DNT JOURNAL 2017

Naturschutz und Landnutzung

ANALYSEN – DISKUSSIONEN – ZEITGEMÄSSE LÖSUNGEN

DNT JOURNAL 2017

NATURSCHUTZ UND LANDNUTZUNG

Analysen – Diskussionen – zeitgemäße Lösungen

Die vorliegende Veröffentlichung „DNT-Journal“ gibt diejenigen Referate und Ergebnisse des 33. Deutschen Naturschutztages vom 13.-17. September 2016 in Magdeburg wieder, die über das Motto-Thema „Naturschutz und Landnutzung“ hinausgehen.

Die Beiträge, welche sich inhaltlich mit den Motto auseinandersetzten, sind im Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege Bd. 61 zusammengefasst. Dieses kann beim BBN bestellt werden.

Sowohl die Veranstaltung als auch die beiden Tagungsveröffentlichungen wurden dankenswerterweise aus Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) sowie des 2016 gastgebenden Bundeslandes Sachsen-Anhalt mit seinem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie (MULE) gefördert.

ISBN 978-3-9815431-5-5

©BBN 2017

Herausgegeben vom
Bundesverband Beruflicher Naturschutz e. V. (BBN)
Konstantinstr. 110 – D-53179 Bonn
E-Mail: mail@bbn-online.de
www.bbn-online.de

Sowohl die Veranstaltung als auch die Tagungsberichte wurden dankenswerterweise aus Mitteln des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) sowie des 2016 gastgebenden Bundeslandes Sachsen-Anhalt mit seinem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie (MULE ST) gefördert.

Diese digitale Veröffentlichung ist für die Anzeige am Bildschirm, insbesondere für Tablets optimiert. Für die einzelnen Beiträge sind allein die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Sollte bei einer der verwendeten Abbildungen ein Problem hinsichtlich der Rechtebeanspruchung auffallen, bitten wir um Kontaktaufnahme mit der BBN-Geschäftsstelle.

Bildnachweis Titelbild: Andreas Lander, Magdeburg Dom und Elbe; piclease/Michael Süßer Photovoltaikanlage; piclease/Peter Bernhaupt AT, Biker unterwegs; piclease/Christian Kittel, Schafherde; agrarfoto.com, Verbauung; agrarfoto.com, unter Folie.

Liebe Leserinnen und Leser des DNT-Journals,

der 33. Deutsche Naturschutztag 2016 in Magdeburg stand unter dem Motto „Naturschutz und Landnutzung“. Vor diesem Hintergrund setzten sich zentrale Fachveranstaltungen damit auseinander, u.a. die verschiedenen Interessen und Ansprüche an unsere Landschaft und die damit verbundenen Konfliktfelder zu beleuchten und Lösungsvorschlage zu entwickeln[1].

Darüber hinaus kamen – wie Tradition auf dem DNT – weitere wesentliche Themen des Naturschutzes zur Sprache, wie etwa „Schutzgebiete und nationales Naturebe“, „Biodiversität/Natura 2000“, „Gesellschaftliche Aspekte des Naturschutzes“ sowie „Aktuelle Entwicklungen im Naturschutzrecht“.

Ein Novum des 33.DNT 2016, das es auch an dieser Stelle hervorzuheben gilt, war die überaus erfolgreiche Veranstaltung des „Jungen Forums“. Von den Jugendvereinigungen der Naturschutzverbände organisiert, wurden hier Themen und Anliegen vorgestellt und diskutiert, die unserer jungen Generation ein zentrales Anliegen sind. Die Beiträge des Jungen Forums sind mit einer ausführlichen Einleitung versehen am Ende des DNT-Journals zusammengestellt und – um die Besonderheit dieses Kapitels zu unterstreichen – bewusst farbig hinterlegt worden.

Mit der Auswahl der Schwerpunkte, die in diesem Journal vorgestellt werden, wird die Breite der auf dem DNT 2016 in Magdeburg behandelten Themen nur umrissen. Sie stellt jedoch einen repräsentativen Querschnitt der präsentierten Themenvielfalt dar.

Ein herzliches Dankeschön geht an die Bearbeiterinnen des DNT-Journals, aber auch an alle Mitwirkenden des Deutschen Naturschutztages. Sie haben den DNT zu einem großen Erfolg gemacht und die Arbeit des BBN damit gewürdigt. Dafür danke ich.

Allen Leserinnen und Lesern wünsche ich eine anregende Lektüre und hoffe, dass Sie auf dem 34. DNT 2018 in Kiel vom 25. - 29.09.2018 mit dabei sind. Das Motto ist allein schon ein Anreiz, zu kommen: „Klarer Kurs – Naturschutz“. Schauen Sie gern einmal nach: www.deutscher-naturschutztag.de

Heinz-Werner Persiel

Bundesvorsitzender des Bundesverbandes Beruflicher Naturschutz e.V. (BBN)

---

1 Die Beiträge, die uns aus diesem Themenfeld für eine Veröffentlichung zur Verfügung gestellt wurden, sind im Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege Bd. 61(2017) veröffentlicht.

SCHUTZGEBIETE UND NATIONALES NATURERBE

Klaus Thiele
Wildtiermanagement in Kernzonen von Nationalparks und Biosphärenreservaten

Sebastian Schmauck
Regionalparks als informelles Steuerungsinstrument für den Natur- und Freiraumschutz in Europa

Liana Geidezis
Das Grüne Band Europa – Grenzüberschreitende Schutzgebiets-kooperation

Karin Reiter
Das Nationale Naturerbe – Idee, Umsetzung, Ausblick

BIODIVERSITÄT / NATURA 2000

Wenke Frederking, Axel Ssymank
Neue EU-Vorgaben für den nationalen FFH-Bericht

Melanie Neukirchen, Martin Koch, Ulrich Schulte, Ulrich Sukopp
Konzepte und Methoden des bundesweiten FFH-Monitorings

Konstantin Kreiser, Christine Margraf, Günter Mitlacher
Zukunft der EU-Naturschutzrichtlinien: Ergebnisse des „Fitness-Checks“ und Forderungen an Länder, Bund und die EU

NATURSCHUTZ ALS GESELLSCHAFTSPOLITISCHE AUFGABE

Anja-Karolina Rovers
Ethische und ästhetische Wertschätzung von Natur am Beispiel mitteldeutscher Buchenwaldgebiete

Karl Kienzl
Naturschutz heute und Demokratie: Ein einfaches Verhältnis?

Hubert Weiger
Demokratie – DIE Chance für den Naturschutz

Heike Molitor
Zum Spannungsfeld von Naturschutz und Bildung: Theorie und Praxis der Bildungsarbeit

Uta Eser
„Lieber Gegner der Natur“? – Ethik (in) der Naturschutz-kommunikation

Lars-Arvid Brischke
Chancen für mehr Suffiziens

Jürgen Micksch
Religionsgemeinschaften: Interreligiöses und interkulturelles Akteursbündnis für biologische Vielfalt

NATURSCHUTZRECHT IN RECHTSSETZUNG UND VOLLZUG

Ulrike Bick, Katrin Wulfert
Aktuelle Rechtsprechung im Gebiets- und Artenschutzrecht

Michael Zschiesche
Rechtsverstöße gegen Umwelt- und Naturschutzrecht vor Gericht bringen – Das novellierte Umweltrechtsbehelfsgesetz

JUNGES FORUM

Jenny Herbert, Martin Geilhufe
Entstehungsgeschichte und Einführung

Christoph Schleer, Silke Borgstedt
Umweltschutz: Was sagen Jugendliche dazu?

Angelika Gellrich
Wie umweltbewusst ist die junge Generation? – Umweltbewusstsein und Umweltverhalten junger Menschen

Kai Frobel
Naturtalente gesucht – Konsequenzen aus der Studie zur Erosion junger Artenkennerinnen und -kenner

Rainer Borcherding
Naturtalente finden: Begeisterung für Artenkenntnis in den Freiwilligendiensten wecken

Junges Forum

Philipp Meinecke
Wie weiter mit den jungen Artenkennerinnen und Artenkennern? – Eine Offensive für die Nachwuchsarbeit

Fiona Schönfeld
„Habe mich dann doch breitschlagen lassen...“ – Eine qualitative Untersuchung der Biographien von ehrenamtlich aktiven Frauen im Naturschutz und genderbezogener Barrieren

Rechtsverstöße gegen Umwelt- und Naturschutzrecht vor Gericht bringen – Das novellierte Umweltrechtsbehelfsgesetz

Michael Zschiesche

Zusammenfassung

Anerkannte Umweltverbände konnten in der Bundesrepublik Deutschland Verstöße gegen das Umwelt- und Naturschutzrecht bislang nur in sehr wenigen Fällen gerichtlich überprüfen lassen. Die meisten Klagen wurden daher gegen Planfeststellungsbeschlüsse geführt, jedoch konnten beispielsweise gerichtliche Auflagen, ganz generell ein Unterlassen von behördlichen Bestimmungen, unterlassende Umsetzungen von Plänen und Programmen nicht gerichtlich überprüft werden. Mit dem Umweltrechtsbehelfsgesetz aus dem Jahr 2006 hat sich dies verändert. Besonders durch die Novelle 2011 sowie die anstehende Novelle 2016 wird der Anwendungsbereich umwelt- und naturschutzrechtlicher Verbandsklagen deutlich erweitert. Für die Umweltverbände gilt es, sich auf die erweiterten Klagemöglichkeiten einzustellen.

Umwelt- und Naturschutzrechtliche Verbandsklagen in Deutschland – eine zähe Entwicklung

In der Bundesrepublik Deutschland galt lange Jahre, dass Rechtsverstöße gegen Umwelt- und Naturschutzrecht nur sehr eingeschränkt gerichtlich zur Sprache zu bringen waren. Nur anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbänden (und hier taten sich in erster Linie die Landesverbände des BUND und des NABU hervor) war es vorbehalten, gegen Planfeststellungen, gegen Befreiungen aus Schutzgebieten und bei bestimmten Verordnungen, die dem Naturschutz dienen, gerichtliche Schritte bei erkannten Rechtsverstößen zu veranlassen. Gegen viele praktisch relevante Vorgänge im Umwelt- und Naturschutz waren den Umwelt- und Naturschutzverbänden die Hände gebunden. So war es nicht möglich, Verstöße gegen nachträgliche Auflagen aus Planfeststellungsverfahren überprüfen zu lassen. Umwelt- und Naturschutzverbände hatten auch keine Rechtsmittel gegen einfache Zulassungsentscheidungen, wie Bauvorhaben oder Projekte zum Sand- und Kiesabbau, die ohne Umweltverträglichkeitsprüfung genehmigt wurden.

Ebenfalls gerichtlich ohne Sanktionsmöglichkeit blieben jahrelang nur unzureichend umgesetzte Pläne und Programme im Naturschutz.

Mit den sehr eingeschränkten Klagemöglichkeiten machten die Umweltverbände dennoch seit Ende der 1980er Jahre maßvoll aber durchaus erfolgreich Gebrauch. So wurden im Zeitraum 1996 bis 2012 insgesamt 514 Klagen von Umweltverbänden, teils über mehrere Instanzen geführt.[1] Davon entfielen 245 und damit nahezu die Hälfte der Klagen auf Planfeststellungsbeschlüsse, 82 auf Befreiungen und 8 auf Verordnungen. 46 Klagen sind dem seit 2006 in Kraft befindlichen Umweltrechtsbehelfsgesetz zuzuordnen, welches die Klagegegenstände zunächst nur leicht erweiterte. 133 der Klagen entfallen auf sonstige Bereiche. Hierzu sind Klagen zu zählen, die eklatante Rechtsverstöße aufdeckten, die häufig versuchten, den gerichtlichen Zugang von Umweltverbänden zu erweitern, aber zumeist scheiterten, weil der Gesetzgeber dies eben nicht vorsah. Im Durchschnitt im Zeitraum 1996 bis 2012 Jahre haben die Umweltverbände somit pro Jahr etwa 30 Verbandsklagen (dies führte zu durchschnittlich 42 Entscheidungen pro Jahr) mit leicht steigender Tendenz geführt. Vergleicht man das mit den Entscheidungen an deutschen Verwaltungsgerichten, so wird deutlich, wie gering die Klageanzahl ist. Allein 2011 beispielsweise wurden an deutschen Verwaltungsgerichten 123.366 Klagen entschieden, 2014 waren es 128.703.[2] Die Zahl der umweltrelevanten Verbandsklagen liegt somit konstant sehr niedrig.

Die Erfolgsquote der Verbandsklagen im Umwelt- und Naturschutzrecht lag dabei im gesamten Zeitraum deutlich über denen in anderen verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Während bei Verbandsklagen etwa 1/3 der Verfahren erfolgreich oder teilweise erfolgreich zu werten sind, liegt die Erfolgsquote bei verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen deutlich niedriger (2011: 6363 zu 123.366 = 5,2%; 2014 6.351 zu 128.703 = 4,9%).

Erweiterung des Zugangs zu Gericht durch die Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention (AK), benannt nach dem Ort der Unterzeichnung im dänischen Aarhus, wurde 1998 als völkerrechtliches Abkommen von 35 Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland und die Europäischen Union, unterzeichnet. Es sieht einen weiten Zugang von Umweltorganisationen und Einzelnen vor, sich vor Gericht in Umweltfragen einzubringen. Lange Jahre wurde das Abkommen in Deutschland wenig beachtet bzw. hat sich die Bundesregierung erfolgreich ge-

wehrt, das insbesondere zur dritten Säule (Zugang zum Gericht) entsprechend umzusetzen.[3] Das Umweltrechtsbehelfsgesetz aus dem Jahr 2006, die Umsetzung der Aarhus-Konvention in Deutschland hinsichtlich des Zugangs zu Gericht wurde deshalb auch als europarechtswidrig und nicht in Übereinstimmung mit dem Aarhus-Vertrag zurückgewiesen.[4] In Folge dessen wurde das Umweltrechtsbehelfsgesetz bereits 2011 und 2013 novelliert und stets in seinen Klagerechten für Umweltverbände erweitert. Wiederum durch eine Entscheidung des europäischen Gerichtshofes, die sogenannte Braunbären-Entscheidung aus dem Jahr 2011, die einige Jahre in der Bundesrepublik keine Beachtung fand, wurde der Anwendungsbereich für umwelt- und naturschutzrechtliche Verbandsklagen deutlich erweitert.[5] Dieses EuGH-Urteil eines slowakischen Umweltverbandes, eröffnete Umweltverbänden in Deutschland plötzlich Rechte, die sie jahrelang in Deutschland vergeblich eingefordert hatten. Da die Europäische Kommission die Aarhus-Konvention mitunterzeichnete und die EuGH-Entscheidung zum Braunbären sich nicht nur auf die Slowakei beschränkte, ernteten die deutschen Umweltverbände plötzlich, was in Deutschland nicht durchsetzbar erschien, einen „weiten Zugang“ zu Gericht.

Novelle des Umweltrechtsbehelfsgesetzes 2016

Die Bundesregierung ist daher seit Mitte 2014 bestrebt, mit einer weiteren Novelle des Umweltrechtsbehelfsgesetzes das slowakische Braunbären-Urteil sowie weitere Entscheidungen zur unzureichenden Umsetzung des Zugangs zu Gericht in nationales Recht umzusetzen. Dabei geht sie davon aus, maximal eine 1:1 Umsetzung der beanstandeten rechtlichen Vorschriften in den Blick zu nehmen. Aus dem ersten Entwurf der Bundesregierung vom Frühjahr 2016[6] ging hervor, dass dieses 1:1 Postulat ehe deutlich unterschritten wird, als das die Gefahr bestünde, es zu überschreiten. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens sowie einigen Änderungen auch durch eine öffentliche Anhörung Ende September 2016 wird der Anwendungsbereich des Gesetzes nun doch deutlich stärker erweitert, als zunächst vorgesehen. Nach dem letzten Stand des Verfahrens[7] sollen künftig bei folgenden Rechtsverletzungen gerichtliche Überprüfungen möglich sein:

- Verwaltungsakte,
- Pläne und Programme (wobei hier relevante Bereiche u.a. Bundesverkehrswegeplanung, Fachplanung nach der Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) ausgespart bleiben sollen),
- Nichthandeln von Behörden,

- Öffentlich – Rechtliche Verträge,
- Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen.

Der gegenwärtige Gesetzentwurf sieht neben deutlichen Verbesserungen des Anwendungsbereichs für anerkannte Umweltverbände auch eine Reihe von Restriktionen vor, die rechtlich nicht zu begründen sind. So würde die Klagebefugnis beeinträchtigt, weil nur solche Pläne und Programme umfasst sein sollen, bei denen eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) besteht bzw. soweit der Plan oder das Programm einen Rahmen für eine spätere Zulassungsentscheidung setzt. Noch offensichtlicher ist die Herausnahme bestimmter SUP-pflichtiger Pläne und Programme von der Klagebefugnis:

- Raumordnungspläne, die Flächen für Windenergienutzung oder für den Abbau von Rohstoffen ausweisen (durch die Änderung des § 16 Abs. 4 UVPG, s. S. 8 der Bundesrats-Drucksache 422/16),
- Die Bundesfachplanung nach § 15 Abs. 3 S. 2 NABEG,
- Den Bundesfachplan Offshore nach § 17 a Abs. 5 S. 1 EnWG und
- die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene (durch die Änderung des § 19b Abs. 2 UVPG, s. S. 8 der Bundesrats-Drucksache 422/16).

Aus diesen politisch begründeten Einschränkungen des Anwendungsbereichs könnten sich weitere gerichtliche Entscheidungen gegen die Bundesrepublik Deutschland ergeben. Neben den offensichtlichen Aussparungen des Anwendungsbereichs wurden auch andere Umsetzungserfordernisse nicht 1:1 im Gesetzentwurf abgebildet. So würde nach dem vorliegenden Entwurf die Rügebefugnis auf Belange beschränkt, „die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert." Damit soll die Befugnis auf Umweltbelange beschränkt bleiben und nicht, wie von der Aarhus-Konvention verlangt, sich auf alle materiell-rechtlichen Fragen erstrecken können. Darüber hinaus sind mit dem Entwurf der Novelle weitere offensichtliche Umsetzungserfordernisse nicht angegangen worden (z.B. Anerkennung von Vereinigungen, die nicht in der Rechtsform eines Vereins organisiert sind) oder es werden Regelungen so formuliert, dass sie in der Rechtsanwendung eher zum Gegenteil der intendierten Ziele führen können („missbräuchliches Vorbringen", § 5 UmwRG). Die in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck gebrachte Befürchtung, Umweltverbände könnten Einwendungen bewusst zurückhalten, um einen Rechtsstreit in die Länge zu ziehen oder prozesstaktisch jederzeit neue Argumente in den Rechtsstreit einzuführen, entbehren jeglichen empirischen Beweisen. Hintergrund

dieser Regelung ist die Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland vor dem EuGH wegen zu strenger Präklusionsvorschriften. Im Urteil des europäischen Gerichtshofes vom 15.10.2015[8] wurde die Bundesrepublik verurteilt, die strengen Präklusionsvorschriften in Gerichtsverfahren zu ändern. Zweck der materiellen Präklusion war es, „dass die Umweltverbände ihren Sachverstand in die Planungs- und Zulassungsverfahren einbringen und dadurch den Behörden die Möglichkeit geben, eventuelle Defizite bei der Berücksichtigung des Umweltschutzes schon im Verwaltungsverfahren zu beheben." Dies hat der europäische Gerichtshof als nicht europarechtskonform eingestuft. Mit der Novelle des UmwRG muss somit die Präklusion im Wesentlichen abgeschafft werden.

Anmerkungen / Quellen / Literatur

[1] *siehe Schmidt, A., Zschiesche, M.; (2013): Verbandsklagen im Natur- und Umweltschutzrecht 2011 und 2012 unter Berücksichtigung der Entwicklung von 2007 bis 2010, Berlin, 2013.*

[2] *Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.4, 2011/2014*

[3] *Beachte hierzu die „Trianel-Entscheidung" des EuGH Urteils vom 12. Mai 2011 zum Klagerecht von Umweltverbänden (Rechtssache C – 115/09, „Trianel – Verfahren".*

[4] *siehe hierzu ausführlich Schmidt, A.; Schrader, C.; Zschiesche, M. (2014): Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, C.H. Beck-Verlag, München,. S. 201ff.*

[5] *Vgl. EuGH vom 08.03.2011 – Rechtssache C-240/09.*

[6] *Vgl. UmwRG-Entwurf vom 19.4.2016.*

[7] *Vgl. BT-Drs. 18/9526 unter http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/095/1809526.pdf Aufgerufen am 18.10.2016.*

[8] *EuGH vom 15.10.2015, Entscheidung C-137/14*

Kontakt

Dr. Michael Zschiesche
recht@ufu.de.