

Recht der Natur

Schnellbrief Nr. 221
Juli/August 2020

IDURS 
Informationsdienst Umweltrecht e.V.

IDUR im Internet: www.idur.de

**Von Geld allein werden wir nicht satt -
Warum Nachhaltigkeit ökozentrisch
verstanden werden muss.
Beispiel Landwirtschaft, Teil 1**

Eines der Umweltmedien, deren Bedeutung immer noch sträflich unterschätzt wird, ist der Boden. Im ersten Teil ihres Beitrags erläutert die Autorin, wie wenig die wohlklingenden Ziele des deutschen Bundes-Bodenschutzgesetzes in der Praxis erfüllt werden, gerade im Bereich der landwirtschaftlichen Bodennutzung, und warum das so ist.

Seite.....38

**Übersicht zum neuen
Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG)**

Im Zuge der Maßnahmen gegen die Corona-Pandemie hat der Bundesgesetzgeber auch die umweltrechtlichen Verfahrensregelungen befristet abgeändert. Bis März 2021 können Behörden nun auf Erörterungstermine verzichten und sie z.B. durch Online-Konsultationen ersetzen. Das Landesbüro Naturschutz Niedersachsen skizziert die einzelnen Regelungen des „PlanSiG“.

Seite.....42

**Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse
im Umweltinformationsrecht**

Trotz des voraussetzungslosen Zugangsrechts zu Umweltinformationen versuchen Industrieunternehmen vermehrt, durch Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse den Zugang für Informationssuchende zu versperren, und Behörden folgen dem allzu oft ohne weitere Nachprüfung. Der Beitrag legt dar, warum diese Praxis klar rechtswidrig ist.

Seite.....43

**Waldbewirtschaftung in Natura 2000-
Gebieten: richtungsweisende Entscheidung
des OVG Bautzen**

Das Sächsische OVG hat in einem Beschluss vom Juni 2020 entschieden, dass auch ein Forstwirtschaftsplan zur Bewirtschaftung eines Waldes, der als FFH- oder Vogelschutzgebiet geschützt ist, einer Verträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung zu unterziehen ist und dass Naturschutzverbände dabei zu beteiligen sind. Die Entscheidung hat für die Forstwirtschaft in Schutzgebieten grundsätzliche Bedeutung.

Seite.....45

Buchbesprechung

- Frenz (Hrsg), Bundesberggesetz (BBergG) - Kommentar

Seite.....48

**Von Geld allein werden wir nicht satt -
Warum Nachhaltigkeit ökozentrisch
verstanden werden muss.
Beispiel Landwirtschaft, Teil 1**

Von jur. Ass. Caroline Moog, Köln

A. Anlass und Hintergrund

Der in Deutschland lebende Durchschnittsbürger ist privilegiert. Wenn wir etwas haben wollen, dann können wir entweder einkaufen gehen oder es per Mausklick online bestellen. Dies gilt für Autos, Elektroartikel, Kleidung, Kosmetik aber auch für Nahrungsmittel. Grundsätzlich können wir das essen, was wir wollen. Dabei ist uns das Bewusstsein für den Wert dieses Privilegs und der Nahrungsmittel verloren gegangen. Scheinbar hat Corona einem Teil der Bevölkerung zu einem Umdenken verholfen. Laut des Ernährungsreports 2020 ist ein stärkeres Bewusstsein für Nahrungsmittel entstanden.¹

Dieses Bewusstsein für den Wert der natürlichen Ressourcen findet sich jedoch nicht überall. Politik und Gesetzgebung messen der Wirtschaft nicht selten mehr Wert bei als Umwelt und Natur.

Aber was hilft uns die Wirtschaft, wenn wir keine uns beheimatende Umwelt mehr haben?

Was hilft uns die Wirtschaft, wenn es uns an Nahrungsmitteln fehlt, weil eine effiziente Landwirtschaft mangels fruchtbaren Landes nicht mehr möglich ist?

Das Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) dient der nachhaltigen Sicherung der Bodenfunktion. Diese Sicherung basiert auf den Grundsätzen der Gefahrenabwehr, der Sanierung und der Vorsorgepflicht.

Der Beitrag soll anhand des Beispiels der Landwirtschaft und deren Auswirkungen auf den Boden aufzeigen, dass das Verständnis des Nachhaltigkeits-Begriffs überholt ist und es eines Umdenkens bedarf. Um die immense Bedeutung des Wirtschaftszweiges Landwirtschaft deutlich zu

machen, werden zunächst Zahlen aus der Landwirtschaft wiedergegeben. Denn die Landwirtschaft nimmt nicht nur eine wichtige Rolle als Nahrungsmittellieferant ein, sondern ist Bewirtschafter von 50,8 % der Fläche Deutschlands und Emittent von 66,3 Mio. t Treibhausgas.

Anhand des § 17 BBodSchG wird dann erläutert, wie sich das anthropozentrische² und von der Wirtschaft gesteuerte Denken auf die Gesetzgebung auswirkt und dass es, sowohl aus ethischen als auch aus anthropozentrischen Gründen, eines Umdenkens hin zu einer ökozentrischen³ Gesetzgebung bedarf.

§ 17 BBodSchG eignet sich insbesondere deshalb für diese Betrachtung, weil er die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft regelt, mit der die in § 7 BBodSchG normierte Vorsorgepflicht erfüllt wird. Die Vorsorgepflicht basiert auf dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip und dem Grundsatz der Nachhaltigkeit⁴ und dient der Vorsorge gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen. Die Regelung der guten fachlichen Praxis ist allerdings sehr weich und allgemein formuliert und wird weder dem Zweck des BBodSchG noch dem Vorsorge- oder Nachhaltigkeitsprinzip gerecht.

B. Zahlen und Fakten

50,8 % der Fläche in Deutschland, also 18,1 Mio. ha, dienen der Landwirtschaft⁵. Davon werden über 10 Mio. ha für Futtermittel bewirtschaftet, die wiederum für die Herstellung tierischer Nahrungsmittel notwendig sind.⁶

Im Jahr 2018/2019 wurden rund 38 Mio. t Getreide geerntet, die auf knapp 40 %⁷ der landwirtschaftlich genutzten Fläche angebaut wurden. Etwas mehr als 23 Mio. t werden als Futtermittel, lediglich rund 9 Mio. t als Nahrungsmittel verwendet.⁸ Im Vergleich wurden lediglich etwas mehr als 3 Mio. t Gemüse und 1,5 Mio. t Obst in Deutschland angebaut, was dem Verbrauch nicht annähernd entsprach und durch entsprechende Importe ausgeglichen werden musste⁹. Der Anbau von Gemüse

¹ Abrufbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ernaehrungsreport-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=16.

² Bei anthropozentrischen Ansätzen wird allein der Mensch in den Mittelpunkt einer Betrachtung gestellt.

³ Bei ökozentrischen Ansätzen erfolgt der Schutz der Umwelt um ihrer selbst willen.

⁴ Nies, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, BBodSchG § 7 Rn. 1.

⁵ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaechen-boden-land-oekosysteme/flaechenstruktur-der-flaechennutzung#die-wichtigsten-flaechennutzungen>.

⁶ <https://www.umweltbundesamt.de/themen/land-fussabdruck-wieviele-landflaechen-benoetigt>.

⁷ <https://www.landwirtschaft.de/landwirtschaft-verstehen/wie-arbeiten-foerster-und-pflanzenbauer/was-waechst-auf-deutschlands-feldern/>.

⁸ <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung-fischerei/versorgungsbilanzen/getreide/>. Die Ex- und Importe in Höhe von jeweils mehr als 10 Mio. t bleiben hier unerwähnt, da nachfolgend insbesondere die Monokultur und Bodenverdichtung und nicht die Treibhausgasemissionen besprochen werden.

⁹ <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung-fischerei/versorgungsbilanzen/obst-gemuese-zitrusfruechte-schalen-und-trockenobst/>.

und Obst macht lediglich 1 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche aus¹⁰. 4,5 Mio. t pflanzlicher Öle und Fette wurden im Jahr 2019 hergestellt. Davon dienten lediglich 1,8 Mio. t als Nahrung, etwas mehr als 3 Mio. t hingegen der Industrie. Insgesamt wurden rund 14 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche 2018 für den Anbau von Rohstoffpflanzen wie Raps und Mais verwendet.¹¹

Die Zahlen zeigen, dass Landwirte vermehrt monokulturell z.B. Mais, Raps oder Weizen anbauen, sei es aus wirtschaftlichen Interessen, weil es weniger Aufwand bedeutet oder die Möglichkeit der Spezialisierung besteht. Die Monokultur schadet jedoch dem Boden.¹² Sie nutzt und belastet ihn einseitig, kann u.a. zum Humusabbau führen und mindert zudem die Artenvielfalt. Kurzum, sie hat negative Folgen für Flora, Fauna und auch uns Menschen. Aber noch bedient sie wirtschaftliche Interessen.

Neben der Monokultur haben auch Bodenerosionen und Bodenverdichtung, die ebenfalls Folge unsachgemäßer Bodenbewirtschaftung durch die Landwirtschaft sein können, negative Auswirkungen auf den Boden.¹³

Der Boden ist ein wichtiger Teil unseres Ökosystems. Als solcher erfüllt er zahlreiche Funktionen. Er ist Lebensraum für Pflanzen, Tiere und Menschen, dient als Filter für Schadstoffe, als Nährstoffbinder sowie Kohlenstoffspeicher¹⁴ und bildet die Grundlage für die menschliche Ernährung.¹⁵ Zugleich ist er nicht vermehrbar, erneuert sich kaum und eingetretene Schäden sind nicht oder nur schwer reparabel.¹⁶

Trotz des Wertes, den der Boden für uns Menschen hat, vergessen oder ignorieren wir allzu

gerne, dass der Boden ein fragiles System und nicht ohne weiteres erneuerbar ist.¹⁷ Täglich belasten wir ihn mit Nähr- und Schadstoffen aus der Atmosphäre, Versiegelung sowie Kontaminationen und Altlasten.¹⁸ Und obwohl die Fruchtbarkeit des Bodens für die Landwirtschaft und unsere Ernährung von entscheidender Bedeutung ist, wird er gerade von ihr durch den übermäßigen Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln sowie einer intensiven maschinellen Bearbeitung und monokulturellen Bewirtschaftung erheblich strapaziert.¹⁹

Die Landwirtschaft macht gut 7,3 % der Treibhausgas-Emissionen aus, wobei rund 60 % der gesamten Methan- und 80 % der Lachgas-Emissionen aus der Landwirtschaft stammen²⁰ (Lachgas wirkt fast 300-mal klimaschädlicher als Kohlenstoffdioxid²¹).

Die Bundesregierung hat sich mit dem Klimaschutzgesetz das Ziel gesetzt, die jährliche Emissionsmenge aus der Landwirtschaft zu reduzieren. Auch wurde in der Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel formuliert, den Anteil ökologischer Anbauflächen auf 20 % der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche zu steigern.²² Weiter wird zum 1. Januar 2021 die neue DüngeVO umgesetzt. Dennoch werden lediglich 28,9 Mio. Euro²³ des nationalen Agrarhaushalts in die Förderung der ökologischen Landwirtschaft investiert. Bei einem Agrarhaushalt von 6,7 Mrd. Euro macht das lediglich 4,3 % aus. Auch die EU-Direktzahlungen werden noch immer flächenbezogen, und nicht für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, an die größten Betriebe verteilt.²⁴

Lediglich 9,7 % der Landwirtschaftsfläche werden derzeit ökologisch bearbeitet.²⁵ Die ökologische Landwirtschaft verzichtet beispielsweise auf den

¹⁰ <https://www.landwirtschaft.de/landwirtschaft-verstehen/wie-arbeiten-foerster-und-pflanzenbauer/was-waechst-auf-deutschlands-feldern/>.

¹¹ <https://www.landwirtschaft.de/landwirtschaft-verstehen/wie-arbeiten-foerster-und-pflanzenbauer/was-waechst-auf-deutschlands-feldern/>; <https://www.weltagrarnachricht.de/aktuelles/nachrichten/news/de/33656.html>.

¹² <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/bodenbelastungen/erosion#wie-erkennen-wir-bodenerosion-durch-wasser>.

¹³ Studie des UBA, *Möckel/Köck/Rutz/Schrame*, „Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft“, S. 35, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/rechtliche-andere-instrumente-fuer-vermehrten>.

¹⁴ *Grimm/Norer*, Agrarrecht, 4. Auflage 2015, S. 16 f.

¹⁵ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/boden>; *Koch/Hofmann/Reese*, in: Handbuch Umweltrecht, 5. Auflage 2018, § 8 Rn. 2.

¹⁶ BT-Drucksache 13/6701, S. 1.

¹⁷ *Grimm/Norer*, Agrarrecht, 4. Auflage 2015, S. 16 f.

¹⁸ <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft#strap1>.

¹⁹ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/boden>.

²⁰ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-derlandwirtschaft-zu-den-treibhausgasen#klimagase-aus-der-viehhaltung>.

²¹ <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/lachgas-methan>.

²² <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/975274/1546450/65089964ed4a2ab07ca8a4919e09e0af/2018-11-07-aktualisierung-dns-2018-data.pdf?download=1>.

²³ <https://www.bmel.de/DE/ministerium/haushalt2020-beschluss.html>.

²⁴ Vgl. das Schreiben der deutschen Umwelt- und Landwirtschaftsminister an die EU-Kommission vom 20.5.2020 „Für eine ambitionierte Grüne Architektur der Gemeinsamen Agrarpolitik“: [https://www.spiegel.de/media/d59b2298-b153-4086-8efc-a7e5620bdb08/200518%20Ministerbrief%20Zukunft%20der%20GAP\[6\].pdf](https://www.spiegel.de/media/d59b2298-b153-4086-8efc-a7e5620bdb08/200518%20Ministerbrief%20Zukunft%20der%20GAP[6].pdf).

²⁵ Strukturdaten Ökologischer Landbau im Jahr 2019, abrufbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/Biologischer-

Einsatz mineralischer Stickstoffdüngemittel und Pflanzenschutzmittel sowie auf eine monokulturelle Bewirtschaftung und fördert zumindest auf diesem Weg die Artenvielfalt von Tieren und Pflanzen sowie den Erhalt bzw. Aufbau von Humus.²⁶ Im Umkehrschluss bedeutet das, dass derzeit mind. 90,3 % der Landwirtschaftsfläche nicht ressourcenschonend und umweltverträglich bewirtschaftet werden.

Es drängt sich die Frage auf, warum über 90 % der Landwirtschaft konventionell betrieben wird?

Warum wird, insbesondere mit Blick auf die Landwirtschaft und der Ausbeutung des Bodens, der Nutzungsfunktion stets der Vorrang vor der natürlichen Bodenfunktion eingeräumt?

Warum wird wirtschaftlichen Interessen noch immer mehr Wert beigemessen als einer gesunden Umwelt, die Grundlage unserer Gesundheit ist?

C. Schutz des Bodens im Rahmen landwirtschaftlicher Nutzung durch das BBodSchG

Ziel des BBodSchG ist der Schutz der Funktionen des Bodens.²⁷ Im Vergleich zum Wasserhaushaltsgesetz, das bereits 1960 in Kraft trat, und zum Bundesimmissionsschutzgesetz von 1974 ist das BBodSchG noch relativ jung (erlassen 1998). Dies wird teilweise darauf zurückgeführt, dass die Belastung des Bodens für das menschliche Auge selten sichtbar wird. Teilweise wird angenommen, dass die Notwendigkeit des Bodenschutzes nicht erkannt wurde, weil diesem nur ein wirtschaftlicher Wert in Form von Eigentum zugesprochen wurde.²⁸ Neben dem anthropozentrischen Wert des Bodens wird in der Gesetzesbegründung aber auch sein Wert für Natur und Umwelt als Pflanzenstandort gesehen (wenn auch nur untergeordnet).²⁹ Dies spiegelt sich beispielsweise in § 2 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG wider, der die natürlichen Funktionen des Bodens definiert.

[Landbau/oekolandbau-deutschland-2019.pdf? blob=publicationFile&v=2](#) .

²⁶ <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/landwirtschaft-umweltfreundlich-gestalten/oekolandbau#Umweltleistungen%20des%20%C3%96kolandbaus>.

²⁷ BT-Drucksache 13/6701, S. 19.

²⁸ Nies, in: Landmann/Rohmer UmwelR, BBodSchG § 17 Rn. 7 f.

²⁹ BT-Drucksache 13/6701, S. 15, dort wird die Funktion des Bodens als Pflanzenstandort zumindest erwähnt.

³⁰ BT-Drucksache 13/6701, S. 15; Ob Art. 20a GG anthropozentrisch oder ökozentrisch ausgerichtet ist, ist umstritten - während die eine Ansicht vertritt, dass sich eine anthropozentrische Ausrichtung bereits aus der Bezugnahme auf „künftige Generationen“ herleite und das gesamte Grundgesetz allein die Würde des Menschen als Prämisse voranstellt (vgl. etwa Schulte/Wohlan, Das Spannungsverhältnis der umweltrechtlichen Aspekte Klimaschutz und Artenschutz bei der Errichtung von Windenergieanlagen), stützt sich die

Ferner will der Gesetzgeber mit dem BBodSchG der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG, also dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für künftige Generationen, Rechnung tragen.³⁰ Einen Eigenwert des Bodens, um dessen er zu schützen wäre, erkennt er hingegen nicht.³¹ In der Gesetzesbegründung bemerkt die Bundesregierung, dass der Boden nur über eine begrenzte Belastbarkeit verfügt und Schäden nicht oder nur schwer rückgängig gemacht werden können.³²

Das BBodSchG ist insbesondere im Hinblick auf die Landwirtschaft jedoch kein lückenloses Bodenschutzgesetz.³³ Zwar weist die Gesetzesbegründung darauf hin, dass eine Landwirtschaft, die den Bodenschutz außer Acht lässt, zu einer fortschreitenden Bodenverdichtung, der Zerstörung natürlicher Bodenstrukturen, der Verringerung der Bodenfruchtbarkeit, einer großflächigen Erosion sowie zunehmendem Nähr- und Schadstoffgehalt im Boden führt.³⁴ Auch trifft das Gesetz Regelungen, in denen schädlichen Bodenveränderungen durch landwirtschaftliche Bodennutzung vorgebeugt werden soll.³⁵ Allerdings sind diese Regelungen wenig konkret, enthalten „beschwichtigende“ Formulierungen wie „soweit wie möglich“ oder unbestimmte Rechtsbegriffe. Unabhängig davon lässt es Regelungen zum Einsatz von Düngemittel und Pestiziden vermissen.³⁶ Finden sich Regelungen zu schädlichen Bodenveränderungen in den in § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 11 BBodSchG genannten Rechtsvorschriften, so findet das BBodSchG aufgrund Subsidiarität nämlich keine Anwendung. Dies gilt gem. § 3 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4 BBodSchG insbesondere für die Vorschriften des Düngemittel- und Pflanzenschutzrechts.

andere Ansicht auf den Wortlaut des Art. 20a GG, der die natürlichen Lebensgrundlagen also solche, nicht nur die des Menschen, schütze und nimmt an, dass das Grundgesetz die Lebensgrundlage aufgrund ihres Eigenwerts respektiere (vgl. Murswiek, in: Sachs, Kommentar zum Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 22 f.). Im Mittelpunkt steht dennoch stets der Schutz der Lebensgrundlage des Menschen.

³¹ Dies wird auch in § 1 BBodSchG deutlich, der nicht den Boden als solchen, sondern seine Funktionen schützt.

³² BT-Drucksache 13/6701, S. 1, 15.

³³ Koch/Hofmann/Reese, in: Handbuch Umweltrecht, 5. Auflage 2018, § 8 Rn. 28.

³⁴ BT-Drucksache 13/6701 S. 20.

³⁵ Koch/Hofmann/Reese, in: Handbuch Umweltrecht, 5. Auflage 2018, § 8 Rn. 28.

³⁶ Koch/Hofmann/Reese, in: Handbuch Umweltrecht, 5. Auflage 2018, § 8 Rn. 28. Der Einsatz von Düngemittel und Pestiziden ist in der bereits erwähnten DüngeVO geregelt, mit welcher zumindest die EU-Maßgaben erfüllt werden sollen.

I. § 1 BBodSchG

§ 1 BBodSchG kommt zwar kein eigenständiger Regelungscharakter zu, er dient jedoch als Auslegungshilfe, um bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe oder der Ermessenausübung herangezogen zu werden³⁷, weshalb hier auf ihn eingegangen werden soll.

§ 1 BBodSchG lautet:

„Zweck dieses Gesetzes ist es, nachhaltig³⁸ die Funktionen³⁹ des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen. Hierzu sind schädliche Bodenveränderungen abzuwehren, der Boden und Altlasten sowie hierdurch verursachte Gewässerverunreinigungen zu sanieren und Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen auf den Boden zu treffen. Bei Einwirkungen auf den Boden sollen Beeinträchtigungen seiner natürlichen Funktionen sowie seiner Funktion als Archiv der Natur- und Kulturschicht so weit wie möglich vermieden werden.“

§ 1 BBodSchG bestimmt sowohl den Zweck als auch die Grundsätze des BBodSchG. Primär dient das dem Nachhaltigkeitsprinzip, indem es gem. § 1 S. 1 BBodSchG die nachhaltige Sicherung der Funktionen des Bodens bezweckt. In § 1 S. 2 BBodSchG werden drei Handlungsziele normiert, die diesen Zweck konkretisieren, namentlich die Gefahrenabwehr, die Sanierung und die Vorsorge.⁴⁰ Während sich die Gefahrenabwehr auf einen konkreten, räumlich und zeitlich überschaubaren Zeitraum bezieht, zielt die Vorsorge auf einen langfristigen Bodenschutz.⁴¹ Zu schützen ist der Boden vor schädlichen Bodenveränderungen. Gem. § 2 Abs. 3 BBodSchG sind dies Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen, die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen, insbesondere Bodenverschmutzung, Bodenübernutzung und Bodenverbrauch.⁴²

1. Nachhaltigkeit

Dem Begriff der *nachhaltigen* Sicherung der Bodenfunktion kommt für die Auslegung nachfolgender Vorschriften eine Schlüsselrolle zu. Der Nach-

haltigkeits-Begriff führt ein „Doppelleben“, da er einerseits als Alltagsbegriff, andererseits als akademischer und politischer Begriff verwendet wird.⁴³ Dabei fehlt ein hinreichend klares und konsistentes Verständnis davon, was der Begriff der Nachhaltigkeit bedeutet.⁴⁴ Während die Begründung des Gesetzes keine Aussage darüber trifft, was unter Nachhaltigkeit zu verstehen ist, hat sich der Begriff im Umweltrecht gefestigt. Nachhaltigkeit stellt danach eine „ressourcenspezifische Ausprägung des Vorsorgeprinzips mit der besonderen Zielrichtung langfristiger Erhaltung und Nutzung natürlicher Ressourcen“ dar.⁴⁵ Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist nicht nur mit Blick auf Art. 20a GG für künftige Generationen bedeutsam. Gerade der Boden ist auf eine nachhaltige Bewirtschaftung und einen nachhaltigen Umgang angewiesen, denn durch anthropogene Eingriffe kann der Boden irreversibel geschädigt werden.⁴⁶ Die nachhaltige Nutzung soll die Regenerationsfähigkeit der wertvollen Ressource ermöglichen.⁴⁷ Dies ist allerdings nur möglich, sofern der Boden als erneuerbare Ressource genutzt wird. Dann ist die Inanspruchnahme zu begrenzen sowie die Art der Bewirtschaftung zu lenken.⁴⁸ Wird der Boden aber durch Bebauung seiner Regenerationsfähigkeit beraubt, so ist eine nachhaltige Nutzung nicht möglich und kann nur quantitativ begrenzt werden.⁴⁹

2. Funktionen des Bodens

Das BBodSchG soll der nachhaltigen Sicherung der Funktionen des Bodens dienen. Geschützt werden soll folglich nicht der Boden als solcher, sondern seine Funktionen.⁵⁰ Was unter der Funktion des Bodens zu verstehen ist, wird in § 2 Abs. 2 BBodSchG definiert. Das Gesetz unterscheidet explizit zwischen den natürlichen Funktionen, den Funktionen als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte und der Nutzungsfunktion. § 1 S. 1 BBodSchG macht deutlich, dass jede dieser Funktionen einen Wert besitzt und zu schützen ist. Dass in § 1 S. 1 BBodSchG ausdrücklich auf die Funktionsfähigkeit abgestellt wird, weist zudem darauf hin, dass der Gesetzgeber den Boden grundsätzlich als Teil des globalen Ökosystems

³⁷ Giesbers/Reinhardt, in: Umweltrecht Kommentar, 2. Auflage 2018, § 1 BBodSchG Rn. 1, 3; Nies, in: Landmann/Rohmer UmweltR, BBodSchG § 1 Rn. 1.

³⁸ Hervorgehoben von der Verfasserin.

³⁹ Hervorgehoben von der Verfasserin.

⁴⁰ BT-Drucksache 13/6701, S. 15.

⁴¹ BT-Drucksache 13/6701, S. 15.

⁴² Nies, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, BBodSchG § 1 Rn. 23.

⁴³ Oermann/Weinert, in: Heinrichs/Michelsen, Nachhaltigkeitswissenschaften, 2014, S. 64.

⁴⁴ Ebenda.

⁴⁵ Nies, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, BBodSchG § 1 Rn. 20.

⁴⁶ Schulte/Michalk, in: Giesbers/Reinhardt, Umweltrecht Kommentar, 2. Auflage 2018, § 1 BBodSchG Rn. 11.

⁴⁷ Schulte/Michalk, in: Giesbers/Reinhardt, Umweltrecht Kommentar, 2. Auflage 2018, § 1 BBodSchG Rn. 12.

⁴⁸ Nies, in: Landmann/Rohmer UmweltR, BBodSchG § 1 Rn. 21.

⁴⁹ Ebenda.

⁵⁰ Schulte/Michalk, in: Giesbers/Reinhardt, Umweltrecht Kommentar, 2. Auflage 2018, § 1 BBodSchG Rn. 8.

anerkennt, der einen wichtigen Beitrag zum Erhalt des ökologischen Gleichgewichts leistet.⁵¹

Teil 2 folgt im Recht der Natur-Schnellbrief 222

Übersicht zum neuen Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG)

Vom Landesbüro Naturschutz Niedersachsen
GbR (LabÜN)

Warum wurde das PlanSiG erlassen?

Der Bundesgesetzgeber will mit dem PlanSiG sicherstellen, dass Planungsverfahren auch in Corona-Zeiten ungehindert fortgeführt werden können. Da insbesondere Präsenztermine wie Antragskonferenzen und Erörterungstermine aufgrund von Kontaktbeschränkungen und Abstandsregelungen nur unter erschwerten Bedingungen möglich sind, regelt das PlanSiG hier Alternativen, die im Folgenden näher erläutert werden. Dass die Beteiligungsmöglichkeiten durch diese Regelungen teils eingeschränkt werden, ist kritisch zu beurteilen und wurde von den Umweltverbänden im Gesetzgebungsverfahren auch bemängelt.

Das PlanSiG ist am 20.05.2020 in Kraft getreten und verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/plansig/index.html>.

Für welche Verfahren gilt das PlanSiG?

Das Planungssicherstellungsgesetz gilt für alle bundesrechtlich geregelten Verfahren, d.h. u.a. für Verfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung, für Verfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz, für sämtliche Planfeststellungsverfahren und Verfahren zur Aufstellung und Änderung von Bauungs- und Flächennutzungspläne ebenso wie für Verfahren zur Aufstellung und Änderung von Schutzgebietsverordnungen nach Bundesnaturschutzgesetz. Eine vollständige Liste findet sich in § 1 PlanSiG.

Ausnahmen bilden nur die landesrechtlich geregelten Verfahren. In Niedersachsen betrifft das v.a. Verfahren nach dem Niedersächsischen Raumordnungsgesetz (NROG), also Verfahren zur Aufstellung und Änderung von Raumordnungsprogrammen sowie Raumordnungsverfahren. Für diese Verfahren werden auf Landesebene ähnliche Regelungen wie durch das PlanSiG diskutiert, wurden aber noch nicht beschlossen.

Welche Änderungen gibt es? Was sind die wichtigsten Änderungen?

- Statt einer **örtlichen oder öffentlichen Bekanntmachung** eines Beteiligungsverfahrens oder einer Zulassungsentscheidung, für die durch Vorschriften ein Anschlag an einer Amtstafel oder die Auslegung zur Einsichtnahme vorgeschrieben ist, kann eine Veröffentlichung über das Internet erfolgen und muss dann ergänzt werden durch eine zusätzliche Veröffentlichung in einer örtlichen Tageszeitung oder einem amtlichen Veröffentlichungsblatt (§ 2 Abs. 1 PlanSiG).
- Bei Verfahren, bei denen Antragsunterlagen oder Entscheidungen öffentlich ausgelegt werden müssen, kann die **Auslegung durch eine Veröffentlichung im Internet** ersetzt werden (§ 3 Abs. 1 PlanSiG).
- Die Behörde kann davon absehen, **Erklärungen zur Niederschrift** entgegenzunehmen, muss es dann aber ermöglichen, Erklärungen elektronisch entgegen zu nehmen (§ 4 PlanSiG). Diese Änderung ist für Umwelt- und Naturschutzverbände weniger relevant, da Stellungnahmen in aller Regel ohnehin schriftlich abgegeben werden.
- **Nicht verpflichtende Erörterungstermine (EÖT)**: Bei der Entscheidung, ob ein EÖT stattfinden soll, kann die Behörde auch Beschränkungen aufgrund der COVID-19-Pandemie in ihre Entscheidung einbeziehen (§ 5 Abs. 1 PlanSiG). D.h. fakultative EÖT können aufgrund von COVID-19-Beschränkungen ganz entfallen.
- **Verpflichtende EÖT**: Statt eines klassischen EÖT genügt die Durchführung einer sogenannten Online-Konsultation (§ 5 Abs. 2 PlanSiG). Zur Online-Konsultation wird der gleiche Teilnehmer*innenkreis eingeladen wie zum EÖT. Den Teilnehmenden werden die sonst auf dem EÖT zu behandelnden Informationen zugänglich gemacht und sie können sich innerhalb einer vorher bekannt zu machenden „angemessenen Frist“ schriftlich oder elektronisch dazu äußern (§ 5 Abs. 4 PlanSiG). Eine schriftliche Äußerung entspricht dabei der gleichen Form wie bei der Abgabe einer Stellungnahme (per Post/Fax), elektronisch kann z.B. über ein Internetportal bedeuten.
- Wenn die Teilnehmenden einverstanden sind, kann die Online-Konsultation durch eine Telefon- oder Videokonferenz ersetzt werden (§ 5 Abs. 5 PlanSiG).
Da diese Regelung noch sehr neu ist, gibt es bisher nur sehr wenig Erfahrung damit, welche

⁵¹ Nies, in: Landmann/Rohmer UmwelR, BBodSchG § 1 Rn. 11.

Form der Online-Konsultation von den niedersächsischen Behörden genutzt wird.

- **Antragskonferenzen** können durch die Gelegenheit zur schriftlichen oder elektronischen Stellungnahme ersetzt werden (§ 5 Abs. 6 PlanSiG). Davon wird in Niedersachsen bereits bei vielen Verfahren Gebrauch gemacht.

Was bedeuten die Änderungen für die Beteiligung an Verfahren? Haben Verbände die gleichen Möglichkeiten zur Beteiligung?

Die größten Änderungen ergeben sich für die Beteiligung an Erörterungsterminen. Auch wenn es mit der neuen Online-Konsultation bisher noch wenig Erfahrungen gibt, ist absehbar, dass diese den spontanen mündlichen Austausch, wie er auf EÖT üblicherweise stattfindet, nicht vollständig ersetzen kann. Durch die gegenseitige Befragung der Beteiligten tragen EÖT im Verfahrensablauf ganz wesentlich zur Sachverhaltsaufklärung bei. Muss im Rahmen der Online-Konsultation eine abschließende schriftliche Stellungnahme eingereicht werden, ist dieser Austausch nicht gegeben. Die Beteiligungsmöglichkeiten an der Erörterung sind damit nicht im gleichen Umfang gegeben wie bei einem klassischen EÖT.

Das PlanSiG schreibt nicht zwingend vor, EÖT durch Online-Konsultationen zu ersetzen, sondern dies liegt im Ermessen der Behörde. D.h. je nach Infektionsgeschehen und aktueller Rechtslage vor Ort können EÖT unter bestimmten Rahmenbedingungen stattfinden. Der Wunsch, den EÖT unter Einhaltung der jeweils geltenden COVID-19-Beschränkungen vor Ort durchzuführen, kann an die Behörde herangetragen werden.

Bei fakultativen EÖT ist eine Online-Konsultation nicht vorgesehen. Es ist daher damit zu rechnen, dass von diesen künftig häufiger abgesehen wird, so dass es nach Abgabe der Stellungnahme keine weiteren Beteiligungsmöglichkeiten im Verfahren mehr gibt.

Wie lange gilt das PlanSiG?

Die oben genannten Regelungen der §§ 1 bis 5 des PlanSiG treten mit Ablauf des 31.03.2021 außer Kraft (§ 7 Abs. 2 S. 1 PlanSiG), die Übergangsregelung des § 6 PlanSiG am 31.12.2025.

Die Geltungsdauer der Regelungen des PlanSiG bezieht sich auf einzelne Verfahrensschritte, also z.B. die Antragskonferenz oder den EÖT, nicht aber auf vollständige Genehmigungsverfahren.

Verfahrensschritte noch nicht abgeschlossener Verfahren, die bereits begonnen wurden, können ebenfalls nach PlanSiG durchgeführt werden, der Schritt muss dann jedoch vollständig wiederholt werden (§ 6 Abs. 1 S. 1, 2 PlanSiG). Wenn ein Verfahrensschritt nach PlanSiG begonnen wurde und am 31.03.2021 noch nicht abgeschlossen ist, wird dieser Verfahrensschritt bis 31.12.2025 trotzdem nach den Regelungen des PlanSiG zu Ende geführt (§ 6 Abs. 2 i.V.m. § 7 Abs. 2 S. 2 PlanSiG). D.h. auch unabhängig von der COVID-19-Situation können Verfahrensschritte nach den Regelungen des PlanSiG zu Ende geführt werden.

[Stand 23.06.2020]

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Umweltinformationsrecht

Von Leonard Stuber, Rechtsreferendar

Nach § 3 Abs. 1 Umweltinformationsgesetz (UIG) und den entsprechenden Regelungen der Länder hat jede Person einen Anspruch auf freien Zugang zu behördlichen Umweltinformationen, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Der Anspruch ist voraussetzungslos ausgestaltet und bedarf grundsätzlich keiner Darlegung, zu welchem Zweck die Informationen begehrt werden. Ziel des Gesetzes ist es, durch die weitestgehende Transparenz und Publizität von Umweltinformationen umweltrechtlichen Vollzugsdefiziten entgegenzuwirken und darüber hinaus ein verbessertes Umweltbewusstsein zu schaffen.

Von einem voraussetzungslosen Anspruch, der einer weitestgehenden Transparenz und Publizität von Umweltinformationen dient, würde man eigentlich keine allzu hohe Ablehnungsrate erwarten. Nach einer Studie des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V. (UfU) aus dem Jahr 2008 haben jedoch rund 40 % der Umweltinformationsanträge eine zumindest teilweise Ablehnung erfahren.⁵² 2013 wurden schon nur noch 23,4 % der Anfragen vollständig positiv beantwortet.⁵³ Dem entspricht auch noch im Jahr 2020 der Eindruck aus der aktuellen Praxis. Das soll nicht heißen, dass die Informationsgesuche stets vollständig abgelehnt würden. In aller Regel äußert sich die Ablehnung durch Schwärzung einzelner Passagen, wie etwa der Angabe der Produktionskapazitäten von Industrieanlagen, des Verbleibs von Abfällen sowie der zur Produktion verwendeten Stoffe, wozu folgerichtig auch die Schwärzung der

⁵² Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), „Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland - Eine

Evaluation aus Bürgersicht anhand der Methode der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin 2008.

⁵³ UfU, Stellungnahme zum nationalen Fortschrittsbericht Umsetzung Aarhus-Konvention 2013, Berlin 2013.

Zusammensetzung etwaiger Abgase und Abwasser gehört. Oftmals verliert die Information dadurch jegliche Aussagekraft. Womit lässt sich diese ablehnende Praxis angesichts eines grundsätzlich voraussetzungslos konzipierten Informationsanspruchs begründen?

Die Aarhus-Konvention und die Umweltinformationsrichtlinie sowie die Umweltinformationsgesetze des Bundes und der Länder sehen zwei Gruppen von Ablehnungsgründen vor. Dies sind der Schutz öffentlicher Belange, wie etwa der Durchführung laufender Gerichtsverfahren oder die Verhinderung missbräuchlicher Antragstellung, sowie der Schutz sonstiger, d.h. privater Belange. Zu letzterer Gruppe gehören die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffener Unternehmer (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG). Die Besonderheit gerade dieses Ablehnungsgrundes besteht darin, dass die Behörde in der Regel davon auszugehen hat, dass es sich bei einer Information um ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis handelt, soweit die Informationen von der betroffenen Person als solches gekennzeichnet sind (§ 9 Abs. 1 Satz 4 UIG). Nur soweit die informationspflichtige Stelle dies verlangt, haben mögliche Betroffene im Einzelnen darzulegen, dass ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt (§ 9 Abs. 1 Satz 5 UIG). In der Praxis bedeutet dies, dass das betroffene Unternehmen – beispielsweise in seinem Antrag auf Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung einer Industrieanlage – bestimmte Angaben, von denen es die Öffentlichkeit lieber nicht in Kenntnis setzen möchte, als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis markiert. Die Behörde schließt sich der Einschätzung des Unternehmens an, ohne dies weiter zu prüfen, und schwärzt die markierten Passagen, bevor sie dem Informationsgesuch stattgibt. Nicht selten beschränkt sich die Begründung der Behörde dann darauf, dass die entsprechende Passage nach Auffassung der Betroffenen ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis darstellt.

Dass diese Handhabung von Schwärzungen nicht immer zu rechtmäßigen Ergebnissen führt, dürfte offenkundig sein. Für den Umgang mit Umweltinformationsgesuchen sollen daher im Folgenden ein paar Hinweise zur tatsächlichen Rechtslage gegeben werden, die aller Erfahrung nach des Öfteren von den informationspflichtigen Stellen verkannt wird.

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nicht-

verbreitung der Betroffene ein berechtigtes Interesse hat. Ein berechtigtes Interesse an der Nichtverbreitung besteht dann, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmers nachteilig zu beeinflussen.

Hieran müsste dieser Ablehnungsgrund in der Praxis häufig scheitern. So ist etwa die Information, welches Pflanzenschutzmittel in welchen Mengen auf welche Pflanzen angewendet wird, kein exklusives technisches Wissen, da es hierzu von diversen öffentlichen Stellen Empfehlungen und Richtlinien gibt. Angaben zu Produktionskapazitäten werden in der Regel schon während des Genehmigungsverfahrens öffentlich ausgelegt und sind daher durch den Gesetzgeber vom Geheimnisschutz ausgeschlossen. Die Angabe, wohin der Abfall einer Anlage verbracht wird, ist in der Regel nicht dazu geeignet, die Wettbewerbsposition eines Unternehmers nachteilig zu beeinflussen. Ein schutzwürdiges Interesse besteht außerdem dann nicht, wenn die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse mit rechtswidrigem Verhalten, wie etwa der mangelhaften Umsetzung von Nebenbestimmungen eines Bescheids, in Verbindung stehen.

Dass in der Regel von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen auszugehen ist, sobald Informationen als solche gekennzeichnet sind, befreit die Behörde insbesondere nicht von ihrer Prüfungspflicht.⁵⁴ Im Gegenteil erhöht sich durch die Indizwirkung nur ihre Prüfungs- und Darlegungslast, sobald ein Umstand als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis gekennzeichnet ist.

Zudem ist selbst dann, wenn man von einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis ausgeht, noch eine Abwägung gegen das Informationsinteresse erforderlich (§ 9 Abs. 1 Satz 1 UIG am Ende). Das öffentliche Interesse überwiegt, wenn mit dem Antrag ein Interesse verfolgt wird, das über das allgemeine Interesse hinausgeht, das bereits jeden Antrag rechtfertigt. Es genügt nicht das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit, Zugang zu Informationen über die Umwelt zu erhalten. Auch wenn ein Umweltinformationsanspruch eigentlich keiner Begründung bedarf, kann es für die eventuell erforderliche Abwägung sinnvoll sein, das Informationsgesuch der Behörde gegenüber dennoch von Anfang an zu begründen, um ihr einen Maßstab für die Abwägung des Informations- gegen das Geheimhaltungsinteresse an die Hand zu geben.

Die Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse müsste aber in vielen Fällen aus einem noch

⁵⁴ BVerwG, Urt. v. 23.2.2017 – 7 C 31.15 – juris Rn. 65.

viel wichtigeren Grund scheitern. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse können einem Informationsbegehren dann nicht entgegengehalten werden, wenn es um den Zugang zu Informationen über Emissionen in die Umwelt geht (§ 9 Abs. 1 Satz 2 UIG). Zwar fallen hierunter keine Informationen über Vorgänge, die innerhalb einer Anlage stattfinden und die Menge oder Zusammensetzung von Emissionen lediglich beeinflussen. So gehört nicht zu den Informationen über Umweltermissionen die Angabe, ob CO₂-Emissionen energiebedingt oder prozessbedingt entstanden sind. Darüber hinaus ist der informationsrechtliche Emissionsbegriff aber sehr weit zu verstehen. Unter Emissionen stellt man sich üblicherweise etwa den CO₂-Ausstoß von Industrieanlagen vor. Der Begriff der Emissionen im Umweltinformationsrecht geht aber – geprägt durch die Rechtsprechung des EuGH – noch viel weiter. Umfasst sind neben Emissionen von Gasen in die Atmosphäre sämtliche Freisetzungen oder Ableitungen von Stoffen, Zubereitungen, Organismen, Mikroorganismen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Luft, das Wasser und den Boden. Unerheblich ist daher auch, ob die Emissionen von einer Industrieanlage ausgehen oder auf andere Weise in die Umwelt gelangen. So können etwa die Beseitigung von Abfällen, die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln oder die An- und Abfahrt von Lastwagen unter den Emissionsbegriff fallen. Umweltinformationen über Emissionen sind Angaben über Art, Zusammensetzung, Menge, Zeitpunkt und Ort der Emission, aber auch über die Auswirkungen der Emissionen.

Diese knappen Ausführungen sollten zeigen, dass es – entgegen der Praxis vieler Behörden – den Anforderungen des UIG nicht genügt, alles zu schwärzen, was das betroffene Unternehmen als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis kennzeichnet. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind bereits kein Ablehnungsgrund, wenn es um Informationen über Emissionen in die Umwelt geht. Selbst wenn keine Informationen über Emissionen in die Umwelt betroffen sind, muss die Behörde aber immer noch stets eigenständig prüfen, ob es sich tatsächlich um schützenswerte Geheimnisse handelt und ob das öffentliche Informationsinteresse im konkreten Fall nicht überwiegt.

Waldbewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten: richtungsweisende Entscheidung des OVG Bautzen

Von Dr. Franziska Heß, Justus Wulff⁵⁵

Der Wald steht gegenwärtig im Rahmen von Schlagworten wie etwa Waldumbau, Klimawandel und Schädlingsbefall so häufig wie seit dem Waldsterben in den 1980er nicht mehr im Fokus medialer Diskussionen und der Öffentlichkeit. Dabei rückt die Frage nach der „richtigen“ forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung und dem Umgang mit dem Lebensraum Wald mehr in den Vordergrund, gerade auch in Schutzgebieten die unter das europarechtliche NATURA 2000-Schutzgebietsregime fallen. Zu den verfahrensrechtlichen Anforderungen der forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung in NATURA 2000-Gebieten gibt nunmehr ein Beschluss des OVG Bautzen näheren Aufschluss, in dem das Gericht den Vollzug eines jährlichen Forstwirtschaftsplans untersagt hat. Der maßgebliche Inhalt des Beschlusses und seine Auswirkungen auf die Praxis sollen in diesem Beitrag beleuchtet werden.

I. Sachverhalt und Anlass der Entscheidung

Der Beschluss des OVG Bautzen vom 9. Juni 2020 (4 B 126/19) betraf forstwirtschaftliche Tätigkeiten im Leipziger Stadtwald auf Grundlage eines jährlichen Forstwirtschaftsplans, den die Stadt als Körperschaft aufzustellen und zu beschließen hatte. Nach den Vorgaben des sächsischen Waldrechts ist der jährliche Forstwirtschaftsplan in eine gestufte forstwirtschaftliche Planung eingebettet, die von (fakultativen) forstlichen Rahmenplänen (§ 6 SächsWaldG) über periodische Betriebspläne (10-Jahres Forsteinrichtungswerk) bis zu jährlichen Betriebsplänen/ Forstwirtschaftsplänen (§ 48 SächsWaldG) reicht. Der Plan sah Holzeinschläge u.a. in Form von Sanitär-, Femel-, Schirmhieben und Altdurchforstungen auf einer Fläche von ca. 126 ha in einem Gebiet vor, dass sowohl als Flora-Fauna-Habitat-Gebiet (FFH-Gebiet) wie auch EU-Vogelschutzgebiet ausgewiesen ist. Weder der Plan noch die einzelnen Maßnahmen wurden jedoch im Wege einer NATURA 2000-Verträglichkeitsprüfung im Vorfeld des Vollzugs auf ihre Verträglichkeit mit dem NATURA 2000-Schutzgebietsregime überprüft. Eine solche Verträglichkeitsprüfung war nach Ansicht der Stadt nicht erforderlich, da der Forstwirtschaftsplan lediglich ihre Haushaltsplanung betreffe und somit rein fiskalisch sei. Überdies sollten die Holzeinschläge

⁵⁵ Dr. Franziska Heß ist Fachanwältin für Verwaltungsrecht und Partnerin der Kanzlei Baumann Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB (Würzburg/Leipzig/Hannover).

Justus Wulff ist juristischer Mitarbeiter ebenfalls bei der gleichen Kanzlei. Die Autoren haben die anerkannte Naturschutzvereinigung im Verfahren des hier besprochenen Verfahrens beim OVG Bautzen rechtlich vertreten.

für die Erhaltung des Waldes notwendig sein – bspw. in Reaktion auf die Ausbreitung des Eschentriebsterbens – und würden damit auch der Verwaltung bzw. Erhaltung des Gebietes dienen.

Hiergegen wehrte sich ein anerkannter Naturschutzverband und begehrte im Wege der einstweiligen Anordnung vor dem Verwaltungsgericht Leipzig die Untersagung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen, bis eine NATURA 2000-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt wird. Er befürchtete durch die umfangreichen Maßnahmen erhebliche Beeinträchtigungen der Lebensraumtypen (insbesondere des Hartholzauenwalds) und der Erhaltungsziele u.a. in Form von Käferarten, Fledermäusen und Vogelarten. Erstinstanzlich wurde der Antrag vom VG Leipzig abgelehnt.⁵⁶ Die gegen die erstinstanzliche Entscheidung erhobene Beschwerde des Naturschutzverbands war dagegen erfolgreich.

II. Inhalt der Entscheidung

a) Fehlende Prüfung der NATURA 2000-Gebietsverträglichkeit

Mit dem Beschluss hat das OVG Bautzen den Vollzug sämtlicher Maßnahmen des Forstwirtschaftsplans untersagt, die durch den Eilantrag angegriffen wurden. Etwas anderes gelte nach Ansicht des Gerichts lediglich für Verkehrssicherungsmaßnahmen entlang von öffentlich gewidmeten Wegen und Straßen (Sanitärhiebe), weil hier gegenüber sonstigen Wegen und Flächen im Wald eine gesteigerte Verkehrssicherungspflicht bestehe.⁵⁷

Das OVG Bautzen stellt in seiner Begründung des Beschlusses auf die fehlende Prüfung der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des FFH- und Vogelschutzgebiets ab. Denn gem. § 34 Abs. 1 BNatSchG sind Projekte vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen zu überprüfen, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, ein Gebiet erheblich zu beeinträchtigen, und nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen. § 36 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG sieht eine Prüfungspflicht auch für Pläne vor, die bei behördlichen Entscheidungen zu beachten oder zu berücksichtigen sind.

Im Ergebnis nimmt das OVG Bautzen an, dass es sich bei dem Forstwirtschaftsplan zwar nicht um einen Plan im Sinne von § 36 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG handele, jedoch um ein Projekt im Sinne von § 34 Abs. 1 BNatSchG, das auf seine Verträglichkeit zu prüfen gewesen wäre.

Eine derartige Prüfung samt Ermittlung und Bewertung konnte die Stadt jedoch nicht vorweisen. Auch eine Verträglichkeitsvorprüfung, wonach erhebliche Beeinträchtigung offensichtlich ohne nähere Prüfung ausgeschlossen werden konnten, konnte das Gericht nicht erkennen. Das Gericht konnte sich daher nicht davon überzeugen, dass die im Gebietsschutz erforderliche Gewissheit vorliegt, wonach kein vernünftiger Zweifel unter Berücksichtigung der besten wissenschaftlichen Erkenntnisse daran verbleibt, dass sich die Maßnahmen nicht nachteilig auf das Gebiet auswirken. Es fehle bereits an dem ersten Schritt einer Verträglichkeitsprüfung in Form einer ordnungsgemäßen, flächendeckenden Ermittlung der unter Schutz gestellten Tier- und Pflanzenarten und der geschützten Lebensräume. Denn ohne Kenntnis vom Vorkommen dieser Arten und Lebensräume aufgrund aktueller Daten ist auch eine Bewertung der Auswirkung nicht fehlerfrei möglich und kann letztlich auch nicht jeden vernünftigen Zweifel ausschließen. Dies entspricht dem geltenden rechtlichen Maßstab bei Projekten und Plänen in NATURA 2000-Gebieten. Die Forstwirtschaft bildet hier keine Ausnahme, wie bereits der Europäische Gerichtshof in einem ähnlich gelagerten Fall gegen die Republik Polen festgestellt hatte.⁵⁸

Das OVG Bautzen stellte bei seiner Entscheidung auch nicht auf anderweitige Erwägungen in forstwirtschaftlicher Hinsicht ab. So war letztlich die Entstehungsgeschichte des Waldes durch die menschliche Bewirtschaftung für das Gericht ebenso irrelevant, wie die Befürchtung der Stadt, die Forstwirtschaft würde an die Grenze des Machbaren gelangen, wenn für jährlich vorgesehene Maßnahmen die im Gebietsschutz hohen Ermittlungspflichten gelten würden. Damit liegt der Fokus klar auf den Auswirkungen forstwirtschaftlicher Pläne oder Projekte. Entscheidend ist, welche positiven und/oder negativen Auswirkungen durch die Bewirtschaftung für das Gebiet und Erhaltungsziele zu erwarten sind. Das Gericht stellte lediglich fest, dass eine forstwirtschaftliche Bewirtschaftung im NATURA 2000-Gebiet auch mit ökonomischen Beweggründen nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, jedoch die Anforderungen an die Prüfung der Verträglichkeit und ggf. einer Ausnahme ebenso gelten wie bei anderen Projekten.

Überzeugend war für das Gericht im Ergebnis auch nicht der Vortrag, die im Forstwirtschaftsplan vorgesehenen Maßnahmen dienten der Verwaltung des Gebietes und seien deswegen von der Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung ausgenommen. Es stellte zwar fest, dass auch einige Maßnahmen des Forstwirtschaftsplans den Erhaltungszielen des Gebietes dienen

⁵⁶ VG Leipzig, Beschluss v. 9. April 2019 – 1 L 1315/18 -.

⁵⁷ VG Leipzig, Beschluss v. 9. April 2019 – 1 L 1315/18 -.

⁵⁸ EuGH, Urteil vom 17. April 2018 – C 441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

könnten, ließ aber offen, welche dies sind. Unter den Maßnahmen seien aber eben auch diejenigen, die erkennbar nicht den Erhaltungszielen dienen würden und zudem erhebliche Beeinträchtigungen erkennen ließen – so bspw. in Form der Entnahme von Baumarten, die für Lebensraumtypen charakteristisch sind (hier Esche, Stieleiche) und somit jedenfalls nicht dem Erhalt oder der Wiederherstellung des Lebensraumtyps dienen. Zudem fehlte es an einer erforderlichen sog. Konformitätsprüfung, in der geprüft wird, ob die geplanten Maßnahmen auch tatsächlich den Erhaltungszielen dienen. Da sich die Maßnahmen jedoch nicht voneinander trennen ließen und ein Nachweis der Gebietsverträglichkeit oder des Dienens nicht vorlag, untersagte das OVG Bautzen den Vollzug sämtlicher Maßnahmen, bis auf die oben angesprochenen Verkehrssicherungsmaßnahmen.

b) Verletzung des Mitwirkungsrechts anerkannter Naturschutzverbände an Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung

In Folge der unterbliebenen Verträglichkeitsprüfung sah das OVG Bautzen auch eine Verletzung des Mitwirkungsrechts des klagenden anerkannten Naturschutzverbands (§ 64 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG) als gegeben an. So habe die Beteiligung frühzeitig und zu einem Zeitpunkt stattzufinden, zu dem noch alle Optionen offen sind und eine effektive Beteiligung stattfinden kann. Dies erfordere aus Sicht des OVG Bautzen entgegen dem Wortlaut des § 64 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG und der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁵⁹ eine Beteiligung an der Verträglichkeitsprüfung selbst und nicht erst auf Ebene einer gem. § 34 Abs. 3 – 5 BNatSchG. Zugleich wäre eine frühzeitige Beteiligung auch nicht mehr gewährleistet, wenn der Naturschutzverband erst eine Verträglichkeitsprüfung oder Ausnahmeerteilung einklagen müsste.

III. Auswirkungen für die Praxis

Der Beschluss des OVG verschärft die Anforderungen an die forstwirtschaftliche Praxis in europäischen Schutzgebieten bzw. stellt diese nunmehr ausdrücklich für die deutsche Rechtslage klar. Der Beschluss reiht sich nahtlos in die Rechtsprechung des EuGH (insbesondere) zur Waldbewirtschaftung in Schutzgebieten⁶⁰ ein und konkretisiert diese für die Forstwirtschaftsplanung nach deutschem Recht. Wenngleich eine (forstwirtschaftliche) Bewirtschaftung in Schutzgebieten nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, steht fest,

dass die Forstwirtschaft ebenso den Anforderungen an die Prüfung der Gebietsverträglichkeit unterliegt wie auch andere Projekte und Pläne wie bspw. Straßenbauvorhaben. Dies kann zukünftig auch die Prüfpflicht für forstwirtschaftliche Pläne höherer Ebene wie Forsteinrichtungen oder ähnliches erfordern, wobei eine derartige Plan-Prüfpflicht nicht Gegenstand des hier besprochenen Verfahrens war.

Eine gesonderte Rolle der Forstwirtschaft ergibt sich auch nicht dadurch, dass Wälder teilweise seit jeher bewirtschaftet werden und menschlichem Einfluss unterliegen, Maßnahmen in gewissen zeitlichen Abständen aber an verschiedenen Orten regelmäßig stattfinden oder ihnen teilweise ein positiver Einfluss auf Umwelt und Natur unterstellt wird. Vielmehr werden Maßnahmen in NATURA 2000-Gebieten nur dann zulässig sein, wenn diese auf Basis einer Verträglichkeitsprüfung (ggf. auch Vorprüfung) oder Konformitätsprüfung erfolgen und vollständige, endgültige und präzise Feststellungen dahingehend enthalten, dass sich die Maßnahmen nicht nachteilig auf das Gebiet auswirken oder nachweislich den festgelegten Erhaltungszielen dienen. Dies erfordert selbstverständlich auch eine entsprechende Ermittlung in Form von Kartierungen, die die forstwirtschaftliche Praxis vor Herausforderungen stellen wird, jedoch nicht unverhältnismäßig oder nicht leistbar sind.

Eine Entscheidung über die Frage nach der „richtigen“ Bewirtschaftungsweise des Waldes in Schutzgebieten (bspw. in Richtung Prozessschutz) ist mit dem Beschluss des OVG Bautzen nicht verbunden. Die Klärung dieser Frage bleibt weiter den zuständigen Naturschutzbehörden im Wege der Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen vorbehalten (§ 32 Abs. 5 BNatSchG).

Ungeachtet des Kontextes der Entscheidung auf dem Gebiet der Waldbewirtschaftung hat die Entscheidung des OVG Bautzen auch weitreichende Auswirkungen auf die verfahrensrechtliche Praxis. Denn insoweit ist nun obergerichtlich anerkannt, dass anerkannte Umwelt- und Naturschutzverbände bereits an einer NATURA 2000-Verträglichkeitsprüfung zu beteiligen sind und nicht erst im Wege einer Abweichungsentscheidung. Dies ist für die Praxis auch sinnvoll und verspricht einen Mehrgewinn. Nur durch eine frühzeitige Beteiligung kann der Zweck der Beteiligung in Form des Einbringens des naturschutzfachlichen Sachverständs im Vorfeld einer Entscheidung auch tatsächlich erreicht werden. Die Beteiligungsrechte der Verbände sind daher durch die Entscheidung gestärkt und ausgedehnt worden.

⁵⁹ BVerwG, Urteil vom 01. April 2015 – 4 C 6.14 –, Rn. 28 ff., juris.

⁶⁰ Vgl. EuGH, Urteil vom 17. April 2018 – C 441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

IV. Ausblick

Ein (Wirtschafts-)Wald ist mit einer anderen Zielsetzung zu bewirtschaften, als ein Wald in einem Schutzgebiet. Wald ist daher nicht gleich Wald, dies ergibt sich im Besonderen hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Anforderungen in naturschutzfachlichen Schutzgebieten wie den Gebieten, die unter das NATURA 2000-Schutzgebietsregime fallen. Zukünftig werden die verfahrensrechtlichen Anforderungen an die forstwirtschaftliche Nutzung von Wäldern in NATURA 2000-Gebieten eine höhere Bedeutung einnehmen als zuvor. Gerade bei Zweifeln über die Auswirkungen einer forstwirtschaftlichen Tätigkeit in NATURA 2000-Schutzgebieten können sich insbesondere Naturschutz- und Umweltverbände zukünftig auf die obergerichtliche Rechtsprechung des OVG Bautzen stützen und ihr Mitwirkungsrecht und eine Verträglichkeitsprüfung einfordern. Angesichts dessen und mit Blick auf die zunehmenden Aktivitäten infolge des flächendeckenden Waldumbaus, ist damit zu rechnen, dass die Waldbewirtschaftung auch häufiger in den Fokus der Rechtsprechung rücken wird. In diesem Zusammenhang wären die Waldbewirtschaftler gut beraten, die Ermittlungs-, Bewertungs- und Beteiligungspflichten im Gebietsschutz nicht zu unterschätzen. Hierbei wird es auch auf naturschutzfachliche Bewirtschaftungspläne (Managementpläne) oder integrierte Waldbewirtschaftungspläne ankommen, um für den Vollzug zu verlässlichen und aktuellen Ergebnissen zu kommen, ob geplante forstwirtschaftliche Maßnahmen zulässig sind. (Vgl. dazu EU-Kommission, Leitfaden Natura und Wälder, 2016, S. 104.)

Buchbesprechung

W. Frenz (Hrsg.), Bundesberggesetz (BBergG), Kommentar, Erich-Schmidt-Verlag, Berlin 2019, 2000 Seiten, 154 €

Das BBergG ist eine sehr spezielle Materie. Während viele Juristen ihr Berufsleben lang damit nichts zu tun haben, ist die Kenntnis der Vorschriften dieses Gesetzes für Natur- und Umweltschützer, die in diesem Themenfeld arbeiten, immer dann essentiell, wenn es um die Eingriffe und Auswirkungen von Rohstoffabbauvorhaben geht. Besonders schwierig ist der Umgang mit den Vorschriften des BBergG auf der einen und deren Ver-

hältnis zu den Erfordernissen des Umweltschutzes auf der anderen Seite insbesondere deswegen, weil das BBergG hierzu nur äußerst sparsam und generalklauselartig Regelung trifft. Es bedarf daher der Kenntnis der Auslegung der Vorschriften und deren Verhältnis zu den anderweitigen rechtlichen Vorgaben des Umweltschutzes durch die Fachliteratur und Rechtsprechung. Gleiches gilt in weiten Teilen auch in Bezug auf die Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit von Auswirkungen auf die Rechte, Interessen und Belange von Menschen und Gemeinden.

Die beim Abbau von Rohstoffen und deren Nutzung zu bewältigenden Problemen sind vielfältig – und nach wie vor hochbrisant und hochaktuell: Die Diskussionen um Kohleausstieg und Energiewende sowie das Spannungsverhältnis zum Naturschutzrecht (wie nur z.B. der Konflikt um den Hambacher Forst) sind Beleg hierfür. Mit den damit verbundenen Grundsatzfragen beschäftigt sich dieser aktuelle Kommentar: Die Konsequenzen des Kohleausstiegs bis 2038 werden dabei ebenso beleuchtet wie die Auswirkungen des Habitatschutzes auf den Rohstoffabbau samt neuester Rechtsprechung. Auch die umfassende Kommentierung der Bergschadenshaftung inkl. Inanspruchnahme für Klimaschäden und CO₂-Emissionen ist nicht nur aktuell, sondern wegweisend. Besonders hervorzuheben ist die in das Werk als Anlage aufgenommene ausführliche Auseinandersetzung mit der künftigen Entwicklung des Bergrechts und die Darstellung der Handlungsempfehlungen für seine Reform.

Auch wenn man nicht in jedem Punkt die Auffassungen der Kommentar-Autoren zu den einzelnen Paragraphen teilen muss, kann diesen sämtlich attestiert werden, einen sehr guten Überblick über die Problematik und den Stand der Diskussion zu geben. Eine Anschaffung des Kommentars ist daher jedem zu empfehlen, der sich mit Frage der Zulässigkeit von Bergbauvorhaben und der in diesem Zusammenhang erforderlichen Bewältigung von Problemen jedweder Art auseinander setzen muss oder möchte. Die Kommentierung nimmt alle relevanten Perspektiven ein, bespricht Rechtslage und Fragestellungen fundiert, präzise und praxisnah und zeigt vielfältig praktikable Lösungsvorschläge auf. Aufgrund seiner Aktualität findet sich auch die neueste Rechtsprechung (Stand 2019) samt Rechtsfolgen besprochen.

RA Dirk Teßmer, Frankfurt am Main