

NABU Stellungnahme

Landesnaturenschutzgesetz – Entwurf der CDU

Vorab betont der NABU ausdrücklich, dass er das derzeitige LNatSchG für ein im Rahmen der bundesrechtlichen Möglichkeiten sehr leistungsfähiges Naturschutzgesetz erachtet. Die im Begleitschreiben kurz skizzierte Problematik sehen wir nicht. Insofern bildet für den NABU Schleswig-Holstein das LNatSchG in seiner jetzigen Fassung den Maßstab, an dem sich der CDU-Entwurf messen lassen muss.

Vor diesem Hintergrund nimmt der NABU zum CDU-Entwurf (Stand: 1/03) wie folgt Stellung:

Allgemeine Gesichtspunkte zur formalen Gestaltung

1. Verordnungsermächtigungen

Die im CDU-Entwurf vorgenommene deutliche Verkürzung des Gesetzestextes ist nicht zu dessen Vorteil. Rechtsbestimmungen müssen präzise und unmissverständlich gehalten werden, so dass sie in möglichst großem Umfang unmittelbar zur Geltung kommen können. Die oftmalige Verlagerung der notwendigen Konkretisierung auf die Verordnungsebene - formales Prinzip des CDU-Entwurfs - würde zwar vordergründig ein „schlankeres“ Gesetz schaffen, in der Realität der Verwaltungspraxis jedoch für einen deutlich erhöhten Arbeitsaufwand und Verunsicherung bis hin zur Konfusion sorgen:

- Die Erarbeitung der zahlreichen benötigten Verordnungen erfordert einen unverhältnismäßig hohen Zeit- und Personalbedarf.
- Die Vielzahl der Verordnungen macht das gesetzliche Regelwerk in seiner Gesamtheit nicht gerade übersichtlicher, bewirkt also letztendlich einen eher gegenteiligen als den beabsichtigten Effekt.
- Bis zum Erlass der Verordnungen bleiben in teilweise wesentlichen Punkten unverantwortlich weite Interpretationsspielräume, die zu Rechtsunsicherheit, zu unterschiedlicher Auslegung auf der Ebene der UNBen und damit zu Unverständnis auf Seiten der ausführenden Verwaltung wie auch der Betroffenen führen wird.

Das LNatSchG ist nicht zuletzt auch wegen aus dem Umgang mit dem Landschaftspflegegesetz resultierenden negativen Erfahrungen mit mangelhaft bestimmten Vorgaben textlich verhältnismäßig ausführlich gefasst worden. Deswegen sollte auch jetzt bei der anstehenden LNatSchG-Novellierung der Praxistauglichkeit Vorrang vor vordergründiger Übersichtlichkeit eingeräumt werden.

2. Verhältnis zum Bundesnaturschutzgesetz

Der vorliegende LNatSchG-Entwurf geht in mehreren Punkten nicht mit dem Bundesrecht konform. Die im BNatSchG niedergelegten Rechtsbestimmungen sind in vorliegender oder erweiterter Form zu übernehmen. Sie müssen sich jedoch im LNatSchG unmittelbar widerspiegeln; ein „Herabdrücken“ auf die Verordnungsebene ist nicht zulässig. Zudem stellen die bundesrechtlichen Bestimmungen inhaltlich sozusagen den unteren Level dar; Etwa durch Fortlassen von BNatSchG-Inhalten unter diesem Niveau zu bleiben, ist nicht zulässig.

3. Verweise auf das Bundesnaturschutzgesetz

Die vorgeblich bessere Lesbarkeit des CDU-Entwurfs wird durch die ständigen Verweise auf die BNatSchG-Bestimmungen völlig zunichte gemacht. Ein Gesetz, gerade wenn es unmittelbar das Handeln der Bürger steuern soll (das LNatSchG betrifft in manchen seiner Bestimmungen *quasi* jeden), muss Betroffenen und Interessierten ein möglichst komplett verständliches Bild der Rechtslage liefern. Der CDU-Entwurf verlangt dagegen permanent das zusätzliche Nachschlagen im BNatSchG. Das ist alles

andere als bürgernah, sondern baut unnötige Barrieren auf - Dieser Vorwurf des NABU betrifft übrigens auch den Novellierungsentwurf der Landesregierung zum Landeswassergesetz mit seinen Verweisen auf das Wasserhaushaltsgesetz.

Einzelheitliche Anmerkungen zu den Inhalten des Gesetzentwurfs

1. Ziele und Grundsätze (§ 1)

Jedes bürgernah formulierte, auf Verständnis ausgerichtete Gesetz sollte eine Zieldefinition mit seinen Grundsätzen an den Anfang stellen, um davon dann die nachfolgenden präziseren Rechtsbestimmungen abzuleiten. Die lapidaren Verweise des CDU-Entwurfs auf §§ 1,2 BNatSchG sind diesbezüglich ein vollends missratener Einstieg, demonstrieren sie doch geradezu ein Desinteresse an den Intentionen des Naturschutzes. Dieser negative Eindruck verstärkt sich noch durch die Absicht, die Formulierung weiterer rechtlicher Naturschutzgrundsätze dem Landschaftsprogramm zu überlassen, diese also *quasi* einem rechtlich erheblich geringerwertigen Instrumentarium, welches daraufhin in unbestimmter Zukunft überarbeitet werden soll, zuzuschieben.

Die These: „Eigentum und die Wahrnehmung der sich daraus ergebenden Verantwortung sind die beste Voraussetzung zur Erreichung der Ziele“ ist ideologischer Popanz. Eigentumsinteressen werden nun mal von jeher und quer durch unsere Gesellschaft als egozentrische Nutzungsinteressen vertreten - und bilden deswegen den wesentlichen Grund für die Probleme des Natur- und Landschaftsschutzes. Wie stark die über Eigentumsansprüche ausgeübten Landnutzungsformen z.B. für den Artenrückgang ursächlich sind, belegen u.a. entsprechende Aufstellungen des Bundesamtes für Naturschutz BfN, die sich wiederum auf zahlreiche wissenschaftliche Quellen stützen. Die „Verantwortung“ der Grundeigentümer wurde und wird von diesen selbst i.d.R. in alle möglichen Richtungen interpretiert - aber leider nur selten in Richtung eines ideell motivierten Naturschutzes. Verhielten sich die Verhältnisse so, wie von der CDU mit dieser Passage suggeriert, müsste sich das Naturschutzgesetz nicht mit Dreiviertel seiner Bestimmungen auf den Schutz von Ressourcen, Lebensräumen, Pflanzen und Tieren vor den Nutzungsinteressen der Grundeigentümer beziehen! Bedenklich ist in diesem Zusammenhang allein schon, dass „Verantwortung“ noch nicht einmal als Sozialpflichtigkeit definiert worden ist.

2. Landschaftsplanung (§§ 3-5)

Der Landschaftsrahmenplan hat sich u.a. auch insofern bewährt, als dass seine Inhalte während des Feststellungsprozesses intensiv und offen auf Ebene der Kreise und Kommunen diskutiert worden sind und währenddessen gut vermittelt werden konnten. Der beabsichtigte Verzicht auf den Landschaftsrahmenplan dürfte deshalb nicht, wie in der knappen Begründung angegeben, zur Akzeptanzsteigerung der Landschaftsplanung beitragen. Die Dreistufigkeit der Planungsebenen sollte in ihrer Parallelität zu den betroffenen Flächenebenen Land, Kreise und Kommunen beibehalten werden. Dieses ist gerade im Hinblick auf die im CDU-Entwurf vorgesehene Reduzierung des Landschaftsprogramms auf ein Gutachten, aus dem verbindliche Vorgaben nur unscharf abzuleiten wären, von Bedeutung.

Den in § 5 zu den Landschaftsplänen getroffenen Formulierungen mangelt es an einer Konkretisierung, wodurch sich die derzeitigen Schwachpunkte der kommunalen Landschaftsplanung („kommunale Gefälligkeitsgutachten“) sicher nicht lösen lassen würden, im Gegenteil. Die Bestimmung der Inhalte der Landschaftspläne fast in Gänze einer Verordnung zuzuschieben, wirkt vor diesem Hintergrund nebulös.

Unterstützt werden kann jedoch der Vorschlag, Landschaftspläne gemeindeübergreifend zu erstellen. Zur dringend erforderlichen Qualitätssteigerung der kommunalen Landschaftsplanung wird seitens des NABU angeregt, ob die Landschaftsplanung nicht federführend von den Kreisen betrieben und dem Landesamt für Natur und Umwelt LANU zur fachlichen Prüfung vorgelegt werden sollte.

3. Eingriffe in Natur und Landschaft (§§ 6-9)

Es fehlen unter § 6 sowohl zu schützende Ressourcen (Grundwasser) als auch Biotoptypen (Sumpfdotterblumenwiesen, Wald, Baumreihen etc.). In der Auflistung der Eingriffstatbestände fehlen Lager- und Campingplätze als durchaus praxisnahe Problempunkte. Insgesamt betrachtet, sind die wesentlich konkreteren Vorgaben des § 19 BNatSchG mit ihrer eindringlichen Erwähnung des Vermeidungsgebots allenfalls gestreift worden.

Im Grundsatz positiv, weil Rechtssicherheit nach Auslaufen des Vertragsnaturschutzes bedeutend, ist die Bestimmung, wonach die Nutzung innerhalb von 10 Jahren nach Auslaufen der

Bewirtschaftungsbeschränkung wieder aufgenommen werden darf. Doch darf sich diese Regelung keinesfalls auf entstandene § 15a-Biotop (CDU-Entwurf: § 19) beziehen.

Die Vorschriften zu Genehmigung, Ausgleich und Ersatz (§ 7) sind zu stark verkürzt, um die Qualität der entsprechenden Rechtsbestimmungen des LNatSchG erreichen zu können. Die Ausführungen des § 7 (5) (Ökokonto) stellen im Grundsatz einen Schritt in die richtige Richtung dar, bedürfen aber einer sehr qualifizierten Verordnung, für die das Gesetz klare Vorgaben liefern sollte.

4. Vertragsnaturschutz (§ 10)

Der in § 10 zum Ausdruck gebrachte grundsätzliche Vorrang des Vertragsnaturschutzes vor ordnungsrechtlichen Maßnahmen ist nicht praxisnah:

- Der verwaltungstechnische Aufwand dürfte immens sein.
- Befristeter Vertragsnaturschutz ist i.d.R. teurer als (je nach Möglichkeit) ordnungsrechtliche Einschränkungen, Erwerb oder Vereinbarungen mit unbefristeter bzw. jahrzehntelanger Laufzeit (bei kapitalisierter Zahlung).
- Biotopentwicklung benötigt dauerhafte Lösungen. Der anzustrebende permanente Ausschluss von Beeinträchtigungen (z.B. Düngung) kann mit den relativ knapp bemessenen Vertragslaufzeiten nicht gewährleistet werden. Nach Vertragsablauf kann der Naturschutz leicht in eine Zwangssituation geraten, d.h. für Grundeigentümer „erpressbar“ werden.

Der Gesetzentwurf sieht den Vorrang des Vertragsnaturschutzes offensichtlich sogar unterhalb der Sozialpflichtigkeitsgrenze. Das ist nicht begründbar. Zusammenfassend betrachtet dürfte der dem Vertragsnaturschutz zugedachte hohe Stellenwert die Effektivität der darauf basierenden Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen verringern und zu einer unverhältnismäßig hohen finanziellen Belastung führen. Mit den Bedenken gegen ein Primat des Vertragsnaturschutzes soll keineswegs kategorisch für ordnungsrechtliche Maßnahmen plädiert werden; doch seine Möglichkeiten müssen mit Bedacht situationsbezogen und perspektivisch kalkuliert als Alternative zu anderen Schutzinstrumenten eingesetzt werden. Eine entsprechende Sensibilität lässt der CDU-Entwurf jedoch vermissen.

5. Schutzgebiete (§ 11 - 18)

Der über § 11 ausgedrückte Verzicht auf Landschaftsschutzgebiete ist weder angemessen noch durchführbar. Zum einen sind LSGe in §§ 22, 26 BNatSchG explizit angeführt worden, zum anderen sind sie gem. BNatSchG wesentliches Bestimmungsmerkmal für Naturparke. Zwar bilden die LSGe z.Z. ein recht schwaches Mittel des Flächenschutzes. Doch sollte ihre Leistungsfähigkeit durch Erarbeitung einer entsprechenden Richtlinie verbessert werden, anstatt durch Streichung dieser Kategorie einen großflächigen Landschaftsschutz unterhalb des Nationalparkstatus (Naturparke können und sollen nicht LSGe ersetzen) auszuschließen.

Zu § 12 (Naturschutzgebiete): Das Verbot beeinträchtigender Handlungen muss direkt im § 12 zum Ausdruck kommen (vgl. § 17 (3) LNatSchG). Nutzungen pauschal zuzulassen, „wenn sie dem Schutzzweck nicht entgegenstehen“, ist zu weit gefasst; so findet weder eine Differenzierung nach Nutzungsart noch nach Eigentumsverhältnissen statt. Auf in NSGen befindlichen Grundflächen der öffentlichen Hand oder der Stiftung Naturschutz sollte z.B. die Jagdausübung nur zulässig sein, wenn sie dem Schutzzweck dient oder darüber hinaus aus überwiegenden Gründen des Allgemeinwohls notwendig ist.

Die Definition der Naturparke in § 13 („zu einem wesentlichen Teil Naturschutzgebiete, Naturdenkmale und Artenschutzgebiete“) steht im Gegensatz zur Vorgabe des § 27 BNatSchG („überwiegend...“) und wäre ohne LSGe nicht realisierbar (s.o.). Ansonsten sind die Vorgaben zu den Naturparken viel zu dürftig. Sie enthalten keinerlei Zielbestimmung. Eine Schutzgebietskategorie lässt sich so nicht aufbauen!

Weiterhin kritisch anzumerken ist der Verzicht auf eine Beteiligung der Naturschutzvereine am Ausweisungsverfahren (§ 17) und an der Schutzgebietsbetreuung. Die NSG-Betreuung auf Einzelpersonen anstelle von Vereinen zu delegieren, würde für die zuständigen Fachbehörden einen erheblich erhöhten Kommunikationsaufwand bedeuten, da der Verein als organisatorische, die Betreuungsarbeit komprimierende und koordinierende Ebene fehlt.

6. Weiteres

6.1. Geschützte Biotop (§ 19)

Die Bestimmungen sind deutlich unschärfer als die der §§ 15a, b LNatSchG. Zudem fehlen für Schleswig-Holstein ökologisch wichtige Biotoptypen (wie Bachschluchten, Staudenfluren, sonstige Sukzessionsflächen).

6.2. Artenschutz (§ 25)

Eine Nutzung, „ohne vernünftigen Grund“ gibt es nicht (Abs. 1 Nr. 2). Positiv ist das Beseitigungsverbot auch für Bäume mit „Bruthöhlen“ (allerdings wären damit Fledermausquartiere nicht erfasst), doch ist dieses mit der nachfolgend der Forstwirtschaft eingeräumten Pauschalausnahme völlig wirkungslos!

6.3. Bootslicheplätze (§ 34)

Die Bestandsschutzregelung für vor 1973 errichtete Stege manifestiert den überwiegenden Teil der nicht legal errichteten Bootsstege ohne Rücksicht auf die ökologischen Beeinträchtigungen. Das ist weder mit dem Legalitätsprinzip noch mit den Naturschutzbelangen vereinbar. Mit dieser Regelung werden zudem alle bis 1973 errichteten Uferverbauungen (über „andere Anlagen“ als Liegeplatzausstattung begründbar) amnestiert. Ist das die Zielsetzung dieses Gesetzentwurfs?

6.4. Entschädigung (§ 37)

Die Entschädigungsregelung ist sehr weitgehend, indem sie unter der vom Sozialpflichtigkeitsgrundsatz bestimmten Zumutbarkeitsgrenze ansetzt. Flächenhafte Schutzmaßnahmen, wie sie z.B. im Rahmen der WRRL-Umsetzung zum Grundwasserschutz erforderlich sein werden, wären auf dieser Basis kaum finanzierbar (siehe auch Anmerkungen zum Vertragsnaturschutz).

6.5. Zuständigkeiten, Organisation (§§ 38 - 42)

Der Verzicht auf Naturschutzbeiräte und -beauftragte vergibt den Behörden die Möglichkeit, fachlich einmal „über den Tellerrand“ hinauszuschauen und so ihr Informationsbild zu vervollständigen. Gerade für die UNBen ist das biologisch-ökologische Fachwissen engagierter Beiratsmitglieder, gepaart mit genauen Kenntnissen örtlicher Situationen, z. Zt. nicht zu ersetzen. Das Manko bei der Arbeit vieler Beiräte bzw. Kreisnaturschutzbeauftragter ist, dass die Vertreter von den Landräten allzu oft aus gesellschaftlich-politischen Opportunitätsgründen berufen werden, wobei die gesetzlich geforderte fachliche Qualifikation unberücksichtigt bleibt. Dieses gilt im übrigen auch für die „Landschaftswarte“. Statt pauschal und ohne Begründung die die Fachbehörden begleitende ehrenamtliche Arbeit komplett zu streichen, sollte die CDU lieber an deren Qualitätssicherung arbeiten.

6.6. Naturschutzvereine (§ 43)

Die Anerkennung der Naturschutzvereine zu befristen, bringt nur zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit sich. Erfüllen Vereine ihre gesetzlich geforderten Bedingungen nicht mehr, kann die Anerkennung schließlich jederzeit widerrufen werden.

Weswegen die bisherigen zum Landesnaturschutzverband formulierten Bestimmungen nicht übernommen werden sollen, bleibt schleierhaft. Im Gegensatz zur diesbezüglichen Behauptung im Begründungstext würde der LNV der „politischen Einflussnahme“ erheblich stärker als bisher ausgesetzt sein, wenn seine Anerkennung auf sechs Jahre befristet werden würde, zumal keinerlei Kriterien für die Anerkennung gesetzlich benannt worden sind, so dass hier deutlicher politischer Ermessensspielraum besteht.

Fazit

Der von der CDU vorgelegte Entwurf ist zur Umsetzung eines effektiven Naturschutzes auf Basis des BNatSchG leider nicht geeignet. Bereits aus den allgemeinen, vorangestellten Vorgaben des Gesetzentwurfs wird deutlich, dass die CDU gegenüber den Intentionen von BNatSchG und LNatSchG den Naturschutz in seiner Bedeutung erheblich zurückstufte. Auch einige der konkreten Bestimmungen stehen verfassungswidrig hinter den entsprechenden Vorgaben des BNatSchG zurück. Viele Formulierungen bleiben nicht zuletzt durch ihre Verkürzungen unbestimmt und dürften bei ihrer

Umsetzung große Rechtsunsicherheit auslösen. Dieses und die nachfolgend notwendige „Verordnungswelle“ werden das Verwaltungshandeln erheblich erschweren. Dem Schutzobjekt - der Natur - würde dadurch eher geschadet als genutzt werden.

Das Abschieben von zu regelnden Inhalten auf die Verordnungsebene, der ständige Verweis auf das BNatSchG ohne eigene Formulierungen sowie die bis an die Grenzen ausgereizte Reduktion der Inhalte wirkt wie demonstrierte Lustlosigkeit an der Erarbeitung eines durchsetzungsfähigen Naturschutzes. Ein Engagement kann der NABU nur hinsichtlich der Sicherung von (in dieser Form nicht berechtigten) Ansprüchen des Grundeigentums feststellen.

Die sehr knappen Begründungen haben weder die gravierenden Änderungen im Einzelnen noch die generellen Grundzüge erklärt. Zum Teil erfolgt anstelle einer Begründung lediglich der Hinweis auf das Entfallen einer Bestimmung, so dass man über das Motiv nur spekulieren kann.

Im Vergleich mit dem LNatSchG kann der CDU-Entwurf nicht bestehen. Er bedeutet vielmehr einen gravierenden Rückschritt gegenüber dem im LNatSchG fixierten rechtlichen Standard. Das LNatSchG hat als Vorbild für das novellierte BNatSchG gewirkt - der CDU-Entwurf stellt demgegenüber die Retardierung des Naturschutzrechts dar.