



Steinbruch Naturschutz

- Sachkenntnis wird durch Ortsnähe ersetzt -



„Der Schutz unserer schönen und vielfältigen Natur, von der Eifel bis zur Weser, vom Siegerland bis zum Teutoburger Wald ist uns wichtig, weil wir das Gebot der Bewahrung der Schöpfung ernst nehmen.“ (Ministerpräsident Jürgen Rüttgers in seiner Regierungserklärung vom 13.7.2005)

Eine Denkschrift der Stiftung für die Natur Ravensberg

April 2006

Inhalt:

Vorwort

1. Staatsziel Umweltschutz, und was daraus geworden ist
 - 1.1 Die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung: ein Spielball
 - 1.2 Bauen im Außenbereich: die Zersiedlung schreitet voran
 - 1.3 Keine Ökologisierung des Baurechts

2. Die neue Landesregierung in NRW und der Naturschutz
 - 2.1 Die Landesregierung vergibt ihre Gestaltungschancen
 - 2.2 Die Bagatellisierung der Eingriffsregelung
 - 2.3 Die Landschaftsplanung: ein Flickenteppich
 - 2.4 Die Aufweichung des Naturschutzrechts
 - 2.5 Die Initiative „100 neue Alleen“ - Anspruch und Wirklichkeit
 - 2.6 Der Abbau von Mitwirkungsrechten des ehrenamtlichen Naturschutzes

3. Die Initiative „Modellregion OWL - wirtschaftsnahe Verwaltung“
 - 3.1 Reform der Umweltverwaltung?
 - 3.2 Wirtschaftsnahe oder bürgernahe Verwaltung?
 - 3.3 Bürokratieabbau oder Absenkung von Umweltstandards?

4. Vorschläge zum Effizienzgewinn
 - 4.1 Die Bundesebene: Bauleitplanung im BauGB
 - 4.2 Die Landesebene (NRW): Landschaftsplanung und Fördersystem
 - 4.3 Die regionale Ebene (OWL): interkommunale Zusammenarbeit

5. Schlussbemerkungen

Vorwort

In einer zunehmend vom Ökonomismus bestimmten Gesellschaftsordnung hat das vitale Interesse der Menschen auf Erhaltung ihrer natürlichen Lebensgrundlagen nur geringe, zudem rasant abnehmende Chancen, Beachtung zu finden. Dieser sich allein an den Gesetzen eines weltweit agierenden Marktes orientierende Prozess, wie wir ihn derzeit erleben, ist im Begriff, die Leitbilder der ökonomischen und mit Ihnen der politischen Akteure unserer Gesellschaft zu bestimmen. Begünstigt wird dieser Prozess durch das Phänomen der Arbeitslosigkeit, das, oft in auch missbräuchlicher Verwendung geeignet ist, die Beachtung von nicht den Marktmechanismen dienenden existenziellen menschlichen Interessen zu verdrängen.

So nimmt es nicht Wunder, dass sich die politischen Handlungsmuster mit der Folge verändern, dass auch der Naturschutz als nicht dem Markt dienendes Interesse der Gesellschaft als störend und damit zu verdrängendes Handlungsmotiv empfunden wird. Damit einher geht die Unfähigkeit, gesellschaftliche Phänomene, gleich welcher Art, unter anderen als ökonomischen Gesichtspunkten zu gewichten.

Die Lobby wirtschaftlicher Interessen bestimmt die öffentliche Meinungsbildung. Man denke nur an die Äußerungen der Vertreter von Wirtschaftsvereinigungen, wie sie fast täglich zu lesen und zu hören sind. Dagegen bleiben vitale Interessen unserer Gesellschaft, außerhalb wirtschaftlicher Blickrichtung, auf der Strecke. Zu diesen vitalen Interessen, - wenn überhaupt, nur noch als marginal empfunden - gehört der Schutz der Natur. Unter dem Deckmantel der unbestrittenen Notwendigkeit des Bürokratieabbaus wird er mit einem an einen Rachezug erinnernden Eifer demontiert. Dieser Prozess wird dadurch begünstigt, dass Natur keine Lobby hat. „Die Natur kann nicht klagen.“

Unsere Landesregierung ist gewillt, dabei eine tragende Rolle zu übernehmen. Das lässt der Novellierungsentwurf zum Landschaftsgesetz erkennen. Vor unserer Haustür agiert assistierend die OWL-Marketing GmbH in der sich aus ihrem Namen ableitenden Verpflichtung, die nicht vorhandene gesellschaftliche Legitimation nur mühsam verbergend. Sie hat bereits am 09. März 2006 der Landesregierung ohne Abstimmung mit Vertretern anderer gesellschaftlicher Gruppen einen Forderungs- bzw. Vorschlagskatalog vorgelegt. Mit ihren Forderungen und Vorschlägen betätigt sich die Region OWL als wichtiger Stichwortgeber. Zu befürchten ist darüber hinaus auf Bundesebene durch die Föderalismusreform eine Zersplitterung des Naturschutzes. Der in den vergangenen seit etwa Anfang der 70er Jahre mühsam erzielte Konsens, auch deutlich geworden durch den vor etwa 12 Jahren in das Grundgesetz aufgenommene Schutz der natürlichen Ressourcen, scheint wie weggefegt.

Die Stiftung für die Natur Ravensberg hat diese besorgniserregenden Entwicklungen zum Anlass genommen, die vorliegende Denkschrift zu veröffentlichen. Es scheint an der Zeit zu sein, innezuhalten und in dem gegenwärtigen, manchmal geradezu aktionistisch wirkenden Zerstörungsprozess unserer bisherigen Naturschutzbemühungen Atem zu holen. Es ist dringend notwendig zu überlegen, ob dieser Weg wirklich zielführend sein kann oder ob er Teilen der Gesellschaft den Konsens aufkündigt und Gegenbewegungen erzeugt, die sich bei nächster Gelegenheit Luft verschaffen. Kann es richtig sein, künftigen Generationen so Kosten zu hinterlassen, die deutlich höher sind als die Gewinne aus dem absehbaren Raubbau an unseren Naturschätzen?

Die Stiftung ist bereit, konstruktiv mitzuwirken an dringend erforderlichen Schritten zum Bürokratieabbau, solange sich hinter diesen Schritten nicht, wie geschehen, der Angriff auf das vitale gesellschaftliche Interesse am Schutz der Natur verbirgt.

Dietmar Stratenwerth
- Stiftungsvorstand -

1. Staatsziel Umweltschutz, und was daraus geworden ist

Im Jahr 1985 hat das Land Nordrhein-Westfalen den Schutz der natürlichen Ressourcen mit der folgenden Formulierung in seine Verfassung aufgenommen:

„Die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände.“ (Art. 29 a LVerf NRW)

Neun Jahre später, mit Beschluss vom 27.10.1994, zog der Bundestag mit folgender Ergänzung des Grundgesetzes nach:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Recht und Gesetz durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“ (Art. 20 a GG)

Durch das so genannte Staatsziel Umweltschutz „wird eine Verfassungsnorm mit rechtlich bindender Wirkung beschrieben, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung des Ziels vorschreibt. Es umreißt ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und ist damit Richtlinie und Direktive für die Gesetzgebung sowie für die Auslegung und Anwendung der Gesetze durch die Rechtsprechung und die vollziehende Gewalt.“¹

Nach H.-J. Papier „formuliert Art. 20 a GG den bindenden Auftrag an Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung, den Umweltschutz in Ausgleich mit anderen Verfassungsprinzipien und -gütern zu bringen.“²

Es stellt sich die Frage, ob dieser vom heutigen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes geforderte Ausgleich zwischen den gesellschaftspolitischen Säulen Ökologie und Wirtschaft im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips in den vergangenen Jahren herbeigeführt werden konnte. Oder hat, wie die Wirtschaftsministerin des Landes NRW, Christa Thoben, öffentlich behauptet, der Umweltschutz in der Abwägung inzwischen sogar ein Übergewicht erlangt?³ Diese Frage lässt sich am ehesten beispielhaft durch die Beschreibung des Spannungsfeldes Umwelt- / Naturschutz auf der einen und Planen / Bauen auf der anderen Seite klären.

Zunächst ist grundsätzlich zu bemerken, dass die räumliche Gesamtplanung auf der örtlichen Ebene aus dem Baurecht abgeleitet wird. Die Bauleitplanung soll die Rolle dieser Gesamtplanung in der Gemeinde wahrnehmen. Anlass für die Aufstellung von Bauleitplänen sind dabei durchweg bauliche Nutzungsansprüche, die im Rahmen des Planverfahrens dann mit den übrigen Raumansprüchen in Einklang gebracht werden sollen. Vorrangiges Ziel der Bauleitplanung ist das Bauen. Von einer Gesamtplanung, die ökologische wie bauliche Aspekte gleichwertig betrachtet, kann bei der gemeindlichen Bauleitplanung deshalb nicht die Rede sein⁴.

Dieses Ungleichgewicht wurde durch Änderungen im Baurecht seit den Achtzigerjahren weiter verschärft. Hierzu einige Beispiele:

¹ R. Kleindiek, in: Grundrecht-Report (1997)

² H.-J. Papier: Staatsziel Umweltschutz – ein Fortschritt für den Umweltschutz? (1998)

³ so geschehen in der Sendung „Westpol“ des WDR-Fernsehens am 5.3.2006

⁴ Der im so genannten „Professorenentwurf für ein Umweltgesetzbuch“ (1990 - 1994) entwickelte, interessante Ansatz einer Umwelleitplanung wurde nie in geltendes Recht umgesetzt.

1.1 Die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung: ein Spielball

Nach Einführung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung im Landschaftsgesetz NRW (1975) wurde die Bestimmung zunächst im Rahmen der jeweiligen Vorhabengenehmigung abgewickelt. Dies bedeutete, dass im so genannten „Huckepackverfahren“ die Eingriffsbewertung und Ausgleichs- bzw. Ersatzforderung von der Landschaftsbehörde erarbeitet, dem Eingriffsverursacher (Bauherrn) auferlegt wurde und von diesem strikt umzusetzen war. Im Zuge des „Baurechtskompromisses“⁵ wurde die Eingriffsregelung 1993 in das Verfahren der Bauleitplanung vorgezogen, gleichzeitig damit aber auch in die Abwägung eingestellt. So hat die planende Gemeinde seither die Befugnis, über die Qualität und den Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu entscheiden. Ihr Spielraum ist dabei durchaus weitreichend. Sie kann beispielsweise unter der Argumentation einer dringenden Schaffung von Arbeitsplätzen oder Wohnraum auf den Naturschutzausgleich weitgehend verzichten. Sie kann Ausgleichsmaßnahmen auch dadurch abwerten, dass sie diese den privaten Grünflächen zuordnet und damit in die Pflege der Hausgärten integriert. So ist in den Gemeinden längst ein Wettbewerb um die geringsten und kostengünstigsten Ausgleichskonzepte entstanden.

1.2 Bauen im Außenbereich: die Zersiedlung schreitet fort

Dem Grunde nach will das Baurecht den Außenbereich aus ökologischen Gründen von Bebauung freihalten⁶. Diese Regel ist seit den Achtzigerjahren jedoch immer wieder durchbrochen worden. Der Außenbereichsparagraph des Baugesetzbuches (§ 35 BauGB) wurde seither stark aufgeweicht. So wurde der Katalog der privilegierten Bauvorhaben mehrfach erweitert. Privilegiert sind heute u.a. Windkraft- und Biogasanlagen. Auch die Liste sonstiger bzw. „begünstigter“ Vorhaben wurde erweitert. Unter bestimmten Voraussetzungen ist beispielsweise die Schaffung von bis zu drei zusätzlichen Wohnungen je Hofstelle im Bestand möglich. Auch die Erweiterung eines Wohngebäudes auf zwei Wohnungen wurde erleichtert. In der Summe wurde der Außenbereichsschutz deutlich gelockert und so die weitere Zersiedlung der freien Landschaft beschleunigt.

1.3 Keine Ökologisierung des Baurechts

Diesen Änderungen wird entgegengehalten, dass durch Aspekte wie die Bodenschutzklausel (§ 1 Abs. 5) und die Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4) eine Ökologisierung des Baurechts eingeleitet wurde. Für beide Bereiche trifft dies jedoch nicht zu.

Obwohl nach dem Wortlaut des Baugesetzbuches bereits seit den Achtzigerjahren „mit Boden sparsam umgegangen werden soll“, hat dieser Leitparagraph den exzessiven Flächen- und Landschaftsverbrauch in Deutschland nicht eingedämmt. Noch immer liegt der Siedlungsflächenzuwachs bei 115 - 130 ha pro Tag⁷.

Die Umweltprüfung ist eine reine Verfahrensregelung. Durch dieses Instrument sind die Daten, Informationen und Bewertungen des Umweltschutzes als Abwägungsmaterial systema-

⁵ § 8 a Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (1993)

⁶ Bundesbauministerium: Bürgerinformation zum Städtebaurecht (1993)

⁷ Näheres unter www.bbr-bund.de

tisch zusammenzustellen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung kennt keine eigenen ökologischen Standards. Diese ergeben sich allein aus dem jeweiligen Fachrecht.

Im Kern muss es in der gegenwärtigen Diskussion also darum gehen, Natur- und Umweltschutz fachlich und rechtlich weiter zu stärken, um den im Staatsziel Umweltschutz verankerten Ausgleich mit anderen Verfassungsgütern zu erreichen. Ob die aktuelle politische Debatte in NRW mit dieser Zielsetzung geführt wird, soll im Folgenden am Beispiel der geplanten Novelle des Landschaftsgesetzes (LG) und dem Projekt „Modellregion OWL - wirtschaftsnaher Verwaltung“ näher betrachtet werden.

2. Die neue Landesregierung in NRW und der Naturschutz

Die im vergangenen Jahr neu gewählte Landesregierung hat bereits deutliche Signale gegeben, was ihre Haltung zum Naturschutz anbetrifft. In der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP heißt es:

„EU- und Bundesrecht werden wir nur noch 1 : 1 umsetzen ... Bürger und Wirtschaft in NRW dürfen nicht länger durch einseitige und unverhältnismäßige Umweltauflagen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Bundesländern und Staaten eingeschränkt werden. Das Landschaftsgesetz werden wir in diesem Sinne überarbeiten. Landschaftspläne und Landschaftsbegleitpläne werden vereinfacht.“

Erste Auswirkungen der Koalitionsvereinbarung und einige wesentliche Neuregelungen im Landschaftsrecht⁸ werden im Folgenden beschrieben:

2.1 Die Landesregierung vergibt ihre Gestaltungschancen

Im Zusammenwirken der Bundesgesetzgebung mit der der Länder sind zwei Kompetenzen von besonderer Bedeutung:

- die konkurrierende Gesetzgebung und
- die Rahmengesetzgebung (des Bundes).

Bekanntes Beispiel für die *konkurrierende Gesetzgebung* ist das Baurecht. Der Bund legt mit dem Baugesetzbuch⁹ alle wesentlichen Anforderungen an die Bautätigkeit in Deutschland fest. Die Bauordnungen der Länder füllen das Baurecht in weniger bedeutsamen Details aus.

Im Naturschutz allerdings hat der Bund nur die Befugnis einer *Rahmengesetzgebung*, also von Mindestregelungen oder: vom kleinsten gemeinsamen Nenner. Die Chance der Bundesländer liegt hier also in einer qualifizierten Auskleidung dieser Vorgaben (Bundesnaturschutzgesetz). Wenn nun die Landesregierung NRW festlegt, das Rahmenrecht des Bundes nur 1 : 1 umzusetzen, vergibt sie wesentliche Gestaltungschancen, die ihr das Grundgesetz zuweist.

⁸ Referentenentwurf zum Landschaftsgesetz, Stand November 2005

⁹ und der Baunutzungsverordnung

2.2 Die Bagatellisierung der Eingriffsregelung (§ 4 a LG)

Welche Kernidee liegt der Eingriffsregelung zugrunde? Sie soll gewährleisten, dass Eingriffe in Natur und Landschaft ausgeglichen werden, das heißt dass die Qualität unserer Landschaft trotz der fortwährenden Bautätigkeit nicht abnimmt. Die Eingriffsregelung soll zumindest den qualitativen Status Quo unserer Landschaft erhalten.

Wenn nun die Landesregierung „rotierende Ausgleichsflächen“ fördern will, so ist nach der ökologischen Qualität solcher Maßnahmen zu fragen. Die Regierung denkt der Kommentierung ihres Entwurfs zufolge beispielsweise an Blühstreifen, die mal hier und mal dort angelegt werden, wo sie gerade in der sonstigen Bodenbewirtschaftung nicht stören. Sind solche, befristet für den Naturschutz bereit gehaltene Streifen geeignet, den Verlust von Grünland, Brachen oder Feuchtflächen auszugleichen? Daran ist zu zweifeln. Viel eher führt diese Idee im Gesetzentwurf zur Bagatellisierung der Eingriffsregelung, die darin endet, den Ausgleich für eine Baumaßnahme im eigenen Vorgärtchen durchzuführen.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass rotierende Ausgleichsflächen dauerhaft behördlich geprüft werden müssen. Die Landesregierung baut hier, wenn die Regelung ernsthaft umgesetzt werden soll, neue Bürokratie auf.

2.3 Die Landschaftsplanung: ein Flickenteppich (§ 15 a)

Welche Kernidee liegt der Landschaftsplanung zugrunde? Mit diesem Instrument soll - ergänzend zur Eingriffsregelung - im unbesiedelten *und* besiedelten Bereich Natur und Landschaft entwickelt, also optimiert werden. Der Bundesgesetzgeber fordert eine flächendeckende Landschaftsplanung. Dies wurde in NRW bis heute nicht umgesetzt (auf der regionalen Ebene wurde kurzer Hand der Gebietsentwicklungsplan zum Landschaftsrahmenplan deklariert). Die örtliche Landschaftsplanung in NRW leidet unter zwei „Webfehlern“:

- Sie gilt als „bürokratisches Monstrum“; denn sie muss als Satzung für den gesamten Außenbereich den Konkretisierungsgrad erreichen, wie ihn sonst nur Bebauungspläne für wenige Hektar Fläche benötigen. Die Aufstellung der Landschaftspläne in NRW hat deshalb Jahrzehnte gedauert und ist bis heute nicht abgeschlossen¹⁰, ein vorprogrammiertes Vollzugsdefizit.
- Die Landschaftspläne in NRW gelten i.W. nur im Außenbereich. Das bedeutet: dort wo die bauliche Entwicklung eine besondere Dynamik besitzt, können sie allenfalls temporäre Aussagen treffen.

In ihrem LG-Entwurf beseitigt die neue Landesregierung diese Webfehler nicht. Um den Vorgaben des BNatSchG halbwegs formal zu entsprechen, wird in § 15 a die Landschaftsplanung im besiedelten Bereich fachgutachterlich definiert. Eine Vernetzung mit dem Verfahren der Landschaftsplanung im Außenbereich wird nicht festgelegt. Somit wird keine flächendeckende Landschaftsplanung erreicht, sondern ein fachlich unhaltbarer Flickenteppich geschaffen.

¹⁰ In OWL gilt das beispielsweise für den Kreis Höxter

2.4 Die Aufweichung des Naturschutzrechts

In öffentlichen Erklärungen aus der Spitze des MUNLV wird gegenwärtig betont, Ziel der Landesregierung sei es, das Naturschutzrecht im Sinne der Wirtschaft aufzuweichen. Im LG-Entwurf finden sich hierzu zahlreiche Beispiele. Zwei davon werden an dieser Stelle stellvertretend erwähnt:

- So ist vorgesehen, die Verpflichtung zur Herstellung eines Biotopverbundes in eine Soll-Bestimmung umzuwandeln (§ 2 b).
- Die Dreijahresfrist für die Verwendung von Ersatzgeldern soll lt. § 5 Abs. 1 entfallen, d.h. die zeitliche Kopplung von Eingriff und Ausgleich wird aufgehoben.

2.5 Die Initiative „100 neue Alleen“ - Anspruch und Wirklichkeit

Am 5. Januar 2006 präsentierte Ministerpräsident Jürgen Rüttgers mit seinem Umweltminister die Initiative „100 neue Alleen“. Dabei hob er die vielfältigen ökologischen Funktionen dieser Landschaftsstrukturen hervor und betonte: „Alleen sorgen in unseren Innenstädten für ein Plus an Lebensqualität.“¹¹

Gleichzeitig wird der Alleenschutz im Entwurf des Landschaftsgesetzes erheblich zurückgedrängt, indem

- bankettgebundene Leitungsverlegungen nicht mehr als Eingriffe in Natur und Landschaft gelten sollen (§ 4 Abs. 3 Nr. 4); gerade in diesem Randbereich der Straßen finden sich allerdings die Alleen, die der Ministerpräsident für ökologisch bedeutend hält,
- Alleen im Innenbereich nicht mehr als „geschützte Landschaftsbestandteile“ ausgewiesen werden können; begründet wird dies mit der Möglichkeit, dass die Kommunen hier Baumschutzsatzungen erlassen können, was sie allerdings unter dem Vorwand des Bürokratieabbaus immer weniger tun. Hinzuweisen ist an dieser Stelle erneut auf den Widerspruch zum Bundesrecht, das Natur und Landschaft im besiedelten *und* unbesiedelten Bereich betrachtet.



„Alleen haben nicht nur einen kulturhistorischen und ästhetischen Wert, den es zu erhalten gilt, sondern auch vielfältige ökologische Funktionen.“ (Ministerpräsident Jürgen Rüttgers am 2.3.2006 in Dörentrup, Lippe)

¹¹ Presseerklärung des Ministerpräsidenten vom 5.1.2006

Mit solch erheblichen Abwertungen des Baumschutzes stößt der Gesetzentwurf ins gleiche Horn wie dies die Verbände des Straßenbaus längst tun, indem sie unter dem Vorwand des Unfallschutzes den Bestand unserer prägenden Alleen massiv infrage stellen.¹²

2.6 Der Abbau von Mitwirkungsrechten des ehrenamtlichen Naturschutzes

Besonderes Augenmerk legt der Entwurf zum neuen Landschaftsgesetz auf die Zurückdrängung des ehrenamtlichen Naturschutzes, indem er gravierende Änderungen bei den Landschaftsbeiräten, in der Vereinsmitwirkung und in den Klagerechten vornimmt:

- **Beiräte:** Im geltenden § 11 LG heißt es einleitend: „Zur unabhängigen Vertretung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege werden bei den unteren und höheren sowie bei der obersten Landschaftsbehörde Beiräte gebildet.“ Nach dem Gesetzentwurf sollen die Beiräte bei der obersten und bei den höheren Landschaftsbehörden abgeschafft werden (§ 11 Abs. 1). Die Beiräte bei den unteren Landschaftsbehörden nehmen laut Entwurfsbegründung zwar „eine wichtige Funktion“ wahr, sollen aber dennoch in ihrer Naturschutzarbeit stark beschnitten und in erheblichem Umfang dem kommunalpolitischen Einfluss ausgesetzt werden. Im einzelnen ist vorgesehen, dass
 - die bisherige paritätische Zusammensetzung (Schützer und Nutzer gleichgewichtig) aufgekündigt wird. Die Naturschutzverbände verlieren einen Sitz zugunsten der der „Schutzgemeinschaft Deutscher Wald“, die sich in den vergangenen Jahren keineswegs mit Initiativen für den Naturschutz hervorgetan hat,
 - die Vertretungskörperschaft Sachverständige in den Beirat wählen kann und damit ihren politischen Einfluss stärkt,
 - dem Widerspruchsrecht des Beirates nicht mehr durch die höhere Landschaftsbehörde sondern abschließend durch Beschluss der Vertretungskörperschaft abgeholfen werden kann.

Das gesetzliche Ziel eines unabhängigen Eintretens für die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege wird damit ad absurdum geführt. Die Arbeit der Naturschutzverbände in den Beiräten wird entwertet.

- **Mitwirkungsrechte:** Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Vereinsmitwirkung künftig auf Abgrabungen bzw. wasserrechtliche Plangenehmigungen und Befreiungen reduziert wird.
- **Verbandsklage:** Das Klagerecht der Verbände soll, nachdem es erst vor 6 Jahren im LG eingeführt worden ist, auf die Vorgaben des Rahmenrechts reduziert werden. Anwendbar wird es damit nur noch für Befreiungen von Verboten und Geboten in Schutzgebieten sowie Planfeststellungsverfahren.

¹² vgl. Stellungnahme der Forschungsgesellschaft Landschaftsentwicklung Landschaftsbau e.V. (FLL) zur ESAB-Richtlinie „Empfehlungen zum Schutz vor Unfällen mit Aufprall auf Bäume der Forschungsgesellschaft Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) 2001

Wie bei den Planungsinstrumenten gilt es auch bezüglich der *Verbändebeteiligung* zu fragen, auf welche Grundideen sie zurückgeht. Sie soll „die Funktionsfähigkeit der Verwaltung durch Steigerung ihres Potentials zur Problembewältigung anheben und administrativen Fehlurteilen nach Möglichkeit vorbeugen.“¹³ Die Mitwirkung der Verbände zielt also darauf ab, die Verwaltung in der Ermittlung und Beurteilung entscheidungserheblicher Tatbestände zu unterstützen und sich an der Findung eines angemessenen Ausgleichs zwischen den Belangen zu beteiligen.

Die *Verbandsklage* beruht auf der Vorstellung, „dass ein spezifisches Ungleichgewicht der Teilwohlintereessen vertretenden Kräfte im politischen Prozess sowie die Möglichkeiten, ein verwaltungsgerichtliches Verfahren zur Kontrolle der Verwaltung im Bereich des Naturschutzes in Gang zu setzen, existiert: Potentiell umweltfeindliche Interessen ... sind bei umweltrelevanten Entscheidungen de jure oder doch de facto voll repräsentiert; umweltfreundlichen Interessen fehlen dagegen vergleichbare Möglichkeiten der Einflussnahme.“¹⁴ Die Verbandsklage dient demzufolge einem Ausgleich politischer Wettbewerbsverzerrungen und der Herstellung prozessualer Waffengleichheit durch die Einräumung gleichwertiger Chancen und Rechte an Träger von Naturschutzinteressen.

In der Summe sind die beschriebenen Mitwirkungs- und Klagerechte der Naturschutzverbände in NRW aus der Erkenntnis entstanden, dass „die Natur nicht klagen kann“. Die Arbeit in den Beiräten ist weitgehend konstruktiv. Der Landschaftsbeirat bei der höheren Landschaftsbehörde der Bezirksregierung Detmold hat sich beispielsweise intensiv in die Kompromissfindung der Planverfahren für die A 33 eingeschaltet.

Das Klagerecht wurde seit seiner Implementation ins Landschaftsgesetz nur in ganzen 13 Fällen genutzt¹⁵. Es steht damit auch in keinem Verhältnis zu den Tausenden von Individualklagen, die im Rahmen von Planungs- und Genehmigungsverfahren angestrengt werden. Im Kern wird die Einschränkung der Verbandsklage die Individualklagen weiter ansteigen lassen.

Der LG-Entwurf negiert die Leistungen des ehrenamtlichen Naturschutzes. Ohne dessen fachliche Mitwirkung gäbe es in NRW wohl keinen einzigen qualifizierten Landschaftsplan. Die personell ausgedünnten unteren Landschaftsbehörden wären allein kaum in der Lage, die gesetzlichen Naturschutzaufgaben ohne das Ehrenamt zu bewältigen.

3. Das Projekt „Modellregion OWL - wirtschaftsnahe Verwaltung“

Die „Modellregion OWL - wirtschaftsnahe Verwaltung“ spielt für die gegenwärtige Landespolitik eine erhebliche Rolle. Vorschläge im oben beschriebenen Entwurf zum neuen Landschaftsgesetz entstammen der noch laufenden, projektinternen Diskussion der Modellregion. Hier wird offensichtlich ein kurzer Draht zur Landesregierung gepflegt, der den offiziellen Weg vom Diskussionsvorschlag zur abgestimmten Position gern auch mal zu übergehen scheint.

¹³ B. Bender, in: Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd. II, S. 2555 (1994)

¹⁴ E. Rehbinder, in: Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd. II, S. 2563, 2564 (1994)

¹⁵ Quelle: Bericht des MUNLV in der Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landtages vom 23.5.2005

3.1 Reform der Umweltverwaltung?

Die geplante Verwaltungsstrukturreform der Landesregierung ist in ihren gegenwärtig erkennbaren Konturen weitgehend deckungsgleich mit Vorschlägen, welche aus dem Modellprojekt für eine Reform der Umweltverwaltung am 9.3.2006 dem Ministerpräsidenten übergeben wurden. Dazu heißt es in der entsprechenden Pressemitteilung der OWL-Marketing GmbH¹⁶:

„Im Ergebnis sind ... unterhalb der Ministerien nur noch zwei Ebenen umfassend zuständig: die staatliche Mittelebene und die Kreise / kreisfreien Städte. Die operativen Aufgaben aus den Bereichen der Staatlichen Umweltämter und der Bezirksregierungen als obere Wasserbehörden, im Abfallrecht, im Bodenschutzrecht und als höhere Landschaftsbehörden werden grundsätzlich der Ebene der Kreise / kreisfreien Städte zugeordnet ...“.

Das Projekt „Modellregion OWL“ setzt damit in wesentlichen Teilen auf die Kommunalisierung staatlicher Aufgaben, auch der Aufgaben des Naturschutzes.

Soweit erkennbar, folgt die Landesregierung diesem Konzept weitgehend, schafft aber, nach Privatisierung und Kommunalisierung - möglicherweise als Übergangsregelung - Außenstellen („Dienstleistungsagenturen“) bei den Bezirksregierungen, die auch die Restaufgaben der höheren Landschaftsbehörden aufnehmen sollen.

Beschreitet die „Modellregion OWL“ mit dem Vorrang der Kommunalisierung im Naturschutz einen Königsweg? Es stellen sich zumindest drei kritische Fragen:

- Ist es sachlich angemessen, dass im „Europa der Regionen“ in einem Flächenland wie Nordrhein-Westfalen (34.057 qkm) europäische Naturschutzrichtlinien wie „Natura 2000“ oder die Wasserrahmenrichtlinie ohne regionale Instanz unmittelbar auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte umgesetzt werden?
- Sind die Kreise und kreisfreien Städte finanziell und personell in der Lage, die zusätzlich auf sie zukommenden Tätigkeiten überhaupt zu leisten? Ein Beispiel: der Kreis Höxter mit einer Gesamtfläche von 1.199,96 qkm beschäftigt in der unteren Landschaftsbehörde 3 Fachkräfte. - Geradezu fahrlässig wäre es, wenn die unteren Behörden darauf zählen würden, dass das Land eine „1 : 1 - Überleitung“ von Personal plane, gedacht ist lt. internen Debatten des federführenden Innenministeriums an eine Überleitung minus 20 % „Effektivitätseinsparung“.
- Ist die Politisierung von Widerspruchsverfahren fachlich vertretbar? Wie oben beschrieben, soll nicht mehr die höhere Landschaftsbehörde sondern das kommunalpolitische, fachlich nicht hinreichend qualifizierte Ehrenamt über Widersprüche des Beirates bei der unteren Landschaftsbehörde entscheiden.

¹⁶ www.ostwestfalen-lippe.de

3.2 Wirtschaftsnahe oder bürgernahe Verwaltung?

Wer trägt und befördert das Projekt „Modellregion OWL - wirtschaftsnahe Verwaltung“? Es wurde 2002 von der OWL Marketing GmbH mit dem Ziel gestartet, das Profil der Region zu schärfen. Auf den Internet-Seiten der Marketing-Gesellschaft liest sich das so:

„Die Initiative ‚wirtschaftsnahe Verwaltung‘ ist Teil einer Bewegung, die in Städten und Gemeinden, aber auch auf Bundes- und Länderebene in Gang gekommen ist. Die regionale Initiative hebt sich mit ihrem besonderen Profil aus dieser Bewegung hervor, OWL gilt in den überregionalen Medien bundesweit als Vorreiter in Sachen Bürokratieabbau.“

Die Initiative wird getragen von

- allen Landräten der Region und dem Oberbürgermeister der Stadt Bielefeld,
- den Industrie- und Handelskammern der Region,
- der Handwerkskammer,
- der Bezirksregierung.

Dass ein Projekt, welches die Verwaltung „wirtschaftsnah“ ausrichten soll, von Kammern und einer Marketingfirma betrieben wird, mag nicht überraschen. Erstaunlich ist hingegen, dass Gebietskörperschaften und die Bezirksregierung hier von der sie verpflichtenden Gemeinwohlorientierung abrücken. Verwaltung muss so wirtschaftsnah sein, wie sie auch sozialnah, ökologienah, also bürgernah zu sein hat.

Obwohl ganz offensichtlich in zentralem Maße Umwelteinrichtungen und -aufgaben durch die Marketinginitiative angegangen werden, waren die Naturschutzverbände zunächst außen vor und haben erst nach scharfen Protesten ein Mitberatungsrecht in einem der drei Projektgremien erhalten.¹⁷ Der oben aufgeführte Vorschlag zur Neustrukturierung der Umweltverwaltung wurde allerdings in keiner Weise unter Beteiligung der Naturschutzverbände diskutiert. Dieses Vorgehen stellt einen klaren Vertrauensbruch gegen das gemeinsam unterzeichnete Memorandum zur Zusammenarbeit dar!

3.3 Bürokratieabbau oder Absenkung von Umweltstandards?

Ginge es im OWL-Projekt „wirtschaftsnahe Verwaltung“ ausschließlich um weniger Bürokratie, wäre der Vorwurf an die Gebietskörperschaften und die Bezirksregierung, die Interessen des Gemeinwohls zu verlassen, möglicherweise überzogen. Im Kern geht es dem Projekt allerdings um das Zurückdrängen des Natur- und Umweltschutzes und die Absenkung wesentlicher inhaltlicher Standards. Einige Beispiele der aktuellen Diskussion sollen dies belegen:

- In Plangenehmigungsverfahren soll die Beteiligung („Benehmensherstellung“) der anerkannten Naturschutzverbände entfallen.

¹⁷ Die Vorschläge zur „wirtschaftsnahen Verwaltung“ werden in einem Arbeitsausschuss vorberaten und bewertet und gelangen von dort in den Fachbeirat, um in der Gesellschafterversammlung entschieden zu werden. Die Mitwirkung des Naturschutzes wurde dabei mit einer Person auf den Fachbeirat beschränkt.

- Die Landschaftspläne sollen keine Entwicklungskarte mehr enthalten, das heißt ihr Charakter als Ziel- und Optimierungsplanung wird zugunsten einer reinen Schutzgebietskarte verändert.
- Baumerhaltende (verkehrssichernde) Maßnahmen bei prägenden Alleen und in geschützten Landschaftsbestandteilen sollen verringert werden - gleichzeitig verkündet der Ministerpräsident, wie oben beschrieben, ein Alleenprogramm.
- Beim Ausbau von Straßen auf der vorhandenen Trasse soll der landschaftspflegerische Begleitplan entfallen, die Ausgleichspflicht soll reduziert werden, auch wenn ein weitreichender Ausbau der Fahrstreifen erfolgt und der gesamte Bewuchs entfernt wird.
- Baumaßnahmen in gesetzlich festgesetzten Überschwemmungsgebieten sollen trotz der aus akutem Anlass erfolgten, jüngsten Bemühungen um die Hochwasservorsorge genehmigungsfähig werden.
- Der Bau von Kläranlagen, Lärmschutzwällen, Recyclinganlagen etc. soll nicht mehr der Eingriffsregelung unterliegen.

In all diesen Beispielen geht es nicht in erster Linie um weniger Verwaltungsaufwand sondern um weniger Naturschutz. Das populistische Wort vom Bürokratieabbau - wer wäre nicht dafür? - ist nur Mittel zum Zweck.

4. Vorschläge zum Effizienzgewinn

Effizienz und weniger Verwaltungsaufwand ist in zahlreichen Politikfeldern möglich und erforderlich. Der Naturschutz ist ein Teil davon, aber die weitgehende Fokussierung darauf greift zu kurz. Beispiele der bundesdeutschen Politikebenen, in welchen etwas zu tun ist:

4.1 Die Bundesebene: Bauleitplanung im BauGB

Das langwierige Aufstellungsverfahren von Bebauungsplänen mit dem

- Aufstellungsbeschluss,
- Entwurfs- / Offenlegungsbeschluss,
- Satzungsbeschluss

wird seit langem beklagt. Dieses dreistufige Modell geht davon aus, dass zum Zeitpunkt des Ratsbeschlusses zur Aufstellung des Planes kaum bekannt ist, welchen Zielen das neue Baugebiet dienen soll. In der heutigen Praxis allerdings wird in den Kommunen kaum noch angebotsbezogen sondern fast ausschließlich anlassbezogen geplant. Es wäre deshalb ohne jeglichen Verzicht auf Planqualität und Bürgerbeteiligung möglich, dass Aufstellungs- und Entwurfsbeschluss zusammengefasst werden. Die Verwaltung sollte dem Rat darüber hinaus jährlich eine „Prioritätenliste Bauleitplanung“ vorlegen.

4.2 Die Landesebene (NRW): Landschaftsplanung und Fördersystem

Das schon unter 3.3 beschriebene System der Landschaftsplanung sollte überprüft werden. Faktisch existiert auf der regionalen Ebene keine Landschaftsrahmenplanung. Es fehlt also an einer effizienten vertikalen Vernetzung zur örtlichen Landschaftsplanung.

Die Landschaftsplanung der Kreise und kreisfreien Städte für den baulichen Außenbereich ist, weil sie an das aufwändige Bauleitplanverfahren angeglichen ist, auf z.T. mehreren Hundert Quadratkilometern parzellenscharfe Aussagen zu treffen hat und zu einem Satzungsbeschluss führt, „nur schwer vollziehbar“¹⁸. Der Vorteil der hohen Rechtsqualität kann die Nachteile nicht aufwiegen; denn die gesamte Umsetzung der Planinhalte erfolgt aus Praktikabilitätsgründen auf dem Kooperationsweg (insbesondere mit der Landwirtschaft), und im Konfliktfall zur Bauleitplanung tritt der Landschaftsplan als Ortsrecht zurück. Ziel sollte es sein, die positiven Erfahrungen anderer Bundesländer (z.B. Brandenburg) aufzunehmen und modellhaft (z.B. in einer „ökologischen Modellregion OWL“) eine „vertikal und horizontal verzahnte Landschaftsplanung“¹⁹ entwickeln.

Das ökologische Fördersystem in NRW ist unbedingt zu straffen. Gegenwärtig sind in ein und demselben Förderbereich, z.B. Umgestaltung und ökologische Verbesserung von Gewässern, Bezirksregierungen, Sonderbehörden und Kammern verantwortlich. Dies ist ineffizient, kostenintensiv und aus Sicht der Antragsteller überbürokratisiert. Nicht selten geben Betroffene den Weg der Antragstellung auf, weil der Aufwand die gezahlten Fördermittel nicht rechtfertigt. Förderung und Kontrolle muss aus einer Hand erfolgen.

4.3 Die regionale Ebene (OWL): interkommunale Zusammenarbeit

Die Region OWL krankt an einer ungenügenden Kooperation der Gebietskörperschaften. Das Projekt der Modellregion kaschiert dies nur notdürftig. Erste Erfolge bei interkommunalen Gewerbegebieten, wenn man diese überhaupt als Erfolge bezeichnen will, dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass über fünfzehn Jahre massive und egoistische „Kleinstaaterei“ in der Abfallpolitik betrieben wurde und nach mehr als zehnjähriger Vorarbeit jetzt erst die Kooperation im Verbraucherschutz (Zusammenlegung der Chemischen Untersuchungsämter) vollzogen werden soll. Die Reihe an negativen Beispielen ließe sich fortsetzen. So stünde es der OWL Marketing gut an, sich regional um die größte Herausforderung der kommenden Jahrzehnte zu kümmern: die Auswirkungen des demografischen Wandels, der die Städte, wenn nichts geschieht, in einen weiteren ruinösen Wettbewerb um Einwohner, Hauslebauer und Gewerbetreibende stoßen wird.

Wie eine dringend notwendige stärkere Zusammenarbeit bei Schwächung oder mittelfristiger Abschaffung der Bezirksregierung Detmold erfolgen kann, ist heute nicht absehbar und scheint auch im Rahmen der Strukturreform in keiner Weise bedacht zu werden. Jedenfalls liegt die Problemlösung nicht allein in der weitreichenden Kommunalisierung regionaler Aufgaben, sondern am ehesten in einem ausgewogenen Verhältnis örtlicher und regional wahrzunehmender Aufgaben. Dazu gehört u.a. eine interkommunal abgestimmte und vertikal vernetzte Landschafts (rahmen) planung.

¹⁸ R. Stich, in Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd I, S. 1341 (1994)

¹⁹ gemeint ist eine hierarchische Vernetzung zwischen Landschaftsrahmenplan und Landschaftsplan und eine räumliche Vernetzung zwischen Innen- und Außenbereich (flächendeckende Landschaftsplanung gem. BNatSchG)

5. Schlussbemerkungen

Über den 1994 verabschiedeten Art. 20 a des Grundgesetzes werden Bund, Länder und Gemeinden auf den Weg geschickt, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen mit anderen tangierten Verfassungsgütern in Ausgleich zu bringen.

Die gegenwärtigen Bemühungen der Landesregierung in NRW, den Naturschutz in der Wahrnehmung seiner Aufgaben zurückzudrängen, wirken atemlos und weit überzogen. Unter dem Deckmantel der Verwaltungsvereinfachung geht es in Wahrheit um die Reduzierung von Standards und Beteiligungsrechten. Spitzenbeamte der neuen Landesregierung nennen in völliger Verkennung von Ursache und Wirkung gern als Ziel die „Zerschlagung der Regierung Höhn“.

Es erscheint kaum sachgerecht, wenn jüngste Regelungen wie die Einführung der Verbandsklage, über deren Wirkung heute keine abschließenden Einschätzungen möglich sind, gestrichen werden sollen. Sachgerecht ist es auch nicht, sondern in schlimmer Weise schädlich, wenn das Heil in Privatisierung und Kommunalisierung gesucht wird.

Unbestritten ist: der Schutz von Natur und Landschaft hat in den vergangenen Jahrzehnten in der bundesdeutschen Gesellschaft erheblich an Bedeutung gewonnen. Dass Entscheidungen, die natürliche Ressourcen in Anspruch nehmen, heute deutlich sorgfältiger vorbereitet und vollzogen werden müssen, ist eine zwangsläufige Folge dieser Entwicklung. So ist das Staatsziel Umweltschutz zu interpretieren. Die gewachsenen Anforderungen an Planung und Politik als reine Bürokratie abzutun, greift deshalb zu kurz.

Auf der anderen Seite muss sich der Naturschutz, wie alle wesentlichen Politikbereiche, der Effizienzdiskussion stellen. Dazu gehört allerdings, dass er in diese Debatte „auf gleicher Augenhöhe“ einbezogen wird. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall. Die Umweltverbände sind diskussionsbereit und erwarten, in die Modernisierungsdebatte frühzeitig und konstruktiv integriert zu werden. Für ein Projekt „ökologische Modellregion OWL“ stehen sie zur Verfügung, damit „unsere schöne vielfältige Natur“, wie Jürgen Rüttgers es in seiner Regierungserklärung 2005 ankündigte, tatsächlich geschützt wird und nicht auf Garagentoren endet. Die gegenwärtige Naturschutzpolitik der Landesregierung droht hingegen, in einer Sackgasse zu landen.



„Ich möchte, dass die Menschen wieder mit Zuversicht in die Zukunft schauen.“ (Ministerpräsident Jürgen Rüttgers in seiner Regierungserklärung vom 13.7.2005)



Herausgeber und verantwortlich für den Gesamthalt: Dietmar Stratenwerth (Vorstand)
Stiftung für die Natur Ravensberg
Am Herrenhaus 27
32278 Kirchlengern
www.stiftung-ravensberg.de
info@stiftung-ravensberg.de

Textbeiträge: Martin Enderle
Dipl.-Ing. Landschaftsplanung

Bearbeitung: Karsten Otte
Sprecher der Bezirkskonferenz Naturschutz
OWL

Bildquellen: Titelseite Corveyer Eichenallee (Sigurd Elert)
letzte Seite „Garagenallee“ (kk-art Kai Krüger)

Hinweis: Download dieser Publikation unter
www.stiftung-ravensberg.de