

Prof. Dr. Wolfgang Gerß  
Eifelstraße 14  
42579 Heiligenhaus



**Stellungnahme**  
zum Gesetz zur Änderung des Landschaftsgesetzes anlässlich der  
Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen am 16. Februar 2000

Diese Stellungnahme geht von den unter meinem Vorsitz erarbeiteten Empfehlungen des Beirats bei der Obersten Landschaftsbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen aus. Da ich nicht ausdrücklich als Sprecher des Beirats, sondern als unabhängiger Sachverständiger zu dieser Anhörung eingeladen wurde, gehe ich in meinen weiteren Ausführungen über die vom Beirat beschlossene Stellungnahme hinaus. Die Beschlußfassung des Beirats erfolgte unter den besonderen Bedingungen, die sich aus der paritätischen Zusammensetzung des Beirats ergeben. Dem Beirat lag der Gesetzentwurf des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft vom 21.5.1999 vor, die Empfehlungen gelten aber auch für den Gesetzentwurf der Landesregierung vom 30.11.1999.

Das Landschaftsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen bedarf wie das Bundesnaturschutzgesetz einer umfassenden Novellierung. Der vorliegende Gesetzentwurf vom 21.5.1999 kann und will dies nicht leisten, sondern ist nur insgesamt ein verhältnismäßig kleiner, aber notwendiger Schritt. Der Beirat bei der Obersten Landschaftsbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen erwartet, daß die umfassende Novellierung des Naturschutzrechts in der laufenden Legislaturperiode des Bundes in Angriff genommen wird. Er sieht in dem vorliegenden Gesetzentwurf die Absicht der Landesregierung, mit einigen Änderungen des Landschaftsgesetzes nicht länger auf das zwar nach der Koalitionsvereinbarung von der Bundesregierung vorgesehene, aber doch noch nicht absehbare neue Bundesnaturschutzgesetz zu warten. Der vorliegende Entwurf ist in dieser Situation verständlich und wird vom Beirat als Beitrag zur Schaffung von Rechtsklarheit grundsätzlich begrüßt. Der Beirat nimmt im folgenden zu einzelnen Paragraphen dieses Entwurfs Stellung.

§ 3a (Vertragliche Vereinbarungen): Die sinngemäße Übernahme der entsprechenden Vorschrift des Bundesnaturschutzgesetzes zur Einführung des Vertragsnaturschutzes ist folgerichtig und zweckmäßig. Der Vertragsnaturschutz hat jedoch nichts mit den „Allgemeinen Pflichten“ (§ 3) zu tun, sondern gehört zu den „Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ (§ 2). Die Ausführungen über die vertraglichen Vereinbarungen sollten daher als § 2a in den Gesetzentwurf eingefügt

werden. Dazu muß sichergestellt sein, daß für die Landschaftsbehörden eine Prüfpflicht besteht (Anmerkung: Der Gesetzentwurf enthält hier statt einer Muß- nur eine Sollvorschrift).

Der Gesetzestext sollte wie folgt ergänzt werden:

Absatz 1: „Den vertraglichen Vereinbarungen ist Vorzug zu geben, wenn und soweit dadurch die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erreicht werden können.“

Absatz 2: „Es bedarf keiner Erlaubnis oder Genehmigung nach anderen Vorschriften, wenn die vorher ausgeübte Nutzung wieder aufgenommen werden soll.“

- § 4(2) 4. (Eingriffe in Natur und Landschaft): Unter den als Eingriffe geltenden Straßen sollten auch befestigte Baustraßen ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden, da deren Einfluß stets als „erheblich“ im Sinne des Absatzes 1 angesehen werden muß.
- § 4(4) (Eingriffe in Natur und Landschaft): Die in diesem Absatz beabsichtigten Änderungen (insbesondere die Möglichkeit der Kompensation durch naturverträgliche Bodennutzung mit positiver Auswirkung auf den Biotop- und Artenschutz und der Vorrang der Entsiegelung an anderer Stelle bei Neuversiegelungen) werden vom Beirat nachdrücklich unterstützt. Zur Verdeutlichung sollte aber vorgeschrieben werden, daß die Entsiegelung an anderer Stelle in dem betroffenen „Naturraum“ stattfindet (Anmerkung: Der Gesetzentwurf spricht hier nur unpräzise von „Raum“). Der Beirat hat auch die in der Entwurfsfassung vom 21.5.1999 enthaltene Erläuterung der Vermeidbarkeit von Beeinträchtigungen ausdrücklich begrüßt. Leider ist diese Erläuterung bei der Fassung vom 30.11.1999 gestrichen worden.
- § 6(8) (Verfahren bei Eingriffen): Die Einführung des Verzeichnisses der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als behördliche Pflichtaufgabe (mit Berichtspflicht der für die Festsetzungen zuständigen Behörden) ist überfällig. Mit dieser Änderung wird eine alte Forderung des Beirats bei der Obersten Landschaftsbehörde aufgegriffen. In der Entwurfsfassung vom 21.5.1999 war noch festgelegt, daß die unteren Landschaftsbehörden für die Führung des Verzeichnisses zuständig sind. Leider wird die Zuständigkeit in der Fassung vom 30.11.1999 offengelassen. Für diese Aufgabe kommen aber zur Vermeidung von Interessenkollisionen und zur Gewährleistung der notwendigen Sachkunde nur die unteren Landschaftsbehörden in Frage. Die Entwurfsfassung vom 21.5.1999 enthielt bei den in das Verzeichnis aufzunehmenden Ausgleichsflächen noch keine Ausnahmen. Leider führt

die Fassung vom 30.11.1999 mehrere Ausnahmen von der Berichtspflicht ein. Die Aussagefähigkeit des Verzeichnisses wird dadurch in unabsehbarem Umfang eingeschränkt.

- § 7 (Enteignung, Entschädigung, Ausgleich): Die Änderungen sind grundsätzlich notwendig. Damit wird dem Urteil des Obergerichtes Münster vom 15.8.1994 zur Entschädigungsregelung sowie der Ausgleichsregelung des Bundesnaturschutzgesetzes Rechnung getragen. Auf diese Weise begegnet der Landesgesetzgeber den Existenzängsten der Landwirtschaft und fördert die Akzeptanz von ordnungsrechtlichen Naturschutzmaßnahmen, soweit diese nicht durch vertragliche Vereinbarungen ersetzt werden können.
- § 9 (Aufgaben, Zuständigkeit und Zusammenarbeit): In der Entwurfsfassung vom 21.5.1999 war noch ausdrücklich die „Zusammenarbeit“ mit den „Bürgern“ bei Planungen und Schutzausweisungen vorgeschrieben. Der Beirat hat dazu moniert, es bleibe unklar, was damit gemeint sei. Der vage Hinweis auf die „Bedürfnisse der bürgernahen Verwaltung“ in der Begründung zum Gesetzentwurf reiche dazu nicht aus. Die Entwurfsfassung vom 30.11.1999 bringt nun in dem Sinne die notwendige Klarheit, daß sich die Zusammenarbeit auf die „Betroffenen“ bezieht. Unverständlich und überflüssig ist aber, daß hier die „betroffenen Stadt- und Kreissportbünde“ besonders herausgestellt werden.
- § 12 (Mitwirkung von Verbänden): Im Interesse der Lesbarkeit ist es zu begrüßen, daß die – bisher verstreuten – Vorschriften zur Mitwirkung der Naturschutzverbände nun an einer Stelle im Landschaftsgesetz zusammengefaßt werden. Allerdings enthält der neue § 12 einige Ungereimtheiten, indem die Ausweitung von Mitwirkungsrechten suggeriert wird, die dann wieder teilweise zurückgenommen werden. So wird in Nr. 3 die Mitwirkung vor der Erteilung von Genehmigungen und Erlaubnissen nach verschiedenen Rechtsvorschriften im Nachsatz davon abhängig gemacht, daß im Genehmigungsverfahren eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muß, was aber meistens nicht der Fall ist. Es ist absehbar, daß derartige widersprüchliche Formulierungen nicht nur zu Frustration bei den Verbänden führen, sondern auch den Verwaltungsablauf komplizieren werden. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die Verbände nur bei Verwaltungsakten und damit nur bei Behörden mitzuwirken haben (siehe zu § 12b).
- In der Entwurfsfassung vom 21.5.1999 wurde die Mitwirkung vor der Erteilung von Plangenehmigungen für Bundesverkehrswege eingeführt, wenn auch – was von den Naturschutzverbänden kritisiert und vom Beirat

bei der Obersten Landschaftsbehörde als frustrierend und komplizierend bezeichnet wurde – im Nachsatz gerade die wesentlichen Fälle ausgenommen wurden. Die Fassung vom 30.11.1999 „löst“ dieses Problem dadurch, daß sie die Mitwirkung bei derartigen Plangenehmigungen nicht mehr erwähnt. Niemand wird überrascht sein, wenn diese Art der Lösung den Protest der Verbände provoziert.

In der Entwurfsfassung vom 21.5.1999 war noch – neben dem nach § 69 gegebenen Widerspruchsrecht der Landschaftsbeiräte – die Mitwirkung der Naturschutzverbände bei Befreiungen von Geboten und Verboten zum Schutz von Landschaftsschutzgebieten vorgesehen. Der Beirat bei der Obersten Landschaftsbehörde hat darauf hingewiesen, daß es sich hier um eine sehr große Zahl von zwar teilweise bedeutenden, oft aber auch geringfügigen Einzelfällen handelt. Um den damit verbundenen Personal-, Sach- und Zeitaufwand in tragbaren Grenzen zu halten, sollte nach Auffassung des Beirats den betroffenen Behörden und beteiligten Verbänden die Vereinbarung praktikabler Verfahrensregelungen nahegelegt werden. Die Naturschutzverbände haben solche Verfahrensregelungen vorgeschlagen. Die Entwurfsfassung vom 30.11.1999 ist darauf jedoch nicht eingegangen, sondern verzichtet in Nr. 5 vollständig auf die Mitwirkung der Verbände bei Befreiungen in Landschaftsschutzgebieten. Auch hier darf man sich nicht wundern, wenn sich die Verbände vor den Kopf gestoßen fühlen.

Zur Vermeidung eines Mißverständnisses sollte die Überschrift des § 12 „Mitwirkung von anerkannten Verbänden“ lauten.

§ 12a (Verfahren der Verbändebeteiligung): Die expliziten Regelungen des Gesetzentwurfs sind zu begrüßen.

§ 12b (Klagerecht von Verbänden): Ausgehend von der Tatsache, daß das Verbandsklagerecht in den meisten Bundesländern bereits besteht, sowie von der realistischen Erwartung, daß dieses Recht demnächst auch in das Bundesnaturschutzgesetz aufgenommen wird, sieht der Beirat die Einfügung des § 12b in das Landschaftsgesetz als logische Konsequenz an. Der Beirat knüpft daran die durch Erfahrungen in anderen Bundesländern begründete Hoffnung, daß die Verbände von ihrem Klagerecht verantwortungsvoll Gebrauch machen werden, indem sie sich auf wirklich wichtige Fälle – d.h. gravierende Planungsfehler – konzentrieren. Um dem Klagerecht breite Akzeptanz auch bei den die Landschaft bewirtschaftenden Menschen zu verschaffen, ist es notwendig zu verdeutlichen, daß sich die Klagen nur gegen Behörden (allgemein gegen Verwaltungsakte und nicht gegen Privatpersonen) richten; d.h. direkte Klagen gegen Maßnahmen in privater Trägerschaft, z.B. gegen Einzelvorhaben der Landwirtschaft, kommen nicht in Frage. Außerdem muß der vorbeugende Zweck des Klagerechts betont werden. Der Beirat hofft, daß die Existenz des Klagerechts – auch wenn es

nicht zu einer Klage kommt – von Anfang an eine gründlichere Planung bewirkt und somit letztlich zu einer Verfahrensbeschleunigung führt. Die gelegentlich geäußerte Auffassung, man möge auf die Einführung der Verbandsklage in das Landschaftsgesetz bis nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes verzichten, wird vom Beirat bei der Obersten Landschaftsbehörde nicht geteilt. Im Hinblick auf die gesetzliche Realität in den meisten anderen Bundesländern wäre die weitere Zurückhaltung des Landes Nordrhein-Westfalen kaum überzeugend zu begründen.

§ 15 (Landschaftsprogramm, Landschaftsrahmenplan): Die Übernahme der Dreistufigkeit der Landschaftsplanung aus dem Bundesnaturschutzgesetz wird begrüßt.

§ 15a (Inhalt des Landschaftsprogramms, Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege zur Landschaftsplanung sowie stadtoökologischer Fachbeitrag): Die Einführung des stadtoökologischen Fachbeitrages wird als wesentlicher Fortschritt angesehen. Allerdings ist die Wirksamkeit dieser Vorschrift dadurch begrenzt, daß der Fachbeitrag nur auf (freiwillig zu stellenden) Antrag erarbeitet wird, also im Belieben der Gemeinden liegt. In § 15a Absatz 1 Nr. 3b sollte die folgende Änderung aufgenommen werden: „Das Landschaftsprogramm ... enthält ... die Leitbilder und Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere ... zum Schutz, zur Verbesserung der Qualität und zur Regeneration von Böden, Gewässern, Luft und Klima, die insoweit auch einer nachhaltigen, **insbesondere land- und forstwirtschaftlichen** Nutzung der Naturgüter dienen ...“ Entsprechend sollte § 15a Absatz 1 Nr. 3d wie folgt geändert werden: „... zur Sicherung des Freiraums mit seinen naturnahen Landschaftsstrukturen und Landschaftselementen, **auch durch nachhaltige, vor allem land- und forstwirtschaftliche Nutzung.**“

§ 26 (Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen): Der Beirat begrüßt, daß nun auch Festsetzungen einem im Landschaftsplan abgegrenzten Landschaftsraum zugeordnet werden können, ohne an eine bestimmte Grundstücksfläche gebunden zu werden. Die damit gewonnene größere Flexibilität der Landschaftsplanung darf aber nicht die Berücksichtigung des ökologischen Gesamtzusammenhangs gefährden.

§ 36 (Aufgaben des Trägers der Landschaftsplanung): Die Vorschrift, daß bei landschaftplanerischen Festsetzungen zunächst vertragliche Vereinbarungen vorzusehen sind, bevor evtl. ein ordnungsrechtliches Verfahren durchgeführt wird, ist praktikabel und entspricht einer früheren Empfehlung des Beirats

bei der Obersten Landschaftsbehörde.

Abschnitt VIa (Europäisches ökologisches Netz „Natura 2000“): Hier werden im wesentlichen die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes übernommen. Damit trägt das Landesrecht dazu bei, die notwendige Rechtssicherheit zu vermehren. In dem Maße, wie die Gesetzesnovelle das Ziel verfolgt, das Kooperationsprinzip zu stärken, muß dies auch bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie zum Ausdruck kommen. Dementsprechend sollte auch zum Gebietsschutz vertraglichen Vereinbarungen Vorrang vor ordnungsrechtlichen Instrumenten eingeräumt werden, wenn und soweit dadurch die Schutzziele in gleicher Weise erreicht werden können.

§ 48 b (Ermittlung und Vorschlag der der EU-Kommission zu benennenden Gebiete): Nach Absatz 2 des Gesetzentwurfs ist eine „Anhörung der Betroffenen“ durchzuführen. Diese Vorschrift sollte – wie bereits in der Begründung geschehen – um den Zusatz „und deren Verbände“ ergänzt werden. Über die Anhörung der Betroffenen hinaus ist eine Verbandsanhörung zwingend erforderlich, weil allgemeine sachliche und überörtliche Gesichtspunkte nur von ihnen vorgetragen werden können. Auch die anerkannten Naturschutzverbände und die Landschaftsbeiräte sollten angehört werden.

Wie eingangs erwähnt wurde, ist der vorliegende Gesetzentwurf nur ein kleiner Schritt zur notwendigen umfassenden Novellierung des Landschaftsgesetzes. Der Entwurf berücksichtigt unter anderem nicht das Recht der Landschaftsbeiräte (§ 11). Dies ist bemerkenswert, da fast alle bisherigen Änderungen des Landschaftsgesetzes auch auf die Beirätoregelungen eingingen. Diese Regelungen haben offensichtlich – wie sich aus zahlreichen Diskussionen ergibt – noch nicht ihre endgültig befriedigende Form gefunden. Die Diskussionen entzündeten sich fast immer an der Zusammensetzung der Beiräte. Die folgenden Ausführungen stellen einen Versuch dar, zu einerseits im Sinne der Ziele des Landschaftsgesetzes effizienten und andererseits die Beteiligten motivierenden Regelungen der unabhängigen gesetzlichen Naturschutz-Ehrenämter zu gelangen.

Seit der ersten Fassung des Landschaftsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahr 1975 gab es bisher drei Gesetzesnovellierungen (1980, 1985, 1994), von denen zwei (1985, 1994) Veränderungen in der Zusammensetzung der Landschaftsbeiräte brachten. Nach dem Gesetz vom 18.2.1975 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1975 S. 190) bestand jeder Beirat aus maximal 15 Mitgliedern, die drei Gruppen bildeten. Die erste Gruppe waren Vertreter der Vereinigungen der Landschaftspflege, des Naturschutzes, des Gewässerschutzes, der Erholung in der freien Landschaft und der Heimatpflege. Die zweite Gruppe bildeten Vertreter der Vereinigungen der

Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, des Gartenbaus, der Jagd, der Fischerei und der Imkerei. Die dritte Gruppe umfaßte Sachverständige für Landschaftspflege und Naturschutz. Das Gesetz legte selbst nicht die Stimmenanteile der drei Gruppen der Beiratsmitglieder fest; dies blieb der zugehörigen Rechtsverordnung vorbehalten (Verordnung vom 9.4.1975; Gesetz- und Verordnungsblatt 1975 S. 324). Danach bestanden die Beiräte aus fünf Mitgliedern der ersten Gruppe (je einem Vertreter der im Gesetz genannten Vereinigungen), sechs Mitgliedern der zweiten Gruppe (ebenfalls je einem Vertreter der im Gesetz aufgeführten Vereinigungen) und „zwei oder vier“ Mitgliedern der dritten Gruppe. Nach dem Willen der Mehrheit des Landtags sollte im Beirat ein Übergewicht der ersten Gruppe unter Einschluß der Sachverständigen bestehen. Dieses Übergewicht war also nur dann zu erreichen, wenn bei zwei in den Beirat berufenen Sachverständigen beide und wenn bei vier berufenen Sachverständigen mindestens drei mit der ersten Gruppe votierten.

Durch das Gesetz vom 19.3.1985 (Gesetz- und Verordnungsblatt 1985 S. 261) wurde die Anzahl der Beiratsmitglieder auf genau 15 festgelegt, die auf zwei Gruppen verteilt waren. Die erste Gruppe bestand aus acht Vertretern des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Erholung in der freien Landschaft und der Heimatpflege. Zur zweiten Gruppe gehörten sieben Vertreter der hauptbetroffenen Wirtschaftszweige, und zwar zwei Vertreter der Landwirtschaft und je ein Vertreter der Forstwirtschaft, des Gartenbaus, der Jagd, der Fischerei und der Imkerei. Mit der so geänderten Beiratszusammensetzung sollten klare Mehrheiten für den Naturschutz im weiteren Sinne geschaffen werden. Dieses Ziel wurde von der Landesregierung ausführlich begründet. Von Anfang an sei gewollt gewesen, daß es sich bei den Beiräten um Naturschutzbeiräte unter Mitwirkung der hauptbetroffenen Wirtschaftszweige handeln sollte. Entwickelt hätten sich aber in der ersten Periode in vielen Fällen Gremien mit einem deutlichen Übergewicht der Vertreter dieser Wirtschaftszweige, namentlich der Land- und Forstwirtschaft. Der Konzeption der Beiräte als „Gremien zur Aktivierung und Propagierung des Naturschutzgedankens“ stehe die Einbeziehung von Vertretern der Landwirtschaft usw. nicht grundsätzlich entgegen. Die Zusammensetzung der Beiräte aus „Naturschützern“ und Vertretern der genannten Wirtschaftszweige solle zwar bezwecken, daß auch die wichtigsten ökonomischen Gesichtspunkte mit erwogen werden; sie solle aber nicht dazu führen, daß bereits in den Beiräten eine Güter- und Interessenabwägung vorgenommen wird. Auf keinen Fall solle die Vertretung der Wirtschaftszweige in der Zusammensetzung überwiegen. Im Gegensatz zu dieser Zielsetzung habe sich in zahlreichen Beiräten in der ersten Periode tatsächlich nicht nur ein faktisches Gleichgewicht zwischen „Naturschützern“ und Vertretern der Wirtschaftszweige, sondern darüber hinaus nicht selten sogar eine Mehrheit der Wirtschaftsvertreter ergeben. Dies war zum großen Teil auf das Verhalten der zur Gruppe der

Sachverständigen gehörenden Beiratsmitglieder zurückzuführen. Der Gesetzgeber zog daraus die Konsequenz, die Sachverständigen als eigene Gruppe ganz wegfallen zu lassen, zumal keine allgemein gültigen Merkmale ersichtlich waren, nach denen die Eignung der Sachverständigen festgestellt werden konnte.

Durch das Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.8.1994 (Gesetz- und Verordnungsblatt 1994 S. 710) wurde die Anzahl der Beiratsmitglieder auf 12 reduziert. Jeder Beirat setzt sich seitdem aus zwei Vertretern des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), zwei Vertretern des Naturschutzbundes Deutschland (NABU), zwei Vertretern der Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt Nordrhein-Westfalen (LNU), zwei Vertretern der Landwirtschaftsverbände Rheinland und Westfalen, einem Vertreter des Waldbauernverbandes, einem gemeinsamen Vertreter der einzeln benannten Gartenbauverbände, einem Vertreter des Landesjagdverbandes und einem Vertreter des Landesfischereiverbandes zusammen. Damit sind erstmalig im Gesetz selbst die vorschlagsberechtigten Verbände namentlich fixiert. Anders als früher wird auf die ausdrückliche Zuweisung bestimmter Beiratsmitglieder zu den Belangen Naturschutz, Landschaftspflege, Erholung und Heimatpflege verzichtet. Die gravierendste Änderung ist die Einführung der Stimmenparität der jeweils sechs Beiratsmitglieder umfassenden beiden Gruppen der „Naturschützer“ und der „Wirtschaftsvertreter“. Der Gesetzgeber lieferte zur paritätischen Besetzung die folgende Begründung: Der Grundsatz solle erhalten bleiben, daß die Aufgabe der Beiräte ausschließlich die unabhängige Vertretung der Belange von Natur und Landschaft sei. Die politische Entscheidung über die Abwägung verschiedener Belange müsse Aufgabe der gewählten Körperschaften bzw. der zuständigen Landschaftsbehörden bleiben. Durch die Einführung der Parität solle die Notwendigkeit einer internen Einigung verdeutlicht werden. An dieser Stelle sei auf die widersprüchliche Argumentation hingewiesen, die 1985 zu einer Stimmenmehrheit der Naturschutzseite, 1994 dagegen zur Parität der beiden Gruppen führte.

Nach dem – an dieser Stelle seit 1975 unveränderten – Wortlaut des Landschaftsgesetzes haben die Landschaftsbeiräte den Auftrag, „den zuständigen Behörden und Stellen Vorschläge und Anregungen“ zu unterbreiten. Ihre Aufgabe ist somit – in Nordrhein-Westfalen wie in allen anderen Bundesländern – die fachliche Beratung in allen Angelegenheiten, die Schutz, Pflege und Entwicklung der Landschaft betreffen. Darüber hinaus haben die nordrhein-westfälischen Beiräte – ebenfalls seit 1975 unverändert – den Zweck, der „unabhängigen Vertretung der Belange von Natur und Landschaft“ zu dienen. Sie sollen damit als naturschutzpolitische Interessenvertretung fungieren. Von den beiden Zielen der Beiratsarbeit – Fachberatung und Interessenvertretung – tritt bei bestimmten Themen das eine, bei anderen

Themen das andere in den Vordergrund. Innerhalb des von den Beiräten bearbeiteten sehr breiten Themenspektrums wird die Interessenvertretung stets dann besonders deutlich, wenn ein Beirat Forderungen oder Mahnungen an solche Wirtschaftsbereiche und sonstige gesellschaftliche Belange richtet, die nicht im Beirat vertreten sind. Beispiele sind hier die Themen Bauleitplanung, Straßenbau, Abgrabungen, Braunkohlentagebau, Sport in der Landschaft, Tourismus und Umweltbildung. In diesen Fällen können sehr klare und zielgerichtete Positionen bezogen und in der Öffentlichkeit mit großem Nachdruck vertreten werden, weil neben den Naturschutzvertretern auch die Wirtschaftsvertreter in keiner Weise befangen sind und somit keine unterschiedlichen Meinungen innerhalb des Beirats bestehen. Dagegen beschränkt sich die naturschutzpolitische Aussage in den Fällen, in denen im Beirat vertretene Wirtschaftsbereiche betroffen sind, auf Forderungen, die vom Naturschutz und dem jeweiligen Wirtschaftsbereich gemeinsam erhoben werden. Beispiele solcher Fälle sind vor allem die Beziehungen des Naturschutzes zu Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei. Außerhalb der gemeinsamen Forderungen verbleibt es hier bei der fachlichen Beratung aus der Sicht der verschiedenen Wissensgebiete der einzelnen Beiratsmitglieder. Daß den Landschaftsbeiräten in Nordrhein-Westfalen sowohl die Fachberatung als auch die Interessenvertretung obliegt, kann zu Problemen führen. Die Beratung dient den Behörden, die Interessenvertretung kann auch gegen inner- und außerbehördliche entgegenstehende Interessen gerichtet sein. Die notwendige umfassende Beratung erfordert ein breites Spektrum von Experten, sinnvollerweise unter Einbeziehung von Experten der Landschaftsbewirtschaftung. Die Vertretung der Naturschutzinteressen muß dagegen homogen sein, um eindeutig und wirksam sein zu können. Die Beratung und die Interessenvertretung durch den Beirat sind also miteinander konkurrierende Aufgaben. Je umfassender unter allen möglichen Aspekten und damit fundierter die Beratung ist, desto weniger deutlich und eindringlich ist die Interessenvertretung. Die beiden Aufgaben sollten daher getrennt werden. Der Beirat ist das angemessene Instrument für vielfältige Beratung, wie sie nur von einem mehrköpfigen Gremium verschiedener Spezialisten geleistet werden kann. Die klare naturschutzpolitische Interessenvertretung sollte dagegen – ohne wenn und aber – von einer einzelnen Person vorgetragen werden.

An dieser Stelle ist ein Blick auf die Rechtslage in anderen Bundesländern lehrreich. Bei den Naturschutzbehörden aller Bundesländer – außer Niedersachsen – gibt es ehrenamtliche Naturschutzbeiräte, die nur in Nordrhein-Westfalen Landschaftsbeiräte genannt werden. In den Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen gibt es ehrenamtliche Naturschutzbeauftragte. Somit gibt es – anders als in Nordrhein-Westfalen – in 10 von 16 Ländern und damit in der Mehrzahl der Länder gleichzeitig Beiräte und Beauftragte. Die Naturschutzbeiräte sollen

die Behörden nicht individuell durch ihre einzelnen Mitglieder, sondern kollektiv unter Berücksichtigung aller in ihnen vertretenen Fachrichtungen beraten. Aus diesem Grund sind sie in der Regel – wie in Nordrhein-Westfalen – in der Weise zusammengesetzt, daß in ihnen außer dem Naturschutzwissen auch landschaftsrelevanter wirtschaftlicher Sachverstand repräsentiert ist. Die Naturschutzbeauftragten haben in der Regel die Aufgabe, Stellungnahmen ausschließlich im Interesse des Naturschutzes abzugeben. Sie würden ihren Auftrag verfehlen, wenn sie ihre Forderungen von vornherein entschärfen würden, indem sie dem Schutz entgegenstehende wirtschaftliche oder sonstige Nutzerinteressen einbeziehen. Wo es sowohl Beauftragte als auch Beiräte gibt, obliegt den Beiräten die umfassende fachliche Beratung aus der Sicht sowohl des Schutzes als auch der Bewirtschaftung der Landschaft, den Beauftragten dagegen die Interessenvertretung aus der Sicht des Naturschutzes. Nordrhein-Westfalen unterscheidet sich dadurch von anderen Ländern, daß hier das Aufgabenspektrum der Landschaftsbeiräte die typischen Aufgaben der Beiräte (fachliche Beratung) und die der Beauftragten (Vertretung der Interessen von Natur und Landschaft) umfaßt. Dabei ist die zu erwartende Qualität der Beratung in der Regel sofort leicht zu beurteilen, die Zweckmäßigkeit der Interessenvertretung dagegen oft erst im Rückblick zu bewerten. Das bedeutet, daß gesetzliche Regelungen über die Interessenvertretung durch einen heterogen zusammengesetzten Beirat zunächst einen Versuch darstellen können, der sich später als Irrtum erweist, was dann zu einer Gesetzesnovellierung führt. Aus dieser für das Recht der nordrhein-westfälischen Landschaftsbeiräte typischen Situation heraus ist es erklärlich, daß dieses Recht mehrfach geändert wurde. Die Änderungen betrafen ausschließlich die Zusammensetzung der Beiräte, während – wie ausgeführt wurde – ihre Aufgaben nie geändert wurden.

Als Lösung bietet sich an, wie in den meisten anderen Bundesländern auch in Nordrhein-Westfalen neben dem Beirat einen von Behörde und Beirat unabhängigen Naturschutzbeauftragten einzusetzen. Diesem Beauftragten als Treuhänder der Naturschutzinteressen kommt dann die Aufgabe zu, die Interessen von Natur und Landschaft gegenüber Behörden, Politikern und der Öffentlichkeit zu vertreten. Der Beirat muß sein Fachwissen zur Verfügung stellen, insbesondere auch dem Beauftragten. Die Beauftragten und die Beiräte der verschiedenen Verwaltungsebenen bilden zusammen – neben der hier nicht in Frage stehenden Landschaftswacht – ein in sich abgestimmtes System des gesetzlichen ehrenamtlichen Naturschutzes. Sowohl Beauftragte als auch Beiräte sind für den Naturschutz unverzichtbar. Sie müssen innerhalb des Systems voneinander unabhängig ihre Funktion erfüllen.

Die Naturschutzbeiräte und die Naturschutzbeauftragten als gesetzliche Naturschutz-Ehrenämter sind unverzichtbare Institutionen des Natur- und Landschaftsschutzes. Ihr Mitwirkungsrecht entspricht dem demokratischen Prinzip der Einbeziehung des Bürgers in behördliche Entscheidungen. Solche

Bürgernähe muß Teil staatlichen Handelns sein. Das in der Form der gesetzlichen Naturschutz-Ehrenämter institutionalisierte bürgerschaftliche Engagement ist für die effiziente Umsetzung des Landschaftsgesetzes unentbehrlich und damit ein notwendiger Bestandteil der Naturschutzpolitik.