

HHUD, Juristische Fakultät, Univ.-Prof. Dr. iur. J. Dietlein ✉ 40225 Düsseldorf

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

40002 Düsseldorf



**Lehrstuhl für Öffentliches
Recht und Verwaltungslehre
Zentrum für Informationsrecht**

Direktor: Prof. Dr. iur. J. Dietlein
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Telefon: (0211) 81-11432
Email: Dietlein@hhu.de

Sekretariat
Telefon: (0211) 81-114 20
Telefax: (0211) 81-11455
Email: LS.Dietlein@hhu.de

Düsseldorf, 21. Mai 2016

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein „Landesnaturenschutzgesetz NRW“

I. Vorbemerkung

Im Vorgriff auf die nachfolgenden Einzelanalysen ist zu bemerken, dass die Neuregelungen – zumal in ihrem Zusammenwirken (Erhöhung der Biotopverbundfläche, Vorkaufsrechte zugunsten auch privater Naturschutzvereinigungen, Etablierung sog. Wildnisentwicklungsgebiete, Streichung der 1:1 Kompensationsregel des § 4a Abs. 1 Satz 3 LG NRW a. F.) - zu einem spürbaren Druck auf die landwirtschaftlich nutzbaren Flächen führen und insoweit für den ländlichen Raum durchaus problematische Wirkungen entfalten können.

II. Zu den Einzelregulierungen

A. Duldungspflicht bei Brachflächen

Eigentumsgrundrechtliche Bedenken bestehen gegen die Regelung des § 28 Abs. 3 Satz 5 E-LNatSchG, soweit dort ein **Entschädigungsanspruch für besondere Duldungspflichten ausgeschlossen** bleibt, soweit es sich bei der belasteten Fläche um eine **Brachfläche** im Sinne von § 11 Abs. 2 E-LNatSchG handelt. Zwar übernimmt der Entwurf hiermit die inhaltsgleiche Regelung des § 40 Abs. 3 Satz 4 LG NRW. Doch schon in ihrer bisherigen Fassung begegnete die Norm verfassungsrechtlichen Bedenken. So war auf eine Entschädigungsregelung verzichtet worden, weil dort mangels Nutzung keine Nutzungsbeschränkung eintreten kann. Unberücksichtigt blieb hierbei aber, dass durch ein besonderes Duldungsverhältnis auch eine womöglich zulässige **Wiederaufnahme der wirt-**

schaftlichen Nutzung eines Grundstücks verhindert wird. Die Grenze der Sozialpflichtigkeit des Eigentums wird aber überschritten, *wenn für eine geschützte Fläche keinerlei sinnvolle Nutzungsmöglichkeit mehr besteht* (vgl. BVerfG, NJW 1999, 2877, 2878). Für solche Beschränkungen muss der Gesetzgeber, wenn diese tatsächlich unabdingbar sein sollten, **Entschädigungsregelungen** statuieren (BVerfG, NJW 1999, 2877, 2879). Insofern sollte nach hiesiger Auffassung auch für Brachflächen eine Entschädigungsoption eröffnet werden.

B. Wildnisentwicklungsgebiete

In mehrfacher Hinsicht problematisch ist der neue Schutzgebietstypus des „Wildnisentwicklungsgebiets“ nach § 40 E-LNatSchG. So ist vorab darauf hinzuweisen, dass die intendierte systematische Etablierung von Wildnisentwicklungsgebieten de facto **die demokratische Errungenschaft des allgemeinen Waldbetretungsrechts** der Bevölkerung und damit zugleich die Erholungsfunktion des Waldes **in Frage stellt**. Gerade der von den Bürgern finanzierte Staatswald im bevölkerungsreichsten Bundesland der Republik dürfte insoweit in einer besonderen Verantwortung gegenüber der Bevölkerung stehen. Die faktische Hinausdrängung der Bürger zumal aus den staatseigenen Forsten ist insoweit durchaus kritisch zu sehen. Unabhängig hiervon ergeben sich auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen das neue Konstrukt des „Wildnisentwicklungsgebiets“.

1. Landeskompentenz und deren Grenzen

So spricht bereits kompetenzrechtlich viel dafür, dass die neue Schutzgebietskategorie den **abweichungsfesten Kern** der naturschutzrechtliche „Grundsatzgesetzgebung des Bundes“ nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG tangiert und damit **formell verfassungswidrig** ist. So **endet die Regelungszuständigkeit der Länder** den vom Bund festgelegten **allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes**. Eben die in § 20 Abs. 2 BNatSchG aufgelisteten (flächenbezogenen) **Schutzgebietstypen** formulieren **allgemeine Grundsätze** des Naturschutzes. Damit aber ist die landesrechtliche Einführung neuer flächenbezogener Schutzgebietstypen unzulässig.

Eigene Gesetzgebungskompetenzen der Länder verbleiben allein für sog. objektbezogene Unterschutzstellungen (§ 22 Abs. 2 BNatSchG), den § 40 E-LNatSchG aber nicht zugeordnet werden kann. Denn **§ 40 E-LNatSchG enthält eine dem Bundesrecht vorbehaltene flächenbezogene Schutzkategorie**. Soweit die Landesnorm Wildnisentwicklungsgebiete als landschafts- bzw. „objektbezogene“ Schutzkategorie etikettiert, ist diese Einordnung bei der maßgeblichen objektiven Betrachtung nicht tragfähig.

- Entscheidend ist dabei, dass § 40 E-LNatSchG **keine qualitative „Ist“-Anforderungen** an die zu schützende Fläche stellt. Es **fehlt** also der für den objektbezogenen Schutz von Landschaftsbestandteilen nach § 29 BNatSchG essentielle **Bezug zu bereits vorhandenen Objekten oder Gruppe von Objekten** in der Landschaft, die – wie es die Gerichte verlangen – als solche deutlich erkennbar oder unschwer abgrenzbar sind.
- Zusätzlich wird die in § 40 LNatSchG behauptete Einordnung der Wildnisentwicklungsgebiete als Schutzmaßnahme für Landschaftsbestandteile iS. des **§ 29 BNatSchG** dadurch **widerlegt**, dass die neue Landesnorm eine wie auch immer geartete flächenmäßige Begrenzung nicht vorsieht. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich der **erforderliche Objektbezug bei großflächigeren Bereichen** ohnehin **regelmäßig verflüchtigen** wird, so dass sich eine Erklärung großflächiger Bereiche zum geschützten Landschaftsbestandteil regelmäßig verbietet (s. etwa Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht., § 29 BNatSchG Rn. 4).
- Schließlich ist der Einordnung der Wildnisentwicklungsgebiete als geschützte Landschaftsbestandteile iS. des § 29 BNatSchG entgegen zu halten, dass der dortige Schutz von Landschaftsbestandteilen systematisch „vornehmlich wegen ihrer **Nützlichkeit für den Menschen**“ vorgesehen ist, dagegen **keinen Naturschutz „um ihrer selbst willen“** intendiert (s. Maaß/Schütte, in: Koch, Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, § Rn. 109). Die Zielsetzung der neuen Wildnentwicklungsgebiete dürfte demgegenüber exakt gegenteilig gelagert sein.

Soweit unter den flächenbezogenen Schutzgebieten landesstaatliche Erweiterungen teilweise für zulässig erachtet werden, soweit diese keine spezifische naturschutzrechtliche Rechtsfolge vorsehen, gibt auch dies keine zusätzlichen Handlungsoptionen für das Land. Denn das für Wildnisentwicklungsgebiete vorgesehene Verbot von „*Handlungen, die zu einer Zerstörung, Veränderung oder sonstigen erheblichen Beeinträchtigung dieser Gebiete führen können*“, stellt zweifelsfrei eine **spezifisch naturschutzrechtliche Rechtsfolge** dar, wodurch diese Schutzgebietskategorie in Widerspruch zu dem abschließend zu verstehenden Schutzgebietskanon des § 20 Abs. 2 Nr. 1 – 5 BNatSchG gerät.

2. Materiell-rechtliche Bedenken

Auch in materiell-rechtlicher Hinsicht ergeben sich durchgreifende Bedenken gegen die Norm. So leuchtet nicht ein, weshalb die besondere **Schutzbedürftigkeit** eines Gebietes **durch privaten Entscheid** begründet werden kann. Vor allem aber ergeben sich erhebliche Bedenken gegen die rechtsstaatliche **Bestimmtheit und Transparenz der Regelung**. So will § 40 E-LNatSchG den Schutz privater Flächen als „Wildnisentwicklungsgebiet“ von dem Vorschlag des Eigentümers abhängig machen, ohne indes zentrale Fragen hinsichtlich der weiteren Eigentumsrechte auch nur annähernd zu klären.

- Offen bleibt etwa, ob der **Vorschlag des Eigentümers** zur Errichtung eines Wildnisentwicklungsgebietes „rückrufbar“ **sein soll oder nicht**. Spricht einerseits die Bindung der Schutzgebietsform an das Einverständnis des Eigentümers für eine solche Rückrufbarkeit, könnten Sinn und Zweck des Schutzkonzepts (Wildnis-„Entwicklung“) durchaus gegen eine solche Rückrufbarkeit sprechen.
- Offen bleibt ferner, ob bei einem **Eigentümerwechsel**, insbesondere bei einer Gesamtrechtsnachfolge (Erbfall) **erneut ein Vorschlagsrecht** bestehen soll oder nicht.
- Ebenfalls unklar bleibt, ob die Norm – wie ihr Wortlaut nahelegt - auf jedwede Flächen anwendbar sein soll oder – wie die Gesetzesbegründet nahelegt - lediglich auf Waldflächen. Auch in dieser Hinsicht ergeben sich damit erhebliche **Bestimmtheitsprobleme** hinsichtlich der Anwendungsbreite der Norm.

Angesichts der Tatsache, dass mit der Einrichtung sog. Wildnisentwicklungsgebiete ein **womöglich irreversibler Verlust von Eigentumsrechten** anvisiert wird, erscheint § 40 E-LNatSchG unter rechtsstaatlichen Aspekten höchst bedenklich. Es ist zu befürchten, dass Eigentümer durch die intransparente Regelung **zu selbstschädigenden Verfügungen** motiviert werden.

Hinzukommt, dass sich die Verbotswirkungen des § 40 E-LNatSchG auch auf Handlungen außerhalb des Wildnisentwicklungsgebietes erstrecken. So stellt das **Beeinträchtigungsverbot** allein auf die „Wirkungen“ einer Handlung ab, nicht aber auf den „Ort“ der Handlung. Insofern wird privaten Eigentümern mit der Befugnis zur Errichtung von Wildnisentwicklungsgebieten de facto das Recht eingeräumt, **auch die Eigentumsnutzung auf benachbarten Flächen einzuschränken** (z. B. Schädlingsbekämpfung etc.). Hiermit erweist sich die angestrebte Vereinbarung zur Errichtung von Wildnisentwicklungsgebieten als schlichter **Vertrag zulasten Dritter**.

Zudem finden sich zur potentiellen Spannungslage zwischen Wildnisentwicklungskonzepten auf der einen und den berechtigten Nutzungs- und Schutzansprüchen der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft auf der anderen Seite **keinerlei konfliktlösende Erwägungen** (z. B. Hürden für die Etablierung von Wildnisentwicklungsgebieten oder Entschädigungsregelungen für benachbarte Flächen), was Bedenken auch an der materiellen Verfassungsmäßigkeit dieser neuen Schutzgebietskonzeption aufkommen lässt.

Aufgrund der vielfältigen Einwände und Bedenken wird eine vollständige Streichung des § 40 LNatSchG angeregt.

C. Sanktionsrechtlicher Schutz von Wildnisentwicklungsgebieten

Nach § 77 Abs. 1 Nr. 6 handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 40 E-LNatSchG Handlungen vornimmt, die zu einer Zerstörung, Veränderung oder sonstigen erheblichen Beeinträchtigung von Wildnisentwicklungsgebieten führen können. Hier ist darauf hinzuweisen, dass Wildnisentwicklungsgebiete **nicht als solche gekennzeichnet sind**. Folglich ist für den Bürger nicht zu erkennen, ob er sich in einem solchen Gebiet befindet. Insbesondere dürfte nach allgemeiner Lebenserfahrung auch die nach § 40 Abs. 3 E-LNatSchG vorgesehene Kartierung keine Hilfe bieten. Daher wird der Bürger **nicht zuverlässig vorhersehen** können, ob seine Handlungen eine erhebliche Beeinträchtigung eines Wildnisentwicklungsgebiets mit sich bringen. Dies gilt umso mehr, als die Regelung – wie dargestellt - auch Handlungen außerhalb des Wildnisentwicklungsgebiets erfasst. Auch hier dürfte die **Intransparenz der Norm** unter rechtsstaatlichen Aspekten problematisch sein.

D. Ersatzpflanzungspflicht bei Alleen (§ 41 E-LNatSchG)

Soweit § 41 Abs. 2 E-LNatSchG eine „Muss-Vorschrift“ für Ersatzpflanzungen in denjenigen Fällen begründet, in denen Bäume aus Gründen der Verkehrssicherheit beseitigt werden mussten, erscheint dies in dieser Pauschalität eigentumsrechtlich bedenklich. Entsprechende Pflichten können jedenfalls **nicht ohne Berücksichtigung von Aufwand und Kosten** statuiert werden und müssen insoweit Belastbarkeitsgrenzen vorsehen. Insoweit müssten in die Norm entweder eine Zumutbarkeitsgrenze eingezogen oder ggf. eine **Entschädigungsregelung** aufgenommen werden.

E. Großflächige naturschutzfachlich bedeutsame Gebiete

Soweit § 44 E-LNatSchG der obersten Naturschutzbehörde die Befugnis einräumt, durch Rechtsverordnung ein landesweit naturschutzfachlich bedeutsames zusammenhängendes Gebiet, das ganz oder teilweise von verschiedenen Landschaftsplänen erfasst wird, als Naturschutzgebiet ausweisen, greift die Norm ohne wirkliche Begründung in die **kommunalen Selbstverwaltungsrechte der Gemeinden** aus **Art. 78 f. LVerf. NRW** ein.

So erlaubt die Norm der Landesregierung, Gebiete, die eine Gemeinde in ihrer eigenen planerischen Entscheidung ganz oder teilweise nicht als Naturschutzgebiet festgesetzt hat (vgl. § 7 Abs. 5 Nr. 2 E-LNatSchG iVm. § 23 BNatSchG), auf der Basis unklarer Kriterien per Rechtsverordnung als solche auszuweisen. Soweit die Gesetzesbegründung dem entgegenhält, dass Handlungsbedarf aufgrund der räumlich begrenzten Regelungszuständigkeit der Kommunen bestehe, überzeugt dies nicht.

- **Die Abstimmung der verschiedenen Landschaftspläne obliegt dem interkommunalen Verhältnis.** Das Bundesverwaltungsgericht hat ausdrücklich anerkannt, „*dass das planungsrechtliche Gebot der interkommunalen Abstimmung auch eine gesetzliche Ausformung des in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltungsrechts bildet*“ (BVerwG, NVwZ 2004, 220, 223). Dieses Gebot verpflichtet Nachbargemeinden nicht nur dazu, ihre Planungen aufeinander abzustimmen, sondern überträgt die Konfliktlösung im interkommunalen Verhältnis gerade den Gemeinden. Ausnahmen davon sind daher nur aus Gründen des Gemeininteresses zulässig (vgl. BVerfG, NVwZ 1989, 347, 350). Anhaltspunkte dafür, dass die bisher verfolgte Konfliktlösung im interkommunalen Verhältnis naturschutzrechtliche Interessen nicht angemessen berücksichtigt hat, liefert die Entwurfsbegründung nicht.
- Des Weiteren kommt die Norm auch **in Konflikt mit dem rechtstaatlichen Bestimmtheitsgebot.** Der Gesetzentwurf stellt nicht klar, wann ein Gebiet naturschutzfachlich bedeutsam ist. Auch die kurzen Ausführungen in der Entwurfsbegründung (vgl. LT-Drs. 16/11154, S. 165) sind nicht in der Lage diese Bedenken auszuräumen.

F. Baumschutzsatzungen

Die Beibehaltung der **Kann-Vorschrift** in § 49 E-LNatSchG ist zu **begrüßen**. Eine Soll-Vorschrift, wie sie ursprünglich vorgesehen war, stellt einen kaum zu rechtfertigenden Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie dar und unterliefe wohl auch dem Konnexitätsprinzip. Zudem muss die Sinnhaftigkeit einer solche Regulierung bezweifelt werden, da nicht akzeptierte Baumschutzsatzungen nicht selten dazu führen, dass Bäume in bebauten Gebieten vor Erreichen der entsprechenden Grenzwerte gefällt werden. Darüber hinaus wird der Erlass einer Baumschutzsatzung häufig von den Bürgern kritisch begleitet und sollte daher – auch im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 Abs. 1 LV NRW – **eine kommunale Entscheidung** bleiben.

G. Europäische Vogelschutzgebiete

1. Regelungsgehalt

Unklar bleibt der Regelungsgehalt des § 52 E-LNatSchG. Soweit mit der Regelung eine Überführung der oft großflächigen Gebiete in Naturschutzgebiete anvisiert wird, erscheint dies nicht sachgerecht. Insbesondere unterliefe ein derartiges Vorgehen die funktionierende Praxis des Vertragsnaturschutzes. Diesem **Vertragsnaturschutz** sollte ein klarer Vorrang eingeräumt werden.

2. Fehlen einer Unberührtheitsklausel

Zu kritisieren ist, dass § 52 E-LNatSchG - anders als die Vorgängerregelung in § 48c LG - keine **Unberührtheitsklausel** enthält. Nach § 48c Abs. 5 Satz 5 Nr. 2 LG unterfallen nicht vorsätzlich herbeigeführte Beeinträchtigungen, Störungen oder Vertreibungen im Rahmen einer **ordnungsgemäßen land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung** oder der **ordnungsgemäßen Jagd** auch in einem Europäischen Vogelschutzgebiet nicht den Verboten des § 48c Abs. 5 Satz 4 LG. Eine solche **Klarstellung** ist auch für die Neuregelung unabdingbar und auch **verfassungsrechtlich geboten**.

Der Gesetzentwurf begründet den Wegfall der Unberührtheitsklausel damit, dass bereits § 44 Abs. 4 BNatSchG die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung privilegieren und vom Verbot des § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG ausnimmt. Wenn dies so unstrittig wäre, wie der Entwurf behauptet, wäre die Beibehaltung der Klausel unproblematisch möglich. Tatsächlich dürfte die von den Entwurfsverfassern behauptete Eindeutigkeit indes nicht vorliegen. So ist nur darauf hinzuweisen, dass etwa die **ordnungsgemäße Jagdausübung** in § 44 Abs. 4 BNatSchG jedenfalls **nicht explizit privilegiert** wird, so dass etwa rechtliche Streitigkeiten um die weitere jagdliche Eigentumsnutzung in Vogelschutzgebieten vorprogrammiert erscheinen. Eine pauschale und ausnahmslose Unterordnung des jagdlichen Eigentums unter naturschutzrechtliche Ziele ist **mit der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes unvereinbar**. Der Landesgesetzgeber muss daher Vorkehrungen treffen, um eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers zu vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums so weit wie möglich zu erhalten. Die **Normierung einer Unberührtheitsklausel** im LNatSchG erscheint **daher unabdingbar**.

H. Mitführen von Hunden

Wieso § 59 Abs. 2 E-LNatSchG das Mitführen von Hunden beim Reiten untersagt, erschließt sich nicht und erscheint in dieser Allgemeinheit unangemessen. Bemerkenswert ist, dass auch die Gesetzesbegründung – soweit ersichtlich – nicht einmal eine Begründung für diese Verbotsnorm enthält.

I. Die Reitabgabe

Bedenken ergeben sich hier **im Hinblick auf die Festsetzung der Höhe der Abgabe**. Nach § 62 Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs soll das zuständige Ministerium ermächtigt werden, durch Rechtsverordnung Einzelheiten über die Höhe der Reitabgabe festzusetzen. Der Gesetzgeber muss jedoch, wenn er die Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt, durch Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen (Art. 70 Satz 2 LV NRW).

Dabei muss aus der Ermächtigung erkennbar und vorhersehbar sein, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll (BVerfG, NJW 1982, 921, 924). Insbesondere sind hinsichtlich der **Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung** hohe Anforderungen zu stellen, wenn es um Regelungen zu Lasten des Bürgers geht.

Die Höhe der Reitabgabe ist gemäß § 62 Abs. 3 Satz 2 E-LNatSchG NRW nur nach dem voraussichtlichen Aufwand für die Anlage und Unterhaltung der Reitwege sowie nach den voraussichtlichen Ersatzleistungen zu bemessen. Das Merkmal der Vorhersehbarkeit des Aufwandes bzw. der Ersatzleistungen ist höchst unbestimmt. Daher lässt die Norm dem Ordnungsgeber einen bedenklich weiten Gestaltungsspielraum, da er den voraussichtlichen Aufwand und damit die Höhe der Reitabgabe de facto selbst bestimmen kann (vgl. zu parallelen Problematik bei der Jagdabgabe VG Aachen, NWVBl 2006, 344). Insofern sollte hier entsprechend der Regelung des § 57 Abs. 4 LJG NRW **eine gesetzliche Höchstgrenze festgelegt werden**.

J. Mitwirkungsrechte von anerkannten Naturschutzvereinigungen

Die Norm geht deutlich über die in §§ 63 Abs. 2, 64 BNatSchG getroffene Regelung hinaus und dürfte bei den in § 66 Abs. 1 E-LNatSchG genannten Verfahren **zu erheblichen Verzögerungen führen**. Nach § 63 Abs. 2 BNatSchG haben anerkannte Naturschutzvereinigungen Mitwirkungsrechte in verschiedenen Verfahrensarten. Diese Verfahrensarten betreffen fast ausschließlich Verordnungen, Pläne und Programme. Der Entwurf gesteht den anerkannten Naturschutzvereinigungen nunmehr **bei zehn weiteren Verfahrensarten Mitwirkungsrechte zugesteht**. § 66 Abs. 1 E-LNatSchG betrifft dabei insbesondere Verfahren zur Erteilung von Zulassungen, Befreiungen und Ausnahmen in geschützten Teilen von Natur und Landschaft. Insofern werden hier Mitwirkungsrechte bei Verfahren zugestanden, die auf den Erlass eines Verwaltungsakts gerichtet sind, während das Bundesrecht in § 63 Abs. 2 Nr. 1-7 BNatSchG fast ausschließlich Mitwirkungsrechte nur bei Verfahren gewährt, die auf den Erlass einer Regelung mit Rechtsnormcharakter gerichtet sind. Darüber hinaus gewährt § 68 E-LNatSchG diesen Naturschutzvereinigungen Verbandsklagerechte gegen die aufgrund der Verfahren nach § 66 Abs. 1 Nr. 1-8, 10 E-LNatSchG ergangenen Entscheidungen (vgl. § 64 Abs. 3 i. V. m. § 63 Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG).

Auch die den Vereinigungen hierbei zuerkannten **Verfahrensrechte** sind teilweise **rechtlich bedenklich**. Dass etwa behördliche Antragsunterlagen zum dauerhaften Verbleib bei privaten Vereinigungen übersandt werden (§ 67 Abs. 2 E-LNatSchG), dürfte **datenschutzgrundrechtlich kaum zu rechtfertigen** sein.

K. Einschränkung für die Anerkennung als Naturschutzvereinigung

Soweit § 67 Abs. 6 E-LNatSchG die Voraussetzungen für die **Anerkennung einer Naturschutzvereinigung** im Sinne des § 63 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG i. V. m. § 3 Abs. 1 Satz 3 UmwRG modifiziert, ergeben sich **Bedenken hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Landes**. Denn im Gegensatz zu der durch § 63 Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG eröffneten Ausgestaltung von Mitwirkungsrechten sind die persönlichen Voraussetzung für die Anerkennung als Naturschutzvereinigung **bundesrechtlich durch § 3 UmwRG festgeschrieben**. Die Gesetzgebungskompetenz für die persönlichen Voraussetzungen der Mitwirkungs- und Klagerechte, d. h. für die Regelungsmaterie „Anerkennung als Naturschutzvereinigung“ ergibt sich dabei nicht aus der naturschutzrechtlichen Kompetenz mit den Abweichungsrechten der Länder, sondern aus der Vorranggesetzgebung des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für das gerichtliche Verfahren (hierzu auch BR-Drs. 552/06, S. 11). Seine Vorranggesetzgebung aber hat der Bund prima facie durch das UmwRG erschöpfend wahrgenommen. Den Ländern dürften damit **eigenständige Regelungen** im Bereich des § 3 UmwRG **verwehrt** sein.

Auch materiell-rechtlich erscheint die Neuregelung keineswegs uneingeschränkt kompatibel mit dem **Bundesrecht**. Voraussetzung für die Anerkennung als Naturschutzvereinigung durch das Land ist nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Satz 3 HS 2, Abs. 3 UmwRG (nur), dass die Vereinigung nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes fördert. Eine schwerpunktmäßige Förderung der Ziele des Naturschutzes soll nunmehr aber nach § 67 Abs. 6 E-LNatSchG nur vorliegen, wenn die naturschützerische Zielsetzung das "eindeutig prägende Ziel" der Vereinigung ist, welche durch praktische Tätigkeit belegt ist. Hiermit wird augenscheinlich eine Einschränkung von § 3 UmwRG angestrebt. Die Regelung geht in der Sache über eine bloße „Klarstellung“ hinaus, wobei anzumerken bleibt, da auch derartige Klarstellungen jenseits der landesrechtlichen Zuständigkeit liegen. Denn erkennbar wird durch solche landeseigene „Klarstellungen“ die eigentliche Zielsetzung des Bundesrechts, eine länderübergreifende einheitliche Regelung zu gewährleisten, nachhaltig gefährdet.

Vermutlich ein **Redaktionsversehen** enthält § 63 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG, wenn er auf den § 67 Abs. 6 E-LNatSchG verweist. Hier dürfte eine Verweisung auf § 63 Abs. 1 Hs. 1 BNatSchG gewollt sein.

L. Vorkaufsrechte der öffentlichen Hand

Nach § 74 Abs. 1 E-LNatSchG hat das Land grundsätzlich ein Vorkaufsrecht an Grundstücken, die in Naturschutzgebieten, in FFH-Gebieten oder in Nationalparks liegen. Die diesbezüglichen Regelungen extrem weit gefasst und formu-

lieren weitreichende staatliche Eingriffsrechte in die **grundrechtlich gesicherte Vertragsfreiheit**. Insbesondere fehlen im Gesetzentwurf materielle **Einschränkungen**, obwohl diese für Vorkaufsrechte im Naturschutzrecht üblich sind.

- In § 66 Abs. 2 BNatSchG wird die Ausübung des Vorkaufsrechts davon abhängig gemacht, dass diese aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Ähnliche Regelungen finden sich auch in §§ 24 Abs. 3, 25 Abs. 2 Satz 1 BauGB.
- Darüber hinaus erscheint **mit Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 GG** entsprechend § 36a Satz 5 LG NRW auch eine Befreiung bei Verkäufen an Ehegatten oder andere Personen, die mit dem Verkäufer in gerader Linie verwandt oder verschwägert sind, **geboten** (vgl. § 26 Nr. 1 BauGB).
- Weiterhin fehlt der Norm eine **zeitliche Befristung**, innerhalb derer das Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann (vgl. § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB sowie § 36a Satz 2 LG NRW). Eine solche sollte aber im Hinblick auf die **Rechtssicherheit im Grundstücksverkehr** dringend eingeführt werden.

Eine erhebliche Erweiterung der staatlichen Interventionsmöglichkeiten bildet auch das in § 74 Abs. 3 E-LNatSchG vorgesehene **Vorkaufsrecht zugunsten von Naturschutzvereinigungen** und von landesweit tätigen **Naturschutzstiftungen des privaten Rechts**. § 74 Abs. 3 E-LNatSchG greift formal § 66 Abs. 4 BNatSchG auf. Gleichwohl ist ein **rechtfertigender Grund** für die Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten der privaten Naturschutzvereinigungen **nicht ersichtlich**. Hier erscheint das Vorkaufsrecht des Landes nach § 74 Abs. 1 E-LNatSchG ausreichend, um das Bedürfnis einer Erweiterung von Naturschutzgebieten, FFH-Gebieten oder Nationalparks Rechnung zu tragen.

Die massive Erweiterung der Vorkaufsrechte ist **auch rechtspolitisch bedenklich**. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass das Gesetz – anders als etwa die vergleichbare Regelung des § 27a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB – den privaten Naturschutzvereinigungen keine Vorgaben dahingehend macht, wie das erlangte Grundeigentums genutzt werden soll. Insofern drohen hier womöglich erneut großräumige Verwilderungen, die letztlich erneut das Betretungsrecht der Bürger zu Erholungszwecken gefährden können. Unabhängig hiervon erscheint fraglich, warum Naturschutzvereinigungen durch staatliche Mithilfe **zu potentiellen Großgrundbesitzern** gemacht werden sollen.

M. Biotopverbund

Rechtspolitische Bedenken bestehen auch gegenüber den Neuregelungen zum sog. Biotopverbund, der nach § 35 E-LNatSchG von 10% auf 15% der Landesfläche erhöht werden soll. Bundesrechtlich sind nach § 20 Abs. 1 BNatSchG nur 10% der Landesfläche als Biotopverbund vorgesehen. Der Entwurf geht dem-

nach weit über die bundesrechtlichen Vorgaben hinaus. Ob diese rechtspolitische Weichenstellung im **bevölkerungsreichsten Bundesland** mit beachtlicher landwirtschaftlicher Flächennutzung angemessen ist, erscheint fraglich. So ist hervorzuheben, dass § 21 Abs. 4 BNatSchG die rechtliche Sicherung der Biotopverbundflächen durch Maßnahmen nach § 21 Abs. 4 BNatSchG erfordert und diese damit dem jeweiligen Schutzgebietsregime unterwirft, insbesondere den Verboten nach § 23 Abs. 2, § 26 Abs. 2 und § 29 Abs. 2 BNatSchG.

N. Pflicht zur Landschaftsplanung

§ 7 Absatz 1 Satz 1 E-LNatSchG, der eine flächendeckend obligatorische Landschaftsplanung vorsieht, wirft erhebliche Bedenken im Hinblick auf die Wahrung des **landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips** auf. Zwar findet sich bereits im LG NRW in der Fassung der Neubekanntmachung vom 15.06.2000 in § 16 Absatz 1 Satz 1 LG NRW die Bestimmung, wonach *„die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege ... im Landschaftsplan ... rechtsverbindlich festzusetzen (sind).“* Allerdings ist zu beachten, dass nach dem später erlassenen § 11 Absatz 2 Satz 1 BNatSchG eine unbedingte Pflicht zur Erstellung von Landschaftsplänen nicht vorgesehen war. Denn nach der dortigen Regelung sind derartige Pläne (erst) aufzustellen, *„sobald und soweit dies im Hinblick auf Erfordernisse und Maßnahmen im Sinne des § 9 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 erforderlich ist, insbesondere weil wesentliche Veränderungen von Natur und Landschaft im Planungsraum eingetreten, vorgesehen oder zu erwarten sind.“* Die bundesrechtliche Regelung dürfte die vorher erlassene landesrechtliche Regelung nach Art. 72 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 GG verdrängt haben, da im Bereich der „Abweichungsgesetzgebung“ für Naturschutz und Landschaftspflege *„das jeweils spätere Gesetz vorgeht“*. Mithin spricht alles dafür, dass **derzeit keine anlassunabhängige Pflicht zur Aufstellung eines Landschaftsplanes** besteht. In diesem Sinne spricht auch des Gesetzentwurf selbst von der **„Wiedereinführung“** des Flächendeckungsprinzips (Begr., Bl. 4 sowie LT-Drs. 16/11154, S. 153). Demgemäß unterliegt die Regelung dem landesverfassungsrechtlichen **Konnexitätsprinzip**. Wenn der Gesetzentwurf demgegenüber ausführt, dass durch die flächendeckende Landschaftsplanung **keine zusätzlichen Kosten** entstehen, überzeugt dies nicht.

Düsseldorf, den 21. Mai 2016

Univ.-Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein