ISSN 0946-1671

Recht der Natur

Schnellbrief Nr. 225
März/April 2021

IDUR
Informationsdienst Umweltrecht e.V.

IDUR im Internet: www.idur.de

EuGH stärkt Individualbezug der Vogelschutz- und FFH-Richtlinien

In einem Urteil vom 4.3.2021 auf Vorlage eines schwedischen Gerichts hat der EuGH entschieden, dass die Tötungs-, Fang- und Schädigungsverbote der FFH- und Vogelschutzrichtlinien nicht nur bei schlechtem Erhaltungszustand der Art gelten, sondern sich auch auf die einzelnen Tiere der geschützten Arten beziehen. Das Urteil wird Auswirkungen auf den Artenschutz in Deutschland haben.

Seite……..…….....14

Die novellierte EU-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung: Unterstützendes Element für einen nachhaltigen Klimaschutz

Die Änderung der EU-UVP-Richtlinie von 2014 betont u.a. die Herausforderung des Klimawandels und erwähnt Klima ausdrücklich als Schutzgut. In der Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfungen ist diese Aufwertung des Klimaschutzes aber noch kaum angekommen. Die Autorin analysiert die Defizite und die Chancen für eine stärkere Berücksichtigung des Themas.

Seite……..…….……16

Aus der Anfragenpraxis: Sind Windkraftanlagen schlecht für das (Grund-)Wasser?

Zunehmend wird in Auseinandersetzungen um Windenergieanlagen das Argument des Gewässerschutzes, insbesondere eine mögliche Gefahr für Trinkwasserbrunnen oder ein Verstoß gegen das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot, thematisiert. In diesem Beitrag werden aus anwaltlicher Sicht die in Frage kommenden Kriterien und ihre Bedeutung für Klageverfahren erläutert.

Seite…….……...……18

Aus der Anfragenpraxis: die Außenbereichssatzung nach § 35 Abs. 6 BauGB

Wegen des anhaltenden Immobilienbooms nutzen viele Gemeinden auch rechtlich fragwürdige Mittel, um mehr Bauland auszuweisen. Eines der einschlägigen Instrumente ist die sog. Außenbereichssatzung. In einem hessischen Fall haben nun beharrliche Beschwerden des BUND die Aufsichtsbehörde zur Einleitung eines Normenkontrollverfahrens veranlasst.

Seite……..…….….....22

Buchbesprechung

- Löffler, Lisa, Integrierter Schutz vor gefährlichen Stoffen – Auswirkungen und Operationalisierung der REACH-Verordnung im Wasser – und Immissionsschutzrecht

Seite…….……..…...….23

Veranstaltungshinweis

- 35. Deutscher Naturschutztag
  Motto: „STADT-LAND-FLUSS – welche Natur wollen wir?“
  Zeit und Ort: 31.5. - 2.6.2021, Wiesbaden

Seite…….……..……...….24

In eigener Sache

- Einladung zur Jahresmitgliederversammlung 2021 des IDUR am 28.5.2021.
  Videokonferenz, Beginn 17 Uhr

Seite…….……..…...….24

EuGH stärkt Individualbezug der Vogelschutz- und FFH-Richtlinien

Von Annika Domnick, Wetzlar

- EuGH, Urteil vom 04.03.2021 – Rechtssachen C-473/19 und C-474/19 -

In der Entscheidung vom 04. März 2021 äußerte sich der EuGH zu zwei übergeordneten Fragen des Artenschutzrechts: zum einen, ob die Anwendung der artenschutzrechtlichen Verbote (des Art. 12 Abs. 1 FFH-[=Habitat-]Richtlinie) davon abhängen kann, dass die fragliche Maßnahme den Erhaltungszustand einer Art beeinträchtigt. Zum anderen war zu klären, ob der strenge Schutz der artenschutzrechtlichen Verbote der Habitat- sowie der Vogelschutz-RL nicht (mehr) für Arten gilt, die das Richtlinienziel, also den günstigen Erhaltungszustand, erreicht haben.

I. Hintergrund der Entscheidung

Im vorliegenden Vorabentscheidungsverfahren geht es in der Sache um eine Streitigkeit zwischen mehreren schwedischen Natur- und Umweltschutzorganisationen („Föreningen Skydda Skogen“, „Naturskyddsföreningen i Härryda“ und „Göteborgs Ornitologiska Föreningen“) und der Provinzverwaltung Västra Götaland („Länsstyrelsen i Västra Götalands län“). Diese begann mit einer Abholzungsanmeldung bei der nationalen schwedischen Forstverwaltung, die ein Waldgebiet in der Gemeinde Härryda betraf. In diesem Areal sollte ein Kahlschlag stattfinden, was einer Entfernung praktisch aller Bäume gleichkommt. Allerdings ist das betrof-fene Waldgebiet Lebensraum verschiedener Arten (Kleinspecht, Auerhuhn, Weidenmeise, Wintergoldhähnchen, Tannenmeise und Moor-frosch), die durch die schwedische Artenschutzverordnung geschützt sind. § 4 Abs. 1 dieser Artenschutz-VO setzt neben Art. 5 lit. a-d der Vogelschutz-RL auch Art. 12 Abs. 1 Habitat-RL um.

Die nationale Forstverwaltung erließ im Zusammenhang mit der Abholzung Leitlinien, die zu ergreifende Vorsorgemaßnahmen enthielten. Würden diese befolgt, seien der Forstverwaltung zufolge keine Verstöße gegen die Artenschutz-VO zu befürchten. Problematisch ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass diese Leitlinien lediglich eine Empfehlung sind und somit keine rechtliche Bindungswirkung entfalten.

Am 22.12.2016 sowie am 17.01.2018 kontaktierten die Natur- und Umweltschutzorganisationen die Provinzverwaltung Västra Götaland als für den Artenschutz zuständige Aufsichtsbehörde und ersuchten sie, sowohl gegen die Abholzungsanmeldung als auch gegen die Stellungnahme der Forstverwaltung vorzugehen. Allerdings verstießen die genannten Maßnahmen nach Meinung der Behörde nicht gegen die in der schwedischen Artenschutz-VO niedergelegten Verbote, sodass sie im Ergebnis nicht tätig wurde.

Gegen diese Untätigkeit der Provinzverwaltung klagten die oben genannten Vereine beim vorlegenden Gericht.

II. Inhalt der Entscheidung

Die Kammer für Land- und Umweltangelegenheiten des Gerichts erster Instanz Vänersborg, Schweden, legte dem EuGH das Verfahren mit den im Folgenden verkürzt dargestellten Rechtsfragen vor:

1. Auf welche Arten beziehen sich die Verbote des Art. 5 Vogelschutz-RL?
2. Liegt in Fällen, in denen mit der Maßnahme offensichtlich ein anderes Ziel erreicht werden soll als das „absichtliche Stören/Töten/Zerstören“ erst dann „Absicht“ vor, wenn ein Risiko besteht, dass sich die Maßnahme negativ auf den Erhaltungszustand der Art auswirkt? Gilt der Schutz auch für solche Arten, die einen günstigen Erhaltungszustand erreicht haben?
3. Soweit Frage 2 dahin beantwortet wird, dass ein Schaden auf einer anderen Ebene als der Ebene des Individuums zu beurteilen ist, damit das Verbot Anwendung findet, auf welcher Ebene ist die Beurteilung dann vorzunehmen?
4. Schließt Art. 12 Abs. 1 Habitat-RL eine innerstaatliche Praxis aus, die das Verbot erst dann anwendet, wenn die kontinuierliche ökologische Funktionalität des Lebensraums trotz Versorgungsmaßnahmen verloren geht?
5. Soweit die Frage 4 verneint wird, d. h., ein Schaden auf einer anderen Ebene als der des Lebensraums innerhalb des einzelnen Gebiets zu beurteilen ist, damit das Verbot Anwendung findet, auf welcher Ebene ist die Beurteilung dann vorzunehmen?

Vorlagefrage 1: Bezugspunkt der Verbote des Art. 5 Vogelschutz-RL

Das vorlegende Gericht stellte zunächst die Frage, ob sich die Verbote des Art. 5 Vogelschutz-RL nur auf die in Anhang I dieser Richtlinie genannten Arten und/oder nur auf (irgendeier Ebene) bedrohte Arten und/oder nur auf Populationen, die längerfristig rückläufig sind, beziehen.

Zur Klärung dieser Frage betrachtete der EuGH zunächst den Wortlaut der Vorschrift, demzufolge sich Art. 5 Vogelschutz-RL auf alle unter Art. 1 Vogelschutz-RL fallenden Arten bezieht. Das sind wiederum alle in einem der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union heimischen Vogelarten.

Weiterhin sei Art. 3 Vogelschutz-RL in die Argumentation einzubeziehen; dieser enthält die allgemeine Verpflichtung, einen vollständigen und wirksamen Schutz der wildlebenden Vogelarten zu schaffen. Auch bei dieser Norm wird der Bezug zu Art. 1 Vogelschutz-RL hergestellt, was dafür spreche, bei Art. 5 Vogelschutz-RL denselben Maßstab anzulegen. Auch sei die Erhaltung von Zugvogelarten als gemeinschaftliches Erbe ein wichtiges Argument für den weitreichenden Schutz möglichst vieler Arten.

Weder in systematischer, noch in teleologischer Hinsicht, so der EuGH, sei eine Beschränkung des Schutzumfangs auf Vogelarten, die einer der drei in der Frage genannten Kategorien unterfallen, vertretbar. Insbesondere sei bezüglich der dritten "Kategorie" (längerfristig rückläufige Population) anzumerken, dass die Frage des Erhaltungszustands, die die Einschätzung des Populationszustandes betrifft, erst auf der nachfolgenden Ebene der Ausnahmeregelungen des Art. 9 Vogelschutz-RL gestellt werden dürfe.

Somit stehe eine staatliche Praxis, die diese Kriterien zugrunde legt, Art. 5 I Vogelschutz-RL entgegen.

Vorlagefrage 2: Absichtsbegriff und Schutzumfang bei Art. 12 Abs. 1 Habitat-RL

An dieser Stelle weist das Gericht darauf hin, dass § 4 der schwedischen Artenschutzverordnung nicht zwischen dem in Art. 5 Vogelschutz-RL verwendeten und dem Art. 12 I Habitat-RL zugrundeliegenden Absichtsbegriff unterscheidet. Das ist insofern von Bedeutung, als grundsätzlich kein zwingend einheitliches Schutzniveau zwischen Vogelschutz- und Habitat-RL besteht. Allerdings ist eine Anordnung eines höheren Schutzniveaus in den Mitgliedsstaaten laut Rechtsprechung des EuGH möglich.

Zum Absichtsbegriff selbst stellt das Gericht zunächst fest, dass dieser in seiner in der Habitat-RL verwendeten Form bereits durch das Urteil vom 18.05.2006 (Kommission/Spanien, C-221/04) zu *Caretta caretta* geprägt wurde. Diesem Urteil entsprechend liegt Absicht im Sinne des Art. 12 Abs. 1 Buchst. a Habitat-RL dann vor, wenn nachgewiesen werden kann, dass der Handelnde den Fang oder die Tötung eines Exemplars einer geschützten Tierart zumindest in Kauf genommen hat. Diese Definition könne auf Art. 12 I Habitat-RL insgesamt angewendet werden. Hier könne gerade nicht der Erhaltungszustand maßgeblich sein; vielmehr sei auf die Individualebene abzustellen. In erster Linie spreche der Wortlaut der Norm für den Individualbezug: die Mitgliedsstaaten werden verpflichtet, konkret „Exemplare" und „Eier" zu schützen, nicht abstrakt zum Schutz der Population beizutragen. Außerdem sei die Frage nach dem Erhaltungszustand der Population, auf den der erste Teil der Frage Bezug nimmt, erst im Rahmen der Ausnahmeerteilung nach Art. 16 Habitat-RL zu stellen. Würde die Anwendbarkeit der Verbote des Art. 12 I a-c Habitat-RL vom Erhaltungszustand der Art abhängig gemacht, würde dadurch die in Art. 16 Habitat-RL vorgesehene Prüfung umgangen. Das würde wiederum Art. 16 Habitat-RL seiner Wirksamkeit berauben, was ihn insgesamt obsolet machen würde.

Somit sei nicht lediglich auf einen schlechten Erhaltungszustand der Art abzustellen, vielmehr entfalteten die Schutzbestimmungen auch für solche Arten Wirkung, die bereits den angestrebten günstigen Erhaltungszustand erreicht haben. Das sei gerade auch vor dem Hintergrund logisch, dass sonst wieder eine Verschlechterung des Erhaltungszustands eintreten könnte, die einen verbesserten Schutz wieder nötig machen würde. Ein solches „Hin und Her" könne nicht erwünscht sein.

Vorlagefrage 3: Ebene, auf der der negative Erhaltungszustand vorliegen muss

Die dritte Vorlagefrage bezog sich auf die Ebene, auf der sich der Schaden (negativer Erhaltungszustand) hätte auswirken müssen. Da jedoch bereits bei der Beantwortung der zweiten Vorlagefrage klargestellt wurde, dass maßgeblich auf das Individuum abzustellen ist, bedurfte die dritte Vorlagefrage keiner gesonderten Antwort.

Vorlagefrage 4: Auslegung „Vernichtung/Beschädigung" bezogen auf Fortpflanzungsstätten und natürliche Lebensräume

Hier weist das Gericht zunächst darauf hin, dass der strenge Schutz des Art. 12 I d Habitat-RL ein Verbot „jede(r) Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- und Ruhestätten" umfasst. Somit spreche der Wortlaut des Art. 12 I d Habitat-RL klar gegen eine Beschränkung des Verbots auf absichtliche Handlungen. Es bestehe zudem keine Abhängigkeit vom Erhaltungszustand der Art. Weiterhin bezieht das Gericht Teile des

Schlussantrags der Generalanwältin mit ein und macht sich diese zu eigen: für die Wirkung des Verbots seien Stabilität und Größe einer Population gerade nicht maßgeblich.

Zudem sei auch hier, ebenso wie im Rahmen von Vorlagefrage 2, auf die Individualebene und gerade nicht auf den Erhaltungszustand abzustellen, da dessen Einbeziehung auf dieser Ebene die Prüfung der Ausnahmemöglichkeiten des Art. 16 Habitat-RL aushebeln würde.

Somit sei eine derartige innerstaatliche Praxis, die auf den Verlust der kontinuierlichen ökologischen Funktionalität des Lebensraums abstellt, von Art. 16 Habitat-RL ausgeschlossen.

Vorlagefrage 5: Anwendungsumfang des Verbots

Die fünfte Vorlagefrage bezog sich auf den Anwendungsumfang des Verbots aus Art. 12 I Habitat-RL. Da dieser durch das Gericht schon bei der Beantwortung der Vorlagefrage 4 festgelegt wurde (jedes Gebiet sei individuell zu betrachten), konnte eine umfassende Beschäftigung mit der Frage dahinstehen.

III. Fazit

Im Ergebnis wird durch das Urteil des EuGH der Individualbezug der Vogelschutz- und der Habitat-RL verfestigt und ausgeweitet. Diese Ausweitung ist gleichzeitig eine Absage an die abwägende Populationsbetrachtung, die insbesondere die Generalanwältin Kokott in ihrem Schlussantrag als praxistauglichen Kompromiss vorgeschlagen hatte.

Mögliche Konsequenzen sind insbesondere bezüglich der Einteilung in „planungsrelevante Arten“ und „sonstige Arten“ (Allerweltsarten) zu erwarten, die das BVerwG mit seinem Beschluss 9 B 25/17 eingeführt hat. Eine solche Unterscheidung ist mit diesem Verständnis von Art. 5 Vogelschutz-RL nicht zu vereinbaren.

Auch die sogenannte „gute fachliche Praxis“, auf die insbesondere in der Land- und Forstwirtschaft abgestellt wird, könnte nunmehr auf den Prüfstand gestellt werden.

Welche tatsächlichen Konsequenzen das Urteil des EuGH noch nach sich ziehen wird, bleibt allerdings abzuwarten.

Die novellierte EU-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung: Unterstützendes Element für einen nachhaltigen Klimaschutz

Von Annika Schyschka, Salzburg

Der Klimawandel ist eines der größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts und erfährt auch in der EU einen immer höheren Stellenwert. In der europäischen Umwelt- und Klimapolitik gilt v.a. das Vorsorgeprinzip als wesentliche Leitlinie, die sich in der Vielzahl an Rechtsvorschriften, harten (verpflichtenden) Instrumenten sowie „weichen Ansätzen“ widerspiegelt. Durch ambitionierte Ziele erreichte die EU auf internationaler Ebene eine Vorreiterrolle im Kampf gegen den Klimawandel und ist bis heute die ehrgeizigste Klimaakteurin. Nichtsdestotrotz steht auch Europa im Kampf gegen den Klimawandel vor noch nie dagewesenen Herausforderungen. Eine Analyse der Europäischen Umweltagentur (EUA) aus dem Jahr 2019 offenbart, dass die EU ihre langfristigen um-weltrelevanten Ziele unter den derzeitigen Voraussetzungen verfehlen wird. Die EUA fordert deshalb einerseits einen Paradigmenwechsel, auf der anderen Seite legt sie dar, dass der Klimawandel gleichzeitig ein großes Potenzial birgt. Um dieser Herausforderung zu begegnen, sind für die zukünftige politische Vorgehensweise weiterhin auch die klassischen bzw. etablierten Instrumente der Umweltpolitik von wesentlicher Bedeutung. Eines dieser umweltvorsorgenden Instrumente ist die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Die entsprechende Richtlinie (RL) wurde von der EU am 16. April 2014 novelliert und zielte u.a. sowohl auf eine Qualitätsverbesserung in der vorsorgenden Umweltwirksamkeit als auch auf die verstärkte Aufnahme des Klimawandels in die UVP-Verfahren ab. Die RL musste bis 2017 in nationales Recht umgesetzt werden.

1. Das Vorsorgeprinzip

Das aus dem Umweltrecht entstandene Vorsorgeprinzip wurde 1992 in den primärrechtlichen Vertrag von Maastricht aufgenommen und ist seitdem eine wesentliche Leitlinie der EU-Umweltpolitik. Das Prinzip der Vorsorge zählt in der europäischen Handlungsweise zu einem allgemeingültigen Grundsatz und soll bei Risikofällen die Gesundheit von Mensch, Umwelt, Fauna und Flora sowie die Umwelt mittels präventiver Maßnahmen schützen. Ausschlaggebend ist v.a. ein Grund zur Besorgnis, obwohl zugleich eine unsichere bzw. unvollständige wissenschaftliche Datengrundlage vorliegt. Auch über die EU hinaus, international wie national, ist das Vorsorgeprinzip ein wesentliches Element geworden.

2. Die Umweltverträglichkeitsprüfung

Basierend auf dem Vorsorgeprinzip ist die EU ein entscheidender Treiber für nationale Umweltpolitik geworden. Ein lang etabliertes, umweltvorsorgendes Instrument ist die „Richtlinie 2014/52/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten“. Es handelt sich hier um ein gesondertes Umweltverfahrensrecht, das auf eine hohe und wirksame Umweltvorsorge abzielt. Im Gegenteil zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) untersucht die UVP die Umweltauswirkungen für ein konkretes Vorhaben. Nach einer im Rahmen meiner Masterarbeit durchgeführten Analyse konnte festgestellt werden, dass die UVP-RL das Vorsorgeprinzip in jedem Fall widerspiegelt. Um die tatsächliche Umwelt-wirksamkeit, die insbesondere durch die Novellierung erhöht werden sollte, in der Praxis zu untersuchen, wurden im Rahmen von mehreren qualitativen Interviews Experten aus Deutschland und Österreich befragt, die mit der praktischen Handhabung der UVP vertraut sind.

Es stellte sich in der Durchführung ein unterschiedlich vorsorglicher Umgang heraus. Grundsätzlich wird das Ziel einer hohen Umweltvorsorge aufgrund der querschnittsorientierten Ausrichtung und der hohen Standards in den UVP-Verfahren erreicht. Eine Differenz zeigte sich jedoch in der Effektivität einer um-weltvorsorgenden Wirksamkeit. Diese steht häufig in unmittelbarer Abhängigkeit vom Antragsteller, der Größe des Projektes und den Fachgesetzen. Bekundet der Antragsteller ein hohes Interesse am Umweltschutz, ist er von vorneherein eher bereit, Antworten zu sensiblen Themen zu liefern, und geht ggf. auch über die Mindestregelungen im UVP-Gesetz hinaus. Eine Tendenz ließ sich auch bei der Größe von UVP-pflichtigen Vorhaben feststellen. Je größer ein Projekt, desto sorgfältiger und umfangreicher wird gearbeitet. Eine Rolle spielt hier v.a. auch die Öffentlichkeit einschl. medialer Berichterstattung, weil diese einen sanften Druck auf den Antragsteller ausüben kann. Bei kleineren UVP-pflichtigen Vorhaben versucht der Antragsteller tendenziell häufiger, eine UVP zu vermeiden. Bei der Durchführung einer UVP ist die Bereitschaft für zusätzliche Maßnahmen deutlich geringer und die Ausführung wird auf ein Mindestmaß reduziert. Dies führt wiederum nicht nur zu einem Qualitätsdefizit, sondern dabei ist auch der Mehrwert für die Umwelt in Relation zu dem hohen Aufwand nicht erkennbar.

Eine hemmende Wirkung für den umweltvorsorgenden Mehrwert geht ebenfalls von den Fachgesetzen aus. Obwohl in den UVP-Verfahren die fachgesetzlichen Vorschriften und Regelungen geprüft werden, fehlt es nach Ansicht einiger Experten an einer vorsorgeorientierten Auslegung der Fachgesetze. Wie hoch diese tatsächlich ist, ist v.a. auch länderabhängig. Beispielsweise existieren in Österreich strengere Lärmgrenzwerte als in Deutschland, wodurch in den beiden Ländern unabhängig von einer UVP unterschiedlich vorsorglich gehandelt wird.

Im Rahmen der Arbeit konnten jedoch auch Möglichkeiten für eine verbesserte Umweltvorsorge im Rahmen der UVP-Praxis identifiziert werden.

Damit ein standardmäßig gleiches Umweltschutzniveau bei allen UVP-pflichtigen Vorhaben erreicht wird, sind die Findung von Kriterien für eine methodische Bewertung vorstellbar. Die Kriterien sollten querschnittsorientiert und losgelöst von denen in den Fachgesetzen sein. Außerdem sollte der Bewertungsmaßstab klare Ziele für einen vorsorgenden Umweltschutz enthalten. Denn wenn es gelingt, einheitliche Prüfschemata anzuwenden, kann die UVP in eine klare Richtung – hin zu einer vorsorgenden Umweltwirksamkeit – geleitet werden.

Solch ein weicher Ansatz einer methodischen Bewertung von Schutzgütern anhand von Kriterien könnte für alle Beteiligten des UVP-Verfahrens entlastend wirken und eine hohe und wirksame Umweltvorsorge unabhängig vom Antragssteller, der Größe des Vorhabens und den Fachgesetzen gewährleisten.

3. Schutzgut Klima

Obwohl die EU nach Analyse der EUA ihre umweltrelevanten Ziele verfehlen wird, ist sich die Union des dringenden Handlungsbedarfs bewusst und handlungswillig. Neben der Notwendigkeit, den Europäischen Grünen Deal weiter zu stärken, die Zielsetzungen zu erhöhen sowie neue, innovative Ansätze einzufügen, wurde im Rahmen der Arbeit die verstärkte Aufnahme des Klimawandels in die novellierte UVP-Richtlinie untersucht. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob die UVP ein unterstützendes Element für einen nachhaltigen Klimaschutz ist.

Zwar wurde der Klimawandel bereits vor der Novellierung in der RL mitbedacht, allerdings wird er auch jetzt noch wenig in der Praxis der UVP-Verfahren berücksichtigt. Die Gründe liegen in erster Linie in der fehlenden Begriffsauslegung, einem fehlenden Bewusstsein des Antragstellers und in der Prognoseunsicherheit. Jedoch auch wenn der Klimawandel in den UVP-Verfahren stärker berücksichtigt würde, ist der reelle Beitrag zum Klimaschutz durch die UVP nur bedingt gegeben. Dies liegt daran, dass Klimaschutz auf die

Minderung von Treibhausgasen abzielt, sodass sich klimaschützende Maßnahmen in erster Linie bei verbesserten technischen Innovationen zur Energieeinsparung sowie beim Erhalt und der Aufforstung natürlicher Kohlenstoffsenken konkretisieren. Zudem ist die UVP ein sog. Verfahrensrecht, das weder harte Genehmigungskriterien enthält noch rechtliche Konsequenzen für eine Genehmigung nach sich zieht. Obwohl auch die novellierte Fassung der UVP nicht nennenswert zu einem verbesserten Klimaschutz beiträgt, liegt das Potenzial bei Anpassungsmöglichkeiten an den Klimawandel. Durch Arbeitspapiere bzw. Checklisten, ähnlich dem Umsetzungs-Ansatz beim Vorsorgeprinzip, könnten Leitlinien festgelegt werden, die standardisiert eine Orientierungshilfe zur Berücksichtigung des Klimawandels leisten.

4. Zusammenfassung

Insgesamt brachte die novellierte UVP-RL keine wesentlichen Veränderungen mit sich. Eine angestrebte Qualitätsverbesserung der vorsorgenden Umweltwirksamkeit und die verstärkte Aufnahme des Klimawandels haben bislang wenig bis keine aufwertenden Auswirkungen in der Verwaltungspraxis. Die tatsächliche Umweltvorsorge ist zwar möglich, allerdings stark von verschiedenen Faktoren abhängig. Um deshalb eine standardmäßig hohe Wirksamkeit für alle UVP-pflichtigen Vorhaben zu gewährleisten, ist weiterhin Optimierungsbedarf gegeben.

Nichtsdestotrotz hat sich die UVP als Vorsorgeinstrument seit jeher kontinuierlich weiterentwickelt und spielt auch in der zukünftigen Entwicklung der europäischen Umwelt- und Klimapolitik eine wichtige Rolle. Durch weitere Optimierungen kann die UVP in der Zukunft auch einen Beitrag zum Erreichen der ambitionierten, umweltrelevanten Ziele leisten, damit die EU den dringenden Paradigmenwechsel schafft.

Aus der Anfragenpraxis: Sind Windkraftanlagen schlecht für das (Grund-)Wasser?

Von RA Tobias Kroll, Frankfurt a.M.

Windkraftanlagen sind aktuell der modernste Zankapfel der Energiegewinnung, nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch zwischen Umweltschützern. Allein unter dem Gesichtspunkt des Klimaschutzes gibt es zwar nichts, was man der Nutzung der Windenergie entgegenhalten kann. Unter anderen Gesichtspunkten ist aber auch diese Technologie nicht frei von Angriffspunkten. In nicht wenigen Fällen wird um die Genehmigung bzw. die Genehmigungsfähigkeit von Windenergieanlagen (WEA) heftig gestritten. Die Motivation für den Angriff auf Genehmigungen oder die Verhinderung von Genehmigungslagen kann dabei ganz unterschiedlicher Natur sein. Je nach Einzelfall kann die Kritik an Vorhaben inhaltlich durchaus gerechtfertigt sein. Sie kann aber auch genauso gut nur Ausdruck der Abneigung gegenüber der Windkraftnutzung allgemein sein, ohne dass es belastbare Argumente für eine Freihaltung von Flächen vor WEA gibt. Auch den IDUR erreichen aus den Reihen seiner Mitgliedsverbände immer wieder Anfragen zur Genehmigungsfähigkeit von WEA, mal in unterstützendem, mal in abwehrendem Sinne.

Jüngst erhielt der IDUR eine Anfrage zur Relevanz der Vorschriften von Wasserschutzgebieten zum Zweck des Trinkwasserschutzes und der Vorschriften über die wasserrechtlichen Bewirtschaftungsziele bei der Planung von WEA-Vorrangflächen bzw. im Rahmen von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für WEA. Diese Anfrage bietet Anlass, das Verhältnis von Windenergieanlagenzulassung zum Wasserschutz etwas näher zu beleuchtet.

Die Errichtung und der Betrieb einer WEA als immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlage darf nur zugelassen werden, wenn die Genehmigungsvoraussetzungen des § 6 BImSchG erfüllt sind. Wenn ein entsprechender Antrag gestellt wurde für ein Vorhaben, bei dem nämlich sichergestellt ist, dass die sich aus § 5 BImSchG und einer auf Grund des § 7 BImSchG erlassenen Rechtsverordnung ergebenden Pflichten erfüllt werden und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes der Errichtung und dem Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen, besteht nach § 6 Abs. 1 BImSchG allerdings auch zugleich ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung. Zu dem Kreis der anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die dem Bau und Betrieb von WEA entgegenstehen können, zählen alle nicht immissionsschutzrechtlichen Vorschriften, also auch die Vorschriften über Wasserschutzgebiete und auch die Bestimmungen über die wasserrechtlichen Bewirtschaftungsziele. Das bedeutet im Klartext also, dass vom rechtlichen Ansatz her auch die Vorschriften des Wasserrechts einer WEA-Genehmigung Probleme bereiten oder diese auch unmöglich machen können. Ob das Wasserrecht für die WEA-Genehmigung tatsächlich zum Problem oder, anders ausgedrückt, der Bau und Betrieb von WEA Gewässern schadet, ist aber eine Frage des konkreten Einzelfalls.

Die Beantwortung dieser Frage im Einzelfall hängt einerseits von den Wirkungen von WEA ab und andererseits von den Gegebenheiten im Bereich der Anlagenstandorte und von der an die Gegebenheiten anknüpfenden rechtlichen Einstufung und den ggfs. dwaraus folgenden Restriktionen.

Wirkungen von WEA

Die Wirkungen von WEA können unterschieden werden in baubedingte, anlagenbedingte und betriebsbedingte Auswirkungen. Von besonderer Relevanz in wasserrechtlicher Hinsicht sind vor allem die baubedingten Wirkfaktoren.

Zu den baubedingten Auswirkungen bei WEA gehören, wie bei jeder Bautätigkeit, insbesondere Veränderungen der vorhandenen Bodenstruktur durch Bodenaushub, Bodenverlagerung und Bodenüberdeckung bzw. Versiegelung einschließlich der Veränderung der vorhandenen Vegetation am jeweiligen Standort und zwar sowohl für die dauerhafte als auch für die vorübergehende Inanspruchnahme von Flächen. Mit der Veränderung der Bodenstruktur und der Vegetation gehen notwendigerweise Veränderungen bei den Bodenfunktionen einher. So dürfte die Bodenbearbeitung regelmäßig zu Änderungen der Filterwirkung des vorhandenen Bodens führen, so dass etwa Luftschadstoffe, die auf den bearbeiteten Flächen deponieren, nicht mehr vom Bodensubstrat und/oder der vormals aufstockenden Vegetation aufgenommen bzw. zurückgehalten werden können. Auch können etwa im Boden vorhandene und vormals zurückgehaltene Schadstoffe durch verschiedene physikalische und chemische Prozesse erstmals entstehen, mobilisiert oder ausgewaschen werden. Darüber hinaus ist im Bereich der Bodenbearbeitung mit Veränderung der Versickerungsfähigkeit von Niederschlagswasser zu rechnen. Im Einzelfall kann es durch diese Tätigkeiten auch zu unmittelbaren Veränderungen von Quellschüttungen oder von Oberflächengewässern kommen. Und schließlich besteht bei Bauarbeiten immer die Möglichkeit des Eintrages von Schadstoffen durch unsachgemäßen Einsatz von oder Unfällen an und mit Baustellenfahrzeugen und -geräten. Wie weit diese Auswirkungen räumlich reichen und welche Qualität diese Auswirkungen auf vornehmlich das Grundwasser, aber auch Oberflächengewässer haben, hängt maßgeblich von den Gegebenheiten am Anlagenstandort ab (siehe unten).

Die anlagenbedingten Auswirkungen setzen die zuvor beschriebenen baubedingten Auswirkungen im Grunde fort, zumindest für die Dauer der Existenz des Vorhandenseins der Anlagen und der damit vorgenommenen Bodenveränderung. Dabei können einzelne Auswirkungen in ihrer Intensität mit der Zeit abflauen, etwa hinsichtlich der Mobilisierung und Auswaschung von Schadstoffen. Dafür, dass darüber hinaus allein wegen der Existenz eines Turmbauwerkes Auswirkungen auf umliegende Oberflächengewässer (etwa in Folge von Verschattung) auftreten können, hat der Autor bislang keinerlei Anhaltspunkte. Trotzdem mag es gesondert gelagerte Einzelfälle geben, in denen derartiges nicht auszuschließen ist.

Betriebsbedingte Auswirkungen von WEA auf das Grundwasser dürften mit Ausnahme eines Unfalls mit Freisetzung von wassergefährdenden Stoffen, die für den Betrieb einer WEA je nach Anlagentyp erforderlich sein können, nicht zu erwarten sein. Dafür, dass aus der Rotorbewegung resultierende Verschattungs- oder Discoeffekte Auswirkungen auf die wasserrechtlich relevante Qualität von umliegenden Oberflächengewässern haben könnte, hat der Autor bislang ebenfalls keinerlei Anhaltspunkte. Das schließt indes nicht aus, dass es im Einzelfall gleichwohl ein Wirkungsgefüge geben könnte.

Gegebenheiten am Anlagenstandort

Welche Auswirkungen sich im Einzelfall bemerkbar machen, hängt nicht nur von der jeweiligen auslösenden Tätigkeit bzw. Maßnahme ab, sondern insbesondere auch davon, welche Gegebenheiten am Anlagenstandort vorherrschen. So liegt es etwa mit Blick auf Quellschüttungen oder Oberflächengewässer auf der Hand, dass diese nur beeinträchtigt werden können, wenn solche am Anlagenstandort oder in der Wirkweite der Auswirkungen überhaupt vorhanden sind. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle, dürften diese Schutzgüter nicht betroffen sein. Anders sieht es hingegen mit dem Grundwasser aus. Als Grundwasser definiert § 3 Nr. 3 WHG das unterirdische Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht. Da Wasser im Boden der Schwerkraft folgend in immer tiefere Schichten versickert, ist regelmäßig davon auszugehen, dass die Veränderungen des Bodens dazu führen, dass Niederschlagswasser an einem Anlagenstandort auch in das Grundwasser gelangt. Das kann nur in den Fällen anders sein, in dem die Schichtenfolge im Boden dazu führt, dass Niederschlagswasser nicht in das Grundwasser gelangen kann, sondern als Hang- oder Schichtenwasser unmittelbar in ein Fließgewässer geleitet wird, etwa wenn es tonige Sperrschichten gibt. In diesem Fall wären unter besonderen Umständen auch Auswirkungen für das jeweilige Fließgewässer denkbar. Mit Blick auf das an einem Standort in

das Grundwasser versickernde Niederschlagswasser hängt es wiederum von den geologischen Verhältnissen im Untergrund des Anlagenstandortes ab, ob nachteilige Auswirkungen für das Grundwasser zu besorgen sein können. So gibt es Standorte, an denen das unterirdischen Wasser in der sog. Sättigungszone hoch ansteht. In diesen Fällen kann die Schwächung der das Grundwasser überlagernden Bodenschichten dazu führen, dass luftgetragene Schadstoffe oder im Boden vorhandene und durch die Bodenveränderung mobilisierte Schadstoffe leichter oder in höherer Konzentration in das Grundwasser gelangen können. Vergleichbares gilt für Fälle, in denen das Grundwasser zwar relativ tief ansteht, die überdeckenden Bodenschichten aber durch sehr wasserdurchlässige Gesteinsschichten geprägt sind. Die Beschaffenheit des Untergrundes spielt auch eine Rolle für die Frage, wie weit sich ein Schadstoffeintrag räumlich ausweitet. In einem dichten, engporigen Untergrund verbreiten sich Schadstoffe wesentlich langsamer und damit auch räumlich deutlich weniger weit, als in einem großporigen bzw. sog. klüftigen oder karstigen Untergrund, in dem das Wasser relativ leicht bis ungehindert fließen kann. Der Effekt des Eintrages von Schadstoffen in das Grundwasser durch Veränderung des Bodens dürfte darüber hinaus an vegetationsstarken oder Wald-Standorten regelmäßig stärker sein als an Standorten, die vergleichsweise vegetationsarm sind. Denn hier fällt neben der Beeinträchtigung des Filtereffektes des Bodens auch der Filtereffekt der Vegetation ins Gewicht. Und natürlich spielt die Vorbelastung des Bodens mit Schadstoffen bzw. die sog. geogene chemische Bodenbeschaffenheit eine Rolle für die Frage, ob und in welcher Stärke Schadstoffe mobilisiert werden können.

Rechtliche Einstufung und Restriktionen örtlicher Gegebenheiten

Ob diese Auswirkungen von WEA auf den Boden und damit auch auf Gewässer standortbezogen zu einem Problem für die Genehmigungsfähigkeit für WEA werden, hängt schließlich und nicht zuletzt von der rechtlichen Einstufung betroffener Landflächen bzw. Gewässerkörper und von der Nutzung des betroffenen Grundwassers ab.

In den Fällen, in denen das von den Auswirkungen einer WEA betroffene Grundwasser in vom Menschen zugelassener Weise als Trinkwasser genutzt wird, muss ausgeschlossen werden können, dass die Auswirkungen zu einer Verfehlung der Vorgaben der Trinkwasserverordnung führen können. Das ist regelmäßig nur dann der Fall, wenn Grundwasserverunreinigungen nicht zu besorgen sind. Der sog. Besorgnisgrundsatz besagt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass ein Grundwasserschaden nur dann „nicht zu besorgen“ ist, wenn keine auch noch so wenig naheliegende Wahrscheinlichkeit hierfür besteht. Das ist ein sehr strenger Maßstab, der deutlich über den allgemeinen Wahrscheinlichkeitsmaßstab des Ordnungsrechts hinausgeht. Er umfasst aber nicht jede denkbare, theoretische Möglichkeit, die nie völlig ausgeschlossen werden kann. Allein die Möglichkeit einer unsachgemäßen Handhabung oder eines unerkennbaren Materialfehlers, d.h. die Möglichkeit eines menschlichen oder technischen Versagens, die bzw. das theoretisch an jedem beliebigen Ort dazu führen kann, dass wassergefährdende Stoffe in das Grundwasser gelangen, reichen als Grundlage für die Annahme einer Besorgnis nicht aus. Sie haben auch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als „reine Möglichkeiten“ grundsätzlich außer Betracht zu bleiben. Letztlich ist es eine Frage des Einzelfalles, wo die Grenze zwischen Wahrscheinlichkeit und bloßer Möglichkeit liegt, die auch davon abhängt, welches Schutzgut auf dem Spiel steht und wie groß das drohende Schadensausmaß ist. Ist die Gefahr für das Grundwasser im Schadensfall besonders groß, kann das im Einzelfall dazu führen, dass das Verlangen der Unwahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts der Unmöglichkeit doch nahe- oder sogar gleichkommt. Bei der Beurteilung, welcher „Unwahrscheinlichkeitsmaßstab“ anzuwenden ist und ob aufgrund dieses Maßstabs eine Besorgnis besteht, sind alle Umstände abzuwägen, aus denen sich ein Anlass zur Sorge ergeben kann, wie u.a. die Wahrscheinlichkeit des Gelangens von verunreinigtem Grundwasser in Wasserentnahmestellen für Menschen. Können allerdings die nachteiligen Wirkungen durch die Anordnung von Inhalts- und Nebenbestimmungen vermieden oder ausgeglichen werden können, ist auch dies in die Prüfung miteinzubeziehen. Zu berücksichtigen ist auch, ob das jeweilige Vorhaben, das eine Besorgnis hervorrufen könnte, seinerseits dem Wohl der Allgemeinheit dient.

Entsprechendes gilt für Trinkwasser, das als Mineral-, Quell- oder Tafelwasser genutzt werden darf und für das ergänzend die Qualitätsanforderungen der Mineral- und Tafelwasser-Verordnung gelten. Ebenso ist eine Beeinträchtigung von Wasser, das aus Heilquellen gefördert wird, insofern auszuschließen, dass der jeweilige Zweck der Förderung von Heilwasser gefährdet wird.

In vielen Fällen wird die Trinkwassergewinnung insbesondere öffentlicher Wasserversorger durch die Ausweisung von Wasserschutzgebieten flan-

kiert, jedenfalls soweit es das Wohl der Allgemeinheit erfordert, § 51 WHG. Mit dem durch Rechtsverordnung (bisweilen auch durch vorläufigen Anordnung) verfügten Schutz einer Fläche als Wasserschutzgebiet sind besondere Anforderungen für die Landnutzung in diesen Gebieten verbunden. In der Regel ist ein Wasserschutzgebiet für die Trinkwassergewinnung in drei Zonen gegliedert, wobei zwischen dem Fassungsbereich (des oder der BrunnenBrunnen) = Zone I, dem engeren Schutzgebiet = Zone II und dem weiteren Schutzgebiet = Zone III unterschieden wird; die Zone III wird dabei bisweilen noch in einen Bereich A und B unterteilt. In der Zone I sind grundsätzlich alle Handlungen und Tätigkeiten, die zu einer Beeinträchtigung des Grundwassers führen können, verboten. An die Zone I schließt sich die Zone II an, die bis zur sog. 50-Tage-Linie reicht. Von dieser Linie benötigt das Grundwasser etwa 50 Tage bis zum Eintreffen an der Fassungsanlage. Damit soll sichergestellt werden, dass Trinkwasser vor pathogenen Keimen und Verunreinigungen geschützt ist. Dementsprechend sind nach der jeweiligen Wasserschutzgebietsverordnung auch in diesem Bereich alle Tätigkeiten und Handlungen verboten, die zu einer Beeinträchtigung des Grundwassers führen können. Die Zone III umfasst jenseits der 50-Tage-Linie das gesamte Einzugsgebiet des geschützten Trinkwasservorkommens. Damit soll ein Schutz vor mittel- und langfristigen, oftmals nicht unmittelbar absehbaren Beeinträchtigungen, insbesondere durch chemische Stoffe, die nicht abgebaut werden können, gewährleistet werden. Für die Zone III wird regelmäßig ein Genehmigungsvorbehalt für Tätigkeiten und Handlungen verfügt. Damit soll sichergestellt werden, dass auch in dieser Zone keine Landnutzung erfolgt, die nicht vorher einer behördlichen Prüfung auf Relevanz für den Schutz des Trinkwassers unterzogen worden ist. Für die WEA-Nutzung kommt danach allenfalls ein Standort in der Schutzzone III in Betracht, wobei natürlich der Genehmigungsvorbehalt zu beachten ist und erfüllt werden kann. Entsprechendes gilt für ausgewiesene Heilquellenschutzgebiete und die mit der Schutzgebietsausweisung getroffenen Regelungen.

Über diese speziellen Regelungen zum Trink- und Heilwasserschutz hinaus sind auch die allgemeinen Regelungen über die wasserrechtlichen Bewirtschaftungsziele, das sog. Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot grundsätzlich beachtlich. Mit diesen beiden Bewirtschaftungszielen, die aus der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) herrühren und sich im nationalen Recht in § 27 WHG für Oberflächenwasserkörper (OWK) und in § 47 WHG für Grundwasserkörper (GWK) finden, soll ein guter ökologischer und chemischer Zustand für OWK und ein guter mengenmäßiger und chemischer Zustand für GWK erreicht werden - bei letzteren ist auch ein evtl. negativer Trend der Schadstoffbelastung umzukehren. Die WRRL hat für die Abgrenzung, Bewertung (Einstufung) und Bewirtschaftung von Gewässerkörpern ein komplexes Regelungssystem geschaffen, das an dieser Stelle nur sehr vereinfacht und verkürzt erläutert werden kann. Ausgangspunkt für die Feststellung einer Verschlechterung eines Wasserkörpers ist der Ist-Zustand. Ausgangspunkt für die Prüfung des Verbesserungsgebotes ist der binnen einer bestimmten Frist zu erreichende Zielzustand. Dabei ist zunächst nicht auf einen punktuellen Zustand abzustellen, sondern grundsätzlich auf die Einstufung des jeweiligen Wasserkörpers insgesamt. Die Einstufung eines Wasserkörpers richtet sich nach einer Vielzahl von Kriterien und Grenzwerten, die an repräsentativen Überwachungsmessstellen erhoben werden. Nach jüngster Rechtsprechung des EuGH gilt allerdings, dass eine Zustandsveränderung an einer einzelnen dieser Überwachungsmessstellen, die allein für sich betrachtet eine negative Änderung der Einstufung des Wasserkörpers nach sich ziehen würde, zumindest als Verschlechterung zu werten ist. Mit Blick auf die Relevanz des Baus und Betriebs von WEA auf OWK und GWK ist allerdings zu beachten, dass ein einzelner WEA-Standort in der Regel nur zu Veränderungen der Bodenbeschaffenheit und -funktionen auf einer Fläche von wenigen 1.000 m², dauerhaft von max. 2.000 m² führt. GWK haben aber eine vielfache Größe, die in wenigen Fällen im zweistelligen Bereich, oft im dreistelligen Bereich und bisweilen auch im vierstelligen km²-Bereich liegen. Entsprechend sind auch OWK abgrenzt, bei denen Veränderungen im gesamten Einzugsbereich in den Blick zu nehmen sind. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Auswirkungen von WEA für die Einstufung von Wasserkörpern in der Regel kaum bedeutsam sein dürften. Hinzukommt, dass das Bundesverwaltungsgericht mit Blick auf die Beachtung der Bewirtschaftungsziele nicht auf den Besorgnisgrundsatz abstellt, sondern auf den weniger strengen allgemeinen ordnungsrechtlichen Wahrscheinlichkeitsmaßstab.

Trotzdem ist es aus spezifischen verfahrensrechtlichen Gründen der WRRL angezeigt, auch im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für WEA zu prüfen, ob es Auswirkungen auf die Bewirtschaftungsziele für OWK und GWK gibt bzw. geben kann. Wie weitgehend bzw. tief diese Prüfung vorzunehmen ist, hängt letztlich davon

ab, welche Gefahren/Risiken aus den geologischen/hydrologischen Bedingungen am WEA-Standort und dessen Umgebung, aus der partielle Änderung der Bodennutzung durch WEA für Wasserkörper und dem Gefahrenpotential in Havariefällen sowie etwaig nahegelegene Messstellen nach WRRL zu besorgen sind.

Fazit

WEA haben in aller Regel jedenfalls kleinräumig Auswirkungen auf das Grundwasser und manchmal vielleicht sogar auf Oberflächenwasserkörper. Ob diese Auswirkungen zu einem Hindernis für eine Zulassungsentscheidung werden können, hängt einerseits von den geologischen und hydrologischen Verhältnissen an den vorgesehenen Anlagenstandorten und dem Wirkungsgefüge der vorhandenen Grundwasserleiter und den Oberflächengewässern ab und andererseits von der rechtlichen Schutzwürdigkeit des jeweiligen Wasservorkommens. Bei betroffener Trinkwassernutzung bzw. bei betroffenen Wasser- bzw. Heilquellenschutzgebieten könnte es durchaus kritisch werden für einen WEA-Standort. Mit Blick auf die wasserrechtlichen Bewirtschaftungsziele, ist eine kritische Situation zwar nicht per se auszuschließen, aber wohl doch eher unwahrscheinlich. Eine ordentliche Prüfung sollte aber gleichwohl erfolgen.

Aus der Anfragenpraxis: die Außenbereichssatzung nach § 35 Abs. 6 BauGB

Von Annika Domnick, Wetzlar

Die Bebauung des Gemeindegebiets wird grundsätzlich auf kommunaler Ebene durch Flächennutzungs- und Bebauungspläne geregelt. Dabei legt der Bebauungsplan die Nutzungsmöglichkeiten im Innenbereich fest; der Außenbereich ist gem. § 35 BauGB grundsätzlich von Bebauungen freizuhalten. Um von diesen Plänen abweichende Vorhaben möglich zu machen, kann die Gemeinde gem. § 35 Abs. 6 BauGB eine sog. „Außenbereichssatzung“ erlassen.

Um die Rechtmäßigkeit einer solchen Außenbereichssatzung ging es im vorliegend besprochenen Fall: Ausgangspunkt des Verfahrens war ein Bauantrag, durch den auf einem im Außenbereich liegenden Grundstück eine alte Ziegelei um eine Lagerhalle und mehrere Wohnhäuser ergänzt werden sollte. Da der Bauantrag jedoch abgelehnt wurde, sollte eine Außenbereichssatzung für das betroffene Gebiet erlassen werden.

Voraussetzung für den rechtmäßigen Erlass einer Außenbereichssatzung ist nach § 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB, dass ein bebauter, nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägter Bereich vorliegt, in dem bereits Wohnbebauung mit einigem Gewicht vorhanden ist. Bebaut in diesem Sinne ist ein Bereich, wenn und soweit bereits eine vorhandene Bebauung dazu führt, dass der Außenbereich seine Funktion, als Freiraum oder als Fläche für privilegiert zulässige Vorhaben zu dienen, nicht mehr oder nur noch mit wesentlichen Einschränkungen erfüllen kann (BVerwG, Urteil vom 13.07.2006, Az. 4 C 2/05).

Der Begriff „landwirtschaftlich“ bezieht sich in diesem Kontext nicht nur auf Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, sondern auch auf das landwirtschaftsbezogene und -gebundene Wohnen. Bei der Frage nach der überwiegenden landwirtschaftlichen Prägung ist auf das Verhältnis der verschiedenen Arten von Nutzungen auf der Fläche insgesamt abzustellen. Eine Wohnbebauung mit einigem Gewicht liegt also in der Regel dann vor, wenn mehrere nicht landwirtschaftliche Wohngebäude vorhanden sind.

Im vorliegenden Fall lag die Situation insgesamt anders; die alte Ziegelei umfasste lediglich ein einziges restauriertes Wohngebäude, angesiedelt in einer vom Flächennutzungsplan als landwirtschaftliche Fläche ausgewiesenen Umgebung. Zudem war der regionale Raumordnungsplan zu berücksichtigen, der die in Rede stehende Fläche unter anderem als Vorbehaltsgebiet für Grundwasserschutz und besonderen Klimaschutz sowie als Vorranggebiet für vorbeugenden Hochwasserschutz und regionalen Grünzug vorsah. Außerdem lag ein kleiner Teil der Fläche in einem Naturschutzgebiet. All diese Punkte waren auch bei der Aufstellung der Außenbereichssatzung zu berücksichtigen.

Im Zuge des Erlasses der Außenbereichssatzung wurde eine Aufstellungsbeschlussvorlage über die Lagerhalle sowie zwei Wohnhäuser in die Stadtverordnetenversammlung der betroffenen Gemeinde eingebracht. In diesem Zusammenhang fertigte der Hessische Städte- und Gemeindebund (HSGB) ein Gutachten an, in dem Bedenken bezüglich der städtebaulichen Entwicklung der Gegend geäußert wurden. Trotzdem nahm die Stadtverordnetenversammlung den Aufstellungsbeschluss an und ermöglichte so den Fortgang des Verfahrens.

Der nächste Verfahrensschritt war die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, woraufhin verschiedene Stellen ihre Bedenken anmeldeten: Zunächst gaben einige Naturschutzverbände (namentlich BVNH, BUND Hessen, DGWV, HGON,

NABU und SDW) gemeinsam eine Stellungnahme ab, in der sie der geplanten Satzung widersprachen und auf die Gefahr der Entstehung einer Splittersiedlung hinwiesen. Auch die Untere Naturschutzbehörde wies auf eine nicht steuerbare Abfolge möglicher Baumaßnahmen und die daraus resultierende Gefahr von Strukturveränderungen in der Landschaft hin. Ebenso zweifelte der Magistrat die Zulässigkeit der Außenbereichssatzung an, empfahl der Stadtverordnetenversammlung jedoch entgegen dieser Einschätzung, den Entwurf anzunehmen und das Verfahren dadurch weiterzuführen.

Im Gegensatz zu den kritischen Äußerungen gab das Dezernat „Raumordnung und Landesplanung“ des zuständigen Regierungspräsidiums (RP) an, das Vorhaben entspreche den oben genannten Voraussetzungen des § 35 Abs. 6 BauGB.

Nach leichten Veränderungen wurde der Entwurf der Außenbereichssatzung erneut ausgelegt. Daraufhin legten die oben genannten Naturschutzverbände ein weiteres Mal Widerspruch ein, da sie die Voraussetzungen des § 35 VI BauGB weiterhin als nicht gegeben ansahen. Auch der HSGB erstellte ein weiteres Gutachten, das die im ersten Gutachten geäußerten Bedenken bestätigte und präzisierte.

Der Magistrat, dessen Bedenken ausgeräumt zu sein schienen, empfahl den Stadtverordneten, die Äußerungen des HSGB und des RP-Dezernats Raumordnung und Landesplanung außen vor zu lassen und die Außenbereichssatzung zu beschließen. Im Ergebnis folgte die Stadtverordnetenversammlung diesem Vorschlag.

Um die nach eigenen Einschätzungen rechtswidrige Außenbereichssatzung nicht unüberprüft stehen zu lassen, entschloss sich der BUND Mitte März 2020 zu einem weiteren Vorgehen: Zunächst wurde beim Petitionsausschuss des Hessischen Landtages eine Petition mit dem Ziel eingereicht, dass die Verwaltung die (aus der Sicht des BUND rechtswidrige) Außenbereichssatzung aufheben möge. Ein ähnlicher Antrag ging beim zuständigen RP ein, das im Rahmen der Rechtsaufsicht den Beschluss aufheben sollte.

In der ersten Märzwoche 2021 konnte dann endlich ein großer Erfolg verbucht werden: Das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen bestätigte die bau- und naturschutzrechtlichen Bedenken bezüglich der Rechtmäßigkeit der Außenbereichssatzung. Ebendiese Bedenken nahm das Regierungspräsidium zum Anlass, einen Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO zu stellen, mit dem Ziel, die Rechtmäßigkeit der Außenbereichssatzung nach § 35 VI BauGB zu überprüfen.

Zwar bleibt das Ergebnis des Normenkontrollverfahrens abzuwarten, doch ist allein die Überprüfung der Satzung durch die Aufsichtsbehörde, angestoßen durch eine Petition, ein großer Erfolg für die Naturschützer*innen.

Buchbesprechung

Löffler, Lisa, Integrierter Schutz vor gefährlichen Stoffen – Auswirkungen und Operationalisierung der REACH-Verordnung im Wasser – und Immissionsschutzrecht; Nomos, Baden-Baden, 2020, 89,- Euro

Die 2018 abgeschlossene Münsteraner Dissertation befasst sich mit der überaus komplexen Materie des Chemikalienrechts und dem Verhältnis zum Wasser- und Immissionsschutzrecht. Viele in der modernen Industriegesellschaft auftretende Umweltprobleme werden durch gefährliche Stoffe, insbesondere organische Chemikalien und Schwermetalle verursacht. Sie belasten die Umweltmedien Wasser, Luft und Boden, verändern ihre stoffliche Zusammensetzung und können durch ihre Absorption Änderungen der Funktionsabläufe im menschlichen Körper und in Ökosystemen hervorrufen. Die Ursachen für die auftretenden Umweltprobleme liegen zum einen in Wissenslücken hinsichtlich gefährlicher Stoffe, ihrer Eigenschaften und Wirkungen, zum anderen aber auch in rechtlichen Mangeln, etwa in wirkungslosen Regelungskonzepten und Inkohärenzen zwischen verschiedenen Regelungsbereichen. Diese Arbeit analysiert zu diesem Zweck, ob und wie sich die REACH-VO (europäische Chemikalienverordnung für Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschreibung chemischer Stoffe) auf das sektorale Umweltfachrecht - in Gestalt des Wasser- und Immissionsschutzrechts auswirkt und inwiefern die Regelungsbereiche einen kohärenten und effektiven Schutz von Mensch und Umwelt vor gefährlichen Stoffen gewährleisten. Systematisch werden die einzelnen Regelungsbereiche analysiert und fundiert die unzureichende Koordination herausgearbeitet.

Sodann wird die Notwendigkeit der Koordinierung des Wasserrechts und des Immissionsschutzrechts auf der einen Seite und der REACH-VO auf der anderen Seite dargestellt. Ziel müsse es sein, dass durch die Verzahnung der Regelungsregime der Eintrag von Schadstoffen umfassend minimiert und so ein hohes Schutzniveau für Mensch

und Natur sichergestellt werde. Als eines der zentralen Ergebnisse der Untersuchung ist zu werten, dass die behördlich validierten Stoffdaten als Tertiärrechtsakte unmittelbar gelten und anwendbar sind, sodass eine Pflicht zur Berücksichtigung der Stoffdaten nach der REACH-VO bereits im Wasserrecht angelegt sei. Neben der Vereinheitlichung von Begrifflichkeiten wird konkret vorgeschlagen, dass in Anhang X der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ein Verweis auf Anhang XIV der REACH-VO integriert werden könne, um so die Zulassungspflicht von gefährlichen Stoffen mit dem Wasserrecht zu verzahnen. In der Folge würde dann das wasserrechtliche Phasing-Out-Gebot für alle im Rahmen der REACH-VO zulassungspflichtigen Stoffe gelten. Dies ermögliche eine europaweite Minimierung der gleichen Schadstoffe (vgl. hierzu: Menge, NuR 2021, 43).

Die Autorin zeigt jedoch auch auf, dass die zuständigen Behörden bereits heute verpflichtet sind, bestimmte Rechtsakte bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigten. Mit der vorgelegten Arbeit liegt eine fundierte Analyse vor, die Grundlage für die Koordinierung der Regelungsbereiche auf europäischer Ebene werden sollte, um den dringend notwendigen Schutz von Mensch und Umwelt vor gefährlichen Stoffen auf einem hohen Schutzniveau zu etablieren und damit weiter voranzutreiben.

Von RAin Ursula Philipp-Gerlach, Frankfurt a.M.

Veranstaltungshinweis

35. Deutscher Naturschutztag 2021
Motto: „STADT-LAND-FLUSS – welche Natur wollen wir?“
Zeit und Ort: 31.5. bis 2.6.2021 in Wiesbaden

Kontakt: Bundesverband Beruflicher Naturschutz e.V. (BBN), Paul-Kemp-Straße 5, 53173 Bonn
Tel.: +49 228 32949-183
E-Mail: dnt@bbn-online.de
https://www.deutscher-naturschutztag.de/

Gesucht wird laut Veranstaltern nach „Antworten auf Fragen, die sich durch den schnellen Wandel unserer Städte und der ländlichen Räume sowie des Klimas für den Naturschutz ergeben, u. A „Wie können Artensterben gestoppt und die Klimakrise gebremst werden? Wie können neue Schwarmstädte naturverträglich und klimaschonend entwickelt werden? Wie wird der ländliche Raum als Arbeitsplatz und Wohnort auf nachhaltige Weise attraktiver? Kann sich der Naturschutz in einer attraktiven Kulturlandschaft mit hohem Erholungswert behaupten?“

In den Foren werden junge Naturschützer*innen verstärkt ihre Perspektiven einbringen. Das neue, offene Veranstaltungsformat „FreiRaum“ bietet den Teilnehmer*innen die Möglichkeit zu interaktiver Vernetzung und Teilnahme an Workshops.

Ausstellungen, Infostände und Poster-Sessions sowie die Begleit-Veranstaltungen der Stadt Wiesbaden werden bei diesem DNT digital umgesetzt.“

Hinweis in eigener Sache: Einladung IDUR-Mitgliederversammlung

Die diesjährige Mitgliederversammlung findet am Freitag, den 28.5.2021 ab 17 Uhr als Videokonferenz statt.

Die entsprechenden Unterlagen gehen den IDUR-Mitgliedern rechtzeitig zu.
Wir bitten um Anmeldung bis zum 13.5.2021 unter info@idur.de .

Über eine zahlreiche Teilnahme freuen wir uns.

Impressum: **Herausgeber im Selbstverlag**: Informationsdienst Umweltrecht e.V. (IDUR), Niddastr. 74, 60329 Frankfurt am Main, Tel: (069) 25 24 77, Fax: 25 27 48. **E-MAIL**: info@idur.de, **Internet**: www.idur.de, **Redaktion**: Monika Mischke. **Verantwortlich für namentlich gekennzeichnete Beiträge:** die Verfasserinnen und Verfasser. **LeserInnenbriefe** sind keine redaktionellen Meinungsäußerungen. Die Redaktion behält sich bei LeserInnenbriefen das Recht auf Kürzung vor. **Copyright**: © IDUR e.V. Der Recht der Natur-Schnellbrief und alle in ihm enthaltenen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Mit Ausnahme der gesetzlich zugelassenen Fälle ist eine Verwertung ohne schriftliche Einwilligung der Verleger strafbar. **Druck**: Grüne Liga Brandenburg in Potsdam. Der Verkaufspreis ist durch Mitglieder- und Förderbeiträge abgegolten. ISSN 0946-1671