

## Stellungnahme des BUND Landesverbandes Niedersachsen e.V. zum Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung des Naturschutzrechts - Lt.-Drs. 16 / 1902 vom 23.11.2009 -

### Vorbemerkungen

Durch die Föderalismusreform und entsprechende Grundgesetzänderungen ist u. a. für den Bereich des Naturschutzrechts die Rahmengesetzgebung durch die konkurrierende Gesetzgebung abgelöst worden.

Auf dieser Grundlage hat der Bundestag im Juli 2009 ein Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) beschlossen, das am 01. März 2010 in Kraft treten wird. Es handelt sich um eine Vollregelung und gilt dann auch in Niedersachsen unmittelbar.

Die Bundesländer haben außer bei den allgemeinen Grundsätzen und einigen Sondergebieten die Möglichkeit, abweichende Regelungen zu treffen, die dann dem Bundesrecht vorgehen. Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit zu ergänzen, soweit das Bundesrecht nicht abschließend ist oder Ausfüllungsermächtigungen für die Länder enthält. Schließlich obliegt die Regelung des Verfahrens weiter den Ländern. Mit dem Entwurf eines Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG-E) beabsichtigt Niedersachsen von diesen Möglichkeiten Gebrauch zu machen.

Vor der Kommentierung des Gesetzentwurfes soll daran erinnert werden, welche aktuellen Herausforderungen Niedersachsen in Sachen Natur- und Umweltschutz zu bewältigen hat und welche Anforderungen deshalb an ein neues Naturschutzrecht zu stellen sind.

### Ausführung, Ergänzung und Verbesserung des Bundesrechts erforderlich

Im Zuge der Diskussion der Föderalismusreform und der Entwürfe zum gescheiterten Umweltgesetzbuch haben nicht nur die Umwelt- und Naturschutzverbände, sondern auch alle im Naturschutzbereich tätigen wissenschaftlichen Institutionen sowie die zuständigen politischen Beratungsgremien (Bundesamt für Naturschutz (BfN), Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) usw.) davor gewarnt, dass die große Gefahr besteht, dass aufgrund der Abweichungsrechte der Länder mit einem „Race to the bottom“ zu rechnen ist, bei dem die Bundesländer sich gegenseitig dabei überbieten, welches Land die Naturschutzstandards am weitesten absenkt (vgl. SRU Februar 2006, Der Umweltschutz in der Föderalismusreform).

Und dies in einer Situation, in der zu konstatieren ist, dass das Ziel, den Verlust an Biologischer Vielfalt bis 2010 zu stoppen, in der Bundesrepublik bisher verfehlt worden ist. Nähme man die Festlegungen der nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt ernst, die auch für die Bundesländer verbindlich sind, wären daher im Gegenteil vermehrte gesetzgeberische Anstrengungen zur Stärkung des Naturschutzrechts erforderlich, sowie der Ausbau und die Verbesserung seines Vollzuges und die erhebliche Vergrößerung der hierfür einzusetzenden Finanzmittel.

In einer Situation, in der in Niedersachsen aufgrund der europäischen Vorgaben wegen der fortlaufenden Vernichtung weiteren Grünlandes quasi Notmaßnahmen zur Eindämmung des Grünlandverlustes ergriffen werden mussten (Verordnung des ML zum Verbot des Umbruchs).

In einer Situation bei der in Niedersachsen immer deutlicher wird, dass die Vorgaben der WRRL, die Gewässer in einen guten ökologischen Zustand zu versetzen, zeitlich nicht eingehalten werden können und absehbar ist, dass eine hinreichend wirksame Unterschutzstellung der Natura-2000-Gebiete in absehbarer Zeit nicht gelingen wird.

Zu einem Zeitpunkt, wo – wenn auch zögerlich – auch in Niedersachsen von den zuständigen Stellen eingestanden wird, dass es einen nicht mehr vermeidbaren Klimawandel geben wird, der erhebliche

negative Veränderungswirkungen für Natur und Landschaft sowie für Arten und Lebensraumtypen haben wird, für die Niedersachsen eine besondere Verantwortung trägt. Der durch den Klimawandel entstehende Zusatzdruck auf Arten und Lebensgemeinschaften wird erheblich sein. Infolge der zu erwartenden Verschiebungen von Artenarealen sind dringend landesweite Konzepte zu erarbeiten, um die notwendigen Landschaftsstrukturen zu schaffen, die den Arten die Möglichkeit bieten, in Zukunft in für sie günstige Räume ausweichen können. Darüber hinaus sind Natur und Landschaft so auszurichten und zu entwickeln, dass die notwendigen Beiträge zur Minderung des Klimawandels geleistet (Bewahrung und Neuschaffung von CO<sub>2</sub>-Senken, Vernässung von Mooren und Feuchtgrünland) und Vorbereitungen getroffen werden, die unvermeidbaren negativen Folgen des Klimawandel so gering wie möglich zu halten.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG) und das BNatSchG lassen Ergänzungen und Abweichungen des Landesrechtes bewusst zu.

Das Land steht nun in der Verantwortung und das Land hat die Pflicht, die wichtigsten Grundlagen des staatlichen Handelns – die gesetzlichen Normen – so auszugestalten, dass die genannten Herausforderungen erfolgreich bewältigt werden können.

Niedersachsen sollte die Abweichungskompetenzen vor allem für Verbesserungen des Naturschutzrechts und nicht zu seinem Abbau nutzen!

Erforderlich ist die Ergänzung, Ausgestaltung und Verbesserung der bundesrechtlichen Regelungen des BNatSchG insbesondere zu folgenden Aspekten des Naturschutzes.

Sicherung einer qualifizierten dreistufigen Landschaftsplanung.

Gewährleistung der zeitnahen Aufstellung und Fortschreibung der jeweiligen Landschaftspläne in geeigneten Intervallen, Zuordnung der geeigneten Aufgaben und Inhalte zu den jeweiligen Ebenen, Mitwirkung der Naturschutzverbände und der Öffentlichkeit an der Planung, Veröffentlichung der Ergebnisse.

Gewährleistung der Effektivität der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.

Dem Grundansatz der Eingriffsregelung entsprechend ist sicherzustellen, dass sich der Zustand von Natur und Landschaft durch Eingriffe – per saldo - nicht verschlechtert (Status quo).

Zu gewährleisten ist bei allen Eingriffen ausnahmslos, dass Kompensationsmaßnahmen den Eingriff (einschließlich von Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes) vollumfänglich kompensieren, der Vorrang von Kompensationsmaßnahmen vor Ersatzgeldzahlungen, die Gewährleistung der zeitnahen Verwendung des Ersatzgeldaufkommens und eine Verkopplung der Eingriffsregelung mit der Landschaftsplanung, bspw. um Kompensationsmaßnahmen für den Aufbau der Landschaftsstrukturen nutzbar zu machen, die zur Bewältigung von Folgen des Klimawandels benötigt werden.

Stärkung der Mitwirkungsrechte der Naturschutzverbände.

Die Beteiligungs- und Klagerechte der anerkannten Naturschutzverbände erfüllen eine wichtige Funktion für die Effektivierung des Vollzugs des Naturschutzrechts und helfen vorhandene Vollzugsdefizite zu reduzieren<sup>1</sup>. Sie nützen Vorhabenträgern und Unternehmern, weil sie dazu beitragen Planungen und Vorhaben, die Natur und Landschaft betreffen, rechtssicherer zu machen; jedenfalls wenn diese die Einwände und Informationen ernst nehmen, die von den Verbänden in die Planungs- und Zulassungsverfahren eingebracht werden. Die Beteiligungsrechte der anerkannten Naturschutzverbände sind deshalb zu stärken, indem diese über das vom Bundesgesetzgeber vorgesehene Minimum durch den

---

<sup>1</sup> Eine Studie der Hochschule Anhalt und des UFU Berlin aus dem Oktober 2007 belegt, dass die Erfolgsquote der Verbandsklagen im Zeitraum zwischen 2002 und 2006 bei 40% lag – im Verhältnis zur durchschnittlichen Erfolgsquote von Verfahren vor den Verwaltungsgerichten von 10% (SCHMIDT 2007). Dies belegt zweierlei: Die Naturschutzverbände nutzen ihr Verbandsklagerecht überwiegend verantwortungsbewusst und zurückhaltend in solchen Fällen, in denen rechtsfehlerhafte Entscheidungen getroffen worden sind. Und die Naturschutzverbände weisen im Rahmen ihrer Beteiligung auf die Notwendigkeit der Beseitigung vorhandener Rechtsverstöße hin, welche die Planungsträger in die Lage versetzen ihre Planung rechtskonform auszugestalten.

Landesgesetzgeber deutlich ausgeweitet werden. Die im aktuell vorgesehenen Entwurf vorgesehene Beteiligungsregelung schafft hingegen erhebliche Rechtsunsicherheit für Vorhabenträger und Unternehmen, indem sie diese in lange Rechtsverfahren und die Haftungsrisiken der Biodiversitätsschadenklagen treibt.

#### Zeitplan des Gesetzgebungsverfahrens

Beschließt der Niedersächsische Landtag im Februar 2010 kein Abweichungsgesetz vom BNatSchG, tritt die Vollregelung des BNatSchG am 1.3.2010 in Niedersachsen in Kraft. Sämtliche notwendigen Vorgaben zur Sicherung und Erhaltung und Entwicklung von Natur und Landschaft sind enthalten. Die Vorgaben des europäischen Umweltrechts sind umgesetzt (nach Auffassung des BUND allerdings nicht in allen Punkten europarechtskonform). Das BNatSchG enthält außerdem alle erforderlichen Regelungen, die Planung- und Zulassung von Vorhaben zu gewährleisten.

Aus der neuen Verfassungslage seit der Föderalismusreform und nun aus der Novellierung des BNatSchG ergeben sich für das bisherige NNatG weitreichende Folgen. So werden die Regelungen des bis dahin geltenden NNatG entsprechend den Art. 72, 31 GG unwirksam, sofern das BNatSchG diesbezüglich Vollregelungen getroffen hat und bestehendes Recht nicht durch Öffnungs- oder Unberührtheitsklausel abgesichert wird. Das Bundesrecht insoweit übt eine Sperrwirkung gegenüber der Landesgesetzgebung aus. Enthält das BNatSchG aber keine Vollregelung, gelten die Vorschriften des NNatG, die diese „Lücke“ regeln, fort. Ebenso behalten die Landesvorschriften ihre Gültigkeit, wenn sie von einer Öffnungs- oder Unberührtheitsklausel abgedeckt sind. Das NNatG würde damit ab dem 01.03.2010 teils weiter gültig und teils unwirksame Vorschriften enthalten.

Sonstige Vorschriften wie die Gesetze über die Niedersächsischen Nationalparke und Biosphärenreservate wären hingegen nicht betroffen, weil die entsprechenden gesetzlichen Regelungen nicht durch das BNatSchG abgelöst werden würden.

Die entstehende Rechtssituation, wenn das neue niedersächsische Naturschutzgesetz noch nicht am 01.März 2010 sondern erst später in Kraft tritt, wäre in keiner Weise dramatisch. Natur und Landschaft wären weiterhin gut geschützt, Investitionsvorhaben können weiter geplant und zugelassen werden. Eine Verzögerung des Inkrafttretens eines neuen Niedersächsischen Naturschutzgesetzes würde keinen relevanten Schaden verursachen und keine erheblichen Risiken bergen. Die überstürzte Verabschiedung des vorliegenden Gesetzentwurfes erscheint jedoch problematisch (s. u.).

Für den Zeitdruck, der für das Gesetzgebungsverfahren des NAGBNatSchG aufgebaut worden ist, fehlt weitgehend die sachliche Begründung!

Eine Untersuchung über den Stand der Landesgesetzgebung der Bundesländer im Dezember 2009, die vom BUND beim Informationsdienst Umweltrecht e. V. beauftragt worden ist zeigt, dass überhaupt nur weitere drei Bundesländern bereits Gesetzentwürfe vorliegen haben. Bei keinem dieser drei Bundesländer ist ernsthaft damit zu rechnen, dass die Regelungen zum 1.3.2010 in Kraft treten werden (siehe Auszug / Übersicht aus dem Gutachten des IDUR auf den folgenden beiden Seiten).

Die Übersicht zeigt auch, dass die überwiegende Mehrheit der Bundesländer keine negativen Abweichungen vom BNatSchG planen!

Mehr Zeit wäre dringend erforderlich. Denn die Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage zur Erhaltung unserer natürlichen Umwelt in Niedersachsen sollte ernst genommen werden. Unterschiedliche Lösungen sollten verglichen und mit allen interessierten gesellschaftlichen Gruppen konstruktiv diskutiert werden. Dieser Dialog hat bisher nicht stattgefunden und scheint auch nicht beabsichtigt zu sein.

Der BUND bittet die Landesregierung dringend, dem Dialog über die gesetzlichen Grundlagen in Niedersachsen mehr Raum und Zeit zu geben.

## Aktueller Stand der Entwicklungen zur Schaffung eines Landesnaturschutzgesetzes in den einzelnen Bundesländern

(Quelle: IDUR – Gutachten im Auftrag des BUND e.V., Stand Anfang Dezember 2009)

Bundesland	Auskunfts- geber	Anpassungs- gesetz	Umfang	Zeitraumen	Entwurf
Baden- Württemberg	Bündnis 90/ Die Grünen	ja	Anpassung insb. Begrifflichkeiten, keine Abweichung geplant	Möglichst zum 01.03.2010	–
Bayern:	Ministerium	Ja, abschließen de Regelung	Geplant sind nur Abweichungen soweit zur Aufrechterhaltung des Status quo	Zeitnah zum 01.03.2010	–
Berlin:	Ministerium	ja	Anpassung und Übergangsregelung Abweichungen bspw. im Bereich Landschaftsplanung zur Fortgeltung des Vorkaufsrechts geplant, kleiner Staatstaat deshalb kann sich keine mat. Abweichung leisten	offen	–
Brandenburg:	Ministerium	Ja, vorerst aber Ausführung serlass	Offen; Ausführungserlass zum BNatSchG 2009 zur Fortgeltung des bisherigen Landesrechts zum 01.03.2009	offen	–
Bremen	Bündnis 90/ Die Grünen	ja	Regelungsbereiche im Rahmen der Öffnungsklauseln und Ermächtigungen des BNatSchG, insbes. bei Verfahrensvorschriften, keine materielle Abweichung	zeitnah zum 1.3.2010	–
Hamburg:	Ministerium	Ja, daneben Verwaltung shinweise zum 01.3.2010	Geplant Anpassungen an BNatSchG, ob und inwieweit darüber hinaus Regelungen noch ungeklärt, zumindest jedoch soweit zur Aufrechterhaltung des Staus quo	Möglichst vor der Sommerpause 2010	–
Hessen:	Ministerium	Ja, vorerst Einführungs erlass	Einführungserlass zum BNatSchG in dem Fortgeltung von Regelungen des HeNatG, Abweichung soweit zur Fortgeltung des Landesrechts erforderlich bspw. Landschaftsplanung	bis Sommerpause oder August/ September,	–
	Bündnis 90/ Die Grünen	-	Noch nicht entschieden, ob von ihnen Gesetzesentwurf oder Antrag mit Eckpunkte eingebracht wird	-	–
Mecklenburg- Vorpommern:	Ministerium	Ja, siehe Entwurf	siehe Entwurf	Zeitnah zum 01.03.2010	Gesetzesentwurf (Drucksache5/3026)
Niedersachsen:	Ministerium	ja	siehe Entwurf, Abweichungen bspw. Landschaftsplanung	Geplant zum 01.3.2010	Entwurf vom 27.10.2009

Bundesland	Auskunfts- geber	Anpassungs- gesetz	Umfang	Zeitraumen	Entwurf
NRW:	Bündnis 90/ Die Grünen	Ja, zusätzlich Ausführung serlass	siehe Entwurf	Geplant zum 01.03.2010	Entwurf abrufbar unter : <a href="http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD14-10149.pdf">http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD14-10149.pdf</a>
Rheinland- Pfalz	Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr	ja	Derzeit keine Auskünfte über die Anpassung hinausreichende Ausnutzung der Abweichungskompetenz	Mitte 2010	—
Saarland:	Ministerium	ja	Abweichung zur Vollzugskontinuität, umfassende Neuregelung 2010/11	-	—
Sachsen:	Ministerium für Landwirtsch aft und Umwelt	Ja, vorerst Ausführung serlass zum 01.03.2010	Abweichung nur soweit zur Fortgeltung des bisherigen Status quo	Möglichst zeitnah	Erstellung eines Arbeitsentwurfs in Gange, nähere inhaltliche Aussagen noch nicht möglich
Sachsen- Anhalt	Ministerium	ja	grds. keine Abweichung geplant	offen	—
Schleswig- Holstein:	Bündnis 90/ Die Grünen	ja	siehe Entwurf; Anpassung und Abweichungskompetenz vom Bundesrecht für Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung wird genutzt	zeitnah	Entwurf LT-Drs. 17/108 abrufbar unter <a href="http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/drucks/0100/drucksache-17-0108.pdf">www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/drucks/0100/drucksache-17-0108.pdf</a> bzw. <a href="http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/drucks/drucksache_no">http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/drucks/drucksache_no</a> ne.pdf
Thüringen:	-	Offen, Ausführung serlass zum 01.03.2010	Abweichung nur soweit notwendig	offen	—

Der BUND bittet die Landesregierung ebenso dringend, die anerkannten Naturschutzverbände an diesem Dialog zu beteiligen, denn ihre ehrenamtlichen Mitglieder sind es, die auch in Zukunft erhebliche Beiträge zum Erfolg der gesetzlichen Regelungen leisten werden.

Der NAGBNatSchG-E bedeutet einen wesentlichen Einschnitt in der Entwicklung des Naturschutzrechts für Niedersachsen und damit in Fundamente des Naturschutzes. Ohne einen intensiven Dialog sind brauchbare Ergebnisse nicht zu erwarten.

Zumal – wie oben bereit angesprochen - nicht nur zu diskutieren ist, ob die vorgesehenen Einschnitte und Absenkungen der Naturschutzstandards in Niedersachsen verantwortbar sind, sondern welche Regelungen ergänzend oder stattdessen erforderlich wären, den Herausforderungen des fortschreitenden Biodiversitätsverlustes und des unvermeidbaren Klimawandels sowie den europarechtlichen Anforderungen, z. B. der FFH- und der WRRL gerecht zu werden.

Aus den dargestellten Gründen bittet der BUND den Niedersächsischen Landtag darum, von dem vorgesehen „Hauruckverfahren“ Abstand zu nehmen.

#### Gesetzestechische Umsetzung

An dem eingeschlagenen gesetzestechischen Weg sich im Wesentlichen auf Ergänzungen zum BNatSchG zu konzentrieren, ist nichts einzuwenden. Zu den Vorschriften im Einzelnen:

### Landschaftsplanung

Ein effizienter Naturschutz erfordert die konzeptionelle und planerische Vorbereitung der Naturschutzmaßnahmen. Alle kompetenten Fachinstitutionen und –behörden weisen seit Jahren darauf hin, dass das methodisch erprobte und bundesweit eingeführte Instrumentarium der Landschaftsplanung geeignet ist, diese Vorbereitung sachgerecht zu leisten. Dabei wird regelmäßig betont, dass in den Bundesländern – mit Ausnahme der Stadtstaaten - die Ausgestaltung der Planung über mindestens drei Ebenen sinnvoll ist: Landesebene = Landschaftsprogramm, regionale Ebene = Landschaftsrahmenplan und kommunale Ebene = örtlicher Landschaftsplan, ggf. Grünordnungsplan zum Bebauungsplan (vgl. SRU Juni 2002, Sondergutachten für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes).

Mit der Landschaftsplanung auf diesen Ebenen – korrespondierend zur räumlichen Gesamtplanung (Landesplanung, Raumordnung und Bauleitplanung) – werden nicht nur die fachlichen Grundlagen für einen effizienten Natur- und Landschaftsschutz erarbeitet, sondern unverzichtbare Vorleistungen für die erforderlichen Strategischen Umweltprüfungen (SUPen) der Pläne auf Landes- und regionaler Ebene sowie der Umweltprüfungen der Bauleitpläne erbracht. Vorliegende Ergebnisse der Landschaftsplanung ermöglichen eine Planungsbeschleunigung und Kostensenkung der räumlichen Gesamtplanung (vgl. BfN (Hrsg.) Naturschutz und Biologische Vielfalt, Nr. 41 2007: Beitrag der kommunalen Landschaftsplanung zur Umweltprüfung und -überwachung von Flächennutzungsplänen).

Nach § 3 Abs. 1 NAGBNatSchG-E soll in Niedersachsen künftig – abweichend von § 10 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG - auf ein Landschaftsprogramm ersatzlos verzichtet werden.

Die Vorschrift wirkt schon dogmatisch verfehlt, weil auch nach den Vorgaben des Bundesgesetzgebers Niedersachsen nicht zur Aufstellung eines Landschaftsprogramms verpflichtet ist.

Hier bedarf es nicht den Gebrauch einer Abweichungskompetenz und es ist völlig unverständlich, wieso der Niedersächsische Landtag eine gesetzliche Regelung schaffen sollte, etwas nicht zu tun, wofür ohnehin keine Verpflichtung besteht.

Inhaltlich ist ein Verzicht auf die Aufstellung eines Landschaftsprogramms überdies kontraproduktiv und für die Entwicklung des Niedersächsischen Naturschutzes extrem schädlich. Damit fehlen künftig die zusammen gefassten und koordinierten naturschutzfachlichen Grundlagen für die SUP des Landesentwicklungsprogramms. Aufwand und Kosten dieser Planungen erhöhen sich. Insoweit ist die Aussage der Begründung, die Novelle habe keine entsprechenden kostenmäßigen Auswirkungen nicht zutreffend.

Aus fachlicher Sicht fehlt mit dem Verzicht auf das Landschaftsprogramm das zentrale Instrument zur Koordination fachlich und räumlich konkretisierter Naturschutzziele, die nicht immer konkurrenzlos nebeneinander zu verwirklichen sind. So gibt das Land damit bspw. die Koordination der in Niedersachsen etablierten flächen- und tierartbezogenen Fachprogramme auf und läuft damit Gefahr, Landesmittel in Maßnahmen zu lenken, die sich gegenseitig behindern oder blockieren.

Darüber hinaus gibt das Land die Möglichkeit auf, die überörtlichen Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege, die von den niedersächsischen

Landkreisen in den Landschaftsrahmenplänen darzustellen sind, landkreisübergreifend zu steuern und aufeinander abzustimmen. Weder das BNatSchG noch der Entwurf des NAGBNatSchG-E enthalten eine Regelung, dass die Landschaftsrahmenpläne nach landesweiten (fachlichen) Vorgaben zu entwickeln wären, noch, dass sie unter- und aufeinander abzustimmen sind. Der ersatzlose Verzicht des Landes Niedersachsen auf das Landschaftsprogramm wird dazu führen, dass die bundesrechtliche Pflicht des § 20 Abs. 1 und § 21 BNatSchG nicht erfüllt werden kann. Der dort geforderte Aufbau eines Netzes verbundener Biotopverbünde (Biotopverbund) von mindestens 10 % der jeweiligen Landesfläche ist mit einer koordinierenden Landschaftsplanung auf Landesebene konzeptionell-planerisch vorzubereiten. Denn der Bundesgesetzgeber fordert hierfür in § 21 Abs. 2 BNatSchG eine länderübergreifende Abstimmung, die auf Landesebene nicht geleistet werden kann. Ein anderes Instrument auf Landesebene ist in Niedersachsen für diesen Zweck nicht vorhanden und auch nicht vorgesehen; die Einführung eines neuen Instrumentes wäre unter Effizienzgesichtspunkten auch nicht sinnvoll.

Die Herausforderungen des Klimawandels kann das Land Niedersachsen ohne ein landesweites Landschaftsprogramm im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege ebenfalls nicht sachgerecht bewältigen (vgl. Heiland et al. in Naturschutz und Landschaftsplanung, 2/2008, S. 37-41: Der Klimawandel als Herausforderung für die Landschaftsplanung. Probleme, Fragen und Lösungsansätze). Die voraussichtlichen klimatischen Änderungen in Niedersachsen lassen erwarten, dass sich die Verbreitung vieler Arten und Lebensraumtypen in räumlich großem Maßstab verschieben wird. Dies erfordert auch in Niedersachsen die Ermittlung von entwicklungsfähigen Migrationswegen und -korridoren im überregionalen Maßstab. Ohne eine landesweite Potenzialanalyse und die Darstellung entsprechender Entwicklungsflächen sowie die Definition der Entwicklungsziele in einem Landschaftsprogramm für die Übernahme in die Raumplanung ist diese Herausforderung ebenso wenig zu bewältigen, wie die Koordination mit den entsprechenden Planungen der angrenzenden Bundesländer.

Nach § 4 NAGBNatSchG-E soll den Gemeinden die Aufstellung von Landschaftsplänen künftig freigestellt werden. Dies ist nach hiesiger Auffassung mit dem abweichungsfesten Grundsatz des § 8 BNatSchG kaum vereinbar. Denn § 8 BNatSchG geht davon aus, dass eine Landschaftsplanung auf örtlicher Ebene grundsätzlich stattzufinden hat. Damit ist es schwerlich vereinbar, wenn die geplante niedersächsische Regelung die Aufstellung in das Belieben der Städte und Gemeinden stellt. Dabei verkennt die geplante Regelung für die örtliche Ebene – wie beim Landschaftsprogramm – den Nutzen einer sachgerechten Landschaftsplanung für die Entwicklung einer Gemeinde und lässt die erheblichen Nachteile für die Bauleitplanung außer Acht, wenn die erforderlichen Umweltprüfungen ohne eine darauf zugeschnittene Landschaftsplanung weiterhin rechtskonform, kostengünstig und zeitsparend durchgeführt werden sollen.

Mit der fehlenden örtlichen Landschaftsplanung fehlt bspw. auch ein wichtiges Instrument zur Reduktion des Flächenverbrauchs, auch ein Ziel, dass die Niedersächsische Landesregierung im Kontext ihrer Strategie der Nachhaltigen Entwicklung verfolgt (vgl. BfN (Hrsg.) Naturschutz und Biologische Vielfalt, Nr. 25 2005: Beiträge der flächendeckenden Landschaftsplanung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme).

## Besondere Vorschriften über den Bodenabbau

Nach § 9 NAGBNatSchG-E sind einem Antrag auf Genehmigung „eine naturschutzfachliche Bestandserfassung“ sowie ein Plan beizufügen, aus dem u. a. ersichtlich sind: „soweit erforderlich die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen“ sowie deren Kosten.

Diese gesetzliche Vorgabe ist lückenhaft und negiert eingeführte landschaftsplanerische Instrumente und Standards.

Bundesweit in der Praxis bewährt und eingeführt ist die Erarbeitung und Vorlage eines so genannten „landschaftspflegerischen Begleitplanes“ (LBP), über dessen Inhalte bundesweit fachlicher Konsens herrscht (die Inhalte der landschaftspflegerischen Begleitplanung können auch adäquat im Fachplan dargestellt werden). Im Rahmen der landschaftspflegerischen Begleitplanung werden die Inhalte bearbeitet, die für eine rechtssichere Zulassung eines Vorhabens erforderlich sind. Sie gehen über die

Aufzählung des Katalogs in § 7 Nr. 1 – 9 NAGBNatSchG-E hinaus. Verschiedene hier nicht genannte Aufgaben und Ergebnisse sind für eine sachgerechte Herleitung der in § 7 genannten Ergebnisse zwingend. Die Entwurfsfassung ist an dieser Stelle lückenhaft und / oder irreführend.

Insbesondere suggeriert der Anforderungskatalog, in den Unterlagen seien lediglich Angaben zur Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu machen. Der gesamte Bereich des Arten- und Biotopschutzes wird hingegen ausgeblendet.

Wir bitten darum, den Katalog zu überarbeiten oder durch einen Verweis auf die Notwendigkeit eines qualifizierten LBP abzustellen, dessen Inhalte ggf. untergesetzlich bestimmt werden können.

## Allgemeiner Schutz von Natur und Landschaft / Eingriffsregelung

### § 5 NAGBNatSchG-E

Nach § 5 NAGBNatSchG-E sollen Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels in Natura 2000 Gebieten von der Anwendung der Eingriffsregelung nach § 13 ff. BNatSchG – (nur) bezogen auf erhebliche Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes – ausgenommen werden, soweit „diese Beeinträchtigungen durch Kohärenzmaßnahmen nach § 34 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG ausgeglichen oder ersetzt werden“.

Der Entwurf geht bei der geplanten Regelung von der Fiktion aus, dass mit der gesetzlich geforderten Ermittlung und Durchführung sogenannter Kohärenzmaßnahmen bei Eingriffen in Natura-2000-Gebiete auch die notwendige Eingriffskompensation für Beeinträchtigungen nach § 13 BNatSchG geleistet wird und daher das entsprechende Vorhaben – für den Bereich der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes – gänzlich von der Anwendung der Eingriffsregelung frei gestellt werden könne.

Diese Annahme ist fachlich nicht haltbar. Die Regelung verstößt in der vorgesehenen Form gegen den abweichungsfesten Grundsatz des § 13 BNatSchG. Sie ist ein Verstoß gegen vorrangiges Bundesrecht und gleichzeitig ein Verstoß gegen die Kompetenzordnung des GG.

Unzutreffend ist bereits die Annahme, mit den Kohärenzmaßnahmen nach § 34 BNatSchG wären alle möglichen Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes im Sinne der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung erfasst und – soweit sich eine Pflicht zur Durchführung von Kohärenzmaßnahmen ergibt – abgedeckt. Bei der Prüfung der Verträglichkeit nach § 34 BNatSchG steht (lediglich) die Verträglichkeit eines vorgesehenen Projektes im Hinblick auf Natura-2000-Gebiete „mit den für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen“ (§ 34 Abs. 2 BNatSchG) im Focus der Ermittlung. Nur diese Komponenten sind Gegenstand von Kohärenzmaßnahmen. Zu diesen maßgeblichen Bestandteilen gehören die Wert bestimmenden Arten und Lebensraumtypen des jeweiligen Natura-2000-Gebietes. Die Ermittlung möglicher Beeinträchtigungen erfolgt in der erforderlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung (FFH-VP) und nur auf die durch die FFHRL und die VRL geschützten Arten und Lebensraumtypen bezogen. Aufgrund dieser Einschränkung wird im Rahmen einer FFH-VP nie die gesamte Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes erfasst, wie es für die Eingriffsregelung vorgeschrieben ist. Deshalb können im Rahmen der FFH-VP die erforderlichen Kompensationsmaßnahmen wegen des eingeschränkten Ermittlungsspektrums weder hinreichend erfasst noch bewertet werden.

Daher decken die Vorschriften zur FFH-VP nach § 34 BNatSchG nur ein Teilspektrum der Schutzgüter und der zu berücksichtigenden Leistungen und Funktionen des Naturhaushaltes ab, die bei der Anwendung der Eingriffsregelung zu berücksichtigen sind.

Die vorgesehene Regelung des § 5 NAGBNatSchG-E beschränkt daher den Anwendungsbereich der abweichungsfesten Pflicht zur Ermittlung der Beeinträchtigungen und der vollständigen Kompensation in unzulässiger Weise.

§ 5 NAGBNatSchG-E ist auch in der Praxis nicht umsetzbar, weil er einen Zirkelschluss enthält. Der Vorschrift nach stellt er Projekte in Natura 2000 Gebieten von der Anwendung der Eingriffsregelung für

den Bereich der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes frei, „soweit diese Beeinträchtigungen durch Maßnahmen nach § 34 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG ausgeglichen oder ersetzt werden“. Die vorgesehene Freistellung entsprechender Vorhaben von der Anwendung der Eingriffsregelung führt damit dazu, dass mögliche Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes nach § 17 BNatSchG durch den Verursacher überhaupt nicht zu ermitteln sind. Daher liegen der zuständigen Behörde in den entsprechenden Fällen gar keine Daten vor, anhand derer sie prüfen könnte, ob angeordnete Kohärenzmaßnahmen nach § 34 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG ausreichend und geeignet sind, die voraussichtlichen Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes (im Sinne der Eingriffsregelung) zu kompensieren. Nicht als Eingriff i. S. d. G. gelten nach der geplanten gesetzlichen Vorschrift aber nur Maßnahmen, deren Beeinträchtigungen durch Maßnahmen nach § 34 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG ausgeglichen oder ersetzt werden. Die Regelung führt in einen klassischen Zirkelschluss, der die Anwendung unmöglich macht. Die Entwurfsvorschrift ist daher als eine gesetzgebungstechnisch verfehlt einzustufen. .

Überdies ist die Regelung des § 5 NAGBNatSchG-E überflüssig. Denn auch bei unmittelbarer Anwendung der Vorschriften des BNatSchG - wie auch des bisherigen NNatG - ist gewährleistet, dass Kompensationsmaßnahmen auf Grundlage der Vorschriften zur Anwendung der Eingriffsregelung zur Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und Kohärenzmaßnahmen, die aufgrund der §§ 34 ff. BNatSchG bzw. 34 c NNatG erforderlich sind, nicht parallel bzw. doppelt durchgeführt werden. Die Ermittlung erfolgt regelmäßig nur einmal und die erforderlichen Maßnahmen werden gegeneinander angerechnet.

Der Entwurf der o. g. geplanten Freistellung von der Anwendung der Eingriffsregelung bezieht sich nicht auf Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes, denn auch dieser Schutzgutbereich wird von den Regelungen des § 34 BNatSchG nicht erfasst. Insoweit ist die geplante Formulierung des Gesetzentwurfes, entsprechende Veränderungen seien „kein Eingriff“ für die Anwendungspraxis irreführend, denn – bezogen auf das Schutzgut Landschaftsbild – kann dies nicht ausgeschlossen werden. Hier wird eine unnötige Verkomplizierung des Rechts der Eingriffsregelung vorgenommen. Mit Anwendungsschwierigkeiten, -fehlern und einer Verzögerung von Planungs- und Zulassungsverfahren ist zu rechnen.

#### Resümee zu § 5 NAGBNatSchG-E

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die vorgesehene Regelung gegen Bundesrecht und die Kompetenzverteilung des GG verstößt, weil der allgemeine Grundsatz nach § 13 BNatSchG, verletzt wird. Mit der Regelung wird nicht sichergestellt – bzw. durch Landesrecht in Frage gestellt, dass erhebliche Beeinträchtigungen stets angemessen und vollständig kompensiert werden.

#### § 6 Satz 1 NAGBNatSchG-E

Gemäß dem abweichungsfesten Grundsatz des § 13 BNatSchG sind erhebliche Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes vollständig zu kompensieren, durch Kompensationsmaßnahmen oder – wenn dies ausnahmsweise nicht möglich ist – durch eine Ersatzgeldzahlung des Eingriffsverursachers, die zur Umsetzung von Maßnahmen zur Aufwertung von Natur und Landschaft einzusetzen sind.

Aus diesem Grundsatz des Bundesrechts leitet sich die Notwendigkeit ab, die Höhe einer Ersatzgeldzahlung so zu bemessen, dass der durch das Vorhaben eintretende Schaden für die Schutzgüter des Naturhaushaltes vollumfänglich ausgeglichen werden kann. Nur so wird dem aus dem allgemeinen Grundsatz der Eingriffsregelung abzuleitenden Gebot, den Status quo von Natur und Landschaft nicht zu verschlechtern, Genüge getan.

Grundsätzlich gefordert ist daher, die Herleitung der Höhe eines Ersatzgeldes auf der Grundlage der nicht durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (einschließlich der Kosten für die Verfügbarmachung der erforderlichen Grundstücke, der Planung-, Pflege- und Unterhaltungskosten und etwaiger anfallender Verwaltungskosten). Für die äußerst seltenen Fälle, in denen die Kosten der Kompensation nicht

ermittelbar sind, sieht das BNatSchG vor, dass für die Ersatzgeldbemessung die „Dauer und Schwere des Eingriffs unter Berücksichtigung der dem Verursacher daraus erwachsenden Vorteile“ maßgeblich sei (§ 15 Abs. 6 Satz 3 BNatSchG).

Nach § 6 NAGBNatSchG-E soll in Niedersachsen für die Bemessung des Ersatzgeldes in diesen Fällen eine Kappungsgrenze auf 7 % der Kosten für die Planung und Ausführung des Vorhabens, einschließlich der Beschaffungskosten für die Grundstücke eingeführt bzw. fortgeführt werden.

Die Vereinbarkeit dieser Kappungsgrenze mit vorrangigem Recht ist höchst fragwürdig.

Maßstab für den Kompensationsumfang und seine Kosten ist der für den Naturhaushalt entstehende Schaden, nicht die Kosten des Vorhabens.

Nach dem geltenden Grundsatz der Gleichbehandlung ist durch Rechtsvorgaben ferner sicher zu stellen, dass Eingriffsverursacher hinsichtlich des Umfangs der Auflagen gleich behandelt werden – unabhängig davon, ob sie in der Lage sind die – nach Dauer und Schwere des Eingriffs unvermeidlichen Beeinträchtigungen – in Natura zu kompensieren (und dies zu finanzieren) oder eine entsprechende Ersatzgeldzahlung zu leisten haben.

Bleibt es bei der geplanten niedersächsischen Regelung, sind Eingriffverursacher, die Kompensationsmaßnahmen nicht durchführen können (bzw. die nicht auf entsprechende vorzeitig durchgeführte geeignete Maßnahmen zurück greifen können = Ökokonto), die einen finanziellen Aufwand von mehr als 7 % erfordern würde, besser gestellt, als Eingriffsverursacher, die einen Schaden von gleicher Dauer und Schwere anrichten, die erforderlichen Kompensationsmaßnahmen aber tatsächlich zu ermitteln und umzusetzen sind (ggf. auch durch Rückgriff auf ein Ökokonto und Refinanzierung der entsprechenden vorgezogenen Maßnahmen).

Der BUND sieht hierin einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot und das Gebot Eingriffe vollständig zu kompensieren. und hält die Kappungsgrenze von 7 % für rechtlich zweifelhaft.

#### § 6 Satz 2 NAGBNatSchG-E

Der BUND hat bei der Novellierung der BNatSchG zu bedenken gegeben, dass die Regelung des § 15 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG für den Naturschutz kontraproduktive Wirkungen entfaltet. Der Einsatz von Kompensationsmaßnahmen für Aufgaben, zu denen nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht, vermindert die Nutzeffekte der Eingriffsregelung für Natur und Landschaft erheblich.

Die Kritik wird an dieser Stelle mit Bezug auf § 6 Satz 2 NAGBNatSchG-E ausdrücklich wiederholt. Auch der Einsatz von Ersatzgeld für solche Zwecke ist aus Sicht des Naturschutzes kontraproduktiv.

#### § 7 NAGBNatSchG-E

Mit § 7 des NAGBNatSchG-E ist beabsichtigt, die Regelung des § 17 Abs. 3 BNatSchG ersatz- und alternativlos völlig außer Kraft zu setzen. Es geht dabei um Eingriffe, die keiner behördlichen Zulassung oder Anzeige nach anderen Rechtsvorschriften bedürfen. Das BNatSchG bestimmt, dass bei Eingriff, die nicht von einer Behörde durchgeführt werden und für die keine behördlichen Zulassung oder Anzeige nach anderen Rechtsvorschriften notwendig ist, eine Genehmigung der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde erforderlich ist. Mit § 7 soll diese bundesrechtliche Bestimmung ersatzlos gestrichen werden, zielt also auf der bloßen Nichtanwendung des Bundesrechtes.

Dies stellt eine Negativgesetzgebung dar und ist daher rechtswidrig.

Abweichungsvorschriften bedürfen eines eigenen Regelungsgehaltes. Deshalb ist eine Abweichung in Form einer Negativgesetzgebung rechtlich unzulässig (Sachs, Grundgesetz-Kommentar, Art. 72 Rn. 43, Hendrichske, „Allgemeine Grundsätze als abweichungsfester Kern der Naturschutzgesetzgebung des Bundes“, in Natur und Recht 2007, S. 454ff. (455)).

Die Vorschrift ist auch inhaltlich nicht sinnvoll. § 17 Abs. 3 BNatSchG hat eine wichtige Auffangfunktion für genehmigungsfreie Eingriffe, indem die Eingreifenden über die Eingriffsregelung vor der sonst

eintretenden Haftung für Biodiversitätsschäden bewahrt werden. Die Naturschutzbehörde kann diese Warn- und Hinweisfunktion jedoch nur dann erfüllen, wenn die Regelung des § 17 Abs. 3 BNatSchG erhalten bleibt. Die Biodiversitätsschäden sind verbandsklagebewehrt. Insbesondere für die Landwirtschaft ergeben sich bei Eingriffen außerhalb der Bodennutzung erhebliche Risiken.

## Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft Natura-2000-Gebiete

Seitens des BUND wird dringend angeraten von der Abweichungskompetenz dergestalt Gebrauch zu machen, dass für Natura-2000-Gebiete ausnahmslos die Unterschutzstellung i. S. von §§ 15 bis 19, 22 des Entwurfs erforderlich ist.

Die Unterschutzstellungsmöglichkeiten nach § 32 Abs. 4 BNatSchG sind weder in der Lage einen effektiven Schutz der Natura-2000-Gebote sicherzustellen, noch entsprechen sie den Vorgaben des europäischen Gerichtshofes, dass für jedes Natura-2000-Gebiet im Rahmen der nationalen Unterschutzstellung konkrete Gebote und Verbote mit Verbindlichkeit gegenüber jedermann festzulegen sind.

## Gesetzlich geschützte Biotope (§ 24)

Für § 24 Abs. 2 Nr. 2 ist eine ergänzende Regelung für den Fall erforderlich, dass die Nutzungsrechte, die mit dem Bebauungsplan konstituiert werden, nicht innerhalb einer angemessenen Frist genutzt werden. Eine angemessene Frist könnte 7 Jahre betragen. So ist es bereits bei der Inanspruchnahme von Baurechten mit gleichzeitiger Beeinträchtigung von gesetzlich geschützten Biotopen üblich (vgl. § 30 Abs. 4 Satz 2 BNatSchG).

Mit dem Inkrafttreten des BNatSchG und den geplanten Ergänzungen und Änderungen des NAGBNatSchG-E soll es in Niedersachsen zur Einführung einiger neuer bzw. von den bisherigen abweichenden Bezeichnungen von Biotoptypen kommen. Im gültigen NNatG sind zum Beispiel Salzwiesen und Wattflächen außer im Bereich der Küste auch „in den Tide beeinflussten Flussläufen“ geschützt. Jetzt heißt es nur noch „im Küstenbereich“. Im gültigen NNatG sind natürliche Block- und Geröllhalden sowie Felsen besonders geschützt. Im neuen BNatSchG und somit in der niedersächsischen Novelle gilt der Schutz für offene Felsbildungen und offene Block-, Schutt- und Geröllhalden.

Während beim erstgenannten Beispiel die Umbenennung weitgehend folgenlos bleiben wird, könnte die Änderung im zweiten Fall die Zahl und den Umfang der bisher geschützten Felsen reduzieren, denn in Niedersachsen sind – anders als im alpinen Bereich die meisten schützenswerten und derzeit dem gesetzlichen Schutz unterliegenden Felsen nicht „offen“. Daher sollte in Niedersachsen hier die bisherige Bezeichnung beibehalten werden bzw. von BNatSchG dahingehend abgewichen werden.

Ein Problem könnte dadurch entstehen, dass aus den „Magerrasen“ jetzt „Borstgrasrasen, Trockenrasen, Schwermetallrasen“ geworden sind. Nach dem Kartierschlüssel von Drachenfels gehören zu den besonders geschützten Magerrasen außer Borstgrasrasen und Schwermetallrasen die Sand-Magerrasen, Kalk-Magerrasen, Steppen-Magerrasen und sonstige Magerrasen. Fraglich ist, ob diese Magerrasentypen unter dem Begriff Trockenrasen subsummiert werden können. Nach der klassischen Definition handelt es sich nur auf nicht waldfähigen Extremstandorten um Trockenrasen. Wenn man von dieser Definition ausginge, wären die allermeisten Magerrasen in Niedersachsen nicht mehr geschützt. Andererseits wird der Begriff Trockenrasen heute auch oft synonym mit Magerrasen verwendet. Auch die FFH-Richtlinie bezeichnet Kalk-Magerrasen bekanntlich als „Kalk-Trockenrasen“. Die ergänzende Aufnahme von Magerrasen gehört zur Klarstellung in das Gesetz. Zumindest untergesetzlich sollte umgehend klar gestellt werden, dass in Niedersachsen als Trockenrasen auch Magerrasen zu schützen sind. .

Kritisch sieht der BUND die Umdeklarierung des bisher geschützten Feuchtgrünlandes (§ 28 b NNatG). Hier sind heute noch vier Biotoptypen geschützt, deren Schutz mit der Novelle im erheblichen Umfang

entfallen würde. Dies wird von der Entwurfsbegründung mit unrichtiger Begründung bestritten. Die Begründung behauptet:

„Im Hinblick auf den gem. § 28 b NNatG g. F. gewährleisteten Schutz ist eine weitere ergänzende Regelung zu diesen Biotopen nach § 30 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG nicht erforderlich:

Brenndoldenwiesen und Flutrasen der regelmäßig überschwemmten Bereiche gehören auch zu den naturnahen Bereichen fließender Binnengewässer. Pfeifengras- und Sumpfdotterblumenwiesen zählen bei typischer Ausprägung zu den seggen-, binsen- und hochstaudenreichen Nasswiesen.“

Diese Argumentation trifft für alle vier Biotoptypen so nicht zu. Flutrasen kommen nicht nur im Überschwemmungsbereich der Fließgewässer vor, sondern vielfach auch in zeitweise überstauten Senken im Grünland außerhalb der Überschwemmungsbereiche. Diese Flutrasen würden aus dem Schutz herausfallen, sofern sie nicht seggen-, binsen- oder hochstaudenreich sind, was oft der Fall ist. Dies ist wahrscheinlich die flächenmäßig weitreichendste Verschlechterung durch den Wegfall des § 28 b NNatG. Brenndoldenwiesen wachsen zwar tatsächlich typischerweise in regelmäßig überschwemmten Bereichen der Flussauen, können sich aber auch in Flächen halten, die durch Deiche von den Überschwemmungen abgeschnitten sind. Sie kommen außerdem auch an wechselfeuchten Standorten außerhalb der Auen vor. Zum Beispiel liegt das einzige niedersächsische Vorkommen, das sich nicht im Bereich der Elbtalaue befindet, in einer Niederung abseits der Auen in der Hildesheimer Lössbörde (NSG Hahnenkamp). Auch im Wendland gibt es Brenndoldenwiesen außerhalb der heutigen Überschwemmungsbereiche. Es sind also bei weitem nicht mehr alle Vorkommen dieses sehr stark gefährdeten Lebensraums durch die Schutzvorschrift erfasst. Auch der Schutz der Brenndoldenwiesen als FFH-Lebensraumtyp ist insoweit kein Ersatz. Gegen die Hauptgefährdung, nämlich intensivere landwirtschaftliche Nutzung, nützt dies nicht viel, u.a. weil eine schleichende Nutzungsänderung wie vermehrte Düngung in der Praxis über die FFH-Vorschriften kaum kontrollierbar ist und weil die Eigentümer oft auch gar nicht wissen, dass sie einen FFH-Lebensraumtyp bewirtschaften. Brenndoldenwiesen sind auch nicht generell durch Schutzgebiete gesichert. So befinden sich die niedersächsischen Vorkommen im Bereich der Mittleren Elbe nicht alle im Biosphärenreservat Niedersächsische Elbtalaue. Außerdem soll mit der Novelle das Gesetz über das Biosphärenreservat in dessen Anlage 6 so geändert werden, dass Brenndoldenwiesen nicht mehr wie heute im gesamten Biosphärenreservat, sondern nur noch im gemeldeten FFH-Gebiet geschützt sind. Außerhalb des FFH-Gebietes, meist Gebietsteile A oder B, greift kein Schutz mehr, weil in der Schutzverordnung zum Gebietsteil B der Grünlandschutz äußerst schwach ist und nicht einmal ein generelles Verbot des Grünlandumbruchs besteht.

Pfeifengraswiesen gehören, anders als in der Begründung zum Gesetzentwurf dargestellt, bei typischer Ausprägung nicht unbedingt zu den seggen-, binsen- und hochstaudenreichen Nasswiesen.

Pfeifengraswiesen sind, ähnlich wie Brenndoldenwiesen, gerade durch im Jahreslauf mehr oder weniger stark wechselnde Feuchte charakterisiert, so dass die Zuordnung zu den Nasswiesen teilweise schon nicht stimmt. Nur die nasserer Ausprägungen dieses FFH-Anhang-I-Lebensraumtyps sind meist seggen-, binsen- und hochstaudenreich, nicht die genau so schutzwürdigen und gefährdeten trockeneren Ausprägungen. Es würden somit Vorkommen dieses ohnehin nur noch in kleinen Resten vorhandenen Biotoptyps mit seinen vielen gefährdeten charakteristischen Arten aus dem Schutz herausfallen.

Sumpfdotterblumenwiesen als Nasswiesen auf mehr oder weniger dauerhaft mit Feuchtigkeit durchtränkten Böden sind oft, aber nicht immer reich an Seggen, Binsen oder Hochstauden. Manche Typen wie zum Beispiel die früher in der norddeutschen Tiefebene häufige, jetzt aber sehr selten gewordene Wassergreiskraut-Wiese oder die in Niedersachsen wohl seit jeher seltene Wiesenknopf-Silgenwiese existieren in sehr schutzwürdigen, artenreichen Ausprägungen, aber nur mit wenigen Seggen, Binsen oder Hochstauden. Es würden also auch Sumpfdotterblumenwiesen aus dem Schutz fallen.

Diese Probleme könnten vermieden und untergesetzliche Klarstellungen erspart werden, wenn man ergänzend zum BNatSchG, die bisher durch § 28 b NNatSchG geschützten Biotoptypen auch in Zukunft durch die Neuregelung dem Schutz ausdrücklich unterstellt. Das Gesetzgebungsverfahren bietet zudem

die Gelegenheit, den Katalog der in Niedersachsen gesetzlich geschützten Biotope wieder um das „artenreiche mesophile Grünland“ zu ergänzen, das 2005 aus dem § 28 a NNatG gestrichen wurde.

Diese Regelung zu treffen, ist aufgrund der aktuellen Entwicklung in Niedersachsen dringend angeraten, denn die Grünlandfläche nimmt in Quantität und Qualität rapide ab. Es handelt sich um eines der gravierendsten niedersächsischen Naturschutzprobleme und ist auch wegen der CO<sub>2</sub>-Senken-Funktion des Grünlandes im Hinblick auf den Klimawandel bedenklich. Während auf den Extremstandorten der Grünlandschutz zumindest auf dem Papier einigermaßen gewährleistet ist, waren die wertvollen Grünlandtypen der mittleren Standorte lange der blinde Fleck des Naturschutzes. Mit der Aufnahme des artenreichen mesophilen Grünlandes in den Schutz gab es einen großen Schritt nach vorn. Mit der Rücknahme dieser Regelung wurde dieses wirksame Instrument, artenreiches Grünland mittlerer Standorte zu erhalten, vor einigen Jahren durch den niedersächsischen Gesetzgeber aufgegeben – die Ergebnisse sind bekannt. Die Korrektur der damaligen Entscheidung wird dringend angeregt.

## Durchführung naturschutzrechtlicher Vorschriften Beteiligungsrechte

Vorab sei darauf verwiesen, dass die Bedeutung der Beteiligungs- und der Klagerechte der anerkannten Naturschutzvereinigungen vielfach dargestellt worden ist. Die Mitwirkung an Planungs- und Zulassungsverfahren führt zu mehr Rechtssicherheit der Entscheidungen (vgl. SRU Februar 2005: Rechtsschutz für die Umwelt – die alturistische Verbandsklage ist unverzichtbar! – Stellungnahme des Rates der Sachverständigen für Umweltfragen; SCHMIDT 2007, siehe Fußnote 1 Seite 2). Zur Behebung der Vollzugsdefizite im Naturschutzrecht und zur Reduzierung des Haftungsrisikos für Vorhabenträger ist eine Ausweitung der Beteiligungsrechte, z. B. auf die Befreiungen des Artenschutzrechts – dringend angezeigt.

Noch nie ist empirisch belegt worden, dass die Beteiligung der Verbände die Planungs- und Zulassungsverfahren ohne berechtigten Grund verzögert.

Zu Verzögerungen kommt es (überwiegend nur) dann, wenn die Verbände im Rahmen ihrer Beteiligung an vorgelegten Zulassungsunterlagen berechtigte und fundierte Kritik anbringen, die dazu führt, dass die Antragsteller die Zulassungsunterlagen ändern. Für diese Verzögerungen ursächlich sind aber unzureichende Antragsunterlagen, verantwortlich die Vorhabensträger und nicht die Beteiligungsrechte der Verbände, mit Hilfe derer diese Unzulänglichkeiten gerade beseitigt werden.

Zu den geplanten Änderungen der Mitwirkungsrechte in Niedersachsen im Einzelnen:

### § 39 Abs. 1 NAGBNatSchG-E

§ 39 des Entwurfs ändert die Regelungen des NNatG, die erst im vergangenen Jahr mit Art. 8 des Niedersächsischen Gesetzes zur landesweiten Umsetzung der mit dem Modellkommunen-Gesetz erprobten Erweiterung kommunaler Handlungsspielräume (NEKHG vom 28.10.2009) erheblich verändert und dabei verschlechtert worden sind.

Die nun vorgesehene Regelung ist offenkundig von der Intention getragen, klagebewehrte Beteiligungsrechte für anerkannte Naturschutzverbände weitestgehend abzuschaffen.

Gleichzeitig sind die gewählten Regelungsstrukturen so wenig geglückt, dass zu erwarten ist, dass sie eine Vielzahl neuer langjähriger Rechtsstreitigkeiten mit erheblichen Risiken für Vorhabenträger und Unternehmen hervorbringen werden. Statt Verfahrensvereinfachung und Rechtssicherheit für alle Beteiligten ist auf der Grundlage dieser Vorschriften das Gegenteil zu erwarten.

Gemäß § 60 a NNatSchG bestanden Beteiligungsrechte bisher:

1. bei der Vorbereitung von Verordnungen, deren Durchführung erhebliche Beeinträchtigungen der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege erwarten lässt,
2. bei der Vorbereitung von Programmen und Plänen nach den §§ 4 bis 6 sowie des Landes-Raumordnungsprogramms und der regionalen Raumordnungsprogramme,
3. bei der Durchführung von Raumordnungsverfahren nach § 6 a des Raumordnungsgesetzes des Bundes und nach § 14 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung sowie bei der Bestimmung der Linienführung von Landesstraßen nach § 37 des Niedersächsischen Straßengesetzes, sofern nicht ein Raumordnungsverfahren vorausgegangen ist,
4. vor der Erteilung von
  - a) Plangenehmigungen für Bundesverkehrswege, ausgenommen
    - aa) die Schienenwege der Deutschen Bundesbahn einschließlich der für den Betrieb der Schienenwege notwendigen Anlagen,
    - bb) andere Bundesverkehrswege einschließlich der Flughäfen und der Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich, soweit sie in bundeseigener Verwaltung geführt werden,
  - b) Plangenehmigungen nach
    - aa) § 31 Abs. 3 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, sofern das Vorhaben im Außenbereich (§ 19 Abs. 1 Nr. 3 des Baugesetzbuchs) durchgeführt werden soll,
    - bb) § 87 Abs. 1 des Niedersächsischen Wassergesetzes,
    - cc) § 128 des Niedersächsischen Wassergesetzes,
    - dd) § 12 des Niedersächsischen Deichgesetzes,
    - ee) § 41 Abs. 4 des Flurbereinigungsgesetzes,
  - c) gehobenen Erlaubnissen nach § 11 des Niedersächsischen Wassergesetzes und Bewilligungen nach § 13 des Niedersächsischen Wassergesetzes,
  - d) Erlaubnissen nach § 10 des Niedersächsischen Wassergesetzes
    - aa) für das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern, wenn die zu nutzende Wassermenge 10 000 m<sup>3</sup> je Jahr übersteigt,
    - bb) für das Aufstauen und Absenken von oberirdischen Gewässern erster und zweiter Ordnung sowie von stehenden Gewässern dritter Ordnung und von naturnahen Fließgewässern, die Bestandteil des niedersächsischen Fließgewässerschutzsystems sind,
    - cc) für das Entnehmen fester Stoffe aus oberirdischen Gewässern erster und zweiter Ordnung sowie von stehenden Gewässern dritter Ordnung und von naturnahen Fließgewässern, die Bestandteil des niedersächsischen Fließgewässerschutzsystems sind,
    - dd) für das Einleiten und Einbringen von Stoffen in oberirdische Gewässer und in das Grundwasser von mehr als 8 m<sup>3</sup> je Tag, ausgenommen das Einleiten von Niederschlagswasser aus Regenwasserleitungen,
    - ee) für das Einbringen und Einleiten von Stoffen in Küstengewässer,
    - ff) für das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser, wenn die Wassermenge 10 000 m<sup>3</sup> im Jahr übersteigt,
    - gg) für das Aufstauen, Absenken und Ableiten von Grundwasser und für Maßnahmen, die geeignet sind, dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß schädliche Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Wassers herbeizuführen,
  - e) Genehmigungen
    - aa) nach § 91 des Niedersächsischen Wassergesetzes, soweit die Vorhaben Gewässer erster und zweiter Ordnung, stehende Gewässer dritter Ordnung oder naturnahe Fließgewässer dritter Ordnung betreffen, die Bestandteil des niedersächsischen Fließgewässerschutzsystems sind,
    - bb) nach § 154 des Niedersächsischen Wassergesetzes,
    - cc) nach § 156 des Niedersächsischen Wassergesetzes,
    - dd) nach den §§ 8 und 9 des Niedersächsischen Gesetzes über den Wald und die Landschaftsordnung für Flächen über drei Hektar,
    - ee) von Bodenabbau nach § 19,
    - ff) von Bauvorhaben im Außenbereich (§ 19 Abs. 1 Nr. 3 des Baugesetzbuchs), wenn die bauliche Anlage eine Grundfläche von 1000 m<sup>2</sup> oder eine Höhe von 20 m überschreitet; ausgenommen sind Gruppen von nicht mehr als fünf Windkraftanlagen,
    - f) Vorbescheiden nach § 20,
    - g) Ausnahmen und Befreiungen von Geboten und Verboten der Verordnungen zur Festsetzung von

Überschwemmungsgebieten nach § 92 des Niedersächsischen Wassergesetzes, soweit hiermit Eingriffe in Natur und Landschaft verbunden sind,

5. beim Verzicht auf eine Planfeststellung
  - a) nach § 17 Abs. 2 des Bundesfernstraßengesetzes,
  - b) nach § 38 Abs. 3 des Niedersächsischen Straßengesetzes, soweit mit den Vorhaben Eingriffe in Natur und Landschaft verbunden sind,
6. bei Maßnahmen nach § 5 Abs. 2 und § 21 des Niedersächsischen Deichgesetzes, soweit hiermit Eingriffe in Natur und Landschaft verbunden sind,
7. vor der Erteilung von Ausnahmen und Befreiungen
  - a) nach § 53, soweit es sich um Befreiungen von Verboten in Verordnungen nach § 26 handelt,
  - b) nach § 28 a Abs. 5 von den Verboten des § 28 a Abs. 2 oder nach § 28 b Abs. 4 von den Verboten des § 28 b Abs. 2, soweit es sich um Vorhaben im Außenbereich (§ 19 Abs. 1 Nr. 3 des Baugesetzbuchs) handelt, die nach § 33 Abs. 4 von den Verboten des § 33 Abs. 1,
8. vor der Erteilung von Genehmigungen auf Grund der nach § 71 übergeleiteten Verordnungen.

Sämtliche vorgenannten Beteiligungsrechte sollen jetzt gestrichen werden.

Im Zusammenspiel mit dem Modellkommunengesetz handelt es sich um einen der größten Kahlschläge in Sachen Bürgerfreundlichkeit und Beteiligungsmöglichkeiten, die es in der bundesdeutschen Geschichte je gegeben hat. Sowohl die vollständige Streichung des bisherigen Beteiligungskataloges, als auch der gleichzeitig stattfindende Versuch, diese Vorgehensweise der öffentlichen Diskussion zu entziehen, ist aus hiesiger Sicht gänzlich inakzeptabel.

Eine rechtliche Notwendigkeit hierfür besteht in keiner Weise, da der Bundesgesetzgeber das Land nicht auf den im Bundesnaturschutzgesetz vorgesehenen Beteiligungskatalog beschränkt. Aber selbst der Minimalkatalog von Beteiligungsrechten, den der Bundesgesetzgeber in § 63 Abs. 2 BNatSchG vorsieht, soll durch den Entwurf noch weiter eingeschränkt werden.

Der Entwurf will die Beteiligungsrechte des § 63 Abs. 2 Nr. 5 bis 7 BNatSchG weiter einschränken. Dabei handelt es sich zweifellos um keinen Zufall, dass es sich um gerade diejenigen Beteiligungsfälle des BNatSchG handelt, die in § 64 BNatSchG mit einer Verbandsklagebefugnis versehen sind.

§ 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG enthält „die Erteilung von Befreiungen von Geboten und Verboten zum Schutz von Gebieten im Sinne des § 32 Absatz 2, Natura 2000-Gebieten, Naturschutzgebieten, Nationalparks und Biosphärenreservaten, auch wenn diese durch eine andere Entscheidung eingeschlossen oder ersetzt werden“.

§ 63 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG regelt die Beteiligung in Planfeststellungsverfahren, wenn diese mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind.

§ 63 Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG umfasst Plangenehmigungen, die anstelle einer Planfeststellung treten und bei denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist.

In diesen vom Bundesgesetzgeber vorgesehenen Beteiligungsfällen soll unter Inanspruchnahme der Abweichungskompetenz eine Beteiligung in Niedersachsen nur noch (ausnahmsweise) stattfinden bei

- UVP-pflichtigen Vorhaben nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG),
- UVP-pflichtigen Vorhaben nach dem Niedersächsischen Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (NUVPG) sowie
- Vorhaben der Spalte 1 des Anhangs der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen in der jeweils geltenden Fassung.

Die vorgenommenen Einschränkungen sind nicht nur rechtspolitisch verfehlt, sondern gleichzeitig rechtssystematisch misslungen. Sie verstoßen auch gegen das Gebot effektiver und klarer gesetzlicher Regelungen.

Es ist in keiner Weise nachweisbar, wieso vorliegend naturschutzrechtliche Beteiligungsrechte mit den Regelungen aus dem Umweltrechtsbehelfsgesetz vermengt werden. Diese Regelungen mögen ursprünglich für eine Direktumsetzung des Landes Niedersachsen gedacht gewesen sein, solange der Bund seiner europarechtlichen Umsetzungspflicht der entsprechenden europäischen Vorgaben noch nicht nachgekommen war. Zur naturschutzrechtlichen Verbandsbeteiligung besteht jedoch kein unmittelbarer Bezug. Dies wird bei einer näheren Prüfung der Regelungsstruktur schnell deutlich.

So ist hinsichtlich dem Beteiligungsrecht der Nr. 5 (Befreiungen bei Schutzgebieten) zunächst darauf hinzuweisen, dass auf für die Nr. 5 durch die Einschränkungen fast kein Anwendungsbereich mehr verbleibt. Befreiungen sind nicht UVP-pflichtig. Die ersten beiden Ausnahmen laufen daher bei Nr. 5 leer. Die Befreiungen erfolgen normalerweise auch nicht in Gestalt eines immissionsschutzrechtlichen Verfahrens (Ausnahme 3). Nur für den Fall, dass eine Befreiung durch ein immissionsschutzrechtliches Verfahren konzentriert wird, verbleibt infolge der Neufassung des § 63 Abs. 2 Nr. 5 ein sehr kleiner Anwendungsbereich.

Mit anderen Worten:

Das Beteiligungsrecht der Nr. 5 soll in Niedersachsen bis auf eine vergleichsweise unbedeutende Ausnahme vollständig abgeschafft werden.

Dass es überdies auch rechtspolitisch verfehlt erscheint, für den gesamten Bereich der bisherigen Befreiungsentscheidungen die Beteiligung abzuschaffen und ihn lediglich für einen kleinen Sonderbereich aufrechtzuerhalten, um den der Bundesgesetzgeber mit dem neuen BNatSchG das Beteiligungsrecht der Nr. 5 gerade etwas erweitert hat, versteht sich von selbst.

Wenn dies aber die Intention ist, der seitens des BUND entschieden zu widersprechen ist (s. u.), möge der Gesetzgeber dies auch entsprechend klar regeln.

Bei § 63 Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG handelt es sich um „Plangenehmigungen, die an die Stelle einer Planfeststellung im Sinne der Nummer 6 treten, wenn eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist“. Für Niedersachsen spielen sie – soweit ersichtlich keine Rolle. Wieso der Gesetzgeber Ausnahmen für Beteiligungsrechte an Genehmigungsverfahren, die es in Niedersachsen nicht gibt, in das Gesetz aufnehmen will, ist nicht verständlich. Dies ergibt keinen erkennbaren Sinn.

Einzig hinsichtlich § 63 Abs. 2 Nr. 6 verbleibt ein wirklich relevanter Anwendungsfall, weil nach dem Entwurf zukünftig UVP-pflichtige Planfeststellungsverfahren weiter beteiligungsfähig sein sollen. Da Planfeststellungsverfahren niemals gleichzeitig immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren sein können und nach § 13 BImSchG auch nicht im immissionsschutzrechtlichen Verfahren konzentriert werden können, ist allerdings nur die erste der drei Ausnahmen für § 63 Abs. Nr. 6 relevant.

Die zweite Ausnahme hinsichtlich der UVP-pflichtigen Vorhaben nach dem NUVPG erscheint gänzlich überflüssig. Denn seit der aktuellen Änderung des UVP-Rechts durch das Umweltrechtsbereinigungsgesetz, das gleichzeitig mit dem neuen BNatSchG in Kraft tritt, wird es – soweit hier bekannt - keine UVP-pflichtigen Vorhaben auf der Grundlage des Niedersächsischen UVP-Gesetzes mehr geben. Die zweite Ausnahme dürfte daher keinen Anwendungsbereich haben. Überflüssige Vorschriften sollten in Gesetze nicht aufgenommen werden. Wir bitten um Prüfung, ob die Vorschrift nicht gestrichen werden kann.

Im Ergebnis lautet der Inhalt des wenig gelungenen Regelungsvorschlages etwas vereinfacht: Abweichend von § 63 Abs. 2 BNatSchG findet eine Beteiligung in den Fällen des § 63 Abs. 2 Nr. 5 nur dann statt, wenn die Befreiung im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens erteilt wird. In den Fällen des § 63 Abs. 2 Nr. 6 soll eine Beteiligung nur stattfinden, sofern für die Planfeststellung eine UVP vorgeschrieben ist.

Wenn der Gesetzgeber eine derartige Regelung tatsächlich will, möge er das Gesetz aber bitte auch so abfassen, dass die Regelung dem Gebot der Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit genügt.

Zusammengefasst:

Der umfassende Beteiligungskatalog soll bis auf die eher unbedeutenden Randfälle des § 63 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 BNatSchG fast nur auf Planfeststellungsverfahren, die einer UVP-Pflicht unterliegen, eingeschmolzen werden. Der hierin liegende völlige Kahlschlag der Beteiligungsrechte und der weitgehende Ausschluss der Bürger und des Ehrenamtes bei Eingriffen in Natur und Landschaft ist schlicht inakzeptabel. Die Herausforderungen, denen sich die Aufgaben des Natur- und Landschaftsschutzes in Niedersachsen gegenüber sehen, werden hierdurch nicht nur konterkariert, ihre Bewältigung wird im Gegenteil weitgehend unmöglich gemacht.

## Klagerechte

Mit der Einschränkung der Beteiligungsrechte wird offenkundig die Intention verfolgt, auch die entsprechende Klagerechte der anerkannten Naturschutzverbände zu beseitigen.

Hier liegt jedoch gleichzeitig das rechtliche Dilemma dieses Versuches, der im Ergebnis dazu führt, dass sich der Versuch die Beteiligungsrechte des § 63 Abs. 2 BNatSchG einzuschränken, als Verstoß gegen Bundesrecht und damit gleichzeitig gegen die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes erweist.

Anders als bei den Verfahrensrechten der Verbandsbeteiligung erstreckt sich die Abweichungskompetenz der Länder nicht auf das Prozessrecht. Die Regelungen der Verbandsklage in § 64 BNatSchG zählen zum Prozessrecht. Es handelt sich um abweichungsfestes Recht, nicht um abweichungsfähige Regelungen des Naturschutzrechts. Diese Auffassung wird zu Recht vom Bundesumweltministerium in seiner Gesetzesbegründung zum naturschutzrechtlichen Teil des UGB so dargelegt. Die Prozessrechte der Naturschutzverbände sind in § 64 BNatSchG mit den Beteiligungsrechten des § 63 Abs. 2 Nr. 5 bis 7 verknüpft. Dies bedeutet, ein Eingriff der Bundesländer in diese Beteiligungsrechte stellt einen Eingriff in das Prozessrecht des Bundes dar. Ein derartiger Zugriff auf prozessrechtlichen Vorschriften steht dem Land Niedersachsen nicht zu. Wir gehen deshalb davon aus, dass die in § 39 NAGBNatSchG-E vorgesehenen Einschränkungen der Beteiligungsrechte mit geltendem Bundesrecht nicht in Übereinstimmung zu bringen sind.

Selbst wenn die Einschränkung des Beteiligungsrechts für sich genommen rechtswirksam wäre, ist jedenfalls der Versuch den Verbänden gleichzeitig die diesbezüglichen Klagerechte zu nehmen, zum Scheitern verurteilt.

In dieser Konstellation ergeben sich allerdings einige interessante Nebeneffekte.

An die Beteiligungsrechte sind die Präklusionsvorschriften gebunden, d. h. diejenigen Vorschriften, die gerichtliches Vorbringen für unbeachtlich erklären, wenn die Argumente nicht frühzeitig im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens vorgetragen werden. Hierdurch werden die Verfahren in vielen Fällen für Vorhabenträger rechtssicherer gemacht, da sie in der Lage sind Schwachstellen ihrer Planungen rechtzeitig zu erkennen und zu korrigieren.

Nimmt der niedersächsische Gesetzgeber den Verbänden also die Beteiligungsrechte, beseitigt er unausweichlich gleichzeitig die Wirkung der Präklusionsvorschriften.

Da ein Zugriff auf die Klagerechte infolge der bundesgesetzlichen Kompetenzverteilung jedoch ausgeschlossen ist, werden die Verbände diese Verfahren in Zukunft führen können, ohne den Präklusionsvorschriften zu unterliegen. Dies stellt eine interessante Erweiterung der prozessualen Möglichkeiten der Naturschutzverbände dar. Vorhabenträgern und Unternehmen dürfte diese Situation hingegen vor erhebliche Probleme stellen. Planungs- und Genehmigungsverfahren werden schwieriger und daher zusätzlichen erheblichen Verzögerungen unterliegen.

Da davon auszugehen ist, dass die Verbände sich die Prozessrechte, die ihnen der Landesgesetzgeber entgegen der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zu nehmen versucht, vor den Verwaltungsgerichten zurück erstreiten werden, wird der Entwurf Vorhabenträger und Unternehmen und die von ihnen

betriebenen Planungsverfahren in zahlreiche neue Streitverfahren erheblicher Länge und mit ungewissen Ausgang führen.

Aus Sicht des BUND ist eine derartige Situation nicht erstrebenswert.

Es wird daher dringend angeregt, die vorgesehenen Einschränkungen zu überdenken.

Wir weisen ferner darauf hin, dass die Einschränkungen der Beteiligungsrechte, Vorhabenträger, niedersächsische Behörden und Unternehmen in die Falle der Biodiversitätsschadenhaftung treibt. Diese ist mit einer eigenständigen Verbandsklagebefugnis bewehrt, die auf der europäischen Umwelthaftungsrichtlinie fußt und durch den deutschen Gesetzgeber nicht beeinflusst werden kann. Es ist ohne weiteres davon auszugehen, dass die Verbände die fehlenden Beteiligungsrechte dadurch kompensieren werden, dass sie von diesem Instrument vermehrt Gebrauch machen und damit die Vorhabenträger in erhebliche Planungsungewissheit und Kostenrisiken stürzen werden.

Dabei haben die Beteiligungsrechte, deren Abschaffung intendiert ist, bisher gerade dazu beigetragen, die Vorhabenträger vor solchen Risiken zu bewahren, indem diesen rechtzeitig von den beteiligten Verbänden aufgezeigt wurde, wo ihnen eine Biodiversitätsschadenhaftung drohen könnte. Infolge der Schwächung der Naturschutzbehörden in Niedersachsen durch die Verwaltungsreformen der letzten Jahre sind diese häufig nicht mehr umfassend in der Lage, die Vorhabenträger von entsprechenden Risiken freizuhalten. Es ist auch nicht nachvollziehbar, wieso der niedersächsische Gesetzgeber eine Konstruktion für wünschenswert hält, bei der eine Unterstützung der Behörden bei einer rechtskonformen und naturschutzgerechten Planung durch die Verbände vereitelt wird, aber im Nachgang den Verbänden bei den identischen Planungen die gerichtliche Geltendmachung von viel kostenträchtigeren Schadenbeseitigungsmaßnahmen eröffnet ist. Dies gilt im besonders hohen Maß, wenn auch nicht nur, für die Beteiligungsrechte aus § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG hinsichtlich der Befreiungen von Geboten und Verboten für bestimmte Schutzgebiete. In diesem Zusammenhang geht es nämlich regelmäßig auch um eine drohende Biodiversitätsschadenhaftung für die Antragsteller.

Nach alledem regen wir dringend an, den vorgelegten Entwurf im Hinblick auf die vorgesehene Einschränkung der Beteiligungsrechte zu überdenken.

Aus Sicht des BUND Niedersachsen wird der vorgestellte Entwurf zu jahrelangen Rechtsstreitigkeiten, großen rechtlichen und wirtschaftlichen Unsicherheiten für Vorhaben, Behörden und Antragsteller und erheblichen zusätzlichen Haftungsrisiken für private und öffentliche Unternehmen führen.

Dies kann weder im Sinne des Natur- und Umweltschutzes noch im Interesse der niedersächsischen Wirtschaft und ihrer Unternehmen liegen.

Überarbeitete Fassung vom 11. Januar 2010