

Europäisches Naturschutzrecht

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard *Stüer*, Münster/Osnabrück, und Dietmar Hönig, Freiburg

Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 2000, 116 – 118

Das europäische Naturschutzrecht hat die deutsche Bau- und Fachplanung erreicht. Naturschutzbelange von europäischer Bedeutung können nicht einfach weggeschoben werden. Die einfache Abwägung, in der die Naturschutzbelange durch wichtigere Interessen überwunden werden können, wird zu einem absoluten oder doch zumindest relativen Vorrang des Naturschutzrechts vor wirtschaftlichen Belangen. Das ist die Botschaft, die von Brüssel aus nach Berlin und in die Hauptstädte der anderen Mitgliedsstaaten getragen wird. Dem „Wegwägen“ der Naturschutzbelange ist durch die europäische Vogelschutzrichtlinie und die FFH-Richtlinie ein Riegel vorgeschoben, freuen sich die Naturschützer. Vertreter der Industrie sehen demgegenüber durch einen überzogenen Naturschutz den Standort Deutschland gefährdet und fürchten, dass vor allem Großprojekte an überzogenen Anforderungen des Natur- und Umweltschutzes scheitern könnten. Wenn sich dabei die im Kern durchaus berechtigten Anliegen des Naturschutzes mit deutscher Gründlichkeit paaren, dann gehen nicht nur an Rhein und Ruhr die Lichter aus, lautet eine durchaus ernst zu nehmende Warnung. Denn wenn der Naturschutz einen Vorrang erhält, dann ist die Abwägung und damit auch das jeweilige Projekt am Ende.

Diese Sorgen zogen sich wie ein roter Faden durch eine Expertentagung, zu der die Industrie- und Handelskammer und das Zentralinstitut für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität am 10.11.1999 nach Münster eingeladen hatten. Bereits in ihren Begrüßungsansprachen hatten Hauptgeschäftsführer Dr. *Christian Brehmer* und Institutsdirektor Prof. Dr. *Hans D. Jarass* das in seinen Wirkungen kaum abschätzbare Spannungsfeld „Naturschutz in Europa“ auf den Punkt gebracht. Während *Brehmer* sich für umfangreiche Abwägungs- und Ermessensspielräume der Mitgliedsstaaten bereits bei der Meldung der Gebiete aussprach, verwies *Jarass* auf das strikt bindende Europarecht, das einen Vorrang gegenüber nationalem Recht für sich beanspruche. Der Kampf von Umwelt und Arbeitsplätzen hat dadurch wohl an Schärfe zugenommen, wie auch die aktuelle Auseinandersetzung um Großvorhaben zeigt. Aus dieser Sicht wird wohl auch mancher die Ankündigung von Bundesumweltminister *Jürgen Trittin*, im Frühjahr einen Gesetzentwurf für ein neues Naturschutzgesetz vorzulegen und darin „die Flächennutzung künftig natur-, umwelt- und landschaftsverträglicher zu gestalten“, ein großflächiges Biotopverbundsystem mit etwa 10 % der Landesfläche zu schaffen, die Artenvielfalt zu schützen und die Verpflichtung zu einer flächendeckenden Landschaftsplanung aufzunehmen, eher mit skeptischer Zurückhaltung betrachten.

Für Ministerialrat # Neiss vom Düsseldorfer Umweltministerium hat die FFH-RL neuen Schwung in das europäische Naturschutzrecht gebracht. Die Richtlinie will besonders schutzwürdige Gebiete zu einem europäischen Netz „Natura 2000“ verbinden und in dieses System auch die traditionellen Vogelschutzgebiete integrieren. Allerdings sind die FFH-Gebiete noch nicht nach Brüssel gemeldet, obwohl die Umsetzungsfristen bereits im Jahre 1995 abgelaufen sind, beklagte der Ministerialbeamte. Zugleich begrüßte er, dass die Mitgliedsstaaten sich zu einem gemeinsamen Handeln im Interesse der Umwelt und des Naturschutzes entschlossen hätten. Deutschland – so Neiss – dürfe nicht weiter ein Schlusslicht in der naturschutzrechtlichen Entwicklung in Europa darstellen. Und dabei geriet der Düsseldorfer Ministerialbeamte sogar gelegentlich ins

Schwärmen, etwa wenn er die FFH-Richtlinie als „Gerechtigkeitsrichtlinie für den Naturschutz in Europa“ bezeichnete und die Deutschen dazu aufforderte, sich durch einen schnellen Vollzug des Richtlinienrechts an die Spitze des europäischen Naturschutzes setzen.

Das Düsseldorfer Umweltministerium hat inzwischen den Entwurf des Einführungserlasses zur Anwendung der §§ 19a bis f BNatSchG erarbeitet.¹ Die Gebietsmeldung muss danach ausschließlich nach naturschutzfachlichen Kriterien erfolgen. Wirtschaftliche Interessen sind dabei nicht zu berücksichtigen. Sie können erst nach Meldung der Gebiete in dem sich anschließenden Prüfverfahren nach § 19c BNatSchG eine Rolle spielen. Das schließt allerdings nicht aus, einzelne Siedlungsräume innerhalb von FFH-Gebieten von der Meldung auszunehmen. Es spricht nach Auffassung des Düsseldorfer Umweltministeriums auch die Vermutung dafür, dass bei einem Abstand von mindestens 300 m zu einem FFH-Gebiet die Bauleitplanung nicht zu beachtlichen Beeinträchtigungen führe. Der im europäischen Naturschutzrecht enthaltene Sprengstoff ist allerdings recht groß, wie Neiss an dem noch ausstehenden Prüfmonitoring zur FFH-Verträglichkeitsprüfung des Braunkohlentagebaus Garzweiler II, der Nordwanderung des Steinkohlenbergbaus im westlichen Ruhrgebiet oder an den Erweiterungsplänen für den Flughafen Köln-Bonn in der Wahner Heide verdeutlichte. Vielleicht komme das europäische Richtlinienrecht sogar dem einen oder anderen gut zu Pass, um missliebige Projekte stumpf in den Boden gehen zu lassen, wie die Flieger sagen.

Für Ministerialdirigent Prof. Dr. *Konrad Goppel* vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (München) ist im Konfliktfall nicht der Naturschutz, sondern die Raumordnung und Landesplanung vorrangig. Denn die Raumordnung ist eine Querschnittsplanung, die auf die Integration von Einzelinteressen angelegt ist. Vergleichbar mit der Verkehrsplanung müsse es daher auch der Naturschutz, selbst wenn er im Gewande des Europarechts daherkomme, hinnehmen, von der Raumordnung in eine übergreifende Gesamt abwägung einbezogen zu werden. Das europäische und deutsche Naturschutzrecht hält nach den Worten des hohen Bayerischen Ministerialbeamten eine Fülle von Einbruchstellen bereit, den Zielen der Raumordnung auch im Naturschutz eine vorrangige Bedeutung beizumessen. *Goppel* leitet dies vor allem aus einem Auswahlermessungen ab, das den Mitgliedsstaaten bei der Meldung von FFH-Gebieten zustehe. Bei der Gebietsauswahl können daher die Ziele der Raumordnung voll durchschlagen, freute sich *Goppel* und sprach sich dafür aus, bei der Auswahl der zu meldenden Gebiete zugleich wirtschaftliche Interessen der Mitgliedsstaaten zu beachten. Das gelte übrigens auch für die Meldung von Vogelschutzgebieten.

Von faktischen Vogelschutzgebieten, wie sie vom *EuGH* angenommen wurden, oder gar potenziellen FFH-Gebieten wollte der Bayerische Umweltrechtler nichts wissen. Denn die

¹ Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft, Einführungserlass zur Anwendung der nationalen Vorschriften (§§ 19a ff BNatSchG) zur Umsetzung der Richtlinien 92/42/EWG (FFH-RL) und 79/409/EWG (Vogelschutz-RL).

Meldung eines Gebietes folge nicht einer Automatik, sondern setze Wertungen voraus, die von den Mitgliedsstaaten und der Brüsseler Verwaltung zunächst getroffen werden müssten. Jedenfalls dürfe dabei die Raumordnung als Querschnittsaufgabe nicht auf der Strecke bleiben, lautete der dringende Appell. Dies ergebe sich auch aus § 7 VII ROG, der (lediglich) eine Berücksichtigung der Erhaltungsziele oder der Schutzzwecke von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Vogelschutzgebiete in der Abwägung und eine Prüfung nach der FFH-Richtlinie verlange. Zugleich setzte sich *Goppel* für eine fachübergreifende Zusammenarbeit ein. Naturschutz und Raumordnung dürfen sich nicht als Gegensatz begreifen, sondern sitzen in einem Boot, wenn es darum geht, das Naturerbe auch künftigen Generationen zu bewahren.

In der anschließenden *Diskussion* waren sich vom Grundsatz her zwar darüber alle schnell einig. Unterschiedlich beurteilt wurde jedoch, wer das Ruder in der Hand habe und damit die Richtung bestimme. Während die Wissenschaft noch diskutiere, sei der Zug zu Gunsten des Naturschutzes bereits abgefahren, meinten Vertreter der Praxis. Großprojekte lassen sich heute nur noch verwirklichen, wenn auch für faktische Vogelschutzprojekte und potenzielle FFH-Gebiete eine Verträglichkeitsprüfung erfolgt. Ist das Projekt mit den Erhaltungszielen des Gebietes oder seiner wesentlichen Bestandteile unvereinbar, kann es nur bei überwiegenden Gemeinwohlgründen zugelassen werden. Werden prioritäre Biotop- oder Arten betroffen, muss zunächst die Kommission eingeschaltet werden. Ansonsten brauchen wir bei den Gerichten erst gar nicht anzutreten, wurde mit Hinweis auf das Emssperrwerk, die Elbevertiefung oder den Hamburger Großvogel A 3xx aus der Praxis berichtet.

Ob die Mitgliedsstaaten bei der Gebietsmeldung ein Auswahlermessen haben und dabei neben naturschutzfachlichen Kriterien auch wirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigen können, blieb kontrovers. Während sich Dr. *Peter Runkel* vom Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen (Berlin) für ein Auswahlermessen einsetzte, erteilte Dr. *Martin Gellermann* (Osnabrück) einem Ermessensspielraum bei der Meldung der Gebiete eine klare Absage. Im Meldeverfahren müsse vielmehr eine rein fachliche Betrachtung vorherrschen, meinte der Osnabrücker Europarechtler.