

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt,
Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW
Herrn AbtL Dr. Martin Woike
Schwannstraße 3
40476 Düsseldorf

per E-mail

Ansprechpartner:
Axel Welge
Tel.-Durchwahl: - +49 221 3771-281
Fax-Durchwahl: - +49 221 3771-7609
E-Mail: axel.welge@staedtetag.de

Dr. Peter Queitsch
Tel.-Durchwahl: 0211 -4587237
Fax- Durchwahl: 0211 – 4587291
E-Mail: Peter.Queitsch@kommunen -in-
nrw.de

Dr. Andrea Garrelmann
Tel.-Durchwahl: 0211.300491.320
E-Mail: a.garrelmann@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 70.14.00 N / 32.95.00

Datum: 10.02.2016/pu

Entwurf eines Landesnaturschutzgesetzes NRW Neuer Gesetzentwurf und neue Kostenfolgeabschätzung

Sehr geehrter Herr Dr. Woike,

in Anknüpfung an die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 04.09.2015 zum o.g. Gesetz-Entwurf haben am 18.12.2015, 18.01.2016 und 22.01.2016 Gespräche zwischen Ihnen und den kommunalen Spitzenverbänden stattgefunden.

Diese Gespräche haben insofern zu positiven Ergebnissen geführt, als sich das Ministerium dazu bereit erklärt hat, einige der kommunalen Forderungen und Bedenken aufzugreifen.

1. Zum Inhalt des Gesetzentwurfes

In Ergänzung zu unserer Stellungnahme vom 04.09.2015 und unseren anschließenden mündlichen Einlassungen, auf die wir – soweit nachfolgend nicht anders dargelegt – Bezug nehmen, ist zu dem aktuell vorliegenden Gesetzentwurf folgendes auszuführen:

1.1 Landwirtschaft, Forstwirtschaft (§ 4 LNatSchG-E)

Wie bei verschiedenen Gelegenheiten bereits verdeutlicht, sind die geplanten Regelungen in § 4 Abs. 1 und 2 (Grünlandumbruchverbot) aus naturschutzfachlicher Sicht grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings resultiert hieraus für die unteren Landschafts- bzw. Naturschutzbehörden im Zusammenhang mit der Kontrolle der Regelungen, der Zulassung von Ausnahmen und der Festlegung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ein erhöhter Arbeitsaufwand; außerdem bestehen hinsichtlich der Regelungen in § 4 Abs. 1 Nrn. 2 bis 5

LNatSchG-E erhebliche Zweifel an der Praxistauglichkeit. Die der Kostenfolgeabschätzung zugrundegelegte Annahme von durchschnittlich zehn zusätzlichen Fällen pro Jahr kann daher nicht mitgetragen werden. Gleiches gilt für Ihre Ausführungen zur teilweisen Gebührendeckung. Da Rahmensätze vorgesehen sind, sind diese unter Berücksichtigung der einschlägigen gebührenrechtlichen Vorgaben sachgerecht auszufüllen, was im Ergebnis dazu führen wird, dass es auch Fallkonstellationen geben wird, bei denen (trotz mehrstündigem Arbeitsaufwand) nur der untere Rahmensatz als Gebühr erhoben werden kann.

1.2 Landschaftsplan (§ 7 LNatSchG NRW-E)

In § 7 Abs. 3 LNatSchG NRW-E sollte die Formulierung „(...) unter Beachtung der Ziele und unter Berücksichtigung der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung (...)“ um den Zusatz „(...) und der ihnen entsprechenden Darstellungen der Flächennutzungspläne (...)“ ergänzt werden. Denn die zu beachtenden Darstellungen der Flächennutzungspläne sind keine planerischen Festsetzungen im Sinne des Beachtungsgebots. Dies entspräche im Übrigen auch der Formulierung in § 43 LNatSchG NRW-E zu ordnungsbehördlichen Verordnungen.

1.3 Eingriff in Natur und Landschaft (§ 30 LNatSchG NRW-E)

Es ist anzuerkennen, dass Maßnahmen an Gewässern nach dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf dann keinen Eingriff in Natur und Landschaft mehr darstellen, wenn diese dazu dienen, die Gewässergüte auf der Grundlage der EU-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (§ 27 WHG) zu verbessern (§ 30 Abs. 1 Nr. 5 LNatSchG NRW-E).

Unserem Vorschlag, in § 30 Abs. 2 LNatSchG NRW-E zu regeln, dass Maßnahmen zur Herstellung oder wesentlichen Umgestaltung von Gewässern und ihrer Ufer generell keine Eingriffe in Natur und Landschaft darstellen, wurde bislang nicht gefolgt.

Vorgeschlagen wurde ebenso, in § 30 Abs. 2 LNatSchG NRW-E aufzunehmen, dass Maßnahmen des Hochwasserschutzes zukünftig keinen Eingriff in Natur und Landschaft darstellen, damit diese Hochwasserschutz-Maßnahmen im Interesse der zu schützenden Grundstückseigentümer zügiger umgesetzt werden können. Dieses wurde Ihrerseits abgelehnt, weil Maßnahmen des Hochwasserschutzes auch nachteilige Auswirkungen auf den Naturhaushalt haben können.

Zukünftig sollen auch Unterhaltungsmaßnahmen an einem Gewässer (§ 39 WHG) nur dann keinen Eingriff in Natur und Landschaft darstellen (§ 30 Abs. 2 Nr. 2 LNatSchG NRW-E), wenn sie der ökologischen Verbesserung zur Erreichung der Ziele nach § 27 WHG (EU-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG) dienen. Diese Regelung wird die Gewässerunterhaltung in der Praxis unnötig erschweren. Die Gewässerunterhaltung dient der Aufrechterhaltung des ordnungsgemäßen Wasserabflusses in den Flüssen und Bächen. Sie schließt bereits auf der Grundlage der bundesrechtlichen Vorgabe in § 39 Abs. 1 Nr. 4 WHG ausdrücklich ein, dass die Gewässerunterhaltung auch der Erhaltung und Förderung der ökologischen Funktionsfähigkeit des Gewässers insbesondere als Lebensraum von wild

lebenden Tieren und Pflanzen dienen muss. Es bedarf deshalb keiner zusätzlichen Regelung im künftigen LNatSchG NRW-E. Es ist auch zurzeit nur schwer vorstellbar, dass jedwede Maßnahmen der Gewässerunterhaltung zukünftig mit den unteren Naturschutzbehörden abgestimmt werden müssen, um festzustellen, ob ein Eingriff in Natur und Landschaft vorliegt oder nicht.

1.4 Verzeichnisse (§ 34 LNatSchG NRW-E)

Trotz der teilweisen Anpassung der in § 34 LNatSchG NRW-E ursprünglich vorgesehenen Regelungen bleibt es dabei, dass in diesem Zusammenhang ein erheblicher Mehraufwand bei den unteren Landschafts- bzw. Naturschutzbehörden entstehen wird. Ausgeblendet werden zudem die Folgekosten, die sich aufgrund der notwendigen Umstellung der bislang verwendeten individuellen Software ergeben.

1.5 Biotop-Verbund (§ 35 LNatSchG NRW-E)

In dieser Vorschrift ist vorgesehen, dass zukünftig 15 % der Landesfläche einen Biotop-Verbund bilden sollen. In den Gesprächen wurde seitens des Ministeriums darauf hingewiesen, dass aus der Gesetzesbegründung zum LNatSchG NRW-E entnommen werden könne, dass nach dem LEP-Entwurf (Stand: 22.09.2015) bereits 13,6 % der Landesfläche als Gebiete für den Schutz der Natur (> 150 ha) festgelegt und in den Regionalplänen bereits 15,2 % der Landesfläche durch Beschlüsse der Regionalräte als Biotop-Verbund vorgesehen seien.

1.6 Gesetzlich geschützte Biotope (§ 42 LNatSchG NRW-E)

Dass Streuobstbestände erst ab einer Fläche von 2500 qm und nur bei Hochstämmen (überwiegend) gesetzlich geschützt werden sollen, ist zu begrüßen. Die weitere Vorgabe eines Abstandes von mindestens 100 m von der nächstgelegenen Hofstelle wirft allerdings die Frage auf, was als Hofstelle in diesem Sinne anzusehen und wie bei anderweitiger Bebauung in geringerem Abstand zu verfahren ist.

1.7 Erlass von kommunalen Baumschutzsatzungen (§ 49 LNatSchG NRW-E)

In § 49 LNatSchG NRW-E ist vorgesehen, dass die heute in § 49 Landschaftsgesetz NRW vorgesehene „Kann-Regelung“ zum Erlass kommunaler Baumschutzsatzungen in eine „Soll-Regelung“ umgewandelt wird. Bereits in der Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 04.09.2015 ist diese Verschärfung kategorisch abgelehnt worden, weil eine „Soll-Regelung“ unnötige Diskussionen über den Sinn und Zweck von kommunalen Baumschutzsatzungen auslösen wird, d. h. es wird das gesamte Thema „kommunaler Baumschutz“ negativ belegt, was als völlig kontraproduktiv anzusehen ist. Zu den Kostenfolgen verweisen wir auf Ziffer 2 dieser Stellungnahme.

1.8 Mitwirkung der Naturschutzvereinigungen (§ 66 LNatSchG NRW-E)

Die Mitwirkungsrechte sind entsprechend der Forderung der kommunalen Spitzenverbände in ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 04.09.2015 begrenzt worden. Hervorzuheben ist insbesondere, dass die ursprünglich geplanten Beteiligungs- und Mitwirkungsregelungen mit dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf teilweise zurückgenommen oder zumindest abgeschwächt worden sind. Beispielsweise sollen die aufzustellenden Ersatzgeldlisten nicht mehr mit den Naturschutzbeiräten abgestimmt (so der ursprüngliche Entwurf), sondern diesen nur noch vorgestellt werden (§ 31 Abs. 4 LNatSchG-E).

Zudem sollen die Naturschutzbeiräte unter bestimmten Voraussetzungen nur noch bei der Erteilung von wesentlichen Ausnahmen von Verboten der Landschafts- bzw. Naturschutzpläne beteiligt werden (§ 75 Abs. 1 LNatSchG-E).

Auch die ursprünglich vorgesehenen Tatbestände zu erweiterten Mitwirkungsmöglichkeiten der Naturschutzvereinigungen sind leicht abgeschwächt bzw. entsprechende Schwellenwerte eingeführt worden (§ 66 Abs. 1 LNatSchG-E); die im ersten Gesetzentwurf noch vorgesehene Begründungspflicht bei Nicht-Beteiligung der Naturschutzvereinigungen soll überdies gestrichen werden (§ 66 Abs. 2 LNatSchG-E).

1.9 Vorkaufsrecht (§ 74 LNatSchG NRW-E)

Auf der Grundlage der Kritik der kommunalen Spitzenverbände ist auch das Vorkaufsrecht zwischenzeitlich in seinem Umfang erheblich vermindert worden. Grundlegend soll es für das Land NRW nur noch ein Vorkaufsrecht abweichend von § 66 BNatSchG bei Grundstücken geben, die größer als ein Hektar sind und in Naturschutzgebieten, FFH-Gebieten und Nationalparks liegen. Außerdem muss ein Grundstück im Zeitpunkt des Vertragschlusses in dem Verzeichnis nach § 74 Abs. 6 LNatSchG NRW-E aufgeführt sein. Das Vorkaufsrecht soll durch die höhere Naturschutzbehörde des Landes ausgeübt werden (§ 74 Abs. 2 LNatSchG NRW-E).

Nach Aussage des Ministeriums sind 90 % der FFH-Gebiete bereits Naturschutzgebiete und es muss die 100-Prozent-Marke erreicht werden, weil dieses von der Europäischen Union so eingefordert wird.

Bezogen auf die unteren Landschafts- bzw. Naturschutzbehörden wird unbeschadet von naturschutzfachlichen Erwägungen eine erhebliche verwaltungsmäßige Entlastung darin gesehen, dass zukünftig das Vorkaufsrecht allein durch das Land ausgeübt wird. Dabei kann das Vorkaufsrecht auch zu Gunsten der Kreise/kreisfreien Städte sowie für Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts und anerkannten Naturschutzvereinigungen sowie zu Gunsten von landesweit tätigen Naturstiftungen des Privatrechts auf deren Antrag hin ausgeübt werden.

Einschränkend muss allerdings hinzugefügt werden, dass der künftig (angeblich) entfallende Arbeitsaufwand der unteren Landschafts- bzw. Naturschutzbehörden in der angenommenen Größenordnung nicht bestätigt werden kann. Zumindest solchen kommunalen Gebietskörperschaften, die aufgrund ihrer Haushaltssituation keine Mittel für einen Grunderwerb bereitstellen können und etwaige Anfragen von Notaren ohne inhaltliche Prüfung des Einzelfalles durchweg zustimmend beantworten, kann keine nennenswerte Entlastung zugerechnet werden.

1.10 Vorläufige Gesamtbewertung der inhaltlichen Änderungen

Nach unserer Auffassung gehen die aktuell geplanten Änderungen des ursprünglichen Gesetzentwurfs in die richtige Richtung und sind insofern zu begrüßen, wenngleich sie teilweise neue Rechtsfragen aufwerfen (z. B. zur Definition wesentlicher Ausnahmen).

2. Kostenfolgeabschätzung

Weiterhin ist anzuerkennen, dass Ihr Haus mittlerweile eine Kostenfolgeabschätzung im Sinne von § 3 KonnexAG vorgelegt hat.

Nach dieser Kostenfolgeabschätzung entsteht den Städten und Gemeinden im Zusammenhang mit der geplanten „Soll-Vorgabe“ zum Erlass von Baumschutzsatzungen (§ 49 LNatSchG-E) ein erheblicher Aufwand. In den Gesprächen am 18.12.2015, am 18.01.2016 und am 22.01.2016 ist deshalb vorgeschlagen worden, es bei der heutigen „Kann-Regelung“ zu belassen und den Städten und Gemeinden nicht weitere Restriktionen aufzuerlegen. In der Besprechung am 22.01.2016 ist außerdem darauf hingewiesen worden, dass in Nordrhein-Westfalen ca. 158 der 396 Städten und Gemeinden, d. h. ca. 40 %, zurzeit keine kommunale Baumschutzsatzung erlassen haben.

Unter der Annahme, dass der Erst-Erlass einer kommunalen Baumschutzsatzung (Sach- und Personalaufwand für die verwaltungsseitige Erarbeitung eines Satzungstextes mit einem konkreten Zuschnitt auf die örtlichen Verhältnisse, Vorbereitung der Beschlussfassung in den Fachausschüssen und im Rat., Veröffentlichung/Bekanntgabe der Satzung) durchschnittlich mindestens 30.000 Euro an Kosten in einer Stadt bzw. Gemeinde verursacht, ergeben sich aus dem Gesichtspunkt der Konnexität bereits hierdurch Kosten oberhalb der Wesentlichkeitsschwelle im Sinne von § 1 Abs. 1 KonnexAG.

Darin sind die Folgekosten wie z. B. der Änderungsdienst sowie die zusätzlichen Personal- und Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Erteilung von Ausnahmen bzw. Befreiungen von den Verboten einer Baumschutzsatzungen noch nicht enthalten. Wir gehen davon aus, dass mindestens eine halbe Verwaltungskraft pro Jahr benötigt wird, um den Vollzug einer Baumschutzsatzung zu gewährleisten. Dabei ist der zusätzliche Einsatz eines gemeindlichen Fachgärtners nicht berücksichtigt, welcher z. B. bei einem Antrag auf Fällung eines geschützten Baums wegen einer befürchteten Umsturzgefahr vor Ort mit anschließendem schriftlichen Prüfbericht feststellen muss, ob von einem geschützten Baum realiter eine Umsturzgefahr ausgeht oder nicht. Dieser Aufwand des städtischen Fachgärt-

ners ist mindestens mit zwei bis drei Stunden pro Antrag anzusetzen, wobei durchschnittlich bis zu 100 Fällungsanträge pro Jahr zu bearbeiten sind. Eine sorgfältige Prüfung ist hier zur Vermeidung einer Amtshaftung aus Art. 34 GG, § 839 BGB sowie mit Blick auf ein anschließendes, verwaltungsgerichtliches Klageverfahren bei Ablehnung eines Antrags auf Fällung eines Baumes unerlässlich.

Vor diesem Hintergrund ist unsererseits deutlich gemacht worden, dass unter dem Gesichtspunkt der Konnexität die skizzierten Folgekosten keine Rolle mehr spielen, wenn es bei der bisherigen „Kann-Regelung“ verbleibt, weil dann jede Stadt bzw. Gemeinde, die keine Baumschutzsatzung hat, frei darüber entscheiden kann, ob sie eine solche einführt oder nicht.

Aus unserer Sicht ist weiterhin zu kritisieren, dass die Kostenfolgeabschätzung den Sachaufwand nicht ausreichend berücksichtigt und die angesetzten Arbeitsstunden bei fast allen Regelungen, die zu einem Mehraufwand führen, zu niedrig angesetzt wurden (z. B. bei §§ 31, 34, 58, 66 LNatSchG-E). Demgegenüber wurde der gegengerechnete Minderaufwand nach unserem Eindruck zu hoch angesetzt.

Trotz dieser Kritikpunkte gehen wir nach einer ersten überschlägigen Schätzung davon aus, dass – jedenfalls dann, wenn es im Hinblick auf den Erlass von Baumschutzsatzungen bei der bisherigen „Kann-Regelung“ bleibt – durch den überarbeiteten Gesetzentwurf keine wesentliche Mehrbelastung im Sinne von § 1 Abs. 1 KonnexAG ausgelöst und damit im Ergebnis die für einen Mehrbelastungsausgleich geltende Wesentlichkeitsschwelle (landesweit: knapp 4,5 Mio. EUR) nicht überschritten wird.

Wir ziehen daher in Betracht, die Kostenfolgeabschätzung nicht in den Einzelheiten, allerdings in der Schlussfolgerung, dass keine wesentliche Mehrbelastung im Sinne von § 1 Abs. 1 KonnexAG ausgelöst wird, mitzutragen. Dieses gilt unter der Voraussetzung, dass es bei den kommunalen Baumschutzsatzungen bei der heutigen „Kann-Regelung“ bleibt.

Mit freundlichen Grüßen



Detlef Raphael
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Rudolf Graaff
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes NRW



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter des
Landkreistages Nordrhein-Westfalen