



Waldbesitzerverband

Vorsitzender: Bürgermeister
Hermann-Josef Mießeler (Nettersheim)
Geschäftsführer: GPM Dr. Gerd Landsberg

der Gemeinden, Gemeindeverbände
und öffentlich-rechtlichen Körperschaften
in Nordrhein-Westfalen e.V.
53175 Bonn
August-Bebel-Allee 6

An den Präsidenten
des Landtages NRW
Platz des Landtags 1

Telefon (0228) 95 96 2.23
Telefax (0228) 95 96 2.34

40002 Düsseldorf

Bonn, den 11.02.2000

Geschäfts-Zeichen: 500-260 kr/mu

Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landschaftsgesetzes (Drucksache 12/4465) am 16. Februar 2000

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

zur Vorbereitung der o. a. Anhörung übersenden wir Ihnen die Stellungnahme des kommunalen Wald-
besitzerverbandes zum o. g. Gesetzentwurf.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag


Ute Kreienmeier





**Stellungnahme des
Waldbesitzerverbandes der Gemeinden, Gemeindeverbände und öffentlich-
rechtlichen Körperschaften in Nordrhein-Westfalen e.V.
zum Gesetzentwurf der Landesregierung
zum Gesetz zur Änderung des Landschaftsgesetzes (Drucksache 12/4465)**

I. Grundsätzliche Vorbemerkungen

Die Landesregierung NRW beabsichtigt noch vor der Landtagswahl im Mai 2000 das **Landschaftsgesetz** zu novellieren. Der erweiterte Vorstand des kommunalen Waldbesitzerverbandes beschloß auf seiner Sitzung am 23. September 1999 einstimmig, die Gesetzesnovellierung abzulehnen. Aufgrund der Vielzahl der vorzunehmenden Änderungen und strukturellen Ergänzungen ist es aus Sicht des erweiterten Vorstandes dringend erforderlich, statt punktueller Veränderungen eine konstitutive Neufassung des Gesetzes einschließlich einer Gesetzesfolgenabschätzung durch externe Sachverständige vorzunehmen.

Das bisherige Landschaftsgesetz stammt aus dem Jahre 1975. Aufgrund seiner Entstehungszeit ist es stark geprägt von der Vorstellung, dass nur durch staatliche Lenkung und Einflussnahme und durch ordnungsbehördliche Regelungen eine flächendeckende Landschaftsplanung erreicht werden kann. Dies dokumentiert sich in der großen Reglungsdichte und -tiefe des Gesetzes. Der kommunale Waldbesitzerverband vertritt die Auffassung, dass die beabsichtigte Novellierung des Landschaftsgesetzes nicht den zwischenzeitlich geänderten gesellschaftlichen und auch wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung trägt.

Die **kommunalen Forstbetriebe** sind sich der vielfältigen und komplexen Wirkungen und Leistungszusammenhänge von Wald und freier Landschaft bewusst. Sie sehen auch die Konflikte, die die gestiegenen Anforderungen des europäischen Natur- und Umweltschutzes auslösen und erkennen das Bemühen des Landes NRW an, vor Ort mit den Beteiligten im konsensualen Verfahren und im Wege des Vertragsnaturschutzes Lösungen zu finden.

Trotz der im Vergleich zu anderen Bundesländern -und nach anfänglichen Startschwierigkeiten- zwischenzeitlich vorbildlichen (konsensualen) FFH-Verfahrensweise befürchten aber nach wie vor kommunale Forstbetriebe eine Beeinträchtigung der örtlichen Planung und des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes durch das EU-Diktat, dass sie zur umfangreichen Ausweisung von Schutzgebieten zwingt. Diese berechtigten Befürchtungen resultieren nicht zuletzt daher, weil der nationale Gesetzgeber das Gemeinschaftsrecht nicht immer präzise umgesetzt hat, die Kommunen aber trotzdem verpflichtet sind, das nationale Recht gemein-

schaftstreu anzuwenden. Umso dringender fordert daher der kommunale Waldbesitzerverband verständliche, präzise und „anwenderfreundliche“ Formulierungsvorschläge zur Umsetzung des Bundesnaturschutzgesetzes (FFH-Richtlinie) im NRW-Landschaftsgesetz. Die im Referentenentwurf vorgeschlagene Umsetzungsvariante schafft nämlich keine abschliessende Klarheit und lässt viele Fragen offen. So ist bereits heute abzusehen, dass Kommunen Probleme bei der Überplanung von Gebieten einschließlich der Beurteilung von Plänen und Projekten nur noch in enger Zusammenarbeit mit hochqualifizierten Planer und Juristen bewältigen können. Dies kann aber nicht das Ziel einer Gesetzesnovellierung sein!

Ferner sollte aus Sicht des kommunalen Waldbesitzerverbandes das Landschaftsgesetz insgesamt in allen Bereichen auf die Säule „Kooperationsprinzip“ gestellt werden.

Aufgrund der Vielzahl der vorzunehmenden Änderungen und strukturellen Ergänzungen ist es daher aus Sicht unseres Verbandes erforderlich, statt punktueller Änderungen eine konstitutive Neufassung des Gesetzes einschliesslich aller Durchverfügungsverordnungen vorzunehmen.

➤ **Stärken und Defizite des Gesetzes ermitteln**

➤ **Folgen und Kostenwirkungen der konkreten Regelungen aufzeigen**

Der kommunaler Waldbesitzerverband hält es für erforderlich, im vorgelegten Referentenentwurf zur Änderung des Landschaftsgesetzes die vorhandenen Stärken und Defizite zunächst klarer heraus zuarbeiten und die Folgen und Kostenwirkungen der beabsichtigten konkreten Neuregelungen konkret aufzuzeigen. Damit würde auch den Forderungen von Experten wie zum Beispiel dem Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ und Vertretern der Wirtschaft Rechnung getragen, frühzeitig materielle als auch immaterielle Folgeaspekte von Gesetzesänderungen abzuschätzen. So sollte in jedem Falle eine Prüfung der Zielwirksamkeit der Gesetzesänderungen und selbstverständlich auch die bisher nicht vorgenommene Quantifizierung von Mehrbelastungen, Kostensteigerungen und Kosteneinsparungen erfolgen.

Derartige Informationen sind für die politische Diskussion und Bewertung von großer Bedeutung; denn die Politik kann nur dann Entscheidungen verantwortungsvoll vorbereiten und treffen, wenn ihr Erkenntnisse über potentielle Wirkungen und bewertete Folgen von Regelungsalternativen einschließlich der erwartbaren Belastungen als Diskussionsgrundlage und Entscheidungshilfe an die Hand gegeben werden. Nur so wird sie in die Lage versetzt zu prüfen, ob sich die Lösungsvorschläge kohärent zu den politischen Zielen des Landes NRW verhalten und welche Alternative das günstigste Kosten-Effektivitäts-Verhältnis erwarten lässt.

➤ **Kommunaler Waldbesitzerverband fordert:**

Gesetzesfolgenabschätzung durch externe Sachverständige

Der kommunale Waldbesitzerverband NRW fordert daher, an dem konkreten Regelungsvorhaben Landesschaftsgesetz eine prospektive und eine begleitende Gesetzesfolgenabschätzung durchzuführen. Die Gesetzesfolgenabschätzung soll als spezielle Folgenanalyse für die Ent-

scheidungsträger gehaltvolle Informationen über die potentiellen Wirkungen und bewerteten Folgen von Regelungsalternativen bereitstellen – einschließlich erwartbarer Belastungen.

Durch eine systematische und durch wissenschaftliche Methoden abgestützte Überprüfung von Programmalternativen kann eine in die gesellschaftliche Entwicklung optimal eingepasste Programmalternative ausgewählt werden. Der kommunale Waldbesitzerverband hält in diesem Zusammenhang auch eine Schnittstellenanalyse von Landesforstgesetz und Landschaftsgesetz für notwendig. Dabei gilt es, mögliche Divergenzen und Konflikte aufzuzeigen und Synergieeffekte zu nutzen.

- **Harmonisierung Spannungsfeld „Naturschützer“ / „Naturnutzer“**
- **Forderungen nach einem „schlanken Staat“ bei der Novellierung Rechnung tragen**

Insgesamt bietet eine Gesetzesfolgenabschätzung auch die große Chance, das Spannungs- und Konkurrenzverhältnis zwischen „Naturschützern“ und „Naturnutzern“ in unserem bevölkerungsreichsten Bundesland nachhaltig zu harmonisieren. Zusätzlich können mit diesem Instrument Forderungen nach einem schlanken Staat, d.h. nach staatlicher Beschränkung auf die unentbehrlichen und notwendigen Funktionen, Stärkung der Eigenverantwortung der Waldbesitzenden, finanzielle Entlastung der Kommunen, Stärkung der ökologischen, nachhaltigen und effizienten Entwicklung von Wald und freier Landschaft umgesetzt werden.

- **Auf rheinland-pfälzische Erfahrungen zurückgreifen**

Es wird vorgeschlagen, auf die Erfahrungen des Ministeriums für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz zurückgreifen. Das Ministerium hat -erstmals überhaupt in der Bundesrepublik- beim Landeswaldgesetz durch die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Lehrstuhl Politikwissenschaft) und die Wissenschaftlichen Dokumentations- und Transferstelle für Verwaltungsmodernisierung am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften eine partielle prospektive Gesetzesfolgenabschätzung durchführen lassen.

II: Zu den einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfes:

Zu den beabsichtigen Gesetzesänderungen nehmen wir wie folgt Stellung:

Zu § 3a Abs. 1 Vertragliche Vereinbarungen

Die „Sollbestimmung“ ist durch eine „Prüfpflicht“ der zuständigen Landschaftsbehörden zu ersetzen mit dem Ziel, dem Vertragsnaturschutz Vorrang vor Schutzgebietsfeststellungen einzuräumen.

Zu § 4 Abs. 2 Nr. 4 Eingriffe in Natur und Landschaft

Die Erweiterung der als Eingriff zu geltenden Tatbestände um „befestigte forstwirtschaftliche Wirtschaftswege“ sollte **gestrichen** werden, da der forstliche Wegebau im Landesforstgesetz hinreichend geregelt und die Einführung der **Anzeigepflicht** für Wegeneubau und Wegebau eine automatische Beteiligung der zuständigen Behörden sicherstellt.

Zu § 7 Enteignung, Entschädigung, Ausgleich

Grundsätzlich sollte § 7 in Anlehnung an das niedersächsische Naturschutzgesetz neu gegliedert werden:

- ◆ § 7a Enteignung
- ◆ § 7b Entschädigung für Nutzungsbeschränkungen
- ◆ § 7c Entschädigungsverpflichtete, Art der Entschädigung, Verfahren
- ◆ § 7d Erschwernisausgleich, Härteausgleich

§ 7a Enteignung (neu)

Folgende neue Ergänzungsdefinition wird vorgeschlagen:

(2) Eine Enteignung ist zulässig, wenn sie erforderlich ist,

- 1. um Maßnahmen von Naturschutz und Landschaftspflege durchzuführen oder*
- 2. um besonders geeignete Grundstücke, insbesondere die Ufer von Seen und Flüssen, für die Erholung der Allgemeinheit in Natur und Landschaft nutzbar zu machen.*

§ 7 Abs. 2 wird § 7a Abs. 3 (neu)

§ 7 b Entschädigung für Nutzungsbeschränkungen (neu)

§ 7 b Abs. 1 (neu) erhält die zusätzliche neue Fassung:

(1) Werden Eigentümern oder anderen Nutzungsberechtigten durch Verbote oder durch Maßnahmen auf Grund dieses Gesetzes Beschränkungen ihrer Nutzungsrechte oder Pflichten in einem Ausmaß auferlegt, das über die Sozialbindung des Eigentums gemäß dem Grundgesetz hinausgeht, so haben sie Anspruch auf Entschädigung. Diese muss die Vermögensnachteile, die durch die Maßnahmen verursacht wurden, angemessen ausgleichen.

§ 7 Abs. 3 wird § 7b Abs. 2 (neu)

§ 7 Abs. 2, Satz 1 (neu) wird ergänzt um die neue Formulierung (Fettdruck):

(2) Eine Entschädigung ist insbesondere zu gewähren, soweit durch Maßnahmen, Gebote oder Verbote dieses Gesetzes.....“.

Abs. 3, Nr. 1.

Das Wort „*unzumutbar*“ im Gesetzesentwurf ist zu streichen.

Abs. 3, Nr. 2.

Die Formulierung „*Aufwendungen wertlos werden*“ ist zu ändern in „*Aufwendungen an Wert verlieren*“.

§ 7c Entschädigungsverpflichtete, Art der Entschädigung, Verfahren (neu)

Folgende zusätzliche neue Fassung wird vorgeschlagen:

(1) Zur Entschädigung nach § 7b ist das Land verpflichtet.

(2) Die Entschädigung ist in Geld zu leisten. Sie kann in wiederkehrenden Leistungen bestehen. Ist in Fällen des § 7b Abs. 2 Nr. 3 damit zu rechnen, dass die Fehlbeträge durch spätere Überschüsse ganz oder teilweise ausgeglichen werden, soll die Entschädigung als Darlehen gewährt werden, das mit angemessenen Zinsen aus den Überschüssen zurückzahlen ist.

(3) Der Antrag auf Entschädigung oder Übernahme des Grundstücks ist bei der Behörde zu stellen, die Maßnahme nach § 7b Abs. 1 getroffen hat. Kommt keine Einigung zustande, so entscheidet die Enteignungsbehörde über die Geldentschädigung und die Übernahme in entsprechender Anwendung des nordrhein-westfälischen Enteignungsgesetzes.

§ 7d Erschwernisausgleich, Härteausgleich (neu)

Folgende zusätzliche neue Fassung wird vorgeschlagen:

(1) Wird eine wirtschaftliche Bodennutzung auf Grundstücken innerhalb eines Naturschutzgebietes, Nationalparkes, eines besonders geschützten Biotops oder innerhalb von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung nach Maßgabe des Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 92/43/EWG aufgrund von Verboten oder Maßnahmen dieses Gesetzes nicht nur unerheblich erschwert oder eingeschränkt, so soll das Land den betroffenen Eigentümern oder sonstigen Nutzungsberechtigten einen Geldausgleich (Erschwernisausgleich) auch dann gewähren, wenn die Voraussetzungen des § 7 b nicht vorliegen.

(2) Wird jemanden durch Maßnahmen auf Grund dieses Gesetzes ein Vermögensnachteil zugefügt, für den keine Entschädigung nach § 7 b zu leisten ist, der jedoch eine unbillige Härte darstellt, so kann ihm die veranlassende Behörde einen Härteausgleich in Geld gewähren.

Zu § 12 Mitwirkung von Verbänden - Verbandsklage

Der kommunale Waldbesitzerverband lehnt die Einführung einer umfangreichen Mitwirkung und ein Klagerecht von Verbänden ab. Eine sachliche Notwendigkeit, eine über § 29 BNatSchG hinausgehende Mitwirkung von Verbänden einzuführen, besteht aus Sicht des kommunalen Waldbesitzerverbandes nicht.

Wir vertreten die Auffassung, dass bei Planungen regelmässig die Belange des Naturschutzes durch die beteiligten Naturschutzverbände auf Regierungsbezirks- und Kreisebene vertreten werden. Die zuständigen Behörden arbeiten als Sachwalter des Naturschutzes. Das Rechtsinstitut der Verbandsklage zur sorgfältigen Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege bei der Abwägung mit den übrigen Belangen und Interessen ist überflüssig, da Abwägungsdefizite durch die o.g. Beteiligung des Naturschutzes erst gar nicht entstehen können.

Die Installation einer „Wächterrolle“ für Umweltverbände könnte sich stattdessen zu einem „Behördenalptraum“ entwickeln.

Mitwirkungsrechte zu weitreichend

Die Beteiligungen der anerkannten Naturschutzverbände bei der Vorbereitung von Verordnungen, deren Durchführung die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege berühren (z.B. Wasserschutzgebietsverordnungen, Erstellung von Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsprogramms, wasserwirtschaftliche Rahmenplänen, Abfallentsorgungspläne, Planfeststellungsverfahren), bei der Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften der Naturschutzbehörden, bei der Erarbeitung, Fortschreibung oder Änderung von Landschaftsplänen und Fachbeiträgen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zur Landschaftsplanung, bei Befreiungen und Ausnahmen von Geboten und Verboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, geschützten Landschaftsbestandteilen, Naturdenkmälern sowie von geschützten Biotopen nach § 62 sowie bei Befreiungen und Verboten zum Schutz von Landschaftsschutzgebieten sind zu weitgehend.

Der kommunale Waldbesitzerverband befürchtet vielmehr, dass die Einräumung von Rechten auf Mitwirkung in Verwaltungsverfahren zu Verfahrensverlängerungen bzw. Verzögerungen führen und die Verfahren selber sich wesentlich komplizierter gestalten werden.

Verbandsklage: Verfassungsrechtliche Bedenken

Auch wenn die Verbandsmitwirkung und die Verbandsklage inzwischen von 12 Bundesländern eingeführt worden ist, so sieht der kommunale Waldbesitzerverband nach wie vor auch verfassungsrechtliche Gründe, die gegen die Verbandsbeteiligung und die Verbandsklage sprechen.

Diese sind die Grundsätze der Volkssouveränität, der repräsentativen Funktion der Volksvertretungen und der Legitimität von Gesetzesbeschlüssen. Nach dem Grundgesetz geht die Staatsgewalt vom Volke aus: Sie wird vom (**ganzen**) Volke und besonderen Organen der Gesetzgebung, Vollziehung und Rechtssprechung ausgeübt. Dieses System einer repräsentativen Demokratie lässt nach Auffassung des kommunalen Waldbesitzerverbandes keinen Raum für eine Mitwirkung von mehr oder weniger zufällig zusammengesetzten Vereinigungen an der politischen Willensbildung. Dies gilt auch dann, wenn es sich bei der Vereinigung um einen anerkannten Naturschutzverband handelt.

Die Normierung eines Klagerechts privater Verbände, die sich nicht auf demokratische Legitimation stützen können, gegen Maßnahmen von Behörden, die parlamentarischer Kontrolle auf demokratischer Grundlage unterliegen, wird verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch für höchst bedenklich eingestuft.

Gerichtliche und außergerichtliche Konfrontationen befürchtet

Der kommunale Waldbesitzerverband begrüßt zwar alle Initiativen, die den Zielsetzungen des Naturschutzes entgegenkommen. Er ist allerdings der Auffassung, dass die Verbandsmitwirkung und die Verbandsklage diesen Zielen nicht dient. Vielmehr wird befürchtet, dass sich aus der Einführung dieser Rechte verstärkte gerichtliche und außergerichtliche Konfrontationen ergeben werden, die nicht im Interesse eines sinnvollen und effektiven Naturschutzes sein können.

Fazit:

Verbandsbeteiligung und die Möglichkeiten der Verbandsklage werden zwangsläufig zur Verzögerungen und Verteuerungen von Verwaltungsverfahren führen. Missbräuche mit der Folge, dass einzelne oder die Allgemeinheit zu Schaden kommen, sind hierbei nicht auszuschließen.

Zu § 26	Zuordnung von Festsetzungen
----------------	------------------------------------

Der kommunale Waldbesitzerverband begrüßt die vorgesehene Regelung, Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen im Landschaftsplan auch grundsätzlich einem abgegrenzten Landschaftsraum zuzuordnen, ohne dass die Festsetzungen an eine bestimmte Grundstücksfläche gebunden werden. Diese Flexibilisierung erhöht die Akzeptanz von Pflege-, Entwicklungs- und Erschließungsmaßnahmen und beschleunigt erheblich die Umsetzung der Planung. Kostensenkungen sind somit die Folge.

Zu Abschnitt VIa Europäisches ökologisches Netz „Natura 2000“

Der zähe Umsetzungsprozess der **europäischen Naturschutzrichtlinien** verdeutlicht aus Sicht des kommunalen Waldbesitzerverbandes insbesondere, dass bei FFH-Schutzgebietsausweisungen sowohl den Belangen kommunaler Planungshoheit als auch den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten nicht genügend Rechnung getragen wird.

Der **Gesetzentwurf zur Änderung des Landschaftsgesetzes und der Einführungserlaß zur Umsetzung der FFH-RL und der Vogelschutz-RL in NRW** tragen in der vorgelegten Fassung nicht ausreichend der Notwendigkeit Rechnung, dass die Umsetzung europäischer Naturschutzvorgaben vor Ort nur dann erfolgreich gelingen kann, wenn ein **Abwägungsprozess** zwischen **Umweltschutzbelangen** mit denen der **Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur** stattgefunden hat. Der kommunale Waldbesitzerverband fordert daher das Erfordernis der Abwägung und die geänderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bei der gesetzlichen Neuausrichtung der Regelungsvorhaben zu dokumentieren.

Ferner muss sichergestellt werden, dass herausragende wirtschaftliche Projekte (wie etwas der Bau einer Autobahn in einer abgelegenen Region) auch in Gebieten mit prioritären Arten oder Lebensraumtypen ausnahmsweise zugelassen werden können. Dieses Verständnis des Europäischen Rechts wird dadurch bestätigt, daß Art. 16 Abs. 1 c) FFH-RL für den Artenschutz nach Art. 12-15 FFH-RL ebenfalls Abweichungen aus Gründen „sozialer oder wirtschaftlicher Art“ zulässt.

Im übrigen verweisen wir auf unsere Stellungnahme vom 28. Juni 1999 zum Einführungserlass zur Anwendung der FFH-RL und Vogelschutz-RL in NRW, indem detaillierte Vorschläge zur Schaffung von Klarheit und Transparenz hinsichtlich der Auslegung dieser Richtlinie unterbreitet werden.

§ 48 b Ermittlung und Vorschlag der Gebiete

Wir bitten § 48 b Absatz 2 um folgende Neufassung zu ergänzen:

(2) Die aufgrund der FFH-RL getroffenen Maßnahmen tragen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung“.

Das Land NRW trifft die erforderlichen Maßnahmen, um die Bestände aller unter Art. 1 der Vogelschutz-RL fallenden Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung getragen wird“.

(Ute Kreienmeier, Referentin)

Bonn, den 11.02.2000