

**Stellungnahme zum Entwurf „Gesetz zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen ...“
vom 17.2.2016, Drs. 16/11154**

von Dr. iur. Stefan Möckel, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung, Leipzig



Allgemein

Der Gesetzesentwurf (NatSchG-E) ist begrüßenswert. Er gleicht etliche Regelungsdefizite des BNatSchG aus und behält bewährte Instrumente des bisherigen Landschaftsschutzgesetzes bei.

Aus umweltrechtlicher Sicht besonders hervorzuheben sind neben den Anforderungen an die land- und forstwirtschaftliche Nutzung in § 4 NatSchG-E die weiterhin allgemein aufzustellenden außenverbindlichen Landschaftspläne in §§ 7 ff. NatSchG-E einschließlich der diesbezüglichen Ermächtigung zur Bodenneuordnung in §§ 25, 29 NatSchG-E. Damit besteht in NRW ein effektives und effizientes Instrument zum Schutz der Natur und Landschaft, welches die örtliche Bevölkerung mit einbezieht und mit ein Grund für die schnelle Unterschutzstellung der Natura 2000-Gebiete in NRW ist, die sich in anderen Bundesländern stark verzögert hat. Um die Effektivität der Landschaftsplanung weiter zu erhöhen, sollten in § 7 Abs. 5 NatSchG-E auch die Möglichkeit besonderer Festsetzungen für die land- und fischereiwirtschaftliche Nutzung sowie eine Pflicht zur kartografischen Ausweisung von gesetzlich geschützten Landschaftselementen und Biotopen verankert werden.

Zu begrüßen sind weiterhin u.a. die Listung bestimmter Eingriffstypen in § 30 NatSchG-E, die behördlichen Verzeichnispflichten für Kompensationsmaßnahmen und FFH-Verträglichkeitsprüfungen in § 34 NatSchG-E, die Anhebung des Flächenanteils für den Biotopverbund in § 35 NatSchG-E, der gesetzliche Schutz bestimmter Landschaftsbestandteile und Biotope in §§ 39-42 NatSchG-E, die Verbesserungen beim Schutz von Natura 2000-Gebieten in §§ 52-54 NatSchG-E sowie die erweiterten Rechte anerkannter Naturschutzverbände in §§ 66-68 NatSchG-E. § 54 NatSchG-E sollte allerdings ins Kapitel 1 verschoben werden, da Regelung nicht nur für Natura 2000-Gebiete, sondern auch für Nationalparke und Naturschutzgebiete gilt.

Anforderungen an die Land- und Forstwirtschaft in § 4 NatSchG-E

Die in § 4 NatSchG-E vorgeschlagenen Verbote sind wichtig, da die Regelungen zur guten fachlichen Praxis in § 5 Abs. 2-4 BNatSchG grundlegende Defizite und rechtliche Unklarheiten aufweisen, welche den Vollzug der dort genannten „Grundsätze“ erschweren (vgl. nur OVG Lüneburg, Urteil vom 30.06.2015 – 4 LC 285/139). Eine landesrechtliche Konkretisierung ist rechtlich zulässig, da die Grundsätze in § 5 BNatSchG weder „allgemeine Grundsätze“ i.S.v. Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG noch abschließend sind (vgl. VG Freiburg, Urteil vom 11.2.2016 – 6 K 2574/14). Einer ordnungsrechtlichen Landesregelung stehen auch nicht die sogenannten Cross Compliance- und Greening-Anforderungen des europäischen und nationalen Agrarbeihilferechts entgegen, da das Beihilferecht nicht das Ordnungsrecht verdrängt (vgl. nur § 16 Abs. 3 S. 5 DirektZahlDurchfG, § 2 AgrarZahlVerpflV). Die ausdrückliche Klarstellung des Verbotscharakters in § 4 Abs. 1 NatSchG-E ist rechtlich sogar unbedingt erforderlich, da bei § 5 Abs. 2 BNatSchG die Verbindlichkeit umstritten ist (ablehnend z.B. OVG Lüneburg, aaO).

Die im Einzelnen vorgeschlagenen Verbote mit angemessener Ausnahmemöglichkeit nach § 4 Abs. 2 NatSchG-E sind ökologisch erforderlich, da der Arten- und Biotopschwund in der Agrar-

landschaft weiterhin anhält. Der Verlust an Dauergrünland und von Landschaftselementen sowie die Entwässerung von landwirtschaftlichen Böden ist hierbei eine wesentliche Ursache.

Nur ein allgemeines ordnungsrechtliches Umwandlungsverbot gewährleistet den landesweiten Erhalt von Dauergrünland, da der beihilferechtliche Schutz in § 16 Abs. 3 DirektZahlDurchfG von der ökonomischen Attraktivität der Ökologisierungsprämie (2015: 87,34 €/je ha/a) abhängt und die Eingriffsregelung nur einen Ausgleich/Ersatz vorsieht. Auch andere Bundesländer haben ähnliche allgemeine Umwandlungsverbote erlassen (§ 27a Landwirtschafts- und Landeskulturge-
setz Baden-Württemberg; Dauergrünlanderhaltungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern und Dauergrünlanderhaltungsgesetz Schleswig-Holstein). Um rechtliche Streitigkeiten zu vermeiden, sollte aber in § 4 Abs. 1 S. 2 NatSchG-E die Dauer gesetzlich bestimmt werden (am besten wie im Agrararbeitsvertrag auf „mindestens fünf Jahren“).

Eine landesrechtliche Einschränkung der Entwässerung ist ebenfalls rechtlich geboten, da § 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG die gewöhnliche land- und forstwirtschaftliche Entwässerung von der Erlaubnispflicht freistellt. Gleiches gilt für den Schutz der in Nr. 3 genannten Landschaftselemente, da diese – sofern nicht gesetzlich geschütztes Biotop oder Lebensraum für besonders geschützte Arten (§§ 30, 44 BNatSchG) – bundesrechtlich nur durch die Eingriffsregelung geschützt sind, welche als Regelrechtsfolge aber in § 15 BNatSchG kein Verbot, sondern nur einen Ausgleich/Ersatz normiert.

Rechtlich sowie finanziell riskant und nicht zu empfehlen ist die vorgeschlagene Regelung in § 4 Abs. 3 NatSchG-E, da hier anders als in §§ 14 Abs. 3, 30 Abs. 5 BNatSchG (hier 10 Jahre) keine zeitliche Beschränkung, sondern im Fall einer Einschränkung der Wiederaufnahme aufgrund entgegenstehender Vorschriften des BNatSchG sogar eine Entschädigungspflicht des Landes normiert werden soll. D.h. heißt konkret, dass ein Landwirt der erst nach 11, 50 oder mehr Jahren nach Vertragsende bei einem während des Vertrages entstandenen Biotop die ursprüngliche Nutzung wieder aufnehmen will, dies nach § 4 Abs. 3 NatSchG-E dürfte und nur aufgrund § 30 Abs. 2 und 5 BNatSchG daran gehindert ist. Das Land müsste dann dem Landwirt eine Entschädigung für die bundesrechtlich ausgeschlossene Wiederaufnahme zahlen. Für eine solche Regelung besteht keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit, da die 10 Jahre-Fristen im BNatSchG schon eine anerkannte ausreichende Sicherung der Grundrechte sind.

Rechtlich zu vage bleibt die Anforderung zum Totholzerhalt in § 4 Abs. 4 NatSchG-E, da hier nur ein „Ziel zu verfolgen“ ist, aber kein bestimmter Mindestanteil an dickstämmigen Totholz verbindlich zu erreichen ist. Des Weiteren sollte „dickstämmig“ anhand eines bestimmten Mindeststammdurchmessers definiert werden, um eine klare, vollzugstaugliche Anforderung zu normieren und Rechtsstreitigkeiten vorzubeugen. Darüber hinaus wäre ein genereller verbindlicher Mindestanteil an Altbäumen in Wäldern wichtig, damit in jüngeren Baumbeständen Altbäume heranwachsen, die spezielle Lebensräume und später dickstämmiges Totholz liefern.

Insgesamt ist aus umweltrechtlicher Sicht eine weitergehende Konkretisierung der Anforderungen an die gute fachliche Praxis empfehlenswert und auch landesrechtlich möglich (vgl. Möckel, ZUR 2014, 14-23). Zu nennen sind z.B. genaue Obergrenzen für den Viehbesatz je Hektar gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 4 BNatSchG oder zum Klima-, Erosions-, Hochwasser- und Artenschutz und als Konkretisierung von §§ 5 Abs. 2 Nr. 1-3, 21 Abs. 5-6 BNatSchG eine Begrenzung der Entwässerung von bestimmten Böden mit Rückbaupflichten für vorhandene Drainagen und Gräben sowie verbindliche Mindestanteile an Landschaftselementen und extensiven Flächen je ha oder Betrieb.