Vorschläge für ein Landesnaturschutzgesetz Nordrhein–Westfalen unter Berücksichtigung des Bundesnaturschutzgesetzes (Kurzfassung)

Positionspapier der anerkannten Naturschutzverbände
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, LV NRW (BUND), Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW (LNU), Naturschutzbund Deutschland, LV NRW (NABU)

Die Koordination und Ausarbeitung der Vorschläge für ein Landesnaturschutzgesetz Nordrhein–Westfalen erfolgte durch das Landesbüro der Naturschutzverbände NRW, Oberhausen; die Ausarbeitung wurde durch die Stiftung für die Natur Ravensberg, Kirchlengern, im Rahmen des Projekts „Landesnaturschutzgesetz NRW 2014“ gefördert.

Das Positionspapier steht zum Download auf der Website des Landesbüros der Naturschutzverbände NRW unter http://www.lb-naturschutz-nrw.de/fachgebiete.html zur Verfügung.

Oberhausen, März 2015

Vorbemerkung

Ziel und Anlass für die nachfolgenden Vorschläge ist die in Nordrhein-Westfalen überfällige Anpassung des Landschaftsgesetzes an das neue Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 29. Juli 2009, das bereits am 1. März 2010 in Kraft getreten ist. Die anerkannten, in Nordrhein-Westfalen landesweit tätigen Naturschutzverbände Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND), Landesverband NRW, Naturschutzbund Deutschland (NABU), Landesverband NRW, und die Landesgemeinschaft für Naturschutz und Umwelt (LNU)[1] stellen an ein Landesnaturschutzgesetz für Nordrhein-Westfalen Anforderungen. Im Folgenden werden die Vorschläge im Überblick vorgestellt; eine umfangreiche Darstellung der Positionen und zum Teil konkret ausgearbeitete Regelungsvorschläge - orientiert an der Systematik des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) - findet sich in der Langfassung, die zum Download auf der Website des Landesbüros der Naturschutzverbände NRW zur Verfügung steht (http://www.lb-naturschutz-nrw.de/fachgebiete.html).

Erhalt der biologischen Vielfalt

Aufgrund des drastischen Artenrückgangs in Nordrhein-Westfalen, der verbunden ist mit dem Schwund natürlicher Lebensräume für wild lebende Tiere und Pflanzen, sollte ein Landesnaturschutzgesetz die Vorgabe enthalten, den Verlust der **biologischen Vielfalt in Nordrhein-Westfalen** bis zum 31.12.2020 durch geeignete Maßnahmen zu stoppen. Darüber hinaus sollte eine Verpflichtung des Landes ausgesprochen werden, durch geeignete Maßnahmen und Programme eine Trendumkehr herbeizuführen.

Umweltbaubegleitung

Um Vollzugsdefiziten bei der Ausführung von Vorhaben, die mit erheblichen Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, zu begegnen und die Umsetzung naturschutzrechtlicher Vorgaben zu gewährleisten, sollten die Naturschutzbehörden ermächtigt werden, eine Umweltbaubegleitung für Vorhaben anzuordnen. Mit dieser Aufgabe sollten nur geeignete Fachleute beauftragt werden, die durch fachliche Kompetenz gewährleisten, dass vermeidbarer Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft - insbesondere auch artenschutzrechtliche Verstöße - unterbunden werden.

Verhältnis von ordnungsrechtlichen Festsetzungen und vertraglichen Vereinbarungen

§ 3 Abs. 3 BNatSchG verlangt, dass vor einer ordnungsrechtlichen Festsetzung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorrangig zu prüfen ist, ob der Zweck der Maßnahmen auch durch vertragliche Vereinbarung erreicht werden kann. Insbesondere bei Festsetzungen, die der Unterschutzstellung von Flächen dienen sollen, muss klargestellt werden, dass vertragliche Vereinbarungen nur dann in Betracht kommen, wenn der Zweck durch sie in gleichwertiger Weise gesichert werden kann. Dies setzt für eine dauerhafte Sicherung entsprechende Vertragslaufzeiten und die vertragliche Bindung sämtlicher Nutzer der betreffenden Fläche voraus. Bewirtschaftungsverträge (die in der Regel eine Vergütung vorsehen) sollten nur Verpflichtungen zum Gegenstand haben, die über die gute fachliche Praxis der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft hinausgehen.

[1] Im Folgenden „die Naturschutzverbände“ genannt.

Konkretisierung der Anforderungen an die gute fachliche Praxis

Das BNatSchG verbindet mit einer land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung, die den Anforderungen an die gute fachliche Praxis entspricht, Privilegierungen von gesetzlichen Ge- und Verboten. So ist z. B. in § 14 Abs. 2 BNatSchG festgelegt, dass die Bodennutzung dann den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege entspricht und deshalb nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen ist. Die Naturschutzverbände stellen deshalb an die gute fachliche Praxis Anforderungen, die über die in § 5 Abs. 2 bis 4 BNatSchG genannten hinausgehen: Für die **landwirtschaftliche Bodennutzung** z. B. die Vorgabe, dass der Umbruch von Dauergrünland nicht der guten fachlichen Praxis entspricht, die Einhaltung einer mindestens dreigliedrigen Fruchtfolge oder die Einrichtung von mindestens 5 % der Betriebsfläche als ökologische Vorrangflächen, die nur extensiv genutzt werden dürfen[2]. Darüber hinausgehend sollten weitere Voraussetzungen für die Annahme einer guten fachlichen landwirtschaftlichen Praxis landesgesetzlich festgelegt werden wie z. B. der Verzicht auf die Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen, das Unterlassen von Drainagemaßnahmen, ein ausgewogenes Verhältnis von Tierhaltung und Pflanzenanbau oder eine über das Fachrecht hinausgehende Dokumentation des Einsatzes von Düngemitteln.

Für die gute fachliche Praxis einer **forstwirtschaftlichen Bodennutzung** ist zu verlangen, dass ein Anteil von 10 % eines Waldes von forstlicher Nutzung freigehalten wird, dass Totholz unzertrennt erhalten bleibt, Bodenerosion und Stoffeinträge in Gewässer vermieden werden, auf den Einsatz von Pestiziden, Düngemitteln und gentechnisch veränderten Organismen verzichtet wird und die Bepflanzung mit nichtstandortheimischen Bäumen auf 10 % der Fläche reduziert wird.

Die Anforderungen an die gute fachliche Praxis bei der Ausübung der **Fischereiwirtschaft** schließt den Verzicht auf die Nutzung gentechnisch veränderter Organismen ein, aber auch die Ausnahme sensibler Teile von Gewässern und ihrer Ufer von der Nutzung. Ebenso sollte der erstmalige Besatz von oberirdischen Gewässern nur mit Einvernehmen der zuständigen Naturschutzbehörde vorgenommen werden.

Landschaftsplanung

Erheblichen Handlungsbedarf sehen die Naturschutzverbände bei der Landschaftsplanung. Diese nach dem Landschaftsgesetz NRW (LG NRW) auf drei Ebenen umzusetzende Fachplanung leidet nach wie vor darunter, dass ein **Landschaftsprogramm**, das die landesweiten Leitbilder und Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege darstellen soll (§ 15 Abs. 1 S. 1 LG NRW), nicht aufgestellt ist. Sein Fehlen verhindert ein unmittelbares Einfließen landesweiter Leitbilder und Erfordernisse in die landesweite Raumordnung bei der Erstellung des Landesentwicklungsplans (LEP). Die Praxis bei dessen Erstellung, aus den - auf die Regierungsbezirke und das Gebiet des Regionalverbandes Ruhr bezogenen - Regionalplanungen die dort getroffenen Festsetzungen heranzuziehen, um Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigen zu können, führt dazu, dass diese zweimalig einer Abwägung mit anderen Belangen unterzogen werden: Zuerst im Rahmen der Regionalplanung und dann erneut bei der Aufstellung des LEP.

[2] Die Pflicht zum Erhalt von Dauergrünland, Fruchtfolgendiversifizierung und die Festlegung von ökologischen Vorrangflächen sind auch die drei Bestandteile des sog. „Greening“ im Rahmen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik, das ab dem 1. Januar 2015 Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Direktzahlungen ist.

Ferner kann den Kerninhalten der Landschaftsplanung wie sie § 9 BNatSchG vorgibt, so z. B. Angaben zum Aufbau und Schutz eines Biotopverbundes, zur Biotopvernetzung und zum Netz Natura 2000 ohne landesweite Planung kaum entsprochen werden. In einem Landschaftsprogramm sollten außerdem Programme und Strategien von landesweiter Bedeutung, wie solche zur Biodiversität oder Wildnisgebieten, dargestellt werden.

Die Landschaftsrahmenplanung erfolgt in Nordrhein-Westfalen durch eine Darstellung der regional konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach Abstimmung und Abwägung mit anderen Belangen im Regionalplan. Dieser erfüllt als Regionalsplan auch die Funktion eines **Landschaftsrahmenplans** im Sinne des § 10 Abs. 1 S. 1 BNatSchG (s. § 15 Abs. 2 LG NRW). Über die bundesrechtlich vorgegebenen Anforderungen hinausgehend sollte eine Pflicht zu weiteren regionalen Konkretisierungen bestehen, so u. a. Darstellungen zum Biotopverbund, zu der nach dem BNatSchG gebotenen Biotopvernetzung in landwirtschaftlich geprägten Räumen (s. § 21 Abs. 6 BNatSchG), von Maßnahmen zum Schutz von Gewässern, Randstreifen und Auen sowie die Festsetzung regionaler Beschränkungen des Anteils der Hauptfrucht zur Gewährleistung einer dreigliedrigen Fruchtfolge in der Landwirtschaft (gute fachlichen Praxis).

Für den baulichen Außenbereich, auf den sich in Nordrhein-Westfalen der Geltungsbereich von **Landschaftsplänen** beschränkt, sollte die Pflicht zur Aufstellung beibehalten werden (s. § 16 Abs. 2 LG NRW). Zur Unterstreichung dieser Pflicht sollte eine Frist zur Aufstellung (z. B. fünf Jahre ab Inkrafttreten des Gesetzes) normiert werden. Nach Verstreichen dieser Frist sollte der Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege die Funktion des Landschaftsplans im baulichen Außenbereich erfüllen. Die Verbindlichkeit des Fachbeitrags sollte sich in diesem Fall nach der in § 9 Abs. 5 BNatSchG für die Landschaftsplanung vorgegebenen richten: Seine Inhalte wären dann bei Planungen und in Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen und auch im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung, einer FFH-Verträglichkeitsprüfung sowie bei der Aufstellung von Maßnahmenprogrammen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele für Flusseinheiten nach § 82 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) heranzuziehen.

Die Regelung des § 18 Abs. 2 LG NRW ist abzuändern. Sie formuliert, dass bei der (nicht außenverbindlichen) Darstellung der **Entwicklungsziele** für die Landschaft die in dem betreffenden Plangebiet zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben und wirtschaftlichen Funktionen der Grundstücke zu berücksichtigen sind. Dies impliziert die Vorgabe einer gebotenen Abwägung der Entwicklungsziele mit z. B. den wirtschaftlichen Funktionen der betreffenden Grundstücke, die in diesem Zusammenhang gar nicht vorgenommen werden muss. Um eine an den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege orientierte Landschaftsplanung zu erreichen, ist es ausreichend, bei der Darstellung von Entwicklungszielen für die Landschaft ausdrücklich die Beurteilung möglicher Konflikte mit anderen Zweckbestimmungen vorzunehmen.

Das **Verhältnis von Unterschutzstellung durch Landschaftsplan und Bauleitplanung** bedarf einer wesentlichen Änderung. Nach der derzeitigen Regelung des § 29 Abs. 4 LG NRW treten bei Inkrafttreten eines Bebauungsplans oder einer Satzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nrn. 2 und 3 BauGB, mit der Außenbereichsflächen als bebaute Ortsteile festgelegt werden, auch Schutzgebietsfestsetzungen für diese Flächen hinter denen der Bauleitplanung zurück. Voraussetzung dafür ist zwar, dass der Träger der Landschaftsplanung bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans beteiligt wurde und nicht widersprochen hat,

dies garantiert jedoch keine fachliche Prüfung. Soweit naturschützende Festsetzungen denen der Bauleitplanung widersprechen, ist deshalb ein Aufhebungsverfahren wie bei der Aufhebung von Unterschutzstellungen, die durch Rechtsverordnung erfolgen (s. § 42a Abs. 1 S. 7 und 8 LG NRW), geboten.

Von der Erarbeitung der **Fachbeiträge des Naturschutzes** und der Landschaftspflege durch das Landesamt für Natur-, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV) und deren Qualität hängt sowohl die (regionale) Landschaftsrahmenplanung als auch die örtliche Landschaftsplanung ab. Denn nach § 15a Abs. 2 LG NRW dienen sie sowohl als Grundlage für den Regionalplan als Landschaftsrahmenplan, als auch für die Landschaftspläne. Die umfassende und rechtzeitige Erstellung der Fachbeiträge muss deshalb durch Ausstattung des LANUV mit den entsprechenden Mitteln gewährleistet und ihre Erarbeitung durch rechtliche Vorgaben abgesichert werden. Aus Sicht der Naturschutzverbände ist es erforderlich, dass Fachbeiträge des Naturschutzes und der Landschaftspflege für die Bereiche sämtlicher Regionalpläne aufgestellt werden. Um die Verwertbarkeit der Daten für die Landschaftsplanung zu gewährleisten, ist der Fachbeitrag regelmäßig zu aktualisieren, spätestens jedoch alle 10 Jahre.

Im **Verhältnis zur räumlichen Gesamtplanung** muss gewährleistet werden, dass ohne erarbeiteten bzw. aktualisierten Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege ein Regionalplan nicht aufgestellt werden kann. Die Vorschrift des § 12 Abs. 3 Landesplanungsgesetz NRW ist deshalb dahingehend zu ändern. Dadurch würde die Rechtslage vor der Neufassung des Landesplanungsgesetzes im Jahr 2010 wieder hergestellt. Die bestehende Praxis, Regionalpläne auch ohne Fachbeitrag (weil nicht „vorliegend“) fortzuschreiben, ist für die Naturschutzverbände nicht hinnehmbar. Die Primärintegration der Landschaftsplanung in die Regionalplanung (Regionalplan fungiert als Landschaftsrahmenplan) ist fachlich nur zu rechtfertigen, wenn zumindest ein in sich konsistenter Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege als Grundlage für die sektoralen Ansprüche des Naturschutzes durch die Regionalplanung abgewartet wird. Nicht oder nicht fristgerecht vorliegende Fachbeiträge des Naturschutzes müssen deshalb eine Sperre für die Regionalplanung darstellen. Die anerkannten Naturschutzverbände sollten bei der Erarbeitung des Fachbeitrags beteiligt werden. Der Fachbeitrag sollte ferner in digitalisierter Form für jede und jeden zur Einsicht bereitgestellt werden.

Für die örtliche Landschaftsplanung wird vorgeschlagen, dass für die Bereiche, auf die sich der Landschaftsplan nicht erstreckt (in NRW beplanter bzw. unbeplanter Innenbereich), ein **behördenverbindlicher Grünordnungsplan** aufgestellt wird, soweit dies erforderlich ist. Eine Erforderlichkeit sollte insbesondere dann angenommen werden, wenn sich ein Bebauungsplan erheblich auf Natur und Landschaft auswirkt. Dies entspricht dem allgemeinen Grundsatz des § 8 BNatSchG, nach dem die Landschaftsplanung die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf überörtlicher <u>und</u> örtlicher Ebene konkretisiert, die Erfordernisse und Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele darstellt und begründet und so zur Grundlage vorsorgenden Handelns macht.

Schutz unzerschnittener Räume

Der Schutz großer (> 50 km²), unzerschnittener Räume[3] sollte in einem Landesnaturschutzgesetz durch eine Regelung abgesichert werden, die Bewahrung vor Zerschneidung ausdrücklich anordnet. Nur noch 37 unzerschnittene Räume dieser Größenklasse sind in Nordrhein-Westfalen vorhanden wovon lediglich 3 Einzelflächen eine Fläche von 100 km² und mehr aufweisen.[4] Eingriffe und Trennwirkungen sind für große unzerschnittene Räume auf das unvermeidbare Maß zu beschränken. Die zuständigen Stellen sollten deshalb in einem Landesnaturschutzgesetz dazu angehalten werden, dass unzerschnittene Räume durch den Rückbau nicht notwendiger zerschneidender Anlagen wiederhergestellt werden. Zudem sollte in ein Landesnaturschutzgesetz eine Regelung aufgenommen werden, die festlegt, dass (unvermeidbare) Zerschneidungen von großen unzerschnittenen Räumen nur aus zwingenden Gründen des Gemeinwohls zulässig sind.

Im Rahmen der Eingriffsregelung ist ferner abweichend zu den Kompensationserfordernissen des BNatSchG zu bestimmen, dass Ausgleich und Ersatz von Zerschneidungen großer unzerschnittener Räume nur durch gleichartige Maßnahmen zur Entschneidung erfolgen können, die zu einer Erweiterung des betroffenen großen unzerschnittenen Raums an anderer Stelle führen.

Eingriffsregelung - Eingriffstatbestand

Zum Eingriffstatbestand machen die Naturschutzverbände folgende Vorschläge für ein Landesnaturschutzgesetz NRW: Auch **stoffliche Einträge** können die von der Eingriffsregelung erfassten Naturgüter verändern, wodurch die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts erheblich beeinträchtigt werden kann. In einem Landesnaturschutzgesetz für NRW sollte eine entsprechende Regelung deshalb enthalten sein. Ferner sollte in einer landesrechtlichen Regelung zum Eingriffstatbestand ausgesprochen werden, dass sich die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts insbesondere auch auf diejenige von Biotopen als Treibhausgasspeicher erstreckt[5]. Diese Klarstellung unterstützt die Bedeutung der Eingriffsregelung für den Klimaschutz. Zur Klarstellung und Verdeutlichung halten die Naturschutzverbände außerdem die Erstellung eines Positivkatalogs für ratsam, der Fälle benennt, die regelmäßig als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen sind.

Die Anwendung der Regelung des § 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG sollte durch abweichendes Landesrecht ausgeschlossen werden. Nach dieser Vorschrift gilt die **Wiederaufnahme einer land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung** nicht als Eingriff, wenn die Unterbrechung der Nutzung aufgrund vertraglicher Vereinbarungen oder der Teilnahme an öffentlichen Programmen zur Bewirtschaftungsbeschränkung erfolgte und die Wiederaufnahme innerhalb von 10 Jahren nach der Beschränkung erfolgt. Eine zulässige Wiederaufnahme der Nutzung erstreckt sich zwar nur auf die vor der Beschränkung ausgeübte; war diese intensiv, wird die ökologische Verbesserung der Fläche jedoch wieder zunichte gemacht, ohne dass dies einer Kompensation bedarf. Da eine Bodennutzung, die

[3] Große unzerschnittene Räume sind dabei Landschaftsteile mit einer Mindestfläche von 50 km², die nicht zerschnitten werden durch Straßen mit einer Verkehrsdichte von mehr als 1000 Kfz in 24 Stunden, Schienenwege, Bundeswasserstraßen, Stauseen mit einer Fläche von mehr als 30 Hektar, Ortslagen mit einer Fläche von 10 Hektar und mehr, Kraftwerks- und Umspannanlagen, Höchstspannungsfreileitungen mit einer Nennspannung von 220 kV und mehr oder zwingend UVP-pflichtigen Windparks.

[4] Zahlen nach LANUV unter www. naturschutzinformationen-nrw.de/uzvr/de/fachinfo, zuletzt abgerufen am 7.7.2014.

[5] So auch die „ Empfehlungen des Sachverständigenrates für Umweltfragen zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes“ zur Vorlage bei der 69. Umweltministerkonferenz am 15/16.11.2007, S. 2, abrufbar auf der Homepage des SRU unter www.umweltrat.de > Presse > Hintergrundinformationen.

den Anforderungen an die gute fachliche Praxis entspricht, nach § 14 Abs. 2 BNatSchG sowieso nicht als Eingriff anzusehen ist, wird durch die Regelung des § 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG vor allem intensive Bewirtschaftung begünstigt.

Eingriffsregelung - Vermeidbarkeitsprüfung

Nach den Vorgaben des BNatSchG hat der Eingriffsverursacher vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen. Vermeidbar ist eine Beeinträchtigung dann, wenn zumutbare Alternativen, den mit dem Eingriff verfolgten Zweck am gleichen Ort ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu erreichen, vorhanden sind (§ 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG). Über diese Regelung hinausgehend sollte in einem Landesnaturschutzgesetz festgelegt werden, dass Beeinträchtigungen auch dann vermeidbar sind, wenn es zumutbare Alternativen gibt, den mit dem Eingriff verfolgten Zweck an einem anderen Ort ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen. Mit der Einbeziehung der Prüfung von Standortalternativen wird die Wahl der ökologisch günstigsten Planungsalternative geboten. Auch wenn die Eingriffsregelung den „allgemeinen“ Schutz von Natur und Landschaft außerhalb von Schutzgebieten bezweckt, sollte eine Schonung besonders sensibler Gebiete nicht erst im Rahmen der Abwägung, sondern bereits auf der Ebene des Vermeidungsgebotes eröffnet werden.

Eingriffsregelung - Anforderungen an die Realkompensation und die Abwägung nach § 15 Abs. 5 BNatSchG

Nach § 15 Abs. 2 BNatSchG ist der Verursacher eines Eingriffs verpflichtet, unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen oder zu ersetzen. Die Naturschutzverbände fordern in diesem Zusammenhang u. a. die Aufhebung der nordrhein-westfälischen Sonderregelungen zur Kompensation:

- § 4a Abs. 1 S. 1 LG NRW: Die NRW-Regelung, wonach „gleichzeitig positive“ Wirkungen eines Eingriffs auf den Biotop- und Artenschutz bei der Bewertung des Eingriffs zu berücksichtigen sind, ist überflüssig und deshalb zu streichen.
- Die bisherigen nordrhein-westfälischen Sonderregelungen zu Gunsten der Landwirtschaft (§ 4a Abs. 1 LG NRW 2007, in modifizierter Form wieder eingeführt als § 4a Abs. 2 LG NRW im Jahr 2010) sollten ebenfalls nicht mehr aufgegriffen werden. Soweit diese Regelungen die Berücksichtigung landwirtschaftlicher Belange bei der Entscheidung über Kompensationsmaßnahmen vorsehen, sind sie entbehrlich. Denn § 15 Abs. 3 BNatSchG enthält bereits ein unmittelbar geltendes ausdrückliches Rücksichtnahmegebot sowie einen besonderen Prüfauftrag, der die Berücksichtigung agrarstruktureller Belange bei der Entscheidung über Kompensationsmaßnahmen vorsieht.
- Soweit darüber hinaus noch eine Abkehr von der Vollkompensation zur Schonung landwirtschaftlicher Belange eröffnet wird (§ 4a Abs. 3 LG NRW, eingeführt 2010) bzw. in Ausnahmefällen eine Durchbrechung des Vorrangs der Realkompensation vor der Ersatzgeldzahlung gestattet wird (§ 5 Abs. 1 S. 4 LG NRW, eingeführt 2010), sind die Regelungen unvereinbar mit den durch § 13 BNatSchG konkretisierten abweichungsfesten „allgemeinen Grundsätzen“. Für diese Regelungen fehlt es bereits an der Gesetzgebungskompetenz des Landes.

Im Gegensatz dazu stellen die Naturschutzverbände an die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft u. a. die folgenden Anforderungen:

- Die Naturschutzverbände vertreten die Sicht, dass in einem Landesnaturschutzgesetz der **Vorrang von Ausgleichs- vor Ersatzmaßnahmen** festgelegt werden sollte. Dies ist sachgerecht, da der eingriffsnahe Ausgleich naturschutzfachlich die vorzugswürdige Kompensationsform ist.
- Die Naturschutzverbände sehen die Notwendigkeit, dass z. B. als Anlage zu einem Landesnaturschutzgesetz eine kleinteiligere (als die bisher in Bezug genommene) **naturräumliche Aufteilung für die Landesfläche** erstellt wird[6]. Zusammen mit der Pflicht, Kompensation möglichst in der jeweils betroffenen Einheit zu erbringen, wäre dann der funktionale Zusammenhang zum Eingriff weitgehend gewahrt.
- Kompensationsmaßnahmen, die gleichzeitig als vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen im Sinne des § 44 Abs. 5 S. 3 BNatSchG fungieren, müssen bereits im Zeitpunkt des Eingriffs nachweislich ihre volle Wirksamkeit entfaltet haben.
- Als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollten nur solche Maßnahmen anerkannt werden, die ohne eine anderweitige rechtliche Verpflichtung durchgeführt werden.
- Sollte dem Inhalt des Landschaftsplans bei der Festsetzung von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen keine Rechnung getragen werden können, sollte dies mit einer Pflicht zur Begründung verbunden werden.
- Bei der Inanspruchnahme von Flächen für Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen ist abweichend von § 15 Abs. 3 S. 1 BNatSchG neben den Belangen der Landwirtschaft auch auf die Belange des Klimaschutzes und auf die Schaffung eines Biotopverbundes besondere Rücksicht zu nehmen.
- Kann ein Eingriff durch Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen ausgeglichen oder ersetzt werden, müssen die hierzu ergriffenen Maßnahmen über die Einhaltung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis hinausgehen.
- Die Unterhaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist mindestens für den Zeitraum erforderlich, in dem der Eingriff andauert bzw. wirkt.
- Abweichend von § 15 Abs. 5 BNatSchG gehen die Belange des Naturschutzes bei Eingriffen mit Zerschneidungswirkung auf große unzerschnittene Räume[7] oder auf den Biotopverbund in der Abwägung mit anderen Belangen in der Regel im Range vor.

Eingriffsregelung - Erhebung und Verwendung von Ersatzzahlungen

Die Erhebung von Ersatzzahlungen für erhebliche, eingriffsbedingte Beeinträchtigungen, die weder ausgeglichen noch ersetzt werden können, soll weiterhin zu Gunsten der Kreise und kreisfreien Städte erfolgen. Durch ein Landesnaturschutzgesetz sollte jedoch die Verpflichtung geschaffen werden, diese Mittel für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in dem oder den (kleinteiligen) naturräumlichen Einheiten des Eingriffsorts zu verwenden. Ferner sollten die Unteren Naturschutzbehörden verpflichtet werden, Maßnahmenlisten für die Verwendung dieser Mittel zu erstellen. Dabei sollten nur

[6] Eine solche könnte sich orientieren an der von Dr. Wolfgang Dinter, die dieser für die Rote Liste NRW vorgestellt hat, s. LÖBF-Schriftenreihe 17, S. 29-36, 1999, abrufbar unter www.lanuv.nrw.de/veroeffentlichungen/loebf/schriftenreihe.

[7] Große unzerschnittene Räume sind dabei Landschaftsteile mit einer Mindestfläche von 50 km², die nicht zerschnitten werden durch Straßen mit einer Verkehrsdichte von mehr als 1000 Kfz in 24 Stunden, Schienenwege, Bundeswasserstraßen, Stauseen mit einer Fläche von mehr als 30 Hektar, Ortslagen mit einer Fläche von 10 Hektar und mehr, Kraftwerks- und Umspannanlagen, Höchstspannungsfreileitungen mit einer Nennspannung von 220 kV und mehr oder zwingend UVP-pflichtigen Windparks.

Maßnahmen aufgenommen werden, die der Sicherung und Verbesserung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts dienen. Sowohl bei der Erstellung dieser Listen, als auch der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahmen sollten die Naturschutzverbände beteiligt werden. Vorgeschlagen wird ferner die Vorgabe, die Mittel innerhalb von fünf Jahren zu verwenden und im Falle der Nichteinhaltung dieser Frist ihre Abgabe an die Höhere Naturschutzbehörde (die ebenfalls Maßnahmenlisten vorhält) zu bestimmen. Um Transparenz zu schaffen, sollte das Landesamt für Natur-, Umwelt- und Verbraucherschutz NRW (LANUV) alle fünf Jahre eine Übersicht über die Verwendung der Mittel aus Ersatzzahlungen veröffentlichen.

Genehmigungspflicht für Kurzumtriebsplantagen sowie sonstiger mehrjähriger Energiepflanzenkulturen

In einem Landesnaturschutzgesetz für Nordrhein-Westfalen sollte ferner eine Bestimmung enthalten sein, nach der der Anbau und die Nutzung von Kurzumtriebsplantagen sowie sonstiger mehrjähriger Energiepflanzenkulturen der Genehmigung durch die Untere Naturschutzbehörde bedürfen. Die Genehmigung sollte ferner stets befristet werden.

Biotopverbund und Biotopvernetzung

Die Ausführungen zum Biotopverbund und zur Biotopvernetzung im BNatSchG (dort §§ 20 und 21) sind für dessen Umsetzung nicht hinreichend konkret. Die Länder müssen deshalb in ihren Landesnaturschutzgesetzen Regelungen treffen, die die Anforderungen an den Biotopverbund für ihre Landesfläche präzisieren. Ein Landesnaturschutzgesetz NRW sollte aus Sicht der Naturschutzverbände zum Biotopverbund insbesondere folgende Regelungen enthalten:

- Der landesweite Biotopverbund im Sinne des § 21 Abs. 1 BNatSchG erstreckt sich auf mindestens 20 % der Landesfläche.
- Die Ziele nach § 20 Abs. 1 und § 21 Abs. 1 BNatSchG sind bis zum 31.12.2020 zu erreichen und dauerhaft zu verfolgen.
- Wenn Flächen des Netzes verbundener Biotope ihre Funktion im Biotopverbund nicht mehr erfüllen können, sind die zur Sicherung des Biotopverbundes notwendigen Maßnahmen vorzusehen.
- Alle öffentlichen Planungsträger haben bei ihren Planungen und Maßnahmen die Belange des Biotopverbundes zu berücksichtigen. Sie haben bei ihren Planungen und Maßnahmen zudem die Erhaltung des biologischen Gleichgewichts der Gewässer und die dauerhafte Sicherung deren großräumiger Vernetzungsfunktion sowie eine naturgemäße Ufergestaltung der oberirdischen Gewässer zu gewährleisten. Die Lebensmöglichkeiten für eine artenreiche Tier- und Pflanzenwelt sind zu verbessern.

Die Naturschutzverbände halten auch weitere als die in § 21 Abs. 3 BNatSchG ausdrücklich genannten Flächen wie z. B. Naturwaldzellen, Gewässer, für die nach der Wasserrahmenrichtlinie eine Berichtspflicht besteht, Wildnisgebiete oder nach Landesrecht gesetzlich geschützte Biotope als möglicherweise geeignet für den Biotopverbund. Diese sollten deshalb ebenfalls auf ihre Geeignetheit hin überprüft werden. Die Auswahl der geeigneten Bestandteile des Biotopverbundes sollte im Wege der Landschaftsplanung erfolgen und bis spätestens Ende des Jahres 2018 abgeschlossen sein. Die rechtliche

Sicherung der Kernflächen des Biotopverbundes sollte erfolgen durch planungsrechtliche Festlegung als Vorranggebiet im Sinne des § 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG im Regionalplan und durch Erklärung zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft im Sinne des § 20 Abs. 2 BNatSchG.

Gebietsschutz

Zum Gebietsschutz schlagen die Naturschutzverbände u. a. die Aufnahme einer Regelung zum **Umgebungsschutz** vor, wodurch die Umgebung bei der Schutzgebietsabgrenzung zusätzlich in die Schutzerklärung einbezogen werden soll, wenn dies notwendig ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Schutzzweck anderenfalls nicht erreicht werden kann.

Die **Ausübung der Jagd in Naturschutzgebieten** wird nach der derzeitigen Regelung des § 20 Abs. 1 S. 1 Landesjagdgesetz NRW im Landschaftsplan oder in der ordnungsbehördlichen Verordnung, d. h. im Rahmen der Schutzerklärung, geregelt. Die Naturschutzverbände fordern, dass die Entscheidung, ob oder wie die Jagd in einem Naturschutzgebiet, FFH- bzw. Vogelschutzgebiet ausgeübt werden darf, allein an naturschutzfachlichen Kriterien auszurichten ist. Hierbei sind insbesondere auch die ökosystemaren Schlüsselfunktionen von heimischen Paarhuferarten zu berücksichtigen. Das Einvernehmen der Obersten Jagdbehörde ist ersatzlos zu streichen, da dieses in der Vergangenheit oft dazu geführt hat, dass es zu einem eklatanten Widerspruch zu den zu schützenden Belangen gekommen ist. Aus Sicht der Naturschutzverbände kann u. a. in Natura 2000-Gebieten, in Naturschutzgebieten mit dem Schutzzweck der offenen und halboffenen Habitate sowie in Nationalparken bzw. Kernzonen von Biosphärengebieten ein Verbot der Jagdausübung erforderlich sein.

Die **Gliederung von großen und unterschiedlich strukturierten Schutzgebieten** in verschiedene Zonen mit einem entsprechend dem Schutzzweck abgestuften Schutz wird von den Naturschutzverbänden befürwortet. Im Rahmen der Erklärung zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft sollten ferner für den **Prozessschutz** besonders geeignete Bereiche zu Prozessschutzbereichen erklärt werden können. Die Prozessschutzbereiche sollen sich selbst überlassen werden, Pflege- und Bewirtschaftungsmaßnahmen sollen untersagt werden können.

Durch die Aufstellung eines Landschaftsplans sollte eine Unterschutzstellung durch Rechtsverordnung nur dann hinfällig sein, wenn der Landschaftsplan für das Schutzgebiet einen gleichbleibenden Schutz bietet. Anderenfalls halten die Naturschutzverbände eine Aufhebung der Rechtsverordnung für erforderlich. Auch das im LG NRW vorgesehene Verhältnis von Unterschutzstellungen zur Bauleitplanung muss neu geregelt werden. Die Regelung des § 42a Abs. 1 S. 7 LG NRW bestimmt, dass ordnungsbehördliche Verordnungen zur Unterschutzstellung von Teilen von Natur und Landschaft der Genehmigung eines Flächennutzungsplans nicht entgegen stehen, auch wenn dieser mit seinen Darstellungen den Geboten und Verboten der Schutzausweisung widerspricht, sofern die Höhere Landschaftsbehörde im Aufstellungsverfahren erklärt, dass sie die Verordnung vor Inkrafttreten des entsprechenden Bebauungsplans aufheben werde. Auch hier halten die Naturschutzverbände ein Aufhebungsverfahren für die (in der Normenhierarchie der Satzung vorgehende) Rechtsverordnung für erforderlich.

Baumschutz und Alleenschutz

Die Gemeinden sollten in einem Landesnaturschutzgesetz verpflichtet werden, Baumschutzsatzungen zu beschließen. Alternativ kann von der Öffnungsklausel des § 29 Abs. 1 S. 2 BNatSchG auch dahingehend Gebrauch gemacht werden, dass ein **gesetzlicher Baumschutz** geschaffen wird. Dies erscheint in Anbetracht der durch den Klimawandel begünstigten Probleme, Bäume im Siedlungsbereich neu heranwachsen zu lassen, erforderlich und gerechtfertigt. Die Beseitigung der geschützten Bäume sowie alle Handlungen, die zu ihrer Zerstörung, Beschädigung oder erheblichen Beeinträchtigung führen können, sind unter ein Verbot zu stellen. Während Obstbäume und andere Bäume abhängig von einem gewissen Stammumfang unter diesen Schutz fallen sollten, sollten grundsätzlich Bäume in Haus- und Kleingärten (mit Ausnahmen), Pappeln im Innenbereich oder Wald im Sinne des Forstrechts davon ausgenommen werden. Hinsichtlich der Bestimmungen zum **Alleenschutz** schlagen die Naturschutzverbände vor, an die Erforderlichkeit von Verkehrssicherungsmaßnahmen erhöhte Anforderungen zu stellen. Denn letztere bilden den häufigsten Grund, von dem gesetzlichen Verbot der Beseitigung, Beschädigung und nachteiligen Veränderung von Alleen Befreiungen zu erteilen. Die Kompensation dieser Beeinträchtigungen sollte ausschließlich durch Wiederherstellung und Entwicklung von Alleen erfolgen.

Gesetzlicher Biotopschutz

Über die in § 30 Abs. 2 BNatSchG genannten Biotoptypen hinausgehend schlagen die Naturschutzverbände einen landesgesetzlichen Schutz für die folgenden Biotoptypen vor: Bewaldete Binnendünen, Magerwiesen und –weiden, Riede, Nass- und Feuchtgrünland, Streuobstwiesen, Halbtrockenrasen, höhlenreiche Altholzinseln und Einzelbäume, Niederwälder, Felsbildungen im Wald sowie Kopfbäume. Zur Klarstellung und zur Vollzugserleichterung sollte in ein Landesnaturschutzgesetz die Bestimmung aufgenommen werden, dass der Ausgleich einer erheblichen Beeinträchtigung eines gesetzlich geschützten Biotops nur angenommen werden kann, wenn derselbe Biotoptyp wie der beeinträchtigte in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang zum beeinträchtigten Biotop vor dessen Beeinträchtigung wiederhergestellt wird. Abgelehnt werden die Freistellungen vom Zerstörungs- und Beeinträchtigungsverbot bei Wiederaufnahme von land-, forst- und fischereiwirtschaftlicher Nutzung oder der Gewinnung von Bodenschätzen (§ 30 Abs. 5 und 6 BNatSchG), weshalb für NRW abweichende Regelungen getroffen werden sollten.

Schutz von Streuobstwiesen und Kopfbäumen

Streuobstwiesen und Kopfbäume sollten über die Regelungen zum gesetzlichen Biotopschutz hinaus (dem sie durch landesrechtliche Regelung unterfallen sollten, s. o.) gepflegt und entwickelt werden. Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte der entsprechenden Grundflächen sollten verpflichtet werden, die auf dem Grundstück befindlichen Streuobstwiesen und Kopfbäume zu erhalten und zu pflegen oder Pflege und Erhaltung zu dulden. Das Land Nordrhein-Westfalen sollte sich in seinem Landesnaturschutzgesetz verpflichten, die erforderlichen Maßnahmen zu veranlassen, um Streuobstwiesen und Kopfbäume vor Schäden und Beeinträchtigungen zu bewahren. Insbesondere sollte eine Förderung geeigneter Maßnahmen zur Pflege und Entwicklung von Streuobstwiesen zugesagt werden.

Schutz von Natura 2000-Gebieten

Die Regelung des § 48c Abs. 5 LG NRW zur Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten ist zu streichen. Ihre Europarechtskonformität ist insbesondere mit Blick auf die Option zum Abschluss „vertraglicher Vereinbarungen“ nach § 48c Abs. 5 S. 9 LG NRW fraglich. Sowohl die Dauerhaftigkeit des Schutzes, die von vertraglichen Laufzeiten abhängt, als auch die Publizität, die nur gewahrt wäre, wenn die vertraglichen Vereinbarungen veröffentlicht würden, lassen diesbezügliche Zweifel aufkommen. Ferner ist die landesrechtliche Unberührtheitsklausel in § 48c Abs. 5 S. 5 Nr. 2 LG NRW als artenschutzrechtliche Regelung schon unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten nicht mehr aufrechtzuerhalten. Denn das BNatSchG hat abweichungsfeste Regelungen zum Artenschutz getroffen.

Die in § 48d Abs. 1 LG NRW im Jahr 2010 wieder eingeführte Regelung zum **„integrierten Projektbegriff“** muss gestrichen werden. Sie begünstigt eine unsachgerechte Vorgehensweise bei der **FFH-Verträglichkeitsprüfung** nach § 34 BNatSchG, die nicht europarechtskonform ist. § 48d Abs. 1 LG NRW sieht vor, dass Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die im Zusammenhang mit der Durchführung eines Projekts vorgesehen sind, zur Zulässigkeit des Projekts führen sollen, wenn sie gewährleisten, dass erhebliche Auswirkungen auf das Gebiet ausbleiben. In der Praxis wird deshalb häufig versucht, mit irgendwie gearteten Ausgleichsmaßnahmen an anderer Stelle eine erhebliche Beeinträchtigung im Sinne des § 34 Abs. 2 BNatSchG zu „vermeiden“. In diesen Fällen bleibt dann die konkrete Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Natura 2000 Gebietes bestehen, wird aber durch mehr oder weniger geeignete Maßnahmen an anderer Stelle aufgefangen – vergleichbar mit einer Kompensation nach der Eingriffsregelung. Diese Vorgehensweise ist europarechtlich zweifelhaft und unsachgerecht, da in den Fällen, in denen die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebietes besteht, nur eine abweichende Zulassung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG vorgesehen ist, deren strenge Voraussetzungen auf diesem Wege umgangen würden[8]. Die Nicht-Berücksichtigung von Ausgleichs- und Kohärenzmaßnahmen bei der Prüfung, ob von einem Projekt erhebliche Beeinträchtigungen zu erwarten sind, wurde unlängst auch vom EuGH bestätigt.[9]

Ausgestaltung des Artenschutzes

Neben der Erarbeitung der Roten Listen sollte durch das LANUV zur Vorbereitung, Durchführung und Überwachung der Aufgaben des Artenschutzes ein **Arten- und Biotopschutzprogramm** erstellt und fortgeschrieben werden. Dieses sollte Verzeichnisse der in Nordrhein-Westfalen wild lebenden Tier- und Pflanzenarten, ihrer Lebensgemeinschaften, ihrer Lebensräume und Lebensbedingungen sowie ihrer wesentlichen Populationen umfassen. Ebenso sollte es Zustandsbewertungen sowie die Festlegung von Schutz-, Pflege- und Entwicklungszielen vornehmen. Die Naturschutzverbände befürworten ferner eine landesrechtliche Regelung zum **Horstschutz** für die in NRW vorkommenden Eulen-, Greif- und Schreitvögel.

[8] So auch Meßerschmidt, BNatSchG Kommentar, Stand Juli 2008 § 34 Rn 33.

[9] Der EuGH stellt mit Urteil vom 15. Mai 2014, Az: C-521/12 (Trassenprojekt Rijksweg A 2), NuR 2014, 487 ff, klar, dass nur Maßnahmen, die Auswirkungen vermeiden oder vermindern, auf dieser Prüfungsstufe berücksichtigt werden können.

Verbandsbeteiligung und Vorkaufsrecht für Naturschutzverbände

In „eigener Sache“ schlagen die Naturschutzverbände eine landesrechtliche Regelung ihrer Mitwirkung bei naturschutzrelevanten Planungen und Behördenentscheidungen vor, die über die im BNatSchG geregelten Fälle hinausgeht, sowie einer Rechtsbehelfsbefugnis für die Mitwirkungsfälle, in denen das behördliches Verfahren durch einen Verwaltungsakt abgeschlossen wird.

Die landesweit tätigen, anerkannten Naturschutzverbände sprechen sich dafür aus, ihnen und ihren Stiftungen ein **Vorkaufsrecht** an naturschutzfachlich relevanten Grundstücken, bzw. an Grundstücksbestandteilen, (landes-)gesetzlich einzuräumen. Daneben befürworten sie ein entsprechendes Vorkaufsrecht des Landes an diesen Grundstücken und - soweit die betreffende Fläche im Geltungsbereich eines Landschaftsplans gelegen ist - auch ein Vorkaufsrecht der Träger der Landschaftsplanung (Kreise und kreisfreien Städte) wie bisher in § 36a LG NRW vorgesehen. Die Naturschutzverbände schlagen in diesem Zusammenhang die Aufstellung einer abschließenden Positivliste vor, die benennt, für welche Grundstücke ein gesetzliches, naturschutzrechtliches Vorkaufsrecht besteht.

Beiräte bei den Naturschutzbehörden

Aus Sicht der Naturschutzverbände kann der Auftrag der Beiräte bei den Naturschutzbehörden, nämlich die unabhängige Vertretung der Belange von Natur und Landschaft, nicht gewährleistet werden, solange die Besetzung der Beiräte zu 50 Prozent mit Mitgliedern von Verbänden erfolgt, die die Interessen von Land- und Bodennutzern vertreten. Die Naturschutzverbände stellen deshalb an ein Landesnaturschutzgesetz die Anforderung, dass die Besetzung der Beiräte mit einer Mehrheit von Verbandsvertretern aus umwelt- und naturschützenden Verbänden erfolgen muss, deren satzungsgemäßer Aufgabenbereich ausschließlich den Bereichen des Umwelt- und Naturschutzes und/oder der Landschaftspflege zuzurechnen ist.

Die Naturschutzverbände sprechen sich ferner für die Einrichtung von Beiräten bei den Höheren Naturschutzbehörden aus, deren Besetzung ebenfalls überwiegend mit naturschützenden Verbandsvertretern erfolgen sollte. Um die Arbeit der Beiräte zu stärken, plädieren die Naturschutzverbände dafür, ihren Aufgabenbereich in einem Landesnaturschutzgesetz wie bisher in § 1 Abs. 1 S. 2 LG NRW zu benennen sowie einen nicht abschließenden Katalog, welche Maßnahmen und Entscheidungen der Naturschutzbehörden Beteiligungsfälle sind, in ein Landesnaturschutzgesetz aufzunehmen. Für die Behörden sollte ferner eine Pflicht zur Begründung formuliert werden, wenn sie von den Anregungen und Beschlüssen der Beiräte abweichen will.

Um die Beteiligungsrechte der Beiräte bei den Unteren Naturschutzbehörden zu stärken, ist die bisher in § 69 Abs. 1 S. 3 bis 6 LG NRW enthaltene Widerspruchsregelung bei der Erteilung von Befreiungen zu verbessern. Insbesondere sollte die Zustimmung der Höheren Naturschutzbehörde für die Erteilung einer Befreiung erforderlich sein, wenn ein Widerspruch des Beirats für unberechtigt gehalten wird.