

Perspektiven des Naturschutzes

Bericht über das 7. Leipziger Umweltrechts-Symposium

Von Rechtsanwalt und Notar Professor Dr. Bernhard *Stüer*, Münster/Osnabrück, und Referendar am Kammergericht Dr. Caspar David *Hermanns*

Gerade einmal drei Wochen waren vergangen, seit dem das BNatSchG 2002¹ in Kraft getreten war. Und schon traf sich die Fachwelt, um über die neue Rechtslage zu beraten. Dabei handelte es sich keineswegs um eine ad-hoc-Veranstaltung. Denn bereits im siebenten Jahr traf man sich zum Leipziger Umweltrechts-Symposium. So konnte der Begründer der inzwischen nicht mehr erläuterungsbedürftigen Leipziger Umweltrechts-Symposien², Professor Dr. Martin *Oldiges* (Leipzig), zu den Beratungen am 25. und 26.4.2002 über die „Perspektiven des Naturschutzes“ auch im Namen der Mitveranstalter – dem Sächsischen Ministerium für Umwelt und Landwirtschaft, der Stadt Leipzig und der Leipziger Vereinigung für Umwelt und Planungsrecht – im Neuen Rathaus der Messestadt mehr als 100 Teilnehmer aus Wissenschaft und Praxis begrüßen.

Das im April 2002 in Kraft getretene BNatSchG bringt einige wichtige Änderungen. Die wesentlichen Grundlagen des Naturschutzrechts sind zwar erhalten geblieben, finden sich aber an anderer Stelle und vielfach in einem etwas neuen Gewande wieder. Zu den Änderungen gehören u. a. die Förderung einer natur- und umweltverträglichen Landwirtschaft durch klare Anforderungen an die so genannte „gute fachliche Praxis“, die Sicherung der biologischen Vielfalt durch Schaffung eines Biotopverbunds auf mindestens 10 % der Landesfläche sowie die Stärkung der Mitwirkungsrechte von Bürgerinnen und Bürgern durch die erstmals bundesweit eingeführte Verbandsklage. Auch das Verhältnis von Naturschutz sowie Sport und Erholung wurde neu definiert, in dem der Erholungswert von Natur und Landschaft in der Zielbestimmung des Gesetzes verankert wurde. Die Eingriffsregelung in §§ 18, 19 BNatSchG ist dahin geändert worden, dass die abschließende Entscheidung über die Projektzulässigkeit erst unter Berücksichtigung auch der Ersatzmaßnahmen getroffen wird (§ 19 Absatz 3 Satz 1 BNatSchG). Bisher mussten die Projektinteressen den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Abwägung auch ohne Berücksichtigung der Ersatzmaßnahmen vorgehen. Die Neuregelung wird für die Praxis Entlastungen bringen und zu einer Verbesserung der Ergebnisse auch aus der Sicht des Naturschutzes und der Landschaftspflege beitragen. Von den Kritikern nicht zuletzt aus dem Bereich der Landwirtschaft und der Projektträger wurde vor allem bemängelt, das Gesetz sei einseitig an den Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes ausgerichtet, die gute fachliche Praxis werde zu qualitativ ausgestaltet mit der Folge, dass die Messlatte für Entschädigungen zu hoch gehängt sei, die Entschädigungsregelungen seien zu unbestimmt und blieben hinter dem bisherigen Recht zurück. Auch sei der Biotopschutz zu Lasten der Landwirtschaft zu stark ausgedehnt und die Verbandsklage sei nicht zweckmäßig.³

I. Naturschutz nach neuem Recht

Die „Eckpunkte des neuen Naturschutzrechts“ stellte Dr. Stefan *Lütke*s (Bonn) dar. Der auf Seiten des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit am Gesetzgebungsverfahren beteiligte

¹ Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG v. 25.3.2002, BGBl. I 1193).

² Zu den letzten drei Leipziger Umweltrechts-Symposien *Stüer/Hermanns*, DVBl. 1999, 972; *Stüer/Hönig*, DVBl. 2000, 1591; *Hermanns*, UPR 2001, 18; *Stüer/Hermanns*, DVBl. 2001, 1501.

³ *Stüer/Hermanns*, Fachplanungsrecht, DVBl. 2002, 514; vgl. auch <http://www.stueer.de>.

Regierungsdirektor machte gleich zu Beginn seines Vortrags klar, dass der Naturschutz durch die Novellierung des BNatSchG auf eine zukunftsweisende rechtliche Grundlage gestellt worden ist. So sind insbesondere die Ziele und Grundsätze im Hinblick auf den Schutz von Natur und Landschaft aufgrund ihres eigenen Wertes und in der Verantwortung für die zukünftigen Generationen erweitert worden. Der Erholungswert hat einen höheren Stellenwert bekommen, wobei die erholungssuchenden Nutzer verstärkt in die umweltverträgliche Gestaltung einbezogen werden. Die Ziele und Grundsätze sind deshalb nicht nur eine Interpretationshilfe bei der Ausführung des Landesrechts, sondern haben auch unmittelbare Bedeutung bei der Auslegung der Vorschriften des Planungs-, Flurbereinigungs- und Kreislaufwirtschaftsrechts. Mit der Einführung eines Biotopverbundes auf mindestens 10 % der jeweiligen Landesfläche ist eine langjährige wissenschaftliche Forderung nach einem Schutz aller wild lebenden Tiere und Pflanzen in § 3 BNatSchG Gesetz worden. Dabei ist den Ländern allerdings – so *Lütkes* – ein weiterer Ausgestaltungsspielraum zugestanden worden. Denn es sind weder Sicherungsmittel festgeschrieben noch wurden zeitliche Vorgaben für die Erreichung des Ziels gegeben.

Das Bestreben, die Fläche zu schützen, lässt sich nach den Worten von *Lütges* im Übrigen auch an der Aufnahme von Kriterien für die gute fachliche Praxis in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft erkennen, die mit Abstand die größten Flächennutzer darstellen. Auch zielt das Gesetz darauf ab, Biotopbeeinträchtigungen zukünftig zu unterlassen sowie Tierhaltung und Pflanzenbau in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander zu stellen. *Lütkes* räumte ein, dass die kleinteilige Landwirtschaft, wie sie vorwiegend in den alten Ländern ausgeübt wird, in stärkerem Maße von den Dokumentationspflichten betroffen wird (§ 5 Absatz 4 BNatSchG). Die Einführung von Anforderungen zur guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft werde jedoch zu einer umweltverträglichen Ausrichtung der Landwirtschaft beitragen und die Akzeptanz der Landwirtschaft in der Bevölkerung erhöhen. Ebenso wird die Landschaftsplanung als sektorale Fachplanung des Naturschutzes gestärkt und auf die spezifischen Inhalte des Naturschutzes und der Landschaftspflege konzentriert.

Mit den „Perspektiven der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung“ befasste sich Ulrich *Kuschnerus*, der die Probleme gleich auf den Punkt brachte: „Seit jeher ist die naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsregelung ein Reparaturbetrieb der Vorhabenverwirklichung“, meinte der Richter am Oberverwaltungsgericht, der auf seine langjährigen Erfahrungen als Mitglied verschiedener Fachplanungs- und Baurechtssenate zurückgreifen konnte. Daran ändere auch die Neufassung der Eingriffsregelung in §§ 18 bis 21 BNatSchG nichts. Bei den Gesetzesänderungen handele es sich zumeist eher um Klarstellungen. Dies sei grundsätzlich auch zu begrüßen; denn von gesetzlichen oder auch gutachterlichen Versuchen, Eingriff und Ausgleich mathematisch zu berechnen, sei wenig zu halten⁴. Dies mache sich insbesondere dann bemerkbar, wenn bestimmten Vorhaben eine für die Landschaft prägende Wirkung zugeschrieben werde. Die Bewertung als Eingriff in das Landschaftsbild sei im Grunde eine Fiktion, weil dieser Eingriff allein vom Menschen wahrgenommen werde und er subjektiv Schlüsse aus Veränderungen ziehe, wie auch in § 18 Absatz 1 BNatSchG anerkannt werde.

Das BNatSchG 2002 enthält wegen der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung in Art. 75 Nr. 3 GG nur einen Rahmen für landesrechtliche Regelungen. Es bestehen daher durchaus landesrechtliche Spielräume bei der

⁴ BVerwG, Urteil vom 31.1.1997 – 4 NB 27.96 -, BVerwGE 104, 68 = DVBl. 1997, 1112; Urteil vom 9.5.1997 – 4 N 1.96 -, BVerwGE 104, 363 = DVBl. 1997, 1121.

Umsetzung der Naturschutzrechts-Novelle, worauf Nicolas *Meves* (Dresden) verwies. Allerdings sind diese Spielräume nach Meinung des ROR im Sächsischen Staatsministerium der Justiz beim BNatSchG 2002 zumeist recht eng ausgefallen. Vielfach bleiben den Ländern nur die strikte Übernahme der Vorgaben des Bundes. So sind die Länder bei verschiedenen Regelungen an vorgegebene Umsetzungsfristen gebunden. Auch haben die Länderverwaltungen keine Freiheiten, über die nun bundesrechtlich eingeführten Instrumente Biotopverbund, gute fachliche Praxis, Verbandsklage, Umwelterziehung oder auch Umweltbeobachtung unter den landestypischen naturschutzfachlichen Besonderheiten nach eigenen Vorstellungen frei zu entscheiden. Eine Pflicht, die 10%-Vorgabe für den Biotopverbund zu übernehmen, sah *Meves* allerdings nicht. Die Länder müssten nur Anstrengungen unternehmen, einen geeigneten Biotopverbund aufzubauen.

In Zukunft wird wohl auch ein Problem verschärft in den Vordergrund treten, das bereits bei der BNatSchG-Novelle 1998 deutlich wurde: Die Umsetzung des Europarechts verpflichtet nicht nur den Bund, sondern in ihren Kompetenzbereichen auch die Länder. Nehmen die Länder diese Aufgaben nicht wahr, stellt sich die Frage, ob der Bund die europarechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik auch gegenüber den Ländern durchsetzen kann. Das Europarecht könnte hier den Bund dazu ermächtigen, die erforderlichen Weisungen an die Länder zu erteilen und ggf. die notwendigen Regelungen selbst zu erlassen. So ist in der Novelle 1998 eine unmittelbare Geltung der Habitatschutz-Regelungen in §§ 19 b, 19 c und 19 d BNatSchG auch in den Ländern angeordnet worden (§ 39 Absatz 1 BNatSchG 1998, § 69 Absatz 1 BNatSchG 2002). Auch bei der Meldung der Schutzgebiete durch die Länder oder bei späterer Umsetzung der von der Kommission bezeichneten Gebiete stellen sich vergleichbare Fragen. Ähnliche Probleme treten übrigens auch bei der Umsetzung der UVP-RL oder der Plan-UP –RL auf. Auch hier kommen auf die Länder Mitwirkungspflichten zu, bei deren Nichteinhaltung der Bund in der Lage sein muss, das Erforderliche zu veranlassen. Kommen die Länder ihren europarechtlichen Verpflichtungen nicht nach, so wäre auch ein einheitliches Genehmigungsverfahren mit Regelungen über die UVP-Pflicht als Vorgabe für die Bauordnungen der Länder kein Tabu mehr.

II. Biotopvernetzung

Zu einem der umstrittensten Themen in den Gesetzesberatungen gehörte die Biotopvernetzung. Nach § 3 Absatz 1 BNatSchG schaffen die Länder ein Netz verbundener Biotope, das mindestens 10 % der Landesfläche umfassen soll. Der Biotopverbund soll länderübergreifend erfolgen. Die Länder stimmen sich hierzu untereinander ab. Vor allem die Stadtstaaten hatten darauf verwiesen, dass die naturräumliche Gliederung vielfach mit den Verwaltungsgrenzen nicht übereinstimme und es deshalb nicht sachgerecht sei, einheitlich von allen Ländern die Ausweisung von 10 % der Landesfläche als Biotopverbundfläche zu verlangen. Prof. Dr. Detlef *Czybulka* (Rostock) erinnerte allerdings an den europäischen und nationalen Rechtsrahmen, in den die Bundesländer einbezogen sind. Vor diesem Hintergrund ist nach seinen Worten eine weitergehende Vernetzung zwischen den Schutzgebieten und eine umweltgerechte Flächenbewirtschaftung angesagt. Den rechtlichen Rahmen hierfür entnahm *Czybulka* Art. 8 der Konvention über die biologische Vielfalt und dem auf der FFH-RL und der Vogelschutz-RL basierenden europäischen Schutzgebietsnetzwerk NATURA 2000.

Auch Privatdozent Dr. Klaus *Henle* vom Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle machte in seinem Vortrag über die „konzeptionellen Grundlagen und die Bedeutung von Habitatverbundsystemen“ auf die ökologische

Notwendigkeit zur Schaffung von Biotopverbundsystemen aufmerksam. Nur so lasse sich der auch schon von *Czybulka* befürchtete Verlust der Vielfalt ökologischer Lebensräume vermeiden. Die fortschreitende Fragmentierung der Landschaft und die damit einhergehende Verarmung der Biotope führe zudem zu einem Rückgang der Artenvielfalt, dessen Konsequenzen derzeit noch nicht abzusehen seien.

Dem schloss sich auch Matthias *Herbert* (Leipzig) an. Der wissenschaftliche Direktor im Bundesamt für Naturschutz behandelte in seinem Referat „Landschaftsplanung im Kontext des novellierten Bundesnaturschutzrechts“ vor allem die Schnittstellenfunktion der Landschaftsplanung insbesondere zur Biotopvernetzung und zur guten fachlichen Praxis. Landschaftsplanung hat die Aufgabe, die Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum darzustellen und zu begründen. Sie dient der Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege auch in den Planungen und Verwaltungsverfahren, deren Entscheidungen sich auf Natur und Landschaft im Planungsraum auswirken können (§ 13 Absatz 1 BNatSchG). Die Landschaftsplanung vollzieht sich in Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsplänen (§ 14 Absatz 1 Satz 1 BNatSchG). Die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden auf der Grundlage des Landschaftsprogramms oder der Landschaftsrahmenpläne in Landschaftsplänen flächendeckend dargestellt. Die Länder regeln dabei die Verbindlichkeit der Landschaftspläne, insbesondere auch für die Bauleitplanung.

Ziel der in den §§ 13 bis 17 BNatSchG geregelten Landschaftsplanung ist es, im Wege einer flächendeckenden dreistufigen Planungspraxis die vorsorgenden Elemente des neuen Naturschutzrechts in andere Verwaltungsverfahren planerisch aufzunehmen. Die der Landschaftsplanung auf den drei Planungsstufen zukommende Informations- und Steuerungsfunktion wird erreicht, indem vor allem die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Erfordernisse und Maßnahmen für den jeweiligen Planungsraum konkretisiert werden. *Herbert* sprach sich dafür aus, die Darstellungen in den Landschaftsplänen so zu fassen, dass ihnen konkrete Aussagen für die Raumordnungs- und Bauleitpläne entnommen werden können. Die Neuregelung der Landschaftsplanung sei durchaus gelungen. Ihre Inhalte seien nunmehr besser als bisher geklärt und das Verhältnis zu anderen Regelungen geregelt.

Die „Rechtlichen Anforderungen an einen Biotopverbund“ standen auch im Mittelpunkt der Ausführungen von MR Professor Dr. Hans Walter *Louis* LL.M. (Hannover). *Louis* hielt § 3 BNatSchG allerdings für misslungen. Denn soweit den Ländern auferlegt werde, gleichsam im Wege der Selbstverpflichtung eine Ausweisung von 10 % ihrer Landesfläche als Biotopverbund gesetzlich festzuschreiben, vertrage sich dies nicht mit der rahmenrechtlichen Funktion des Bundesnaturschutzrechtes. Es wäre dann folgerichtiger gewesen, § 3 BNatSchG als unmittelbar geltende Rechtsnorm auszugestalten. Soweit der Biotopverbund gemäß § 3 Absatz 2 BNatSchG auf eine nachhaltige Sicherung von heimischen Tier- und Pflanzenarten sowie deren Populationen einschließlich ihrer Lebensräume und Lebensgemeinschaften abziele, sei dies zwar rechtstechnisch nicht zu beanstanden und ebenso ehrenwert. Jedoch hänge es weniger von der rechtlichen Ausgestaltung, als vielmehr vom Menschen selbst ab, inwieweit sich der Biotopverbund letztlich verwirklichen lasse und so den unterschiedlichen Arten Chancen zum Überleben gewährt werden.

Am Ende eines Verwaltungsverfahrens stehen vielfach Fragen des Rechtsschutzes und manchmal auch solche der Entschädigung. Dieser Erfahrung folgend ging Tagungsleiter *Oldiges* auf „Entschädigungs- und Rechtsschutzfragen bei der Ausweisung von Schutzgebieten im Biotopverbund“ ein. Materiellrechtlicher Prüfungsmaßstab einer jeden

Entscheidung über eine Schutzgebietsausweisung ist das Abwägungsgebot mit der Prüfung der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der geplanten Ausweisungen. Vor allem aufgrund der europarechtlichen Vorgaben sind vor allem allerdings die Habitatverfahren sehr komplex geworden. Darunter darf aber der nach Art. 19 Absatz 4 GG gebotene effektiver Rechtsschutz nicht leiden, machte *Oldiges* klar. Demgemäß müsse eine gerichtliche Überprüfung verfahrensbegleitend dort möglich sein, wo es zu einer Konkretisierung der ökologischen Inpflichtnahme kommt. Der betroffene Grundstückseigentümer müsse dann auch jeweils über die notwendigen Rechtsschutzmöglichkeiten verfügen. Werde privates Grundeigentum in Anspruch genommen oder auch nur mit Nutzungsbeschränkungen belegt, müsse sich der Eigentümer allerdings gegebenenfalls die Situationsgebundenheit seines Eigentums entgegenhalten lassen. Hierbei müsse zwar jeder Fall für sich betrachtet werden; doch sei es bei reinen Verbindungsflächen zweifelhaft, ob eine hinreichende Berechtigung zur entschädigungslosen Auferlegung etwa von Bewirtschaftungseinschränkungen gegeben sei.⁵

III. Naturschutzrecht bleibt aktuell

Abgerundet wurde die Tagung, wie auch schon im vergangenen Jahr, durch eine offene Podiumsdiskussion, in der neben Vertretern des Naturschutzes auch Aspekte der Kommunen und der Wirtschaft in die Diskussion eingebracht wurden. Dass dabei die jeweiligen Stellungnahmen durchaus kontroverser waren als die vorausgegangenen Vorträge, versteht sich im Hinblick auf den Referenten- und Teilnehmerkreis geradezu von selbst. Vor allem ist der Streit zwischen Naturschützern, den Betreibern von Großprojekten und der Landwirtschaft auch durch das BNatSchG 2002 noch lange nicht beigelegt. Die Kontroverse kann vielmehr jederzeit wieder aufbrechen. Auch dies wurde in der abschließenden Diskussion deutlich. Dem Veranstalter der Tagung ist zu wünschen, dass er auch im kommenden Jahr ebenso wie in den vergangenen Jahren eine glückliche Hand bei der Gestaltung des Leipziger Umweltrechts-Symposiums hat.

⁵ Zur Eigentumsgarantie im Denkmal- und Naturschutz BVerfG, Beschluss vom 2.3.1999 – 1 BvL 7/91 -, BVerfGE 100, 226 = DVBl. 1999, 1498 – Direktorenvilla; *Stüer/Thorand*, NJW 2000, 3737.