

ERFAHRUNGEN EINER OBEREN NATURSCHUTZBEHÖRDE BEI DER AUSWEISUNG VON NATURSCHUTZGEBIETEN

Naturschutzgebiete sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft erforderlich ist. In der Terminologie der Landesplanung lassen sie sich in Konkurrenz mit anderen Nutzungsansprüchen treffend als "Vorranggebiete für den Lebensraum- und Artenschutz" charakterisieren. Rivalisierende Ansprüche, ob Bodenwirtschaft, Jagd, Fischerei oder Bau-, bzw. Abbauvorhaben, haben hier hinter dem Ziel der Erhaltung eines bestimmten Teiles von Natur und Landschaft als Lebensraum wildwachsender Pflanzen und wildlebender Tiere zurückzustehen, zumindest insoweit als sie mit dem jeweils zu bestimmenden Schutzzweck kollidieren.

Der Gesetzgeber bestimmt, daß Naturschutzgebiete rechtsverbindlich festzusetzen sind (§ 13 BNatG, § 12 HENatG), das heißt, sie sind entweder durch förmliches Gesetz oder aufgrund eines solchen durch Rechtsverordnung festzusetzen. Das Hessische Naturschutzgesetz von 1980 legt fest, daß die Ausweisung von Naturschutzgebieten durch Rechtsverordnung zu erfolgen hat (§ 12, Abs. 2 HENatG). Zuständige Behörde für die Unterschutzstellung ist die Obere Naturschutzbehörde (Regierungspräsident, Abteilung Forsten und Naturschutz). Sie erläßt nach Genehmigung durch die oberste Naturschutzbehörde (Hessisches Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz) und im Benehmen mit dem Träger der Regionalplanung die jeweilige Verordnung durch Veröffentlichung im Staatsanzeiger für das Land Hessen. Detaillierte Verfahrensmodalitäten sind durch die oberste Naturschutzbehörde in der "Allgemeinen Verfahrensvorschrift zur Ausweisung von Schutzgegenständen" (StAnz. 44/1982, S. 1939) aufgrund des § 50 des Hessischen Naturschutzgesetzes festgelegt worden. Eckpunkte der Verwaltungsvorschrift sind die Prüfung der Schutzwürdigkeit und die Anhörung beteiligter Privatleute, der nach § 29 BNatG anerkannten Verbände sowie unter Berücksichtigung der Vorschrift des § 2 Abs. 3 des Hessischen Naturschutzgesetzes die Beteiligung betroffener Träger öffentlicher Belange zu dem von der Naturschutzbehörde erstellten Verordnungsentwurf. Die Anhörung Privater, wie der Eigentümer und Nutzungsberechtigten erfolgt zum einen in Analogie zur Beteiligungsvorschrift von § 28 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes

zum anderen ergeben sich für die Behörde im Verlauf des Anhörungsverfahrens insbesondere durch die Stellungnahmen betroffener Bürger neue für die Gesamtbeurteilung ihres Vorhabens bedeutsame Erkenntnisse.

Prüfung der Schutzwürdigkeit

Mit der Prüfung der Schutzwürdigkeit einher geht die Feststellung, ob und ggf. nach welcher Schutzkategorie eine Ausweisung vorzunehmen ist. Die Tatsache, daß Gebiete im Rahmen der landesweiten Biotopkartierung zur Ausweisung als Naturschutzgebiet vorgeschlagen worden sind, kann noch nicht als hinreichende Beurteilung und Bewertung angesehen werden. Denn durch Aktualitätsverlust der Biotopkartierung (7 - 9 Jahre) wird deren Aussagewert im Laufe der Zeit ständig abnehmen. Bei einer Überprüfung der Biotopkartierung im Hinblick auf die zur Ausweisung als Naturschutzgebiet vorgesehenen Biotope im Jahr 1985 zeigte sich, daß bereits 25 % der ursprünglich erhobenen Biotope ihre Schutzwürdigkeit nach § 12 HENatG eingebüßt, bzw. in ihrer Qualität erhebliche Beeinträchtigungen erfahren haben. Daher ist ein umfassendes Gutachten zur Schutzwürdigkeit auch deshalb von besonderer Bedeutung, weil sich umgekehrt Lebensräume durch natürliche Sukzession weiterentwickeln. Aus einer erschöpfenden Bewertung sollten zugleich die wesentlichen Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen abgeleitet werden. Die Behörde ist so im Verlaufe des Anhörungsverfahrens in die Lage versetzt, Betroffenen zu schildern, welche Maßnahmen nach der Unterschutzstellung auf ihren Grundstücken vorgesehen sind. In den Anhörungsverfahren hat sich ein großes Informationsbedürfnis zu dieser Frage herauskristallisiert, dem nachzukommen sicherlich nicht nur eine Geste der "Bürgernähe" ist, denn der Ersteller des Pflegeplanes erhält auf diese Weise schon erste Informationen und Hinweise.

Arbeiten im Vorfeld der Anhörung

Für das Anhörungsverfahren gilt es, eine Konzeption zu erarbeiten, deren Kern ein Entwurf der zukünftigen Rechtsverordnung über das betreffende Schutzgebiet ist. Gleichzeitig sind Festlegungen zum Geltungsbereich der Verordnung zu treffen: unter besonderer Berücksichtigung der Tatsache, daß Einflüsse, die von der Nutzung von Flächen außerhalb des eigentlich schutzwürdigen Bereichs herrühren, möglichst auszuschalten sind (Pufferzonen, in denen dem Schutzzweck nicht abträgliche Nutzungsformen zugelassen werden können), wird ein Abgrenzungsvorschlag erstellt. Wesentliches Kriterium der Gebietsabgrenzung ist die jederzeitige Nachvollziehbarkeit in Topographie und Karte. Ihr vorauszugehen hat eine sorgfältige Zustandserfassung, aus welcher zumindest die aktuellen Nutzungsarten, besser aber auch

die Pflanzenformationen im biologischen Sinne hervorgehen sollten.

Unerlässlich für die Abwicklung der Anhörung ist zudem eine vollständige Übersicht aller von der Schutzkonzeption berührten Grundeigentümer und Nutzungsberechtigten.

Die Grundlagenerhebungen, die bislang von den Außenstellen der oberen Naturschutzbehörde durchgeführt worden sind, werden im weiteren zentral zu einem Anhörungskonzept verdichtet, das von seiner Natur her nicht allein der oben erwähnten Beteiligung von Bürgern, Verbänden und Trägern öffentlicher Belange dient, sondern im Rahmen der naturschutzrechtlichen und -fachlichen Vorgaben als "Diskussionsgrundlage" ebenso zur Erlangung verfahrensbedeutsamer Informationen, die bei den behördlichen Vorerhebungen nicht oder nur teilweise zu Tage getreten sind.

Das Anhörungsverfahren

Die Eröffnung der Anhörung erfolgt durch Rundschreiben an die betroffenen privaten und juristischen Personen. Als Anlage wird der Verordnungsentwurf mit einer Übersichtskarte übersandt, zu dem den Adressaten während einer Frist von ca. 6 - 8 Wochen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird. Einwendungen und vorgebrachte Bedenken gelten jedoch nicht als Widerspruch im Sinne der Verwaltungsgerichtsordnung. (Rechtsverordnung ist kein Verwaltungsakt gem. § 35 des Verwaltungsverfahrensgesetzes), haben folglich im Hinblick auf das weitere Verfahren keine aufschiebende Wirkung.

Besondere Bedeutung im Rahmen der schriftlichen Anhörung kommt der Beteiligung der Abteilung IV des Hauses zu (Regionalplanung), durch welche das naturschutzrechtlich erforderliche Benehmen mit der oberen Behörde der Landesplanung gem. § 16 Abs. 3 HENatG herzustellen ist. Im Rahmen der Prüfung durch die oberen Landesplanungsbehörden ist festzustellen, ob die Schutzgebietsplanung mit den Zielen der Landesplanung, d.h. den Bestimmungen der Regionalen Raumordnungspläne vereinbar ist, oder ob gegebenenfalls durch die Naturschutzbehörde aufgrund konkurrierender landesplanerischer Ziele und Festsetzungen ein Antrag auf Abweichung von den Bestimmungen des jeweils geltenden Regionalen Raumordnungsplanes zu stellen ist (§ 8 Abs. 3 Hess. Landesplanungsgesetz).

Nach Ablauf der Anhörungsfrist prüft die Behörde die eingegangenen Stellungnahmen. Sofern gravierende Bedenken oder Einwendungen erhoben werden, oder es gilt, Mißverständnisse bezüglich der vorgestellten Naturschutzplanung auszuräumen, werden die Betroffenen zu einem Erörterungstermin geladen, bei welchem insbesondere

der Verordnungsentwurf abschließend behandelt wird. Regelmäßig sind zudem auch eigentumsrechtliche Fragen zu Entschädigungsansprüchen, Ankauf oder Tausch von durch Naturschutzauflagen belasteten Grundstücken zu klären. Bei der Anberaumung des Erörterungstermins macht die Behörde im Fall einer überschaubaren Zahl der Gesprächsteilnehmer von der Möglichkeit der Nr. 5 der o.g. Allgemeinen Verfahrensvorschrift Gebrauch und lädt Eigentümer, Nutzungsberechtigte sowie die Träger öffentlicher Belange und die anerkannten Naturschutzverbände zu einem gemeinsamen Termin. Die Anhörung ist mit der Festlegung der getroffenen Vereinbarungen in einer Ergebnisniederschrift und deren Versendung an die Teilnehmer des Erörterungstermins abgeschlossen.

Genehmigung durch die oberste Naturschutzbehörde

Im Rahmen Ihrer Prüfung gewährleistet die oberste Naturschutzbehörde inhaltlich und formal einen auf Landesebene vergleichbaren Standard der vorgelegten Verordnungen. Die Genehmigung gem. § 16 Abs. 4 HENatG ermächtigt die obere Naturschutzbehörde dann, den Verordnungstext mit Übersichtskarte im Staatsanzeiger für das Land Hessen zu veröffentlichen.

Behördliche Erfahrungen

Zur Veranschaulichung behördlicher Erfahrungen mit den Verfahrensbeteiligten ist es hilfreich, das Unterschützstellungsverfahren aus Sicht eines Betroffenen zu betrachten. Ein von einer Naturschutzplanung berührter Grundeigentümer z.B. erhält regelmäßig erst mit der Versendung der Anhörungsunterlagen (Verordnungsentwurf und Übersichtskarte) vom Vorhaben der Naturschutzbehörde Kenntnis. Unabhängig von dem häufig zu verzeichnenden "Überraschungseffekt" gewinnt der Betroffene leicht den Eindruck, die wesentlichen Festlegungen seien getroffen und mit seiner Anhörung werde letztendlich nur noch einer formalen Verpflichtung genüge getan. Die zugegebenermaßen für Außenstehende oft schwer verständlichen Verordnungsinhalte tragen u.U. ein Übriges zur Verunsicherung bei. Zudem bestimmt die erforderliche Aufklärung über die tatsächlich mit der Verordnung angestrebten Gebote und Verbote nicht selten ganz wesentlich den Verlauf der im folgenden anberaumten Erörterungstermine, was zu Lasten einer echten Diskussion der Naturschutzplanung geht. Beispielhaft seien hier einige ständig wiederkehrende Fragen Betroffener wiedergegeben:

1. Was versteht die Naturschutzbehörde unter extensiver Nutzung von Grünland?
2. Was sind erforderliche Maßnahmen zur Förderung natürlicher, arten- und strukturreicher Waldgesellschaften?
3. Wie konkurrieren die Verordnungsverbote mit Eigentümer- und Nutzerbefugnissen (z.B. Betretensregelung)?

Auf größeres Unverständnis ist bislang regelmäßig auch der allgemein gehaltene, umfassende Verbotskatalog des Standardordnungstextes gestoßen. In der Tat ist es für die Behörde schwierig zu begründen, warum beispielsweise das Einsetzen von Wasserfahrzeugen in einem Halbtrockenrasengebiet ohne Wasserflächen verboten werden muß. Hier sollte darauf hingewirkt werden, daß die zum Schutz eines Gebietes erforderlichen Auflagen streng am jeweiligen Schutzzweck orientiert werden.

Einige Auflagen gehen u.U. über das Maß der Sozialgebundenheit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 des Grundgesetzes) hinaus.

Düngeverbote zum Beispiel, oder Verbote, Pflanzenschutzmittel anzuwenden, führen zu Ertragseinbußen und Minderung der Grundstücksverkehrswerte. Für solche Maßnahmen mit enteignender Wirkung steht dem Eigentümer - unter gewissen Bedingungen auch den Nutzungsberechtigten - eine Entschädigung zu. Überdies kann der Eigentümer gem. § 39 Abs. 1 Satz 2 die Übernahme seines Eigentums gegen angemessene Entschädigung verlangen. Wünschenswert wäre es, wenn den Beteiligten im Vorfeld oder zu Beginn des Anhörungsverfahrens genauere Angaben über die voraussichtliche Höhe des Entschädigungsbetrages, Verkehrswertes sowie Ankauf- und Tauschmöglichkeiten für ihre Grundstücke gemacht werden könnten. Eine solche eigentums- und nutzungsrechtliche Vorerhebung wird sicherlich dazu beitragen, ein größeres Maß an Konfliktpotential auszuräumen, da die Behörde im Verlauf des Verfahrens so glaubhaft machen kann, daß sie gewisse "Gegenleistungen" für das Schutzansinnen zu bieten in der Lage ist. Leider waren diese Vorleistungen in der Vergangenheit aufgrund der Überlastung der zuständigen Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung nur selten möglich, doch ist zu erwarten, daß mit zunehmender Erfahrung im relativ jungen Entschädigungswesen für Naturschutzauflagen zukünftig mit hinreichender Genauigkeit geldwerte Aussagen über Verkehrswertminderungen, Deckungsbeitragsverluste u.ä. gemacht werden können.

Im übrigen hat sich vielerorts das Bedürfnis herauskristallisiert, belastete Flächen gegen unbelastete landeseigene zu tauschen. In den Fällen, wo forst-, bzw. domänenfiskalische Flächen im Einzugsbereich nicht vorhanden sind, sollte die Naturschutzbehörde in die Lage versetzt werden, vorsorglich Grundstücke - auch außerhalb von Naturschutzgebieten - anzukaufen, um sie als potentielle Tauschflächen den von der

Schutzgebietverordnung betroffenen Grundeigentümern anbieten zu können.

Aus den dargelegten Erfahrungen mit betroffenen Grundeigentümern und Nutzungsberechtigten wird daher angeregt, dem eigentlichen Anhörungsverfahren einen "Informationstermin" voranzustellen, bei welchem basierend auf einem Fachgutachten die Schutzwürdigkeit, Schutzbedürftigkeit und Abgrenzung des Gebietes dargestellt, Lösungsmöglichkeiten für belastete Eigentümer und Nutzungsberechtigte aufgezeigt sowie der Verordnungsaufbau erläutert werden sollten.

Neben einem Mehr an "Bürgernähe" ist dadurch eine erhebliche Erleichterung bei der Durchführung des Anhörungsverfahrens und eine Konzentration auf inhaltliche Aspekte zu erwarten. Daß auch die Akzeptanz amtlicher Naturschutzmaßnahmen gesteigert wird, darf unterstellt werden.

Die Kooperation mit anderen Trägern öffentlicher Belange ist im Regelfall problemlos. Hemmnisse treten bisweilen auf, wenn eine vorgesehene Unterschutzstellung noch nicht Gegenstand der Regionalen Raumordnungspläne ist, bzw. mit anderen landesplanerischen Zielvorgaben (z.B. Lagerstättenabbau, Landwirtschaft, Erholung, etc.) kollidiert und folglich ein Abweichungsverfahren erforderlich wird. Nach dem Delegationserlaß der Staatskanzlei vom November 1985 haben die mit der Durchführung von Abweichungsverfahren beauftragten oberen Landesplanungsbehörden mit den zu beteiligten Fachbehörden ein Einvernehmen hinsichtlich der beantragten Abweichung herzustellen. Diese Einvernehmensregelung führt zu nicht unerheblichen Verzögerungen und weiterhin auch dazu, daß Zulassungen mit Auflagen versehen werden, die bei Beachtung u.U. die gesamte Naturschutzplanung in Frage stellen (z.B. Zustimmung zur Unterschutzstellung von Magerrasenbiotopen unter der Bedingung, daß weiterhin Dünge- und Pflanzenschutzmittel angewendet werden dürfen). Nach Auffassung der Naturschutzbehörde sollte sich die Prüfung eines Abweichungsantrages auf die Frage beschränken, ob in einem gewissen umrissenen Areal aus Sicht der Landesplanung ein Naturschutzgebiet als "Folgenutzung" vertretbar ist. Detailfragen, wie z.B. die inhaltliche Ausgestaltung der Rechtsverordnung sind ureigenste Belange der Fachbehörde, die nicht im Rahmen der Querschnittsplanung geklärt werden können.

Im übrigen haben Behörden und öffentliche Stellen im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen (§ 3 Abs. 2 BNatG). Bei den beteiligten kommunalen Gremien tritt diese Verpflichtung bedauerlicherweise vielfach hinter das Postulat einer umfassenden kommunalen Planungs- und Gestaltungshoheit zurück, oder aber Nutzungsinteressen betroffener Bürger werden dadurch zum "öffentlichen Anliegen" erhoben, daß

Kommunen sie zum Gegenstand ihrer Stellungnahme machen. Hier werden u.a. auch Defizite der Naturschutzverwaltung im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit offenbar, die zu beheben es noch enormer Anstrengungen bedarf.

Anschrift des Verfassers:

Forstrat Eberhard Leicht
Regierungspräsident
-Abt. Forsten und Naturschutz-
Wilhelmshöher Allee 157-159
3500 Kassel

16

18

20

22

24

26



Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz in Kassel

43

43

45

45

47

47

49

49

51

51

53

53

55

55

57

57

NATURSCHUTZGEBIETE

Stand: 31.12.1987

- = NSG - Neuausweisung
- = NSG - Erweiterung
- = NSG - Bestand

1:700 000

0 5 10 15 20 km *

16

18

20

22

24

26

* = L 5726 Top. Karte 1:50 000

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Naturschutz in Nordhessen](#)

Jahr/Year: 1988

Band/Volume: [10_1988](#)

Autor(en)/Author(s): Leicht Eberhard

Artikel/Article: [Erfahrungen einer Oberen Naturschutzbehörde bei der Ausweisung von Naturschutzgebieten 5-12](#)