

Recht der Natur

Schnellbrief Nr. 184
Mai/Juni 2014



IDUR im Internet: www.idur.de

Änderung der UVP-Richtlinie

Mitte Mai 2014 ist die Änderung der EU-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung in Kraft getreten. Der Beitrag skizziert die wesentlichen Neuerungen und Diskussionspunkte.

Seite..... 98

NABU Brandenburg stoppt Sprühmaßnahmen in Schutzgebieten

Zur Bekämpfung von Schädlingen lässt das Land Brandenburg regelmäßig Pflanzenschutzmittel versprühen. Der Naturschutzverband NABU sah sein Beteiligungsrecht verletzt und ging gerichtlich – mit Erfolg – gegen die Sprühmaßnahmen vor.

Seite..... 101

Die Zauneidechse in der Planungspraxis Teil 2: Zugriffsverbote und Ausnahmen

Anhaltend wird in der naturschutzfachlichen Literatur die Kontroverse geführt, wie die rechtlichen Anforderungen an Vermeidungsmaßnahmen zum Schutz der Zauneidechse in Planungsverfahren umzusetzen sind. Der vorliegende Beitrag zu dieser Diskussion bietet eine straffe Darstellung des Artenschutzrechts speziell in Bezug auf die Zauneidechse.

Seite..... 102

Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme im Wasserrecht

Gemäß Wasserhaushaltsgesetz müssen bis Ende des Jahres die Entwürfe der Bewirtschaftungspläne für den Zeitraum 2015 - 2021 veröffentlicht werden. Die bestehenden Pläne und Maßnahmenprogramme sind zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren. Den Umweltverbänden bieten sich damit Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Gewässergestaltung.

Seite..... 106

Aus der Anfragenpraxis

1. Können Kreis- und Ortsverbände von anerkannten Umweltverbänden im eigenen Namen Stellungnahmen abgeben?
2. Sind Naturschutzverbände „Träger öffentlicher Belange“ i.S.d. § 4 Baugesetzbuch (BauGB)?
3. Haben Naturschutzverbände im Rahmen der Bauleitplanung besondere Beteiligungsrechte?

Seite..... 107

Veranstaltungshinweis:

Geisenheimer Institut für Weiterbildung:
Forum Landschaft und Natur
Finanzierung der Kulturlandschaften
27.6.2014

Seite..... 108

Änderung der UVP-Richtlinie

Von Dr. Thomas Ormond, Frankfurt am Main

Ausgangspunkte

Im kommenden Jahr wird die UVP-Richtlinie der Europäischen Union 30 Jahre alt: Mit der Richtlinie 85/337/EWG vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten verpflichtete die damalige EWG ihre Mitgliedsstaaten, die Umweltfolgen von großen Industrie- und Infrastrukturvorhaben zu prüfen und dabei die Öffentlichkeit einzubeziehen. Die Idee war schon damals nicht mehr ganz neu. Bereits 1969 hatten die USA – unter der Regierung Nixon! – durch Gesetz ein „Environmental Impact Assessment“ für Autobahnen u.a. Bauprojekte auf Bundesebene vorgeschrieben. Weitere Staaten wie etwa Frankreich waren gefolgt, während sich in Deutschland die Bundesregierung 1975 nur zu unverbindlichen „Grundsätzen“ für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes durchringen konnte. Die UVP-Richtlinie, die erst mit Verspätung 1990 in deutsches Recht umgesetzt wurde, gewann im Laufe der Zeit immer mehr Bedeutung für die Praxis - nicht zuletzt aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), der z.B. im Großkrotzenburg-Urteil von 1995¹ entschied, dass nationale Behörden und Gerichte gemeinschaftsrechtliche UVP-Pflichten auch dann beachten müssen, wenn der Mitgliedsstaat sie nicht oder zu spät umsetzt.

Durch eine Änderung der Richtlinie im Jahr 2003 wurde entsprechend der Aarhus-Konvention die Öffentlichkeitsbeteiligung bei projekt- oder planbezogenen Umweltprüfungen ausgebaut und zum ersten Mal ausdrücklich mit Klagerechten von Umweltverbänden verknüpft.² Im Jahr 2011 erfolgte eine Neufassung der Richtlinie, die redaktionell gestrafft wurde und nunmehr unter der Bezeichnung „2011/92/EU“ bekannt ist.³ Das bundesdeutsche Gesetz über

¹ Urteil vom 11.8.1995, Rs. C-431/92, EuGHE 95, 2189 =NVwZ 1996, 369 (zum Kohlekraftwerk Staudinger bei Großkrotzenburg).

² RL 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der RL 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. L 156 v. 25.6.2003, S. 17).

³ RL 2011/92/EU des EP und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten

die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist 2010 neu bekanntgemacht und im Juli 2013 zuletzt geändert worden.

Reformvorschläge und Diskussion

Nach vorbereitenden Studien und ausführlichen öffentlichen Anhörungen legte die Europäische Kommission im Oktober 2012 einen Vorschlag für eine Änderung der UVP-Richtlinie vor.⁴ Ausgehend von den in einer Bestandsaufnahme festgestellten Mängeln der Rechtspraxis und den ökologischen wie ökonomischen Veränderungen der letzten Jahrzehnte hielt die Kommission vor allem folgende Änderungen für nötig:

- Anpassung der Kriterien für die Vorprüfung (Screening) sowie Festlegung des Inhalts und obligatorische Begründung von Screening-Entscheidungen, um sicherzustellen, dass UVPen nur für Projekte mit erheblichen Umweltauswirkungen durchgeführt werden;
- Maßnahmen zur Verbesserung des UVP-Verfahrens, wie obligatorische Rahmenbestimmung (Scoping), verpflichtende Qualitätssicherung von UVP-Angaben, obligatorische Prüfung sinnvoller Alternativen zum Projekt, Berücksichtigung der Folgen für Biodiversität, Klimawandel, Katastrophenrisiken, Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen; Begründung der Entscheidungen im UVP-Bericht und Angabe von Maßnahmen zur Überwachung (Monitoring) erheblicher negativer Auswirkungen;
- verbindliche Zeitvorgaben für Öffentlichkeitsbeteiligung, Screening und endgültige UVP-Entscheidung sowie Schaffung von zentralen UVP-Anlaufstellen, um die Praxis zu vereinheitlichen und eine bessere Koordination mit anderen Prüfverfahren und Anforderungen des EU-Rechts zu gewährleisten.

In der begleitenden Folgenabschätzung (Impact Assessment) berechnete die Kommission, dass 9 von 12 Änderungen erhebliche ökologische und sozialökonomische Vorteile bei gleichen oder weniger Verwaltungskosten erbringen würden. Für zwei Änderungen – die Prüfung von Alternativen und das Monitoring von Umweltfolgen – wurde ein hoher ökologischer und sozioöko-

öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 26 v. 28.1.2012, S. 1).

⁴ Kommissionsdokument COM(2012) 628 final vom 26.10.2012, veröffentlicht mit anderen Materialien und Erläuterungen auf der Webseite <http://ec.europa.eu/environment/eia/review.htm>.

nomischer Nutzen bei nur mäßigen Zusatzkosten für Vorhabenträger und Behörden prognostiziert, während eine Änderung (Anpassung der UVP an neue Herausforderungen wie Biodiversität, Klimawandel etc.) große Vorteile bei mäßigen bis hohen Zusatzkosten ergeben sollte.

Der Kommissionsvorschlag stieß gleich auf scharfe Kritik der Industrie, die sich insbesondere gegen höhere Anforderungen und mit Mehrkosten verbundenen Neuerungen wie obligatorisches Scoping, Alternativenprüfung und Monitoring wandte.⁵ Diese Position machten sich auch die Regierungen vieler Mitgliedsstaaten wie etwa die deutsche Bundesregierung, zu eigen. Umgekehrt forderte das Europäische Parlament in seinem Änderungsbeschluss vom Oktober 2013 u.a. einige Verschärfungen, so etwa Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei Behörden und die Aufnahme des „Fracking“ in die Liste der UVP-pflichtigen Vorhaben im Anhang I der Richtlinie (die Kommission hatte die Vorhabenliste diesmal bewusst unangestastet gelassen).⁶ In dem folgenden „Trilog“-Verfahren von Parlament, Rat und Kommission wurde unter großem Zeitdruck – um noch vor Ende der Legislaturperiode fertigzuwerden – ein gemeinsamer Kompromisstext erarbeitet und im März/April 2014 von den Gesetzgebungsorganen beschlossen.

Die Inhalte der neuen Richtlinie

In der nun veröffentlichten Änderungs-Richtlinie 2014/52/EU, die am 15. Mai 2014 in Kraft getreten ist, finden sich einige wesentliche Bausteine des Kommissionsvorschlags nicht mehr wieder.⁷ So wurde die Behördenpflicht zur Durchführung

eines Scoping (Festlegung des Untersuchungsrahmens) ebenso aus dem endgültigen Text herausgestrichen wie die obligatorische Prüfung vernünftiger Alternativen zum Projekt. Auch der Vorschlag des Parlaments, bergbauliche Tätigkeiten wie das Fracking UVP-pflichtig zu machen, blieb unberücksichtigt.

Die weniger kontroversen Elemente des Änderungsentwurfs haben sich zumeist in der Endfassung der Richtlinie erhalten. Hervorzuheben sind vor allem folgende Neuerungen:

- Art. 1 der RL 2011/92/EU wird um eine ausdrückliche **Definition des Begriffs „Umweltverträglichkeitsprüfung“** ergänzt als eines aus fünf Schritten bestehenden Verfahrens (1. Ausarbeitung eines sog. „UVP-Berichts“ durch den Projektträger, 2. Durchführung von Konsultationen, 3. Prüfung des UVP-Berichts und weiterer Informationen durch die zuständige Behörde, 4. begründete Schlussfolgerung der Behörde und 5. deren Integration in alle betroffenen Entscheidungen).
- Art. 1 Abs. 3 (neu) statuiert als **Ausnahmen vom Anwendungsbereich** neben Verteidigungs-Projekten auch den **Katastrophenschutz**. Die weitere Ausnahmemöglichkeit im Einzelfall (Art. 2 Abs. 4) wird an Voraussetzungen geknüpft, u.a. dass die Ziele der Richtlinie trotzdem erreicht werden.
- Art. 2 Abs. 3 (neu) betont die **Pflicht zur Koordination** mit anderen Prüfverfahren, insbesondere nach der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie.
- In Art. 3 werden die **Prüffaktoren** etwas anders formuliert und eingeteilt. So wird der bisherige Buchstabe a) „Mensch, Fauna und Flora“ ersetzt durch zwei neue Buchstaben „a) Bevölkerung und menschliche Gesundheit“ und „b) biologische Vielfalt, unter besonderer Berücksichtigung der gemäß der Richtlinie 92/43/EWG und der Richtlinie 2009/147/EG geschützten Arten und Lebensräume“. In Buchst. c) wird vor „Boden“ jetzt auch das Wort „Fläche“ genannt. Ein neuer Absatz 2 weist ausdrücklich auf Auswirkungen hin, die aufgrund der Anfälligkeit des Projekts für schwere Unfälle und/oder Katastrophen zu erwarten sind.
- Art. 4 Abs. 3 und 4 sowie zwei neue Absätze 5 und 6 in Verbindung mit einem neuen Anhang II.A und einem erweiterten Anhang III präzisieren das Verfahren und die Kriterien

⁵ So das Positionspapier des BDI, [http://www.bdi.eu/download_content/KlimaUndUmwelt/BDI-Stellungnahme - Kurzbewertung UVP-RL 11-2012.pdf](http://www.bdi.eu/download_content/KlimaUndUmwelt/BDI-Stellungnahme_-_Kurzbewertung_UVP-RL_11-2012.pdf)

⁶ Abänderungen vom 9.10.2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0413&language=DE&ring=A7-2013-0277>

⁷ RL 2014/52/EU des EP und des Rates vom 16.4.2014 zur Änderung der RL 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 124 v. 25.4.2014, S. 1); vgl. Presseerklärung des DNR vom 22.5.2014, <http://www.ekoordination.de/umweltnews/news/politik-recht/2671-vereinfachung-der-umweltvertraeglichkeitspruefung-fuer-projekte> und die ausführlichen Bewertungen von *J. Hartlik*, in: UVP-Report 2014, S. 2 ff., und *A. Schink*, im Vortrag „Was wird die neue UVP-Richtlinie bringen?“, <http://www.redeker.de/downloads/lehre/2014/93/UVP%20-%20C4nderungsrichtlinie%20Trolog.pdf>

der **Vorprüfung (Screening)**, die dafür vom Projektträger zu liefernden Informationen und die Begründungspflicht der Behörde für ihre Entscheidung. Der neue Art. 4 Abs. 6 legt grundsätzlich eine Prüffrist von 90 Tagen ab Vorlage aller notwendigen Informationen fest, die nur in Ausnahmefällen überschritten werden darf.

- In Art. 5 Abs. 1 bis 3 werden die Pflichten des Projektträgers in Bezug auf den **UVP-Bericht** – das Dokument, das in Deutschland in den letzten Jahren „Umweltverträglichkeitsstudie“ (UVS) oder „-untersuchung“ (UVU) genannt wurde – klarer und genauer als bisher formuliert und die Genehmigungsbehörde wird explizit verpflichtet, auf Antrag Stellung zu nehmen zu Umfang und Detailtiefe der UVP-Informationen und eine **Vollständigkeitsprüfung** durchzuführen. Wie nach altem Recht sind nur die vom Projektträger untersuchten - also nicht die sich sachlich anbietenden - vernünftigen Alternativen zum Vorhaben zu beschreiben. Zur Sicherstellung von Vollständigkeit und Qualität wird der Projektträger verpflichtet, den UVP-Bericht von „kompetenten Fachleuten“ erstellen zu lassen, ohne dass allerdings die Qualifikation näher spezifiziert wird.
- In Art. 6 werden die Vorschriften zur **Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung** insoweit modifiziert, als die einschlägigen Informationen für die Öffentlichkeit auf jeden Fall elektronisch zugänglich sein sollen, „wenigstens über ein zentrales Portal oder über einfach zugängliche Zugangspunkte“. Der Zeitrahmen, der für die Information der Öffentlichkeit und für eine Vorbereitung und effektive Teilnahme am Entscheidungsverfahren ausreichend sein soll, wird in einem neuen Absatz 7 durch eine Mindestfrist von 30 Tagen definiert. Entsprechendes gilt auch für grenzüberschreitende Projekte (Art. 7).
- Nach Art. 8 sind die Konsultationsergebnisse und eingeholten Angaben im Verfahren nunmehr „gebührend“ zu berücksichtigen. Darüber hinaus legt ein neuer Art. 8a jetzt verbindliche **Mindestinhalte der Genehmigungsentscheidung** fest. Eine Beschreibung der **Überwachungsmaßnahmen** gehört dazu nur, „soweit angemessen“. Allerdings werden die Mitgliedsstaaten in Art. 8a Abs. 4 ausdrücklich gehalten sicherzustellen, dass Umweltschutzmaßnahmen vom Projektträger umgesetzt werden, und geeignete Verfahren zur Überwachung erheblicher

nachteiliger Umweltauswirkungen festzulegen.

- In einem neuen Art. 9a wurde die Initiative des Europäischen Parlaments in abgeschwächter Form aufgegriffen und einerseits eine Pflicht der Behörde zur Objektivität und zur **Vermeidung von Interessenkonflikten** verankert, andererseits aber bei eigenen Projekten keine völlige Abgabe der Entscheidungszuständigkeit, sondern nur eine „angemessene Trennung“ der Funktionen postuliert.
- Ein ebenfalls neuer Art. 10a verpflichtet die Mitgliedsstaaten, bei Verstößen gegen die UVP-Umsetzungsvorschriften **Sanktionen** zu verhängen, die wirksam und verhältnismäßig sein und eine abschreckende Wirkung haben müssen.

Umsetzungsbedarf in Deutschland

Nach Artikel 2 der Änderungsrichtlinie haben die Mitgliedsstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bis zum 16. Mai 2017 zu erlassen. Es besteht also eine relativ lange Frist für die Umsetzung in nationales Recht. Darüber hinaus gelten gemäß Artikel 3 großzügige Übergangsfristen für vor 2017 begonnene Verfahren. Dennoch sollte der deutsche Gesetzgeber zügig reagieren, um ähnliche Verurteilungen durch den EuGH wie vor 20 Jahren wegen zu später und unvollständiger Umsetzung zu vermeiden. Zwar entspricht das geltende UVPG in vielen Punkten schon dem neuen EU-Recht, aber an manchen Stellen ist nachzubessern, außer bei der Übernahme der neuen Begrifflichkeiten auch z.B. bei ausdrücklichen Regelungen zur Internet-Veröffentlichung, zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zu Sanktionen gegen Verstöße. Darüber hinaus weist etwa *Hartlik* auf die europarechtlichen Defizite der deutschen Gesetzgebung hin, wenn es um die Bewertung kumulierender Vorhaben oder auch die Heilungsvorschriften für rechtswidrige Bebauungspläne geht. Dies geht einher mit einer unnötigen Kompliziertheit der deutschen UVP-Regelungen, die bei Gelegenheit eines neuen Umsetzungsgesetzes bereinigt werden könnte.⁸ Man darf gespannt sein, ob die Rechtsetzung diesmal schneller, besser und EU-konformer sein wird als vor einem Vierteljahrhundert.

⁸ *Hartlik*, UVP-Report 2014, S. 5; *Balla/Hartlik/Peters*, Kriterien, Grundsätze und Verfahren der Einzelfallprüfung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, 2006 (UBA-Texte 23/06).

NABU Brandenburg stoppt Sprühmaßnahmen in Schutzgebieten

Von RA Tim Stähle, Berlin

I. Sachverhalt

Alljährlich sprüht Brandenburg in seinem Landesgebiet durch Lufteinsatz und vom Boden aus Pflanzenschutzmittel zur Bekämpfung von Eichenprozessionsspinnern (EPS) und Fraßgemeinschaften aus diversen Schmetterlingsraupen. Dieses Jahr gelang es dem NABU, die Bekämpfungsmaßnahmen mittels der Partizipationserzwingung in FFH-Gebieten zu stoppen.

Anfang April 2014 erließ der Landesbetrieb Forst (LFB) zwei Allgemeinverfügungen. In der einen Verfügung waren Maßnahmen zur Bekämpfung des EPS vorgesehen, in der anderen solche zur Bekämpfung der Fraßgemeinschaften. Die Sprühungen sollten unter anderem auf Waldflächen in FFH-Gebieten erfolgen. Naturschutzrechtliche Ausnahmen oder Befreiungen waren nicht ergangen. Auch eine Mitwirkung der anerkannten Naturschutzverbände erfolgte nicht.

Zur Bekämpfung des EPS sollte das Mittel „Dipel ES“ dienen. Die Raupen des EPS nehmen das Fraßgift mit der Nahrung auf. Es wirkt über den Darmtrakt und führt zur Verendung der Tiere. Der LFB begründete die Maßnahmen mit dem Schutz des Waldes als Erholungsfläche und dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung. Die Brennhaare des EPS enthalten ein Eiweißgift, welches bei Hautkontakt zu Irritationen, Augenreizungen, Fieber Schwindel und in einigen Fällen zu einem allergischen Schock führen kann. Das Einatmen der feinen Härchen kann Bronchitis oder Asthma auslösen. Auch Jahre nach dem Kontakt sind Beschwerden möglich.

Demgegenüber begründete der LFB die Bekämpfung der Fraßgemeinschaften ausschließlich mit dem Schutz des Waldes.

II. Gerichtliches Verfahren

Der NABU wendet sich gegen die Maßnahmen, soweit sie auf Flächen in FFH-Gebieten vorgesehen sind und dort Lebensräume zerstören. Dabei erkennt er die Gesundheitsgefahren, die von den Härchen des EPS ausgehen, durchaus an. Er weist jedoch darauf hin, dass geeignete organisatorische Maßnahmen den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln gerade in FFH-Gebieten außerhalb der Siedlungsgebiete überflüssig machen würden. Sperrungen von Waldflächen für

einige Wochen und Hinweisschilder könnten den Kontakt, und daraus resultierende Gesundheitsschädigungen des Menschen, verhindern. Auch mechanische Maßnahmen, wie die Absaugung, Verbrennung und Einsammlung der Nester kämen in Betracht. Diese mildereren Maßnahmen verdienten zumindest außerhalb der Siedlungsgebiete den Vorzug gegenüber dem Einsatz chemischer Mittel, die mit vielfältigen negativen Auswirkungen für den Naturhaushalt verbunden seien.

Aus diesem Grund legte der NABU Widerspruch gegen die beiden Allgemeinverfügungen des LFB ein. Mit einem Antrag vor dem Verwaltungsgericht Potsdam begehrte er die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Widersprüche. Im Ergebnis untersagte das VG die Bekämpfungsmaßnahmen in FFH-Gebieten (Beschlüsse vom 06.05.2014, VG 4 L 374/14 und VG 4 L 375/14).

Der NABU hat damit im Wege der Partizipationserzwingung erfolgreich die Verletzung seiner Beteiligungsrechte geltend gemacht. Das Gericht folgte seiner Auffassung, für die Maßnahmen sei seine Mitwirkung als anerkannter Naturschutzverband erforderlich. Das Beteiligungsrecht könne auch dann verletzt sein, wenn die zuständige Behörde das an sich gebotene beteiligungspflichtige Verfahren unterlasse oder in ein nicht beteiligungspflichtiges Verfahren ausweiche. Dies gelte zum Schutz des Verfahrensrechtes auch dann, wenn tatsächliches Handeln vollendete Tatsachen schaffe. Der NABU könne verlangen, dass eine Behörde alle Maßnahmen, welche die Mitwirkung auslösten, unterlasse oder unterbinde.

Verfahren Allgemeinverfügung zur Bekämpfung des EPS

Hinsichtlich der Maßnahmen zur Bekämpfung des EPS könne sich der NABU auf sein Beteiligungsrecht aus § 36 Nr. 2 des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes stützen (BbgNatSchAG). Danach ist der anerkannte Verband vor der Erteilung von Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG von den artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen zu beteiligen. Damit folgt das VG der Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19.07.2013, OVG 11 S 26.13. Danach lässt der Umstand, dass der Bundesgesetzgeber mit § 64 Abs. 1. BNatSchG die altruistische Verbandsklage zur Geltendmachung der Verletzung materiellen Naturschutzrechtes einheitlich geregelt hat, die

Klagemöglichkeiten zur Durchsetzung von landesrechtlichen Mitwirkungsrechten unberührt.

Der NABU konnte glaubhaft darlegen, dass eine Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG erforderlich sei. Ohne es ausdrücklich auszusprechen erkannte das VG den Vortrag des NABU an, wonach die Ausbringung von „Dipel ES“ zur Tötung weiterer besonders geschützter Schmetterlingsraupenarten führe. Letztlich handelte es sich bei diesen Arten nicht einmal um Arten, welche im Standard-Datenbogen des FFH-Gebietes Silge, das der NABU exemplarisch als Lebensraum angeführt hatte, gelistet waren. Gleichwohl entschied das Gericht die Untersagung der Maßnahmen in allen betroffenen FFH-Gebieten. Das Gericht stützte sich dabei auf die Genehmigung des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit zur Ausbringung des Pflanzenschutzmittels „Dipel ES“. In dieser findet sich wiederholt die Aussage, dass sich das Pflanzenschutzmittel negativ auf Nichtziel-Lepidopteren (Schmetterlinge) auswirke. Dies genügte dem Gericht, um eine Untersagung hinsichtlich sämtlicher FFH-Gebiete als potenzielle Lebensräume auszusprechen.

Verfahren Allgemeinverfügung zur Bekämpfung der Fraßgemeinschaften

In dem Parallelverfahren zur Allgemeinverfügung des LFB zur Bekämpfung der Fraßgemeinschaften, konnte sich der NABU sogar auf die Verletzung zweier Mitwirkungsrechte berufen. Zur Bekämpfung der Fraßgemeinschaften setzt der LFB neben „Dipel ES“ die deutlich weniger selektiv wirkenden Pflanzenschutzmittel „Karate Forst flüssig“ und „Dimilin 80 WG“ ein. Der NABU legte dar, dass diese Pflanzenschutzmittel als Kontaktgift wegen ihrer Breitbandwirkung zur Tötung verschiedener FFH-Arten führten. Das VG ging daher erneut von der Erforderlichkeit einer Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen aus (§ 36 Nr. 2 BbgNatSchAG). Ferner sei das Mitwirkungsrecht nach § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG einschlägig. Denn das Projekt führe zu erheblichen Beeinträchtigungen der FFH-Gebiete in ihren für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen.

III. Bedeutung der Beschlüsse

Die Beschlüsse des VG Potsdam zeigen wieder einmal, dass die Partizipationserzwingungsklage zur Durchsetzung der Mitwirkungsrechte der Naturschutzverbände ein scharfes Schwert ist. Mit ihr können Verbände die Schaffung voll-

decker Tatsachen verhindern. Ihr Vorzug liegt in ihrer Schlichtheit, da lediglich eine Verletzung der Beteiligungsrechte glaubhaft zu machen ist. Darüber hinaus reiht sich die Entscheidung in die erfreuliche Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg ein, wonach Naturschutzverbände die landesrechtlichen Mitwirkungsrechte weiterhin neben den bundesrechtlichen Beteiligungsrechten und der altruistischen Verbandsklage geltend machen können.

Die Zauneidechse in der Planungspraxis Teil 2: Zugriffsverbote und Ausnahmen

Von Andreas Lukas, Mainz

Von dem tatsächlichen Ablauf einer speziellen Artenschutzprüfung (sAP) ausgehend, befasste sich Teil 1 des Beitrages (siehe Schnellbrief 182) mit den rechtlichen Anforderungen an die Kartierung von Zauneidechsen.⁹ Der zweite Part behandelt neben den Zugriffsverboten des Artenschutzrechts (§ 44 Abs. 1 BNatSchG) auch mögliche Vermeidungsmaßnahmen sowie die Voraussetzungen für die Erteilung von Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG.

Zu den rechtlichen Vorgaben an eine fachgerechte Umsiedlung und Vergrämung

a) Das Abfangen¹⁰ von Zauneidechsen ist generell verbotsauslösend

Weil die Zauneidechse in Anhang IV der FFH-RL aufgelistet ist, handelt es sich – in der Terminologie des BNatSchG gesprochen – sowohl um eine „besonders“ als auch „streng“ geschützte Art.¹¹ § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG verbietet es u.a., Individuen der besonders geschützten Arten zu verletzen oder zu töten. Da dieses Verbot nach seinem Wortlaut keine Verletzungs-/Tötungsabsicht voraussetzt und auf das Individuum bezogen ist, erfüllt auch das Umsiedeln den Tatbestand des § 44 Abs. 1 Nr. 1

⁹ Teil 1 erschien im Recht der Natur-Schnellbrief Nr. 182. Eine zusammenfassende Rezension von *Zehm/Nagel* findet sich online im Internet:

www.anl.bayern.de/publikationen/anliegen/notizen_weblog.htm#zauneidechsen (abgerufen am 14.06.2014).

¹⁰ Zu den Abfangmethoden insbesondere mittels Handschlinge und Fangkreuzen instruktiv *Peschel u.a.*, Die Zauneidechse (*Lacerta agilis*) und der gesetzliche Artenschutz, NuL 2013, S. 241 ff. (245 f.).

¹¹ Vgl. die Begriffsbestimmungen in § 7 Abs. 2 Nr. 13 und 14 BNatSchG.

BNatSchG, denn beim Eingriff (z.B. Baufeldfreimachung) kann das Töten übersehener plus ggf. zurückgewanderter Tiere nie zu 100% ausgeschlossen werden.¹² Zudem kommt es beim Abfangen immer wieder vor, dass Tiere ihren Schwanz abstoßen. Wie diverse andere Reptilien auch sind Zauneidechsen bei einer Gefahr dazu in der Lage. Beim Schwanzverlust bedingt durch das Abgreifen handelt es sich um eine Verletzungshandlung im Sinne des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG.¹³ Denn damit wird in die körperliche Integrität erheblicher eingegriffen, weil die Zauneidechse mit dem Schwanz einen größeren Teil ihrer Fettvorräte sowie Schnelligkeit und Beweglichkeit verliert.¹⁴ Obwohl das Umsiedeln eine Schutzmaßnahme im Vorfeld des Eingriffs darstellt, müssen deshalb stets behördliche Entscheidungen über das Erteilen von Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG sowohl für das Abfangen als auch für das Töten übersehener Tiere getroffen werden.¹⁵

b) Anforderungen an Vermeidungsmaßnahmen

Die rechtlichen Anforderungen an das Umsiedeln von Zauneidechsen ergeben sich daraus, dass die Umsiedlung eine Maßnahme zur Vermeidung des in § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG enthaltenen Verbotes darstellen kann, Lebensstätten der besonders geschützten Arten zu zerstören. Denn nach § 44 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG liegt selbst bei Arten des Anhangs IV der FFH-RL ein Verstoß gegen das Zerstörungsverbot von Lebensstätten sowie bei unvermeidbaren Zugriffen sogar gegen das Tötungsverbot nicht vor, soweit die ökologische Funktion der betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird. Und § 44 Abs. 5 Satz 3 erlaubt zur Wahrung der ökologischen Funktion des vom Vorhaben betroffenen Bereiches vorgezogene Vermeidungsmaßnahmen. Diese Regelung zielt u.a. auf die Schaffung neuer Lebensräume mit anschließender Umsiedlung. Die Ersatzhabitate müssen aber wegen § 44 Abs. 5

Satz 2 BNatSchG mit der betroffenen Zauneidechsenpopulation räumlich-funktional verbunden sein und so zeitig vor dem Eingriff hergerichtet werden, dass keine zeitliche Lücke zwischen dem Erreichen der Funktionalität als Lebensstätte für Zauneidechsen und dem Eingriff entsteht.

Zur Wahrung der ökologischen Funktionalität eines von Zauneidechsen bewohnten Habitatkomplexes bedarf es für die Umsiedlung Ersatzgesamtflächen in einer Größenordnung von mindestens 1 ha, bei suboptimalen Umsiedlungsflächen 3 bis 4 ha.¹⁶ Da nach der aktuellen Rechtsprechung des BVerwG wegen Rückwanderbewegungen ortstreuer Zauneidechsen und der Sukzession eine bloße Funktionskontrolle des Ersatzhabitats nicht ausreicht, sondern Reaktionsmöglichkeiten gegeben sein müssen,¹⁷ geht die Planungspraxis zunehmend dazu über, eine Reservefläche während des fünf- bis sechsjährigen Monitorings nach der Umsiedlung vorzuhalten. Der räumlich-funktionale Zusammenhang bleibt wegen des geringen Aktionsradius von Zauneidechsen nur gewahrt bei Ersatzflächen innerhalb einer Entfernung von weniger als 500 m zum ursprünglichen Lebensraum.¹⁸ Maßnahmen, die den räumlichen oder zeitlichen Anforderungen nicht genügen, gelten nicht als Vermeidungsmaßnahmen im Sinne des § 44 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG, sondern können nur als Minderungsmaßnahmen im Rahmen der Entscheidung über eine dann auch in dieser Hinsicht erforderlichen artenschutzrechtlichen Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG berücksichtigt werden!¹⁹

Vorsicht Planungsfehler: Das Gesetz spricht unglücklich von vorgezogenen „Ausgleichsmaßnahmen“ (statt von „Vermeidungsmaßnahmen“). Mit dem Terminus „vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen“ gemeint sind aber die im europäischen Kontext sogenannten CEF-Maßnahmen²⁰, die darauf abzielen, bereits den Verstoß

¹² Vgl. BVerwG, Urteil vom 14.07.2011 – 9 A 12.10 – juris, Rn. 126-128 (Ortsumgehung Freiberg); BVerwG, Urteil vom 28.03.2013 – 9 A 22/11 – juris, Rn. 139 (A 44).

¹³ *Lauffer*, Artenschutzrecht in der Praxis am Beispiel der Zauneidechse, NuL 2013, S. 59 ff. (60).

¹⁴ *Blanke*, Die Zauneidechse zwischen Licht und Schatten (Beihefte der Zeitschrift für Feldherpetologie 7), ²2010, S. 68.

¹⁵ *De Witt*, Artenschutz, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel Z III, S. 9.

¹⁶ *HVNL u.a.*, Artenschutzrechtliche Betrachtungen, NuL 2012, S. 307 ff. (309). Die Größe von Minimalarealen für stabile Zauneidechsenpopulationen werden in der Fachliteratur kontrovers diskutiert, meistens jedoch mit 1 bis 4 ha angegeben.

¹⁷ BVerwG, Urteil vom 28.03.2013 – 9 A 22/11 – juris, Rn. 142 (A 44).

¹⁸ *Lauffer*, Artenschutzrecht in der Praxis am Beispiel der Zauneidechse, NuL 2013, S. 59 ff. (60).

¹⁹ *De Witt/Geismann*, Artenschutzrechtliche Verbote in der Fachplanung, ²2013, S. 21.

²⁰ CEF steht für „Continuous Ecological Functionality (fortwährende ökologische Funktionalität)“.

gegen das Verbot der Zerstörung von Lebensstätten nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. d) FFH-RL zu vermeiden (und nicht erst darauf, einen Verstoß auszugleichen). Die Europäische Kommission stellt klar: „Funktionserhaltende Maßnahmen unterscheiden sich von Ausgleichsmaßnahmen im engeren Sinne.“²¹ Während die vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen gemäß § 44 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG die Funktionalität der Lebensstätte erhalten sollen, wird durch die Ausgleichsmaßnahme im Rahmen der Ausnahmegenehmigung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG bei Habitatverlust die ökologische Funktion der Lebensstätte losgelöst von der beeinträchtigten Örtlichkeit an anderer Stelle neu geschaffen.²²

c) Verletzung/Tötung bei der Vergrämung darf nicht in Kauf genommen werden

Inwieweit die Privilegierung des § 44 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG auch für das Tötungsverbot gilt, ist eine noch nicht ganz abschließend geklärte Rechtsfrage mit Praxisauswirkung: Nach dem Wortlaut soll das Verbot des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG bei einer mit der Beeinträchtigung von Lebensstätten verbundenen, unvermeidbaren Verletzung/Tötung nicht verwirklicht sein. Das widerspricht jedoch der FFH-RL, die bei absichtlichem Fangen oder Töten von Einzelexemplaren das Tötungsverbot als verwirklicht ansieht, Art. 12 Abs. 1 Buchst. a) FFH-RL. § 44 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG ist daher richtlinienkonform einschränkend dahingehend auszulegen, dass Maßnahmen, bei denen die Verletzung von Individuen billigend in Kauf genommen werden, den Tötungstatbestand verwirklichen. Weil absichtliches Handeln nach der Rechtsprechung des EuGH den Nachweis voraussetzt, dass der Handelnde die Tötung gewollt oder zumindest in Kauf genommen hat,²³ lautet die Konsequenz für die fachliche Praxis: Bei der Planung und Umsetzung der Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen muss alles getan werden, um das Verletzungsrisiko der Zauneidechsen so gering wie möglich zu halten, so dass erforderlichenfalls von Seiten der Planer dargelegt werden kann, dass eine Inkaufnahme

der Verletzung/Tötung nicht vorlag.²⁴ Dabei rücken v.a. die naturschutzfachlich umstrittenen Maßnahmen zur Vergrämung von Zauneidechsen in den Blickpunkt, die ihrerseits zur Verwirklichung des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG bzw. des Art. 12 Abs. 1 Buchst. a) FFH-RL führen können.²⁵

Kann der Vorhabenträger im Einzelfall das Risiko durch entsprechende Maßnahmen nicht ausreichend eindämmen, so kann sein Vorhaben nicht an der Privilegierung des § 44 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG teilhaben und es bedarf auch insofern einer Ausnahmeprüfung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG.²⁶ Wegen ihres erhöhten Tötungsrisikos bedarf es konkret bei folgenden Vergrämungsmaßnahmen einer diesbezüglichen artenschutzrechtlichen Ausnahme: Nicht nur beim Entfernen,²⁷ sondern auch beim Verschluss unterirdischer Verstecke (Lücken in Steinkonglomerat, Verstecke in Sandböden unter Wurzelsystemen, Höhlen von Wildkaninchen etc.)²⁸ nimmt man das langsame Verenden von eingeschlossenen Zauneidechsen billigend in Kauf, denn es gibt keine Witterungsbedingung, bei der sich nicht ein Teil der Zauneidechsen in ihren Verstecken aufhält.²⁹ Auch bei der großflächigen Mahd durch landwirtschaftliche Dienstleister ist wegen der allgemein hohen Tierverluste eine artenschutzrechtliche Ausnahme erforderlich.³⁰

Zu den Voraussetzungen für artenschutzrechtliche Ausnahmen bei Zauneidechsen

Sobald von einer Planung Zauneidechsen betroffen sind, kommt man – und sei es um Rechtssicherheit in Zweifelsfällen zu schaffen – an der Entscheidung über eine artenschutzrechtliche Ausnahme in aller Regel nicht herum.

²¹ Europäische Kommission, Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH RL 92/43/EWG, endgültige Fassung 2007, Nr. II.3.4.d), Rn. 79 (S. 54).

²² Blessing/Scharmer, Der Artenschutz im Bebauungsverfahren, 2013, S. 83 f.

²³ EuGH, Urteil vom 18.05.2006, Rs. C-221/04, Slg. 2006 S. 1-4515, Rn. 71.

²⁴ De Witt/Geismann, Artenschutzrechtliche Verbote in der Fachplanung, 2013, S. 27.

²⁵ Vgl. zum naturschutzfachlichen Streitstand insb. Peschel u.a., Die Zauneidechse (*Lacerta agilis*) und der gesetzliche Artenschutz, NuL 2013, S. 241-247 und 289 f. sowie Kluge u.a., „Vermeidungsmaßnahmen, die keine sind“, NuL 2013, S. 287-289.

²⁶ De Witt/Geismann, Artenschutzrechtliche Verbote in der Fachplanung, 2013, S. 27.

²⁷ Insofern einhellige Meinung, vgl. nur Peschel u.a., a.a.O., S. 244.

²⁸ Zu den unterirdischen Rückzugsquartieren ausführlicher Blanke, a.a.O., S. 56 f.

²⁹ Kluge u.a., a.a.O., S. 287.

³⁰ Ebd.

a) Mehrere Beeinträchtigungen der Zauneidechse

Nach dem vorstehend Gesagten kommen im Hinblick auf die Zauneidechse bei einer Planung gleich mehrere Anlässe für eine Ausnahme in Betracht (z.B. Verletzung bei Umsiedlung; Tötung bei paralleler Vergrämung; keine Vermeidungs- sondern nur Ausgleichsmaßnahmen möglich, weil eine Ersatzfläche nicht mehr im Aktionsradius liegt). Liegen mehrere Beeinträchtigungen derselben Art vor, die eine Ausnahme erfordern, so gilt es folgende Rechtsprechung des BVerwG zu beachten:

„Hängt die artenschutzrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens von Ausnahmen für mehrere Beeinträchtigungen ab, die dieselbe Art betreffen, so sind die Ausnahmenvoraussetzungen in einer Gesamtschau der artenschutzwidrigen Beeinträchtigungen zu prüfen, weil sich nur so das für den Ausnahmegrund zu berücksichtigende Gewicht der Beeinträchtigungen und deren Auswirkungen auf den Erhaltungszustand der Populationen sachgerecht erfassen lassen.“³¹

b) Ausnahmegründe im Hinblick auf die Zauneidechse

Ausnahmen von den Zugriffsverboten dürfen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG für Einzelfälle gewährt werden, wenn ein Ausnahmegrund gegeben ist (insb. Nr. 4 und 5), keine zumutbare Standort-Alternative (Unterschied zur Eingriffsregelung!) für das geplante Vorhaben zu finden ist, sich der Erhaltungszustand der Populationen der betroffenen Arten innerhalb ihrer natürlichen Verbreitungsgebiete nicht verschlechtert und Art. 16 FFH-RL keine weitergehenden Anforderungen stellt. Weil Art. 16 Abs. 1 FFH-RL vom Verweilen in einem günstigen Erhaltungszustand spricht, heißt das, dass es nicht ausreicht, wenn sich durch die Ausgleichsmaßnahmen der bestehende negative Erhaltungszustand der Populationen einer Art lediglich nicht weiter verschlechtert. Zusätzlich darf die Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustandes nicht behindert werden.³²

Diese Anforderung stellt den „Knackpunkt“ bei der Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme hinsichtlich der Zauneidechse dar, weil der Erhaltungszustand dieser FFH-Art im „Ampelschema“ nicht mit grün (günstig), sondern mit gelb (ungünstig-ungzureichend) eingestuft wird.³³ Für ein (Bau-)Vorhaben darf deswegen dann keine artenschutzrechtliche Ausnahme erteilt werden, wenn seine Verwirklichung zu konkreten Hürden führt für Bemühungen, den Erhaltungszustand der Zauneidechse zu verbessern.³⁴ Planer müssen deshalb mit erhöhtem Darstellungsaufwand den hinreichenden Nachweis der Neutralität des Eingriffs liefern, der dann in der Entscheidung über die Ausnahme enthalten sein muss.

Als Erleichterung für den Neutralitätsnachweis in Bezug auf die Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustandes der Zauneidechse kommt es bei der Erteilung einer Ausnahme nicht speziell auf den Erhaltungszustand des von dem Vorhaben unmittelbar betroffenen lokalen Vorkommens an. Vielmehr ist dabei eine Gesamtbetrachtung (s.o.) anzustellen, die auch die anderen Populationen in den Blick nimmt. Entscheidend ist nach der Rechtsprechung des BVerwG insoweit, ob die Gesamtheit der Populationen der Zauneidechsen in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet, das über das Plangebiet hinausreicht, als lebensfähiges Element erhalten bleibt.³⁵

Diese Rechtsprechung darf man aber nicht dahingehend missverstehen, dass man – etwas im Hinblick auf weiträumiger entfernt liegende Ausgleichsflächen – allein auf die regionale oder gar nationale Ebene abstellen darf. Denn man kann zu der für eine Ausnahme notwendigen aussagekräftigen ökologischen Bewertung des Eingriffs nur durch ein vorrangiges Abstellen auf den Erhaltungszustand der betroffenen lokalen Population gelangen. Da die Zauneidechse deutschlandweit sehr unterschiedliche Verbreitungsmuster zeigt, ist die regionale Bedeutung der jeweiligen lokalen Population bei der Entscheidung über die Ausnahme stets mit zu berücksichtigen.

³¹ BVerwG, Urteil vom 14.07.2011 – 9 A 12.10 – juris, Rn. 146 (Ortsumgehung Freiberg).

³² EuGH, Urteil vom 10.05.2007, Rs. C-508/04, juris, Rn. 115: „Nach Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie ist aber der günstige Erhaltungszustand dieser Populationen in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet eine unabdingbare Voraussetzung für die Zulassung der in ihm vorgesehenen Ausnahmen“.

³³ BfN, Internethandbuch zu den Arten der FFH-Richtlinie Anhang IV, online im Internet: www.ffh-anhang4.bfn.de (abgerufen am 15.06.2014).

³⁴ Vgl. BVerwG, Urteil vom 14.07.2011 – 9 A 12.10 – juris, Rn. 152 (Ortsumgehung Freiberg).

³⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 14.07.2011 – 9 A 12.10 – juris, Rn. 151 (Ortsumgehung Freiberg).

Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme im Wasserrecht

Von RA Dr. Bernd Söhnlein, Neumarkt i.d.OPf.

1. Vorbemerkung

Gemäß § 84 Abs. 1 WHG sind die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne, die aufgrund der Wasserrahmenrichtlinie aufgestellt worden sind, erstmals bis zum 22.12.2015 zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren. Spätestens ein Jahr vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Bewirtschaftungsplan bezieht, ist ein Entwurf des Bewirtschaftungsplanes zu veröffentlichen. Somit müssen bis spätestens 22.12.2014 die Entwürfe der Bewirtschaftungspläne für den Zeitraum 2015-2021 veröffentlicht werden. Innerhalb von sechs Monaten nach der Veröffentlichung, das heißt bis zum 22.6.2015, kann jedermann zu diesem Entwurf Stellung nehmen (§ 83 Abs. 4, 84 WHG).

Die Veröffentlichung der Bewirtschaftungspläne bietet den Umweltverbänden Gelegenheit, auf die Entwicklung der Gewässer Einfluss zu nehmen.

Die Einzelheiten des Verfahrens zur Beteiligung der Öffentlichkeit richten sich nach den Landeswassergesetzen.

2. Welchen Inhalt haben Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme?

Der Bewirtschaftungsplan für das jeweilige Flussgebiet beziehungsweise das Teileinzugsgebiet, das von den Behörden des jeweiligen Bundeslandes bearbeitet wird, enthält eine umfassende Dokumentation des Zustandes der Gewässer und der angestrebten Umweltziele. Insbesondere legt er fest, ob ein oberirdisches Gewässer als künstlich oder erheblich verändert eingestuft wird, welche Bewirtschaftungsziele innerhalb welcher Fristen erreicht werden sollen, und welche Abweichungen und Ausnahmen gemäß § 31 WHG zulässig sein sollen.

Die Maßnahmenprogramme enthalten grundlegende und eventuell ergänzende Maßnahmen, um die Bewirtschaftungsziele für die Gewässer zu erreichen. Dazu gehören der Erlass von Gesetzen und Rechtsverordnungen sowie staatliche Förderinstrumente, vertragliche Vereinbarungen, aber auch konkrete Bauvorhaben (z.B. Renaturierung von Gewässerabschnitten, Beseitigung von Querverbauungen).

3. Welche Bedeutung haben die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme im Verwaltungsvollzug?

Wenn ein Gewässer benutzt werden soll (Beispiel: Ableiten von Wasser für den Betrieb eines Wasserkraftwerks oder zur Bewässerung von landwirtschaftlichen Flächen), darf die Erlaubnis nur erteilt werden, wenn keine schädlichen Gewässerveränderungen zu erwarten sind (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG). Schädliche Gewässerveränderungen sind solche, die den wasserrechtlichen Vorschriften zuwiderlaufen. Dazu gehört auch ein Verstoß gegen die Bewirtschaftungsziele für oberirdische Gewässer (§ 27 WHG), für Küstengewässer (§ 44 WHG), für Meeresgewässer (§ 45a WHG) und für das Grundwasser (§ 47 WHG). Die gleichen Anforderungen gelten für den Ausbau und die wesentliche Veränderung von Gewässern aufgrund eines Planfeststellungsbeschlusses (§ 68 Abs. 3 Nr. 2 WHG). Ein Verstoß gegen die Bewirtschaftungsziele liegt insbesondere vor, wenn sich der ökologische oder chemische Zustand eines Gewässers verschlechtert (für Oberflächengewässer: § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG).

Rechtlich umstritten ist noch, wann von einer Verschlechterung des Gewässerzustandes auszugehen ist. Viele Wasserbehörden vertreten nach wie vor die Auffassung, dass eine Verschlechterung nur vorliegt, wenn sich das Gewässer von einer Zustandsklasse zu einer schlechteren Zustandsklasse verändert (z.B. von „gut“ nach „mäßig“). Das Bundesverwaltungsgericht neigt hingegen zur Auffassung, dass jede nachteilige Veränderung eines Gewässers eine Verschlechterung darstellt. Es hat diese Rechtsfrage mit Beschluss vom 11.7.2013 (Az. 7 A 20.11) dem Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung vorgelegt (IDUR-Schnellbrief Nr. 180, S. 54).

Sollte der Europäische Gerichtshof der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts folgen, hätte dies weit reichende Konsequenzen. Es würde nämlich bedeuten, dass die in einem Bewirtschaftungsplan festgeschriebenen Bewirtschaftungsziele in Bezug auf jedes einzelne Vorhaben strikt eingehalten werden müssen. Ausnahmen dürften nur unter den engen Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 WHG genehmigt werden. Deshalb ist es wichtig, dass in den Bewirtschaftungszielen ein möglichst hohes Schutzniveau für die Gewässer festgeschrieben wird. Eine Beteiligung am Verfahren über die Fortschreibung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme kann deshalb empfohlen werden.

Aus der Anfragenpraxis

Von Karl Stracke, Frankfurt a.M.

1. Können Kreis- und Ortsverbände von anerkannten Umweltverbänden im eigenen Namen Stellungnahmen abgeben?

Kreis- und Ortsverbände können natürlich in eigenen Namen Stellungnahmen abgeben. Für ein etwaiges Klageverfahren haben sie in der Regel aber keine Bedeutung. Denn grundsätzlich ist bei den Mitwirkungsrechten des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) vorgeschrieben, dass nur die Landes- / bzw. Bundesverbände der anerkannten Umweltvereinigungen Beteiligungs- und Klagerechte haben, nicht aber die Kreis- und Ortsverbände. Daher ist es sehr wichtig, dass alle Einwendungen „**im Namen und in Absprache mit dem/den Vorsitzenden des Landesverbandes**“ eingelegt werden.

Eine Einwendung im Namen eines Kreis- oder Ortsverbandes genügt grundsätzlich nicht den formellen Anforderungen. Diese kann nur ausnahmsweise durch eine nachträgliche Genehmigung des Landesverbandes analog § 177 BGB zu einer für die Anwendung von Rechtsmitteln erforderlichen formell rechtmäßigen Einwendung gemacht werden (vgl. BVerwG v. 03.05.2011, 7 A 9/09). Daher ist unbedingt auf die Einlegung der Einwendung im Namen und in Absprache mit dem/den Vorsitzenden des Landesverbandes zu achten.

2. Sind Naturschutzverbände „Träger öffentlicher Belange“ i.S.d. § 4 Baugesetzbuch (BauGB)

Nein, die Naturschutzvereine sind nach der Rechtsprechung keine Träger öffentlicher Belange (vgl. etwa BVerwG, Urt. vom 14.05.1997 – 11 A 43/96). Darunter werden nur solche Behörden oder Stellen verstanden, die Planungen und andere Maßnahmen im öffentlichen Interesse zu vertreten oder wahrzunehmen haben und einen Bezug zur Bauleitplanung haben (vgl. Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn u.a., BauGB, Kommentar, § 4 Rn. 15). Naturschutzverbände haben dagegen nach der Rechtsprechung lediglich die Aufgabe, Defizite im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege aufzudecken und als außenstehende Sachwalter der Interessen der Natur ihren naturschutzfachlichen Sachverstand einzubringen. Diese naturschutzrechtliche Form der Öffentlichkeitsbeteiligung ist durch die Satzungen der jeweiligen

Verbände privatrechtlich vorgegeben und damit keine Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe.

3. Haben Naturschutzverbände im Rahmen der Bauleitplanung besondere Beteiligungsrechte?

Ein individuelles Mitwirkungsrecht der Naturschutzverbände ist nach den Regelungen des BauGB nicht vorgesehen **(a)**. Unter besonderen Voraussetzungen können aber Naturschutzverbände im Rahmen des Bauleitplanverfahrens aus anderen Vorschriften besondere Mitwirkungsrechte haben **(b)**.

(a) Ein Naturschutzverband wird im BauGB nur als Teil der Öffentlichkeit behandelt und hat keine über die dort geregelte Beteiligung hinausgehende Rechte. Er ist also insbesondere an die Fristen des § 3 Abs. 2 BauGB gebunden: Demnach besteht nur während der einmonatigen öffentlichen Auslegung die Möglichkeit, fristgemäß Stellung zu nehmen (die öffentliche Auslegung der Planunterlagen soll mittlerweile nach Bundesrecht und vielen landesrechtlichen Vorschriften auch durch die Veröffentlichung der Planunterlagen im Internet ergänzt werden (vgl. § 27 a) Abs. 1 S. 2 VwVfG für Bundesrecht)). Neben der Einhaltung der Frist ist wichtig, dass sich Naturschutzverbände für den Fall, dass eine Klage nicht ausgeschlossen erscheint, im Rahmen der Stellungnahme auch stets zur nachteiligen Betroffenheit von Umweltbelangen bzw. (i.S.v. § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG) von Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, äußern.

Die fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen müssen von der Behörde anschließend geprüft werden und das Ergebnis der Prüfung ist dem Stellungnehmenden mitzuteilen (§ 3 Abs. 2 BauGB; bei mehr als 50 Stellungnahmen kann die Mitteilung durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden.). Auf diese Mitteilung steht dem Stellungnehmenden ein einklagbarer Anspruch zu. Die Mitteilung muss nach der Rechtsprechung allerdings nicht eine individuelle Begründung enthalten. Es reicht vielmehr bereits aus, wenn der Mitteilung der Teil der Beschlussvorlage des Plans angehängt wird, der sich mit den Stellungnahmen auseinandersetzt. Die abgegebenen Stellungnahmen müssen daher im Ergebnis auf jeden Fall gelesen und geprüft, nicht aber individuell beantwortet werden.

(b) Ein anerkannter Verband kann aber aus anderen Vorschriften als denen des BauGB Mit-

wirkungsrechte haben, die dazu führen, dass er auch im Rahmen des Bauleitplanverfahrens ein besonderes Beteiligungsrecht hat. Dies ist der Fall, wenn Vorhaben und Pläne, die nach § 63 BNatSchG oder den (weitergehenden) Regelungen der jeweiligen Landesnaturschutzgesetze den Naturschutzverbänden eigene Mitwirkungsrechte geben, im Rahmen der Bauleitplanung mitgeregelt werden. Wenn also zum Beispiel ein Bauleitplan ein Gebiets(teil) eines Natura 2000 Gebietes umfasst und durch die Bauleitplanung erhebliche Auswirkungen auf den Schutzgegenstand des Natura 2000 Gebietes erfolgen können, haben die Naturschutzverbände auch im Rahmen der Bauleitplanung die aus § 63 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG folgenden Mitwirkungsrechte.

In der Praxis kommt aufgrund landesrechtlicher Regelungen, welche die Aufstellung von Landschaftsplänen und Grünordnungsplänen nach § 11 BNatSchG als Bestandteile der Flächennutzungspläne regeln, auch häufig ein Mitwirkungsrecht im Rahmen des Bauleitplanverfahrens gemäß § 63 Abs. 2 Nr. 2 BNatSchG vor. Dort ist geregelt, dass unter anderem für den Fall des § 11 BNatSchG eine Beteiligung der landesweit anerkannten Naturschutzverbände stattzufinden hat. Gemäß § 11 Abs. 5 BNatSchG richtet sich die Zuständigkeit und das Verfahren zur Aufstellung der Landschaftspläne und Grünordnungspläne sowie deren Durchführung nach Landesrecht.

Wenn, wie bspw. in Hessen gemäß § 6 Abs. 2 HAGBNatSchG, Landschaftspläne nach § 11 BNatSchG als Bestandteile der Flächennutzungspläne im Benehmen mit den unteren Naturschutzbehörden aufzustellen sind, folgt daraus, dass für den Fall, dass mit einer Bauleitplanung zugleich auch eine Landschaftsplanung bzw. eine Grünordnungsplanung nach § 11 BNatSchG erfolgt, neben dem Beteiligungsrecht nach § 3 BauGB auch ein Mitwirkungsrecht nach § 63 Abs. 2 Nr. 2 BNatSchG besteht, welches eine Beteiligungspflicht beinhaltet.

Anders als die Beteiligung nach § 3 BauGB erfordert die Beteiligung nach § 63 Abs. 2 BNatSchG nach der Rechtsprechung, dass ein Naturschutzverband über den Inhalt und den Ort eines mitwirkungspflichtigen Vorhabens (hier ein Bauleitplan der die habitatschutzrechtlichen Regelungen des Europarechts zu berücksichtigen hat) individuell und gesondert zu unterrichten ist. Daraus folgt zwar nach der Rechtsprechung kein Anspruch auf Übersendung der Unterlagen. Aber immerhin ist neben der, nach § 3 BauGB nur vorgesehenen öffentlichen Bekanntmachung zur Offenlage von Bebauungsplänen, bei solchen Bebauungsplänen, ein konkret individueller Hinweis auf die Planung durch die jeweils planende Gemeinde an den Naturschutzverband erforderlich. Dieser Hinweis muss dann immer an den jeweils anerkannten Verband gehen.

Veranstaltungshinweis

Geisenheimer Institut für Weiterbildung: Forum Landschaft und Natur Finanzierung der Kulturlandschaften

Freitag 27. Juni 2014 von 09:30 bis 16:15h
Hochschule Geisenheim, Gerd Erbslöh Hörsaal
Kosten 60 Euro
Programm und Anmeldung unter
<http://www.hs-geisenheim.de>

Die europäischen Förderprogramme zur Finanzierung von Naturschutzaufgaben werden in den Ländern aufgrund neuer Verordnungen neu konzipiert und disponiert. Die damit verbundenen Fragen und Anforderungen sind insbesondere bedeutsam für die Zukunft der Entwicklung der Kulturlandschaften.

Die Veranstaltung richtet sich am Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Verbänden, staatlichen Behörden, kommunalen Ämtern, Planungs- und Ingenieurbüros und der Land- und Forstwirtschaft.