anwendung nur zu neuen Diskussionen und einer hohen Rechtsunsicherheit für die Behörden sowie die Bürger führen. Das in der Begründung zum LNatSchG-E genannte Beispiel von Erdkabeln im Baukörper von Straßen ist hier nicht hilfreich, da es sich hierbei gemäß der Negativliste des § 30 Abs. 2 Nr. 1 LNatSchG NRW-E in aller Regel nicht um einen Eingriff handelt.

Entgegen der Begründung befürchten wir zudem, dass es durch die Erweiterung der Klagemöglichkeiten gemäß § 68 LNatSchG NRW-E zu mehr Verwaltungsaufwand und gravierenden Verzögerungen wichtiger Infrastruktur- oder Wirtschaftsprojekte, aber auch normaler Bauvorhaben kommen wird.

Die insgesamt weiterhin übertriebenen Mitwirkungsregelungen schränken die Handlungsfähigkeit der unteren Landschaftsbehörden ein und offenbaren nicht nachvollziehbare Zweifel des Ministeriums an der Fachkompetenz der unteren Landschaftsbehörden. Hinzu kommt, dass der demokratisch strukturierte Staatsaufbau (Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung) zwar die Beteiligung von Verbänden u. a. im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren und in Verwaltungsverfahren durch Anhörungen vorsieht. Es ist aber auch zu berücksichtigen, dass Verbände regelmäßig nicht demokratisch legitimiert sind und deshalb die abschließende Entscheidung dem demokratisch legitimierten Staatsaufbau Rechnung tragen muss.

Vor diesem Hintergrund werden die §§ 66 – 68 LNatSchG NRW-E abgelehnt.

18. Zu § 74 LNatSchG NRW-E (Vorkaufsrecht)

Auf der Grundlage der Kritik der kommunalen Spitzenverbände ist das Vorkaufsrecht in seinem Umfang zwar bereits vermindert worden. Die vorgesehene Neuregelung des Vorkaufsrechts, das künftig das Land zugunsten der Träger der Landschaftsplanung und ebenso zugunsten von Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts und anerkannten Naturschutzvereinigungen sowie zugunsten von landesweit tätigen Naturschutzstiftungen des privaten Rechts auf Antrag ausüben kann, wird dennoch der besonderen Rolle der Träger der Landschaftsplanung nicht gerecht. Die Kreise und kreisfreien Städte sind für Landschaftspläne umsetzungsverpflichtet. Vor diesem Hintergrund ist die Möglichkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts mindestens eine wichtige Argumentationshilfe. Zudem wäre gerade für die aus der Genehmigung von Windenergieanlagen zu erwartenden Ersatzgelder über die Ausübung des Vorkaufsrechts eine sinnvolle Verwendung ohne großen Verwaltungsaufwand möglich.

Eine Neuregelung des Vorkaufsrechtes ist insgesamt unnötig. Denkbar wäre allenfalls, ein Stufenverfahren einzuführen, nach dem die Kreise und kreisfreien Städte bei Nichtausübung des Vorkaufsrechts die Möglichkeit an das Land weitergeben. Es würden auch keine Bedenken bestehen, im Falle der Ausübung des Vorkaufsrechts durch den Kreis oder die

kreisfreie Stadt das Land als Eigentümer im Grundbuch eintragen zu lassen, wenn der Ankauf zu 100 % durch das Land finanziert wurde.

19. Zu § 75 LNatSchG NRW-E (Befreiungen und Ausnahmen)

Die geplanten Neuregelungen zu Befreiungen und Ausnahmen in § 75 Absatz 1 LNatSchG NRW-E werden ebenfalls strikt abgelehnt.

Die Verlagerung der Befreiungsentscheidung im Streitfall auf die Bezirksregierung führt eine unpraktikable frühere Regelung wieder ein. Diese Regelung spricht für ein tiefgreifendes Misstrauen gegenüber den Kommunen und schwächt deren Position, ohne die beabsichtigte Stärkung der Naturschutzverbände tatsächlich zu erreichen. Entscheidungen werden zudem unnötig verzögert und erschwert. Die Verlagerung dieser Entscheidungskompetenz auf die Ebene der Bezirksregierung ist nicht sachgerecht, da die zu beurteilenden Sachverhalte der Verwaltungsebene des Kreises oder der kreisfreien Stadt zuzuordnen sind und mit der dort zuständigen Vertretungskörperschaft oder dem Ausschuss ein demokratisch legitimes Gremium diese endgültige Entscheidung treffen muss.

Das Erfordernis der Benehmensherstellung durch den Naturschutzbeirat auch für bereits vom Trägern der Landschaftsplanung für ausnahmefähig erklärte geringfügige bauliche und sonstige Anlagen (z. B. Nutzungsänderungen innerhalb des Bestandes ohne zusätzliche Flächenversiegelung bzw. untergeordnete Anlagen, wie Dachgauben) führt zu schwer vermittelbaren zeitlichen Verzögerungen der Entscheidungsfindung. Verbindliche Auskünfte vor Ort gegenüber Antragstellern oder eine Beratung zur Umplanung durch die Sachbearbeitung sind nahezu nicht mehr, jedenfalls nicht vorbehaltlos, möglich. Es besteht die Gefahr, dass die Akzeptanz der Landschaftsplanung stark leiden wird und Grundstückseigentümer künftig stärker als bisher eine Unterschutzstellung strikt ablehnen. Der bürokratische Aufwand der Entscheidungsfindung steht nicht im Verhältnis zu der Bedeutung der eher kleinen Vorhaben und würde am Ergebnis in der Regel nichts ändern.

Vor einer weiteren zeitlichen Belastung der Beiratsmitglieder mit zahllosen kleinen Ausnahmeverfahren kann zudem nur gewarnt werden. Die Sitzungen des Beirates dauern bereits heute mehrere Stunden bei im Schnitt vier bis sechs Sitzungen im Jahr; die Bereitschaft von Ehrenamtlern, sich nunmehr mit mehrfachen Fallzahlen zu befassen, dürfte überschaubar sein. Die baurechtlichen Fristen von ein bis zwei Monaten lassen sich auch nicht mit den Sitzungen des Beirates in Einklang bringen. Eine solche Regelung würde das freiwillige ehrenamtliche Mitwirken in den Beiräten erheblich reduzieren.

Darüber hinaus deutet auch diese Regelung wieder auf ein nicht verständliches, hohes Misstrauen des Ministeriums gegenüber der Sachkompetenz der unteren Landschaftsbehörden, obwohl dort ausgebildete Fachkräfte sitzen, die unter anderem auch ihre Kompetenzen in den Fortbildungen des Landes erlangt haben. Sollten ausnahmsweise Zweifel an den Entscheidungen der unteren Landschaftsbehörden bestehen, hat das Land die Möglichkeit, im Rahmen der Fachaufsicht jederzeit einzugreifen. Hier sollte – sofern erforderlich - von dieser Möglichkeit öfter Gebrauch gemacht werden, als durch die Ausweitung von Beteiligungen die Handlungsfähigkeit der Behörden enorm einzuschränken und damit Maßnahmen zum Schutz der Natur weitgehend zu verhindern.

C. Fazit

Nach wie vor geht der Gesetzentwurf an vielen Stellen über die bundesgesetzlichen Regelungen hinaus. Die Arbeit der Kreise und kreisfreien Städte als untere Landschaftsbehörden sowie Träger der Landschaftsplanung wird u. a. durch die Ausweitung der Beteiligungsrechte der Naturschutzverbände und des Landschaftsbeirates erheblich beeinträchtigt. Zusätzliche bürokratische Hürden führen zu einem erheblichen Mehraufwand und einer Verzögerung der Verfahren. Das Ziel des Gesetzes, den Naturschutz zu stärken, wird durch diese Regelungen eher gefährdet als gefördert. Zudem zeugt der Entwurf von einem erheblichen Misstrauen des Ministeriums gegenüber der Arbeit der unteren Landschaftsbehörden und deren fachlicher Entscheidungskompetenz. Nicht zuletzt greift der Gesetzentwurf auch in die kommunale Selbstverwaltungshoheit ein.

Wir bitten, die vorstehenden Anmerkungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

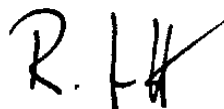
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Detlef Raphael
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Rudolf Graaff
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen