

Gerß, Wolfgang

Working Paper

Missverständnisse und umstrittene Experimente in der Entwicklung des Rechts der nordrhein-westfälischen Landschaftsbeiräte: Ein Beispiel zur (Un)Logik demokratischer Entscheidungen

Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung, No. 1/2006

Provided in Cooperation with:

Institute of Sociology (IfS), University of Duisburg-Essen

Suggested Citation: Gerß, Wolfgang (2006) : Missverständnisse und umstrittene Experimente in der Entwicklung des Rechts der nordrhein-westfälischen Landschaftsbeiräte: Ein Beispiel zur (Un)Logik demokratischer Entscheidungen, Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung, No. 1/2006, Universität Duisburg-Essen, Institut für Soziologie, Duisburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121831>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**DUISBURGER BEITRÄGE zur SOZIOLOGISCHEN
FORSCHUNG**

No. 1/2006

**Missverständnisse und umstrittene Experimente in der
Entwicklung des Rechts der nordrhein-westfälischen
Landschaftsbeiräte**

Ein Beispiel zur (Un)Logik demokratischer Entscheidungen

von
Wolfgang Gerß

Herausgeber der „Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung“ ist das Institut für Soziologie.

Kontaktadresse:

Universität Duisburg-Essen
Campus Duisburg
Fachbereich für Gesellschaftswissenschaften
Institut für Soziologie
E-mail: sigurd.matz@uni-duisburg.de
Lotharstraße 65
D – 47057 Duisburg

Ein Verzeichnis aller bisher erschienenen Beiträge befindet sich im Anhang.
ISSN 0949-8516 (Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung)

Inhaltsverzeichnis

1. Mathematische Betrachtungen zu Demokratie und Vernunft	2
2. Langlebigkeit des vordemokratischen Naturschutzrechts	8
3. Entwicklung des nordrhein-westfälischen Beiräterechts aus Versuch und Irrtum	10
3.1 Interessenvertretung gegen Sachverstand (Siebter Landtag 1970 – 1975)	10
3.2 Ausnahmen zur Umgehung von Befreiungen (Achter Landtag 1975 – 1980)	13
3.3 Demokratische Legitimation als Danaergeschenk (Neunter Landtag 1980 – 1985)	15
3.4 Schutz und Bewirtschaftung gegen Benutzung der Landschaft (Zehnter Landtag 1985 – 1990)	20
3.5 Manipulierte Definition der Parität (Elfter Landtag 1990 – 1995)	22
3.6 Wahrnehmung der Anwaltsfunktion (Zwölfter Landtag 1995 – 2000)	27
3.7 Gedächtnisschwund und Lobbydruck (Dreizehnter Landtag 2000 – 2005)	29
3.8 Radikaler Rückschnitt (Vierzehnter Landtag ab 2005)	33
4. Fehlende Konvergenz zur Rechtsstabilität	36
Literaturverzeichnis	44
Anhang: tabellarische Übersicht	

1. Mathematische Betrachtungen zu Demokratie und Vernunft

In den Jahren 1993 bis 2003 fanden unter der Leitung des Autors dieser Abhandlung im Institut für Soziologie der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg und im Sozialwissenschaftlichen Institut der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf mehrere Vorlesungen und Seminare unter dem Titel „Sozialwissenschaftliche Modellkonstruktion mit mathematischen Methoden“ oder „Mathematische Grundlagen sozialwissenschaftlicher Modelle“ statt (Gerß und Gerß 2005). In diesem Rahmen wurden unter anderem entscheidungstheoretische Modelle behandelt, die allgemein aufzeigen, wie Handlungsabläufe zu einem optimalen Ergebnis gesteuert werden können. Zu diesem Themenkomplex gehörte auch die Theorie der sozialen Entscheidungen, die von mehreren Akteuren gemeinsam zu treffen sind. Insbesondere ging es dabei um die Beschlussfassung in politischen Gremien. Politische Entscheidungen sollen sowohl demokratisch – d.h. von einer Mehrheit getragen – als auch rational bzw. vernünftig sein. Der Begriff der Vernunft umfasst hier Anforderungen zur Logik, Eindeutigkeit und Effizienz. Die mathematische Theorie der sozialen Entscheidungen zeigt, dass die angestrebte Kombination von Demokratie und Vernunft keineswegs selbstverständlich ist. Für die Teilnehmer der Lehrveranstaltungen – Studierende der Sozialwissenschaften, nicht der Mathematik – erwies es sich als hilfreich, die Darstellung der theoretischen Modelle nicht nur mit fiktiven (in der Regel unrealistisch vereinfachten) Lehrbuchbeispielen, sondern auch mit der Dokumentation von Vorgängen der politischen Realität zu veranschaulichen. Die vorliegende Abhandlung demonstriert die Schwierigkeit, Demokratie und Vernunft miteinander zu vereinbaren, an einem von dieser Schwierigkeit in besonderem Maß betroffenen Teilaspekt der parlamentarischen Behandlung des nordrhein-westfälischen Naturschutzrechts.

Eine soziale Entscheidung wurde dann als optimal definiert, wenn sie zum „größtmöglichen Glück für die größtmögliche Anzahl von Menschen“ führt (Bentham 1789, Übersetzung). Abgesehen davon, dass die beiden Zielgrößen Glück und Anzahl sich nicht decken müssen und die Optimierungsaufgabe somit nicht eindeutig lösbar ist, setzt die Erreichbarkeit der Ziele auf demokratischem Weg ideale Eigenschaften der Akteure voraus. In der idealen Demokratie sind alle Akteure gleich gut informiert und entscheiden rational nach ihrem wirklichen – nicht durch Medien manipulierten – eigenen Willen. Als gewählte Abgeordnete sind sie – wie in Artikel 38 des Grundgesetzes festgesetzt – Vertreter des ganzen Volkes, nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Sie sind nicht Interessenvertreter bestimmter Gruppen, sondern gebrauchen ihre Macht gemeinnützig. Offensichtlich entspricht die Realität nicht dem Idealbild der Demokratie. Vollständig rationale optimale Entscheidungen sind demnach von realen Parlamenten nur im Grenzfall zu erwarten. Überraschende Entscheidungen können außer durch die Unvollkommenheit der Akteure auch durch das Abstimmungsverfahren zustande kommen. Angenommen, ein aus neun Personen bestehender Gemeinderat habe darüber zu entscheiden, ob ein bestimmtes Flächenstück im Flächennutzungsplan als Naturschutzgebiet (N), Gebiet für die Landwirtschaft (L) oder Gebiet für Bebauung (B) ausgewiesen werden soll. Die Personen Nr.1, Nr.2, Nr.3 und Nr.4 plädieren für die Alternative N, die Personen Nr.5 und Nr.6 für die Alternative L und die Personen Nr.7, Nr.8 und Nr.9 für die Alternative B. Wenn zu einem gültigen Beschluss – eventuell durch das Kommunalverfassungsrecht oder die Geschäftsordnung des Gemeinderates – die absolute Mehrheit erforderlich ist, kann somit keine Entscheidung getroffen werden. Wenn die relative Mehrheit ausreicht, kommt die Alternative N zum Zug, weil sie mehr Stimmen erhält als jede andere Alternative.

Die Abstimmung kann aber auch in zwei Stufen erfolgen. Zum Beispiel könnte zunächst eine Grundsatzentscheidung getroffen werden, ob das Gebiet wirtschaftlich genutzt werden soll – eventuell aus arbeitsmarktpolitischen oder fiskalischen Gründen – oder ungenutzt der Natur überlassen bleiben soll. Die absolute Mehrheit würde in diesem ersten Wahlgang mit den fünf Personen 5, 6, 7, 8 und 9 auf die Alternative Nutzung (L oder B) entfallen. Im zweiten Wahlgang ist nur noch zwischen L und B zu entscheiden; stimmberechtigt sind aber auch die Anhänger von N. Diese würden aus ihrer Interessenlage heraus die normale landwirtschaftliche Nutzung als das kleinere Übel im Vergleich zu der mit der Bebauung verbundenen Bodenversiegelung ansehen und daher die Alternative L bevorzugen, so dass diese mit einer Mehrheit von sechs Stimmen (1, 2, 3, 4, 5, 6,) den Zuschlag erhält, obwohl sie eigentlich weniger Anhänger hat als jede andere Alternative. In der ersten Abstimmungsstufe könnte auch grundsätzlich entschieden werden, dass das Gebiet zum Schutz des Grundwassers als Trinkwasserreservoir von beliebiger landwirtschaftlicher Nutzung – die oft nur noch intensive Pferdehaltung ist – frei bleibt. Diese Entscheidung würde – vielleicht mit unterschiedlicher Begründung – mehrheitlich mit den Personen 1, 2, 3, 4, 7, 8 und 9 zustande kommen. In der zweiten Stufe würde die Mehrheit (Personen 5, 6, 7, 8, 9) auf die Alternative B entfallen, wenn die Anhänger der nicht mehr zur Wahl stehenden Alternative L sich im Interesse benachbarter Landwirte von dem neuen Baugebiet die Ansiedlung vieler Familien mit pferdenärrischen Töchtern erhoffen. Schließlich könnte in der ersten Stufe die Entscheidung anstehen, ob die Bebauung weiterer Flächen mit der Gefahr von Überschwemmungen wegen der nicht mehr ausreichend möglichen Versickerung des Regenwassers oder die Erhaltung des landschaftlichen Freiraums im baurechtlichen Außenbereich wichtiger ist. Die Anhänger des Freiraums (Personen 1, 2, 3, 4, 5, 6) würden mit ihrer Mehrheit die Alternative B vor dem zweiten Wahlgang ausschließen. In der abschließenden Abstimmung über die verbleibenden Alternativen würde die Mehrheit (Personen 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9) der Alternative N den Vorzug geben, weil aus der Sicht der allgemein an Wohnsiedlungen interessierten Ratsmitglieder ein Naturschutzgebiet zur Naherholung attraktiver ist als eine landwirtschaftliche Nutzfläche.

An dem Beispiel des um die im Sinne des Gemeinwohls optimale Entscheidung ringenden Gemeinderats sind drei Tatsachen bemerkenswert. Erstens befolgt jedes einzelne Ratsmitglied die Anforderungen der Vernunft, verhält sich also rational, und ändert seine Meinung auch im Verlauf des Abstimmungsprozesses nicht. Zweitens wird das Ergebnis jeder einzelnen Abstimmung nach der Mehrheit festgestellt; das Verfahren ist also in allen Varianten demokratisch. Drittens kann – trotz Vernunft und Demokratie – durch letztlich willkürliche Auswahl eines bestimmten aus der Menge der verfügbaren Abstimmungsverfahren, die ja alle demokratisch gleichwertig sind, jedes denkbare Endergebnis als soziale Entscheidung produziert werden. Die Anwendung des Mehrheitsprinzips ist also durchaus nicht problemlos.

Im bisher geschilderten Beispiel wird unterstellt, dass jeweils alle Anhänger der im ersten Wahlgang ausgeschlossenen Alternative hinsichtlich der drei Alternativen dieselbe Präferenzordnung haben. Im ersten Fall ziehen alle vier am Anfang unterlegenen Verfechter der Alternative N die Alternative L als zweitbeste Lösung vor der Alternative B vor. Im zweiten Fall votieren beide am Anfang unterlegenen Anhänger von L für B als zweitbeste Lösung vor N. Im dritten Fall bevorzugen die drei am Anfang unterlegenen Befürworter von B als zweitbeste Lösung N vor L. Um das Beispiel der Realität anzunähern, sei nun angenommen, dass jedes Ratsmitglied seine individuelle Präferenzordnung hat. So zieht die Person Nr.1 im Paarvergleich der Alternativen die Alternative N der Alternativen L vor und

bevorzugt die Alternative L vor der Alternativen B. Daraus folgt logisch, dass die Person Nr.1 die Alternative N auch für besser hält als die Alternative B. Dagegen steht für die Person Nr. 3, die ebenfalls primär Befürworterin der Alternativen N ist, N vor B und B vor L, woraus folgt, dass von der Person Nr.3 N auch gegenüber L vorgezogen wird. Die Präferenzordnungen der neun Ratsmitglieder seien wie folgt gegeben:

- Person Nr.1: N vor L und L vor B, folglich N vor B
- Person Nr.2: N vor L und L vor B, folglich N vor B
- Person Nr.3: N vor B und B vor L, folglich N vor L
- Person Nr.4: N vor B und B vor L, folglich N vor L
- Person Nr.5: L vor N und N vor B, folglich L vor B
- Person Nr.6: L vor B und B vor N, folglich L vor N
- Person Nr.7: B vor L und L vor N, folglich B vor N
- Person Nr.8: B vor L und L vor N, folglich B vor N
- Person Nr.9: B vor L und L vor N, folglich B vor N

Zur Veranschaulichung kann man sich die Personen 1 und 2 als Freunde des naturgeschützten oder notfalls auch landwirtschaftlichen Freiraums vorstellen. Die Personen 3 und 4 favorisieren den natürlichen Freiraum, befürchten aber schädliche Umweltauswirkungen der Landwirtschaft. Die Person 5 ist ein Öko-Landwirt mit Sinn für Naturschutz. Die Person 6 ist ein konventioneller Landwirt, der den Naturschützern misstraut und vielleicht an den günstigen Verkauf seines Ackers als Bauland denkt. Die Personen 7, 8 und 9 sind die bereits erwähnten bauwilligen Familienväter oder -mütter, die sich siedlungsnahe Pferdehaltungen für ihre reitbegeisterten Töchter wünschen. Jedes Ratsmitglied hat eine zwar individuell begründete, aber vollständig rationale Präferenzordnung und verhält sich dementsprechend bei allen Abstimmungen. Die kollektive Präferenzordnung des Gemeinderats insgesamt ergibt nach dem Mehrheitsprinzip beim Paarvergleich der Alternativen N und L eine Mehrheit von fünf Stimmen (Personen 5, 6, 7, 8, 9) zugunsten von L, beim Paarvergleich der Alternativen L und B eine Mehrheit von fünf Stimmen (Personen 3, 4, 7, 8, 9) zugunsten von B und beim Paarvergleich der Alternativen N und B eine Mehrheit von fünf Stimmen (Personen 1, 2, 3, 4, 5) zugunsten von N. Demnach lautet die demokratisch beschlossene kollektive Präferenzordnung:

N vor B und B vor L, aber trotzdem L vor N.

Die soziale Entscheidung über die Präferenzordnung ist damit „zyklisch“, d.h. sie ist nicht umsetzbar, weil die Reihe der Alternativen eine sich wiederholende endlose Folge darstellt (N vor B vor L vor N vor B usw.). Das Phänomen, dass ein demokratisches Abstimmungsverfahren nach dem Mehrheitsprinzip trotz rationalen Verhaltens der Akteure zu irrationalen und unsinnigen Ergebnissen führen kann, wird als Condorcet-Paradoxon bezeichnet (Condorcet 1785) und ist ein weiteres Argument für die Diskussionsbedürftigkeit des Mehrheitsprinzips. Der Mathematiker Jean Antoine Marquis de Condorcet erforschte die Auswirkungen des Mehrheitsprinzips, wollte damit aber keineswegs dieses Prinzip in Misskredit bringen. Vielmehr war er als Präsident der nachrevolutionären französischen Nationalversammlung ein engagierter Vorkämpfer der demokratischen Republik.

Ein weiteres sozialwissenschaftliches Modell, das demokratische Entscheidungsprozeduren im Licht der mathematischen Logik fragwürdig erscheinen lässt, ist das sog. Unmöglichkeitstheorem, das auch nach seinem Entdecker Kenneth Joseph Arrow –

ausgezeichnet mit dem Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften des Jahres 1972 – benannt wird (Arrow 1951). Man geht davon aus, dass die Alternativen, die jedem einzelnen Akteur zur Auswahl zur Verfügung stehen, mindestens einer schwachen Ordnung genügen. Nach der mengentheoretischen Terminologie ist eine schwache Ordnung dann gegeben, wenn das individuelle Präferenzenprofil jedes Wählers für jedes Alternativenpaar die Vorzugsalternative festlegt und dabei auch subjektiv als gleichwertig empfundene Alternativen vorkommen können. In fünf Axiomen – von denen das erste in drei Unteraxiome aufgespaltet ist – wird beschrieben, was eine demokratische Entscheidung ausmacht.

Axiom 1:

- a) Es gibt mehr als zwei Alternativen. Nur in diesen Fällen kann ein Problem wie das Condorcet-Paradoxon auftauchen.
- b) Es sind mehr als ein Wähler beteiligt. Anderenfalls wäre keine „soziale“ Entscheidung erforderlich.
- c) Jedes denkbare individuelle Präferenzenprofil ist zulässig und muss zu einer (mindestens) schwachen nichtzyklischen gesellschaftlichen Ordnung führen. Damit ist die in keiner Weise eingeschränkte Entscheidungsfreiheit jedes Wählers gegeben. Dies schließt auch ein, dass die individuellen Präferenzenprofile voneinander unabhängig sind, was in der Regel geheime Wahl bedeutet.

Axiom 2:

Man betrachtet eine bestimmte Alternative X. Wenn die Stellung von X im individuellen Präferenzenprofil jedes Wählers steigt oder unverändert bleibt, aber nicht sinkt, und wenn dabei alle anderen – X nicht berührenden – Präferenzen unverändert bleiben, dann soll auch der Status von X in der gesellschaftlichen Ordnung gegenüber anderen Alternativen nicht abnehmen.

Axiom 3:

Die soziale Entscheidung soll unabhängig von irrelevanten Alternativen sein. Demnach bleibt die gesellschaftliche Präferenz bezüglich zweier Alternativen X und Y (mit $X > Y$ oder $X < Y$ oder $X = Y$) unverändert, wenn sie auch in den individuellen Präferenzenprofilen unverändert bleibt, und zwar unabhängig von zwischen X und Y tretenden weiteren Alternativen. Die größere oder kleinere „Distanz“ – gemessen an der Anzahl der zwischen X und Y liegenden Alternativen – hat hier keine Bedeutung.

Axiom 4:

Die Wähler bestimmen in irgendeiner Weise (z.B. mehrheitlich oder einstimmig) die zwischen jeweils zwei Alternativen X und Y in der gesellschaftlichen Ordnung bestehende Präferenzbeziehung (Prinzip der Volkssouveränität). Die krasseste Verletzung dieses Prinzips wäre, wenn eine einmütige Präferenz $X > Y$ in den individuellen Ordnungen zu einer gesellschaftlichen Präferenz $Y > X$ führen würde.

Axiom 5:

Es gibt keinen Akteur, von dem gilt, dass die gesellschaftliche Präferenzenrelation dann und nur dann gilt, wenn sie mit der individuellen Relation dieses Akteurs übereinstimmt. Damit wird die Diktatur ausgeschlossen.

Mit dem mengentheoretischen Instrumentarium wurde gezeigt, dass sich eine rationale – d.h. nichtzyklische und damit eindeutig umsetzbare – gesellschaftliche Entscheidung, die die Forderungen der Axiome 1 bis 4 vollständig erfüllt, nur dann ergibt, wenn sie von dem Willen

nur eines einzigen Wählers abhängt, also von einem Diktator getroffen wird. Da die diktatorische Entscheidung durch das Axiom 5 ausgeschlossen wird, ist es unmöglich, unter den hier formulierten Bedingungen der Demokratie zu einer rationalen gesellschaftlichen Entscheidung zu gelangen. Dieses Unmöglichkeitstheorem stellt somit die Unvereinbarkeit von Demokratie und Vernunft fest.

Um nicht bei diesem deprimierenden Ergebnis stehen zu bleiben, wurde überlegt, welche der in den Axiomen festgelegten Forderungen ohne Schädigung der demokratischen Substanz aufgegeben oder modifiziert werden können, um rationale Entscheidungen zu ermöglichen. Die Axiome 1a, 1b, 2, 4 und 5 sind aus demokratischer Sicht unantastbar. Das Axiom 1c – Zulassung jedes denkbaren individuellen Präferenzenprofils – ist eventuell reduzierbar, das Axiom 3 sogar diskussionsbedürftig. Wenn im Axiom 1c die Beschränkung eingeführt wird, dass jedes individuelle Präferenzenprofil ordinalskaliert und eingipflig ist, gibt es tatsächlich eine soziale Entscheidungsfunktion, die alle Axiome 1 bis 5 erfüllt, also die Existenz rationaler demokratischer sozialer Entscheidungen garantiert (Black 1958). Angenommen, bei der Flächennutzung werden die folgenden sieben Kategorien unterschieden:

Natur- reservat	Natur- erlebnis- gebiet	Bäuerliche Kultur- landschaft	Garten- stadt	Geschoss- wohnungs- bau	Gewerbe- betriebe	größtstädtisches Zentrum
--------------------	-------------------------------	-------------------------------------	------------------	-------------------------------	----------------------	-----------------------------

Von links nach rechts nimmt die Intensität der Flächennutzung und die ökonomische Produktivität der Fläche zu, wodurch die Nutzung für den Grundstückseigner von Kategorie zu Kategorie profitabler wird. Die Anordnung der Kategorien folgt also einer Rangskala. Andererseits nimmt der ökologische Wert – die Fähigkeit der Flächennutzung zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage – von links nach rechts ab. Auch unter diesem Gesichtspunkt folgt die Anordnung einer Rangskala. Ein individuelles Präferenzenprofil könnte beide Skalen berücksichtigen und einen in der Mitte liegenden Kompromiss als Optimum ausweisen. So könnte zum Beispiel die Gartenstadt die individuell bevorzugte Kategorie eines an der gesellschaftlichen Entscheidung beteiligten Akteurs sein. Das Präferenzenprofil ist dann eingipflig, wenn die sich aus der Kombination beider Rangskalen ergebenden Präferenzen von der Gartenstadt aus nach links und nach rechts von Kategorie zu Kategorie abfallen. Das Präferenzenprofil ist hier symmetrisch, was aber nicht notwendig ist. Wenn die beiden Ordinalskalen in gleicher Weise für jeden Akteur gelten und die individuellen Präferenzenprofile aller Akteure eingipflig – nicht notwendig gleich – sind, wird die soziale Entscheidung sowohl rational als auch demokratisch.

Das Arrowsche Axiom 3 besagt, dass es bei der Entscheidung eines Wählers über die Präferenz einer Alternativen X gegenüber einer Alternativen Y unerheblich ist, ob das individuelle Präferenzenprofil noch weitere Alternativen zwischen X und Y (oder an anderer Stelle) enthält. Diese Forderung wurde bereits früher formuliert als sog. schwache Condorcet-Bedingung, die eine soziale Entscheidungsfunktion mindestens erfüllen sollte. Danach soll gelten: Wenn in einer verfügbaren (bzw. relevanten) Teilmenge von Alternativen eine Alternative durch einfache (absolute) Mehrheit allen anderen in dieser Teilmenge enthaltenen Alternativen vorgezogen wird, dann soll die soziale Entscheidung auf diese Alternative fallen. Die schwache Condorcet-Bedingung ist mit dem Axiom 3 inhaltlich identisch (Fishburn 1973). Diese Bedingung war umstritten und hat zu einer Kontroverse zwischen Marquis de

Condorcet und seinem Zeitgenossen und Mathematikerkollegen Jean-Charles de Borda geführt (Rapoport 1980 S. 259 ff.). Nach Borda dürfen bei einem Paarvergleich von Alternativen nicht die anderen Alternativen außer Acht gelassen werden, da für die soziale Entscheidung außer der Stimmenmehrheit der Wähler für eine bestimmte Alternative auch berücksichtigt werden muss, wie unterschiedlich stark die Präferenzen der Wähler bezüglich der einzelnen Elemente der Gesamtmenge der Alternativen sind (Borda 1781). Dieser Gedanke hat in der wissenschaftlichen Literatur bis in die Gegenwart seine Befürworter behalten (Merrill 1988). Angenommen, ein fünfköpfiger Gemeinderat habe zu entscheiden, welches Entwicklungsziel für ein Naturschutzgebiet festgesetzt werden soll. Denkbar sind die fünf Alternativen Strauch- und Krautflora (S), Blumenwiese (B), Hochwald (W), Heide (H) und Teiche (T). Die Alternativen stehen in keiner allgemeingültigen Rangordnung; es gibt nur unterschiedliche subjektive Präferenzen. Die individuellen Präferenzordnungen der fünf Ratsmitglieder sind:

Person Nr.1: S vor B vor W vor H vor T
 Person Nr.2: B vor W vor T vor H vor S
 Person Nr.3: T vor S vor B vor W vor H
 Person Nr.4: S vor B vor H vor T vor W
 Person Nr.5: B vor H vor W vor S vor T

Nachträglich stellt sich heraus, dass aufgrund der abiotischen Gegebenheiten nur die Alternativen S und B realisierbar sind. Nach dem reinen Mehrheitsprinzip (Condorcet) fällt die Entscheidung des Rates zugunsten der Alternativen S aus; denn die Mehrheit von drei Personen (Nr.1, Nr.3 und Nr.4) zieht S gegenüber B vor, während nur zwei Personen (Nr. 2 und Nr.5) B gegenüber S vorziehen. Die übrigen Alternativen sind bei dieser Entscheidung irrelevant. Nach dem Prinzip der Präferenzstärke (Borda) wird für jede Alternative eine Punktezahl berechnet. Wenn es n Alternativen gibt, erhält jede Alternative so oft n-1 Punkte, wie sie in einer individuellen Präferenzordnung an erster Stelle steht; sie erhält so oft n-2 Punkte, wie sie an zweiter Stelle steht usw. Die Summe der einer Alternativen zugewiesenen Punktezahlen ist ein Maß für die kollektive Präferenzstärke der Akteure bezüglich dieser Alternativen. Unter den fünf Alternativen steht die Alternative S in zwei individuellen Ordnungen (Personen Nr.1 und Nr.4) an erster Stelle, in einer individuellen Ordnung (Person Nr.3) an zweiter Stelle, in keiner individuellen Ordnung an dritter Stelle und in je einer individuellen Ordnung (Personen Nr.5 und Nr.2) an vierter und an fünfter Stelle; die Punktesumme beträgt somit 12. Die Punktezahlen aller fünf Alternativen sind:

Alternative S: $2(5-1) + 1(5-2) + 0(5-3) + 1(5-4) + 1(5-5) = 12$
 Alternative B: $2(5-1) + 2(5-2) + 1(5-3) + 0(5-4) + 0(5-5) = 16$
 Alternative W: $0(5-1) + 1(5-2) + 2(5-3) + 1(5-4) + 1(5-5) = 8$
 Alternative H: $0(5-1) + 1(5-2) + 1(5-3) + 2(5-4) + 1(5-5) = 7$
 Alternative T: $1(5-1) + 0(5-2) + 1(5-3) + 1(5-4) + 2(5-5) = 7$

Die Summe der Punktesummen der fünf Alternativen (hier 50) beträgt allgemein:

$$n[(n-1) + (n-2) + \dots + (n-n+1)]$$

Nach Borda fällt die Entscheidung somit zugunsten der am stärksten präferierten Alternativen B aus. Im Gegensatz zum Mehrheitsprinzip erfüllt das Prinzip der Präferenzstärke nicht die

Forderung des Axioms 3. Davon abgesehen sind aber die beiden zu unkalkulierbar unterschiedlichen Ergebnissen führenden Prinzipien gleichermaßen demokratisch. Das Mehrheitsprinzip hat sich – obwohl es im Gegensatz zum Prinzip der Präferenzstärke vom Unmöglichkeitstheorem betroffen ist – in der parlamentarischen Praxis durchgesetzt, weil es wesentlich einfacher handhabbar ist.

Die Erkenntnis, dass die auf dem Mehrheitsprinzip beruhenden Beschlüsse demokratischer Gremien nicht mit den Anforderungen an rationale soziale Entscheidungen übereinstimmen, dass also Demokratie und Vernunft nichts miteinander zu tun haben, ist nicht als Argument gegen die Demokratie geeignet. Demokratie wird nicht zu dem Zweck praktiziert, in den sozialen Entscheidungen die Einhaltung bestimmter objektiver Regeln der Vernunft wirksam werden zu lassen. Vielmehr sollen die subjektiven Willensbekundungen aller Mitglieder der Gesellschaft gleichberechtigt zum Ausdruck kommen. „In einem freien Staat soll jeder Mensch, dem man eine freie Seele zugesteht, durch sich selbst regiert werden“ (Montesquieu 1748, Übersetzung). Die Gesellschaft erhält damit, was sie will, nicht was am klügsten wäre.

2. Langlebigkeit des vordemokratischen Naturschutzrechts

Angeregt und gedrängt durch zum Teil jahrzehntelange private Naturschutzaktivitäten begann der Staat zu Beginn des 20. Jahrhunderts, sich systematisch um den Naturschutz zu kümmern. In Preußen wurde im Jahr 1906 die „Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege“ eingerichtet. Es zeigte sich sehr schnell, dass diese mit hauptamtlichem Personal der allgemeinen Verwaltung ausgestattete Behörde mit den speziellen Naturschutzaufgaben fachlich überfordert war. Daher wurden ihr bereits 1907 auf der Ebene der Provinzen, Regierungsbezirke und der Kreise „Komitees für Naturdenkmalpflege“ zugeordnet. Diese Komitees standen als vom Staat berufene ehrenamtliche – nebenberuflich und unentgeltlich tätige – Gremien eigenständig neben dem behördlichen Naturschutz und dem von Vereinen oder einzelnen Personen freiwillig betriebenen privaten Naturschutz. Sie „sollten in einer Zeit, in der es keine hauptamtlichen Kräfte für Naturschutz in den Behörden gab, die Trägerschaft und Umsetzung des Naturschutzes flächendeckend gewährleisten“ (Erz 1992). Diese ehrenamtlichen Gremien erhielten mit dem Inkrafttreten des Reichsnaturschutzgesetzes ab 1935 die Bezeichnung „Stellen für Naturschutz“; ihre ebenfalls ehrenamtlichen Geschäftsführer wurden „Beauftragte für Naturschutz“ genannt. Solche „Stellen“ wurden durch das Reichsnaturschutzgesetz einheitlich im gesamten Reich bei jeder Naturschutzbehörde zu deren fachlicher Beratung eingerichtet. Zu ihren allgemeinen Aufgaben gehörten unter anderem die Ermittlung, wissenschaftliche Erforschung, dauernde Beobachtung und Überwachung der wildlebenden Pflanzen und nichtjagdbaren Tiere sowie der Naturdenkmale, Naturschutzgebiete und sonstigen zu erhaltenden Landschaftsteile, die Feststellung der Sicherungsmaßnahmen und Anregung der Beteiligten zum Schutz ihrer Naturdenkmale und sonstiger erhaltenswerter Bestandteile der Natur und die Förderung des allgemeinen Verständnisses für den Naturschutzgedanken. Aus heutiger Sicht ist es kaum fassbar, dass dieses gewaltige Arbeitspensum ehrenamtlich erwartet und auch geleistet wurde. Dem Geist der Zeit entsprechend ordnete das Reichsnaturschutzgesetz eine Hierarchie der Stellen an. Die Reichsstelle für Naturschutz hatte nicht nur die oberste Naturschutzbehörde in allen Angelegenheiten des Naturschutzes zu beraten, sondern auch für die einheitliche Wirksamkeit der übrigen Naturschutzstellen zu sorgen; in gleicher Weise hatten die

Naturschutzstellen bei den Verwaltungsstufen unterhalb der Reichsverwaltung – in Preußen die Stellen bei den Provinzialverbänden – für einheitliches Wirken der Naturschutzstellen ihres Geschäftsbereichs zu sorgen. Ohne diese Hierarchie blieb in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg auf der Ebene der einzelnen Bundesländer das aus dem Reichsnaturschutzgesetz überkommene System der ehrenamtlichen Naturschutzstellen und -beauftragten – diese nun unter der Bezeichnung „Beauftragte für Naturschutz und Landschaftspflege“ – bis zur neuen Naturschutzgesetzgebung der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts formal bestehen. Danach hat sich der ehrenamtliche Naturschutz wegen fehlender Rahmenvorschriften des Bundes in den Bundesländern unterschiedlich entwickelt (Schink 1992). Dabei ist aber die Institution des ehrenamtlichen Naturschutzgremiums – in der Regel bezeichnet als „Naturschutzbeirat“, in Nordrhein-Westfalen als „Landschaftsbeirat“ – in fast allen Ländern bis in die Gegenwart erhalten geblieben. Die Tatsache, dass derartige Gremien das Kaiserreich, die Weimarer Republik, das nationalsozialistische Regime und die Nachkriegszeit – wie im übrigen auch die DDR – überdauert haben, ist zwar kein Beweis, aber ein Indiz für ihre Unentbehrlichkeit und Ausdruck ihrer Systemneutralität (Gerß 2006).

Das Gesetzgebungsrecht auf dem Gebiet des Naturschutzes steht nach Artikel 70 Absatz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) den Ländern zu. Der Bund hat jedoch nach Artikel 75 Absatz 1 Nr.3 GG das Recht, über den Naturschutz und die Landschaftspflege gesetzliche Rahmenvorschriften – die in der Regel nicht in Einzelheiten gehen oder nicht unmittelbar gelten – zu erlassen, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Artikel 72 Absatz 2 GG). Obwohl das Vorliegen dieser Voraussetzungen nie bestritten wurde, hat der Bund von seiner Rahmenkompetenz bis zur Mitte der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts keinen Gebrauch gemacht. Im Jahr 1970 berief der „Beauftragte der Bundesregierung für Naturschutz“ Prof. Dr. Dr. hc. Bernhard Grzimek eine Arbeitsgruppe ein, die unter dem Vorsitz des Bundesverfassungsrichters Prof. Dr. Erwin Stein nach nur fünf Monaten den „Entwurf eines [Bundes-] Gesetzes für Landschaftspflege und Naturschutz (Landespflegegesetz)“ vorlegte. Dieser Gesetzentwurf war sehr umfassend und detailliert und ging damit weit über Rahmenvorschriften hinaus. Er erforderte eine Grundgesetzänderung in dem Sinne, dass Naturschutz und Landschaftspflege in die konkurrierende Gesetzgebung gemäß Artikel 74 GG übergeführt würden, wonach den Ländern die Gesetzgebungsbefugnis nur noch verblieben wäre, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch macht. Die Arbeitsgruppe begründete die Grundgesetzänderung damit, dass ein Rahmengesetz die für den Naturschutz unerträgliche Rechtsverschiedenheit von Land zu Land geradezu provoziert, während die konkurrierende Gesetzgebung die notwendige bundesweite Einheitlichkeit gewährleistet, ohne regionale Spielräume ganz auszuschließen. Dieser sog. „Steinsche Entwurf“ schrieb verbindlich die Berufung von ehrenamtlichen „unabhängigen Beiräten für Landespflege“ mit „aufgeschlossenen Personen sowie Sachverständigen der für die Landespflege bedeutsamen Disziplinen“ als Mitgliedern vor, verzichtete aber auf die früheren Naturschutzbeauftragten, „weil deren ehrenamtliche Tätigkeit für die Landespflege heute nicht mehr angemessen ist“ (Stein 1971, S.32). Die Beiräte sollten „die Landespflegebehörden beraten und das allgemeine Verständnis für die Aufgaben und Ziele der Landespflege fördern“. Darüber hinaus sollten sie als „Organe demokratischer Selbstverwaltung“, denen die Rechtsmittel des Widerspruchs und der Klage im Sinne der Verwaltungsgerichtsordnung zustanden, ein „demokratisches Element

gegenüber der staatlichen Behördenorganisation“ bilden (Stein1971; S. 32, 74,80). Der Steinsche Gesetzentwurf wurde von der Bundesregierung in die parlamentarische Beratung eingebracht, landete jedoch wegen des anhaltenden Widerstands des Bundesrates gegen die Grundgesetzänderung und des offensichtlichen Desinteresses des federführend zuständigen Bundestagsausschusses schließlich unerledigt in den Akten. Aus Frustration über das Schicksal dieses Gesetzentwurfs trat Professor Grzimek von seinem Amt als Chefberater für Naturschutz zurück, was wegen seiner auf zahlreichen Fernsehsendungen beruhenden Popularität einen erheblichen Prestigeverlust für die Bundesregierung bedeutete. Wenn der Steinsche Entwurf auch kein gültiges Recht werden konnte, so setzte er doch Maßstäbe, nach denen die spätere Naturschutzgesetzgebung sich beurteilen lassen musste.

Ein – auf Rahmenvorschriften beschränktes und dabei den ehrenamtlichen Naturschutz vollständig außer Acht lassendes – Bundesnaturschutzgesetz trat erst im Jahr 1976 – am 24. Dezember! – in Kraft („Gesetz über Rahmenvorschriften für Naturschutz und Landschaftspflege sowie zur Anpassung bundesrechtlicher Vorschriften an die Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege“). Mehrere Bundesländer – darunter Nordrhein-Westfalen – warteten das Rahmengesetz des Bundes nicht ab, sondern preschten mit landeseigenen Naturschutzgesetzen vor, um endlich die Bindung an das immer noch als Landesrecht fortbestehende Reichsnaturschutzgesetz zu überwinden. Die Länder gingen dabei uneinheitlich vor, was eine föderalistische Zersplitterung des Naturschutzrechts zur Folge hatte. Das Aufgabenspektrum der ehrenamtlichen Tätigkeit der Naturschutzbeiräte reicht in den verschiedenen Ländergesetzen von der naturschutzfachlichen Beratung bis zur Vertretung der Interessen von Natur und Landschaft (Gerß 1998). In dem Maße, wie die Interessenvertretung gegenüber der Beratung an Gewicht gewinnt, wird die Wahrnehmung des Ehrenamtes offen für verschiedene Strategien zur Zielerreichung. Die bloße Beratung ist nach den Kriterien Vollständigkeit und fachliche Richtigkeit von vornherein leicht als gut oder schlecht zu beurteilen; über die Zweckmäßigkeit der gewählten Strategie der Interessenvertretung entscheiden Erfolg oder Misserfolg oft erst im Rückblick. Das bedeutet auch, dass gesetzliche Regeln über die Interessenvertretung zunächst einen Versuch darstellen können, der sich später als Irrtum erweist, was dann zu einer Gesetzesnovellierung führt. Diese Situation ist typisch für das Recht der nordrhein-westfälischen Landschaftsbeiräte, deren Aufgabenstellung besonders stark die Interessenvertretung betont. Die Folge von Versuch, Irrtum und neuem Versuch in der Entwicklung des Rechts der Beiräte in Nordrhein-Westfalen ist ein markantes Beispiel für die Experimentierfreudigkeit des Gesetzgebers. In den folgenden Abschnitten werden nur diejenigen Gesetzesnovellierungen dargestellt – und als „erste“, „zweite“ usw. Änderung bezeichnet – die sich auf das Beiräterecht auswirken oder in deren Zusammenhang über das Beiräterecht parlamentarisch diskutiert wurde. Das Beiräterecht nicht berührende Gesetzesänderungen wurden nicht mitgezählt.

3. Entwicklung des nordrhein-westfälischen Beiräterechts aus Versuch und Irrtum

3.1 Interessenvertretung gegen Sachverstand (Siebter Landtag 1970-1975)

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen legte am 20.11.1973 als zukünftiges Landesnaturschutzgesetz ihren Entwurf „Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz)“ vor (Landtagsdrucksache 7/3263). Ein ausdrückliches Ziel des Entwurfs war, die „bürgerschaftliche Mitverantwortung“ stärker zu verankern. Als tragende Institution für diese Mitverantwortung war „zur unabhängigen

Vertretung der Belange von Natur und Landschaft“ für den Bereich jeder unteren Landschaftsbehörde – analog auch für jede höhere und die oberste Landschaftsbehörde – aus Vertretern der „interessierten Vereinigungen“ und Sachverständigen ein Landschaftsbeirat zu bilden. Der Landschaftsbeirat sollte „bei Schutz, Pflege und Entwicklung der Landschaft mitwirken und dazu den zuständigen Behörden und Stellen Vorschläge und Anregungen unterbreiten, der Öffentlichkeit die Absichten und Ziele von Landschaftspflege und Naturschutz vermitteln und Fehlentwicklungen in der Landschaft entgegenwirken“. Dazu war der Beirat „vor allen wichtigen Entscheidungen und Maßnahmen der Landschaftsbehörde“ zu hören. Der Beirat sollte aus maximal 15 Personen bestehen, die sich in im Gesetz nicht bestimmter Anzahl auf eine „Gruppe 1“ (Vertreter von Landschaftspflege, Naturschutz, Gewässerschutz, Erholung in der freien Landschaft und Heimatpflege), eine „Gruppe2“ (Vertreter von Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Gartenbau, Jagd und Fischerei) und eine „Gruppe3“ (Sachverständige für Landschaftspflege und Naturschutz) verteilten. Die Mitglieder der Gruppen 1 und 2 sollten von der Landschaftsbehörde berufen, die Mitglieder der Gruppe 3 von den berufenen Mitgliedern gewählt werden. Die Berufungsvorschläge der jeweils infrage kommenden Vereinigungen sollten für die berufende Behörde bindend sein. Insbesondere den Mitgliedern der Gruppe 2 wurde in der Begründung zum Gesetzentwurf die Mahnung mitgegeben, es gehe „nicht um die Vertretung von Eigen- oder Partikularinteressen“. Den Beiräten bei den unteren Landschaftsbehörden wurde das Recht zugesprochen, der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zu Verboten aufgrund von Schutzbestimmungen mit der Folge zu widersprechen, dass diese Genehmigung nur mit Zustimmung der höheren Landschaftsbehörde erteilt werden durfte. Die Beiräte bei den unteren Landschaftsbehörden sollten auch das Vorschlagsprivileg für die Berufung der ehrenamtlichen „Beauftragten für den Außendienst“ (Landschaftswächter) erhalten. Um an die traditionelle Struktur des ehrenamtlichen Naturschutzes anzuknüpfen, wurde in der Begründung zum Gesetzentwurf erläutert, der von jedem Landschaftsbeirat aus seiner Mitte zu wählende Vorsitzende trete – „als Mittler zwischen Landschaftsbeirat und Behörde sowie als Sprecher und Vertreter des bürgerchaftlichen Elements“ – in die Funktion des früheren „Beauftragten für Naturschutz und Landschaftspflege“ ein.

Zum ersten Entwurf des Landschaftsgesetzes – wie auch zu den späteren Novellierungen – fand eine Anhörung der Verbände durch den zuständigen Landtagsausschuss statt. Die Stellungnahmen waren erwartungsgemäß kontrovers (Ausschussprotokolle 7/1362-63 vom 21.2.1974 und 7/1541 vom 22.5.1974). Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände forderte, in die Beiräte bei den höheren und der obersten Landschaftsbehörde Vertreter der Gemeinden, kreisfreien Städte und Kreise aufzunehmen, also gerade derjenigen Körperschaften, die zu den Verursachern von Fehlentwicklungen in der Landschaft gehören konnten und dafür von den Beiräten „unabhängig“ zu kritisieren waren. Außerdem lehnten die Kommunen das Widerspruchsrecht der Beiräte bei den unteren Landschaftsbehörden gegen Ausnahmegenehmigungen zu Verboten ab. Sie wollten lediglich ein „Einwendungsrecht“ mit der Folge akzeptieren, dass die Angelegenheit „in der Vertretungskörperschaft behandelt“ bzw. „vom Kreis/der kreisfreien Stadt überprüft“ werden muss. Auch die Landwirtschaftskammern verlangten die Streichung des Widerspruchsrechts; sie sahen darüber hinaus die Notwendigkeit von Landschaftsbeiräten generell nicht ein. Die land- und forstwirtschaftlichen Verbände forderten, dass wenigstens 50% der Beiratsmitglieder Land- oder Forstwirte sind. Die (zumindest prioritär) dem Naturschutz nahe stehenden Verbände bestanden dagegen darauf,

dass bei der fachlichen Zusammensetzung der Landschaftsbeiräte die Interessenbereiche Naturschutz/Naturhaushalt /Landschaft dominierten; zudem sollten die Beiräte in Planverfahren den Status als „Träger öffentlicher Belange“ erhalten. Insbesondere diese Verbände äußerten sich auch zum Teil sehr speziell zum Berufungs- bzw. Wahlverfahren. So wurde angeregt, die Beiratsmitglieder der Gruppen 1 und 2 nicht zu „berufen“, sondern von den Vereinigungen „entsenden“ zu lassen. Die Mitglieder der Gruppe 3 sollten auf der unteren Verwaltungsebene nicht von den Gruppen 1 und 2 gewählt, sondern von der unteren Landschaftsbehörde benannt und dann von der höheren Landschaftsbehörde bestätigt oder berufen werden. Als weitere Variante sollte der gesamte Beirat der unteren Ebene auf Vorschlag der unteren Landschaftsbehörde von der höheren Landschaftsbehörde berufen werden.

Unter den Landtagsabgeordneten wurde vor allem über Zweck, Zusammensetzung und Befugnis der Landschaftsbeiräte diskutiert. Seitens der CDU wurden in der ersten Lesung „erhebliche Zweifel an der Berechtigung und Notwendigkeit der Landschaftsbeiräte“ geäußert (Plenarprotokoll 7/90 vom 18.12.1973 S.3583), später aber nicht wiederholt. Zu der Frage, ob der Beirat eine Interessenvertretung oder ein Sachverständigengremium sein solle, stellte der für Naturschutz zuständige Minister Dr. Deneke fest, die Konzeption des Regierungsentwurfs gehe davon aus, dass es sich um ein Sachverständigengremium handle (Ausschussprotokoll 7/1726 vom 9.12.1974 S. 17). Diese Bemerkung, die sicherlich nur betonen sollte, dass alle Beiratsmitglieder – nicht nur die ausschließlich den Naturschutz vertretenden, sondern auch die mit wirtschaftlichen Interessen verbundenen – über naturschutzrelevanten Sachverstand verfügen müssten, wurde später von der SPD-Fraktion aufgegriffen und dabei in einen missverständlichen Zusammenhang gestellt. Der wesentliche Unterschied des Gesetzentwurfs von 1973 zum früheren Recht bestand darin, dass der Hauptakzent bei der Aufgabenstellung der Beiräte als ehrenamtliche Institutionen aller Verwaltungsebenen nicht mehr – wie bei den früheren Naturschutzstellen und -beauftragten – in der sachverständigen fachlichen Beratung der Behörden lag, sondern in der unabhängigen Vertretung der Belange von Natur und Landschaft. Das Missverständnis ergab sich daraus, dass nach Darlegung der CDU erfahrungsgemäß Naturschutz gegen die Interessen der Landwirtschaft nicht möglich sei. Dem hielt die SPD entgegen, dass es im Landschaftsbeirat nicht um irgendeine Interessenvertretung gehe; vielmehr müsse der Beirat ein Sachverständigengremium sein. Diese Missinterpretation des Regierungsentwurfs – nach der die (hier nur wirtschaftlich betrachtete) Interessenvertretung und der naturschutzrelevante Sachverstand sich als Begriffspaar gegenseitig ausschließen – verkannte, dass der Beirat als Hauptaufgabe nicht mehr nur sachverständig beraten, sondern gerade Interessen vertreten sollte, aber eben nicht irgendwelche Interessen, sondern ausschließlich diejenigen von Natur und Landschaft. Das mangelnde Verständnis offensichtlich vieler Landtagsabgeordneter für den Begriff der im Landschaftsgesetz gemeinten Interessenvertretung war die Quelle vieler späterer Auseinandersetzungen, die zu manchen gesetzgeberischen Irrwegen führten.

Der Zweck der Beiräte wurde auch in den Debatten über ihre Zusammensetzung oft vergessen. Die CDU forderte die paritätische Besetzung der Beiräte „aus Vertretern der naturschutzfreundlichen Verbände und des Grundbesitzes“ ohne die Gruppe der Sachverständigen (Ausschussprotokoll 7/1674 vom 12.11.1974), denn die Einbeziehung von Sachverstand sei selbstverständlich und müsse nicht im Gesetz erwähnt werden. Die FDP argumentierte – in sich widersprüchlich – die Sachverständigen sollten nicht als Beiratsmitglieder, sondern in beratender Funktion an den Beiratssitzungen teilnehmen;

andererseits sollte die Gruppe 1 unter Einschluss von Sachverständigen für Landschaftspflege und Naturschutz ein Übergewicht erhalten. Die unklaren Vorstellungen über die Rolle der Sachverständigen ließen ahnen, dass die Funktion dieser Personengruppe den Landtag weiter beschäftigen würde. Ausdruck eines auf derartiger Unsicherheit beruhenden Misstrauens war auch die generell erhobene Forderung, die vorschlagsberechtigten Verbände sollten je Beiratssitz mehrere Besetzungsvorschläge machen müssen, damit bei der Berufung eine Auswahlmöglichkeit besteht (Ausschussprotokoll 7/ 1429 vom 30.4.1974). Auf diese Weise sollte erreicht werden, dass die „richtigen“ Personen in die Beiräte gelangen bzw. unerwünschte Personen ausgeschlossen werden, was im Zusammenhang mit den dem Beirat zugestandenen Befugnissen – insbesondere dem Widerspruchsrecht – wichtig erschien. Die CDU lehnte das Widerspruchsrecht vollständig ab. Die FDP entgegnete, die Beiratsmitglieder sollten von der Vertretungskörperschaft – dem Kreistag bzw. dem Rat der kreisfreien Stadt – berufen werden und so eine indirekte demokratische Legitimation zu hoheitlichen Befugnissen erhalten. Die SPD verwies darauf, das dem Beirat gewährte Widerspruchsrecht sei ein Kompromiss, der der im „Steinschen Entwurf“ vertretenen (und vom Landtag abgelehnten) Forderung nach dem Recht des Beirats zur Popularklage den Wind aus den Segeln nehmen sollte (Ausschussprotokoll 7/1727 vom 10.12.1974). Der Entwurf des Landschaftsgesetzes wurde schließlich in der zweiten Lesung mit den Stimmen von SPD und FDP gegen die Stimmen der CDU angenommen (Plenarprotokoll 7/121 vom 23.1.1975). In der beschlossenen Fassung des Landschaftsgesetzes vom 18.2.1975 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1975 S. 190 ff.) wurden gegenüber dem Gesetzentwurf die die Landschaftsbeiräte betreffenden Bestimmungen an drei Stellen geändert. In die Gruppe 2 der Beiratsmitglieder wurden zusätzlich Vertreter der Imkerei aufgenommen. Alle Mitglieder der Beiräte bei den unteren Landschaftsbehörden waren von den Vertretungskörperschaften zu wählen; für die Mitglieder der Beiräte bei den höheren und der obersten Landschaftsbehörde blieb es bei der Berufung durch die Behörde. Das Widerspruchsrecht der Beiräte bei den unteren Landschaftsbehörden galt – in präzisierte Formulierung – gegen die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen von Verboten in Natur- und Landschaftsschutzgebieten sowie von Grundstücksnutzungsverböten aufgrund von Festsetzungen des Landschaftsplans. Die im Gesetz nicht enthaltene Quantifizierung der drei Gruppen der Beiratsmitglieder erfolgte durch die Erste Verordnung zur Durchführung des Landschaftsgesetzes vom 9.4.1975 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1975 S.324 ff.). Die Gruppe 1 umfasste je einen Vertreter der im Gesetz angegebenen fünf Bereiche, die Gruppe 2 je einen Vertreter der im Gesetz angegebenen sechs Bereiche und die Gruppe 3 „zwei oder vier“ Sachverständige für Landschaftspflege und Naturschutz. Das von den Koalitionsfraktionen SPD und FDP ausdrücklich gewollte Übergewicht der Gruppe 1 war also nur dann zu erreichen, wenn die Sachverständigen zumindest mehrheitlich mit der Gruppe 1 votierten. Wenn im Gebiet einer Landschaftsbehörde vorschlagsberechtigte Vereinigungen nicht existierten oder keine Kandidaten meldeten, so waren die anderen Vereinigungen derselben Gruppe zur Schließung der Lücke berechtigt. Die Verordnung bestimmte außerdem, dass ein Beirat bei Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder beschlussfähig ist.

3.2 Ausnahmen zur Umgehung von Befreiungen (Achter Landtag 1975-1980)

Nach Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes vom 20.12.1976 musste das nordrhein-westfälische Landschaftsgesetz an den nunmehr gegebenen bundesrechtlichen Rahmen

angepasst werden. Zu diesem Zweck legte die Landesregierung am 8.11.1979 einen Entwurf „Gesetz zur [ersten] Änderung des Landschaftsgesetzes“ vor (Landtagsdrucksache 8/5210). Das späte Datum des Entwurfs veranlasste den naturschutzpolitischen Sprecher der CDU in der ersten Lesung zu der ironischen Bemerkung, „wir machen zum Abschluss einer Legislaturperiode jeweils ein Landschaftsgesetz“ (Plenarprotokoll 8/ 121 vom 19.12.1979 S. 8212). Der Entwurf berührte das Beirätereicht nur indirekt. In Anpassung an den Sprachgebrauch des Bundesnaturschutzgesetzes wurde die bisherige Bezeichnung „Ausnahmegenehmigung“ (von naturschutzrechtlichen Verboten und Geboten) durch die Bezeichnung „Befreiung“ ersetzt. Die neue Vorschrift zum Widerspruchsrecht sollte daher lauten: „Der Beirat bei der unteren Landschaftsbehörde kann einer beabsichtigten Befreiung von den Festsetzungen des Landschaftsplans mit der Folge widersprechen, dass diese nur mit Zustimmung der höheren Landschaftsbehörde erteilt werden darf.“ Seitens des Umweltministeriums wurde dazu betont, dass das Widerspruchsrecht des Beirats bei der unteren Landschaftsbehörde im bisherigen Umfang erhalten bleiben sollte (Ausschussprotokoll 8/ 1822-1825 vom 24.-27.01.1980). Diese Erwartung wurde nur solange erfüllt, wie der Landschaftsplan selbst keine ausdrücklich als Ausnahmemöglichkeit bezeichneten Tatbestände enthielt, die im Einzelfall zum Verzicht auf die Umsetzung von Festsetzungen führten, so dass dieser Verzicht nur im Wege der Befreiung möglich war. Sobald im Landschaftsplan Ausnahmetatbestände aufgeführt und von den Befreiungstatbeständen unterschieden wurden, wurde das Widerspruchsrecht des Beirats entsprechend eingeschränkt. Von dieser ursprünglich vom Gesetzgeber wohl nicht beabsichtigten Möglichkeit der Ausschaltung des Beirats wurde später von den Kreisen und kreisfreien Städten als Trägern der Landschaftsplanung reichlich Gebrauch gemacht.

Obwohl die Landschaftsbeiräte über das Widerspruchsrecht hinaus im Gesetzentwurf nicht erwähnt wurden, wurde ihnen ein erheblicher Teil der Erörterungen bei der vom zuständigen Landtagsausschuss veranstalteten Verbändeanhörung gewidmet (Ausschussprotokoll 8/1861 vom 10.03.1980). Insbesondere von den Naturschutzverbänden wurde heftige Kritik am gültigen Beirätereicht geäußert. So wurde gefordert, im Gesetz verbindlich zu regeln, wer Beiratsvorsitzender werden darf; dies dürfe nicht ein „Vertreter eines wirtschaftlich die Landschaft nutzenden Verbandes“ sein. Die Zusammensetzung des Beirats müsse verbessert werden, so dass „er als unabhängiger Fachbeirat bei der Landschaftsbehörde arbeiten kann und die Landschaftsbehörde wirklich fachlich beraten kann, nicht aber bereits in sich selbst eine politische Interessenabwägung vornehmen muss“. In den Beiräten dürfe nur „Sachverstand für Naturschutz und Landschaftspflege und nicht für Eingriffsdisziplinen“ vertreten sein. Diese Argumentation der Naturschutzverbände war ganz auf die Forderung nach einem nur aus Naturschutzexperten bestehenden und nur Naturschutzinteressen vertretenden Beirat abgestellt und beruhte auf der – durchaus widerlegbaren bzw. zweifelhaften – Annahme, dass Expertenwissen über die „Eingriffsdisziplinen“ (Landwirtschaft u.a.) für die Vertretung von Naturschutzbelangen irrelevant sei und dass Naturschutzexperten stets auch nur reine Naturschutzbelange vertreten würden. Auch die Landtagsabgeordneten beschäftigten sich mit der Struktur und Funktion der Landschaftsbeiräte. Aus der SPD-Fraktion wurde – ohne weitere Erläuterung – vorgeschlagen, „bei der Zusammensetzung des Beirats wie für andere Gremien das Verfahren nach d'Hondt anzuwenden“, um eine „ausgewogene Vertretung der einzelnen Interessen“ sicherzustellen (Ausschussprotokoll 8/1880 vom 14.04. 1980). Auf diesen offensichtlich nicht gründlich durchdachten Vorschlag wurde nicht weiter eingegangen. Die SPD beantragte, die

Beiräte auf der unteren staatlichen Verwaltungsebene sollten nicht wie die Beiräte auf der höheren und der obersten Verwaltungsebene bei den Behörden, sondern bei den Vertretungskörperschaften (d.h. bei den Kreistagen und Räten der kreisfreien Städte) gebildet werden (Ausschussprotokoll 8/1871 vom 19.03.1980). Dieser Antrag wurde damit begründet, dass der Beirat auf der unteren Ebene seine Vorstellungen nicht nur „durch die Verwaltung gefiltert“ an das eigentliche Entscheidungsgremium (Vertretungskörperschaft) herantragen können soll. Die FDP sah durch die Anbindung des Beirats an die Vertretungskörperschaft seine Unabhängigkeit gefährdet; die CDU wollte kein „Teilparlament im Beirat“ haben; das Innenministerium sah auch kommunalverfassungsrechtliche Komplikationen. Auf Antrag der zur Lösung derartiger Probleme eingesetzten „parlamentarischen Arbeitsgruppe Landschaftsgesetz“ wurde als Kompromiss beschlossen, dass die Vertretungen der Kreise und kreisfreien Städte einen „Ausschuss für die Aufgaben des Landschaftsgesetzes“ zu bilden hatten, der bis zu drei Mitglieder des Beirats zu seinen Beratungen hinzuziehen und den Beirat mit der Abgabe von Stellungnahmen beauftragen konnte (Landtagsdrucksache 8/5710 vom 15.04.1980). Die in der zweiten Lesung beschlossene Endfassung des Gesetzes enthielt neben der Vorschrift über diesen Ausschuss als beiratsrelevante neue Bestimmung nur noch die Neuformulierung des Widerspruchsrechts, die nunmehr – deutlicher als im Gesetzentwurf, in dem einschränkend von Befreiungen „von den Festsetzungen des Landschaftsplans“ die Rede war – klarstellte, dass das Widerspruchsrecht des Beirats bei der unteren Landschaftsbehörde sich auf Befreiungen von den Geboten und Verboten des Landschaftsgesetzes (außer Artenschutzbestimmungen), der aufgrund des Landschaftsgesetzes erlassenen Verordnungen und des Landschaftsplans bezog (Plenarprotokoll 8/132 vom 16.04.1980). Nach dem Inkrafttreten des „Gesetzes zur Änderung des Landschaftsgesetzes vom 06.05.1980“ (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1980 S. 791 ff.) wurde die Neufassung des Landschaftsgesetzes am 26.06.1980 bekannt gemacht (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1980 S.734 ff.).

3.3 Demokratische Legitimation als Danaergeschenk (Neunter Landtag 1980 - 1985)

Die nächste umfassende Novellierung des nordrhein-westfälischen Naturschutzrechts wurde von der Landesregierung am 27.09.1984 mit ihrem Entwurf „Gesetz zur [zweiten] Änderung des Landschaftsgesetzes“ eingeleitet (Landtagsdrucksache 9/3710). In der Vorbemerkung zum Gesetzentwurf wurde konstatiert: „Viele Beiräte als Organe der bürgerschaftlichen Mitwirkung im Naturschutz erfüllen, namentlich auf der unteren Stufe, nicht die in sie gesetzten Hoffnungen. Der Entwurf ändert die Zusammensetzung der Beiräte so, dass ihre Funktion als Naturschutzorgane deutlicher wird.“ Wie bisher wurde zwischen drei Gruppen von Beiratsmitgliedern unterschieden. Zur Gruppe 1 gehörten fünf Vertreter des Naturschutzes und der Landschaftspflege, und zwar nunmehr auf Vorschlag der nach §29 Absatz 4 Satz1 des Bundesnaturschutzgesetzes in Nordrhein-Westfalen anerkannten Verbände – diese waren nur die „Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt Nordrhein-Westfalen (LNU)“, der „Deutsche Bund für Vogelschutz (DBV)“ und der „Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)“ - , sofern es sich nicht um Vereinigungen handelte, die für die Gruppe 2 vorschlagsberechtigt waren. Die Gruppe 2 umfasste je einen Vertreter der Vereinigungen der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, des Gartenbaues, der Jagd, der Fischerei und der Imkerei – also sechs Personen – auf Vorschlag der hierfür bestehenden Verbände. Die Gruppe 3 bestand aus vier Sachverständigen für Naturschutz und

Landschaftspflege auf Vorschlag der Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung (LÖLF) im Benehmen mit den wissenschaftlichen Vereinigungen und Institutionen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Die Anzahl der Beiratsmitglieder war damit auf genau 15 festgelegt. Wie bisher waren die Mitglieder der Beiräte bei den unteren Landschaftsbehörden von den Vertretungskörperschaften der Kreise bzw. kreisfreien Städte zu wählen und die Mitglieder der anderen Beiräte von den Landschaftsbehörden zu berufen. In der Begründung zum Gesetzentwurf wurde ausgeführt: „Nach den praktischen Erfahrungen mit den Beiräten bei den unteren Landschaftsbehörden während zweier Kommunalwahlperioden zeigt sich, dass die Absicht des Gesetzgebers hinsichtlich dieser für die bürgerschaftliche Mitwirkung im Naturschutz wichtigen Gremien der Verdeutlichung bedarf. Gewollt war von Anfang an, dass es sich um Naturschutzbeiräte unter Mitwirkung der hauptbetroffenen Wirtschaftszweige handeln sollte. Entwickelt haben sich aber in vielen Fällen Gremien mit einem deutlichen Übergewicht der Vertreter der hauptbetroffenen Wirtschaftszweige, namentlich der Vertreter der Land- und Forstwirtschaft. ... Die Beiräte sind als Gremien zur Aktivierung und Propagierung des Naturschutzgedankens konzipiert. Dem steht die Einbeziehung von Vertretern der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, des Gartenbaues usw. nicht entgegen. Die Zusammensetzung der Beiräte aus Naturschützern und Vertretern der hauptbetroffenen Wirtschaftszweige soll zwar bezwecken, dass auch die wichtigsten ökonomischen Gesichtspunkte miterwogen werden. Sie soll aber nicht dazu führen, dass bereits in den Landschaftsbeiräten eine Güter- und Interessenabwägung vorgenommen wird. Auf keinen Fall sollte die Vertretung der hauptbetroffenen Wirtschaftszweige in der Zusammensetzung überwiegen.“ Tatsächlich ergab sich sehr oft ein faktisches Gleichgewicht zwischen Naturschützern und -bewirtschaftern, nicht selten sogar eine Mehrheit der letzteren. Diese Fehlentwicklungen waren auf das oft unerwartet naturschutzschädliche Abstimmungsverhalten vor allem der Sachverständigen der Gruppe 3, aber auch einiger Mitglieder der Gruppe 1 zurückzuführen. Der Gesetzentwurf sah dagegen neben dem Vorschlagsprivileg der anerkannten Naturschutzverbände für die Gruppe 1 und der LÖLF für die Gruppe 3 den Verzicht auf die bisherige Nennung von Gewässerschutz, Erholung in der freien Landschaft und Heimatpflege als innerhalb der Gruppe 1 zu besetzende Belange und den Ausschluss der Vermischung der Vorschlagsberechtigung für die Gruppen 1 und 2 vor.

In der ersten Lesung stellte Umweltminister Matthiesen als Ziel des Gesetzentwurfs die Gewährleistung der Majorität der Naturschutzstimmen im Beirat bei gleichzeitigem Konsens aller Beiratsmitglieder heraus: „Die hauptbetroffenen Wirtschaftskreise sollten zu keinem Zeitpunkt das Übergewicht im Beirat erhalten. Gewollt war lediglich, dass sie durch fachkundigen Rat verhindern sollten, dass im Beirat unrealistische Empfehlungen und Beschlüsse gefasst werden... Die Landesregierung ist bemüht, Brücken zu bauen zwischen Landwirtschaft und ehrenamtlichem und staatlichem Naturschutz, ausgehend von der Erkenntnis, dass es möglich sein muss, die Naturschutzbelange und die Interessen der Landwirte nicht in Konfrontation wechselseitiger Art auszutragen, sondern in Kooperation zu einem gemeinsamen Ergebnis zu führen“ (Plenarprotokoll 9/105 vom 25.10.1984). Trotz dieser Werbung um Konsens wurde von der CDU entgegengehalten, die vorgesehene Zusammensetzung der Beiräte sei „anachronistisch“ und verletze wegen der Einschaltung der LÖLF den „Respekt vor der Souveränität der Kreistage“; außerdem dürfe die Landwirtschaft nicht nur „in einem 15-köpfigen Beirat einen einzigen Sitz“ haben. Seitens der SPD wurde die klare Aussage des Gesetzentwurfs zum Ausschluss der Belange Heimatpflege und Erholung

in der freien Landschaft aus der Gruppe 1 – die hier bestehenden Vereine waren zum Teil Scheinnaturschutzvereine, die nur zum Zweck der Einflussnahme in den Landschaftsbeiräten Umweltbelange in ihre Satzung geschrieben hatten – sehr bald aufgeweicht, um „eine Formulierung zu finden, die die Einbeziehung der Heimatverbände, Wanderfreunde usw. möglich mache und trotzdem die negativen Effekte ausschalte“ (Ausschussprotokoll 9/1415 vom 29.11.1984).

Die Anhörung der Verbände brachte weitere Attacken gegen den Gesetzentwurf (Ausschussprotokoll 9/1449 vom 14.12.1984). Städtetag und Landkreistag beanstandeten, dass die angebliche Wahl der Beiratsmitglieder durch die Vertretungskörperschaften in Wirklichkeit nur eine formelle Bestätigung der Kandidatenbenennungen der Verbände bzw. der LÖLF sei. Diese – aus der Sicht der Vertretungskörperschaften empfundene – „Fremdbestimmung“ der Beiratsmitglieder sei verfassungswidrig und auch sachlich verfehlt, weil die Vertretungskörperschaft sich von einem solchen Beirat nicht überzeugen ließe. Die Vertretungskörperschaft solle ein „Auswahlrecht“ haben; die Verbände sollten dazu „mindestens die doppelte Anzahl der zu wählenden Mitglieder“ vorschlagen müssen. Die Sachverständigen der Gruppe 3 sollten von der Vertretungskörperschaft ohne das de facto-„Benennungsrecht“ (im Sinne von Entsendungsrecht) der LÖLF frei ausgewählt werden. Schließlich solle das Widerspruchsrecht des Beirats bei der unteren Landschaftsbehörde dahingehend eingeschränkt werden, „dass ein entsprechender Einspruch des Beirats [nur] zu einer Befassung des Rates der Stadt bzw. des Kreistages führt“. Der Landesjagdverband lehnte das Benennungsrecht der LÖLF ab, weil sich ohnehin „jeder, der sich für eine Sachverständigentätigkeit im Beirat für geeignet hält“, bei der LÖLF melden könnte und dann anscheinend ohne einen Beleg seiner Qualifikation vorlegen zu müssen – von dort benannt würde. Mit dieser Äußerung wurde offensichtlich – wenn auch für die meisten Abgeordneten wohl nicht durchschaubar – kritisiert, dass viele von der LÖLF vermittelte Naturschutzsachverständige Hobby-Experten waren, die ihre Kenntnisse nicht – wie die Jäger mit ihrem Jagdschein – durch ein Zeugnis belegen konnten. Die Landwirtschaftsverbände beanspruchten mehr als einen Beiratssitz mit der – irrümlichen – Begründung, dies sei bisher möglich gewesen und werde erst durch den neuen Gesetzentwurf ausgeschlossen. Die Festlegung auf einen einzigen Beiratssitz für die Landwirtschaft war zwar nicht im bisherigen Landschaftsgesetz, aber in der zugehörigen Rechtsverordnung niedergelegt. Die Naturschutzverbände äußerten sich zu dem Gesetzentwurf grundsätzlich zustimmend, allerdings mit deutlich unterschiedlicher Intensität. Der DBV begrüßte den Entwurf im vollen Umfang. Der Sprecher der LNU legte dar, die Heimatpflege solle im Beirat vertreten sein; ob dies auch für die Wander- und Erholungsvereine gelte, sei unklar, denn er sei über die Meinung der LNU nicht voll informiert. Ein nicht nach dem Bundesnaturschutzgesetz anerkannter Naturschutzverein stellte die phantastische Forderung, „dass die Landschaftsbehörde [ohne Einschränkung] an das Votum des Beirats gebunden ist“. Der Sprecher des BUND begrüßte zwar den Gesetzentwurf, weil die Beiräte bisher nicht funktioniert hätten, fügte aber einschränkend hinzu: „Wir sind nicht begeistert davon, dass wir plötzlich das Vorschlagsmonopol bekommen. Wir drängen uns nicht danach. Wer soll es aber denn sonst vorschlagen?“ Der BUND beanspruchte im Übrigen das „Benennungsrecht“ ohne Verpflichtung zur Meldung der doppelten Anzahl von Kandidaten. „So viele geeignete Naturschutzvertreter finden wir gar nicht. Ich bitte Sie, uns nicht aufzuerlegen, ungeeignete Kandidaten vorzuschlagen.“ Die Statements der Naturschutzverbände bei der Anhörung ließen Schwächen erkennen, die den Erfolg ihrer Argumentation auch bei späteren

Gesetzesnovellierungen verhinderten oder infrage stellten. Neben den Meinungsunterschieden, der unzureichenden Kenntnis der zu vertretenden Position und der utopischen Forderung nach einer quasi-gerichtlichen Beiratskompetenz fielen – besonders gravierend – die Zurückhaltung gegenüber der mit der Wahrnehmung von Rechten verbundenen Verantwortung und das Bekenntnis der eigenen personellen Unzulänglichkeit auf. Das Argument, nicht über genügend geeignete Personen zu verfügen, wirkte später wie ein Bumerang, indem im Landtag festgestellt wurde: „Träfe dieses Argument wirklich zu, würde dies die Beteiligung der Naturschutzverbände grundsätzlich infrage stellen“ (Landtagsdrucksache 10/4489 vom 13.06.1989).

Unter dem Eindruck der Verbändeanhörung nahm der Landtag in den weiteren Beratungen erhebliche Änderungen am Gesetzentwurf vor. Die SPD kündigte die ausdrückliche Erwähnung der Heimatpflegeverbände, eine größere Auswahlmöglichkeit der Vertretungskörperschaften, die Einschränkung des Entsendungsrechts der LÖLF und das Entscheidungsrecht der Vertretungskörperschaft (anstelle der höheren Landschaftsbehörde) beim Widerspruch des Beirats bei der unteren Landschaftsbehörde gegen eine Befreiung an (Ausschussprotokolle 9/1463 vom 10.01.1985 und 9/1472 vom 15.01.1985). Die Entscheidung über den Wortlaut des neuen Landschaftsgesetzes wurde schließlich gegen die Stimmen der (einzigen Oppositionspartei) CDU getroffen (Ausschussprotokoll 9/1515 vom 26.02.1985) und im Einzelnen wie folgt begründet (Landtagsdrucksache 9/4118 vom 01.03.1985): Erstens seien im Landschaftsbeirat „klare Mehrheiten“ zugunsten der Naturschutzverbände zu schaffen. Zweitens sollten die Sachverständigen wegfallen, „weil deren Benennung auf objektive Schwierigkeiten stößt“. Es gäbe „keine allgemein gültigen Merkmale, nach denen die Eignung festgestellt werden könnte“. Drittens weise die neue Vorschrift über das Widerspruchsrecht „der Vertretungskörperschaft eine Mittler- und Beratungsfunktion zwischen Landschaftsbehörde und Beirat zu“. Eine Entscheidung über den Widerspruch durch die Vertretungskörperschaft (wie von der SPD zunächst beabsichtigt) sei „dagegen rechtlich nicht zulässig, weil dies einen Verstoß gegen höherrangiges Bundesrecht darstellen würde“; diese Entscheidung sei den „zuständigen Behörden“ vorbehalten. Bei der zweiten Lesung wurde zu dem überraschenden Ausschluss der Sachverständigen als eigene Gruppe von der SPD beschwichtigend erklärt, man ginge davon aus, „dass alle 15 Mitglieder eines Beirates sachverständig im Sinne von Natur und Landschaft und auch sachverständig in ihrem jeweiligen Bereich sind“ (Plenarprotokoll 9/120 vom 08.03.1985). Zu der nach dem Wegfall der Gruppe 3 verbleibenden Polarisierung der Beiratsmitglieder auf zwei Gruppen erklärte die CDU, es sei falsch, „dass die Menschen in unserem Lande in Landnutzer und Naturschützer aufgeteilt werden sollten“. Das beschlossene „Gesetz zur Änderung des Landschaftsgesetzes vom 19.03.1985“ (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1985 S.261 ff.) bestimmte schließlich die Zusammensetzung der Beiräte aus (Gruppe 1) insgesamt acht Vertretern der Belange Naturschutz, Landschaftspflege, Erholung in der freien Landschaft und Heimatpflege auf Vorschlag der nach dem Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Verbände (sofern es sich nicht um zur Gruppe 2 vorschlagsberechtigte Vereinigungen handelt) sowie aus (Gruppe 2) zwei Vertretern der Landwirtschaft und je einem Vertreter der Wirtschaftsbereiche Forstwirtschaft, Gartenbau, Jagd, Fischerei und Imkerei auf Vorschlag der hierfür bestehenden Verbände. Die Naturschutzverbände erhielten also eine Stimmenmehrheit von acht gegen sieben Stimmen, was aber keine Mehrheit der Belange Naturschutz und Landschaftspflege bedeutete. Wie bisher waren die Mitglieder der Beiräte bei den unteren Landschaftsbehörden von den

Vertretungskörperschaften zu wählen und die der Beiräte bei den anderen Landschaftsbehörden von diesen zu berufen. Das Widerspruchsrecht des Beirats bei der unteren Landschaftsbehörde gegen Befreiungen wurde mit der Einschaltung der Vertretungskörperschaft neu geregelt. Wenn die Vertretungskörperschaft (oder ihr von ihr zu beauftragender Ausschuss) den ihr in jedem Fall vorzulegenden Widerspruch des Beirats für berechtigt hielt, dann musste die untere Landschaftsbehörde die Befreiung versagen. Wenn die Vertretungskörperschaft oder der Ausschuss den Widerspruch für unberechtigt hielt, durfte die untere Landschaftsbehörde die Befreiung nur mit Zustimmung der höheren Landschaftsbehörde erteilen. Die auf diese Weise hergestellte Verzahnung des Beirats mit der Vertretungskörperschaft machte deren im Jahr 1980 eingeführten „Ausschuss für die Aufgaben des Landschaftsgesetzes“ überflüssig, der somit wieder abgeschafft wurde.

Das Vorschlagsrecht für die Besetzung der Landschaftsbeiräte wurde durch die „Verordnung zur Änderung der Ersten Verordnung zur Durchführung des Landschaftsgesetzes vom 22.04.1985“ (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1985 S.342 f.) präzisiert. Danach waren zur Gruppe 1 nur die LNU und die nordrhein-westfälischen Landesverbände von BUND und DBV vorschlagsberechtigt. Sie sollten sich auf einen gemeinsamen Vorschlag einigen. Wenn dieser nicht zustande kam, konnte jeder dieser drei Verbände eigene Vorschläge machen. Die zur Gruppe 2 vorschlagsberechtigten Verbände waren nicht namentlich festgelegt. Wenn ein Verband der Gruppe 2 im Gebiet einer Landschaftsbehörde nicht existierte oder keinen Vorschlag machte, konnten die anderen Verbände dieser Gruppe diese Lücke schließen. Die Möglichkeit eines solchen Lückenschlusses wurde bei der Gruppe 1 nicht erwähnt, weil man von der (realistischen) Annahme, dass die Naturschutzverbände im Gebiet jeder Landschaftsbehörde existierten (dies war eine Voraussetzung für die Anerkennung nach dem Bundesnaturschutzgesetz), sowie von der (unrealistischen) Annahme, dass die Naturschutzverbände in keinem Fall auf ihr Vorschlagsrecht verzichten würden, ausging. Nach der Verordnung musste die Anzahl der für jede der beiden Gruppen vorzuschlagenden Bewerber „die jeweilige vom Gesetz bestimmte Zahl der Mitglieder übersteigen“. Auf diese Weise wurde der wählenden bzw. berufenden Institution eine Auswahlmöglichkeit gegeben. Die Naturschutzverbände erfüllten diese Verpflichtung, indem sie in ihrem gemeinsamen Vorschlag jeweils neun Personen benannten. Sie begründeten diese Minimalmeldung mit den Hinweisen, „mehr geeignete Vertreter seien nicht vorhanden“ sowie „die Benennung weiterer Kandidaten könne dazu führen, dass möglicherweise die bestgeeigneten engagierten Naturschützer nicht gewählt werden“ (Landtagsdrucksache 10/606 vom 16.01.1986). Gegen die Beschränkung der Auswahlmöglichkeit in der Weise, dass nur jeweils eine einzige Person ausgesondert werden konnte, wurde von den Kreisen und kreisfreien Städten Sturm gelaufen, so zum Beispiel durch eine Resolution des Kreistags Borken („Das neue Verfahren zur Wahl des Landschaftsbeirates gibt dem Kreistag keine echte Wahlmöglichkeit, sondern ist eine Zumutung für jedes demokratisch gewählte Gremium“). Viele Kreistage weigerten sich, Beiratsmitglieder zu wählen.

Dieser Protest hatte – mit einiger Verzögerung – den Erfolg, dass die Vorschrift über die Mindestzahl der Bewerber in einer weiteren Rechtsvorschrift – nach vorheriger vager Ankündigung der Landesregierung, „dass die Auswahlmöglichkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften deutlich verbreitert wird“ (Landtagsdrucksache 10/718 vom 20.02.1986) – erheblich verschärft wurde (Verordnung zur Durchführung des Landschaftsgesetzes vom 22.10.1986, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-

Westfalen 1986 S.683 ff.). Für jede der beiden Gruppen war nun „mindestens die doppelte Anzahl von Bewerbern vorzuschlagen“. Für die Gruppe 1 wurde außerdem verlangt, dass der gemeinsame Vorschlag mindestens vier Bewerber der LNU enthielt, von denen je zwei aus den Wander- und Heimatvereinen stammten und die Belange von Erholung in der freien Landschaft und Heimatpflege vertraten. Damit war besiegelt, dass die Belange Naturschutz und Landschaftspflege im Beirat keine Mehrheit erlangen konnten, wenn – was durchaus nicht abwegig war – die Vertreter der Belange Erholung und Heimatpflege mit der Gruppe 2 votierten. Die vorgeschriebene Anzahl von Bewerbern galt auch dann als erreicht, „wenn die bei der Wahl (bzw. Berufung) der Mitglieder nicht berücksichtigten Bewerber für die Wahl der Stellvertreter ebenfalls zur Verfügung stehen“. In der Erhöhung und gleichzeitigen Begrenzung der Mindestzahl von Bewerbern drückte sich das Bemühen der Landesregierung aus, auf die Argumente beider Kontrahenten einzugehen: Einerseits sollte den Vertretungskörperschaften die verlangte echte Wahlmöglichkeit gegeben werden; andererseits sollte die Mindestzahl der Vorschläge begrenzt werden, weil einige Organisationen „nicht über eine beliebige Zahl von geeigneten Personen als Beiratsmitglieder verfügen“ (Schreiben des Umweltministeriums an den Landtagsausschuss vom 16.07.1986, Vorlage 10/55).

Die Rechtmäßigkeit der erhöhten Anforderung an die Mindestzahl der vorzuschlagenden Kandidaten wurde vom Oberverwaltungsgericht Münster geprüft (Anonymus 1988). Nach dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 18.05.1988 gilt für die Beiräte bei den unteren Landschaftsbehörden: „Die mit der Durchführungsverordnung vom 22. Oktober 1986 eingeführte Regelung stellt unter Berücksichtigung der den vorschlagsberechtigten Verbänden gegebenen Möglichkeiten und unter Beachtung der den kommunalen Gebietskörperschaften verfassungsmäßig zustehenden Rechte eine rechtlich einwandfreie und auch praktikable Lösung zur Bildung von Beiräten dar. Eine stärkere Bindung an die Vorschläge der anerkannten Naturschutzverbände ist rechtlich nicht haltbar.“ Wenn der Beirat von der Vertretungskörperschaft ohne (ausreichende) Auswahlmöglichkeit gewählt würde – d.h. wenn die Vertretungskörperschaft (zu) strikt an die Wahlvorschläge gebunden (und damit die „Wahl“ – nahezu – keine „Auswahl“) wäre –, könnte der Beirat nicht als hinreichend demokratisch legitimiert angesehen werden. Die demokratische Legitimation des Beirats bei der unteren Landschaftsbehörde ist aber notwendig, weil er durch das Widerspruchsrecht in der Fassung des Gesetzes vom 19.03.1985, nach dem er bei Zustimmung der Vertretungskörperschaft ein bestimmtes Verhalten der Behörde erzwingen kann, staatliche Gewalt ausübt. Mit dieser Argumentation des Oberverwaltungsgerichts lässt sich allerdings nicht die den berufenden Behörden auf der höheren und der obersten Verwaltungsebene gegebene Auswahlmöglichkeit begründen. Die demokratische Legitimation der Landschaftsbeiräte war zweifellos eine Aufwertung und stärkte die Position der Beiräte gegenüber den Behörden und der Öffentlichkeit. Die unangenehme Kehrseite war der besonders von den Naturschutzverbänden empfundene Ärger im Zusammenhang mit der Auswahl von Beiratsmitgliedern, die gleichzeitig eine Zurückweisung der nicht gewählten Bewerber bedeutete und bei der Kandidatenaufstellung zu verbandsinternen Auseinandersetzungen führte.

3.4 Schutz und Bewirtschaftung gegen Benutzung der Landschaft (Zehnter Landtag 1985 1990)

Außer mit den Nachwirkungen der zweiten Änderung (siehe Abschnitt 3.3.) befasste sich der

Zehnte Landtag nur noch sporadisch mit dem Landschaftsgesetz. Die CDU legte am 22.09.1987 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Landschaftsgesetzes vor, der auf die 1975 eingeführte Regelung der Beiratszusammensetzung zurückführte und dabei alle seitdem gesammelten Erfahrungen und getroffenen Konkretisierungen ignorierte (Landtagsdrucksache 10/2415). Die Gesamtzahl der Mitglieder je Beirat sollte 15 nicht übersteigen; Näheres wurde nicht bestimmt. Die drei Gruppen der Beiratsmitglieder wurden nur vage umschrieben. Zur Gruppe 1 gehörten Vertreter der Vereinigungen, die sich satzungsgemäß den Belangen der Landschaftspflege, des Naturschutzes, des Gewässerschutzes, der Erholung in der freien Landschaft oder der Heimatpflege widmeten, zur Gruppe 2 Vertreter der Vereinigungen der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, des Gartenbaues, der Jagd, Fischerei und Imkerei und zur Gruppe 3 Sachverständige für Landschaftspflege und Naturschutz. Zur Begründung wurde von der Antrag stellenden Fraktion ausgeführt, ein Beirat sei von der Konstruktion darauf angelegt, dass dort auch Sachverständige ihren Sachverstand einbringen sollten. Die bisherige Entwicklung in den Beiräten habe dazu geführt, dass sehr viele Meinungsverschiedenheiten der unterschiedlichen Interessenvertreter debattiert wurden, doch wenig zu sachlichen Lösungen beigetragen wurde. Diese Begründung wies zutreffend auf das zentrale Konstruktionsproblem der Beiräte hin, das in der möglichen Diskrepanz zwischen Sachverstand und Interessenvertretung bestand (siehe Abschnitt 3.1.), ohne jedoch eine Lösung dieses Problems zu bieten. In der Beratung des Gesetzentwurfs (Landtagsdrucksache 10/2939 vom 03.03.1988) betonte die SPD klarer die Priorität der Naturschutzinteressenvertretung. Jeder, der in den Beirat gewählt werde, „hat sich nicht an den Interessen der Gruppe, die ihn entsandt hat, primär zu orientieren, sondern an den Zielen des Landschaftsgesetzes. Alle gewählten Vertreter sind als sachverständig zu betrachten“. Die CDU stellte den innerhalb des Beirats anzustrebenden Konsens in den Vordergrund. Das notwendige Miteinander im Naturschutz sei besser zu praktizieren, „wenn die zahlenmäßige Festlegung der Zusammensetzung der Beiräte wegkomme und die Kreise und kreisfreien Städte eine echte Auswahl vornehmen könnten“. Die FDP empfahl, man solle in den Beiräten „alle Verbände, die zu den Vorhaben Aussagen machen wollten, auch hören und letztendlich die Entscheidung bei den Räten lassen“. Mit dieser Öffnung des Zugangs wäre der Beirat nur noch ein Runder Tisch ohne jede Zielrichtung und Befugnis. Der Gesetzentwurf der oppositionellen CDU wurde erwartungsgemäß abgelehnt.

Der Sportausschuss des Landtags veranstaltete am 19.09.1988 eine Anhörung von Sportverbänden, die zu neuen Ansprüchen an die Zusammensetzung der Landschaftsbeiräte und zu jahrelangen Auseinandersetzungen führte (Ausschussprotokoll 10/975). Die Sportverbände verlangten nachdrücklich, dass sie als gesellschaftlich bedeutende Gruppe, deren Aktivitäten sich zu einem großen Teil in der freien Landschaft abspielten, einen Sitz in den Landschaftsbeiräten erhielten. Der Landessportfischerverband, der als Fischereiverband bereits in den Beiräten vertreten war, beklagte ergänzend, er werde bei den Abstimmungen zusammen mit den anderen Wirtschaftsvertretern von den Naturschutzverbandsvertretern im Verhältnis von acht zu sieben niedergestimmt; er benötige daher als Sportverband zur Unterstützung seiner Position die Stimme eines zusätzlichen Vertreters des Sports. Die bemerkenswerte Argumentation der Sportverbände fand bei den sportpolitischen Sprechern der Parteien durchaus Gehör; allerdings war die Zeit für die Durchsetzung der Ambitionen des Sports noch nicht reif. Immerhin beantragte die FDP, „den Sport mit einem Sitz zu beteiligen“. Zumindest sollte in der Landesregierung „überlegt werden, ob nicht eine vernünftige Regelung hinsichtlich der Beteiligung der Sportverbände getroffen werden

könnte“. Aus der SPD-Fraktion wurden Zweifel geäußert, ob ein Sportvertreter in den Beiräten sinnvoll sei; „denn ihm säßen hervorragend ausgebildete und bisweilen militant auftretende Fachleute gegenüber, von denen er konsequent niedergestimmt würde“. Im Übrigen sei vom Innenministerium und vom Umweltministerium „bestätigt worden, dass es aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich sei, Vertreter des Sports in den Landschaftsbeirat zu entsenden“. Wenn auch diese Behauptung wohl auf einem Irrtum beruhte, so bewirkte sie doch, den Vorstoß des Sports vorerst abzuwehren.

Die Aufnahme des Sports in die Landschaftsbeiräte wäre im Hinblick auf deren gesetzliche Aufgabenstellung, als Interessenvertretung von Natur und Landschaft zu fungieren, verhängnisvoll und – wegen der eindeutigen qualitativen trotz geringer quantitativer Änderung der Beiratszusammensetzung – als Quantensprung gravierend. Die bisher in den Beiräten vertretenen Verbände des Naturschutzes und der Landschaftsbewirtschaftung hatten gemeinsam, dass die Lebensfähigkeit der Landschaft ihr primäres Ziel oder ihre Existenzgrundlage ist. In einer Landschaft, die nicht mehr als Lebensraum für Tiere und Pflanzen taugt, würde sich der Schutz erübrigen, und die Bewirtschaftung wäre vergeblich. Der Sport benutzt dagegen die Landschaft als – zweifellos angenehme und erwünschte und daher in der Regel auch soweit wie möglich geschonte – Kulisse, ohne jedoch auf ihre Lebensfähigkeit zwingend angewiesen zu sein. Ein überzeugtes und überzeugendes Eintreten für das Hauptziel des Landschaftsgesetzes kann daher nur von den Vertretern des Schutzes und der Bewirtschaftung, aber nicht von den Vertretern der Benutzung der Landschaft garantiert werden. Der Sport ist sicherlich zum großen Teil noch ein verhältnismäßig harmloser Benutzer der Landschaft, mit seiner Aufnahme in die Beiräte würde jedoch ein Damm gebrochen werden. Dies zeigte sich darin, dass einige Zeit nach der Anhörung der Sportverbände mit dem „Deutschen Siedlerbund“ eine weitere Gruppe von Landschaftsbenutzern – eigentlich sogar Landschaftsverbrauchern – beim Landtag die Aufnahme in den Kreis der Vorschlagsberechtigten für die Landschaftsbeiräte beantragte (Zuschrift 10/3381 vom 05.03.1990). Der Antrag fand aber im zehnten Landtag keine Resonanz mehr.

3.5 Manipulierte Definition der Parität (Elfter Landtag 1990 -1995)

Im Anschluss an frühere Diskussionen (siehe Abschnitt 3.4.) brachte die CDU am 17.12.1990 einen Gesetzentwurf ein, nach dem in die Landschaftsbeiräte zusätzlich „je ein Vertreter der Vereinigungen des Sports und des Siedlungswesens auf Vorschlag der hierfür bestehenden Verbände“ aufgenommen werden sollte (Landtagsdrucksache 11/855). Die Begründung für den Sportvertreter lautete: „Aufgrund der unterschiedlichen Interessenlage zwischen Landschaftsnutzung zu Zwecken des Sports und zur Sicherung des Naturschutzes ist es dringend geboten, den sporttreibenden Vereinen im Beirat eine Mitwirkungsmöglichkeit einzuräumen.“ Diese Begründung war offensichtlich in sich widersprüchlich; denn gerade wegen der unterschiedlichen Interessenlage war der Schluss zu ziehen, dass in den Beiräten – die nach dem unveränderten Gesetzesauftrag nur die Interessen von Natur und Landschaft zu vertreten hatten – die Sportvertreter nichts zu suchen hatten. Der Entwurf der CDU wurde von der Landtagsmehrheit mit dem Hinweis abgelehnt, die gegebene Zusammensetzung der Beiräte sei im Hinblick auf die Aufgabenstellung sachgerecht (Landtagsdrucksache 11/1836 vom 10.06.1991). Trotz dieser kurzen und bündigen Erledigung kam es noch einige Jahre später zu einer heftigen Kontroverse zwischen dem Beirat bei der obersten

Landschaftsbehörde und dem Sportausschuss des Landtags, die für die komplizierte Beziehung zwischen Sport und Naturschutz aufschlussreich war. Die CDU argumentierte im Sportausschuss, über die Aufnahme eines Sportvertreters in den Landschaftsbeirat müsse neu entschieden werden, weil im Jahr 1992 der Sport als Staatszielbestimmung in die Verfassung aufgenommen worden sei (Ausschussprotokoll 11/1109 vom 17.01.1994). Der Sport sollte im Beirat vertreten sein; denn „wenn jemand für die Natur ist, dann sind es die Sportler“. Diese überzogene Formulierung war wohl selbst für Sportpolitiker zuviel. Die SPD erklärte im Sportausschuss, der 1990 gestellte Antrag der CDU sei abgelehnt worden, „weil er singulär eine Veränderung der Beiräte zum Inhalt“ gehabt hätte. Die FDP legte dar, wenn der Sport aufgenommen würde, erhöhen viele andere Gruppen auch diesen Anspruch. Die ständige Beteiligung des Sports an Sitzungen, die sich überwiegend gar nicht mit Fragen des Sports befassten, sei nicht notwendig. Der Beirat bei der obersten Landschaftsbehörde sprach sich gegen die Aufnahme eines Sportvertreters aus, weil der Sport die Landschaft nur als nicht notwendige Kulisse benutze, während Naturschutz und -bewirtschaftung auf die Landschaft angewiesen seien und ein gemeinsames Interesse an ihrer Lebensfähigkeit hätten (Zuschrift 11/3266 vom 15.03.1994). Außerdem beruhe das Argument, die Sportorganisationen gehörten aus dem Grund in die Beiräte, weil sie die größte Nutzergruppe von Umwelt und Landschaft seien, auf einem grundlegenden Missverständnis der Aufgaben der Beiräte (Zuschrift 11/3639 vom 03.11.1994). Der Hinweis des Sportausschusses auf die große Mitgliederzahl der Sportorganisationen sollte wohl auch mehr ein Druckmittel als ein Sachargument sein. Als Reaktion auf die Stellungnahme des Beirats bei der obersten Landschaftsbehörde warf der Vorsitzende des Sportausschusses dem Beirat „unsachliche Argumentation“ vor und beschwerte sich beim Umweltminister (Vorlage 11/2922 vom 31.03.1994). Der Umweltminister verwies dazu lakonisch auf die Unabhängigkeit des Beirats (Vorlage 11/2970 vom 28.04.1994). In der Sache unterstützte die Landesregierung die Position des Beirats mit der auf eine entsprechende Anfrage erteilten Antwort, die Mitwirkung in den Landschaftsbeiräten sei neben den nach dem Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Verbänden lediglich solchen Gruppierungen vorbehalten, deren Mitglieder ein unmittelbares Interesse an der Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes haben, z.B. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd (Landtagsdrucksache 11/7688 vom 01.09.1994).

Das Landtagsplenum versuchte, den Sportverbänden die Ablehnung der Aufnahme in die Landschaftsbeiräte durch die Beteiligung des Sports als quasi-Träger öffentlicher Belange in Planverfahren zu versüßen. Dazu wurde in einem von SPD und CDU gegen die Stimmen der GRÜNEN und bei Enthaltung der FDP angenommenen Entschließungsantrag unter dem Titel „Aufgaben der Landschaftsbeiräte und Berücksichtigung der Belange des Sports beim Landschaftsschutz“ festgestellt, „dass es unverändert die Aufgabe der Landschaftsbeiräte ist und bleiben soll, ausschließlich die Belange von Natur und Landschaft unabhängig zu vertreten. Es ist ein häufig auftretendes Missverständnis, dass in den Beiräten ein Ausgleich der Interessen von `Landschaftsschützern` und `Landschaftsnützern` stattfinden solle, oder dass der Beirat ein politisches Entscheidungsgremium sei. Aufgabe der Beiräte ist es lediglich, mit dem Ziel von Schutz, Pflege und Entwicklung der Landschaft Vorschläge und Anregungen zu unterbreiten“ (Landtagsdrucksache 11/7348 vom 15.06.1994). Um Zielkonflikte zwischen den Bedürfnissen des Sports und den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege auszuschließen, solle die Beteiligung des Sports förmlich geregelt werden, aber eben nicht durch Mitgliedschaft in den Beiräten, sondern durch Anhörung außerhalb der Beiräte.

Die grundsätzlich von allen Naturschutzverbänden getragene und wiederholt vorgetragene Auffassung, in einen Beirat, der nur Naturschutzinteressen vertreten soll, gehörten eigentlich nur von den Naturschutzverbänden benannte Personen (Zuschrift 11/386 vom 21.01.1991), führte bei einer Minderheit der Naturschützer zu einer Boykothaltung mit der Weigerung, Beiratskandidaten vorzuschlagen. Als Disziplinierungsmaßnahme gegen die Naturschutzverbände reagierte die Landesregierung mit dem Entwurf „Gesetz zur [dritten] Änderung des Landschaftsgesetzes“ (Landtagsdrucksache 11/6196 vom 03.11.1993). Ausgehend von der Situation, dass „nicht überall vorschriftsmäßige Beiräte bestehen, die Beiratsarbeit aber funktionsgerecht für die Zukunft gewährleistet werden soll“, wurde als ergänzende Bestimmung im Landschaftsgesetz vorgesehen: „Soweit die vorschlagsberechtigten Verbände oder Vereinigungen von ihrem Vorschlagsrecht in einer von der jeweiligen Landschaftsbehörde gesetzten angemessenen Frist keinen Gebrauch machen, können Beiratsmitglieder auch ohne Vorschlag [d.h. nach völlig freiem Belieben] von der zuständigen Vertretungskörperschaft gewählt oder von der zuständigen Behörde berufen werden. Diese Mitglieder treten an die Stelle der Vertreter, für die keine Vorschläge gemacht worden sind“. Als Begründung wurde ausgeführt: „In jüngerer Zeit konnten Beiräte mitunter deshalb nicht neu gewählt oder berufen werden, weil einzelne Naturschutzorganisationen keine Wahlvorschläge unterbreitet haben. Die Vorschläge sind nach geltendem Recht Voraussetzung für die Wahl oder die Berufung. Um funktionsfähige Beiräte für die Zukunft zu gewährleisten, sollen die Wahl oder die Berufung der Beiratsmitglieder auch dann möglich sein, wenn einzelne Organisationen keine Vorschläge unterbreiten.“ Nach der Begründung zu dem Gesetzentwurf – allerdings nicht nach seinem Wortlaut selbst – sollten die ohne Vorschlag gewählten bzw. berufenen Beiratsmitglieder aus einer anderen Vereinigung derjenigen Gruppe (Naturschützer oder Wirtschaftsvertreter) kommen, zu der die auf ihr Vorschlagsrecht verzichtende Vereinigung gehörte. In der ersten Lesung (Plenarprotokoll 11/111 vom 10.11.1993) wurde von der CDU – sicherlich zutreffend – festgestellt, es gäbe einige Naturschützer, die ihre Arbeit weitgehend einstellten, wenn ihre Maximalforderungen in den Landschaftsbeiräten nicht umgesetzt würden. Hier sei auch eine stärkere Koordinierung und Abstimmung der drei großen Naturschutzverbände in Nordrhein-Westfalen dringend geboten. Die – damals noch oppositionellen – GRÜNEN übernahmen die Argumentation der boykottierenden Minderheit: „Statt sich der strukturellen Probleme im Zusammenhang mit der Beiratsarbeit anzunehmen, soll das Problem nach dem Novellierungsvorschlag der Landesregierung künftig durch die selbsttätige Benennung der Beiratsmitglieder auf Kreisebene durch die jeweiligen Kommunalparlamente erfolgen und faktisch durch die Heranziehung von wohl gesonnenen Personen zugedeckt werden. So kann man sich billig einer Kritik und einer kritischen Stimme entledigen.“

Obwohl das Beiräterecht nur ein einziger von vielen Punkten des Gesetzentwurfs war und dieser innerhalb des Beiräterechts nur einen einzigen Aspekt – die beschriebene Disziplinierungsmaßnahme – behandelte, nahm das Thema Landschaftsbeiräte bei der Anhörung der Verbände im Landtagsausschuss eine dominierende Stellung ein. Paradox war, dass dabei in den Stellungnahmen der Verbände das Beiräterecht fast in seiner ganzen Breite, aber der im Entwurf behandelte Aspekt gar nicht angesprochen wurde (Ausschussprotokoll 11/1108 vom 17.01.1994). Der Sprecher des Städte- und Gemeindebundes sah die bestehenden Probleme darin begründet, dass die Erwartungshaltung der Naturschutzverbände in den Landschaftsbeiräten ausgesprochen hoch, der Effekt der Beiräte demgegenüber sehr gering sei. Da die Einbindung der Naturschutzverbände in naturschutzrelevante Verfahren

über das Bundesnaturschutzgesetz in ähnlicher Weise erreicht werde, müssten die Landschaftsbeiräte nicht unbedingt weiterhin existieren; zumindest seien sie „in dieser Form“ verzichtbar. Akzeptabel seien sie als reine fachberatende Gremien – unter Einbeziehung von Vertretern auch der Land- und Forstwirtschaft – ohne Widerspruchsrecht, nicht als Interessenvertretung. Hier wurde richtig erkannt, dass wohl die Interessenvertretung, aber nicht die fachliche Beratung von einer bestimmten Beiratszusammensetzung abhängt. Die Sprecher der in den Beiräten vertretenen Wirtschaftsverbände betonten einmütig, die Beiräte hätten sich als zweckmäßig erwiesen, sie seien „notwendig und auch sehr sinnvoll“ und sollten „auf jeden Fall erhalten bleiben“. Genauso einmütig wurde aber gefordert, die Beiräte in dem Sinne paritätisch zu besetzen, dass die Naturschutzverbände und die „Grundstücksnutzer“ jeweils die gleiche Anzahl von Sitzen erhielten. Eine Boykottandrohung für den Fall der Nichterfüllung dieser Forderung wurde weder ausgesprochen noch angedeutet. Der Sprecher der Forstwirtschaft drückte sich sogar besonders diplomatisch aus:

„Ich halte die Beiräte für absolut notwendig. Ich würde auch bei der jetzigen Konzeption in den Beiräten weiterhin mitarbeiten wollen. Ich hielte es aber für besser, wenn sie paritätisch besetzt würden.“ Für die Naturschutzverbände wurde bei der Anhörung vorgetragen, die Landschaftsbeiräte hätten den gesetzlichen Auftrag, als Interessenvertretung des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu fungieren. Es müsse sichergestellt sein, dass diese Interessenvertretung von der Zusammensetzung des Beirats getragen werde. Die Naturschutzvertreter müssten demnach die Mehrheit haben. Hierbei sei auch daran zu denken, dass die drei anerkannten Naturschutzverbände nicht nur den Belang Naturschutz im engeren Sinne, sondern auch die Belange Heimatpflege und Erholung zu vertreten hätten. Der Belang Naturschutz und Landschaftspflege müsse die Mehrheit im Landschaftsbeirat haben.

Im Verlauf der Anhörung fiel auf, dass die Sprecher der Wirtschaftsverbände klar zum Ausdruck brachten, mit der von Ihnen gewünschten Stimmenparität sei die Aufteilung der Beiratssitze je zur Hälfte auf die anerkannten Naturschutzverbände und auf die Wirtschaftsverbände gemeint. Bei den Sprechern der Naturschutzverbände waren dagegen Akzentunterschiede nicht zu überhören, die insbesondere dadurch zustande kamen, dass die „Boykottfraktion“ sich missverständlich und zum Teil unter Verwendung phrasenhafter unbestimmter Begriffe ausdrückte: Die Beiräte seien in der gegebenen Situation überflüssig; sie erhielten nur dann einen Sinn, wenn der „echte Naturschutz“ die Mehrheit habe. Gefordert werde „zumindest die Gleichrangigkeit der Waffen“ bzw. „mindestens die Parität des Naturschutzes“, wobei für die zuhörenden Abgeordneten nicht deutlich genug zwischen der „Parität für den Belang Naturschutz im engeren Sinn gegenüber allen anderen im Beirat vertretenen Schützer- und Nutzerbelangen“ und der „Parität der Naturschutzverbände gegenüber den Wirtschaftsverbänden“ unterschieden wurde. Ein Abgeordneter resümierte, alle sprächen von Parität, und jeder verstehe darunter etwas anderes. Trotz dieser Erkenntnis wurde in den weiteren Beratungen vom naturschutzpolitischen Sprecher der SPD-Fraktion die Auffassung vertreten, in die gleiche Richtung wie die Vertreter der Wirtschaftsverbände, die die Parität forderten, hätten sich auch die Naturschutzverbände geäußert. Sie hätten erklärt, „es wäre schon viel erreicht, wenn man überhaupt zu einer Parität komme“ (Ausschussprotokoll 11/1268 vom 09.06.1994). Die unterschiedliche Definition von Parität wurde hier – sicherlich nicht aus Unkenntnis – verfälscht. Trotz der eigenwilligen Verwendung des Paritätsbegriffs wurde vom Sprecher der SPD-Fraktion betont, die Landschaftsbeiräte hätten „die Aufgabe, Lobby der Landschaft zu sein, durchaus einseitig im Interesse der Landschaft und Natur gegenüber der politischen Gebietskörperschaft“. Für diese

Belange seien zwei Gruppen prädestiniert, und zwar die Naturbewirtschaftler und die ideell motivierten Naturschützer. Die Heimatverbände sollten dabei kein „Privileg“ mehr haben; die Sportvertreter gehörten ohnehin nicht dazu.

In der Begründung zum Beschlussvorschlag zur zweiten Lesung wurde ausgeführt: „Aus der Anhörung wurde deutlich, dass Änderungsbedarf hinsichtlich der Zusammensetzung der Landschaftsbeiräte besteht. Dabei soll der Grundsatz erhalten bleiben, dass ihre Aufgabe ausschließlich die unabhängige Vertretung der Belange von Natur und Landschaft ist. Die politische Entscheidung über die Abwägung verschiedener Belange muss Aufgabe der gewählten Körperschaften bzw. der zuständigen Landschaftsbehörden bleiben. Eine Erweiterung des Kreises der an den Landschaftsbeiräten beteiligten Organisationen soll daher nicht erfolgen. Vielmehr soll die Arbeit der Beiräte durch eine weitere Einschränkung des Beteiligtenkreises gestrafft und durch die Einführung einer Parität zwischen Naturschutzverbänden einerseits und Landwirtschaft, Forst, Gartenbau, Jagd und Fischerei andererseits die Notwendigkeit einer internen Einigung verdeutlicht werden. Diese Zusammensetzung entspricht den Vorschlägen der Naturschutzverbände und der Landwirtschaft“ (Landtagsdrucksache 11/7316 vom 10.06.1994). Diese Begründung war im letzten Satz nicht nur unwahr, sondern in dreifacher Hinsicht geradezu grotesk. Erstens hatte die Aufgabe der Vertretung der Belange von Natur und Landschaft bei früheren gesetzgeberischen Bemühungen gerade dazu geführt, diesen Belangen – vertreten durch die Naturschutzverbände – einen Stimmenvorteil zu verschaffen, also die Parität mit den Wirtschaftsvertretern zu vermeiden. Zweitens widersprach die als Notwendigkeit postulierte und von der Parität erzwungene beiratsinterne Einigung der gleichzeitig bekräftigten Ablehnung der Entscheidung über die Abwägung verschiedener Belange durch den Beirat selbst. Drittens war die Behauptung, die Parität entspräche dem erklärten Willen der Naturschutzverbände, schlicht falsch und absurd; denn es gab keinen Grund, warum die Naturschutzverbände dafür plädieren sollten, ihre frühere Stimmenmehrheit zu verlieren. In der abschließenden Plenarsitzung wiederholte der Sprecher der SPD seine Behauptung, alle Vertreter der angehörten Verbände (einschließlich der Naturschutzverbände) hätten die „Parität“ gewünscht (Plenarprotokoll 11/135 vom 16.06.1994). Der Sprecher der CDU hielt dem entgegen, er unterstütze zwar ausdrücklich die Parität [nach der Definition der Wirtschaftsverbände], die Naturschutzverbände wollten aber etwas ganz anderes haben [nämlich mindestens eine Parität nach ihrer eigenen Definition]. Im übrigen wollte die CDU bereits mit ihrem (abgelehnten) Gesetzentwurf aus dem Jahr 1990 die Parität einführen, was aber damals vom Umweltminister zurückgewiesen worden sei mit der Begründung, die Beiräte würden damit ihre Anwaltschaft für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege verlieren.

Das „Gesetz zur Änderung des Landschaftsgesetzes“ wurde schließlich gegen die Stimmen von CDU und FDP beschlossen und am 19.06.1994 veröffentlicht (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1994 S. 418 ff.). Die Neufassung des Landschaftsgesetzes wurde am 15.08.1994 bekannt gemacht (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1994 S. 710 ff.). Jeder danach zu wählende (untere staatliche Verwaltungsebene) bzw. zu berufende (höhere und oberste Verwaltungsebene) Beirat bestand aus zwölf Mitgliedern, und zwar sechs Vertretern der Naturschutzverbände (je zwei von BUND, NABU – Naturschutzbund Deutschland, neuer Name des früheren Deutschen Bundes für Vogelschutz – und LNU) und sechs Vertretern der Wirtschaftsverbände (zwei vom Landwirtschaftsverband und je einer vom

Waldbauernverband, Gartenbauverband, Landesjagdverband und Fischereiverband). Ungewöhnlich und erstmalig war die namentliche Fixierung – vor allem, aber nicht nur – der vorschlagsberechtigten Naturschutzverbände im Gesetz selbst; einer Umschreibung wie „nach dem Bundesnaturschutzgesetz anerkannte Verbände“ bedurfte es nun nicht mehr. Eine Gesetzesänderung bestand auch darin, dass auf die frühere ausdrückliche Zuweisung bestimmter Beiratsmitglieder zu den vier Belangen Naturschutz, Landschaftspflege, Erholung und Heimatpflege verzichtet wurde. Für alle zu einer der beiden Gruppen vorschlagsberechtigten Verbände galt, dass bei einem Verzicht auf das Vorschlagsrecht die Wahl bzw. Berufung ohne jede Einschränkung durch die zuständige Institution möglich war. Die „Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Landschaftsgesetzes vom 18.10.1994“ (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1994 S. 934 ff.) stellte klar, dass bei den Naturschutzverbänden wie vorher die „Landesverbände“ vorschlagsberechtigt waren; diese Klarstellung war insbesondere bei BUND und NABU wegen deren regionaler Untergliederung notwendig. Auch alle anderen vorschlagsberechtigten Verbände wurden namentlich aufgelistet; der Imkerverband war nicht mehr dabei. Die frühere Bestimmung, dass jeder Verband „mindestens die doppelte Anzahl von Bewerbern“ vorschlagen musste, wurde bekräftigt. Wegen der Stimmenparität war in der Rechtsverordnung noch eine Regelung für den erwarteten Fall der Pattsituation bei der Wahl des Beiratsvorsitzenden zu treffen. Dem Verordnungsgeber fiel dazu nur ein, bei Stimmengleichheit das Los entscheiden zu lassen.

3.6 Wahrnehmung der Anwaltsfunktion (Zwölfter Landtag 1995-2000)

Der Entwurf der Landesregierung vom 30.11.1999 „Gesetz zur [vierten] Änderung des Landschaftsgesetzes“ brachte den nordrhein-westfälischen Naturschutzverbänden das lange ersehnte Verbandsklagerecht (Landtagsdrucksache 12/4465). Zum Beirätereicht war keine Änderung vorgesehen. Trotzdem wurde bereits in der ersten Lesung das Thema Landschaftsbeiräte angesprochen (Plenarprotokoll 12/131 vom 10.12.1999). Die Sprecherin der GRÜNEN führte aus: „In der letzten Änderung des Landschaftsgesetzes wurde die Zusammensetzung der Landschaftsbeiräte geändert. Die Akzeptanz dieser Regelung ist sehr umstritten. Wir werden in der geplanten Anhörung deshalb der Frage auf den Grund gehen, wie sich aus Sicht der Beiräte diese Entscheidung ausgewirkt hat. Gegebenenfalls werden wir Vorschläge für eine Änderung erarbeiten.“ Auch bei der Anhörung von Sachverständigen waren die Landschaftsbeiräte ein wichtiges Thema (Ausschussprotokoll 12/1528 vom 16.02.2000), zu dem sich vor allem die Vertreter des Landkreistages und des Städtetages äußerten. Man wisse, dass die anerkannten Naturschutzverbände über die derzeitige Zusammensetzung der Beiräte nicht besonders glücklich seien. Wenn aber im Gesetzentwurf das kooperative Verfahren besonders betont werde, dann sollte man hinsichtlich der Verbandsmitwirkung auch weiter auf dieses kooperative Verfahren und auf die Möglichkeit setzen, auf die Entscheidung über die Beiratsmitwirkung Einfluss nehmen zu können. Es sei notwendig, das kooperative Verfahren im Bereich der Beiratslösung besser als in der Vergangenheit zu praktizieren und zu versuchen, hier die Naturschutzbelange in entsprechender Weise umzusetzen. Mit diesen sicherlich gewollt umständlichen Ausführungen sollte vorsichtig angedeutet werden, dass aus Sicht der Kommunalverwaltungen der auf Kooperation ausgerichtete Landschaftsbeirat im Vergleich zur Konfrontation durch die Verbandsklage das kleinere Übel sei und dass man vielleicht sogar eine Aufwertung des Beirats hinnehmen würde, wenn man dadurch die Einführung des

Verbandsklagerechts abwehren könnte. Um den Preis Beiratsaufwertung nicht zu hoch werden zu lassen, wiesen die Vertreter des Landkreistages und des Städtetages allerdings darauf hin, dass Nordrhein-Westfalen bereits ein Beiratsverfahren habe, das über die Verfahrensregelungen in den anderen Bundesländern ganz erheblich hinaus gehe; denn das Widerspruchsrecht des Beirats bei der unteren Landschaftsbehörde sei im Naturschutzrecht keines anderen Bundeslandes enthalten. Diese Behauptung war falsch. In Wahrheit verfügen mehrere Bundesländer über ein Widerspruchsrecht mit zwangsläufiger Folge, wenn auch nicht in der nordrhein-westfälischen Form der Einschaltung der Vertretungskörperschaft (Gerß 1998 S.91 ff). Die Vertreter der Landwirtschaft lehnten bei der Anhörung die im Gesetzentwurf vorgesehene Ausweitung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Naturschutzverbände einschließlich des Verbandsklagerechts ab, weil diese Ausweitung die konsensstiftenden Landschaftsbeiräte zu entwerten drohe. Für die Imkerei wurde gefordert, diesen Wirtschaftsbereich wieder in die Beiräte aufzunehmen. Die Naturschutzverbände äußerten sich bei der Anhörung zu den Beiräten nicht und gingen auch in ihren schriftlichen Stellungnahmen nicht darauf ein, obwohl die offensichtliche Beziehung zwischen dem Verbandsklagerecht und der Beirätemitwirkung eine Meinungsäußerung verlangte. Der als Vertreter der Landschaftsbeiräte zu der Anhörung eingeladene Vorsitzende des Beirats bei der obersten Landschaftsbehörde wies auf das Dilemma der Beiräte hin, gleichzeitig die Funktion des Anwalts für Natur und Landschaft und die Funktion des Sachverständigenrats wahrnehmen zu müssen, während die Naturschutzverbände sich mit der Anwendung des Verbandsklagerechts auf die Anwaltsfunktion beschränken könnten. In den Naturschutzgesetzen anderer Bundesländer gäbe es Ansätze, dieses Dilemma zu lösen.

In seiner weiteren Beratung empfahl der Landtagsausschuss, das Beiräterecht unverändert zu lassen (Ausschussprotokoll 12/1618 vom 06.04.2000). Die GRÜNEN betonten allerdings, die Änderung des Beiräterchts – im Sinne der Lösung des Problems der Konkurrenz zwischen den beiden Beiratsfunktionen – müsse in den nächsten Jahren auf jeden Fall angegangen werden. Dabei sollten die in den anderen Bundesländern praktizierten Lösungsmöglichkeiten beachtet werden. In der zweiten Lesung bekräftigten die GRÜNEN den dringenden Änderungsbedarf bei den Beiräten und kündigten einen Vorschlag an, „der den Landschaftsbeiräten die Kraft zurückgeben wird, ihre Aufgaben für den Erhalt von Natur und Landschaft wieder optimal erfüllen zu können“ (Plenarprotokoll 12/144 vom 13.04.2000). Der Sprecher der CDU fasste noch einmal die Beziehung des Verbandsklagerechts zum Beiräterecht mit dem Hinweis zusammen, „dass die Verbandsklage ein massives Misstrauensvotum gegen die Beiräte ist und dass es mit der Regelung über die Naturschutzbeiräte ein Verfahren gibt, das sich hinsichtlich der Intensität und der Möglichkeit der Verbände, über die Beiräte das Verfahren und die Entscheidung zu beeinflussen, stark von den anderen Bundesländern unterscheidet und über deren Regelwerk erheblich hinausgeht. Das Widerspruchsrecht des Beirats ist ausschließlich im nordrhein-westfälischen Naturschutzrecht verankert“. Der – inhaltlich falsche – letzte Satz war offensichtlich die Übernahme der Argumentation der Interessenvertretung der Kommunalverwaltungen. Das „Gesetz zur Änderung des Landschaftsgesetzes“ wurde gegen die Stimmen der CDU mit dem Verbandsklagerecht und ohne Änderung des Beiräterchts am 09.05.2000 verkündet (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 2000 S. 487 ff.); die Bekanntmachung der Neufassung des Landschaftsgesetzes erfolgte am 21.07.2000 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 2000 S.568ff.).

Die Tätigkeit der Landschaftsbeiräte ist allgemein darauf ausgerichtet, das Verhalten der Behörden kritisch zu beobachten und zu kommentieren. Die Behörden empfinden diese Kritik manchmal als lästig und nutzen sich bietende Gelegenheiten als Anlass, die Beiräte für überflüssig zu erklären. Ein solcher Anlass war die seit mehreren Jahren grassierende Reform der öffentlichen Verwaltung, zu der die Behörden selbst kostenverringende Vorschläge zu machen hatten. In dem dem Landtag vorgelegten Abschlussbericht des zu diesem Zweck veranstalteten Workshops „Aufgabenkritik Bezirksregierungen“ wurde vermerkt, die Landschaftsbeiräte bei den Bezirksregierungen seien nicht mehr sinnvoll, da in den Behörden und Einrichtungen des Landes ausreichend Sachverstand vorhanden sei. „Der immens hohe Abstimmungs-, Erläuterungs- und Besprechungsbedarf sowie der hohe weitere Verwaltungsaufwand in sächlicher und personeller Hinsicht steht außer Verhältnis zu dem damit verbundenen Nutzen, da in einem absolut zu vernachlässigenden Umfang neue Anregungen oder neu überlegenswerte Bedenken auf die Behörde durch die Beiräte zukommen“ (Vorlage 12/1344 vom Juni 1997). Diese Darstellung verschwieg, dass die Beiräte nach ihrem gesetzlichen Auftrag nicht nur eventuell fehlenden Sachverstand in den Behörden zu ersetzen hatten, sondern vorrangig als Anwälte der Interessen von Natur und Landschaft fungieren sollten, und zwar auch und gerade dann, wenn die Landschaftsbehörden als Teile von Bündelungsbehörden zu landschaftsschädlichen Kompromissen gezwungen waren. Das Umweltministerium erledigte den Vorstoß der Bezirksregierungen kurz und bündig mit dem Hinweis, „die Abschaffung der Beiräte sei politisch nicht durchsetzbar“.

3.7 Gedächtnisschwund und Lobbydruck (Dreizehnter Landtag 2000-2005)

Die Parität zwischen den Naturschutzverbänden und den Wirtschaftsverbänden in den Landschaftsbeiräten und die damit grundsätzlich vorprogrammierte Pattsituation bereits bei der Wahl des Beiratsvorsitzenden führte in der konstituierenden Sitzung des neu gebildeten Beirats bei der obersten Landschaftsbehörde am 19.11.2001 zu einem Eklat, weil die Vertreter der Naturschutzverbände aus Frustration über die Nichtwahl ihres Kandidaten durch geschlossenes Verlassen der Sitzung und damit Herbeiführung der Beschlussunfähigkeit – es waren nicht mehr „mehr als die Hälfte“ der Beiratsmitglieder anwesend – den für diesen Fall im Landschaftsgesetz vorgesehenen Losentscheid verhinderten. Dieses Ereignis wurde als so bedeutend angesehen, dass es den Anlass für eine sich über mehrere Monate erstreckende Diskussion im Landtagsplenum bildete. Die Umweltministerin Höhn äußerte „für die Naturschutzverbände Verständnis. Ein Naturschutzbeirat wird vom Vorsitzenden repräsentiert. Er sollte auch aus den Reihen der Naturschützer stammen“ (Plenarprotokoll 13/46 vom 14.12.2001). Dem Vorwurf des „undemokratischen Verhaltens“ der Naturschutzverbände hielt die Umweltministerin entgegen, ob oder wie sich der Beirat konstituiere und welches Verfahren die Beiratsmitglieder wählten, müsse der Beirat selbst entscheiden. Auch dies sei Demokratie. Die Landesregierung werde den Beirat in diesem Punkt zu nichts zwingen. Als Lösung des Problems sei an die Abschaffung der Parität zugunsten der Naturschutzseite zu denken. „Wenn wir diesen Naturschutzbeirat funktionsfähig halten wollen, müssen wir im Sinne des Naturschutzes der Sache einen Rahmen geben, damit die Belange des Naturschutzes in diesem Beirat entsprechend zum Ausdruck kommen“ (Plenarprotokoll 13/51 vom 27.02.2002). Ergänzend stellte das Umweltministerium schriftlich klar, dass es keinen Widerspruch zwischen der von der Ministerin kritisierten derzeitigen strukturbedingten Funktionsunfähigkeit des Beirats bei der obersten Landschaftsbehörde und der Würdigung der Arbeit und des persönlichen Einsatzes der Beiratsmitglieder gäbe (Landtagsdrucksache 13/2647 vom 27.05.2002).

Der im Jahr 2001 berufene Beirat bei der obersten Landschaftsbehörde hat auch nach der geplatzten konstituierenden Sitzung jahrelang nicht mehr getagt. Das Beirätereht sieht vor, dass der Vorsitzende des vorigen Beirats bis zur Wahl des neuen Vorsitzenden im Amt bleibt. Der Gesetzgeber hat dabei sicherlich nur an eine höchstens wenige Monate dauernde und nicht an eine mehrjährige Übergangszeit gedacht. Die Inaktivität des neuen Beirats erschien den Landtagsabgeordneten daher erläuterungsbedürftig. Die Umweltministerin führte dazu aus, der vorherige Vorsitzende sei bereits mit Schreiben vom 19.03.2002 gebeten worden, sein Amt bis auf weiteres fortzuführen. Er sei als amtierender Vorsitzender in wichtigen Angelegenheiten – zum Beispiel beim Erlass zur Umsetzung der Fauna-Flora-Habitate-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie der Europäischen Union – beteiligt worden. Zu einer erneuten Sitzung des berufenen Beirats habe das Ministerium nicht eingeladen, weil es keinerlei Hinweise auf eine Einigung zwischen den beiden Gruppen über die Wahl des Vorsitzenden gegeben habe. Dem amtierenden Vorsitzenden stehe nach wie vor das Recht zu, den Beirat zu einer Sitzung einzuladen (Ausschussprotokoll 13/779 vom 06.02.2003). Dieses Recht wurde vom amtierenden Vorsitzenden nicht wahrgenommen, weil er sich nicht ausreichend legitimiert sah, einen neu berufenen Beirat einzuladen, dem er selbst nicht angehörte. Anlässlich von Überlegungen zur Novellierung des Landschaftsgesetzes wurde später seitens des Umweltministerium noch einmal die Verantwortung für die anhaltend unbefriedigende Situation des Beirats bei der obersten Landschaftsbehörde dessen Mitgliedern selbst angelastet (Plenarprotokoll 13/141 vom 16.12.2004). Der Beirat sei vom Ministerium in Person seines kommissarischen Vorsitzenden in wichtigen Angelegenheiten beteiligt worden; die bestellten Beiratsmitglieder hätten im Übrigen von sich aus keine konkreten Beteiligungsanliegen geäußert. Die Inanspruchnahme des Vorsitzenden anstelle des Beirats sei als Hinweis darauf zu verstehen, dass die Landesregierung diesen Beirat nach wie vor für sehr wichtig halte, obwohl die Notwendigkeit eines mehrere Jahre lang nicht tagenden Gremiums infrage gestellt werden könnte. Die Stimmenparität solle erhalten bleiben, „weil auf diese Weise die Fähigkeit beider Seiten zur Kompromissfindung gestärkt wird“. Um die im Beirat bei der obersten Landschaftsbehörde eingetretene Handlungsunfähigkeit zu verhindern, solle aber die Beschlussfähigkeit bereits dann gegeben sein, wenn mindestens die Hälfte – statt wie vorher mehr als die Hälfte – der Beiratsmitglieder anwesend sei. „Keine Seite wird also künftig die Möglichkeit haben, durch Auszug aus der Sitzung die Beschlussunfähigkeit herbeizuführen.“

Diese Neuregelung der Beschlussfähigkeit war Teil des von den Koalitionsfraktionen SPD und GRÜNE – nicht vom Umweltministerium – vorgelegten Entwurfs „Gesetz zur [fünften] Änderung des Landschaftsgesetzes“ (Landtagsdrucksache 13/6348 vom 08.12.2004). Die Beseitigung der Blockademacht der Naturschutzverbände war für diese – nach dem früheren Gedankenspiel der Umweltministerin über die „Abschaffung der Parität zugunsten der Naturschutzseite“ – eine bittere Enttäuschung und wurde als Dominanz der SPD über die GRÜNEN interpretiert, die sogar – gegen frühere Äußerungen – die in der Begründung zum Gesetzentwurf enthaltene Formulierung mittrugen, die Parität werde beibehalten, da sie sich „in der Vergangenheit bewährt hat“. Als Hauptziel der Novellierung des Beiräterehts nannte der Gesetzentwurf aber die „Gewinnung neuer Verbündeter für den Naturschutz, insbesondere im Bereich des Sports und der naturverträglichen Erholung, unter anderem durch verbesserte Beteiligungsvorhaben im Bereich der Landschaftsbeiräte“. Die Beiräte sollten sich dementsprechend zusammensetzen aus acht Vertretern von Naturschutz und Landschaftspflege (darunter je zwei auf Vorschlag von BUND, LNU und NABU) sowie

(auf Vorschlag der im Gesetz namentlich angegebenen Verbände) zwei Vertretern der Landwirtschaft und je einem Vertreter aus Forstwirtschaft, Gartenbau, Jagd, Fischerei, Sport und Imkerei, also insgesamt 16 paritätisch auf die beiden Gruppen „Naturschutz“ und „Sonstiges“ verteilten Mitgliedern. Während die Rückkehr der Imkerei, die bis 1994 in den Beiräten vertreten war, allgemein begrüßt wurde, bedeutete die lapidar nur mit der „gestiegenen Bedeutung des Sports“ begründete Aufnahme eines Sportvertreters eine vollständige Umkehr der früher in Parlament und Regierung vorherrschenden Auffassung. Der jahrelange massive Druck der Sportlobby, die unverhohlen unter weitgehendem Verzicht auf Sachargumente mit der gewaltigen Mitgliederzahl der Sportvereine drohte, hatte damit sein Ziel erreicht. Mit der Aufnahme des Landschaftsnutzers Sport in den Kreis derjenigen, die die Landschaft vor unverträglicher Nutzung bewahren sollen, wurde gewissermaßen der Bock zum Gärtner gemacht.

Der Gedächtnisschwund der Politiker, die offensichtlich die Diskussion früherer Jahre über den Gegensatz zwischen Schutz und Bewirtschaftung der Landschaft einerseits und Benutzung der Landschaft andererseits völlig vergessen oder verdrängt hatten, stieß bei den traditionell in den Beiräten vertretenen Verbänden auf Unverständnis und Kritik. Bei der Anhörung der Verbände im Landtagsausschuss trug der Vertreter des Landessportbundes vor, es sei wichtig, dass der Sport in den Beiräten vertreten sei und auch im Beirat bei der obersten Landschaftsbehörde die Arbeit entsprechend geleistet werde. „Wenn wir erreichen wollen, dass Naturschutzmaßnahmen auf eine große Akzeptanz bei Sportlern treffen, ist es unumgänglich, im Beirat mit Sitz und Stimme vertreten zu sein“ (Ausschussprotokoll 13/1451 vom 01.02.2005). Die traditionellen Beiratsverbände sprachen sich einmütig gegen die mit der Aufnahme des Sports verbundene qualitative Änderung der Beiratszusammensetzung aus. Der Vertreter der Forstwirtschaft warnte vor einer „Inflation“ durch Aufnahme von „auch anderen Interessengruppen, die in irgendeiner Weise mit der Landschaft und ihrer Gestaltung verbunden sind“. Die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald (Mitgliedsverein des Dachverbandes LNU) bewertete die Interessenvertretung des Sports in den Beiräten „sehr kritisch, da die Grenzen der Belastbarkeit der Natur z.B. durch Mountainbiker oder durch das Reiten im Wald bereits überschritten sind“ (Zuschrift 13/4846 vom 14.02.2005).

Im Übrigen äußerten sich die Verbände – ihrer unterschiedlichen Interessenlage entsprechend kontrovers – bei der Anhörung zur Zusammensetzung der Beiräte. Nach Darlegung der Naturschutzverbände sei es entscheidend, dass – insbesondere auf der höchsten Ebene durch den Beirat bei der obersten Landschaftsbehörde – „wieder eine unabhängige Vertretung von Naturschutzbelangen möglich wird“. Vorsitz und Stimmenmehrheit müssten beim Naturschutz liegen; bei Fortbestehen der Stimmenparität müsste der Vorsitzende das doppelte Stimmrecht haben. Das Gesetz dürfe nicht offen lassen, wem das Vorschlagsrecht für die beiden zusätzlichen Vertreter von Naturschutz und Landschaftspflege zustehen. „Wie sollen diese zwei frei schwebenden Mandate unter den drei bisher vertretenen Verbänden verteilt werden? Das ist doch ein Hauen und Stechen oder ein Zusammengehen.“ Die Argumentation der Naturschutzverbände ließ auch hier wieder – wie bei früheren Anhörungen – Schwächen erkennen (unquantifizierte „unabhängige Vertretung“, illusionäres „doppeltes Stimmrecht“, Bekenntnis familieninternen Streits in Form von „Hauen und Stechen“). Die Wirtschaftsverbände legten dar, dass die Stimmenparität keineswegs die Fähigkeit der Beiräte zu Natur und Landschaft fördernden Beschlüssen verhindere; man könne sogar auf die beiden zusätzlichen Naturschutzvertreter verzichten. Der Vertreter der Landwirtschaft stellte fest, der

Beirat bei der obersten Landschaftsbehörde habe „vor dieser letzten Amtsperiode [unter der Leitung des derzeitigen kommissarischen Vorsitzenden] in Arbeitsgruppen fast immer übereinstimmende [d.h. einstimmige] Empfehlungen gegeben. Dies gilt genauso für die Beiräte auf der unteren und auf der höheren Ebene. Die Beiräte leisten empfehlende grundsätzliche Arbeit. Dazu stehen wir“.

Zur aktuellen Situation des Beirats bei der obersten Landschaftsbehörde hatte sich die CDU bereits bei der ersten Lesung des Gesetzentwurfs skeptisch geäußert. Da dieser Beirat seit Jahren nicht getagt habe, stelle sich die Frage, ob er nicht ersatzlos gestrichen werden sollte (Plenarprotokoll 13/140 vom 15.12.2004). Bei der Anhörung im Landtagsausschuss wurde diese Frage ergänzt: „Vor dem Hintergrund, dass der `oberste Beirat` in der letzten Legislaturperiode gar nicht getagt hat und dass dem kommissarischen Vorsitzenden von der Landesregierung gerade einmal drei anhörungspflichtige Gesetze vorgetragen wurden, stellt sich folgende Frage: Wird eine Aufgabe, die sich in fünf Jahren als nicht erforderlich erwiesen hat, nach einer Aufstockung um vier auf 16 Mitglieder besser erfüllt?“ Abgesehen von der nicht ganz korrekten Situationsbeschreibung ist die in dieser Frage enthaltene Kritik, dem Beirat bzw. dem Vorsitzenden seien wichtige Entscheidungen der obersten Landschaftsbehörde vorenthalten worden, durchaus berechtigt.

In der weiteren parlamentarischen Behandlung des Gesetzentwurfs wurde klargestellt, dass alle acht Vertreter von Naturschutz und Landschaftspflege von den gesetzlich „anerkannten Vereinen“ des Naturschutzes vorzuschlagen seien, darunter „mindestens je zwei“ von BUND, LNU und NABU. CDU und FDP beantragten, von diesen acht Beiratssitzen solle einer für die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald reserviert sein, da so „dem gewachsenen Stellenwert der LNU Rechnung getragen“ werde und außerdem die Schutzgemeinschaft in allen anderen Bundesländern als Naturschutzverein gesetzlich anerkannt sei (Landtagsdrucksache 13/6903 vom 15.04.2005). Der Hinweis auf den Stellenwert war seltsam; denn die LNU wäre durch die Verselbstständigung eines ihrer Mitgliedsvereine im Beirat wohl eher geschwächt als gestärkt worden. Der Antrag wurde von der Landtagsmehrheit abgelehnt. In der zweiten Lesung wurde der Gesetzentwurf ohne weitere Änderungen gegen die Stimmen von CDU und FDP angenommen (Plenarprotokoll 13/149 vom 20.04.2005). Die Sprecher der Koalitionsfraktionen nahmen dabei noch einmal zusammenfassend zu den wichtigsten Punkten des neuen Beiräterechts – Beibehaltung der Parität, Aufnahme von Sportlern und Imkern, Erleichterung der Beschlussfähigkeit – Stellung. Der Sprecher der SPD erklärte: „Die Parität dient der Konfliktlösung im Konsens. Deshalb verbietet sich das Übergewicht einer Seite, zumal alle Mitglieder dem Naturschutz verpflichtet sind. Sportler und Imker werden die Blockbildung zwischen Eigentümern bzw. Naturschutzverbänden ohnehin aufbrechen. Zur Wiederbelebung der Landschaftsbeiräte vor allem auf Landesebene muss ihre Arbeitsfähigkeit gesichert werden. Keine Seite darf die andere durch Auszug blockieren und den Beirat dadurch handlungsunfähig machen.“ Die Umweltministerin ließ die schwache Position der GRÜNEN innerhalb der Koalition erkennen: „Was ich bedauere, ist, dass wir nicht die Kraft hatten, dem Naturschutz im Naturschutzbeirat eine Mehrheit zu geben.“ Das „Gesetz zur Änderung des Landschaftsgesetzes“ wurde am 03.05.2005 verkündet (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 2005 S. 522ff.).

3.8 Radikaler Rückschnitt (Vierzehnter Landtag ab 2005)

Die Landtagswahl am 22. Mai 2005 führte zur Ablösung der bisherigen Regierung durch die neue Koalition aus CDU und FDP. Nach dem früheren Abstimmungsverhalten der neuen Koalitionsparteien konnte nicht überraschen, dass die Koalitionsvereinbarung eine gründliche „Überarbeitung“ des Landschaftsgesetzes ankündigte. Die Vereinbarung enthielt aber keine Hinweise – weder ausdrücklich noch zwischen den Zeilen – auf die Landschaftsbeiräte. Als Andeutung der Fortführung des gesetzlichen ehrenamtlichen Naturschutzes kann lediglich ein einziger Satz aufgefasst werden: „Wir werden den Umwelt- und Naturschutz gemeinsam mit den Landwirten, den Waldbauern und Forstleuten, den Gartenbauern und Kleingärtnern, den Jägern und Fischern und mit den Naturschutzverbänden verbessern“ (Entwurf zum Stand 16.06.2005 S. 57). Mit dieser Aufzählung war im Wesentlichen der traditionelle Mitgliederkreis der Landschaftsbeiräte umschrieben. Auffällig ist dabei, dass die Naturschutzverbände als letzte erwähnt wurden, während sie in den Gesetzestexten und parlamentarischen Schriftstücken stets an erster Stelle standen. In der naturschutzpolitischen Grundsatzrede des Umweltministers Uhlenberg und der sich anschließenden Diskussion im zuständigen Landtagsausschuss wurden die Landschaftsbeiräte weder direkt noch indirekt angesprochen (Ausschussprotokoll 14/21 vom 24.08.2005 mit Vorlage 14/ 35 vom 22.08.2005). Das vollständige Ignorieren der Beiräte in der Sitzung eines Landtagsgremiums, in der unter anderem über eine umfassende und einschneidende Reform des Landschaftsgesetzes beraten wird, war im Vergleich zu früheren parlamentarischen Debatten ungewöhnlich. Hier mochte die von den Naturschutzverbänden im Jahr 2001 provozierte und seitdem anhaltende Handlungsunfähigkeit des Beirats bei der obersten Landschaftsbehörde eine Rolle spielen (siehe Abschnitt 3.7.).

Die angekündigte Novellierung des Landschaftsgesetzes verzögerte sich unerwartet lange. Mindestens bis Ende April 2006 wurde kein Gesetzentwurf der Landesregierung in das parlamentarische Verfahren eingebracht. Es gab lediglich einen im Umweltministerium erstellten Referentenentwurf „Gesetz zur [sechsten] Änderung des Landschaftsgesetzes sowie fischerei- und jagdrechtlicher Vorschriften“ (Stand 09.11.2005), dessen Existenz offiziell nicht bestätigt, sondern sogar geleugnet wurde, der aber in den interessierten Verbänden allgemein bekannt war. Die wesentlichen Inhalte dieses Entwurfs waren bereits vorher mündlich bekannt gegeben worden. So berichtete Staatssekretär Dr. Alexander Schink in der öffentlichen Landesvertreterversammlung des NABU-Landesverbandes Nordrhein-Westfalen am 23.10.2005 in Iserlohn detailliert über das zukünftige Beiräterecht mit dem Hinweis, dass die Novellierung bis Weihnachten 2005 förmlich eingeleitet würde. Der Grund für die Verzögerung des Gesetzgebungsprozesses lag vermutlich in Meinungsverschiedenheiten zwischen Umweltministerium und CDU-Fraktion bzw. innerhalb der Fraktion. Die in dem Referentenentwurf für das Beiräterecht vorgesehenen Änderungen waren überaus gravierend. Landschaftsbeiräte sollte es nur noch bei den unteren Landschaftsbehörden geben. Sie sollten aus zwölf Mitgliedern bestehen und sich zusammensetzen aus vier Vertretern der anerkannten Naturschutzverbände, einem Vertreter des regional zuständigen Landwirtschaftsverbandes, einem Vertreter des Privat- und Körperschaftswaldes, einem Vertreter des – namentlich genannten – „Fischereiverbandes Nordrhein-Westfalen e.V.“, einem Vertreter der nach dem Landesjagdgesetz anerkannten Landesvereinigungen der Jäger und vier Sachverständigen für Landschaftspflege und Naturschutz. Von den Vertretern der Naturschutzverbände sollten je einer vom NABU und vom BUND sowie zwei – von denen einer „der Schutzgemeinschaft

Deutscher Wald angehört, soweit diese Vereinigung im Zuständigkeitsbereich der betreffenden unteren Landschaftsbehörde als eingetragener Verein tätig ist und ein entsprechendes Vorschlagsrecht geltend macht“ – von der LNU vorgeschlagen werden. Die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald wäre damit ihrem lange verfolgten Ziel, außerhalb ihres Dachverbandes LNU eine eigene naturschutzrechtliche Anerkennung zu erlangen, ein wesentliches Stück näher gekommen. Als problematisch ist dabei anzusehen, dass die Schutzgemeinschaft im Vergleich zu den traditionell anerkannten Naturschutzverbänden nicht lückenlos flächendeckend verbreitet ist und eine sehr geringe Mitgliederzahl hat, die sich zudem zu einem erheblichen Teil aus – hier nicht rein ehrenamtlich tätigen – Forstbediensteten zusammensetzt. Daraus ist die einschränkende Bemerkung des Entwurfes zur Schutzgemeinschaft zu erklären. Das Vorschlags- und Wahlverfahren – Kandidatenvorschläge der im Gesetz ausdrücklich genannten oder eindeutig beschriebenen Verbände, Wahl durch die Vertretungskörperschaft des Kreises bzw. der kreisfreien Stadt – für die Mitglieder der Landschaftsbeiräte sollte unverändert bleiben. Nur für die Gruppe der Sachverständigen enthielt der Gesetzentwurf keine Bestimmungen darüber, ob es ein Vorschlagsrecht geben und wer dieses ausüben sollte oder ob die Vertretungskörperschaft in ihrer Wahl vollkommen frei wäre. Außerdem war nicht definiert, welche Anforderungen eine Person erfüllen musste, um als Sachverständiger zu gelten. Die Wiedereinführung der Sachverständigen als eigene Gruppe von Beiratsmitgliedern würde einen Rückfall in die Zeit vor der Novellierung des Jahres 1985 bedeuten, als diese Gruppe wegen ihres aus der Sicht der Interessenvertretung des Naturschutzes unkalkulierbaren und sehr häufig unbefriedigenden Abstimmungsverhaltens aus den Beiräten ausgeschlossen wurde (siehe Abschnitt 3.3.). Die Sachverständigen sollten nun wieder den Ausschlag geben, wenn sich die Naturschutzverbandsvertreter und die Wirtschaftsverbandsvertreter im Beirat nicht einigen können. Die durch die neue Zusammensetzung der Landschaftsbeiräte gegebene oder zu befürchtende Schwächung der Naturschutzseite wäre vor allem im Hinblick darauf bedenklich, dass das Gesetz als Hauptaufgabe der Beiräte nach wie vor die „unabhängige Vertretung der Belange von Natur und Landschaft“ vorschreiben sollte.

Als eine Einschränkung der Möglichkeit der Beiräte, als Naturschutzinteressenvertretung eine Wirkung zu erreichen, kann auch die im Gesetzentwurf vorgesehene Neufassung des Widerspruchsrechts aufgefasst werden. Ein Widerspruch des Beirats gegen eine von der unteren Landschaftsbehörde beabsichtigte Befreiung von Schutzvorschriften sollte nur noch zur Einschaltung des zuständigen Ausschusses der Vertretungskörperschaft führen; ein Einvernehmen mit der höheren Landschaftsbehörde müsste dann nicht mehr hergestellt werden. „Wird der Widerspruch [vom Ausschuss] für unberechtigt gehalten, hat die untere Landschaftsbehörde die Befreiung zu erteilen.“ Anders als in den früheren Gesetzesfassungen – „Wird der Widerspruch für unberechtigt gehalten, darf die Befreiung nur mit Zustimmung der höheren Landschaftsbehörde erteilt werden“ – würde mit der neuen Formulierung als Mussvorschrift ausdrücklich ausgeschlossen, dass die untere Landschaftsbehörde nachträglich auf Grund von Überlegungen, die durch die Beiratsberatung angeregt wurden, von der Erteilung der Befreiung absieht. Nach dem üblichen verwaltungsrechtlichen Verfahren würde die nächst höhere Behörde die korrekte Rechtsanwendung sicherstellen. Da die Einschaltung der höheren Landschaftsbehörde als nächst höhere Kontrollinstanz im Widerspruchsverfahren ausgeschlossen würde, ergäbe sich eine Situation, in der dem Beirat bei der unteren Landschaftsbehörde für seinen Widerspruch

gegen die Befreiung nur noch die Anrufung des Verwaltungsgerichts verbleiben würde, wenn er – wie die anerkannten Naturschutzverbände – ein altruistisches Klagerecht (sog. Verbandsklage) hätte.

Der Gesetzentwurf schrieb die Auflösung der Beiräte bei den höheren Landschaftsbehörden und des Beirats bei der obersten Landschaftsbehörde nicht explizit, sondern nur indirekt vor, indem er sie nicht erwähnte. Danach wäre die Existenz dieser Beiräte mit dem Inkrafttreten des Gesetzes ohne Übergangsfrist automatisch beendet. Die bestehenden Beiräte bei den unteren Landschaftsbehörden hätten ihre Tätigkeit bis zum Ablauf des 31. Dezember 2006 fortzusetzen und wären dann durch die nach der neuen Zusammensetzung gewählten Beiräte zu ersetzen. Die sich auf die Beendigung der bisherigen Beiratstätigkeit beziehenden Vorschriften der Novellierung 2006 müssten insbesondere von denjenigen Beiratsmitgliedern, die erst aufgrund der Novellierung 2005 (siehe Abschnitt 3.7.) berufen bzw. gewählt worden waren, als Affront empfunden werden. Bis Mitte November 2005 waren nach der noch von der rotgrünen Landtagsmehrheit beschlossenen Gesetzesfassung die Beiräte durch zusätzliche Mitglieder aufzustocken. Die Landschaftsbehörden kamen dieser Verpflichtung nach, obwohl die Absicht der neuen schwarzgelben Landtagsmehrheit, kurzfristig die Beiräte wieder zu verkleinern bzw. ganz abzuschaffen, weitgehend bekannt war. In dieser Erkenntnis beschloss der Kreistag des Kreises Neuss, die Wahl zusätzlicher Beiratsmitglieder über den gesetzlich fixierten Termin hinaus bis zum Abschluss der angekündigten nächsten Novellierung aufzuschieben bzw. auszusetzen. Dieser Beschluss war gesetzeswidrig, aber vernünftig.

Durch die ersatzlose Abschaffung der Beiräte bei den höheren Landschaftsbehörden und des Beirats bei der obersten Landschaftsbehörde würde der Tätigkeitsbereich des gesetzlichen ehrenamtlichen Naturschutzes radikal zurück geschnitten. Mit der Beschränkung der Landschaftsbeiräte auf die untere staatliche Verwaltungsebene würde so das in hundert Jahren gewachsene Dreiebenensystem ehrenamtlich mitwirkender Naturschutzgremien zerstört. Der Rückschnitt beträfe nicht nur die abgeschafften Gremien selbst, sondern ließe auch negative Auswirkungen auf die Effizienz der Beiräte bei den unteren Landschaftsbehörden erwarten. Zwar gab es in dem Dreiebenensystem nicht mehr – wie noch zur Zeit des Deutschen Reichs – hierarchische Beziehungen in dem Sinn, dass der Beirat der jeweils höheren Ebene eine Aufsichtsfunktion über den Beirat der darunter liegenden Ebene ausübte. Eine Hierarchie der Beiräte war im nordrhein-westfälischen Naturschutzrecht ausdrücklich ausgeschlossen (Runderlass des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft vom 11.04.1990; Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Nr. 38/1990 S. 594). Als notwendig erachtet und tatsächlich praktiziert wurde jedoch ein ständiger Informationsfluss und Meinungsaustausch von Ebene zu Ebene. Zu diesem Zweck fanden in der Regel mindestens einmal jährlich Konferenzen der Vorsitzenden und weiterer Vertreter aller Beiräte statt („Kolloquium der Landschaftsbeiräte“, NUA-Hefte Nr.2, herausgegeben von der Natur- und Umweltschutz-Akademie des Landes Nordrhein-Westfalen, Recklinghausen 1999). Die zentrale Institution, die zur Vorbereitung dieser Veranstaltungen benötigt wurde, war nahe liegender Weise der Beirat bei der obersten Landschaftsbehörde, solange er noch aktiv war (also bis 2001). Ein Ergebnis der auf diese Weise organisierten regelmäßigen Kontakte zwischen den Beiratsvorsitzenden war die „Gemeinsame Erklärung von Landschaftsbeiräten des Landes Nordrhein-Westfalen zum Kabinettsbeschluss vom 23.06.1992 zur Harmonisierung von Naturschutzrecht und Baurecht“

(Gerß 2001). Derartigen gemeinsamen Resolutionen, die viel mehr Beachtung in der Öffentlichkeit erwarten konnten als Äußerungen einzelner Beiräte, würde durch die Novellierung 2006 die organisatorische Basis entzogen.

Offensichtlich in der Absicht, eine Kompensation für den wegfallenden Beirat bei der obersten Landschaftsbehörde zu schaffen, richtete der Umweltminister ein neues Beratungsgremium unter der Bezeichnung „Bündnis für die Natur“ ein. Dieses Gremium gehört jedoch nicht zu den Institutionen des gesetzlichen Naturschutzehrenamtes; denn es hat weder eine gesetzliche Grundlage noch Rechte oder Pflichten, sondern ist ein Runder Tisch ohne Befugnisse und Verantwortung, der nichts für irgendjemanden Verbindliches beschließen kann. Die teilnehmenden Personen sind zum großen Teil auch nicht ehrenamtlich tätig, sondern Angestellte der von ihnen vertretenen Organisationen. Im Übrigen bleibt schleierhaft, wie das „Bündnis“, zu dem außer den bisher im Landschaftsbeirat vertretenen Verbänden vor allem auch die Industrie- und Handelskammern, der Städte- und Gemeindebund, der Landkreistag, der Städtetag, der Deutsche Gewerkschaftsbund und der „Arbeitskreis Steine und Erden“ gehören, bei den zu erwartenden konträren Positionen das ihm gesetzte Ziel erreichen soll, „gemeinsame Handlungsmöglichkeiten für einen erfolgreichen Naturschutz“ zu finden (Schreiben des Umweltministers vom 30.10.2005 an die Verbände).

4. Fehlende Konvergenz zur Rechtsstabilität

Wenn die Folge „Versuch, Irrtum, korrigierter Versuch usw.“ konsequent weitergeführt würde, müsste irgendwann ein Zustand erreicht werden, der nicht mehr verbessert werden kann. Der Gesetzgebungsprozess müsste danach von Novellierung zu Novellierung bis zum Stillstand konvergieren. Die dann gegebene Stabilität des Rechts wäre aus demokratischer Sicht – dem Willen der Mehrheit entsprechend – ideal. Die Entwicklung des Rechts der nordrhein-westfälischen Landschaftsbeiräte lässt keine Konvergenz zur Stabilität erkennen. In jeder Amtsperiode des Landtags wurde das Landschaftsgesetz novelliert. Dabei war fast immer das Beiräterecht betroffen. Die neben den Beiräten als zweite Säule des gesetzlichen ehrenamtlichen Naturschutzes bestehende Landschaftswacht – gebildet aus weisungsgebundenen ehrenamtlichen Außendienstmitarbeitern der unteren Landschaftsbehörden (Weiss 1986) – blieb dagegen nach ihrer Einrichtung durch das Gesetz von 1975 von Gesetzesänderungen verschont. Die Novellierung des Landschaftsgesetzes erfolgte meistens am Ende der jeweiligen Amtsperiode, und zwar oft unter erheblichem Zeitdruck. Die von der Landesregierung vorgelegten Gesetzentwürfe lösten stets heftige kontroverse Diskussionen zwischen den Landtagsfraktionen, zwischen dem zuständigen Landtagsausschuss und den betroffenen Verbänden und zwischen den Verbänden aus. Die intraparlamentarischen Meinungsverschiedenheiten zum Landschaftsgesetz – insbesondere zum Beiräterecht – führten beim Wechsel der führenden Regierungspartei – dieser Machtwechsel trat in dem hier betrachteten Zeitraum nur im Jahr 2005 ein – zu einer besonders einschneidenden Revision. Die Änderung des Gesetzes wurde von der neuen Landtagsmehrheit für so wichtig gehalten, dass die Neuregelung des Beiräterechts bereits für das Jahr 2006 angekündigt wurde, also ein Jahr nach der Novellierung von 2005 und erstmalig nicht erst am Ende der Amtsperiode. Der Grund für die Wichtigkeit der Regelung des Beiräterechts war allerdings die Absicht, die Wichtigkeit der Beiräte durch die Begrenzung ihres Einflusses und durch die die Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags behindernde Zusammensetzung einzuschränken. Da zwischen den Parteien nach wie vor

offensichtlich kein tragfähiger Grundkonsens über die Funktion der Landschaftsbeiräte besteht und ein weiterer Regierungswechsel nicht ausgeschlossen ist, ist die nächste Revision des Beiräterechts absehbar.

Bei jeder Novellierung fand im Landtag eine Anhörung der Verbände statt. Dabei nahm das Thema Landschaftsbeiräte – eigentlich nur ein einziger Paragraph des Gesetzes – in den Diskussionen immer und selbst dann sehr viel Zeit in Anspruch, wenn im Gesetzentwurf zunächst keine Änderung des Beiräterechts beabsichtigt war. Zwischen dem Entwurf des Änderungsgesetzes und der endgültigen Neufassung des Beiräterechts gab es durch die parlamentarische Beratung manchmal erhebliche Unterschiede. Jede Novelle wurde durch eine Kampf Abstimmung gegen den geschlossenen Widerstand der Opposition – der sich insbesondere gegen die Änderung des Beiräterechts richtete – durchgesetzt. Die starke Beachtung der Landschaftsbeiräte durch das Parlament ist Ausdruck der Erkenntnis, dass die Beiräte mehr sind als gewöhnliche Beratungsgremien. Der Grund für die starke Beachtung der Beiräte, die kontroverse Diskussion im Gesetzgebungsprozess und die fehlende Konvergenz des Beiräterechts ist letztlich auf das unauflösbare Dilemma zurückzuführen, dass die Beiräte gleichzeitig (engagierte) Interessenvertretungen und (nüchterne) Sachverständigengremien sein sollen. Dabei liefert das dem Wortlaut des Gesetzes entsprechende Primat der Interessenvertretung besonderen Zündstoff und Anlass zu Auseinandersetzungen und schließlich Gesetzesänderungen. Dies gilt vor allem dann, wenn die rechtlich begründete mit der praktizierten Form der Interessenvertretung nicht übereinstimmt. Das Gesetz sieht nur die Vertretung der Naturschutz- und Landschaftspflegeinteressen vor. Für die von den Naturschutzverbänden benannten Beiratsmitglieder ist dies in der Regel selbstverständlich. Die anderen Beiratsmitglieder haben jedoch eventuell ein Problem, wenn die Erfordernisse des Naturschutzes gegen die Bedürfnisse der Landschaftsbewirtschaftung gerichtet sind. Diese Beiratsmitglieder verhalten sich dann als Vertreter der Wirtschaftsinteressen, was ihnen kaum übel genommen werden kann. Solche Konflikte innerhalb der Beiräte sind aber – besonders auf der unteren staatlichen Verwaltungsebene – in der Praxis eher die Ausnahme als die Regel (Rhode-Jüchtern 1992). Viel heftiger sind die Auseinandersetzungen zwischen den führenden Verbandsebenen und den ihnen nahe stehenden Politikern.

Der Zeitdruck, unter dem der Gesetzgebungsprozess immer stand, und die aus der parlamentarischen Beratung resultierenden unvorhersehbaren Änderungen des Gesetzentwurfs hatten zur Folge, dass wesentliche Teile des verabschiedeten Gesetzes unklar blieben, was dann nach wenigen Jahren eine Novellierung notwendig machte. Die Klärung einiger – aber nicht aller – vagen Ausführungen des Gesetzestextes wurde Rechtsverordnungen überlassen. Unklare und daher missverständliche – oder gewollt missverständene – Begriffe waren neben „Interessenvertretung“, die nicht nur entsprechend der Absicht des Gesetzgebers als Vertretung von Naturschutzbelangen, sondern auch als Vertretung aller anderen an die Landschaft gerichteten Ansprüche interpretiert wurde, zum Beispiel „Sachverständige“ und „Parität“. Bei den Sachverständigen blieb offen, wie der Sachverstand erworben und nachgewiesen werden sollte. Die Sachverständigen als eigene Gruppe von Beiratsmitgliedern waren auch nicht einfach Personen mit Sachverstand; dieser wurde – wie von der CDU bereits im Jahr 1974 zu Recht angemerkt wurde – von sämtlichen Beiratsmitgliedern erwartet. Die Parität der Stimmen im Beirat bedeutete im Mund der Naturschützer etwas ganz anderes als bei den Vertretern der Wirtschaftsverbände und bei einigen Politikern. Zu Konfusion führte auch die immer wieder durch klingende unkorrekte

Gleichsetzung des Belangs Naturschutz mit den Zielen der Naturschutzverbände. Zumindest einer der drei in Nordrhein-Westfalen nach dem Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Verbände – die Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt Nordrhein- Westfalen (LNU) – verfolgt wegen des großen Gewichts der ihm angehörenden Heimat- und Wandervereine weit über Naturschutz und Landschaftspflege hinaus gehende Ziele. Ein Beispiel, das die Abgeordneten die Konsequenzen ihrer Entscheidungen nicht immer überblickten, war die Verwendung der Bezeichnungen „Ausnahmen“ und „Befreiungen“. Im juristischen Sprachgebrauch kommen Ausnahmen infrage, wenn vorhersehbar ist, dass zuzulassende Abweichungen von Vorschriften vorkommen werden; diese Fälle werden bereits beim Erlass der – in diesem Umfang nicht zwingenden – Vorschriften eingeplant. Befreiungen können dagegen nur von zwingenden Vorschriften erteilt werden, also in atypischen Situationen, an die beim Erlass der Vorschriften noch nicht gedacht wurde (Schink 1989, S. 462). Obwohl also zwischen Ausnahmen und Befreiungen ein wesentlicher Unterschied besteht, wurde im Jahr 1980 in dem betroffenen Paragraphen des Landschaftsgesetzes einfach das Wort „Ausnahmen“ kommentarlos durch das Wort „Befreiungen“ ersetzt. Den Abgeordneten ist offensichtlich nicht bewusst geworden, dass damit mehr als eine sprachliche Änderung verbunden war.

Dass die Entwicklung des Beiräterechts nicht zielstrebig zu einer dauerhaften Version führte, lag auch am Verhalten der Behörden. Einige Behörden wollten die ihnen lästigen Landschaftsbeiräte loswerden, indem sie sie – zum Beispiel in der Stellungnahme der Bezirksregierungen zur Verwaltungsstruktureform im Jahr 1997 – für überflüssig erklärten. Das Umweltministerium demonstrierte sein Desinteresse, indem es zur Zeit der Selbstblockade und Handlungsunfähigkeit des Beirats bei der obersten Landschaftsbehörde seit dem Jahr 2001 der für diese Situation vorgesehenen Pflicht zur Konsultation des amtierenden Beiratsvorsitzenden nur in ganz wenigen Fällen nachkam. Die unzureichende Beachtung des gesetzlichen Naturschutzehrenamtes durch das Ministerium drückt sich auch darin aus, dass der für die Praxis notwendige Runderlass des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft („Beiräte bei den Landschaftsbehörden, Landschaftswacht“; Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Nr. 38/1990 S. 594) vom 11.04.1990 trotz sehr erheblicher späterer Änderungen des Beiräterechts nie aktualisiert wurde. Zu dem Desinteresse der Behörden kam das Misstrauen der kommunalen Vertretungskörperschaften (Kreistage und Räte der kreisfreien Städte), die die Befugnisse ihrer Landschaftsbeiräte als Beeinträchtigung ihrer eigenen Macht ansahen.

Das Verhalten der Verbände trug ebenfalls dazu bei, dass die Entwicklung des Beiräterechts kein im Sinne der Ziele des Landschaftsgesetzes voll befriedigendes Ergebnis erreichte. Die Interessenlage der Naturschutzverbände einerseits und der Verbände der Landschaftsbewirtschaftung andererseits ist selbstverständlich teilweise unterschiedlich. Während die Naturschutzverbände für maximalen Naturschutz eintreten, wollen die Wirtschaftsverbände den Naturschutz durch wirtschaftliche Erfordernisse begrenzen. Bei den Anhörungen des Landtags zeichneten sich die Sprecher der Wirtschaftsverbände meistens durch einfach und auch weniger informierten Zuhörern einleuchtend argumentierendes geschlossenes Auftreten aus. Die Argumentation einiger Sprecher der Naturschutzverbände war dagegen oft widersprüchlich und intellektuell überzogen; ihr Verständnis bei den Zuhörern setzte voraus, dass diese mit den Hintergründen sehr gut vertraut waren. Die Folge – zum Beispiel bei der Novellierung des Jahres 1985 – war, dass viele Abgeordnete nicht verstanden, was die Naturschutzverbände eigentlich wollten.

Trotzdem fasste der Landtag gelegentlich Beschlüsse, die das Beiräterecht seinem Optimum näher brachten. Das Beiräterecht kann in wesentlichem Maß danach beurteilt werden, wie stark die Zusammensetzung der Beiräte die Interessenvertretung von Natur und Landschaft ermöglicht (siehe Tabelle). Nach dem Landschaftsgesetz von 1975 bestanden die Beiräte aus vier Mitgliedern der von den Naturschutzverbänden vertretenen Belange (Naturschutz, Landschaftspflege, Erholung in der freien Landschaft, Heimatpflege) und sieben Mitgliedern der Landschaftsbewirtschaftung (einschließlich Gewässerschutz); dazu kamen mindestens zwei sog. Sachverständige. Das Gesetz von 1985 schrieb acht Mitglieder der Naturschutzverbandsbelange gegenüber nur sieben Mitgliedern der Landschaftsbewirtschaftung vor; die Sachverständigen gab es nicht mehr. Das Gesetz von 1994 reduzierte den Anteil der Naturschutzverbandsbelange auf sechs Mitglieder gegen sechs Mitglieder der Landschaftsbewirtschaftung; immerhin waren damit die Vertreter eines ideellen oder materiellen unmittelbaren Interesses an der Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts noch unter sich. Das Gesetz von 2005 führte neben den acht Mitgliedern der Naturschutzverbandsbelange und sieben Mitgliedern der Landschaftsbewirtschaftung noch ein Mitglied der Naturbenutzung (Sport) ein. Danach nahm das Gewicht der Naturschutzverbände in den Beiräten und in diesem Sinn die Wirksamkeit der Interessenvertretung von Natur und Landschaft von 1975 bis 1985 zu. Vom relativen Optimum des Jahres 1985 aus verschlechterte sich das Beiräterecht durch Verringerung zunächst des Anteils der Naturschutzverbände (1994) und dann des Anteils der unmittelbar an der Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts interessierten Verbände (2005). Eine weitere Unsicherheit und damit potentielle Verschlechterung der Naturschutzinteressenvertretung wäre mit der Wiedereinführung der zwei Jahrzehnte vorher wegen erkannter Unzweckmäßigkeit abgeschafften Gruppe der Sachverständigen verbunden (Referentenentwurf zur für das Jahr 2006 angekündigten Gesetzesnovellierung).

Diese Entwicklung des Beiräterechts hat Ähnlichkeit mit der Entwicklung des gesellschaftlichen Stellenwertes des Umweltschutzes. Das Umweltbundesamt gibt mit ein- oder zweijähriger Periodizität Ergebnisse repräsentativer Bevölkerungsumfragen über das Umweltbewusstsein in Deutschland bekannt (Kuckartz und Rheingans-Heintze 2004). Die Befragten sollen unter anderem ohne Vorgabe von Antwortmöglichkeiten das für sie derzeit wichtigste Problem in Deutschland benennen. Im Jahr 1988 – dem Beginn der Befragungen – gaben noch 66% der Befragten den Umweltschutz als wichtigstes Problem an. Dieser Anteil sank – unter gewissen Schwankungen – bis auf 18% im Jahr 2004. Zumindest seit den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts ist das Umweltbewusstsein der Bürger – wie von der Demokratie erwartet wird – mit der Bereitschaft des Parlaments zum Beschluss wirksamer Umweltschutzvorschriften (einschließlich des Beiräterechts) und diese Bereitschaft mit der Qualität des Beiräterechts im Zeitablauf positiv korreliert, was in diesem Zeitraum allerdings eine Verschlechterung des Beiräterechts bedeutete. Das verringerte Ansehen des Naturschutzes bei den Abgeordneten würde sich auch in der nach dem Referentenentwurf ausdrücklich vorgeschriebenen kurzfristigen Entlassung der aufgrund der angekündigten Novellierung 2006 ausscheidenden – gerade erst ein Jahr vorher berufenen bzw. gewählten – Beiratsmitglieder zeigen. Diese unsensible Behandlung ehrenamtlich tätiger Personen stünde im Gegensatz zu der von allen Parteien betonten Würdigung des Ehrenamtes, wie sie bei der von der CDU veranlassten öffentlichen Anhörung im Landtag am 24.10.2001 zum Thema „Ehrenamt stärken – Aktive Bürgerschaft aufbauen“ bekundet wurde (Ausschussprotokoll 13/387).

Die Geschichte des Rechts der nordrhein-westfälischen Landschaftsbeiräte enthält zahlreiche Behauptungen, Anträge und Entscheidungen, die logisch kaum nachvollziehbar sind. Bereits in den frühesten parlamentarischen Beratungen im Jahr 1973 wurde über die Aufgaben der Beiräte missverständlich diskutiert, was dann Ungereimtheiten in den Beschlüssen zur Folge hatte. So sprach der Umweltminister über die Beiräte als „Sachverständigengremien“ und meinte damit „sachkundige“ Interessenvertretungen für den Naturschutz. Die Abgeordneten – auch die seiner eigenen Partei – missverstanden diese Bedeutung und sahen die als Sachverständigengremien bezeichneten Beiräte als „keine Interessenvertretungen“ an. Wenn ein Beirat eine Naturschutzinteressenvertretung sein soll, folgt daraus die Notwendigkeit einer bestimmten Stimmenmehrheit, nämlich einer Mehrheit der Naturschutzvertreter. Bei einer Beschränkung der Beiratsaufgaben auf die fachliche Beratung ist eine solche Mehrheit nicht unbedingt erforderlich; hier kommt es mehr auf ein breites Spektrum der Sachkunde als auf die Mehrheitsverhältnisse an. Die klare Definition der Beiratsaufgaben hat also erhebliche Bedeutung für die Zusammensetzung der Beiräte. Dabei kommt es darauf an, was zur Naturschutzinteressenvertretung im gemeinten Sinn gehört. In dem im Jahr 1984 von der Landesregierung vorgelegten Gesetzentwurf sollten die Belange Heimatpflege und Erholung in der freien Landschaft aus den von der Naturschutzfraktion zu vertretenden Belangen ausgeschlossen werden, weil die dahinter stehenden Vereinigungen teilweise als „nur zum Schein Naturschutzvereine“ angesehen wurden. Obwohl diese Ansicht kaum auf Widerspruch stieß, wurden Heimatpflege und Erholung von der Landtagsmehrheit auf der Naturschutzseite der Beiräte belassen und erhielten 1985 sogar eine privilegierte Stellung. Die absurdeste Begründung für eine bestimmte Beiratszusammensetzung wurde bei der Novellierung im Jahr 1994 gegeben. Die Einführung der Stimmenparität zwischen den Naturschutzverbänden und den Verbänden der Landschaftsbewirtschaftung – d.h. die Abschaffung der früheren Stimmenmehrheit der Naturschutzverbände – wurde vom Sprecher der Mehrheitsfraktion mit der grotesken Behauptung verbunden, die Naturschutzverbände selbst hätten die Parität gefordert und damit nur noch so viele Stimmen wie die Wirtschaftsverbände beansprucht.

Eine vollständige Umkehr langjähriger früherer Argumentation führte bei der Novellierung im Jahr 2005 zur Aufnahme des Sports in die Landschaftsbeiräte. In den Jahren 1988, 1990 und 1994 wurde nach intensiven Diskussionen entschieden, dass der Sport nicht in die Beiräte gehört. Die Aufnahme erfolgte ohne Begründung der gegenüber den früheren Beschlüssen eingetretenen Meinungsänderung, obwohl die Landtagsmehrheit stets von derselben Partei (SPD) getragen wurde. Die GRÜNEN unterstützten in der Regel die Position der Naturschutzverbände und forderten zu deren Gunsten anlässlich der Novellierung im Jahr 2000 eine Änderung der Beiratszusammensetzung; der von ihnen angekündigte Antrag kam aber nicht zustande. Zwar betonte die Landesregierung immer wieder das Primat des Naturschutzes als Zweck der Landschaftsbeiräte; trotzdem blieb es nicht nur bei dieses Primat behindernden Stimmenparität, sondern es wurde mit der Neuregelung der Beschlussfähigkeit – diese ist ab 2005 bereits bei Anwesenheit der Hälfte der Beiratsmitglieder gegeben – auch die bis dahin von den Naturschutzverbänden im Beirat bei der obersten Landschaftsbehörde genutzte Blockademacht abgeschafft. Hierin zeigte sich die Schwäche der GRÜNEN als Minderheitspartner der Koalition. Die Zusammensetzung der Landschaftsbeiräte war früher auch wegen der umstrittenen Rolle der sog. Sachverständigen (als eigene Gruppe von Beiratsmitgliedern) problematisch mit der Folge unlogischer Anträge.

So sollten die Sachverständigen nach Meinung der (an der Regierung beteiligten) FDP im Jahr 1974 nur „beratende“ Beiratsmitglieder – also wohl ohne Stimmrecht – sein, aber trotzdem der Naturschutzfraktion zur Stimmenmehrheit verhelfen. Im Übrigen erwies sich die vor der Novellierung von 1985 gehegte Schlussfolgerung, ein Naturschutzsachverständiger sei stets auch ein Naturschützer, als grundsätzlich falsch.

Die Beteiligung der Beiräte bei den unteren Landschaftsbehörden an hoheitlichen Funktionen ergibt sich aus ihrem Zusammenwirken mit den Kreistagen bzw. Räten der kreisfreien Städte. Diese Beiräte müssen wegen ihres Widerspruchsrechts demokratisch legitimiert sein und daher „gewählt“ werden, was für die Vertretungskörperschaft die Möglichkeit bedeutet, aus einer größeren Anzahl von Kandidaten einige als Beiratsmitglieder auswählen zu können. Ein solches Auswahlrecht wurde ohne Begründung auch den Landschaftsbehörden auf der höheren und der obersten Verwaltungsebene gegeben, obwohl deren Beiräte keine demokratische Legitimation benötigen und „berufen“ werden. Bei der Novellierung von 1980 wurde ausdrücklich erklärt, dass das Widerspruchsrecht im Umfang erhalten bleiben soll. Tatsächlich galt es danach nur noch bei den (wenigen) „Befreiungen“ und nicht mehr bei den (viel zahlreicheren) „Ausnahmen“. Im Jahr 1980 wurde der aufgekommene Gedanke, auf der unteren staatlichen Verwaltungsebene die Beiräte zur besseren Verzahnung mit den Vertretungskörperschaften nicht mehr bei den Landschaftsbehörden, sondern bei den Vertretungskörperschaften selbst einzurichten, verworfen, um die Unabhängigkeit der Beiräte zu gewährleisten. Trotzdem erhielten die Vertretungskörperschaften vorübergehend das Recht, die Landschaftsbeiräte zu „beauftragen“. Bei der Novellierung von 1985 wurde über das Widerspruchsverfahren diskutiert und dabei der Verzicht auf die Einschaltung der höheren Landschaftsbehörde – die letztlich über die Erteilung einer vom Beirat bei der unteren Landschaftsbehörde abgelehnten Befreiung zu entscheiden hat – für unzulässig gehalten. Die alternativ angedachte Entscheidung über den Widerspruch allein durch die Vertretungskörperschaft galt als rechtswidrig. Obwohl diese Verkürzung des Verfahrensweges das rechtsstaatliche Prinzip der Gewaltenteilung verletzt, soll sie nach dem Referentenentwurf zur für das Jahr 2006 angekündigten Novellierung des Landschaftsgesetzes eingeführt werden. Montesquieu als Philosoph der Gewaltenteilung wäre sicherlich sehr befremdet. „Wenn die exekutive Befugnis nicht das Recht besäße, die Unternehmungen der legislativen Körperschaft aufzuhalten, wäre diese letztere despotisch. Indessen darf die legislative Befugnis nicht umgekehrt die Möglichkeit bekommen, die exekutive Befugnis aufzuhalten“ (Montesquieu 1748, Übersetzung).

Die Beiräte bei den unteren und den höheren Landschaftsbehörden und bei der obersten Landschaftsbehörde wurden als Hauptform des gesetzlichen Naturschutzehrenamtes jahrzehntelang für unentbehrlich gehalten. Anträge zu ihrer Abschaffung gab es vor dem Jahr 2006 weder von den Regierungsparteien noch von den Oppositionsparteien. Dagegen wurde insbesondere der Beirat bei der obersten Landschaftsbehörde jeweils am Ende einer Amtsperiode vom Umweltministerium gelobt. Die Chronologie des Beirats (Gerß 2001) gibt die markantesten Würdigungen wieder:

- Staatssekretär Dr. Ebert am 19.03.1981: „Der Beirat bei der obersten Landschaftsbehörde sollte [nach der Durchführungsverordnung zum Landschaftsgesetz] mindestens einmal im Jahr einberufen werden. Ich kann nur sagen, hier irrte der Gesetzgeber. Auch wenn diese einmalige Sitzung nur das Minimalsoll angeben wollte, so war es bei

weitem zu niedrig gegriffen. Sobald der Beirat sein Eigenleben entfaltete, zeigte sich, dass auch die durchschnittlich fünf Sitzungen im Jahr eigentlich nicht ausreichen, um die Fülle des Stoffes zu bewältigen.“

- Staatssekretär Dr. Bentrop am 16.06.1986: „Wenn es diesen Beirat nicht gäbe, so müsste er erfunden werden. Zu einer fortschrittlichen Entwicklung gehört neben dem Sach- und Fachverstand der Verwaltung und dem Ideenreichtum der Politiker auch die kritische Begleitung unabhängiger Berater. Dieser Beirat hat aber auch zusammengeführt. Dazu haben die Vertreter der Naturschutzorganisationen und die Vertreter der betroffenen Wirtschaftszweige beigetragen.“

- Staatssekretär Dr. Bentrop am 08.07.1991: „In diesen Jahren ist eine bedeutende Bewusstseinsänderung zu konstatieren, die man unter der Kurzbezeichnung `von der Konfrontation zur Kooperation` zusammenfassen kann. Auch unter diesem Gesichtspunkt hat der Beirat bei vielen konflikträchtigen Themenbereichen anregend, begleitend oder resümierend unterstützend mitgewirkt. Dass fast alle Beschlüsse des Beirat einstimmig gefasst worden sind, ist ein Ausdruck des Kooperationsprinzips.“

- Ministerin Höhn bei ihrem Antrittsbesuch am 08.02.1996: „Naturschutzbeiräte sollen als ideelle Interessenvertretung für die gefährdete Natur an ihre Stelle treten. Die Vertreter der land- und fortwirtschaftlichen Vereinigungen, des Gartenbaus, der Jagd und der Fischerei in den Beiräten gehören ihnen an, weil sie von den ökologischen Gesamtumständen mindestens so abhängen, wie sie in sie hinein wirken. Die Mehrheitsfrage in den Beiräten zwischen Nutzern und Schützern stellt sich erst dann, wenn die gemeinsame Aufgabe missverstanden wird. Die paritätische Zusammensetzung der Beiräte eröffnet einen Zwang zur Verständigung. Dies ist zwar ein gutes Demokratieprinzip, ob es aber für die öffentliche Anwaltsfunktion des Beirats für die Natur richtig ist, bleibt diskussionsbedürftig.“

- Staatssekretär Dr. Griesse am 25.06.1996: „In 25 Sitzungen hat der Beirat wertvolle Anstöße gegeben, die Tagesarbeit positiv, jedoch nicht unkritisch begleitet und eigene Initiativen gestartet, die wertvoll für die weitere Landespolitik im Bereich des Naturschutzes sind. Es ist ein Merkmal dieses Beirats gewesen, dass er sich nicht nur auf die Arbeit der obersten Landschaftsbehörde gestützt, sondern selbst umfangreiche Papiere erarbeitet hat, die auf viel Zustimmung gestoßen sind und die Grundlage für die Fortentwicklung des Naturschutzes waren und sind.“

- Staatssekretär Dr. Griesse am 26.06.2001: „Die Effizienz des Beirates verlangt eine Moderation, die nicht mit den Werkzeugen des Neandertalers arbeiten darf. Hier ist Geschick gefragt und die Zusammenführung von Naturschutz und berechtigten Wirtschafts- und Grundeigentumsinteressen auf das größte gemeinsame Vielfache.“

Die Landesregierung erklärte den Beirat bei der obersten Landschaftsbehörde noch im Jahr 2004 für sehr wichtig. Die Abschaffung dieses Beirats und der Beiräte bei den höheren Landschaftsbehörden durch die für 2006 angekündigte Gesetzesnovellierung wäre daher aus der Logik der historischen Entwicklung nicht verständlich. Damit würde die hundertjährige Tradition der zentralen Institutionen des gesetzlichen ehrenamtlichen Naturschutzes zu einem erheblichen Teil beendet. Die Verwirklichung der Vision des sog. Steinschen Gesetzentwurfs der frühen siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts (siehe Abschnitt 2) wäre in noch weitere Ferne gerückt, als es bisher schon geschehen ist. Die Beiräte bei den Landschaftsbehörden der drei staatlichen Verwaltungsebenen waren stets die Elemente eines beratenden und

mitwirkenden Systems mit aufeinander abgestimmten Aufgaben. Die Zerstörung dieses Systems durch die Beschränkung auf die untere Ebene lässt befürchten, dass die Effizienz der verbleibenden Beiräte bei den unteren Landschaftsbehörden unbefriedigend würde, so dass aus einer weiteren Gesetzesnovellierung je nach politischer Situation entweder die totale Abschaffung oder der Wiederaufbau des Beirätesystems zu erwarten wäre.

Literaturverzeichnis

- Anonymus** (1988): Wahlrecht des Kreistages für den Landschaftsbeirat. Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen Nr. 14/88, S.242-245. Düsseldorf.
- Arrow**, Kenneth Joseph (1951): Social choice and individual values. New York.
- Bentham**, Jeremy (1789): An introduction to the principles of morals and legislation. London.
- Black**, Duncan (1958): The theory of committees and elections. Cambridge Mass.
- Borda**, Jean-Charles de (1781): Mémoires sur les élections au scrutin. Paris.
- Condorcet**, Jean Antoine Marquis de (1785): Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix. Paris
- Erz**, Wolfgang (1992): Zur Rolle der Beiräte für Naturschutz und Landschaftspflege – Ergebnisse eines bundesweiten Symposiums. NZ NRW-Seminarberichte 11, S. 40-44. Recklinghausen.
- Fishburn**, Peter C (1973): The theory of social choice. Princeton N.J.
- Gerß**, Wolfgang (1998): Naturschutz in der Mitverantwortung von Bürgern – Ehrenamtliche Tätigkeiten im deutschen Naturschutzrecht. Frankfurt am Main.
- Gerß**, Wolfgang (2001): Die Vertretung von Landschaft und Natur ist höchste Aufgabe – 25 Jahre Beirat bei der Obersten Landschaftsbehörde von Nordrhein-Westfalen. LÖBF-Mitteilungen Nr.4 /2001, S. 95-101. Recklinghausen.
- Gerß**, Wolfgang (2006): Gesetzliches Ehrenamt des Naturschutzes im demokratischen und im autoritären Staat. CGL-Studies Band 3, Hannover.
- Gerß**, Wolfgang und Joachim (2005): Untersuchungen zu demographischen Gleichgewichtsverteilungen nach dem Zipfschen Gesetz. Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung No. 4 /2005. Duisburg.
- Kuckartz**, Udo, **Rheingans-Heintze**, Anke (2004): Umweltbewusstsein in Deutschland 2004 – Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Berlin.
- Merrill**, Samuel III (1988): Making multicandidate elections more democratic. Princeton N.J.
- Montesquieu**, Charles-Louis de Secondat, Baron de (1748): De l'esprit des loix. Genf.
- Rapoport**, Anatol (1980): Mathematische Methoden in den Sozialwissenschaften. Würzburg.
- Rhode-Jüchtern**, Tilman (1992): Rollenverständnis der Beiräte aus der Sicht der Beiräte. NZ NRW-Seminarberichte 11, S. 14-16. Recklinghausen.
- Schink**, Alexander (1989): Naturschutz- und Landschaftspflegerecht Nordrhein-Westfalen. Köln.
- Schink**, Alexander (1992): Rechtliche Stellung der Naturschutzbeiräte – Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen im bundesweiten Überblick.. NZ NRW-Seminarberichte 11, S.6-13. Recklinghausen.
- Stein**, Erwin (1971): Grundfragen des Umweltschutzrechts. In: Aktuelle Rechtsprobleme in Umweltschutz, Landschaftspflege und Naturschutz; Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege Band 20, S. 16-34. Bonn-Bad Godesberg.
- Weiss**, Joachim (1986): Landschaftswacht – Mittler für Belange der Natur vor Ort. LÖLF-Mitteilungen Nr.4/1986, S. 12-21. Recklinghausen.

Anhang: tabellarische Übersicht

Zusammensetzung der Landschaftsbeiräte und Stärke der Naturschutzinteressenvertretung						
Jahr der Gesetzgebung	Anzahl der Beiratssitze				Stimmenanteil (%)	
	der Naturschutzverbände		der Sachverständigen	der Wirtschaftsverbände	der Naturschutzverbände	des Belangs Naturschutz/ Landschaftspflege
	insgesamt	darunter des Belangs Naturschutz/ Landschaftspflege				
1975	5 ^a	2	2 oder 4	6	38,5 oder 33,3	15,4 oder 13,3
1980	5	2	2 oder 4	6	38,5 oder 33,3	15,4 oder 13,3
1985	8	6	–	7	53,3	40,0
1994	6	4 ^b	–	6	50,0	33,3
2005	8	6 ^b	–	8 ^c	50,0	37,5
2006 ^d	4	3 ^e	4	4	33,3	25,0
a Sitze der von den Naturschutzverbänden insgesamt vertretenen Belange (einschließlich Gewässerschutz). Die förmliche Anerkennung von Naturschutzverbänden erfolgte erst durch das Bundesnaturschutzgesetz von 1976. b Für den Belang Naturschutz/ Landschaftspflege günstigster Fall; die Belange Erholung und Heimatpflege sind dabei – vom Gesetz nicht festgelegt – mit je einem Sitz vertreten. c Darunter ein Vertreter des Sports d Inoffizieller Referentenentwurf e Je ein Vertreter von Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Naturschutzbund Deutschland und Schutzgemeinschaft Deutscher Wald						

Bisher sind in der Reihe „Duisburger Beiträge“ erschienen:

- No. 1/1988 Zum Anspruch einer evolutionsbiologischen Fundierung der Moral.
Fritz Rudolph
- No. 2/1988 Moralische Institutionen und die Ordnung des Handelns in der Gesellschaft.
Die "utilitaristische" Theorietradition und die Durkheimsche Herausforderung.
Hans J. Hummell
- No. 3/1988 Selbstreferentielle Technologiepolitik. Theoretische und thematische
Grundlagen der Wirtschaftsbezogenen F & T - Politik.
Dieter Urban
- No. 4/1988 Berufseinmündung, Berufssituation und soziale Lage Duisburger
Diplom-Sozialwissenschaftler/innen.
Erste Ergebnisse einer empirischen Erhebung.
Dieter W. Emmerling
- No. 5/1988 Negative Dialektik - oder: Das "andere Genus des Denkens".
Helga Gripp-Hagelstange
- No. 1/1989 Entscheidungsprozesse im Studium: Weiterstudieren oder Aufgeben?
Christoph Rülcker, Adelheid Berger, Dieter Emmerling
- No. 2/1989 Lokale Handlungsebene und Jugendarbeitslosigkeit.
Ein Forschungsbeitrag zur wohlfahrtsstaatlichen
Dezentralisierungsdebatte. Ergebniszusammenfassung.
Jürgen Krüger, Manfred Pojana, Roland Richter
- No. 3/1989 Binäre LOGIT-Analyse: ein statistisches Verfahren zur Bestimmung
der Abhängigkeitsstruktur qualitativer Variablen.
Dieter Urban
- No. 4/1989 Niklas Luhmann - oder: Was ist ein "differenztheoretischer" Ansatz?
Helga Gripp-Hagelstange
- No. 5/1989 Die Rationalität irrationalen Handelns. Kollektive Formen politischer
Partizipation als Ergebnis individueller Entscheidungsprozesse.
Eine empirische Analyse.
Dieter Urban
- No. 1/1990 Adorno und Derrida - oder: Der Versuch einer "Dekonstruktion"
der Metaphysik.
Helga Gripp-Hagelstange
- No. 2/1990 "Arbeit statt Sozialhilfe" –
Empirische Evaluation eines Beschäftigungsprogramms für
arbeitslose Sozialhilfeempfänger.
Thomas Bruns und Irene Pawellek

- No. 3/1990 Jugendarbeitslosigkeit und lokale Legitimationsprobleme.
Jürgen Krüger
- No. 4/1990 Zu System und Problematik legal-bürokratischer Herrschaft
in der klassischen Organisationstheorie.
Wolfgang Holler
- No. 5/1990 Die kognitive Struktur von Umweltbewußtsein.
Ein kausalanalytischer Modelltest.
Dieter Urban
- No. 1/1991 Zeitgemäßes Campaigning in der Bundesrepublik Deutschland:
Empirische und evaluative Hinweise zum Swing-Index, einem neuen
Instrument des "micro targeting".
Sigurd Matz
- No. 2/1991 Stichworte zur Zukunft des Wohlfahrtsstaates.
Jürgen Krüger
- No. 3/1991 Kokain: Zur gesellschaftlichen Karriere einer Droge.
Thomas Schweer und Hermann Strasser
- No. 4/1991 Der >reale Sozialismus< und sein Niedergang basieren auf dem Marx'schen
>Ausbeutungs<-Irrtum. Sozialstaatlicher Volkskapitalismus statt Abschaffung
des Privateigentums an Produktionsmitteln.
Dieter Holtmann
- No. 5/1991 The Distribution of Income in Modern Japan: An Examination
of the Structural Determinants of Relative Equality.
Harold R. Kerbo
- No. 1/1992 Diplomabschlüsse im integrierten Studiengang Sozialwissenschaften
an der Universität-GH-Duisburg.
Eine empirische Analyse der erfolgreich absolvierten Diplomprüfungen
im Zeitraum 1977 – 1990.
Holger Meinken
- No. 2/1992 Narzißmus, soziale Einbindung und Suizid. Eine vergleichende Analyse des
Suizidgeschehens in Kempten (Allgäu) und seines ländlichen Umfelds im
Lichte soziologischer und psychologischer Theorie.
Heidi Hlawatschek
- No. 3/1992 Die parlamentarische Willensbildung in portugiesischen Gemeinden.
Wolfgang Holler, Marcelino Passos
- No. 4/1992 Techniken der Attributdatenanalyse.
Uwe Engel
- No. 5/1992 Karrieremuster in der Kommunalpolitik. Eine empirische Untersuchung
am Beispiel von Dinslaken und Duisburg.
Andreas Humpert

- No. 1/1993 Zur relativen Bedeutung eines Klassenkonzepts bei der Erklärung von Einkommens- und Bewußtseinsunterschieden in zehn entwickelten Industriegesellschaften.
Tomas Hagelstange, Brigitte Hamm, Dieter Holtmann
- No. 2/1993 Die Selbstzuschreibung extra-funktionaler Fähigkeiten im Ingenieurstudium. Eine geschlechtervergleichende empirische Untersuchung.
Dorothee Laß
- No. 3/1993 Prozesse der Entvertikalisierung in der japanischen Gesellschaft.
Brigitte Hamm
- No. 4/1993 Sozialstrukturelle Modernisierung: Stabilisierung oder Destruierung des Wohlfahrtsstaates?
Jürgen Krüger
- No. 5/1993 Organisation und Motivation (I)
Wolfgang Holler
- No. 6/1993 Solidarität in Bewegung. Die französischen Krankenschwestern verändern ihre Perspektiven.
Ingo Bode
- No. 7/1993 Japanese Corporations in Germany: Corporate Structure and Employee Relations (A Summary Report).
Harold R. Kerbo, Elke Wittenhagen, Keiko Nakao
- No. 1/1994 Organisation und Motivation (II)
Wolfgang Holler
- No. 2/1994 Kulturelle Nebensächlichkeiten und private Geselligkeit: Zu institutionellen Formen einer beliebten Koalition Vorüberlegungen zu einem theoretischen Orientierungsrahmen für die Deskription und Analyse privater Öffentlichkeit.
Christoph Rülcker, Günter Winter, Mitarbeit: Gerd Bloch
- No. 3/1994 Kollektives Handeln und Ambiguität. Die Regulierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse in Frankreich und Deutschland.
Ingo Bode, Hanns-Georg Brose, Stephan Voswinkel
- No. 4/1994 Einführung in Windows 3.1; Einführung in Word für Windows 2.0.
Thomas Bruns, Günter Winter
- No. 5/1994 Einführung in SPSS für Windows.
Peter Höllmer, Günter Winter
- No. 6/1994 Schnäppchenmärkte. Zu einer schattenwirtschaftlichen Besonderheit.
Christoph Rülcker; Günter Winter

- No. 1/1995 Zur Distinguierung des sinnlichen Geschmacks: Von der Lust zur Krise der Gourmets.
Andrea Dederichs
- No. 2/1995 Studienfach als Differenzierungsmerkmal.
Ein empirischer Beitrag zur Analyse studentischer Lebenswelten.
Josef Köster
- No. 1/1996 Arbeitslosigkeit und Sucht: Eine qualitative Studie zu Suchtkarrieren von Arbeitslosen. Forschungsgruppe Langzeitarbeitslosigkeit:
Thomas Schweer (inhaltlich verantwortlich), Hermann Strasser, Gabriele Klein, Thomas Bongartz, Klaus Gröhnke
- No. 2/1996 Soziale Netzwerke bei Langzeitarbeitslosen.
Forschungsgruppe Langzeitarbeitslosigkeit:
Klaus Gröhnke (inhaltlich verantwortlich), Hermann Strasser, Thomas Bongartz, Gabriele Klein, Thomas Schweer
- No. 3/1996 Lohnemanzipation in Europa: Synoptische Beurteilung der Gleichstellung abhängig beschäftigter Männer und Frauen nach ihren Durchschnittsverdiensten in der Europäischen Union.
Wolfgang Gerß
- No. 4/1996 Am Fordismus vorbei: Bauwirtschaft und Gastgewerbe in Deutschland und Frankreich.
Stefan Lücking, Stephan Voswinkel
- No. 5/1996 Generationensolidarität oder Altenmacht – Was trägt (künftig) den Generationenvertrag?
Zur politischen Soziologie der staatlichen Alterssicherung.
Jürgen Krüger
- No. 1/1997 "Pumps, leider zu klein...": Eine empirische Studie über den privaten Gebrauchsgüterhandel via Offertenblatt.
Birgit Kunde, Christoph Rülcker, Ansgar Schulz-Kleyenstüber, Uwe Zander
- No. 2/1997 Leistungen und Leistungspotentiale älterer Menschen, Bilanz und Perspektiven des intergenerationalen Lastenausgleichs in Familie und sozialem Netz.
(Tagungsband)
Dieter Grunow, Sylvia Herkel, Hans J. Hummell (Hrsg.)
- No. 3/1997 Merkmalsraumbildung und Differenzierung von mehrstelligen Variablen.
Günter Winter
- No. 4/1997 Determinanten der Studiendauer:
Differenzen zwischen Studierenden verschiedener Fachbereiche?
Ein Zwei-Gruppen-Test.
Josef Köster, Uwe Matzat

- No. 5/1997 Die Arbeitsplatzsuchstrategien von Arbeitslosen.
Forschungsprojekt Langzeitarbeitslosigkeit:
Klaus Gröhnke, Hermann Strasser
- No. 1/1998 Arbeitszeitverkürzung, Entgelt und Beschäftigung.
Gerhard Bosch
- No. 2/1998 "Marxloh". Ansichten über einen Duisburger Stadtteil.
**Thomas Rommelspacher, Christoph Rülcker,
Ansgar Schulz-Kleyenstüber, Uwe Zander**

Bitte beachten Sie:

Ab No. 1/1999 sind alle Beiträge im Internet abrufbar unter

<http://soziologie.uni-duisburg.de/dbsf.htm>

- No. 1/1999 Marktphilosophien in der Beschäftigungskrise . Zu den Wirksamkeits-
und Wirtschaftlichkeitsannahmen im Ersten und Zweiten Arbeitsmarkt.
Achim Trube
- No. 2/1999 Der große Zapfenstreich.
Eine soziologische Analyse eines umstrittenen Rituals.
Ulrich Steuten
- No. 3/1999 Sozialwissenschaftliches Praktikum in der amtlichen Statistik.
Fallbeispiel: Ergebnisse politischer Wahlen und Strukturmerkmale
der nordrhein-westfälischen Gemeinden.
Wolfgang Gerß
- No. 4/1999 Arbeiten für gute Zwecke.
Organisation und Beschäftigung im Dritten Sektor.
Ingo Bode, Achim Graf
- No. 5/1999 Bedingungen und Möglichkeiten kreativen und innovativen Handelns: Die
wechselseitige Strukturierung von Subjekten und Organisationen.
Ideenskizze und Bestandsaufnahme.
Ursula Holtgrewe
- No. 1/2000 Rationalisierung im Dienstleistungssektor – Strategien und Probleme:
Ein Literaturbericht.
Bernd Bienzeisler
- No. 1/2002 Arbeitsmarkt und soziales Kapital: Eine komprimierte Darstellung
theoretischer Grundlagen und empirischer Befunde.
Peter Runia

- No. 2/2002 Kurzstudie zu einer Todesfallstatistik über Kinder und Jugendliche in Münster/Westf.:
Eine Erhebung zu Todesfällen für den Zeitraum 1991-1998.
Jürgen Guggenmos, Sigurd Matz
- No. 3/2002 Transformationspfade intermediärer Wohlfahrtsproduktion:
Die Entwicklung der Caritas im deutsch-französischen Vergleich.
Ingo Bode
- No. 4/2002 Vom Payer zum Player – Oder: Krankenkassen im Wandel.
Der Fall der AOK und ein vergleichender Exkurs nach Frankreich.
Ingo Bode
- No. 5/2002 Methoden und Konzepte wissensintensiver Dienstleistungsarbeit.
Arbeitsberichte eines Hauptseminars.
Karen Shire, Bernd Bienzeisler
- No. 1/2003 Unsichere Beschäftigung – unsichere Integration?
Auswirkungen destandardisierter Beschäftigung auf die Einbindung in Familie und soziale Netzwerke.
Martin Diewald, Michael Eberle
- No. 2/2003 Erwerbsbiographien von Männern und die sozialen Beziehungen zu Verwandten und Freunden.
Martin Diewald
- No. 3/2003 Die Verbreitung des Crackkonsums in Nordrhein-Westfalen aus der Sicht von Rauschgiftfahndern: Eine explorative Studie.
Thomas Schweer
- No. 4/2003 Der Zwang zur Toleranz oder
Die gesellschaftliche Bedeutung der Political Correctness.
Roelf Bleeker-Dohmen
- No. 5/2003 Die Regulierung der Zeitarbeit in Deutschland –
Vom Sonderfall zur Normalbranche.
Katrin Vitols
- No. 1/2004 Russlanddeutsche und die Polizei in Duisburg:
Zum Vertrauen russlanddeutscher Spätaussiedler in die Polizei.
Steffen Zdun
- No. 2/2004 Polizisten und Asylbewerber in Duisburg.
Marion Lillig
- No. 3/2004 Nutzung von Daten der historischen Statistik in Lehrforschungsprojekten.
Wolfgang Gerß
- No. 4/2004 Benachteiligte Bevölkerungsgruppen in „sozialen Brennpunkten“ –
Eine Untersuchung zweier Stadtteile in Nordrhein-Westfalen.
Günter Bell

- No. 5/2004 Klassen, Schichten, Lagen und die Deutung sozialer Ungleichheit.
Zum weberianischen Aufbruch in der Ungleichheitsforschung.
Gerd Nollmann
- No. 6/2004 Mit der Kultur gegen die Kultur.
Chancen und Grenzen des Kulturbegriffs bei Niklas Luhmann.
Christian Colli
- No. 7/2004 Wohnungslosigkeit.
Ein verdrängtes Phänomen am Rand der Gesellschaft.
Henning van den Brink
- No. 8/2004 Der Beitrag der Analyse der Regulierung der Zeitarbeit
zur Steuerung des deutschen Arbeitsmarktes.
Katrin Vitols
- No. 1/2005 Wann ist ein Steuersystem gerecht?
Einstellungen zu allgemeinen Prinzipien der Besteuerung und zur
Gerechtigkeit der eigenen Steuerlast.
Stefan Liebig und Steffen Mau
- No. 2/2005 Von der Lebensführung zur Selbstinszenierung.
Soziologische Überlegungen zur Diffusion der Ehre
in der Gegenwartsgesellschaft.
Ulrich Steuten
- No. 3/2005 Der Leistungswert als kausale Verhaltensbegründung.
Ergebnisse einer Umfrage zur sozialstrukturellen Geltung
des Leistungswerts in Bildung und Beruf.
Gerd Nollmann
- No. 4/2005 Untersuchungen zu demographischen Gleichgewichtsverteilungen
nach dem Zipfschen Gesetz.
Wolfgang und Joachim Gerß
- No. 1/2006 Missverständnisse und umstrittene Experimente in der Entwicklung des Rechts
der nordrhein-westfälischen Landschaftsbeiräte.
Ein Beispiel zur (Un)Logik demokratischer Entscheidungen.
Wolfgang Gerß