

## *Service und Hinweise*

### **Naturschutz – was tun?**

#### **Wie Landwirte sich gegen sinnlose Umweltauflagen wehren können**

*von Franz Prinz zu Salm-Salm*

Befasst man sich mit dem Thema Naturschutz, wird jeder von uns zunächst zugeben müssen, dass die Natur ein schützenswertes Gut ist. Die Frage bei vielen der derzeit auf uns Landwirte zukommenden Naturschutzauflagen ist jedoch, ob es dabei wirklich noch um den Schutz der Natur geht oder bereits weit darüber hinaus. Die Liste der Belastungen und Einschränkungen durch Umweltauflagen wird zusehends unübersichtlich. Daher zunächst ein Überblick über die wesentlichen den Auflagen zugrunde liegenden Programme:

1. Aufgrund zweier EU-Richtlinien zur Erhaltung der biologischen Vielfalt gibt es eine so genannte Gebietskulisse Natura 2000, die alle FFH-Gebiete (Flora-Fauna-Habitat-Gebiete) und SPA-Gebiete (Vogelschutzgebiete) umfasst. Diese wurden von den Ländern an den Bund und von diesem an die EU gemeldet. Nun wird der Schutz dieser Gebiete in nationales Recht umgesetzt, wiederum durch das Bundesnaturschutzgesetz und die Landesnaturschutzgesetze. In Nationalparks und Biosphärenreservaten geschieht dies oft durch Ausweitung der Kernzonen, in denen jegliche Bewirtschaftung untersagt ist, in allen anderen Regionen durch Ausweisung von Naturschutzgebieten, Naturdenkmälern, geschützten Landschaftsbestandteilen und seltener von Landschaftsschutzgebieten. Hinzu kommen oft so genannte Pufferzonen, die das eigentliche Schutzgebiet gegen äußere Einflüsse abpuffern sollen. Alternativ kann der Naturschutz, wenn damit die Schutzziele ebenso erreicht werden, auf vertraglicher Basis vereinbart werden.
2. Aufgrund der EU-Wasserrahmenrichtlinie gab es eine Bestandsaufnahme aller Oberflächengewässer und Grundwasserkörper durch die Landesumweltämter, an die sich Überwachungsprogramme anschließen. Sofern dabei ökologische Mängel festgestellt werden, folgen Maßnahmenprogramme, in denen Maßnahmen zumeist zur Herstellung eines guten ökologischen Zustandes kataloghaft aufgelistet sind. Darauf aufbauend erstellen freie Planungsbüros im Auftrag der Landesumweltämter Gewässerentwicklungskonzepte, in denen die Maßnahmen nach Durchführbarkeit und Kosteneffizienz bewertet werden. Aus diesen Konzepten leiten sich die konkreten Bewirtschaftungspläne ab.
3. Unabhängig von den beiden oben genannten auf europäische Richtlinien zurückzuführenden Programmen gibt es im nationalen Recht eine Reihe von Schutzmechanismen, die zu Auflagen führen können, zum Beispiel durch Natur- und Landschaftsschutzgebiete, Naturdenkmäler, Naturparks und geschützte Landschaftsbestandteile.

Alle genannten Programme beruhen auf gesetzlichen Grundlagen. Sie können also nicht einfach als Bürokratenwillkür abqualifiziert werden. Umso wichtiger ist es, sich mit den gesetzlichen Grundlagen zu befassen.

#### **Aus Enteignung oder unverhältnismäßiger Belastung folgt ein Entschädigungsanspruch**

Von Natura 2000, der Wasserrahmenrichtlinie und sonstigen nationalen Umweltprogrammen betroffen sind fast immer die Eigentümer oder Bewirtschafter land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke. Daraus folgt erstens die Frage, ob die aus den Programmen resultierenden Auflagen in ihrer Wirkung einer Enteignung gleich kommen. Zweitens folgt daraus die Frage, ob die Beschränkungen von land- und forstwirtschaftlichen Handlungsoptionen entschädigungslos hingenommen werden müssen. Die typische und leider auch hier richtige Juristenantwort lautet: Es kommt drauf an!



Eine Enteignung liegt im Falle solcher Auflagen so gut wie nie vor, denn: Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes (EUGH) ist dafür maßgeblich, ob der Eigentümer durch die Nutzungsbeschränkungen von jeder relevanten Nutzung und Verfügung ausgeschlossen wird. Das wird in den seltensten Fällen der Fall sein. Folglich liegt auch bei Mehrfachbelastungen des Grundeigentums regelmäßig keine de facto-Enteignung vor.

Mithin richtet sich der Blick auf die Frage, ob der Eigentümer aufgrund der Belastungen trotzdem eine Entschädigung beanspruchen kann. Dazu hat sich der EUGH noch nicht geäußert. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hingegen hat geklärt, dass es einen Entschädigungsanspruch nicht nur bei Enteignungen gibt, sondern auch bei Nutzungsbeschränkungen, sofern der Eigentümer dadurch unverhältnismäßig belastet wird. Das BVerfG hat hierzu allerdings bisher noch keine präzisen Kriterien formuliert. Auf jeden Fall stellt es sehr hohe Anforderungen an die Darlegung der Belastungen. Im Falle ge- oder verpachteten Landes macht dieser Ansatz eine Zusammenarbeit von Pächter und Verpächter erforderlich, um den Sachverhalt eindeutig darlegen zu können.

### **Auflagen sind angreifbar, wenn sie nicht zwingend aus gesetzlichen Anforderungen folgen**

Auch wenn die Programme auf gesetzlichen Grundlagen beruhen, kann es sein, dass diese nicht korrekt angewandt wurden. Sowohl die Umsetzung der EU-Richtlinien in deutsches Recht als auch insbesondere die Ausführungspraxis in Brandenburg und Sachsen-Anhalt lässt darauf schließen, dass nicht etwa die EU, sondern vor allem die deutschen Ministerien und Behörden ein gestörtes Verhältnis zum Eigentum haben.

Während die Vorauswahl und Benennung von Schutzgebieten sowie die Unterschutzstellung bei korrekter Zugrundelegung der EU-Vorgaben im Regelfall nicht zu beanstanden sein wird, lässt sich die konkrete Umsetzung gegenüber dem Eigentümer in Form der ihn betreffenden rechtsverbindlichen Bewirtschaftspläne sehr wohl auf dem Klageweg angreifen. Hierbei ist zu prüfen, ob die

Auflagen zwingend aus den gesetzlichen Anforderungen folgen oder ob z. B. ein Gebiet ohne Rücksicht auf die EU-Vorgaben "wild kartiert" wurde. Solche Fälle gibt es, und es sind keine Einzelfälle. Blindes Vertrauen in die Arbeit der Ämter oder der von ihnen beauftragten Planungsbüros ist fehl am Platze. So sollte man auf jeden Fall prüfen, was genau geschützt werden soll und ob das der Realität vor Ort entspricht. Dem betroffenen Landwirt kommt hier seine Ortskenntnis zugute.

Wenn wegen unsachgemäßer Bestandsaufnahme oder wegen ungeeigneter Schutzmaßnahmen ein Verstoß gegen die gesetzlichen Grundlagen vorliegt, ist die Klage möglich und sinnvoll. Mit einer Anfechtungsklage kann sich der betroffene Landwirt direkt gegen die Auflagen wenden. Mit einer Verpflichtungsklage kann er eine für ihn wichtige Verwaltungsentscheidung in einem Schutzgebiet (z. B. Baugenehmigung) herbeiführen. Aber Achtung: Hier gelten möglicherweise und in Abhängigkeit vom jeweiligen Verfahrensschritt strikte Fristen, nach deren Ablauf die Erfolgsaussichten einer solchen Klage rapide sinken.

### **Landesumweltämter haben Informationspflicht gegenüber Landwirten**

Aus all dem dürfte klar geworden sein, dass man bei drohenden Auflagen nicht früh genug handeln kann. Sind die Auflagen erst einmal festgelegt und die Widerspruchsfristen abgelaufen, hat man einen schweren Stand. Um sicher zu gehen, dass man von dem Verfahren nicht überrascht wird, empfiehlt sich, das jeweilige Landesumweltamt vorbeugend anzuschreiben. Ein solches Schreiben könnte z. B. lauten:

"Sehr geehrte Damen und Herren, ich wirtschaftete als Landwirt in den Gemarkungen Lennewitz und Quitzöbel in der Gemeinde Legde/ Quitzöbel. Mir ist bekannt, dass aufgrund von Natura 2000, Wasserrahmenrichtlinie und weiterem Naturschutzprogrammen in diesen Gemarkungen Auflagen erwogen werden. Diese können mich in meiner wirtschaftlichen Existenz betreffen und bedrohen. Ich beantrage daher unter Berufung auf § 4 Absatz 1 Bundesumweltinformationsgesetz sowie das Landesinformationsgesetz, über alle diesbezüglichen Planungen persönlich schriftlich und nötigenfalls durch Einsichtnahme informiert zu werden. Mit freundlichen Grüßen Reinhard Jung"

Die Überprüfung der Planungen erfordert gewisse Kenntnisse von Verfahren und gesetzlichen Vorgaben. Nicht immer ist es einfach, sich als Laie einzuarbeiten. Merken Sie, dass Sie der Situation nicht gewachsen sind, so schließen Sie sich mit anderen Betroffenen zusammen. Auf diese Weise lässt sich möglicherweise ein Fachanwalt für Verwaltungsrecht oder Gutachter finanzieren. Lassen Sie die Dinge keinesfalls „auf sich zukommen“. Passivität ist gefährlich.

### **Was ist beim Vertragsnaturschutz zu beachten?**

Obwohl es sicher der bessere Weg ist, Naturschutzziele vertraglich zu vereinbaren, anstatt sie über Auflagen zu erzwingen, gibt es auch im Vertragsnaturschutz für den Landwirt eine Reihe von Punkten, die unbedingt beachtet werden müssen. Denn mit dem Abschluss eines Vertrages entfällt natürlich der oben genannte Entschädigungsanspruch, es sei denn, dieser wird vertraglich abgesichert. Eine vertragliche Naturschutzvereinbarung sollte daher auf jeden Fall beinhalten: eine inhaltlich klare und zeitlich begrenzte Konkretisierung der Rechte und Pflichten beider Parteien, eine Vorbehaltsklausel zu Rechten und Ansprüchen, die man über den Vertrag hinaus aufrecht erhalten will, sowie Regelungen zu Fragen der Eigentumssicherung.

Eine abschließende Bemerkung: Der Schutz der Natur ist in den letzten Jahren zum politischen Schlachtfeld verkommen. Aus einem ursprünglich guten und wichtigen Gedanken mästet sich heute ein Apparat von Umweltbürokraten und Umweltmanagern, die alle nur ihre Pfründe sichern und ihre Wichtigkeit beweisen wollen. Das ist unser hauptsächliches Problem. Nur bitte: Hören Sie deshalb nicht auf, Bäume zu pflanzen, Nistkästen zu setzen, Hecken zu pflegen und abgesammelte Feldsteine an den Ackerrand zu kippen. Wir schützen die Natur für uns und unsere Kinder, und die anderen können uns dabei herzlich gern gestohlen bleiben!