

# Rechtliche Bewertung des Spargelanbaus in Europäischen Schutzgebieten

Am Beispiel des SPA-Gebiets „Mittlere Havelniederung“

## I. Einleitung

(Vortrag auf der Spargeltagung am 02.04.2016 im Haus der Natur, Potsdam)

Die Flächen für Spargelanbau unter Folie haben sich in den vergangenen Jahren in Brandenburg u. a. in Europäischen Vogelschutzgebieten sogenannte Special Protection Areas (SPA) erheblich ausgedehnt. Nach einem Gutachten aus dem Jahr 2013 „Erfassung der Brutvögel auf Anbauflächen mit Folienspargel im SPA „Mittlere Havelniederung 2013“ führte die Unter-Folie-Produktion zu Bestandseinbußen bei geschützten SPA-Arten. Ein Konfliktpotenzial zwischen Unter-Folie-Anbau und Schutzgebietsrecht ist damit offensichtlich. Betroffen hiervon ist nicht nur das SPA „Mittlere Havelniederung“, sondern auch das SPA „Obere Havelniederung“. Trotz dessen haben die zuständigen unteren Naturschutzbehörden der Landkreise nach unserem Kenntnisstand bislang keine sogenannte SPA-Verträglichkeitsprüfung für den Spargelanbau unter Folie durchgeführt. Die Verträglichkeitsprüfung ist eine nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) rechtlich vorgeschriebene Prüfung für Fälle, in denen erhebliche Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele der Schutzgebiete nicht offensichtlich ausgeschlossen sind. Im Auftrag der Grünen Liga Brandenburg habe ich auf der Spargeltagung am 02.04.2016 in Potsdam einen Vortrag zur rechtlichen Bewertung des Spargelanbaus unter Folie in SPA-Gebieten gehalten. Um das Fazit vorwegzunehmen: Der fortwährende Verzicht auf SPA-Verträglichkeitsprüfungen im Zusammenhang mit dem Unter-Folie-Anbau ist rechtswidrig. Allerdings dürfte es entscheidend darauf ankommen, mit welchen Instrumenten sich diese Verwaltungspraxis ändern lässt. Hierfür könnte eine naturschutzrechtliche Verbandsklage in Betracht kommen.

## II. Rechtlicher Rahmen

Die maßgebliche Rechtsvorschrift für die Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung ist § 34 Abs. 1

S. 1 BNatSchG. Sie besagt, dass Projekte vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des SPA-Gebiets zu überprüfen sind, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten dazu geeignet sind, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen. Bisweilen vertreten Behörden die Auffassung, beim Spargelanbau handele es sich nicht um ein Projekt im Sinne dieser Vorschrift. Daher sei das europäische Schutzgebietsrecht nicht anwendbar. Im nationalen Naturschutzrecht sei die landwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff anzusehen ist, soweit dabei die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt würden (gute fachliche Praxis). Daher liege auch kein Projekt vor. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ist diese Rechtsauffassung indes nicht haltbar. Sie ist nicht mit dem europäischen Schutzgebietsrecht vereinbar. Der EuGH hat explizit festgestellt, dass die mechanische Herzmuschelfischerei als Projekt anzusehen ist. Der Projektbegriff umfasst daher die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Nutzung. Der Projektbegriff ist nach ständiger Rechtsprechung des EuGH wirkungsbezogen auszulegen. Fazit: Es kann nicht darauf ankommen, ob nach nationalem Recht die gute fachliche Praxis der Landwirtschaft von der Eingriffsregelung ausgenommen ist. D. h., wenn Behörden oder landwirtschaftliche Betriebe die gute fachliche Praxis der Landwirtschaft bemühen, sich einer Verträglichkeitsprüfung zu entziehen, steht dies nicht im Einklang mit dem europäischen Schutzgebietsrecht. Das europäische Schutzgebietsrecht gilt „ohne wenn und aber“ auch für den Spargelanbau unter Folie.

Zur Erforderlichkeit einer SPA-Verträglichkeitsprüfung: Nach den mir vorliegenden Unterlagen zu den Auswirkungen des Spargelanbaus unter Folie auf die Erhaltungsziele des SPA „Mittlere Havelniederung“ dürfte der rechtlich einzig vertretbare Schluss sein, dass das Projekt „Spargelanbau unter Folie“ zu

erheblichen Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele des SPA führen kann. Die Möglichkeit der erheblichen Beeinträchtigungen folgt aus der Verdrängung der Vögel durch den Flächenentzug des Unter-Folie-Anbaus, der Entwässerung durch die intensive Instandhaltung des Grabensystems sowie dem Wegeausbau und Wegeneubau.

Die Frage ist allerdings, was dies in verfahrensrechtlicher Sicht bedeutet. Eine Vielzahl von Anbauflächen existiert bereits in Schutzgebieten. In der Vergangenheit haben die zuständigen Behörden hierfür keine Verträglichkeitsprüfungen durchgeführt. Nach neuester Rechtsprechung des EuGH kann indes die Verpflichtung bestehen, eine nachträgliche Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Dies folgt unmittelbar aus den Schutzpflichten der Fauna-Flora-Habitat (FFH)-Richtlinie, deren Einhaltung den Mitgliedstaaten obliegt. Sinngemäß muss nach dem EuGH eine nachträgliche Verträglichkeitsprüfung durchgeführt werden, wenn sie die einzige Möglichkeit darstellt, um erhebliche Verschlechterungen der Lebensräume oder Störungen von Arten zu verhindern. Regelmäßig kann allerdings nur eine Verträglichkeitsprüfung selbst den Gegenbeweis dafür erbringen, dass es nicht zu erheblichen Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele des Schutzgebiets kommen kann. D. h., wenn die Störungen der geschützten Arten wie vorliegend offensichtlich ist,

**IDUR**   
Informationsdienst Umweltrecht e.V.

**IDUR INFORMATIONSDIENST  
UMWELTRECHT E.V.  
NIDDASTRASSE 74  
60329 FRANKFURT/MAIN  
TEL.: 069-252477  
FAX.: 069-252748  
E-MAIL: INFO@IDUR.DE  
WWW.IDUR.DE**

dürfte die Pflicht zur nachträglichen Verträglichkeitsprüfung bestehen. Für die Erweiterung der Anbaufläche im Unter-Folie-Anbau gilt: Auch hier dürfte – in Abhängigkeit vom Einzelfall – eine Verträglichkeitsprüfung notwendig sein. Die Erweiterung ist ebenso geeignet, erhebliche Beeinträchtigungen der für die Erhaltungsziele und den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteile zu bewirken. Die Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung dürfte selbst dann gelten, wenn es um verhältnismäßig kleine Flächen geht, welche im räumlichen Zusammenhang mit den bestehenden Anbauflächen realisiert werden. § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG knüpft daran an, ob Projekte einzeln oder zusammen mit anderen Projekten wirken. Kumulationen sind daher zu berücksichtigen. Etwaige „Irrelevanzen“ der Erweiterung sind auf dieser Ebene nicht zu prüfen.

Fazit: Der Spargelanbau unter Folie ist ein Projekt im Sinne des europäischen Schutzgebietsrechts. Für die bestehenden Spargelanbauflächen innerhalb des SPA-Gebiets „Mittlere Havelniederung“ besteht eine Pflicht zur Durchführung einer nachträglichen Verträglichkeitsprüfung. Für die Erweiterung von Anbauflächen dürfte dies in Abhängigkeit vom Einzelfall ebenfalls gelten.

### III. Schlussfolgerungen

#### 1. Behördl. Pflicht zum Einschreiten

Den EuGH und die allgemeine Schutzpflicht aus Art. 6 Abs. 2 der FFH-Richtlinie beim Wort genommen bedeutet dies, dass die zuständigen Behörden dazu verpflichtet sind, den Verstoß gegen das europäische Schutzgebietsrechts von Amts wegen abzustellen. Sie müssten eine nachträgliche Verträglichkeitsprüfung für die bestehenden Anbauflächen durchführen bzw. den hinter den Anbauflächen stehenden landwirtschaftlichen Betrieben auferlegen, die notwendigen Unterlagen hierfür beizubringen. Erfahrungsgemäß ist leider nicht damit zu rechnen, dass die Behörden von sich aus tätig werden. Eine Möglichkeit wäre es daher, wenn Anwohner oder Naturschutzverbände gezielt an die zuständige Untere Naturschutzbehörde beim Landkreis herantreten und unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EuGH die Durchführung einer nachträglichen Verträglichkeitsprüfung einfordern. Reagiert die Untere Naturschutzbehörde nicht,

kommt eine Fachaufsichtsbeschwerde bei der obersten Naturschutzbehörde in Betracht. Dies ist das Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg.

Bei der Erweiterung von Anbauflächen greift § 34 Abs. 6 S. 1 BNatSchG. Da die Erweiterung von Spargelanbauflächen regelmäßig nicht mit einer nach anderen Rechtsvorschriften erforderlichen Zulassungsentscheidung verbunden ist, kommt dieser Vorschrift maßgebliche Bedeutung zu. Sie begründet für diesen Fall die Pflicht des Projektträgers, das



Rechtsanwalt Tim Stähle

Foto: Tim Stähle

Projekt zumindest bei der Unteren Naturschutzbehörde anzuzeigen. Die untere Naturschutzbehörde hat nun das Heft in der Hand: Sie kann die Durchführung des Projekts zeitlich befristen oder anderweitig beschränken, um die Einhaltung der Vorschriften des europäischen Schutzgebietsrechts sicherzustellen. Beginnt der Projektträger innerhalb eines Monats mit der Durchführung des Projekts ohne die erforderliche Anzeige, kann die Untere Naturschutzbehörde die vorläufige Einstellung des Projekts anordnen (§ 34 Abs. 6 S. 4 BNatSchG). Zwar sieht § 34 Abs. 6 S. 3 BNatSchG vor, dass der Projektträger mit der Durchführung des Projekts beginnen kann, wenn die Behörde nicht innerhalb eines Monats reagiert. Diese Vorschrift ist allerdings unionsrechtlich bedenklich, da jedes Projekt einer Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen ist, wenn es geeignet ist das Schutzgebiet zu beeinträchtigen. Es darf erst durchgeführt werden, wenn die zuständige staatliche Stelle unter Berücksichtigung der Prüfergebnisse zu der Erkenntnis gelangt ist, dass das

Projekt mit den Erhaltungszielen des Schutzgebiets vereinbar ist. Mit anderen Worten: Der Ablauf der Monatsfrist kann im Lichte des Unionsrechts nicht bedeuten, dass das Projekt ohne weiteres als FFH-verträglich gilt.

#### 2. Beteiligungsrechte anerkannter Naturschutzverbände

Welche Möglichkeiten gibt es, wenn die zuständigen Unteren Naturschutzbehörden weder von sich aus, noch auf Anzeige von Anwohnern oder Verbänden hin tätig werden und Verträglichkeitsprüfungen weder für die bereits realisierten Schäden und Risiken durch Spargelanbau, noch für künftige Erweiterung der Anbaufläche durchsetzen?

Eine Möglichkeit, die Frage Verträglichkeitsprüfung und Spargelanbau in SPA-Gebieten einer grundsätzlichen Klärung zuzuführen und das Verhalten der Behörden zu ändern, könnte die so genannte Partizipationserzwingungsklage der anerkannten Naturschutzverbände sein. Denn die anerkannten Naturschutzverbände haben gemäß § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG ein Beteiligungsrecht vor der Erteilung von Befreiungen von Geboten und Verboten von NATURA-2000 Gebieten. Das Beteiligungsrecht ist auch dann einschlägig, wenn eine so genannte Abweichungsentscheidung von den Verboten des europäischen Schutzgebietsrechts erforderlich ist. Führt der Spargelanbau zu erheblichen Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele bzw. liegt keine Verträglichkeitsprüfung nach den besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen vor, welche beweist, dass es nicht zu erheblichen Beeinträchtigungen kommt, ist eine Abweichungsentscheidung notwendig. Andernfalls ist das Projekt unzulässig. Vor Erteilung dieser Abweichungsentscheidung ist der Verband im Verwaltungsverfahren zu beteiligen. Erfolgt die Beteiligung nicht, kann der Verband ggf. im Wege einer verwaltungsgerichtlichen Klage oder eines verwaltungsgerichtlichen Eilverfahrens seine Beteiligungsrechte feststellen lassen oder gar die Unterlassung der Projekte verlangen. Unter welchen Voraussetzungen ein solcher Rechtsbehelf Sinn macht, sollte allerdings anhand des Einzelfalls und unter Einschaltung eines Rechtsbeistands geprüft werden

■ Tim Stähle