

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
11/3073
Alle Abg.



An die
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

Absender dieses Schreibens:
Naturschutzverbände NRW
Ägidiusstr. 94
45133 Essen

40 002 Düsseldorf

Ihr Zeichen: I.1.F
Ihr Schreiben: 16.12.1993

03.01.1994

Betr.: Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Landwirtschaft,
Forsten und Naturschutz zu den Änderungen von Land-
schafts-, Landesjagd- und Landesfischereigesetz am
17.01.1994

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei möchten wir Ihnen die gemeinsame Stellungnahme der anerkannten Naturschutzverbände LNU, NABU und BUND zu den von Ihnen gestellten Fragen übersenden.

Wir möchten an dieser Stelle darauf hinweisen, daß eine zweiwöchige Bearbeitungszeit über die Weihnachtsfeiertage nur wenig sachdienlich ist und auf einen nicht besonders hohen Stellenwert der Gesetzesvorhaben schließen läßt. Wir werden dazu in der Anhörung selbst noch Ausführungen machen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Roth
Landesvorsitzender LNU

Prof.Dr. Gerß
Landesvorsitzender NABU

Dr. Harenger
Landesvorsitzender BUND

Schriftliche Stellungnahme der Naturschutzverbände LWU, NABU und BUND im Rahmen der öffentlichen Anhörung am 17.01.1994 im Landtag

Zu Frage 1: Zielsetzungen, Behördenstruktur

Die Ziele des Landschaftsgesetzes (§ 1) sind die nachhaltige Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, der Pflanzen- und Tierwelt und der Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft. Die Grundsätze zur Verwirklichung dieser Ziele (§ 2) sind u.a. die Erhaltung unbebauter Bereiche in für ihre Funktionsfähigkeit genügender Größe "insgesamt und auch im einzelnen" sowie der Schutz der wildlebenden Tiere und Pflanzen und ihrer Lebensgemeinschaften in ihrer natürlichen und historisch gewachsenen Artenvielfalt.

In krassem Gegensatz zu diesen Zielen und Grundsätzen stehen die Tatsachen, daß die Roten Listen der bestandsgefährdeten Pflanzen- und Tierarten anscheinend unaufhaltsam länger geworden sind und daß der Flächenverbrauch durch baubedingte Versiegelung ständig zugenommen hat. Die Ziele des Landschaftsgesetzes sind damit zweifellos nicht erreicht worden.

Die Landschaftsbehörden sind nicht nur personell und finanziell unzureichend ausgestattet, sie sind auch in ihrer Struktur verbesserungsbedürftig. Die Naturschutzaufgaben sollten nicht auf verschiedene gleichrangig nebeneinander stehende Behörden - wie Landschaftsbehörden, Wasserbehörden, Forstämter u.a. - aufgeteilt werden; sämtliche Aufgaben sollten vielmehr in einem einzigen Behördenkomplex konzentriert sein, der sich hierarchisch über die obere und die untere Verwaltungsebene erstreckt. Die für den Naturschutz zuständigen Behörden sollten keine Bündelungsbehörden, sondern Fachbehörden sein. Beim Personal - insbesondere in leitender Stellung - sollten nicht Personen mit allgemeiner Verwaltungsausbildung, sondern mit naturschutzfachlicher Ausbildung dominieren. Die Naturschutzbehörden sollten nicht teils staatlich und teils kommunal, sondern ausschließlich staatlich - d.h. Teil der Landesverwaltung - sein. Mit der neuen Struktur der LÖLF und der Agrarordnungsverwaltung (LÖBF) ist ein erster, wenn auch noch halbherziger Schritt in die richtige Richtung unternommen worden. Wesentlich wird jetzt sein, daß die LÖBF auch Kompetenzen erhält; d.h. sie sollte als Landesoberbehörde mit voller Weisungsbefugnis an der Spitze des regional gegliederten Naturschutzbehörden-Komplexes stehen.

Zu Frage 2: Landschaftsplanung

Die Tatsache, daß 20 Jahre nach Einführung der Pflicht zur Landschaftsplanung von insgesamt 383 zu erstellenden Landschaftsplänen erst 88 Pläne rechtskräftig geworden sind, bleibt ohne Zweifel weit hinter den Erwartungen zurück.

Wenn nach den Gründen für dieses offensichtliche Vollzugsdefizit gefragt wird, dann mag die Tatsache, daß Nordrhein-Westfalen als Flächenland Landschaftspläne mit eigener Rechtskraft (Satzung) verlangt, ein Grund für die relativ schleppende Umsetzung des Landschaftsgesetzes sein. Die Rechtsverbindlichkeit bildet nach Ansicht der Naturschutzverbände jedoch eine unverzichtbare Voraus-

setzung effektiver Landschaftsplanung. Auf der anderen Seite darf auch nicht übersehen werden, daß die Zahl der Landschaftspläne allein kein hinreichendes Indiz darstellt - hier müßten schon, um einen seriösen Vergleich mit anderen Bundesländern zu bekommen, die überplanten Flächenanteile pro Bundesland untereinander verglichen werden. Im übrigen darf darauf hingewiesen werden (s. Jahresberichte der LÖLF), daß innerhalb der nächsten Jahre zu erwarten ist, daß das Rheinland nahezu vollständig von rechtskräftigen Landschaftsplänen überplant sein wird. Ein ganz offenkundiges Defizit besteht noch in einigen Teilen Westfalens. Von den Naturschutzverbänden ist in der Vergangenheit bereits mehrfach an den Gesetzgeber der Vorschlag herangetragen worden, zu prüfen, ob den Kreisen und kreisfreien Städten bezüglich der Bearbeitung nicht ein Termin gesetzt werden könnte. Die in diesem Zusammenhang immer wieder vorgetragenen rechtlichen Bedenken vermögen insoweit nicht zu überzeugen, als Mitte der 70er Jahre allen von der damaligen kommunalen Neugliederung betroffenen Kommunen aufgetragen worden war, innerhalb von 2 Jahren neue Flächennutzungspläne vorzulegen. Es ist nicht einleuchtend, warum eine gleiche Verpflichtung nicht auch für die Erarbeitung von Landschaftsplänen vorgegeben werden kann. Dies wäre in § 16 Abs.1 LG NW zu verankern. Die Regierungspräsidenten als Organe der allgemeinen Aufsicht über die Kreise und kreisfreien Gemeinden könnten bei Nichtwahrung dieser Frist dann verstärkt auf die Mittel der Kommunalaufsicht - insbesondere dasjenige der Weisung - zurückgreifen. Darüberhinaus sollte verstärkt von dem Mittel der ordnungsbehördlichen Verordnung gemäß § 42a LG NW Gebrauch gemacht werden.

Viel gravierender erscheint jedoch ein ganz anderer Gesichtspunkt: Es sind Kreise und kreisfreie Städte bekannt, die seit Jahren ihre mit Satzungscharakter beschlossenen Landschaftspläne nicht bzw. so gut wie gar nicht umsetzen. Ein Landschaftsplan vermag überhaupt nichts zu bewirken, wenn die darin festgesetzten Maßnahmen nicht realisiert werden. Hier müßte eine bessere Aufsicht durchgeführt werden. Es kann nicht angehen, daß immer wieder behauptet wird, daß selbst ein 80%iger Förderungssatz durch das Land nicht ausreicht - manche Kreise behaupten selbst den 20%igen Eigenanteil nicht aufbringen zu können. Hierin zeigt sich die wahre Wertschätzung, welche die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege genießen. Geld war und ist zu allen Zeiten knapp - es kommt immer darauf an, Prioritäten zu setzen.

Hinsichtlich der Festsetzung der Einzelmaßnahmen sollte mehr als bisher darauf geachtet werden, an die besonderen Umstände des Einzelfalls angepaßte Regelungen zu treffen. Darüber hinaus sollte darauf hingearbeitet werden, mögliche Konflikte mit den Eigentümern oder sonstigen Nutzungsberechtigten bereits im Vorfeld durch vertragliche Vereinbarungen zu entschärfen.

In diesem Zusammenhang wird künftig sehr aufmerksam darauf zu achten sein, daß mit der Umsetzung/Realisierung der Maßnahmen des Landschaftsplanes nicht so lange gewartet wird, bis über die sogenannte "Versiegelungsabgabe" genügend Gelder eingenommen worden sind. Es besteht die Gefahr, daß die Träger der Landschaftsplanung sich hier aus der Verantwortung stehlen und, daß die gesamte Landschaftsplanung als öffentlich-rechtlicher Auftrag sich in Zukunft auf eine Fachplanung für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zuvor genehmigter Eingriffe reduziert.

Ferner ist es, dies zeigt bereits der Vergleich mit anderen landesrechtlichen Bestimmungen, wie etwa dem Hamburger Naturschutzgesetz, keineswegs erforderlich, das Primat der Bauleitplanung erneut explizit im LG NW zu statuieren (vgl. § 29 Abs.3 des Entwurfs). Ein Verzicht auf dieses Statut würde an dem aus der grundgesetzlichen Kompetenzordnung resultierenden, weitgehenden Vorrang bauplanerischer Festsetzungen zwar nichts ändern (eine "naturschutzrechtliche Leitplanung" wäre unzulässig). Gleichwohl könnte in den Einzelbereichen, in denen der Vorrang der Bauleitplanung keineswegs zwingend ist - dies sind alle Zweckbestimmungen ohne bodenrechtlichen Charakter - eine Aufwertung der Rechtsposition des Natur- und Landschaftsschutzes erreicht werden. Davon abgesehen wäre dies auch ein wichtiges rechtspolitisches Signal, daß verdeutlichen würde, daß die Landesregierung im Naturschutzbereich dem geneigten Wort die konsequente Tat folgen läßt.

Zu Frage 3: Landschaftsbeiräte

Die eigentlichen Kompetenzen der Landschaftsbeiräte beschränken sich auf das Vetorecht nach § 69 LG; in allen anderen Fällen handelt es sich um bloße Meinungsäußerungen und Empfehlungen. Die Kompetenzen sind damit vor dem Hintergrund des umfassenden Anspruchs des § 11 LG als nicht besonders weitgehend zu beurteilen. In vielen Fällen rechtfertigt der erhebliche Arbeitsaufwand der Beiratsmitglieder und insbesondere des Vorsitzenden nicht die erzielten Ergebnisse.

Die bisherige Zusammensetzung der Beiräte ist im Hinblick auf ihre gesetzliche Aufgabe, als Interessensvertretung des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu fungieren, weder sinnvoll noch zweckmäßig; denn das Ergebnis der Beschlußfassung in den Beiräten ist bei der bisher gegebenen schwächstmöglichen Mehrheit der Vertreter der anerkannten Naturschutzverbände, die einen Stimmenanteil in Höhe von nur 6 von 15 für den Belang "Naturschutz und Landschaftspflege" bedeutet, zu sehr vom Zufall abhängig. Gezielte Abweichungen von den Vorschlagslisten bei der Wahl bzw. Berufung der Beiratsmitglieder haben in vielen Fällen zu einer Beiratsbesetzung geführt, die von den vorschlagsberechtigten Naturschutzverbänden so nicht gewollt war; die Folge waren Rücktritte von Mitgliedern. Dieses Problem dadurch beheben zu wollen, daß die Verbände bei nicht genehmer Reaktion das Vorschlagsrecht verlieren, bestraft den Falschen und wird bei den nächsten Beiratswahlen erst recht zu Protesten und Rücktritten führen.

Eine Verbesserung der Situation wäre nur zu erzielen, wenn die Beiräte bei Beibehaltung des Vetorechts nach § 69 LG um die nutzerorientierten Mitglieder vermindert würden. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß bei diesen Mitgliedern im Zweifel oft wirtschaftliche Interessen im Vordergrund stehen und eine Vertretung der Belange von Natur und Landschaft nicht stattfindet; im Runderlaß des Innenministers vom 15.12.1988 wird "im Einvernehmen mit dem MURL" sogar gefordert, daß diese Gruppierungen ihre ökonomischen Interessen vertreten.

Zu Frage 4: Verbandsklage

1.: Verbandsklage als Mindeststandard

Die Einführung der Verbandsklage auch im Bundesland Nordrhein-Westfalen wäre keine umweltpolitische Großtat, sondern lediglich die Umsetzung eines rechtlichen Mindeststandards zum Schutz von Natur und Umwelt. Dieser ist in der Mehrzahl der anderen Bundesländer längst Realität. Die Verbandsklage ist bereits in allen anderen SPD regierten Bundesländern eingeführt worden bzw. soll noch eingeführt werden. Selbst Rheinland-Pfalz hat nunmehr zumindest einen Gesetzentwurf vorgelegt und die "Schlußlichtlaterne" an Herrn Umweltminister Matthiesen übergeben. Doch auch in CDU regierten Ländern wie Sachsen ist die naturschutzrechtliche Verbandsklage längst juristische Realität. Auch auf Bundesebene hat sich die SPD für die Einführung dieses Rechtsinstruments ausgesprochen.

Es sollte daher selbstverständlich sein, daß nunmehr auch die nordrhein-westfälische SPD ihre Verweigerungshaltung aufgibt und sich zu dieser umweltpolitischen Notwendigkeit bekennt.

2.: Keine stichhaltigen Argumente gegen die Verbandsklage

An dieser Bewertung können auch die oftmals der Verbandsklage entgegengehaltenen Scheinargumente, sie werde zu einer "Prozeßlawine" und Verfahrensverschleppung führen, nichts ändern. So konnte bislang noch in keinem Bundesland die Beobachtung gemacht werden, daß es aufgrund der Einführung der Verbandsklage zu einer Überlastung der Gerichte gekommen ist. Und auch etwaige zeitliche Verzögerungen bei der Umsetzung naturschutzrelevanter Planungen haben erfahrungsgemäß andere Ursachen.

Davon abgesehen zeigt auch ein Blick über den Bereich Deutschlands hinaus, in die europäischen Nachbarstaaten sowie in die USA und Kanada, daß die Verbandsklage keinerlei seriösen Bedenken begegnet. Alle diese Länder haben bereits seit längerem Verbandsklageregelungen im Umweltrecht eingeführt. Eine im Auftrag des Umweltbundesamtes erstellte Studie hat insoweit ergeben, daß auch in diesen Ländern von der Möglichkeit zur Erhebung der Verbandsklage von den Naturschutzverbänden keineswegs übermäßiger Gebrauch gemacht wird. Es konnte auch dort weder eine "Prozeßflut", noch eine mißbräuchliche Ausnutzung der Verbandsklagebefugnis beobachtet werden.

Auf der anderen Seite konnte dementsprechend auch keine übermäßige Belastung der Verwaltung mit Prozeßführungsaufgaben festgestellt werden. Es wurde jedoch ein auf die besondere Beachtung der umweltschützenden Vorschriften gerichteter Präventiveffekt sowie die erleichterte Durchsetzbarkeit umweltschutzbezogener Anforderungen gegenüber einem Vorhabensträger nachgewiesen.

Schließlich kann der Verbandsklage auch nicht entgegengehalten werden, sie sei nicht sinnvoll, da sie nicht den Klageweg gegen vom Bund durchgeführte Planungen eröffne. Von dieser Einschränkung sind nur die Schienenwege der DB sowie sonstige Bundesverkehrswege, die in bundeseigener Verwaltung geplant und gebaut werden - mithin also der weitaus geringere Teil der umweltrelevanten Vorhaben, betroffen.

3.: Niedersächsische Verbandsklageregelung als Vorbild

Als taugliche Vorlage für eine effiziente Verbandsklageregelung kann der im Rahmen der Novellierung des niedersächsischen Naturschutzgesetzes eingeführte § 60 a-c Nds. NatschG gelten. Die Naturschutzverbände fordern daher die vollinhaltliche Übernahme dieser Regelung in das LG NW.