

LANDESBÜRO DER NATURSCHUTZVERBÄNDE NRW

Beratung . Mitwirkung . Koordination

Landesbüro der Naturschutzverbände NRW · Ripshorster Str. 306 · 46117 Oberhausen

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

- nur per mail anhoerung@landtag.nrw.de -

Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, LT-Drs. 17/14066

Anhörung des Ausschusses für, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz am 4. Oktober 2021

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frau Vorsitzende, sowie
sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landtags Nordrhein-Westfalen,

namens und mit Vollmacht der nordrhein-westfälischen Naturschutzverbände Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland NRW (BUND), Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW (LNU) und Naturschutzbund Deutschland NRW (NABU)¹ bedanken wir uns für die Einladung zur öffentlichen Anhörung vor Ihrem Ausschuss zu dem oben genannten Gesetzesentwurf und nehmen zu diesem wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkungen

Die Politik für Biodiversität in NRW ist in den letzten 4 Jahren stehen geblieben bzw. hat sich sogar verschlechtert. Und das, obwohl gerade in den letzten 4 Jahren zahlreiche Studien und Berichte vor massiven Lebenseinschränkungen durch den Schwund von Arten und Lebensräumen gewarnt haben. Die Artenvielfalt ist weltweit und so auch in NRW massiv durch intensive und großflächige Landwirtschaft, Entwaldung, Flächenverbrauch, Umweltverschmutzung, invasive Arten, Klimakrise und Übernutzung weiterer natürlicher Ressourcen bedroht. Die Landesregierung hat in den letzten 4 Jahren leider nicht versucht, den Biodiversitätsschutz in NRW zu verbessern. Stattdessen hat sie Maßnahmen mit der gegenteiligen Wirkung ergriffen, wie beispielsweise die Novelle des Landeswassergesetzes aus dem Jahr 2020, in deren Rahmen u.a. die Minimierung von Gewässerrandstreifen ermöglicht wurde. Auch im Hinblick auf den Flächenverbrauch fehlt der Landesregierung erkennbar der politische Wille, einen NRW-Beitrag zum 30-ha-Ziel auf Bundesebene und

¹ Im Folgenden „*Naturschutzverbände*.“

LANDESBÜRO DER
NATURSCHUTZVERBÄNDE NRW

Ripshorster Str. 306
46117 Oberhausen

T 0208 880 59-0
F 0208 880 59-29

E info@lb-naturschutz-nrw.de
I www.lb-naturschutz-nrw.de

Sie erreichen uns
Mo - Fr 9.00 bis 13.00 Uhr
Mo - Do 13.30 bis 16.00 Uhr

Auskunft erteilt:

Sybille Müller

Datum
29.09.2021

Träger des Landesbüros der
Naturschutzverbände NRW



damit den dringend notwendigen Beitrag zu Klima- und Biodiversitätsschutz sowie zum Erhalt unserer Lebensgrundlagen in NRW (lebendiger Boden ist endlich) zu leisten. Aus diesen Gründen haben die Naturschutzverbände in NRW auch die Volksinitiative Artenschutz ins Leben gerufen.

Die Landtagsfraktionen CDU und FDP haben in der ersten Lesung ihres Änderungsantrags des Landesnaturschutzgesetzes (LNatSchG) selber davon gesprochen, dass die Naturschutzpolitik der vergangenen Jahrzehnte defizitär war und dass die Volksinitiative auf Änderungsbedarf hinweist. Wieso aber werden dann keine Aspekte der VI im Antrag von CDU/FDP aufgegriffen und stattdessen die wertvolle Arbeit von ehrenamtlichen Naturschützer*innen auch noch beschnitten?

II. Gesamtbewertung des Entwurfs

Der vorgelegte Änderungsentwurf behindert und schwächt zum einen die konsequente Umsetzung des wichtigen naturschutzrechtlichen Instruments der Eingriffsregelung in NRW. Der rechtlich erforderliche Umfang von Kompensationsflächen für Eingriffe ergibt sich aus abweichungsfesten bundesrechtlichen Vorgaben – geregelt sind hier zum einen das Gebot der Vollkompensation sowie der Vorrang der Realkompensation. Diese Vorgaben dürfen nicht (klientel-)politischen Forderungen nach einer Begrenzung von Kompensationsflächen untergeordnet werden. Genau dies geschieht jedoch mit den vorgeschlagenen Änderungen: Die Inanspruchnahme von land- und forstwirtschaftlichen Flächen im Kontext der Kompensation von Eingriffen wird aus Sicht des Naturschutzes fälschlicherweise auch als „Flächenverbrauch“ eingeordnet. Durch Kompensationsmaßnahmen werden ja gerade Flächen für den Naturschutz bereitgestellt, die zuvor durch den tatsächlichen, von der Landesregierung ungebremsten Flächenverbrauch durch Siedlungsbau, Gewerbeflächen und Infrastrukturvorhaben verloren gegangen sind. Mit den vorgeschlagenen Regelungen zur Wiedereinführung der 1:1 Kompensation bzw. zur Rücksichtnahme auf agrarstrukturelle Belange wird in rechtlich zweifelhafter Weise der Eindruck erweckt, man könne den erforderlichen Kompensationsumfang nach Belieben reduzieren. Dies ist rechtlich unzutreffend, birgt jedoch die Gefahr entsprechender Vollzugsdefizite.

Flankierend wird durch die geplanten Änderungen die ehrenamtliche Arbeit der Naturschutzbeiräte erschwert und herabgewürdigt.

Bereits das geltende Landesnaturschutzgesetz weist aus Sicht der Naturschutzverbände einigen Verbesserungsbedarf auf. Die Naturschutzintention dieses Gesetzes und die Arbeit des ehrenamtlichen Naturschutzes in der heutigen Zeit, die von einer massiven Gefährdung von Natur, Landschaft und Artenvielfalt geprägt ist, weiter zu schwächen, halten die Naturschutzverbände für verfehlt.

Der von der Landtagsfraktion der Grünen am 8.6.2021 eingereichte Antrag u.a. zur Eindämmung des Flächenfraßes weist in diesem Zusammenhang zudem mit konkreten Vorschlägen auf die notwendige Flächenschonung landwirtschaftlicher Flächen und den Erhalt eines möglichst hohen Anteils besonders wertvoller landwirtschaftlicher Flächen zur Nahrungserzeugung hin; eine Rückführung auf den 1:1 Kompensationsansatz schließt sich hier aus.

III. Zu den Änderungsvorschlägen im Einzelnen

1. Grundflächen der öffentlichen Hand

Artikel 1 Nr. 1 (Änderung von § 2 Absatz 7)

Straßenbegleitgrün bietet kein qualitatives Potenzial für den Naturschutz und keinen wirklichen Schutzraum für Tiere und Pflanzen, weshalb eine nennenswerte positive Wirkung auf die Artenvielfalt in NRW durch diese Änderung nicht zu erwarten ist.

2. Eingriffsregelung

Artikel 1 Nr. 2 (Änderung § 31 LNatSchG)

Der vorgeschlagene neue § 31 Absatz 1 Satz 2 hat keine „harte“ rechtliche Wirkung, da nach dem BNatSchG Vollkompensation – und zwar vorrangig durch Realkompensation - abweichungsfest erforderlich ist, führt jedoch zu einer aus Sicht des Naturschutzes falschen Lenkungswirkung für den Vollzug nach dem Motto: So wenig Kompensation wie möglich.

Der vorgeschlagene neue § 31 Absatz 6 soll die sogenannte „1:1 Kompensation“ wiedereinführen. Diesem Änderungsvorschlag stehen die Naturschutzverbände ablehnend gegenüber. Sie hatten die Streichung der §§ 4a Abs. 1 S. 1-3, 5 Abs. 1, S. 3-4 LG a.F. im Rahmen der letzten Novelle ja gerade begrüßt. Soweit diese Regelung die Berücksichtigung landwirtschaftlicher Belange bei der Entscheidung über Kompensationsmaßnahmen vorsieht, ist sie entbehrlich. Denn § 15 Abs. 3 BNatSchG enthält bereits ein entsprechendes, unmittelbar geltendes ausdrückliches Rücksichtnahmegebot, das die Berücksichtigung agrarstruktureller Belange bei der Entscheidung über Kompensationsmaßnahmen vorsieht. Soweit die Wiedereinführung eine Abkehr von der Vollkompensation zur Schonung landwirtschaftlicher Flächen ermöglichen soll bzw. in Ausnahmefällen eine Durchbrechung des Vorrangs der Realkompensation vor der Ersatzgeldzahlung gestattet werden soll, wäre eine entsprechende Praxis unvereinbar mit dem abweichungsfesten allgemeinen Grundsatz zur Eingriffsregelung in § 13 BNatSchG. Bei den in NRW angewandten Methodiken zur Bewältigung der Eingriffsregelung ist das Verhältnis Kompensationsfläche zu Eingriffsfläche nur bei Eingriffen in höchst schutzwürdige Biotoptypen mit sehr langer Wiederherstellungsdauer wie alte Wälder oder Moore größer als 1:1, in der Regel wird ein Verhältnis von 1:1 gar nicht erreicht. Eine Wiedereinführung der 1:1 – Regelung weckt in der Öffentlichkeit und bei den Landnutzern naturschutzfachlich und -rechtlich nicht zu erfüllende Erwartungen an eine (weitere) Reduzierung des Umfangs von Kompensationsflächen und dürfte sich somit im Hinblick auf die Verfahren eher belastend auswirken.

Unabhängig von der Kompensationsverpflichtung aus der Eingriffsregelung ergeben sich ggf. weitere Flächeninanspruchnahmen durch artenschutzrechtlich erforderliche Maßnahmen, je nach den Habitatansprüchen der betroffenen Arten ggf. auch in größerem Umfang. Diese artenschutzrechtlich zwingend erforderlichen Maßnahmenflächen werden in der öffentlichen Wahrnehmung oft den Flächenansprüchen aus der Eingriffsregelung zugeordnet. Auch vor diesem Hintergrund halten die Naturschutzverbände eine Wiedereinführung einer 1:1-Regelung für nicht sinnvoll. Sie weisen zudem darauf hin, dass erfolgte Änderungen bei den in NRW angewandten Methodiken zur Eingriffsregelung wie u.a. im

Straßenbau den Kompensationsbedarf bereits in einem naturschutzfachlich und rechtlich bedenklichen Maß reduziert haben.

Der vorgeschlagene neue § 31 Absatz 7 wiederholt im Wesentlichen § 15 Abs. 3 BNatSchG, der bereits vorsieht, vorrangig zu prüfen, ob eine erforderliche Kompensationsleistung auch durch Maßnahmen zur Entsiegelung, zur Wiedervernetzung von Lebensräumen oder durch Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen, die der dauerhaften Aufwertung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes dienen, erbracht werden kann. § 31 Absatz 7 LNatSchG ergänzt nun diese Vorschrift um weitere Maßnahmen, die bei der Ermittlung von Kompensationsmaßnahmen „vorrangig geprüft“ werden sollen – erkennbar mit dem Ziel, Naturschutzmaßnahmen insgesamt „flächensparend“ und preisgünstig zu gestalten. Aus Sicht des Naturschutzes müssen bei der Ermittlung der Kompensationsmaßnahmen immer die betroffenen Funktionen des Naturhaushalts und der Zweck der Eingriffsregelung, der Natur möglichst flächendeckend Raum zu geben und zu lassen, im Vordergrund stehen. Zudem sind stets die abweichungsfesten Anforderungen der Eingriffsregelung hinsichtlich Vollkompensation und Vorrang der Realkompensation zu beachten. Vorschriften wie der vorgeschlagene § 31 Abs. 7 LNatSchG, die den Vollzug in eine andere Richtung lenken und suggerieren, dies sei rechtlich möglich, sind nicht sachgerecht.

Auch die vorgeschlagenen neuen Absätze 8 und 9 des § 31 LNatSchG lassen die Zielrichtung einer Minimierung des Kompensationsumfangs erkennen.

Artikel 1 Nr. 3 (Änderung von § 34)

Die Änderungen des § 34 LNatSchG, der die Einrichtung und Pflege eines Verzeichnisses für Kompensationsmaßnahmen durch die unteren Naturschutzbehörden regelt, bewerten die Naturschutzverbände positiv. Insbesondere die teilweise Aufnahme von im Rahmen der Bauleitplanung festgelegten Kompensationsmaßnahmen in das Verzeichnis und die vorgesehene landesweit zentrale Internetveröffentlichung der Verzeichnisse durch das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz werden begrüßt.

3. Widerspruchsrecht des Beirates bei Befreiungen

Artikel 1 Nr. 4, (Änderung § 75 LNatSchG)

Nach geltender Rechtslage läuft das Widerspruchsverfahren des Beirates in naturschutzrechtlichen Befreiungsverfahren so ab, dass zunächst der Kreistag oder der Rat einer kreisfreien Stadt bzw. ein entsprechend beauftragter Ausschuss darüber zu entscheiden hat, ob ein vom Beirat erhobener Widerspruch hinsichtlich einer beabsichtigten Befreiung als berechtigt oder unberechtigt bewertet wird. Wird er für berechtigt befunden, muss die untere Naturschutzbehörde die Befreiung versagen. Wird er als unberechtigt eingeordnet, hat die höhere Naturschutzbehörde die Aufgabe, innerhalb einer Frist von sechs Wochen darüber zu entscheiden. Lässt sie die Frist verstreichen, kann die Befreiung durch die untere Naturschutzbehörde erteilt werden.

Der vorliegende Änderungsvorschlag sieht nun zum einen vor, dass der Beirat für seine Stellungnahme in Befreiungsverfahren nur noch sechs Wochen Zeit haben soll - nach Ablauf dieser Frist soll die untere

Naturschutzbehörde die Stellungnahme des Beirates bei ihrer Entscheidung nicht mehr berücksichtigen müssen. Diese Wiedereinführung einer 6 Wochenfrist für die Beiratsbeteiligung an Befreiungen nach dem Vorbild des alten § 69 Landschaftsgesetz wird von den Naturschutzverbänden abgelehnt, da sie die ehrenamtliche Arbeit der Beiräte erschwert und damit schwächt.

Zum anderen sieht der vorliegende Änderungsvorschlag vor, dass die höhere Naturschutzbehörde in Konfliktfällen nicht länger über einen Beiratswiderspruch entscheiden, sondern nur noch über die Einlegung eines Beiratswiderspruchs informiert werden soll. Zudem soll die untere Naturschutzbehörde die Befreiung zukünftig wieder „zu erteilen haben“, wenn der Widerspruch des Beirates von Kreistag, Stadtrat oder Ausschuss für unberechtigt gehalten wird – ebenfalls in Anlehnung an den alten § 69 Landschaftsgesetz.

Die höhere Naturschutzbehörde hier im Konfliktfall wieder aus der Entscheidung über den Widerspruch herauszunehmen, ist nicht sachgerecht, da sie in diesen Fällen als übergeordnete Fachstelle mit ihrer - von den örtlichen politischen Verflechtungen unabhängigen - Fachkompetenz gehört werden soll. In diesen Fällen die fachliche Expertise des ehrenamtlichen Naturschutzes mit interessengeleiteten Entscheidungen politischer Gremien einfach „vom Tisch zu wischen“, stellt zudem den Sinn und Zweck der Arbeit der Naturschutzbeiräte in Frage und lässt jeglichen Respekt vor dieser ehrenamtlichen Tätigkeit vermissen.

Dass es nicht sehr häufig zu strittigen Fällen zwischen Beiräten und Naturschutzbehörde gekommen ist, bei denen die Höhere Naturschutzbehörde zur Entscheidung angerufen wurde, zeigt auch die kleine Anfrage der SPD-Landtagsfraktion. Allein daraus ist abzuleiten, wie überflüssig und nicht nachvollziehbar der Änderungsantrag ist.

Schließlich würde eine Befolgung des Änderungsvorschlags zu einer erheblichen Mehrbelastung der Unteren Naturschutzbehörden führen: Um das Sechs-Wochen-Ziel zu erreichen, müssten entweder mehr Sitzungen des Beirats einberufen werden oder das Votum durch eine Einzelentscheidung des/der Beiratsvorsitzenden bzw. einer von ihm/ihr einzuberufenden Arbeitsgruppe erfolgen. In allen Fällen ist die Untere Naturschutzbehörde gezwungen, Vorlagen zu erarbeiten und dem Beirat zur Stellungnahme/Entscheidung vorzulegen. Unabhängig von der Mehrarbeit in den personell nicht üppig ausgestatteten Unteren Naturschutzbehörden wird hier dem ehrenamtlichen Naturschutz ein erheblicher zeitlicher Mehraufwand abgefordert, den insbesondere Berufstätige nicht werden leisten können. Die Fristwahrung der sechs Wochen dem/der Vorsitzende/n allein aufzuerlegen, trägt im heterogen besetzten Beirat nicht zur Vertrauensbildung bei – da der Beirat sich aus Angehörigen verschiedener Gruppen zusammensetzt, die nicht immer einer Meinung sind, ist es gerade die Aufgabe des/der Vorsitzenden, allen Interessen gerecht zu werden. Dies ist aber innerhalb von sechs Wochen unter dem zeitlichen Druck nur schwerlich zu erreichen – auch aus diesem Grund ist eine Änderung des Vorgehens unnötig und überhaupt nicht zu verstehen.

Zuletzt ist die Befreiungsentscheidung nach § 67 BNatSchG eine Ermessensentscheidung und wird in dem vorliegenden Änderungsvorschlag als gebundene Entscheidung formuliert. Das ist rechtlich nicht zulässig und irritiert die Rechtsanwender*innen.

4. Anregungen der Naturschutzverbände im Kontext der Beiratsbeteiligung

Im Hinblick auf das Widerspruchsrecht der Beiräte bei den Unteren Naturschutzbehörden schlagen die Naturschutzverbände im Gegensatz zu der geplanten Änderung vor, die Position der höheren Naturschutzbehörde in naturschutzrechtlichen Befreiungsverfahren zu stärken. Hierzu sollte im Fall eines Dissens zwischen dem einer beabsichtigten Befreiungserteilung widersprechenden Beirat und der über diesen Widerspruch zu befindenden zuständigen Vertretungskörperschaft des Kreises/der kreisfreien Stadt, bzw. deren zuständigem Ausschuss, die Befreiungserteilung von der Zustimmung der höheren Naturschutzbehörde abhängig gemacht werden. Dies dient der Stärkung des Widerspruchsrechts der Beiräte, denn durch diesen „Devolutiveffekt“ sind die unteren Naturschutzbehörden dazu angehalten zu begründen, weshalb sie von einem Votum des Beirats abweichen wollen.

Von den 16 Mitgliedern, die einem Beirat angehören, sind nach § 70 Abs. 4 LNatSchG NRW acht Vertreter Verbänden zuzurechnen, die Interessen repräsentieren wie Landwirtschaft, Waldbewirtschaftung, Gartenbau, Obst- und Gemüseanbau, Jagd, Fischerei, Imkerei sowie Sport und Erholung. Dies stellt naturgemäß keine unabhängige Vertretung der Belange von Natur und Landschaft sicher. Die Naturschutzverbände regen daher an, die Beiräte mit einer Mehrheit von Verbandsvertretern aus umwelt- und naturschützenden Verbänden zu besetzen, deren satzungsgemäßer Aufgabenbereich ausschließlich den Bereichen des Umwelt- und Naturschutzes und/oder der Landschaftspflege zuzurechnen ist.

Die Naturschutzverbände sprechen sich für die Wiedereinrichtung von Beiräten bei den Höheren Landschaftsbehörden aus. Auch hier wird für erforderlich gehalten, dass die Besetzung mit einer Mehrheit von Verbandsvertretern aus umwelt- und naturschützenden Verbänden erfolgen soll.

Nach § 70 Abs. 2 LNatSchG sollen die Naturschutzbeiräte vor allen wichtigen Entscheidungen und Maßnahmen der Behörde, bei der sie eingerichtet sind, gehört werden. Die Naturschutzverbände regen an, diese Vorschrift um einen nicht abschließenden Katalog zu ergänzen, der benennt, welche Maßnahmen und Entscheidungen der Naturschutzbehörde „wichtig“ sind. Aufgenommen werden sollten in diesen Katalog die Vorbereitung von Rechtsverordnungen, die Landschaftsplanung, Planungen und Planfeststellungen, bei denen die Landschaftsbehörde mitwirkt, die Erteilung von Ausnahmen und Befreiungen, Voranfragen, Anzeigeverfahren sowie Bauanträge für die Errichtung, Änderung oder Umnutzung von baulichen Anlagen im Außenbereich. Die Beiräte sollten ferner Maßnahmen des Naturschutzes anregen können und auf Verlangen gehört werden. Die entscheidende Behörde sollte dazu verpflichtet werden, gegenüber dem Beirat zu begründen, aus welchen Gründen sie von den Anregungen und Beschlüssen der Beiräte abweichen will.

5. Weitere Anregungen für ein zeitgemäßes Naturschutzrecht

Die Naturschutzverbände sprechen sich klar für die Wiedereinführung eines Landschaftsprogramms aus. Eine solche im Bundesnaturschutzgesetz vorgesehene Darstellung der landesweiten Ziele

und landesweit erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege fehlt für NRW. Dabei wäre eine solche noch nicht abgewogene Fachplanung des Naturschutzes für das gesamte Landesgebiet eine wichtige Grundlage für den Landesentwicklungsplan und die nachfolgenden Planungsebenen – gerade mit Blick darauf, dass es in NRW auch keine eigenständige Landschaftsrahmenplanung gibt, sondern die überörtlichen Belange von Naturschutz und Landschaftspflege nur - bereits mit den anderen Belangen abgewogen - in den Regionalplänen dargestellt werden.

Zudem wünschen sich die Naturschutzverbände eine weitere Konkretisierung der guten fachlichen Praxis (gfP) für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft im Landesnaturschutzgesetz. In ihrer Stellungnahme zum damaligen Entwurf für ein Landesnaturschutzgesetz (vgl. *die Stellungnahme von BUND, NABU und LNU NRW vom 04.09.2015 zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Vorschriften, abrufbar unter www.lb-naturschutz-nrw.de > Aktuelle Meldung vom 10.09.2015*) haben sie in diesem Zusammenhang umfangreiche Vorschläge eingebracht. So halten sie insbesondere die Vorgabe von 5 % ökologischer Vorrangfläche für landwirtschaftliche Betriebe für sinnvoll, sowie Begrenzungen der maximalen Viehbesatzstärke für landwirtschaftliche Betriebe, z. B. auf 2,0 Großvieheinheiten pro Hektar. Auch plädieren sie für die Vorgabe der Einhaltung einer mindestens dreigliedrigen Fruchtfolge im Ackerbau. Zusätzlich sollte es flexible Möglichkeiten geben, die gute fachliche Praxis durch Rechtsverordnung weiter zu konkretisieren, insbesondere die Anforderungen an die gfP im Kontext der Freistellung von den artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen sollten durch Rechtsverordnung festgelegt werden.

Im Bereich des gesetzlichen Biotopschutzes setzen sich die Naturschutzverbände für eine Erweiterung des landesrechtlichen Katalogs der gesetzlich geschützten Biotope ein – so wollen sie auch bewaldete Binnendünen, höhlenreiche Altholzinseln und Einzelbäume, Dolinen, Kopfbäume, Niederwälder sowie Riede von diesem Katalog erfasst wissen.

Mit freundlichen Grüßen

Sybille Müller