E 1954

NATUR UND LANDSCHAFT

Zeitschrift für Naturschutz und Landschaftspflege

6

Juni 2018 • 93. Jahrgang

Verlag W. Kohlhammer

Schwerpunkt:

Naturschutz in der Agrarlandschaft – die Rolle der Agrarpolitik

Der Begriff „Gesellschaftsvertrag" wurde auf dem Agrarkongress 2017 zum ersten Mal im jetzigen Zusammenhang verwendet. Er stammt aus dem vom BfN geförderten F + E-Vorhaben des Bundesumweltministeriums mit dem Titel „ZA-NExUS: Zukunftsfähige Agrarpolitik – Natur erhalten, Umwelt sichern". Zur Unterlegung des dort genannten Gesellschaftsvertragsansatzes erarbeitete die Töpfer Müller Gaßner gGmbH (TMG) 2017/2018 einen prozessualen Ansatz, wie ein Gesellschaftsvertrag vereinbart werden könnte. Das für den Kongress erstellte Policy Paper ist unter http://tmg-thinktank.com/assets/180116zukunft_landwirtschaft_tmg-research.pdf abrufbar. Der Endbericht des von TMG bearbeiteten Vorhabens wird voraussichtlich im Sommer 2018 veröffentlicht.

Mit dem Gesellschaftsvertrag soll ein Dialogprozess über eine zukunftsfähige Landwirtschaft angestoßen werden, welcher die Belange aller Betroffenen in einem umfassenden und fairen Prozess verhandelt. Wichtig ist, dass dieser Prozess im Rahmen einer transparenten und planbaren agrarpolitischen Strategie umgesetzt wird und den Landwirten und Landwirtinnen damit eine langfristige Perspektive und planbare Rahmenbedingungen gegeben werden. Dies böte Chancen für alle Seiten – für Umwelt und Naturschutz ebenso wie für die Landwirtschaft. Grundvoraussetzung wäre es dabei, dass die unterschiedlichen Anliegen als gleichberechtigt anerkannt werden.

Sicher scheint, dass der Weg hin zu einem Gesellschaftsvertrag nur gelingen kann, wenn sich starke Verbündete finden, die den Prozess starten und entsprechende Ressourcen dafür bereitstellen. Nicht ohne Grund kam während des Agrarkongresses die Frage auf, wer denn nun den Prozess übernimmt und aktiv wird. Eine Antwort darauf konnte der Kongress leider nicht liefern, und so wurde auch die Hoffnung einiger auf einen konzertierten, ressortübergreifenden Ansatz der Bundesregierung bisher enttäuscht.

Doch selbst wenn es gelänge, sich auf einen entsprechenden Prozess zu einigen, wäre noch lange nicht absehbar, ob es möglich ist, im Konkreten einen kleinsten gemeinsamen Nenner zu finden. Tatsache ist: Sobald die heißen Eisen in Form von handfesten Interessenkonflikten auf den Tisch kommen, schwand in der Vergangenheit der Wille sich zu einigen allzu rasch und wurde durch eine einseitige Klientelpolitik abgelöst.

Wie weit uns diese Klientelpolitik bisher gebracht hat, erkennt man am gegenwärtigen Zustand: Das Stakkato der gesellschaftlichen Empörung von Nitrat im Grundwasser über Tierwohlfragen, Insektenrückgang und Bienensterben bis hin zur Glyphosatdebatte verdichtet sich zu einem Signal, das kaum noch einer überhören kann. Vielleicht setzt sich am Ende also doch die Einsteinsche Erkenntnis durch, dass Probleme niemals mit derselben Denkweise zu lösen sind, durch die sie entstanden.

Frederike Balzer und Dr. Knut Ehlers
(UBA, FG II 2.9)

Naturschutzrecht und Städtebaurecht: Bericht von der 3. Bundesfachtagung Naturschutzrecht in Kassel

1 Das Konzept der Bundesfachtagungen

Vor einigen Jahren hat der Bundesverband Beruflicher Naturschutz e. V. (BBN) sich zum Ziel gesetzt, jeweils in den Jahren zwischen den Deutschen Naturschutztagen (DNT) eine Bundesfachtagung Naturschutzrecht durchzuführen. Beim Naturschutzrechtsforum des DNT wird ein möglichst breiter Überblick über die Entwicklungen gegeben. Demgegenüber soll in der Bundesfachtagung den Praktikern aus Behörden und Planungsbüros, aber auch aus Verbänden sowie der Richter- und Anwaltschaft ein vertiefter Einblick in ein Schwerpunkthema des Naturschutzrechts geboten werden.

Die 1. Bundesfachtagung fand 2013 zum Thema „Landnutzung in der offenen Kulturlandschaft" statt. Die 2. Tagung behandelte 2015 „Stand und Perspektiven des europäischen Gebiets- und Artenschutzrechts". Die 3. Bundesfachtagung fand vom 21. bis 22. 9. 2017 zum Schwerpunkt „Naturschutzrecht und Städtebaurecht" statt. Sie erhielt Aktualität durch die jüngste Durchbrechung des „Baurechtskompromisses" mit dem § 13 b BauGB. In zehn Vorträgen mit Diskussion wurden alle Bereiche des Städtebaurechts betrachtet. Die Fragen lauteten, wie das Städtebaurecht mit dem Naturschutzrecht zusammenpasst und wo Möglichkeiten für den Praktiker bestehen, Naturschutzbelange durchzusetzen. Eine Exkursion zu zwei Beispielen aus der Praxis der Stadt Kassel unter Führung von Prof. Dr. Dr. Mengel ergänzte die Theorie. Bei der Auswahl der Themen und Referenten für die Vorträge hat sich der BBN – wie bereits 2015 – durch ein Kuratorium beraten lassen, in dem die Wissenschaft ebenso wie Fachleute aus Verwaltung sowie Anwalt- und Richterschaft vertreten sind.[1] Der Informationsdienst Umweltrecht e. V. IDUR unterstützte die Veranstaltung.

Das Interesse war groß und die Veranstaltung mit 150 Teilnehmerinnen und Teilnehmern ausgebucht. Auch dieses Mal gab es sehr zufriedene Gesichter und Kommentare über die Themenauswahl und ebenso über die Qualität der Vorträge sowie die Frage- und Diskussionsmöglichkeiten. Nicht zuletzt dürften dazu auch die Tagungsräume der Universität Kassel und das gute Catering mit überwiegend regionalen Produkten beigetragen haben. Die Organisation vor Ort lag in den Händen von Prof. Dr. Dr. Mengel und Johanna Wickert.

2 Die Entwicklung von Baufreiheit und Naturschutz

Nach der Eröffnung der Tagung durch den BBN-Vorsitzenden Heinz-Werner Persiel zeigte Eckehart Blume, ehemals beim VGH Kassel als vorsitzender Richter für eine Reihe wegweisender Entscheidungen zum Naturschutzrecht verantwortlich, die „Entwicklungslinien des Verhältnisses von Naturschutz- und Städtebaurecht" auf. Von den ersten Einschränkungen des Baurechts als „natürlicher" Bestandteil des Eigentums durch das Allgemeine Preußische Landrecht über die ersten Schutzbemühungen zugunsten des Naturschutzes an der Burg Drachenfels ging die Reise zum Reichsnaturschutzgesetz, das in Schutzgebieten erstmals die Bebauung aus Naturschutzgründen beschränkte. Richter sorgten nach 1945 für die Weitergeltung als Landesrecht. Blume zeigte auf, wie der Fortschritt durch den strengen Außenbereichsschutz des BBauG nach dem Baurechtskompromiss im BauGB immer weiter durchlöchert wurde bis hin zu den §§ 13 a und b BauGB, die auch mit der UVP-Richtline nur schwer vereinbar sein dürften. Interessant waren seine Beispiele zur richterlichen Rechtsfortbildung nach 1949: Oft gaben Gerichtsentscheidungen den Anstoß für eine Weiterentwicklung in Sachen Naturschutz, die in neuerer Zeit aber häufig durch den Gesetzgeber wieder „eingefangen" wurden.

1 Zusammensetzung im Einzelnen: Dr. Juliane Albrecht, IÖR Dresden; Elke Grimm, untere Naturschutzbehörde des Landkreises Groß-Gerau; Prof. Dr. Lothar Fischer, Vors. Richter am Hess. VGH; Dr. Stefan Lütkes, BMU; Prof. Dr. Dr. Andreas Mengel, Universität Kassel; Dr. Stefan Möckel, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig; Ursula Philipp-Gerlach, Rechtsanwältin in Frankfurt; Dr. Dietwalt Rohlf, ehemals Naturschutzabteilung des Ministeriums für Ländlichen Raum Baden-Württemberg; mit beratender Stimme für den BBN Prof. Klaus Werk, Geisenheim.

3 Praxisbeispiel einer Stadtentwicklung Hand in Hand mit Naturschutz

Anschließend führte die Leiterin des Amts für Landesplanung und Stadtentwicklung in der Hansestadt Hamburg, Frau Susanne Metz, vor, wie in der Praxis einer Großstadt Entwicklung von Grün und Natur mit der baulichen Entwicklung Hand in Hand gehen können. In ihrem Vortrag „StadtNatur – Impulse aus einer wachsenden Stadt" legte Sie mit anschaulichen Beispielen dar, wie in Hamburg mit einer Doppelstrategie ca. 10 000 Wohneinheiten pro Jahr neu gebaut werden sollen, ohne den Biotopverbund und das „Grüne Netz Hamburg" zu vernachlässigen. Einerseits soll an neuen Orten mehr Stadt in der Stadt mit guter Freiraumplanung und sozialer Infrastruktur sowie energetischen Einsparungen geschaffen werden. Andererseits sollen die Freiräume sinnvoller genutzt werden. Sie sollen ihrer Biotopfunktion besser gerecht werden. Aber es sollen auch Naturerleben ebenso wie sportliche Betätigung oder urbanes Gärtnern ermöglicht werden. Hierbei spielt die Mitbestimmung durch die beteiligten Bürger eine große Rolle. Während Dachbegrünung ohne Förderung vorgeschrieben wird, sollen Förderprogramme helfen, die Dächer für die Freiraumnutzung zu erschließen.

Nachahmenswert ist die Einführung des „Naturcents", den Hamburg seit 2016 neben dem Eingriffsausgleich über die Grundsteuer (6,36 € pro m² Wohnfläche und Jahr) als ökologischen Finanzausgleich bei der Inanspruchnahme von Grün- und Brachflächen erhebt. Damit sollen andere Grünflächen ökologisch qualitätvoller gestaltet sowie Parks und Naturschutzgebiete besser gepflegt werden.

4 Naturschutzbelange in der Bauleitplanung – die rechtliche Seite

Die rechtliche Seite der städtebaulichen Entwicklung beleuchtete Prof. Dr. Dr. Mengel von der Universität Kassel in seinem Vortrag „Naturschutzbelange in der Bauleitplanung". Beim Abgleich von Naturschutzrecht und Städtebaurecht zeigte er auf, dass sich ersteres etwa mit den Schutzgebieten, gesetzlich geschützten Biotopen sowie dem Artenschutz und Habitatschutz durchsetzt. Auch die Eingriffskompensation steht grundsätzlich nicht zur Disposition der Bauleitplanung, auch wenn in der Umsetzung große Spielräume teilweise zu Lasten des Naturschutzes in Anspruch genommen werden. Insbesondere werden von den Kommunen oft nicht die gleichen Maßstäbe wie im Naturschutzrecht angewendet. Andere Naturschutzbelange unterliegen der Abwägung. Hierbei sei zu beachten, dass zur „städtebaulichen Entwicklung und Ordnung" im BauGB[2] Naturschutz als elementarer Bestandteil gehöre. Das BauGB dürfe eben nicht auf eine „Bauflächenplanung" reduziert werden. Ziel sei eine räumliche Gesamtplanung. Dies ergebe sich auch aus der Berücksichtigung von Raumordnungs- und Landschaftsplanung, die effektive Instrumente für die Berücksichtigung von Naturschutzbelangen vorhalten.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Tagung reflektieren die Thematik während einer Pause. (Foto: Dietwalt Rohlf)

Eine Weiterentwicklung zu einer „Bodennutzungsplanung"[3] wäre nur konsequent. Demgegenüber gehe der Gesetzgeber mit §§ 13 a und b BauGB den gegenteiligen Weg und durchlöchere den Schutz von Natur und Umwelt. Allerdings seien die Festsetzungsmöglichkeiten für Naturschutzbelange sowohl beim Flächennutzungs- als auch beim Bebauungsplan[4] beschränkt. Hier bedürfe es oft einiger Phantasie und guten Willens der Planer und Kommunen.

5 Das Leitbild der doppelten Innenentwicklung

Das „Leitbild der doppelten Innenentwicklung – verdichtetes Bauen und Baulückenbebauung versus lebenswerte Umwelt und Naturschutz" war Gegenstand des Vortrags von Prof. Dr. Wende vom IÖR Dresden. Er zeigte auf, dass die auch vom Naturschutz geforderte stärkere Innenentwicklung nicht automatisch zum Verlust der Ökosystemleistungen von Grün- und Brachflächen führen müsse. Es bedürfe allerdings einer Ergänzung durch grünordnerische Maßnahmen, also der Entwicklung einer „Grünen Infrastruktur"[5] mit dem Ziel, sie sowohl quantitativ als auch qualitativ zu entwickeln. Die von ihm vorgestellten Ergebnisse des vom IÖR initiierten Grünen Stadtlabors zeigen, dass das Leitbild der doppelten Innenentwicklung realisierungsfähig ist: Kompakte Stadtstrukturen können bei kluger Durchgrünungsplanung sowohl stadtklimatische als auch Erlebnis- und Erholungserwartungen erfüllen. Unter Einbeziehung von Brachflächen als weiterhin ungenutzte Flächen dürfte auch der Naturschutz profitieren.

6 Naturschutz in weiteren Instrumenten des Städtebaurechts

Die weiteren Vorträge nahmen besondere Instrumente des Städtebaurechts in den Blick mit dem Ziel, dem Naturschutzpraktiker die Ansatzpunkte für die Durchsetzung von Naturschutzbelangen aufzuzeigen.

6.1 Vorhabenbezogener Bebauungsplan und städtebaulicher Vertrag

Solche Ansatzpunkte beleuchtete Rechtsanwalt Dr. Alfred Stapelfeld, Wiesbaden, für den „Naturschutz als Gegenstand von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen[6] und von städtebaulichen Verträgen[7]". Er stellte in sehr verständlicher Weise die Besonderheiten dieser beiden Rechtsformen dar, die bei größeren Entwicklungsmaßnahmen häufig den „Angebots-BBauP" ersetzen. Er gab Tipps, wie Naturschutzbelange effektiv durchgesetzt werden können. So sei es z. B. wichtig, dass die Naturschutzbehörde Vertragspartner im Durchführungsvertrag gem. § 12 BauGB ist, weil dieser die §§ 135 a – c BauGB ersetzt. Dann könne auch im Rahmen von Folgekostenverträgen die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen von der Naturschutzbehörde verlangt und sicher durchgesetzt werden.

2 § 1 Abs. 3 BauGB sowie verkürzt auf die „städtebauliche Entwicklung" in § 5 Abs. 1 und § 9 Abs. 1 BauGB
3 Möckel in „Die öffentliche Verwaltung – DÖV" (2013), S. 424 ff.
4 Nur beispielhafte Aufzählung in § 5 Abs. 2, strikter in § 9 Abs. 1 BauGB
5 BfN/Bundesamt für Naturschutz (2017): Bundeskonzept Grüne Infrastruktur. Grundlagen des Naturschutzes zu Planungen des Bundes. Bonn: 68 S.
6 § 12 BauGB
7 § 11 BauGB

6.2 Vorhabenzulassung nach §§ 34 und 35 BauGB

Natürlich musste der „Naturschutz bei der Vorhabenzulassung in §§ 34 und 35 BauGB“ Thema sein. Rechtsanwältin Alexandra Fridrich aus Freiburg wies darauf hin, dass es bei § 34 BauGB Anknüpfungspunkte für den Naturschutz nur über das Landschaftsbild oder das Einfügen in die nähere Umgebung (z. B. im Umfeld großer prägender Grünflächen) gebe. Zudem sind Vorhaben im Innenbereich von der Eingriffsregelung durch § 18 Abs. 4 BNatSchG ausgenommen, soweit nicht Umweltschäden für Arten oder Lebensräume zu befürchten sind. Damit sind die Möglichkeiten der Naturschutzbehörden, Einfluss zu nehmen, sehr beschränkt. Anders ist dies bei § 35 BauGB für Außenbereichsvorhaben. Insbesondere bei den nicht privilegierten Vorhaben reichen schon geringe Beeinträchtigungen von Naturschutzbelangen. Hierzu stellte Frau Fridrich die umfangreiche Rechtsprechung dar.

6.3 Habitat- und Artenschutz in der Vorhabenrealisierung

Rechtsanwalt Dirk Teßmer aus Frankfurt a. M. berichtete, was beim „Habitat- und Artenschutz in der Vorhabenrealisierung“ zu beachten ist: saubere Sachverhaltsermittlung und klare Regelungen in der Projektgenehmigung sowie ggf. ein Monitoring seien Grundvoraussetzung für nachträgliche Änderungen und Auflagen. Diese stehen gem. § 3 Abs. 2 BNatSchG im Ermessen der Behörde, die hierfür – anders als im Genehmigungsverfahren – die Darlegungs- und Beweislast trägt. Sollte dagegen Rücknahme oder Widerruf der Genehmigung in Betracht kommen, so könne dies nur die Genehmigungsbehörde, häufig also nicht die Naturschutzbehörde entscheiden.

6.4 Umweltprüfung in der Bauleitplanung

Den Schlusspunkt setzte Prof. Dr. Thomas Bunge, ehemals Direktor beim Umweltbundesamt. Er befasste sich mit der Frage „Umweltprüfung in der Bauleitplanung – ein wirksames Instrument für mehr Naturschutz?“. Die Effektivität der Umweltprüfung als Verfahrensvorgabe sei im Wesentlichen von der Qualität der inhaltlichen Anforderungen des BauGB, des Naturschutzrechts usw. abhängig. Ebenso wichtig sei allerdings die Qualifikation der Bearbeiterinnen und Bearbeiter sowie eine für die Umwelt engagierte Gemeinde. Die Umweltprüfung mit ihren vom Referenten im Einzelnen dargestellten Förmlichkeiten sichere jedenfalls eine bessere Berücksichtigung der Umweltbelange in der Bauleitplanung. Dies gelte auch für den Naturschutz, insbesondere wenn der Umweltprüfung ein Landschaftsplan als Bewertungsmaßstab zugrunde gelegt werden könne.

Zu den Beschränkungen der Umweltprüfung durch §§ 13 a und b BauGB nahm Prof. Bunge nicht Stellung. Die UVP-Gesellschaft e. V. – unterstützt von einer Reihe weiterer Verbände – hat bei der EU-Kommission am 15. 9. 2017 gegen beide Vorschriften Beschwerde wegen der Verletzung von EU-Recht eingelegt.[8]

7 Weitere Themen

7.1 Aktuelle naturschutzrechtliche Entwicklungen bei Infrastrukturmaßnahmen

Über dieses Thema berichtete Sonja Müller-Mitschke vom Umweltministerium Baden-Württemberg. Es ging um die Durchbrechung der Bestandskraft von Verwaltungsakten und damit des Vertrauensschutzes durch das europäische Recht, insbesondere durch Artenschutz- und Umweltschadensrecht. Hier setzt sich letztlich der aus dem französischen Rechtskreis stammende Gedanke des „effet utile“ durch. Die Referentin stellte an Hand der Waldschlößchenbrücken-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts[9] sowie eines Leitfadens des baden-württembergischen Verkehrsministeriums[10] dar, unter welchen Bedingungen die Bestandskraft zurücktreten muss und wie die nachträglich entstandene Konfliktlage zu bewältigen ist, um wieder Rechtssicherheit für das Vorhaben zu erlangen. Aufgrund der EuGH-Rechtsprechung bestehe eine nachträgliche Prüfpflicht. Obwohl manches in der Literatur noch streitig sei, empfehle es sich, gestuft vorzugehen und je nach Art und Schwere des Mangels oder Bedeutung der neu aufgetretenen Arten, die Nacherhebung und ggf. Ergänzung oder nachträgliche Änderung der bestandskräftigen Entscheidung zu dosieren.

7.2 Aktuelles aus dem Naturschutzrecht

Ein fester Bestandteil der Tagung ist der Bericht aus dem BMU zu „Aktuelles aus dem Naturschutzrecht“, der von Dr. Stefan Lütkes, Referatsleiter im BMU, gegeben wurde. Gegenstand war die erst kurz zuvor ergangene Entscheidung des BVerwG zum freien Betretensrecht des Meeresstrandes.[11] Weiter begründete er die Änderungen, die die BNatSchG-Novelle 2017 bringt.[12] Bei seinem dritten Thema, dem Gesetz zur Durchführung der IAS-Verordnung der EU[13], stellte er die Umsetzung der EU-Vorgaben dar. Hier zeichnen sich umfangreiche Arbeiten für die Naturschutzbehörden für die erforderlichen Managementmaßnahmen ab, deren Effektivität insbesondere bei weit verbreiteten Arten in der Diskussion in Zweifel gezogen wurde.

8 Fazit

Die 3. Bundesfachtagung bot alles in allem ein abgerundetes Programm für den Praktiker. Die Reihe an Tagungen gestaltet sich zunehmend als erfolgreiche Ergänzung der Naturschutzrechtsforen auf den Deutschen Naturschutztagen. Die Vorträge können auf Anforderung durch die BBN-Geschäftsstelle (E-Mail: mail@bbn-online.de) übermittelt werden.[14] Darüber hinaus ist für den Sommer 2018 die Publikation eines Tagungsbandes geplant, der ebenfalls über die BBN-Geschäftsstelle zu beziehen sein wird.

Dr. Dietwalt Rohlf
Leitender Ministerialrat a. D.
Pelikanstraße 6
70378 Stuttgart
E-Mail: Dietwalt.Rohlf@arcor.de

8 Texte des Beschwerdeschreibens und des Unterstützungsschreibens unter http://www.uvp.de/de/alle-news-uvp-recht/964-eu-beschwerde-baugb
9 Urteil vom 15. 7. 2016 BVerwG – 9 C 3.16
10 Leitfaden zum Artenschutz- und Umweltschadensrecht bei zugelassenen Straßenbauvorhaben (2016), https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/service/publikation/did/leitfaden-artenschutz-und-umweltschadensrecht-bei-zugelassenen-strassenbauvorhaben/
11 Urteil vom 13. 9. 2017 – 10 C 1/16
12 Gesetz zur Änderung des BNatSchG vom 15. 9. 2017 BGBl. I S. 3434
13 Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten vom 8. 9. 2017 BGBl. I S. 3370
14 Für Mitglieder sind die Vorträge im internen Bereich unter http://www/bbn-online.de einsehbar.