

Recht der Natur

Schnellbrief Nr. 215
Juli/August 2019



IDUR im Internet: www.idur.de

Keine Verbandsklage gegen Baugenehmigung und Bebauungsplan wegen mangelnder Umweltbezogenheit?

Das VG Augsburg und der BayVGH haben eine Verbandsklage abgewiesen, weil eine Baugenehmigung und ein Bebauungsplan, selbst wenn sie in ein FFH-Gebiet eingreifen, nicht umweltbezogen seien. Der Text erläutert, warum diese Rechtsprechung gegen EU-Recht verstößt und wie sich Umweltverbände wehren können.

Seite.....38

Braunkohletagebau Jänschwalde: Zum Stand des Gerichtsverfahrens gegen die aktuelle Hauptbetriebsplanzulassung ohne FFH-Verträglichkeitsprüfung

In der Serie von Verwaltungsprozessen gegen den umweltverwüstenden Kohletagebau in der Lausitz hält auch das VG Cottbus mittlerweile die bergrechtliche Zulassung ohne FFH-Verträglichkeitsprüfung für rechtswidrig, wollte jedoch nicht gleich die aufschiebende Wirkung der Klage anordnen.

Seite.....39

Umweltvereinigung kann sich auf Minimierungsgebot nach der Strahlenschutzverordnung berufen

Der BayVGH wies die Klage des Bund Naturschutz gegen die Stilllegungsgenehmigung für das Kernkraftwerk Isar 1 zurück, teilt aber die Kritik des Klägers an unklaren rechtlichen Regelungen und fordert eine engmaschige Kontrolle des Minimierungsgebotes der Strahlenschutzverordnung im aufsichtlichen Verfahren.

Seite.....41

Neues Urteil zur Anerkennung von Naturschutzvereinigungen

Das VG Halle hatte sich mit der Klage eines vor allem im Bodenschutz tätigen Umweltverbands zu befassen, dessen Anerkennung als Naturschutzvereinigung vom Umweltbundesamt abgelehnt worden war. Das VG bestätigte die Ablehnung wegen der hohen Anforderungen der Naturschutz-Anerkennung, die hier noch nicht erfüllt seien.

Seite.....44

Was tun bei Hochwasserschäden durch Biberdämme? - Die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote und ihre Ausnahmen

Ein Urteil des VG Sigmaringen, in dem der von einer Gemeinde begehrte Abfang von Bibern abgelehnt wurde, bestätigt, dass der strikte Naturschutz hier nur in engen Ausnahmefällen gelockert werden darf.

Seite.....47

Hinweise

- BBN-Positionspapier zur Abschaffung des § 13b BauGB
- 4. Bundesfachtagung Naturschutzrecht „Naturschutzrecht im Kontext von Klimawandel und Energiewende“

Seite.....48

Keine Verbandsklage gegen Baugenehmigung und Bebauungsplan wegen mangelnder Umweltbezogenheit?

Von RA Dr. Bernd Söhnlein, Neumarkt

Kann ein anerkannter Umweltverband eine Baugenehmigung anfechten, die gemäß den Festsetzungen eines Bebauungsplanes erteilt wurde?

Eine anerkannte Umweltvereinigung erhob gegen die Baugenehmigung zur Erweiterung eines Gewerbebetriebes, die Teile eines FFH-Gebietes in Anspruch nimmt, Klage vor dem Verwaltungsgericht Augsburg und stellte einen Antrag gem. § 80 Abs. 5 VwGO auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage. Der qualifizierte Bebauungsplan, der die Grundlage der Baugenehmigung nach § 30 BauGB bildet, war 3 Wochen vorher in Kraft getreten.

Die Antragsbefugnis wurde auf § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG in der Fassung vom 23.08.2017 gestützt. Das Verwaltungsgericht Augsburg hat den Eilantrag mangels Zulässigkeit abgelehnt (Au 4 S 17.1798 u. Au 4 S 17.1800). Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Augsburg handelt es sich bei einer Baugenehmigung gemäß § 30 BauGB nicht um einen Verwaltungsakt, der ein Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften zulässt. Bei der Baugenehmigung gemäß § 30 BauGB prüfe die Bauaufsichtsbehörde nämlich keine umweltbezogenen Vorschriften. Diese Entscheidung wurde vom 2. Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Beschluss vom 11.4.2018 bestätigt (2 CS 18.198). Der Bebauungsplan sei keine umweltbezogene Rechtsvorschrift, sondern setze vielmehr umweltbezogene Rechtsvorschriften des Bundes- und Landesrechts um. Eine anerkannte Umweltvereinigung müsse in einem solchen Falle versuchen, den Bebauungsplan mit einem Antrag gemäß § 47 Abs. 6 VwGO vorläufig außer Vollzug setzen zu lassen. Der Verwaltungsgerichtshof verweist darauf, dass in jenem Falle die Erteilung einer Baugenehmigung noch durch einen Eilantrag gemäß § 47 Abs. 6 VwGO hätte verhindert werden können, notfalls durch Erlass eines sogenannten Schiebebeschlusses. Das VG Augsburg hat diese Rechtsprechung in einem anderen Fall mit Beschluss vom 26.4.2018 bestätigt (Au 4 S 18.281).

Gegen diese Rechtsprechung lassen sich mehrere Argumente ins Feld führen:

- Die Baugenehmigung kann auch innerhalb von Baugebieten gem. § 30 BauGB eine eigene Regelungswirkung in Bezug auf die Schutzgüter des Umweltrechts besitzen. Gem. Art. 59 S. 1 Nr. 3 Bayerische Bauordnung entscheidet die Baugenehmigung auch über andere öffentlich-rechtliche Anforderungen, soweit wegen der Baugenehmigung eine Entscheidung nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entfällt, ersetzt oder eingeschlossen wird.

Ein Bebauungsplan kann beispielsweise in Bezug auf artenschutzrechtliche Ausnahmetatbestände Einzelheiten nur unvollkommen regeln. Diese Details müssen in Nebenbestimmungen zur Baugenehmigung festgelegt werden, auch wenn grundsätzliche Vorgaben im Bebauungsplan enthalten sind.

- Bei zeitgleicher Erteilung einer Baugenehmigung und Inkraftsetzung eines Bebauungsplanes hat eine Umweltvereinigung praktisch keine Chance, das Schaffen vollendeter Tatsachen durch einen Beschluss gemäß § 80 Abs. 5 VwGO zu verhindern. Ein derartiger Fall ist gerade am VG Regensburg anhängig.
- Offen ist, wie Baugenehmigungen gemäß § 33 BauGB zu beurteilen sind, d.h. Baugenehmigungen, die zu einem Zeitpunkt erteilt werden, wenn der Bebauungsplan noch nicht in Kraft getreten ist, aber bestimmte Verfahrensschritte durchlaufen sind und anzunehmen ist, dass das Vorhaben den künftigen Festsetzungen des Bebauungsplanes nicht entgegensteht.

Nach ständiger Rechtsprechung ist ein Normenkontrollantrag ebenso wie ein Antrag gemäß § 47 Abs. 6 VwGO erst zulässig, wenn die angegriffene Rechtsvorschrift erlassen worden ist. Regelungen, die erst im Stadium ihrer Entstehung sind, können nicht Gegenstand einer Normenkontrolle sein (BVerwG, Ur. v. 15.10.2001 – 4 BN 48/01). Ein vorzeitig gestellter Normenkontrollantrag gegen einen noch nicht veröffentlichten Bebauungsplan wird auch nicht wirksam, wenn der Bebauungsplan später in Kraft tritt (OVG Lüneburg. B. v. 10.7.2008 – 1 MN 34/08).

Würde die Rechtsprechung des BayVGH sich durchsetzen, würde die vom Gesetzgeber als Reaktion auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eingefügte

Regelung des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG bei Bauvorhaben, die gemäß § 30 BauGB genehmigt werden, praktisch leerlaufen. Der Vorhabensträger würde dann gerade in strittigen Fällen den Weg über § 33 BauGB suchen.

- Der Zweite Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs unterschlägt in seinem Beschluss zudem, dass die Hürden für ein vorläufiges Außerkraftsetzen eines Bebauungsplanes außerordentlich hoch sind. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts sind bei einer Entscheidung nach § 47 Abs. 6 VwGO wesentlich strengere Maßstäbe anzulegen als bei Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO (BVerwG, B. v. 18.5.1998 – 4 VR 2/98; BayVG, B. v. 26.3.2014 – 9 NE 13.2213). Deshalb ist der Verweis auf § 47 Abs. 6 VwGO kein gangbarer Weg, um effektiven Rechtsschutz einer anerkannten Umweltvereinigung gegen ein Bauvorhaben auf der Grundlage des § 30 BauGB zu erreichen.
- Zu berücksichtigen ist ferner, dass im einstweiligen Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO das Gericht nicht die Rückgängigmachung der Vollziehung anordnen kann wie nach § 80 Abs. 5 Satz 3 VwGO. Der vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof aufgezeigte Weg bietet deshalb keinen effektiven Rechtsschutz für anerkannte Umweltvereinigungen.
- Ein Klagerecht könnte sich unabhängig von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG unmittelbar aus dem Europarecht ergeben. Das VG Sigmaringen hat in seinem Urteil vom 14.11.2018 (10 K 118/17) mit Verweis auf die Entscheidungen des EuGH in den Rechtssachen „Protect“ (C-664/15) und „Slowakischer Braunbär“ (C-243/15) ein Klagerecht gegen Verwaltungsakte angenommen, die nach Auffassung der Umweltvereinigung gegen europäisches Umweltrecht verstoßen. Zumindest in den Fällen, in denen eine Baugenehmigung gem. § 30 BauGB Vorschriften des europäischen Naturschutzrechts berührt, wäre demnach eine Klagebefugnis gegeben.

**Braunkohletagebau Jänschwalde:
Zum Stand des Gerichtsverfahrens gegen die
aktuelle Hauptbetriebsplanzulassung
ohne FFH-Verträglichkeitsprüfung¹**

Von RA Dirk Teßmer, Frankfurt a.M.

Ausgangslage

Der Tagebau Jänschwalde ist nordöstlich von Cottbus gelegen und hat insbesondere im Zusammenhang mit dem großen Kampf der Einwohner des sorbischen Dorfes Horno unrühmliche Bekanntheit erlangt, da das Dorf seinerzeit nicht vor einer bergbaulichen Inanspruchnahme gerettet werden konnte. In der heutigen Zeit des bevorstehenden Kohleausstiegs und geänderter Erkenntnisse sowie rechtlicher Vorgaben zum Schutz des Klimas erscheint die Durchsetzung eines Abrisses ganzer Ortschaften zur Braunkohlegewinnung wohl allgemein nicht mehr vorstellbar. Zumal die im Tagebau Jänschwalde geförderte Braunkohle dem gleichnamigen Braunkohlenkraftwerk zugeführt wird, das mit einem CO₂-Ausstoß von 22,8 Mio. Tonnen im Jahr 2018 die vierthöchsten Treibhausgasemissionen aller europäischer Kraftwerke erzeugte. Tagebau und Kraftwerk werden von der Lausitz Energie Bergbau bzw. Kraftwerke AG (LEAG) betrieben.

Für den zu DDR-Zeiten begonnenen Tagebau wurde Anfang der 90er Jahre entschieden, dass dieser bis zur „Taubendorfer Rinne“, die der Tagebau Anfang der 2020er Jahre erreichen soll, fortgeführt wird. Für den Tagebau wurde bislang zu keinem Zeitpunkt eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt. In zunehmend geringer werdenden Entfernung des in nördliche Richtung voranschreitenden Tagebaus befinden sich zahlreiche wertvolle Feuchtgebiete, Seen und Fließe, die unter dem Schutz nationaler und europäischer Naturschutzgesetze stehen. Von der tagebaubedingten „Vorfeldentwässerung“ – also dem großflächigen Abpumpen des Grundwassers zur Ermöglichung der Abaggerung der Landschaft zur Kohlegewinnung – sind insbesondere europarechtlich geschützte Natura-2000-Gebiete betroffen, in denen Lebensraumtypen und Arten vorkommen, deren Fortexistenz von einem hinreichenden Dargebot an Wasser bzw. Feuchtwiesen abhängig sind. Von Seiten der Umweltverbände, insbesondere der Grünen Liga – Umweltgruppe Cottbus, wird seit Jahren gefordert, dass hinreichende Maßnahmen zum

¹ Dieser Beitrag wird auch in der „LIGA Libell“ der Mitgliederzeitung der GRÜNEN LIGA Brandenburg e.V. abgedruckt

Schutz dieser Gebiete ergriffen und die Auswirkungen der Tagebauentwässerung eingehend geprüft werden müssen. Eine solche „FFH-Verträglichkeitsprüfung“ hat indessen bis heute nicht stattgefunden. Die LEAG und das Bergamt (LBGR) bestreiten dabei nicht, dass tagesbaubedingte Entwässerungen auf die umliegenden Seen, Fließe und Feuchtgebiete einwirken werden. LEAG und LBGR stehen bislang aber auf dem Standpunkt, dass die Grundwasserabsenkungen die geschützten Gebiete noch nicht beeinträchtigen würden.

Nach dem für den Tagebau Jänschwalde gültigen Rechtsregime bedarf der Tagebau alle 2 bis 3 Jahre einer neuen bergrechtlichen Genehmigung („Hauptbetriebsplanzulassung“). Diese darf nicht erteilt werden, wenn einer Fortführung des Tagebaus überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (§ 48 Abs. 2 BBergG). Soweit es durch die Fortführung des Tagebaus zu Beeinträchtigungen von Schutzgütern kommt, die ohne Genehmigung nicht realisiert werden dürfen und für welche eine Genehmigung nicht vorliegt, kann die Betriebsplanzulassung nicht erteilt werden. Das LBGR hatte im Nachgang der Antragstellung der LEAG, die auf Zulassung des Hauptbetriebsplans mit einem Geltungszeitraum 1.1.2019 – 31.12.2020 ausgerichtet war, die Überzeugung gewonnen, dass jedenfalls eine Fortführung des Tagebaus über das Ende des Jahres 2019 nicht ohne vorherige FFH-Verträglichkeitsprüfung bzw. etwaig erforderlicher Ausnahmegenehmigung zugelassen werden kann. Da die LEAG nicht imstande war, die für eine solche Prüfung nötigen Unterlagen bis Ende 2018 vorzulegen, reduzierte die LEAG den Geltungsbereich der beantragten Betriebsplanzulassung auf das Jahr 2019. Das LBGR ließ sich darauf ein, erteilte die – höchst ungewöhnliche – nur einjährige Betriebsplanzulassung und begründete den Bescheid insoweit damit, dass man die Überzeugung gewonnen habe, die Ausweitung der Grundwasserabsenkungen in 2019 sei noch „FFH-verträglich“. Für eine Hauptbetriebsplanzulassung ab 2020 müsse die LEAG aber die zur Prüfung der FFH-Verträglichkeit erforderlichen Unterlagen vorlegen.

Klage- und Eilantragsverfahren gegen Hauptbetriebsplanzulassung wegen unterbliebener FFH-Verträglichkeitsprüfung

Im Ergebnis einer Zusammenarbeit von Grüner Liga – Umweltgruppe Cottbus und Deutscher Umwelthilfe mit einer Auswertung der Akten und Unterlagen, die dem Zulassungsbescheid zugrunde lagen, wurde entschieden, den Bescheid

anzufechten. Die DUH legte am 1. Februar 2019 Klage ein und beantragte in einem Eilantrag, dessen aufschiebende Wirkung herzustellen. Es wurde dabei insbesondere geltend gemacht, dass ausweislich der vorliegenden Erkenntnisse und Unterlagen sowie Aussagen in fachbehördlichen Stellungnahmen offenkundig die Möglichkeit besteht, dass das Fortschreiten der Entwässerung bereits in 2019 erhebliche Auswirkungen auf Schutzgüter in den umliegenden Natura-2000-Gebieten haben kann. Nach den Rechtsvorschriften zum Schutz von Natura-2000-Gebieten zieht eine Möglichkeit solcher Beeinträchtigungen nach sich, dass ein Eingriffsvorhaben nicht ohne umfassende FFH-Verträglichkeitsprüfung bzw. (bei Vorliegen der Voraussetzungen) Ausnahmegenehmigung zugelassen werden darf.

Entscheidung des Verwaltungsgericht Cottbus im Eilverfahren: bedingte Außervollzugssetzung des Zulassungsbescheides zum 1. September 2019

Ende Juni (aus Sicht der Umweltverbände leider zu spät) traf das Verwaltungsgericht Cottbus seine Entscheidung über den Eilantrag (Beschluss von 27.06.2019 – Az. 3 L 36/19). Im Ergebnis seiner Prüfungen gab das Gericht dem Antrag im Wesentlichen statt, jedoch ordnete das Gericht die sich aus der prognostizierten Rechtswidrigkeit der Betriebsplanzulassung folgende aufschiebende Wirkung des Rechtsmittels der „Hauptsache“ erst zum 1. September an. Diese Tenorierung des gerichtlichen Beschlusses überraschte, da die Entscheidungsfindung in einem Eilverfahren normalerweise in einem zweistufigen Prüfungsprozess erfolgt: Wenn das mit einem Eilantrag angerufene Gericht auf der ersten Stufe der Prüfung feststellt, dass die angegriffene Verwaltungsentscheidung im „Hauptsacheverfahren“ (Klageverfahren) voraussichtlich als rechtswidrig eingestuft wird, folgt hieraus eine unmittelbare Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsmittels; denn es kann grundsätzlich kein öffentliches Interesse an der Vollziehung rechtswidriger Bescheide geben. Erachtet das Gericht den Bescheid jedoch für voraussichtlich rechtmäßig, so führt dies grundsätzlich zur Abweisung des Eilantrages, da regelmäßig kein überwiegendes Interesse an der Vermeidung der sich aus der Ausnutzung eines Bescheides ergebenden Konsequenzen besteht, wenn dieser sich absehbar mit der Rechtsordnung im Einklang befindet.

Nur wenn sich ein Verwaltungsgericht im Ergebnis seiner Prüfung der Erfolgsaussichten des

Rechtsmittels mit Blick auf das „Hauptsacheverfahren“ – etwa aufgrund der Schwierigkeit und Komplexität der zu entscheidenden Sach- oder Rechtsfragen – nicht imstande sieht, eine hinreichende Prognose über die Rechtmäßigkeit bzw. Rechtswidrigkeit des angegriffenen Bescheides zu treffen, hat das Gericht eine hiervon unabhängige Interessensabwägung zu treffen. In diesem Falle ist einem Eilantrag dann stattzugeben, wenn die Konsequenzen eines Vollzugs des Bescheides schwerwiegender erscheinen als Nachteile, die sich aus einer Unterbindung der Vollziehbarkeit des Bescheides ergeben.

Das Verwaltungsgericht Cottbus hat in den Entscheidungsgründen seines Beschlusses im Ergebnis seiner Prüfung der voraussichtlichen Erfolgsaussichten des Rechtsmittels im Hauptsacheverfahren festgestellt, dass der Betriebsplanzulassungsbescheid aufgrund der unterlassenen FFH-Verträglichkeitsprüfung für rechtswidrig zu erkennen sein dürfte. Da das Verwaltungsgericht sich nach vorläufiger Prüfung der Sach- und Rechtslage zu dieser Feststellung imstande sah, bestand kein Anlass, dennoch in eine Abwägung der Konsequenzen einer Aussetzung der Vollziehbarkeit des Zulassungsbescheides einzutreten. Dies hat das Verwaltungsgericht gleichwohl getan und ist im Zuge dessen zu dem Abwägungsergebnis gekommen, dass der LEAG und dem LBGR noch ein beschränkter Zeitraum von 2 Monaten zur Verfügung zu stellen sei, die bislang unterbliebene FFH-Verträglichkeitsprüfung nachzuholen und die aufschiebende Wirkung des Rechtsmittels erst zum 1. September wirksam werden zu lassen.

Beschwerde zum Oberverwaltungsgericht

DUH und Umweltgruppe Cottbus haben entschieden, gegen diese zeitlich verzögerte Außervollzugsetzung des Zulassungsbescheides Beschwerde zum Oberverwaltungsgericht einzulegen. Auch das LBGR und die LEAG haben jeweils Beschwerde eingereicht, da diese weiterhin der Auffassung sind, der Tagebau dürfe in 2019 noch ohne FFH-Verträglichkeitsprüfung weitergeführt werden.

Das Oberverwaltungsgericht hat nunmehr über die Beschwerden zu entscheiden (Az. 11 S 51/19). DUH und die Umweltgruppe Cottbus erwarten, dass diese Entscheidung möglichst früh im August getroffen wird und sind zuversichtlich, dass auch das Oberverwaltungsgericht die Erforderlichkeit der FFH-Verträglichkeitsprüfung erkennt und die Konsequenz der unmittelbaren Außervollzugsetzung des Zulassungsbescheides insbesondere im Hinblick auf die

Ausweitung der Grundwasserabsenkungen anordnen wird. *(Eine Entscheidung lag jedoch zu Redaktionsschluss noch nicht vor.)*

Welche Konsequenzen sich daraus für den Tagebau Jänschwalde ergeben, hängt vom Ausgang der nachzuholenden FFH-Verträglichkeitsprüfung den auf dieser Grundlage vom Bergamt zu treffenden Entscheidungen bzw. vom Ergebnis etwaiger weiterer gerichtlicher Kontrollen ab.

Umweltvereinigung kann sich auf Minimierungsgebot nach der Strahlenschutzverordnung berufen

Von RAin Joy Hensel, Wiesbaden

**BayVGH, Urteil vom 20.12.2018
– Az. 22 A 17.40004 (nicht rechtskräftig)**

Klage des Bund Naturschutz in Bayern gegen die Genehmigung zum Rückbau des AKW Isar I (KKI 1)

Die Klage des Bund Naturschutz in Bayern e.V. auf Aufhebung der ersten Stilllegungs- und Rückbaugenehmigung (1. SAG) für das außer Betrieb genommene AKW Isar I stieß bei der mündlichen zweitägigen Verhandlung am 11. und 12. 12. 2018 auf großes öffentliches Interesse beim fachkundigen Publikum, war sie doch die erste Klage dieses Umfangs, die mündlich verhandelt wurde. Die Klage wurde abgewiesen, im April wurden die mehr als 100 Seiten umfassenden Urteilsgründe dem Kläger zugestellt, der inzwischen Revision beim Bundesverwaltungsgericht eingelegt hat.

Im Folgenden werden einige Aspekte dargestellt, die für die weitere kritische Begleitung von Stilllegungs- und Rückbauverfahren von Bedeutung sind.

1.) Der Kläger ist als Umweltvereinigung klageberechtigt und kann die Genehmigung anfechten.

Der Kläger wendet sich gegen eine Zulassungsentscheidung nach § Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a UmwRG. Für die Anfechtung genügt es, dass der Kläger geltend macht, die angegriffene Zulassung bedürfe einer Umweltverträglichkeitsprüfung und widerspreche Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können (§ 2 Abs. 1 UmwRG in der Fassung ab 1. Juni 2017). Die frühere Beschränkung auf die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften

ist entfallen (Randzahl – Rz. 26 der Urteilsgründe - UG).

Noch im Verfahren war von der beigeladenen PreussenElektra in Abrede gestellt worden, dass der Kläger hier eine Anfechtungsklage erheben kann, er müsse vielmehr auf eine Verpflichtungsklage verwiesen werden mit dem Ziel, die Genehmigung um weitere Bestimmungen zu ergänzen. Der Auffassung der Beigeladenen, die Klage sei „unnütz“, erteilte der BayVGh jedoch eine Absage, da der Kläger sein Klageziel, die Verhinderung des von ihm in der genehmigten Art und Weise für gefährlich gehaltenen Abbau des KKI 1 mit der Anfechtungsklage erreichen könnte. Das UmwRG eröffnet hier eine objektive Rechtmäßigkeitskontrolle, die nicht auf die bloße Ergänzung einer möglicherweise rechtswidrigen Genehmigung beschränkt bleibe (Rz. 28 der UG.). Der gesetzlichen Pflicht nach § 7 Abs. 3 Satz 4 Atomgesetz – AtG - § 7 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 und Abs. 1a Satz 1 AtG, die Kernkraftwerke „unverzüglich stillzulegen und abzubauen“, könne auch dadurch nachgekommen werden, dass im Falle der Aufhebung einer SAG unverzüglich eine neue, nicht mehr fehlerhafte Genehmigung erteilt werde. Es drohe entgegen der Auffassung der Beigeladenen kein juristisches „perpetuum mobile“ (Rz. 29 der UG.).

Mit diesen Ausführungen ist sichergestellt, dass der Weg zu einer weiten gerichtlichen Überprüfung von Stilllegungs- und Rückbaugenehmigungen grundsätzlich eröffnet ist.

2.) Ein Nebeneinander von Leistungsgenehmigung und Stilllegungsgenehmigung ist möglich.

Der Kläger ist der Auffassung, dass die Leistungsgenehmigung nicht einfach fortgelten dürfe, sondern eine völlig neue Genehmigung zu erteilen sei aufgrund des geänderten Zwecks, da statt Leistungsbetrieb nunmehr Stilllegung und Abbau erfolge.

Der BayVGh führt aus, dass mit der seit 2011 geltenden gesetzlichen Neuregelung des AtG für die Auffassung, in dem Antrag auf Stilllegung liege ein Verzicht auf die bisherige Betriebsgenehmigung, kein Raum mehr sei, da den Betreibern die Pflicht zur unverzüglichen Stilllegung und Abbau auferlegt worden sei (Rz. 58). In § 7 Abs. 3 Satz 3 AtG sei außerdem geregelt, dass eine Stilllegungsgenehmigung nicht erforderlich ist, soweit die geplanten Maßnahmen bereits Gegenstand einer Genehmigung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 AtG (Betriebsgenehmigung) oder einer

Anordnung nach § 19 Abs. 3 AtG gewesen sind (Rz 58 der UG).

Für den Leistungsbetrieb erteilte Genehmigungen können fortgelten. In welchem Umfang und wie lange diese Genehmigungen weiter gelten, habe der Gesetzgeber aber nur äußerst zurückhaltend geregelt. Die Schwierigkeiten bei der Anwendung resultierten aus der Verwendung des rechtlich nicht definierten Begriffs „Maßnahmen“ und der Formulierung „soweit“. Wie diese Formulierungen genau zu verstehen sind, lasse sich den Gesetzesmaterialien nicht entnehmen (Rz 59 der UG). Nicht folgen will der BayVGh allerdings der Auffassung des Klägers, es können keine denkbaren Anwendungsfälle geben, da geplante Maßnahmen zur Stilllegung nicht schon Gegenstand einer Betriebsgenehmigung sein könnten. Es könne dem Gesetzgeber nicht unterstellt werden, er habe einen praktisch nicht vorkommenden Sachverhalt regeln wollen, hält der BayVGh dagegen. Der BayVGh verstehe unter „Maßnahmen“ im Sinne des § 7 Abs. 3 AtG jeden baulichen, nutzungsbezogenen und organisatorischen Vorgang, der für den Leistungsbetrieb (einschließlich Nachbetrieb) genehmigt worden sei und der nunmehr während der Stilllegung und des Abbaus weiterhin anstehe. Allerdings räumt der BayVGh ein, dass der Einwand des Klägers, es könne bei der allmählichen Ersetzung der fortbestehenden Genehmigungsinhalte durch die fortschreitenden Stilllegungsmaßnahmen zu Abgrenzungsschwierigkeiten kommen, in der Sache nicht von der Hand zu weisen sei. Der Gesetzgeber habe dies aber in Kauf genommen. (Rz. 61 der UG).

3.) Der Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung und die Prüftiefe der Umweltverträglichkeitsprüfung werden für ausreichend gehalten.

Sowohl im schriftlichen Verfahren als auch in der mündlichen Verhandlung wurde vom Kläger ausführlich dargelegt, dass die Prüftiefe der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nicht ausreichend sei, um der Öffentlichkeit bzw. dem Sachbeistand des Klägers an hand der vorgelegten Unterlagen eine Beurteilung zu ermöglichen, ob ein geordneter und sinnvoller Rückbau vorliegt. Insbesondere die spezifischen veränderten Risiken bei einem Rückbau seien in der Ereignisanalyse nicht hinreichend dargestellt und für die betroffene Öffentlichkeit im Hinblick auf Sicherheitsrisiken und Störfälle unzureichend bewertet. Die Unterlagen über die beschriebenen Verfahren seien zu unbestimmt, um dem Einzelnen eine sachgerechte Information über seine Betroffenheit zu ermöglichen. Viele weitere Ab-

bauschritte würden erst im Nachhinein im aufsichtlichen Verfahren geregelt, ohne dass hier eine weitere Beteiligung der Öffentlichkeit in einem förmlichen Verfahren stattfindet. Die Prüfung der Umweltverträglichkeit sei daher unzureichend.

Der BayVGH setzt sich mit den Argumenten des Klägers auseinander, hält aber die vorliegenden Unterlagen und die Prüftiefe sowie das der Genehmigung zugrundeliegende Schutzniveau im Ergebnis für ausreichend. Dabei folgt das Gericht den Ausführungen des beklagten Bayerische Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz und der Beigeladenen, die darlegen, dass eine weitere vertiefte Prüfung nicht möglich und auch nicht sinnvoll sei (Rz. 92 der UG). Denn es ergäben sich viele Details erst im Laufe des Rückbaus, wie etwa die konkret angewendeten Zerlegetechniken bei den einzelnen Maßnahmen. Auch sei eine detailliertere radiologische Charakterisierung erst unmittelbar vor Beginn des geplanten Rückbaus sinnvoll.

Allerdings weist der BayVGH darauf hin, dass ein geringerer Detaillierungsgrad der Unterlagen, die gemäß § 19b Abs. 1 Atomrechtliche Verfahrensordnung (AtVfV) dem ersten Antrag auf Stilllegungsgenehmigung beizufügen seien (was dann konsequenterweise auch zu einer geringeren Tiefe der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen führe), sich nur in Bezug auf diejenigen geplanten Abschnitte des Gesamtvorhabens auswirke, die nicht selbst Gegenstand der ersten Genehmigung seien. Für diejenigen Maßnahmen hingegen, die im ersten Abschnitt verwirklicht werden sollten und demnach Gegenstand der ersten Genehmigung sind, sei der nötige Detaillierungsgrad der vorzulegenden Unterlagen (und damit auch der gebotenen Prüftiefe) nicht gemindert. Einem anderen Verständnis stehe entgegen, dass von Rechts wegen über ein Stilllegungsvorhaben nach § 7 Abs. 3 AtG in seiner Gesamtheit auch mit einer einzigen Genehmigung befunden werden dürfe, statt mit mehreren Genehmigungen für zeitlich aufeinanderfolgende, in ihrer Gesamtheit das Stilllegungsvorhaben bildenden Maßnahmenpaketen (Rz. 93 ff der UG).

4.) Es genügt nicht, wenn die Beklagte darauf abstellt, dass die Ableitewerte aus dem Leistungsbetrieb eingehalten werden. Das Minimierungsgebot nach § 6 Abs. 2 StrlSchV ist zu beachten.

Hierzu muss erläutert werden, dass in dem Verfahren zu Stilllegung und Rückbau die genehmigten Ableitewerte für Fort- und Abluft so-

wie wasserrechtliche Erlaubnisse für Abwasserleitungen aus der Betriebszeit weiter genutzt werden dürfen, wenngleich der Leistungsbetrieb bereits erloschen ist. Es wird argumentiert, dass von diesen Werten, die bei Stilllegung und Abbau in der Regel nur noch zu einem Bruchteil (nach Berichten des BfS etwa zu 1 %) ausgeschöpft werden, keine Gefährdung für Mensch und Umwelt ausginge.

Die kritische Öffentlichkeit verlangt eine Herabsetzung der Immissionswerte, da der veränderte Betrieb bzw. der Rückbau derartig hohe Grenzwerte wie im Leistungsbetrieb nicht mehr erfordere.

Der BayVGH erteilt der Auffassung der Beigeladenen eine Absage, die unter Bezugnahme auf eine Entscheidung des BVerwG vom 10.04.2008, (Az. 7 C 39.07, BVerwGE 31, 129, iuris Rz. 20) behauptete, dass Dritte nur Vorsorgemaßnahmen zum Ausschluss eines als Grundrechtsverletzung anzusehenden Schadens verlangen dürften, aber keine weitergehende Minimierung der Strahlenexposition. Der Kläger könne als anerkannte Umweltvereinigung nicht auf die Geltendmachung subjektiver öffentlicher Rechte verwiesen werden, er dürfe vielmehr, ohne dass es auf eine Verletzung in eigenen Rechten komme, geltend machen, dass die 1. SAG solchen Rechtsvorschriften, „die für die Entscheidung von Bedeutung“ sein können“, widerspreche. Soweit auch der Beklagte sich darauf berufe, dass kein Anspruch auf weitergehende Minimierung der Strahlenexposition jenseits der Dosisgrenzwerte der Strahlenschutzverordnung bestünde, vermenge der Beklagte verschiedene Regelungsbereiche. Der im genannten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts angesprochene drittschützende Störfallplanungswert (der eine „äußerste, nicht mehr überschreitbare Grenze“ darstelle“) sei etwas anderes als das zwar nicht drittschützende, aber vom Kläger als anerkannter Umweltvereinigung rügefähige Minimierungsgebot nach § 6 Abs. 2 Strahlenschutzverordnung (StrlSchV). Diese Verordnung gebiete gerade nicht nur eine Einhaltung der „äußersten, nicht mehr überschreitbare Grenze“, sondern eine unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes anzustrebende Senkung der Strahlenbelastung „auch unterhalb der Grenzwerte...“ (vgl. den Wortlaut von § 6 Abs. 2 StrlSchV, Rz. 174 der UG.).

Allerdings verpflichte das Minimierungsgebot die Genehmigungsbehörde bzw. den Beklagten nicht, im Stilllegungsverfahren Ableitewerte festzulegen, die noch niedriger seien als diejenigen, bei deren Beachtung der Nachweis der

Einhaltung der Grenzwerte nach § 47 Abs. 1 der StrlSchV als erbracht gälte (Rz 181 der UG). Die Kehrseite dieser Zurückhaltung der Regulationsdichte und Detailliertheit sei, dass der aufsichtlichen Überwachung des Vollzugs der 1. SAG umso größere Beachtung geschenkt werden müsse. Dies gelte umso mehr, als das Minimierungsgebot während des gesamten Stilllegungs- und Abbauprozesses gelte und sich ausdrücklich an den „Planer“ richte (Rz. 183 der UG).

5.) Fazit

Der BayVGH setzt sich in der Entscheidung - die hier aufgrund des Umfangs nur auszugsweise zu einzelnen Rechtsfragen wiedergegeben werden kann - sehr gründlich mit der Kritik am vorgetragenen Verfahren, insbesondere der „Genehmigungsarchitektur“ des Atomgesetzes auseinander und benennt die Unklarheiten der gesetzlichen Regelung schonungslos, wenn er sich ratlos zeigt, was unter bereits genehmigten „Maßnahmen“ zu verstehen sei. In einigen Punkten ist abzuwarten, ob das Bundesverwaltungsgericht in der Revision eine weitere rechtliche Klärung herbeiführt. Das gilt insbesondere für Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung und der notwendigen Detaillierung, wenn die Genehmigung in mehreren einzelnen Genehmigungsschritten erteilt wird und im Hinblick auf die Frage, inwiefern die Ableitungswerte aus dem Leistungsbetrieb für Luft und Wasser fortgelten und - rein theoretisch - ausgeschöpft werden dürfen, was in der Praxis nicht der Fall sein dürfte. Es bleibt abzuwarten, ob es in letzter Konsequenz vor dem Hintergrund der Klage- und Rügebefugnis von Umweltvereinigungen genügt, das Minimierungsgebot nach § 6 Abs. 2 StrlSchVO im aufsichtlichen Verfahren bei der Festlegung der einzelnen Abbauverfahren und Methoden umzusetzen, die Genehmigungen aber unangetastet zu lassen.

Neues Urteil zur Anerkennung von Naturschutzvereinigungen

Von Daniel Lamfried, Wissenschaftlicher Mitarbeiter Berlin

**VG Halle, Urteil vom 18. Juni 2019
– Az. 8 A 327/18 HAL**

Am 18.6.2019 erging eine der recht selten gerichtlichen Entscheidungen zur Anerkennung von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen nach § 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG).

Die Anerkennung als Umwelt- und Naturschutzvereinigung vermittelt Umweltverbänden bestimmte Mitwirkungs- und Klagerechte. Anerkannte Umweltvereinigungen haben die Möglichkeit, gemäß § 2 UmwRG in den in § 1 Absatz 1 Satz 1 UmwRG genannten Fällen eine Umweltverbandsklage zu erheben. Anerkannten Naturschutzvereinigungen stehen darüber hinaus Mitwirkungs- und Klagerechte in bestimmten naturschutzrechtlichen Verfahren zu (vgl. § 63 Bundesnaturschutzgesetz).

In dem vom Verwaltungsgericht Halle entschiedenen Fall ging es allein um die Anerkennung eines Verbandes als Naturschutzvereinigung. Die Anerkennung als Umweltvereinigung stand außer Streit.

1. Dem Urteil lag der folgende Sachverhalt zugrunde:

Eine bundesweit im Bodenschutz tätige Vereinigung hatte im November 2015 beim zuständigen Umweltbundesamt die Anerkennung als Umweltvereinigung beantragt. Im April 2016 konkretisierte die Vereinigung den Antrag dahingehend, dass er auch die Anerkennung als Naturschutzvereinigung umfassen sollte. Mit Bescheid vom 15. November 2016 sprach das Umweltbundesamt der Vereinigung die Anerkennung als Umweltvereinigung aus, lehnte jedoch den Antrag ab, soweit er sich auf die Anerkennung als Naturschutzvereinigung bezog.

Hiergegen richtete sich nach erfolglosem Widerspruch die am 8. Juni 2017 erhobene Klage der Vereinigung.

2. Rechtsgrundlage der Anerkennung als Umwelt- und Naturschutzvereinigung ist § 3 UmwRG. § 3 UmwRG ist als gebundene Entscheidung ausgestaltet. Für die Anerkennung als Naturschutzvereinigung muss eine Vereinigung zunächst die in § 3 Absatz 1 Satz 2 Nummern 1 bis 5 UmwRG geregelten Voraussetzungen der Anerkennung als Umweltvereinigung erfüllen. Diese lagen nach der Feststellung des Umweltbundesamtes vor und waren damit nicht Gegenstand des Rechtsstreits (siehe oben). Zudem setzt die Anerkennung als Naturschutzvereinigung nach § 3 Absatz 1 Satz 3, 2. Halbsatz UmwRG voraus, dass eine Vereinigung im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert.

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Halle erfüllte die klagende Vereinigung diese Voraussetzung nicht. Ein Anspruch der Vereinigung auf Anerkennung als Naturschutzvereinigung bestehe nicht. Das Gericht wies die Klage daher ab, ließ aber die Berufung zu.

Ausgangspunkt der Urteilsgründe war die Überlegung, dass die Anerkennung als Naturschutzvereinigung über die Anerkennung als Umweltvereinigung hinausgeht. Die Vorschrift des § 3 Absatz 1 Satz 3, 2. Halbsatz UmwRG, welche die Voraussetzung der Anerkennung als Naturschutzvereinigung regelt, habe den Zweck, diejenigen Verbände zu ermitteln, die sich über die Belange des Umweltschutzes hinaus besonders den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege verschrieben haben. Die in § 3 Absatz 1 Satz 3, 2. Halbsatz UmwRG vorgesehene Schwerpunktsetzung im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege verlange deshalb, dass die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege gegenüber anderen Zielen einer Vereinigung, einschließlich den Zielen des Umweltschutzes, überwiegen. Nur Berührungspunkte mit den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege reichten nicht aus.

Ein solches Überwiegen der satzungsgemäßen Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege konnte das Gericht bei dem klagenden Verband nicht erkennen. Es billigte ihm lediglich zu, „auch“ Naturschutzziele zu verfolgen. Hauptzweck der Vereinigung ist nach der Satzung der Bodenschutz, nicht Naturschutz und Landschaftspflege. Der Vereinszweck wird in § 2 Satz 1 der Satzung konkret wie folgt festgelegt:

„Der Zweck des Vereines ist der Schutz und die Erhaltung des Bodens als Naturkörper mit seinen natürlichen Funktionen, seiner Archiv- und Nutzungsfunktionen sowie als Grundlage für Landschaftspflege und Naturschutz.“

Auch unter den in § 2 Satz 2 der Satzung vorgesehenen Maßnahmen, die der Verein zur Verwirklichung dieses Satzungszwecks ergreifen soll, werden Naturschutz und Landschaftspflege nur am Rande erwähnt. Nur eine der zehn dort genannten Maßnahmen hat einen expliziten Naturschutzbezug. Ein Überwiegen der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege ließe sich daher nur unter der Voraussetzung begründen, dass der Bodenschutz selbst insgesamt als Ziel des Naturschutzes eingestuft werden könne.

Diese Fragen verneinte das Gericht jedoch. Es bezog sich hierfür auf die Definition der Ziele des Naturschutzes in § 1 BNatSchG. Nach § 1 Absatz 1 BNatSchG sind Natur und Landschaft

schließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie 3. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sind [...].“

In den folgenden Absätzen 2 – 6 des § 1 regelt das BNatSchG, wie diese Ziele zu verwirklichen sind. § 1 Absatz 3 BNatSchG enthält auch einen Schutzauftrag für Naturgüter, unter ihnen Böden. Nach § 1 Absatz 3 Nummer 2 BNatSchG sind Böden zur

„dauerhaften Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts [...] so zu erhalten, dass sie ihre Funktion im Naturhaushalt erfüllen können.“

Nach Auffassung des Gerichts stellt § 1 Absatz 3 BNatSchG jedoch keine eigenständigen, neben den Zielen nach § 1 Absatz 1 BNatSchG stehenden Ziele auf. Vielmehr dient § 1 Absatz 3 BNatSchG der Konkretisierung des Zieles der „Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts“. Daraus folgert das Gericht, dass Naturgüter, wie die Böden, im BNatSchG in einem funktionsbezogenen Ansatz betrachtet werden. Das bedeutet, dass Naturgüter im Naturschutz nicht ihrer selbst willen geschützt werden. Abgestellt werde im BNatSchG vielmehr auf den Naturhaushalt insgesamt. Das Gericht wies daher das klägerische Vorbringen zurück, der Schutz des Bodens und seiner Funktionen sei bereits für sich genommen eine der wesentlichen Zielsetzungen des Naturschutzes. Bei der Anwendung des BNatSchG sei vielmehr eine ganzheitliche, medienübergreifende Betrachtung anzustellen. Bodenschutz könne danach Naturschutz sein, wenn und soweit er mit dem primären Ziel der dauerhaften Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts insgesamt erfolgt.

Die klagende Vereinigung bezwecke den Bodenschutz nach § 2 Satz 1 der Satzung jedoch nicht allein oder überwiegend im Hinblick auf die Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, sondern in einem auch die anderen Funktionen, insbesondere die Nutzungsfunktion, des Bodens (vgl. zu den Bodenfunktionen § 2 Absatz 2 Bundesbodenschutzgesetz, BBodSchG) gleichermaßen umfassenden Sinn.

Nicht durchdringen konnte die klagende Vereinigung auch mit dem Hinweis auf andere Vereinigungen, die im Gegensatz zu ihr eine Anerkennung als Naturschutzvereinigung erhalten hätten. Ein von der Klägerin konkret benannter Gewässerschutzverein ziele nach Auffassung des

„auf Grund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen [...] nach Maßgabe der nachfolgenden Absätze so zu schützen, dass 1. die biologische Vielfalt, 2. die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts ein-

Gerichts auf den Schutz von Gewässern als Lebensraum für Pflanzen und Tiere. Ihm sei daher im Gegensatz zur Klägerin ein auf den Naturhaushalt bezogener Ansatz eigen. Auch der Vergleich mit einem Vogelschutzverein überzeugte das Gericht nicht, da der Schutz von Vogelarten gerade nicht auf den Schutz eines einzelnen Umweltmediums abziele, sondern den Naturhaushalt und die natürlichen Lebensbedingungen insgesamt und medienübergreifend in den Blick nehme.

3. Das Urteil betrifft die Frage, wie der medienbezogene, das heißt auf den Schutz von Boden, Wasser und Luft bezogene Umweltschutz und der Naturschutz voneinander abzugrenzen sind und speziell ob Bodenschutz insgesamt als naturschützend einzustufen ist. Hiermit hat sich, soweit ersichtlich, bislang kein Gericht auseinandergesetzt.

Klar ist, dass Naturschutz eine Teilmenge des Umweltschutzes ist. Denn nach § 3 Absatz 1 UmwRG setzt die Anerkennung als Naturschutzvereinigung voraus, dass eine Vereinigung die Voraussetzungen der Anerkennung als Umweltvereinigung erfüllt. Zu diesen Voraussetzungen gehört auch das Erfordernis, vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes zu fördern.

Die Ziele des Naturschutzes sind in § 1 BNatSchG nicht in Abgrenzung zu anderen Zielen des Umweltschutzes definiert, sondern reichen in andere Umweltschutzbereiche hinein. Insbesondere werden auch die Umweltmedien, im BNatSchG als „Naturgüter“ bezeichnet, in den Schutz des Naturschutzrechts einbezogen. Das erschwert es, eine eindeutige Abgrenzung zwischen Umwelt- und Naturschutzzielen vorzunehmen.

Gleichwohl ist eine Abgrenzung zwischen Organisationen, die ihren Schwerpunkt im Bereich des Naturschutzes haben, und Umweltverbänden, die vor allem in anderen Bereichen des Umweltschutzes aktiv sind, unumgänglich, solange der Gesetzgeber an einer gesonderten Anerkennung von Naturschutzvereinigungen festhält.

Der durch das VG Halle vorgenommenen Grenzziehung ist im Ergebnis und in der Herleitung zuzustimmen. Das Argument der klagenden Vereinigung, die Erhaltung funktionsfähiger Böden sei Voraussetzung für einen wirksamen Naturschutz, ist zwar nicht von der Hand zu weisen. Daraus zu schließen, Bodenschutz selbst sei ein Ziel des Naturschutzes, überzeugt jedoch nicht. Denn gleichermaßen ist auch der Schutz anderer Umweltmedien, wie der Luft und des Was-

sers, oder des Klimaschutzes Voraussetzung für einen wirksamen Naturschutz. Folgte man dem Argument, wären nahezu alle anerkannten Umweltvereinigungen als Naturschutzvereinigungen anzuerkennen. Dann verlöre die Anerkennung von Naturschutzvereinigungen jedoch ihre gesetzlich intendierte Abschlachtungsfunktion.

Es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern sich der Boden von anderen Umweltmedien unterscheidet, um es gerechtfertigt erscheinen zu lassen, dem Bodenschutz den Naturschutzcharakter zuzubilligen, dem Schutz anderer Umweltmedien aber zu versagen.

Auch wenn Verflechtungen zwischen Naturschutz und Bodenschutz bestehen: Zunächst ist der Bodenschutz im BBodSchG umweltrechtlich geregelt. Das BBodSchG definiert in § 2 Absatz 2 neben den natürlichen Funktionen des Bodens auch Archivfunktionen und Nutzungsfunktionen als „Bodenfunktionen“. Die Satzung der Vereinigung orientiert sich hieran und lässt daher die nötige überwiegende Ausrichtung an den Zielen des Naturschutzes vermissen.

Im Gegensatz zur Praxis des Umweltbundesamtes beurteilte das VG Halle das Vorliegen der Voraussetzung der schwerpunktmäßigen Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege allein anhand der Vereinssatzung. Das Gericht begründete dieses Vorgehen damit, dass die Regelung des § 3 Absatz 1 Satz 3 UmwRG auf den satzungsgemäßen Aufgabenbereich abstelle. Danach würde es für die Anerkennung als Naturschutzvereinigung bereits ausreichen, wenn eine Vereinigung das Überwiegen von Naturschutzzielen in der Satzung verankert. Ob die Vereinigung auch dementsprechend handelt, also naturschützend tatsächlich tätig ist, spielte keine Rolle. Das Umweltbundesamt verlangt für eine Anerkennung als Naturschutzvereinigung in Anlehnung an § 3 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 UmwRG dagegen auch den Nachweis naturschützender Vereinstätigkeit. Im Landesrecht Nordrhein-Westfalens ist dies in § 67 Absatz 6 Landesnaturschutzgesetz auch explizit so vorgesehen.

Das Urteil ist nicht rechtskräftig, da das VG Halle die Berufung zugelassen und die Klägerin nunmehr Berufung eingelegt hat. Damit geht der Rechtsstreit in die nächste Runde.

Was tun bei Hochwasserschäden durch Biberdämme? - Die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote und ihre Ausnahmen

Von Nikolaus Klausmann, wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand, Berlin

**VG Sigmaringen, Urteil vom 02.04.2019
– AZ. 3 K 74/17**

Kurzzusammenfassung:

Das VG Sigmaringen stellt in seinem Urteil vom 2. April 2019 fest, dass das artenschutzrechtliche Verbot zum Abfang, bzw. zur Tötung von Bibern ausnahmsweise dann ausgesetzt werden kann, wenn hierdurch erheblicher wirtschaftlicher Schaden abgewendet werden kann, bzw. hochrangige Rechtsgüter geschützt werden können. Dies gilt aber ausschließlich unter dem Vorbehalt, dass keine zumutbaren Handlungsalternativen möglich sind und sich der Erhaltungszustand der Population nicht verschlechtert.

Urteilsbesprechung:

Die Aktivitäten von Bibern führten zu einer Hochwassergefährdung im Gemeindegebiet der späteren Klägerin. Nach ersten nicht erfolgreichen Sofortmaßnahmen und darauffolgenden starken Regenfällen, die den Bruch des Biberdamms und einen hohen Sachschaden im Gemeindegebiet zur Folge hatten, stellte die Klägerin einen an das Land gerichteten Antrag auf Abfang der Biber. Dieser wurde jedoch unter Verweis auf § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG abgelehnt. Biber seien eine streng geschützte Tierart. Man darf solchen Tieren nicht nachstellen, „sie nicht fangen, verletzen oder töten (...)“, so der Gesetzgeber in § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG. Weil eine Umsiedelung der Tiere nicht in Betracht käme, verstieße der Abfang der Tiere sowohl gegen das Fang-, als auch das Tötungsverbot, in § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG. Der Tatbestand der Ausnahmeregelungen sei nicht erfüllt. In ihrer anschließenden Klage vor dem VG gegen den Bescheid führt die Klägerin aus, dass eine Umsiedelung der Tiere vorliegend möglich sei, deshalb jedenfalls kein Verstoß gegen das Tötungsverbot vorliege. Weiter seien die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Ausnahmeregelung zu dem Verbot erfüllt, da insbesondere keine zumutbaren Alternativen zum Abfangen der Tiere bestünden.

Das VG entschied in seinem Urteil vom 2.4.2019, dass die Klage unbegründet sei. Die artenschutzrechtliche Bestimmung des § 44 Abs. 1 BNatSchG verbietet das Abfangen und

Töten von Bibern als streng und besonders zu schützende Art (vgl. Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Anhang IV lit. a) Richtlinie 92/43/EWG; in nationales Recht umgesetzt durch § 7 Abs. 2 Nr. 13 lit. b) aa) und § 7 Abs. 2 Nr. 14 lit. b) BNatSchG). Damit sei der Tatbestand der Verbotsnorm erfüllt.

Zu diesem Handlungsverbot sieht der Gesetzgeber allerdings - restriktiv anzuwendende - Ausnahmeregelungen in § 45 Abs. 7 BNatSchG (- *Ausnahme*) und § 67 BNatSchG (- *Befreiung*) vor. Die Behörde kann nach § 45 Abs. 7 BNatSchG, im Einzelfall von dem Verboten des § 44 abweichen, soweit dies

1. u.a. zur Abwendung erheblicher land-, forst-, fischerei-, wasser- oder sonstiger erheblicher wirtschaftlicher Schäden (§ 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG) oder im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Verteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung, oder der maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt (§ 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG) erforderlich ist und

2. der Bestand und die Verbreitung der geschützten Population oder Art dadurch nicht nachhaltig beeinflusst wird (§ 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG).

Ließe sich durch das Abfangen oder Töten der Biber erheblicher wirtschaftlicher Schäden an einem der genannten Rechtsgüter der Klägerin abwenden? Vorliegend sind in Folge der Überschwemmungen im Jahre 2016 Häuser im Gemeindegebiet der Klägerin unter Wasser gesetzt und Waldflächen überflutet worden. Hierzu führt das VG aus:

„Ob damit auch zukünftig Schäden drohen, die geeignet sind, eine Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten zu rechtfertigen, kann hier offenbleiben. Die Kommunen sind insoweit nicht durch das Eigentumsgrundrecht geschützt, sondern handeln in Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben. **Damit können jedenfalls die Kosten für Präventivmaßnahmen keinen wirtschaftlichen Schaden i.S.d. § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG begründen.** Hinsichtlich der beschädigten Häuser in der A. Straße u.a. liegt keine Verletzung subjektiver Rechte der Klägerin vor.“

Der Ausnahmetatbestand nach Nr. 1 liegt damit nicht vor. Gleiches gilt für Nr. 4. Denn, zwar sind von Nr. 4 als Maßnahmen des Staates, die unmittelbar der Gesundheit, der öffentlichen Sicherheit oder Landesverteidigung dienen, grundsätzlich auch zwingend notwendige Maßnahmen

des Hochwasserschutzes und der Abwehr von Überschwemmungsgefahren umfasst. Allerdings bestehen vorliegend zumutbare und geeignete **Alternativmaßnahmen**, die von der Klägerin in jedem Fall vorrangig durchzuführen sind. Dies sieht der Gesetzgeber in § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG vor und unterstreicht damit den Ausnahmecharakter der Regelung. Eine anderweitige zumutbare Alternative ist dann gegeben, wenn die durch die Biber verursachten Schäden oder Gefahren auch auf andere, möglicherweise auch finanziell aufwendigere Art und Weise vermieden werden können. Eine Alternative ist dann nicht mehr zumutbar, wenn der durch sie zu erreichende Artenschutz außer Verhältnis zu den erzeugten Nachteilen steht.

Der Beklagte zeigt in seinem Bescheid geeignete und zumutbare Maßnahmen auf:

Hierzu zählen:

- der regelmäßige Abbau der Biberdämme,
- der (im Notfall „händische“) Einbau von Dammdrainagen und
- der Bau eines biberverträglichen Hochwasserrückhaltebeckens.

Eventuelle Schwierigkeiten bei dem Einbau der Drainage sind für die Frage nach der Geeignetheit der Maßnahme nicht maßgeblich, sofern diese tatsächlich umsetzbar ist. Durch das Kriterium der zumutbaren Alternative wird dem auch unionsrechtlich verankerten Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** Rechnung getragen.

Ein Rückgriff auf den allgemeinen Befreiungstatbestand nach § 67 Abs. 1 BNatSchG ist neben § 45 Abs. 7 BNatSchG zur Rechtfertigung von Verstößen gegen die Verbote nach § 44 BNatSchG bereits ausgeschlossen. Unabhängig hiervon liegen die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Befreiung nach § 67 Abs. 2 BNatSchG schon mangels klägerischen Antrags nicht vor. Damit ist im Ergebnis richtigerweise kein Ausnahmetatbestand zu § 44 Abs. 1 BNatSchG einschlägig. Das Handlungsverbot hat demnach Bestand.

Fazit:

Als Fazit lässt sich festhalten, dass der Gesetzgeber zwar Ausnahmetatbestände zu den Zugriffsverboten gegenüber bestimmten Tierarten vorsieht. Jedoch diese Ausnahmen restriktiv

auszulegen und anzuwenden sind. Das Zugriffsverbot kann ausnahmsweise auch nur dann ausgesetzt werden, wenn keine Alternativmaßnahmen möglich sind. Die Verhältnismäßigkeit der Norm bleibt durch die Notwendigkeit der Zumutbarkeit der Alternativmaßnahme gewahrt.

Das Gericht setzt sich mit den verschiedenen, unbestimmten Rechtsbegriffen und Wertungen der artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote auseinander. Damit trägt es zum Auflösen von Rechtsunsicherheit bei. Es handelt sich um ein Urteil mit Praxisrelevanz.

Hinweise

1.) Der Bundesverband Beruflicher Naturschutz (BBN) verfasste ein **Positionspapier zur Abschaffung des § 13b BauGB**, in dem er einer Verlängerung dieses Paragraphen entschieden widerspricht. Näheres siehe hier: <https://www.bbn-online.de/ueber-uns/stellungnahmen-und-positionen/>

2.) 4. Bundesfachtagung Naturschutzrecht „**Naturschutzrecht im Kontext von Klimawandel und Energiewende**“

Veranstalter: Bundesverband Beruflicher Naturschutz (BBN) mit Unterstützung der Universität Kassel und IDUR

26./27. September 2019, Universität Kassel

Tagungsgebühr 160,00 Euro, einschl. Getränke und Mittagessen, zzgl. 10,00 Euro bei Teilnahme an der Exkursion. Ermäßigung für Studierende.

„Die Fachtagung setzt sich mit dem Naturschutzrecht und den Aspekten der Energiewende sowie den Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel praxisbezogen auseinander. Einerseits ist der Naturschutz umfassend von den Projekten der Energiewende betroffen, andererseits verlangt der Klimawandel weit darüberhinausgehende strategische Überlegungen. Diese bedeuten ggf. auch Anpassungen des Naturschutzrechts - etwa bei den Schutzgebietsstrategien, dem Artenschutz und dem Biotopverbund.“

Detaillierte Informationen befinden sich auf der BBN-Homepage <https://www.bbn-online.de/start/>