

Weiterbildender Fernstudiengang Umweltschutz

# Leseprobe

## Modul 4 Umwelt und Recht

Detlef Czybulka/Judith Foest  
**Recht der Biodiversität**

Wilfried Erbguth/Sabine Schlacke  
**bearbeitet von Mathias Schubert**  
**Technisches Umweltrecht**

Philipp Groteloh  
**Agrarumwelt- und -beihilfenrecht**

Klaus Janzen/Sven Schmeil  
**Umweltprüfungen**

Wolfgang Riedel/Horst Lange (Hg.)  
**Landschaftsplanung**

Universität  
Rostock



Traditio et Innovatio

# RECHT DER BIODIVERSITÄT

DETLEF CZYBULKA  
JUDITH FOEST

# Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis .....	13
Vorwort .....	27
§ 1 Einführung - Definition „Recht der Biodiversität“ .....	29
§ 2 Moderne Rechtsordnungen im Umweltrecht .....	31
A. Umweltvölkerrecht .....	31
I. Geschichte des Umweltvölkerrechts .....	31
1. Die Stockholmer Konferenz von 1972 .....	31
2. Die Konferenz von Rio 1992 .....	33
II. Grundlagen des Umweltvölkerrechts .....	34
1. Völkerrechtlicher Vertrag .....	35
a) „Piecemeal approach“ .....	36
b) „Framework convention and protocol approach“ .....	36
2. Völkergewohnheitsrecht .....	36
3. Allgemeine Rechtsgrundsätze .....	38
4. „Soft law“ .....	38
B. Europäisches Umweltrecht .....	38
I. Die Umweltpolitik der Europäischen Union .....	38
II. Prinzipien .....	39
1. Vorsorge- und Vorbeugeprinzip .....	40
2. Ursprungsprinzip .....	40
3. Verursacherprinzip .....	40
4. Integrationsprinzip .....	41
5. Nachhaltigkeitsgrundsatz („sustainable development“) .....	41
III. Instrumente (insbesondere Verordnungen und Richtlinien) .....	41
1. Richtlinien .....	42
a) Umsetzung einer Richtlinie .....	43
b) Unmittelbare Rechtswirkung .....	44
2. Verordnung .....	44
3. Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen .....	45
IV. Kompetenzen und Handlungsermächtigungen der Union .....	45
C. Nationales Umweltrecht .....	47
I. Umweltverfassungsrecht .....	47
1. Staatszielbestimmung des Art. 20a GG .....	47

2.	Grundrechtliche Aspekte .....	48
3.	Gesetzgebungskompetenzen .....	49
4.	Verwaltungskompetenzen .....	49
II.	Umweltverwaltungsrecht .....	49
D.	Verhältnis Umweltvölkerrecht – Europäisches Umweltrecht – Nationales Umweltrecht .....	50
E.	Die „Kaskadenstruktur“ am Beispiel des Naturschutzrechts .....	51
I.	Grundlagen des „Ökosystemschutzes“ .....	52
II.	Die „Kaskaden-Struktur“ des Naturschutzrechts am Beispiel des Art. 8 lit. a) CBD .....	54
F.	Das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ .....	55
I.	Entwicklung .....	55
II.	Drei-Säulen-Modell .....	57
III.	Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie .....	58
§ 3	Naturschutzrecht .....	61
A.	Völkerrechtliche Verträge zum Schutz von Fauna, Flora und der biologischen Vielfalt .....	61
I.	Einführung .....	61
II.	Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt von 1992 .....	61
1.	Die Konferenz von Rio 1992 .....	61
a)	Rio-Deklaration .....	62
b)	Die Wald-Grundsatzerklärung .....	63
c)	Agenda 21 .....	63
d)	Die Klimarahmenkonvention .....	63
2.	Hauptziele der Biodiversitätskonvention .....	64
3.	Der ökosystemare Ansatz der Biodiversitätskonvention .....	65
4.	Erhaltung der biologischen Vielfalt vs. Nachhaltige Nutzung ihre Bestandteile .....	67
a)	In-situ-Erhaltung .....	68
b)	Ex-situ-Erhaltung .....	69
c)	Access-and-Benefit-Sharing (ABS) .....	69
5.	Pflichten zur Zusammenarbeit und Informationsaustausch .....	70
III.	Weitere naturschutzrechtliche Übereinkommen .....	70
1.	Ramsar Übereinkommen .....	70
2.	Bonner Konvention .....	73
3.	Berner Konvention .....	74
4.	Washingtoner Artenschutzübereinkommen (WA) .....	77
5.	Alpenkonvention .....	78

---

6. Karpatenkonvention .....	79
B. Naturschutz im EU-Recht, insbesondere FFH-RL und VSRL .....	79
I. Einführung zum Netzwerk Natura 2000 .....	79
1. Der Kohärenzgedanke als Ausdruck des Ökosystemschanutzes ....	80
2. Verfahrensschritte zur Errichtung des Netzwerkes Natura 2000 – insbesondere Vogelschutzrichtlinie .....	83
II. Normative und administrative Umsetzung der FFH-RL .....	87
1. Normative Umsetzungsverpflichtung .....	87
2. Administrative Umsetzung .....	88
III. Das Verfahren der Gebietsmeldungen nach der FFH-RL .....	89
1. Die Erstellung der nationalen Gebietslisten durch die Mitgliedstaaten .....	90
2. Die Erstellung der Kommissionsliste (Gemeinschaftsliste) .....	93
a) Unterscheidung zwischen prioritären und nicht prioritären Gebieten .....	93
b) Die Einvernehmensregelung .....	94
c) Habitatausschuss und Entscheidung der Kommission .....	94
3. Die Gebietsausweisung .....	95
4. Schutzregime .....	95
a) Ausgewiesene Schutzgebiete .....	95
b) Faktische Vogelschutzgebiete .....	97
c) Potenzielle FFH-Gebiete .....	98
IV. Der Rechtsschutz betroffener Privater und kommunaler Körperschaften gegen die Einrichtung von Natura 2000 Gebieten .....	99
1. Rechtsschutz gegen Vogelschutzgebiete .....	99
a) Rechtsschutz gegen die Meldung von Vogelschutzgebieten oder auf Verhinderung der Gebietsmeldung .....	99
b) Rechtsschutz gegen die Erklärung zum Schutzgebiet .....	100
aa) Verhinderung der Unterschutzstellung .....	100
bb) Rechtsschutz gegen den Akt der Unterschutzstellung ..	100
2. Rechtsschutz gegen FFH-Gebiete .....	101
a) Rechtsschutz gegen die Auswahl und Meldung der Gebiete an die Kommission .....	101
b) Rechtsschutz gegen die Aufnahme in die Gemeinschaftsliste .....	101
c) Rechtsschutz gegen die Gebietsausweisung .....	102
V. Das Gebietsmanagement in FFH- und Vogelschutzgebieten .....	102
1. Das Verschlechterungs- und Störungsverbot nach der FFH-RL.	102
2. Anpassung der Schutzgebietsverordnungen; unionsrechtliche Bedenken gegen nicht förmlich ausgewiesene Schutzgebiete; Umgebungsschutz .....	103

3.	Europäischer Grund- bzw. Mindestschutz für Natura 2000 Gebiete: die FFH-Verträglichkeitsprüfung .....	104
a)	Ablauf der FFH-Verträglichkeitsprüfung .....	104
aa)	Pläne und Projekte gem. Art. 6 Abs. 3 FFH-RL .....	105
bb)	Keine Alternativlösung .....	106
cc)	Die Ausnahmeregelung des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-Richtlinie („Abweichungsentscheidung“) .....	107
dd)	Die Ausnahmeregelung für prioritäre Gebiete (Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 der FFH-Richtlinie) .....	108
b)	Unterschiede der FFH-Verträglichkeitsprüfung zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und zur Eingriffs- und Ausgleichsregelung .....	109
VI.	Artenschutz in der FFH-Richtlinie .....	110
VII.	Übungsfall A 20 .....	112
1.	Sachverhalt .....	112
2.	Lösungsgesichtspunkte .....	113
a)	Eingeschränkte gerichtliche Kontrolle bei Klagen eines anerkannten Naturschutzvereins .....	113
b)	Planrechtfertigung .....	114
c)	Naturschutzrechtliche Prüfung .....	114
aa)	Verträglichkeitsprüfung, Umsetzung in nationales Recht .....	114
bb)	Alternativenprüfung Einschränkung der Planung auf die südliche Trassenvariante .....	115
d)	Teilabschnittsbildung .....	115
e)	Faktisches Vogelschutzgebiete und das auf diese anzuwendende Schutzregime .....	115
f)	Potenzielle FFH-Gebiete .....	116
C.	Nationales Naturschutzrecht .....	118
I.	Einleitung .....	118
1.	Zur Rechtsentwicklung .....	118
2.	Geltende Rechtsquellen des Naturschutzrechts, Kompetenzfragen .....	119
II.	Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege .....	120
1.	Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege .....	120
2.	Verwirklichung der Ziele .....	122
III.	Umweltbeobachtung (Biomonitoring) und Landschaftsplanung .....	122
IV.	Der Mindestschutz der Natur – Eingriffs- und Ausgleichsregelung ...	124
1.	Grundlegendes .....	124

2.	Tatbestandsvoraussetzungen .....	124
a)	Eingriff gem. § 14 Abs. 1 BNatSchG .....	124
b)	Ausnahme bezüglich der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft .....	126
c)	Ausnahme bezüglich des Baurechtes .....	126
3.	Rechtsfolgen des Eingriffs .....	127
a)	Vermeidungs- und Minimierungsgebot .....	127
b)	Gebot zum Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen § 15 Abs. 2 S. 1 Alt. 1, S. 2 BNatSchG .....	128
c)	Anordnung von Ersatzmaßnahmen, § 15 Abs. 2 S. 1 Alt. 2, S. 3 BNatSchG .....	128
d)	Abwägungsvorgang und Untersagung des Eingriffs, § 15 Abs. 5 BNatSchG .....	129
e)	Ausgleichszahlung, § 15 Abs. 6 BNatSchG .....	129
4.	Genehmigungsverfahren bei Eingriffen in Natur und Landschaft, § 17 Abs. 1 BNatSchG, § 12 Abs. 6 NatSchAG MV .....	130
5.	Eingriffe mit Auswirkungen auf Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäische Vogelschutzgebiete .....	130
6.	Eingriffe in gesetzlich geschützte Biotop- und Schutzgebiete ...	131
V.	Biotopverbund .....	131
1.	Zielsetzung .....	131
2.	Zusammensetzung des Biotopverbundes .....	132
3.	Umsetzung eines des Biotopverbundes .....	133
VI.	Schutz, Pflege und Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft (Gebietsschutz) .....	134
1.	Allgemeines .....	134
2.	Einrichtung von nationalen Schutzgebieten .....	134
a)	Die nationalen Schutzgebietskategorien .....	135
aa)	Naturschutzgebiete, § 23 BNatSchG .....	135
bb)	Nationalparke, § 24 BNatSchG .....	136
cc)	Landschaftsschutzgebiete, § 26 BNatSchG .....	137
dd)	Biosphärenreservate, § 25 BNatSchG .....	137
ee)	Naturparke, § 27 BNatSchG .....	138
b)	Rechtsschutzmöglichkeiten .....	138
3.	Flächenschutz nach internationalem Recht .....	139
a)	Feuchtgebiete gemäß RAMSAR-Konvention .....	139
b)	Die Europäischen Vogelschutzgebiete .....	140
c)	Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung .....	140
4.	Der Objektschutz (Naturdenkmale, geschützte Landschaftsbestandteile) .....	141
5.	Gesetzlich geschützte Biotop- und Geotope .....	141

6. Küsten- und Gewässerschutzstreifen .....	143
VII. Schutz und Pflege wildlebender Tiere und Pflanzen (Artenschutz) ...	143
VIII. Erholung in Natur und Landschaft .....	144
IX. Zuständigkeiten, Verfahrensfragen und Rechtsschutz im Naturschutzrecht .....	145
X. Ordnungswidrigkeitenrecht und Strafvorschriften .....	147
 § 4 Der Schutz des Waldes (Bundeswaldgesetz) .....	 149
A. Einleitung .....	149
B. Gesetzeszweck des Bundeswaldgesetzes .....	151
C. Maßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung .....	152
I. Umwandlung, § 9 Abs. 1 S. 1 BWaldG, § 15 LWaldG MV .....	152
II. Kahlhiebe, § 9 Abs. 1 S. 1 BWaldG, § 13 LWaldG MV .....	153
III. Erstaufforstung, § 10 Abs. 1 BWaldG, § 25 Abs. 1 LWaldG MV .....	154
IV. Weitere Pflichten .....	154
D. Gute fachliche Praxis, Schutzwald und Naturwaldreservate .....	155
I. Gute fachliche Praxis .....	155
II. Schutzwald .....	157
III. Naturwaldreservate .....	158
E. Biotopverbund und Waldwirtschaft .....	160
F. Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse .....	161
I. Forstbetriebsgemeinschaften .....	161
II. Forstbetriebsverbände .....	162
III. Forstwirtschaftliche Vereinigungen .....	162
 § 5 Wasserrecht .....	 165
A. Einführung in aktuelle Probleme des Wasserrechts .....	165
I. Allgemeines .....	165
II. Hochwasserschutz .....	166
III. Ökosystemansatz im Wasserrecht .....	167
B. Grundzüge des internationalen und des europäischen Gewässerschutzes .....	168
I. Grundzüge des Internationalen Gewässerschutzes .....	168
II. Grundzüge des europäischen Wasserrechts .....	168
III. Wesentliche Inhalte der Meeresstrategierahmenrichtlinie .....	169

---

IV. Wesentliche Inhalte der Wasserrahmenrichtlinie .....	169
1. Ziele der WRRL .....	169
2. Verknüpfung zwischen Naturschutzrecht und Wasserrecht .....	170
3. Konkrete Gewässerqualitätsziele .....	171
4. Einrichtung „geeigneter zuständiger Behörden“, Art. 3 WRRL ..	172
5. Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL .....	173
6. Verpflichtung zur Erreichung der Umweltqualitätsziele .....	174
C. Nationaler Gewässerschutz .....	175
I. Grundlagen .....	175
1. Begriff und Gegenstand des Rechtsgebietes Wasserrecht .....	175
2. Grundsätze und Ziele des Wasserhaushaltsgesetzes .....	176
II. Einzelheiten zur wasserwirtschaftlichen Benutzungsordnung .....	177
1. Öffentlich-rechtliche Bewirtschaftung und Privateigentum .....	177
2. Gewässerbegriff .....	178
a) Oberirdische Gewässer, § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und § 3 Nr. 1 WHG, §§ 25 - 42 WHG; § 1 Abs. 1 S. 2 LWaG MV ....	178
b) Küstengewässer, § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und § 3 Nr. 2 WHG, §§ 43 - 45 WHG, § 1 Abs. 1 S. 3 LWaG MV .....	178
c) Grundwasser, § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 und § 3 Nr. 3 WHG, §§ 46 - 49 WHG, §§ 31 - 33 LWaG MV .....	179
d) Meeresgewässer, § 2 Abs. 1a und § 3 Nr. 2a WHG .....	179
3. Genehmigungsbedürftigkeit von Gewässerbenutzungen .....	179
a) Zuständige Behörden beim Vollzug des Wasserrechts, Befugnisnormen .....	180
b) Die Genehmigungsbedürftigkeit von Vorhaben .....	180
c) Die Nutzungsarten (Benutzungstatbestände) .....	181
d) Ausnahmsweise Genehmigungsfreiheit? .....	182
4. Wasserrechtliche Genehmigungsarten .....	183
a) Erlaubnis, § 10 Abs. 1 Alt. 1 WHG .....	183
b) gehobene Erlaubnis, § 15 WHG .....	184
c) Bewilligung, § 10 Abs. 1 Alt. 2 WHG .....	184
5. Materielle Genehmigungsvoraussetzungen von Erlaubnis und Bewilligung .....	186
a) Wasserrechtlicher Prüfungsmaßstab .....	186
b) Schädliche Gewässerveränderungen und Allgemeinwohlbegriff .....	186
c) Berücksichtigung individueller Interessen Dritter? .....	187
6. Nebenbestimmungen, Aufhebung und nachträgliche Beschränkungen der Erlaubnis oder Bewilligung .....	188
a) Inhaltsbestimmungen, Auflagen und Auflagenvorbehalt ....	188

b) Widerruf und Rücknahme von Erlaubnis und Bewilligung ...	189
aa) Rücknahme .....	189
bb) Widerruf .....	189
c) Nachträgliche Entscheidungen nach § 14 WHG .....	191
III. Die Planfeststellung im Wasserrecht am Beispiel des § 68 Abs. 1 WHG .....	191
1. Einleitung .....	191
2. Materielle Voraussetzungen und rechtliche Grenzen .....	192
a) Anwendbarkeit des WHG .....	192
b) Allgemeinwohlbegriff .....	192
c) Vorbereitende Planungsentscheidungen .....	193
d) Planrechtfertigung .....	193
e) Zwingende Versagensgründe im WHG .....	194
f) Abwägung .....	194
g) Rechtsschutz .....	194
IV. Wasserschutzgebiete .....	195
V. Abwasserwirtschaft .....	196
§ 6 Völkerrechtliche Verträge zum Schutz der Meeresumwelt mit globalem Geltungsanspruch (Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen) .....	199
A. Einführung .....	199
B. Meeresumwelt- und Meeresnaturschutz nach der UN-Seerechtskonvention .....	201
I. Die Unterteilung des Meeresgebietes in verschiedene Zonen .....	202
1. Innere Gewässer .....	202
2. Küstenmeer .....	202
3. Ausschließliche Wirtschaftszone .....	203
4. Festlandssockel .....	203
5. Hohe See .....	204
6. Meeresboden und Meeresuntergrund .....	204
7. Zusammenfassung .....	204
II. Schutz und Bewahrung der Meeresumwelt, insbesondere Meeresschutzgebiete .....	204
III. Schutz der Meeresumwelt vor Verschmutzung .....	208
IV. Schutz der lebenden Ressourcen der Meeresumwelt .....	210
1. Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden natürlichen Ressourcen (Fischerei) .....	210
2. Meeressäuger .....	212

---

V.	Meeresnaturschutz nach internationalem Naturschutzrecht .....	213
1.	Die Biodiversitätskonvention .....	213
2.	Die Ramsar-Konvention .....	214
3.	Die Bonner Konvention .....	215
4.	Die Berner Konvention .....	215
§ 7	Völkerrechtliche Verträge zum Schutz der Meeresumwelt mit regionalem Geltungsanspruch .....	217
A.	Einführung .....	217
B.	Regionalabkommen zum Meeresumwelt- und Meeresnaturschutz .....	217
I.	Die Verpflichtung der Staaten zur Zusammenarbeit .....	217
II.	Das Oslo-Paris-Übereinkommen .....	217
III.	Das Helsinki-Übereinkommen (HÜ) .....	220
IV.	Gemeinsame Aktivitäten .....	222
§ 8	Meeresumwelt- und Meeresnaturschutz nach Europäischem Unionsrecht .....	223
A.	Geltung der EU-Richtlinien im marinen Bereich .....	223
I.	Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) .....	223
1.	Festlegung von Meeresstrategien .....	224
a)	Anfangsbewertung, Art. 8 Abs. 1 MSRL und Festlegung eines guten Umweltzustands, Art. 9 Abs 1 MSRL .....	225
b)	Maßnahmen- und Überwachungsprogramme, Art. 13 und Art. 11 MSRL .....	226
2.	Kooperationspflichten .....	227
3.	Umsetzung .....	227
II.	Geltung von FFH- und Vogelschutz-Richtlinie im marinen Bereich ..	227
III.	Geltung der UVP-Richtlinie im marinen Bereich .....	228
IV.	Geltung der SUP-Richtlinie im marinen Bereich .....	228
V.	Geltung der Umwelthaftungsrichtlinie im marinen Bereich .....	229
B.	Begriff und rechtliche Vorgaben des IKZM .....	231
I.	Einführung .....	231
II.	Problembereiche und Akteure im Küstenbereich .....	232
III.	Entwicklungsprozess des IKZM .....	233
IV.	Durchgeführte Maßnahmen .....	234

§ 9 Meeresnaturschutz im nationalen Recht .....	237
A. Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	237
B. Maritime Raumordnung .....	238
C. Umsetzung der MSRL in §§ 45a ff. WHG .....	238
D. Anwendbarkeit der Regelungen des BNatSchG .....	239
I. In den inneren Gewässern und Küstengewässern .....	239
II. In der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) .....	239
1. Anwendbarkeit der Eingriffsregelung, § 56 Abs. 3 BNatSchG i. V. m § 13 ff. BNatSchG .....	239
2. Gebietsschutz, Biotopschutz, Netz Natura 2000 .....	240
a) Ausweisung mariner Schutzgebiete, § 57 BNatSchG .....	240
b) Biotopschutz .....	240
c) Einrichtung mariner Schutzgebietsnetze .....	240
d) Einschränkungen bei der Ausweisung von Natura 2000 Gebieten, gem. § 57 Abs. 3 BNatSchG .....	241
 Abbildungsverzeichnis .....	 243

## Vorwort

Sehr geehrte Studierende des MA-Fernstudiums Umweltschutz,

wer sich mit den rechtlichen Vorgaben zum Schutz der Biodiversität vertraut machen will, muss tief in das Normengeflecht aus völkerrechtlichen, europarechtlichen und nationalen Regelungen eintauchen. Dieser Lehrbrief soll dazu dienen, Ihre Anstrengungen zu strukturieren und im Ergebnis zu erleichtern. Lassen Sie sich nicht vom Umfang dieses Lehrbriefes einschüchtern. Er soll Ihnen einen einigermaßen umfassenden Einblick in die weit verzweigte Materie geben, die sich zudem nach wie vor in einer dynamischen Entwicklung befindet. Viele der Informationen dienen dem spezifischen Verständnis der dann folgenden „harten“ juristischen Ausführungen. So sind die §§ 1 und 2 als eine Einführung verstehen, damit Sie die Ausführungen zu den einzelnen Rechtsgebieten in einen sinnvollen Zusammenhang stellen können. Bezüglich der §§ 1 und 2 wird von Ihnen nicht erwartet, dass Sie spezifische Einzelkenntnisse behalten.

Bei der Darstellung des nationalen Rechts werden die Landesregelungen beispielhaft für Mecklenburg-Vorpommern dargestellt. Gewisse Abweichungen zu diesen Regelungen in anderen Landesgesetzen sind vorhanden und wurden nicht eigens hervorgehoben. Es sollte Ihnen aber leicht fallen, entsprechende Kenntnisse nach Durcharbeitung des Skriptums in der Praxis selbst zu erlernen. Den regionalen Gegebenheiten geschuldet und zum Forschungsprofil der Universität Rostock gehörig haben wir den Schutz der Meeresumwelt und das Konzept des Ökosystemansatzes besonders detailliert und umfassend dargestellt. Hier sind die Tücken des „Mehrebenensystems“ besonders stark ausgeprägt.

Bei der fortlaufenden Beobachtung und Überprüfung des Stoffes, sind wir auf Ihre Mitarbeit angewiesen. Bitte informieren Sie uns, wenn Sie Fragen oder Anregungen haben und schreiben Sie uns auch Ihre Meinung und Verbesserungsvorschläge, am besten per e-mail an [detlef.czybulka@uni-rostock.de](mailto:detlef.czybulka@uni-rostock.de) oder [judith.foest@uni-rostock.de](mailto:judith.foest@uni-rostock.de).

Rostock-Warnemünde, im September 2012

Prof. Dr. Detlef Czybulka

## § 1 Einführung - Definition „Recht der Biodiversität“

Biodiversität wird heute allgemein aufgefasst als „die **Variabilität** unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft, darunter u. a. Land-, Meeres- und sonstige aquatische Ökosysteme und die ökologischen Komplexe, zu denen sie gehören; dies umfasst die Vielfalt innerhalb der Arten und zwischen den Arten und die Vielfalt der Ökosysteme“, Art. 2 Biodiversitätskonvention. Biodiversität ist also die evolutive Verschiedenheit und Wandelbarkeit der Natur und lässt sich auf unterschiedlichen Ebenen betrachten:

- Genetische Vielfalt innerhalb und zwischen Populationen
- Vielfalt von Arten
- Vielfalt von Biotoptypen und Ökosystemen
- Landschaften und Bioregionen.<sup>1</sup>

Biodiversität stellt eine zentrale Komponente des dauerhaft zu erhaltenden „Naturkapitals“ dar, sodass es zwingend erforderlich ist, Biodiversität auf all ihren Ebenen möglichst umfassend zu schützen.<sup>2</sup> Der Erreichung dieses Ziels dient das Recht der Biodiversität, welches wiederum geeignet sein muss, auf jeder der verschiedenen Ebenen einen Regelungsrahmen zu schaffen. Es gibt also kein einheitliches Rechtsgebiet „Recht der (Erhaltung der) Biodiversität“, sondern verschiedene Regelwerke, gerichtet an verschiedene Adressaten zum Schutz verschiedener Objekte und deren Wechselbeziehungen. Demzufolge zeigt auch dieser Lehrbrief das Zusammenspiel völkerrechtlicher, europarechtlicher und nationaler Regelungen zum Schutz der Biodiversität auf.

**Anthropogene Einwirkungen**, die die Umwelt und somit die Biodiversität beeinträchtigen können, sind die Verschmutzung der Umweltmedien, z. B. Luft, Wasser und Böden, einschließlich dadurch bedingter Klimaveränderungen, die Zerschneidung der Landschaft durch Verkehrswege (Stichwort: Verinselung der Landschaft), die Bodenversiegelung durch Wohn- und Industriebauten, aber auch die unterschiedlichsten Nutzungen und Freizeitaktivitäten wie Skifahren oder Felsklettern samt zugehöriger Infrastruktur. Im marinen Bereich sind besonders zu nennen die Überfischung, die Einschleppung gebietsfremder Arten<sup>3</sup> oder die Zerstörung der Lebensräume (Biotoptypen) zum Beispiel durch Rohstoff- und Energiegewinnung. Die kumulative Gesamtbelastung führt zu einem Rückgang der Lebensräume und damit der Biodiversität.<sup>4</sup> Eine weitere Bedrohung stellt der letztlich auch anthropogen verursachte Klimawandel dar.

Entsprechend der Vielgestaltigkeit der negativen Einflüsse auf unseren Naturhaushalt, welche eine Dezimierung der Artenvielfalt als zentrales Problem zur Folge hat<sup>5</sup>, muss ein „Recht der Biodiversität“ nicht nur in räumlicher Hinsicht ebenso umfassend sein, sondern auch in sachlicher. Einen Überblick soll dieser Lehrbrief geben.

- 
1. SRU, Umweltgutachten 2004, Tz. 101.
  2. SRU, Umweltgutachten 2004, Tz. 102.
  3. In der Nordsee sind es 80 Arten, die sich hier etabliert haben.
  4. Für Nord- und Ostsee vgl. SRU, Sondergutachten 2004, Tz. 41 - 116.
  5. Hierzu SRU, Sondergutachten 2002, Tz. 5 ff.

## § 2 Moderne Rechtsordnungen im Umweltrecht

### A. Umweltvölkerrecht

#### I. Geschichte des Umweltvölkerrechts

Der internationale Schutz von Umwelt und Natur ist ein relativ junger Teilbereich des Völkerrechts. Zwar sind bereits um die vorige Jahrhundertwende internationale Übereinkommen zum Artenschutz sowie zum Schutz internationaler Binnengewässer zustande gekommen<sup>6</sup>; hierbei wurden jedoch nur Einzelaspekte des Umwelt- und Naturschutzes geregelt. Primär ging es zu meist um den Ausgleich konkurrierender Nutzungsinteressen im Verhältnis von Nachbarstaaten. Als Meilenstein für die Entwicklung des grenzüberschreitenden Umweltschutzes gilt jedoch der internationale Schiedsspruch im **Trail-Smelter-Fall**. Streitpunkt war hier, dass die Abgase einer kanadischen Zink- und Bleischmelze die Land- und Forstwirtschaft im US-Bundesstaat Washington schädigten. Das Schiedsgericht stellte fest,

*„that under the principles of international law ... no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another of the properties or persons therein, when the case is of serious consequences and the injury is established by clear and convincing evidence“.*<sup>7</sup>

Zu einem eigenständigen Spezialgebiet des Völkerrechts hat sich das Umweltvölkerrecht aber erst in den letzten 25 Jahren herausgebildet.<sup>8</sup>

#### 1. Die Stockholmer Konferenz von 1972

Den Beginn des modernen Umweltvölkerrechts in dem Sinne, dass die natürliche Umwelt *als solche* ein anerkanntes Rechtsgut in internationalen Rechtsbeziehungen ist, markiert die **Stockholmer Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen** von 1972. Erstmals wurden auf einer universellen Konferenz der Schutz und die Verbesserung der Umwelt als *dringliches Anliegen* und *Pflicht* aller Staaten bezeichnet. Anstoß zur Einberufung der Stockholmer Umweltkonferenz der Vereinten Nationen gaben damals zwei Aspekte: Zum einen wurde die Tatsache, dass sich die Qualität der menschlichen Umwelt rasant verschlechterte, durch medienwirksame Umweltkatastrophen der Weltöffentlichkeit bewusst.<sup>9</sup> Zum anderen ermög-

- 
6. Z. B. Regierungsvereinbarung zwischen den Vereinigten Staaten und Großbritannien über einen Modus Vivendi bezüglich der Robben in der Bering-See v. 1891; Fischereiübereinkommen zwischen Frankreich und Großbritannien v. 1867; Boundaries Water Treaty zwischen Großbritannien und Kanada v. 1909; Convention for the Protection of Migratory Birds in the Unites States and Canada v. 1916.
  7. Reports of International Arbitral Awards, Trail Smelter case, (United Staates, Kanada), von 1938 und 1941, S. 1965, abzurufen unter [http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol\\_III/1905-1982.pdf](http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf).
  8. Überblick über das Umweltvölkerrecht bieten BEYERLIN, Umweltvölkerrecht; SCHEIDLER, Jura 2004, S. 9 ff.; EPINEY, JuS 2003, S. 1066 ff.; SANDS, Principles of International Environmental Law.
  9. Im März 1967 war südwestlich der britischen Küste die „Torrey Canyon“ auf Grund gelaufen, deren auslaufendes Öl die britische und französische Küste sowie die marine Umwelt massiv verschmutzte.

lichten zum damaligen Zeitpunkt effektivere Umweltschutztechniken und -technologien sowie fortschreitende Erkenntnisse aus dem Bereich der Forschung erstmals Ansätze zu einem umfassenden und globalen Umweltschutz.<sup>10</sup>

Ergebnis der **ersten Staatenkonferenz mit globalem Anspruch**<sup>11</sup> war unter anderem die Schlusserklärung der Konferenz, die sog. **Stockholmer Deklaration**, mit einem Prinzipienkatalog. In der Schlusserklärung erkannten die Staaten an, dass sie „durch Tätigkeiten innerhalb ihres Hoheits- oder Kontrollbereichs der Umwelt in anderen Staaten oder in Gebieten außerhalb ihres Hoheitsbereiches“ keinen Schaden zufügen dürfen<sup>12</sup> (sog. **Verbot grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen**). Diese Schlusserklärung war zwar rechtlich unverbindlich („soft law“). Sie war aber Ausgangspunkt für die Herausbildung zahlreicher umweltvölkerrechtlicher Grundsätze. Zu diesen Grundsätzen zählen: die Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit; das Verbot, der natürlichen Umwelt in fremden oder in herrschaftsfreien Gebieten, wie z. B. in der Antarktis, erhebliche Schäden zuzufügen; aber auch das sog. Vorsorgeprinzip (*Precautionary Principle*).

Leitmotiv und Programm für die künftige zwischenstaatliche Umweltschutzkooperation werden in Prinzip 1 der Stockholmer Deklaration normiert:

*„Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life in dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.“*

Im Anschluss an die Stockholmer Konferenz wurde 1972 durch die UN-Generalversammlung das **Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP)** ins Leben gerufen.<sup>13</sup> Diese Institution der Vereinten Nationen hat primär den Umweltschutz zur Aufgabe und sollte innerhalb der Vereinten Nationen eine Koordinierungsfunktion („general policy guidance“) übernehmen.

Im Anschluss an die Stockholmer Konferenz wurden eine Reihe regionaler und globaler Umweltschutzübereinkommen geschlossen, so

- das Übereinkommen von 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (Washingtoner Artenschutzübereinkommen)<sup>14</sup>;
- das Übereinkommen von 1979 zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (Bonner Konvention)<sup>15</sup>;

---

10. BEYERLIN, Rdn 17.

11. Insgesamt nahmen 114 Staaten an der Konferenz teil, zu denen allerdings die damaligen Ost-Block-Staaten nicht gehörten.

12. Prinzip 21: „States have [...] the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.“ Es lässt sich eine deutliche Anlehnung an den schon bekannten Trail-Smelter-Fall erkennen.

13. United Nations Environment Programme (UNEP) beruht auf der Resolution 2997 (XXVII) vom 15.12.1972 der Generalversammlung, so dass die UNEP dieser unmittelbar unterstellt ist, keine eigene Völkerrechtspersönlichkeit besitzt und kein verbindliches Recht erzeugen kann.

14. Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), ILM 12 (1973), 1055; BGBl. 1975 II, S. 777 in der Fassung der Änderung vom 22.06.1979, BGBl. 1995 II, S. 771.

- das Übereinkommen von 1979 über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Übereinkommen oder Berner Konvention)<sup>16</sup>;
- das Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe von 1973/78 (MARPOL 73/78)<sup>17</sup>, oder auch
- die Umweltschutzvorschriften des UN-Seerechtsübereinkommens (SRÜ) von 1982.<sup>18</sup>

## 2. Die Konferenz von Rio 1992

Einen weiteren starken Einfluss auf die Entwicklung des Umweltvölkerrechts hatte die 1992 in Rio de Janeiro veranstaltete **Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung**<sup>19</sup>, an der mehr als 30.000 Teilnehmer aus 176 Staaten sowie eine große Anzahl von Vertretern der Nichtregierungsorganisationen (Non-governmental Organisations, NGOs) teilnahmen. Auf diesem „Erdgipfel“ wurden

- das Abkommen zum Klimaschutz<sup>20</sup> und das Abkommen zum Erhalt der biologischen Vielfalt (**Biodiversitätskonvention**<sup>21</sup>) abgeschlossen sowie (als politische Erklärungen)
- die sog. Riodeklaration<sup>22</sup>, die Agenda 21 und die Wald-Grundsatzerklärung<sup>23</sup>.

Die Rio-Deklaration, die Wald-Grundsatzklärungen und die Agenda 21<sup>24</sup> sind lediglich *rechtlich unverbindliche* Erklärungen, also Abmachungen ohne unmittelbare völkerrechtliche Bindungswirkung („soft law“-Instrumente). Das Klimaschutzübereinkommen und das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention, CBD) sind zwar *rechtlich verbindliche* Instrumente, geben aber nur einen ausfüllungsbedürftigen Rahmen für die Verfolgung der jeweils aufgeführten Ziele vor. Die Resultate der Rio-Konferenz beeinflussten dennoch die weitere Entwicklung des Umweltvölkerrechts:

- 
15. Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals; BGBl. 1984 II, S. 569. Das Sekretariat des Übereinkommens ist in Bonn angesiedelt.
  16. Das Übereinkommen, dem die EG beigetreten ist, soll insbesondere die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zum Schutz der wild lebenden Fauna und Flora fördern., BGBl. 1984 II, S. 618. Inzwischen sind 45 europäische und afrikanische Staaten beigetreten, vgl. [www.nature.coe.int/english/cadres/bern.htm](http://www.nature.coe.int/english/cadres/bern.htm).
  17. International Convention for the Prevention of Marine Pollution from Ships, BGBl. 1984 II, S. 230.
  18. Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen v. 10.12.1982, in Kraft getreten am 16.11.1994; BGBl. 1994 II, S. 1798.
  19. United Nations Conference on Environment and Development, UNCED.
  20. Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen bzw. United Nations Framework Convention on Climate Change, FCCC/INFORMAL/84, in Kraft getreten am 21.5.1995; BGBl. 1993 II, 1784.
  21. Convention on Biological Diversity (CBD), ILM 31 (1992), S. 818; BGBl. 1993 II, S. 1742.
  22. Rio Declaration on Environment and Development v. 12.8.1992.
  23. Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of all types of Forests v. 14.8.1992.
  24. Alle drei Dokumente zu finden im Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio De Janeiro, 3-14 June 1992, Vol. I, Resolutions Adopted by the Conference, A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), United Nations publication, Sales No. E.93.I.8, abzurufen unter <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/55/PDF/N9283655.pdf?OpenElement>.

Erstens hat sich das Konzept der „**nachhaltigen Entwicklung**“ („sustainable development“<sup>25</sup>) als politische Leitlinie in den internationalen Umwelt- und Entwicklungsbeziehungen etabliert.<sup>26</sup> Wesentliche Merkmale dieses Konzepts sind:

- die enge Verflechtung der Politikziele Umwelt und Entwicklung,
- die Berücksichtigung des Umweltschutzes als integraler Bestandteil der Entwicklungspolitik und
- die Generationen übergreifende Dimension dieses Konzepts.

So scheint es lediglich eine Frage der Zeit zu sein, bis das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ als Grundsatz des Völkergewohnheitsrechts anerkannt ist.<sup>27</sup>

Zweitens wurde in der Biodiversitätskonvention der biologischen Vielfalt erstmals ein *Eigenwert* zuerkannt und deren Erhaltung von den Vertragsstaaten ausdrücklich *eingefordert*. Als Grundvoraussetzungen hierfür werden Schutz und Bewahrung von Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen angesehen.

Das Konzept der **nachhaltigen Entwicklung** fand in der Folge Eingang in bereits bestehende Abkommen. Ein Beispiel hierfür ist die Anlage V zum Übereinkommen von 1992 über den Schutz der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks (Oslo-Paris-Übereinkommen, OSPAR-Übereinkommen).

## II. Grundlagen des Umweltvölkerrechts

Wenn wir im Folgenden von „**Völkerrecht**“ sprechen, meinen wir die Summe der Normen, die all jene Verhaltensweisen festlegen, die zu einem geordneten Zusammenleben der Menschen dieser Erde notwendig sind und *nicht* der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen souveränen Staaten angehören. Die Quellen des Völkerrechts werden in **Art. 38 Abs. 1 lit. a-c des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (IGH-Statut)** abschließend aufgeführt. Danach sind Völkerrechtsquellen:

- völkerrechtliche Verträge
- Völkergewohnheitsrecht und
- von den Kulturvölkern anerkannte allgemeine Rechtsgrundsätze.

---

25. Der SRU bevorzugt als Übersetzung von „sustainable development“ die Formulierung „dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung“, SRU Umweltgutachten, 1994, S. 46.

26. Die Wurzeln des Konzepts der Nachhaltigkeit liegen im Forstrecht, wo es seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts der Sicherung der Nutzfunktion des Waldes dient. Es darf nicht mehr Holz entnommen werden, als wieder nachwachsen kann. (vgl. auch Teil I des Lehrbriefs, S. 149).

27. Allgemein zum Konzept der nachhaltigen Entwicklung KETTELER, NuR 2002, S. 513 ff.; SCHLACKE, ZUR 2002, S. 377 ff.; MURSWIEK, NuR 2002, S. 641 ff.; SPARWASSER/ENGEL/VOßKUHLE, § 2, Rdn 23 ff.; EPINEY, JuS 2003, S. 1066 ff.; SCHMIDT/KAHL, § 8, Rdn 5; BEYERLIN, Rdn 33 ff.

## 1. Völkerrechtlicher Vertrag

Der zwischen zwei oder mehreren Staaten bzw. anderen vertragsfähigen Völkerrechtssubjekten (z. B. UNO oder EU) geschlossene **völkerrechtliche Vertrag** ist in der Praxis die Hauptquelle des Völkerrechtes und auch des Umweltvölkerrechtes.<sup>28</sup> Die Zahl der völkerrechtlichen Verträge, die einen Bezug zum Umweltschutz aufweisen, wird derzeit auf ca. 1.000 geschätzt.<sup>29</sup>

Der **Vollzug** der sich aus dem Vertrag ergebenden Rechte und Verpflichtungen ist durch jedes Völkerrechtssubjekt selbst zu leisten. Den völkerrechtlichen Normen muss gegenüber den innerstaatlichen Organen, insbesondere Gerichten und Verwaltungsbehörden, Geltung verschafft werden. Die meisten Normen in umweltvölkerrechtlichen Verträgen sind indes „**non-self-executing**“. Das heißt, sie binden nicht ohne weiteres Staatsorgane und Rechtsunterworfenen, sondern bedürfen staatlicher Durchführungsvorschriften. In Deutschland bedarf Völkervertragsrecht der Umsetzung durch innerstaatliche Gesetze (vgl. Art. 59 Abs. 2 GG), jedenfalls der sog. „Ratifizierung“, oft aber auch der detaillierten normativen Umsetzung, wenn es praktische Relevanz haben soll.

Im Gegensatz zum modernen nationalen Recht mangelt es im Völkerrecht an einer zentralen Durchsetzungsinstanz und damit häufig an **Durchsetzungskraft**.<sup>30</sup> Gerade für umweltvölkerrechtliche Normen ist deshalb – auch bezogen auf Deutschland – oft ein erhebliches **Vollzugsdefizit** festzustellen. Vollzugsdefiziten kann in der Vertragspraxis auf zwei Arten entgegen gewirkt werden:

- durch *kooperative* Mittel: der säumige Vertragspartner wird durch kollektive partnerschaftliche Überzeugungsarbeit und Unterstützung zu „bekehren“ versucht;<sup>31</sup>
- durch *repressive* Mittel: die Vertragsgemeinschaft übt Druck oder Zwang auf den säumigen Vertragspartner aus („Alles oder Nichts“-Prinzip).<sup>32</sup>
- Für das Umweltrecht gilt häufig, dass es Sekretariate und/oder Kommissionen als ständige Einrichtungen gibt, die eine Beobachtungs- und Warnfunktion haben. Zum Teil haben sie auch (begrenzte) exekutivische Befugnisse und Vorschlagsrechte für eine Fortschreibung der Verträge.

28. SCHWEITZER, in: RENGELING, EUDUR I, § 21, Rdn 13.

29. SPARWASSER/ENGEL/VOßKUHLE, § 1, Rdn 76.

30. KLOEPFER, Umweltrecht, § 9, Rdn 44 ff.; ERBGUTH/SCHLACKE, § 8, Rdn 7.

31. Das häufigste *kooperative* Mittel ist die Gewährung von Erfüllungshilfe vor allem durch wirtschaftliche Anreize.

32. Ein *repressives* Mittel ist die Staatenverantwortlichkeit (Staatenhaftung, Wiedergutmachung); hier fehlt es jedoch im Bereich des Umweltvölkerrechtes weitgehend an entsprechenden spezifizierenden Normen. Weitere Mittel sind die Retorsion und die Repressalie, die als ineffektiv bzw. selbst völkerrechtswidrig eingeschätzt. IPSEN, K., § 59, Rdn 44: Retorsion ist eine zwar unfreundliche, aber nicht rechtswidrige Maßnahme, um einen anderen Staat zur Beendigung eines unfreundlichen oder völkerrechtswidrigen Aktes zu bewegen. Die Retorsionsmaßnahme muss weder verhältnismäßig sein noch bedarf sie einer vorherigen Ankündigung an den betroffenen Staat. Beispiele sind die Schließung der eigenen Häfen für fremde Schiffe sowie die Beendigung von Entwicklungshilfe. IPSEN, Völkerrecht, § 59, Rdn 45: Die Repressalie hingegen ist ein völkerrechtswidriger Akt, der gerechtfertigt ist, da damit ein vorausgegangener Völkerrechtsbruch eines anderen Staates beantwortet wird. Der Durchführung der Repressalie hat eine Ankündigung vorauszugehen, die dem Rechtsbrecher die Chance gibt, sein rechtswidriges Verhalten einzustellen.

Grundsätzlich können zwei vertragliche Regelungsstrategien: „**piecemeal approach**“ und „**framework convention and protocol approach**“ unterschieden werden.<sup>33</sup>

a) „Piecemeal approach“

Dieser Ansatz wird für einen Vertrag gewählt, wenn einzelne Aspekte aus einem größeren Problemkomplex herausgelöst und **isoliert** geregelt werden sollen. Diese Methode bietet sich insbesondere an, um ein Spezialproblem so rasch und wirksam wie möglich zu regeln.<sup>34</sup> Für die integrierte, medienübergreifende Lösung komplexer Umweltprobleme wird diese Strategie wohl selten geeignet sein.

b) „Framework convention and protocol approach“

Eine ganzheitliche Lösung, wie sie für komplexe Umweltproblemsituationen immer erforderlich sein wird, lässt sich eher Schritt für Schritt erreichen. Kennzeichnend für diesen Ansatz ist, dass ein Problemkomplex umfassend geregelt werden soll, mittels einander nachgeschalteter Instrumente. Der Abschluss eines **Rahmenübereinkommens** (anschaulich engl.: „umbrella convention“) stellt zunächst eine Möglichkeit dar, heterogenen Interessen und Bedürfnissen gerecht zu werden, indem nur allgemeine und offen formulierte Umweltschutzverpflichtungen und handlungsleitende Prinzipien enthalten sind, die oft nur den Charakter von „soft law“<sup>35</sup> besitzen.<sup>36</sup> Anschließend werden in mehreren Etappen **Durchführungsprotokolle** zur Ausfüllung der Rahmenkonvention verabschiedet. Auch hier gibt es Vollzugsdefizite zu vermehren, dennoch ist diese Methode dem „piecemeal approach“ jedenfalls dann überlegen, wenn es darum geht, **medienübergreifende Regelungen** in einem Völkerrechtsvertrag zu treffen.

## 2. Völkergewohnheitsrecht

Nicht zu verwechseln ist der Begriff des „soft law“ mit dem des **Völkergewohnheitsrechts**. Völkergewohnheitsrecht ist – ebenso wie der völkerrechtliche Vertrag – eine primäre (wenn auch ungeschriebene) Rechtsquelle des Völkerrechts.<sup>37</sup> Völkergewohnheitsrechtlichen Prinzipien kommt demnach – im Gegensatz zum „soft law“ – Rechtsbindungswirkung zu, wenngleich diese Prinzipien praktisch eher als Grundlage für Auslegung und Anwendung völkerrechtlicher Regeln dienen. Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH nennt zwei konstitutive Elemente<sup>38</sup> für die Entstehung von Gewohnheitsrecht:

- objektives Element: **allgemeine Übung** (*lat.*: *consuetudo*): Eine wichtige Rolle spielt hier die sog. **Staatenpraxis**.

---

33. Vgl. dazu *BEYERLIN*, Umweltvölkerrecht, Rdn 85 ff.

34. Ein Beispiel stellen die beiden Übereinkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bzw. Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen von 1986 (ILM 25 (1986), S. 1370, 1377) dar, mit denen die Staatengemeinschaft auf die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl reagierte. Diese Regelung des Katastrophenschutzes stellte nur einen Teilausschnitt des Problemkomplexes „Atomenergie und Umweltschutz“ dar.

35. Bezeichnet nicht rechtsverbindliche Übereinkünfte, wie Absichtserklärungen oder Leitlinien.

36. *SPARWASSER/ENGEL/VOßKUHLE*, § 1, Rdn 75.

37. *HEINTSCHEL VON HEINEGG*, in: EUDUR, § 23, Rdn 74.

38. Eingehend dazu *HEINTSCHEL VON HEINEGG*, in: EUDUR, § 23, Rdn 75.

- subjektives Element: **Anerkennung der Übung als Recht** durch die Staaten (*lat.*: *opinio iuris*).

Das Völkergewohnheitsrecht gehört zu den „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“ i. S. d. Art. 25 GG und gilt damit automatisch auch in der Rechtsordnung Deutschlands.<sup>39</sup>

Ein wichtiges Beispiel für ein erst in der jüngeren Vergangenheit entstandenes umweltvölker-gewohnheitsrechtliches Prinzip ist das **Vorsorgeprinzip** (*Precautionary Principle*). Dieses besagt, dass bei Bestehen der Gefahr erheblicher Schäden für die Umwelt die erforderlichen Maßnahmen auch dann zu treffen sind, wenn keine absolute wissenschaftliche Gewissheit darüber besteht, dass die befürchtete Umweltschädigung tatsächlich eintreten wird bzw. dass zwischen einem Verhalten und den befürchteten Auswirkungen auf die Umwelt ein Kausalzusammenhang besteht.

Zwei andere entscheidende gewohnheitsrechtlich anerkannte Grundsätze sind schon seit längerem dem Umweltvölkerrecht zuzuordnen:

- Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen (Trail-Smelter Fall)
- Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen (vor allem im Bereich der Wasser-Ressourcen) - Lac Lanoux-Fall<sup>40</sup>

Verboten ist also völkergewohnheitsrechtlich, das eigene Hoheitsgebiet derart zu nutzen oder nutzen zu lassen, dass der Umwelt anderer Staaten erhebliche Schäden zugefügt werden. Um dem im Umweltrecht geltenden Vorsorgeprinzip Rechnung zu tragen, wird zum Teil vertreten, dass auch solche Aktivitäten einem Verbot unterliegen, welche die konkrete **Gefahr** erheblicher Umweltbeeinträchtigungen im Nachbarstaat begründen, sog. „**ultra-hazardous activities**“.<sup>41</sup> Das Verbot erheblicher Schädigungen der Umwelt in anderen Staaten stellt eine Abkehr von der früher vertretenen sog. **Harmon-Doktrin** dar, die im ausgehenden 19. Jahrhundert vertreten wurde und von der absoluten Souveränität eines Staates über sein Territorium ausging. Mittlerweile wurde die Position, dass ein Staat bei der Nutzung seines Territoriums auf die Belange anderer Staaten keine Rücksicht zu nehmen braucht, aufgegeben. Der Grundsatz der territorialen Souveränität wird vielmehr durch den Grundsatz der territorialen Integrität relativiert.<sup>42</sup> Danach ist jede Einwirkung auf fremdes Staatsgebiet völkerrechtswidrig. Territoriale Souveränität des einen Staates und territoriale Integrität des anderen Staates stehen in einem Verhältnis der Gleichrangigkeit und müssen zu einem schonenden Ausgleich gebracht werden.<sup>43</sup> Das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltschädigungen („*sic utere tuo at alienam non laedas*“) wird im Übrigen aus dem Gebot der guten Nachbarschaft (vgl. Art. 74 UN-Charta) abgeleitet.<sup>44</sup>

39. SCHMIDT/KAHL, § 8, Rdn 18.

40. Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain, 1957), 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101, abzurufen unter <http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/COU/Full/En/COU-143747E.pdf>.

41. ERBGUTH/SCHLACKE, § 8, Rdn 11.

42. *Territoriale Souveränität* bedeutet das Recht, exklusiv und unabhängig von anderen Staaten über das eigene Staatsgebiet zu verfügen, solange es die *territoriale Integrität* (die Unverletzlichkeit des Hoheitsgebiets) eines anderen Staates nicht beeinträchtigt.

43. KLOEPFER, Umweltrecht, § 9, Rdn 22.

44. SCHMIDT/KAHL, § 8, Rdn 19. Leitentscheidung ist auch hier der oben schon besprochene Trail-Smelter-Fall aus dem Jahre 1941, siehe Fn. 6.

Das Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen („equitable-utilization-principle“) stammt aus dem Bereich der Nutzung internationaler Binnengewässer und beinhaltet die Pflicht zur vernünftigen und gleichen Teilung der Wassernutzung.<sup>45</sup>

Zum umweltbezogenen Völkergewohnheitsrecht zählen ferner der Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung (der Industriestaaten bzw. der Entwicklungsländer) und das Konzept des gemeinsamen Erbes der Menschheit.

### 3. Allgemeine Rechtsgrundsätze

Die allgemeinen Rechtsgrundsätze i. S. d. Art. 38 I lit. c IGH-Statut stellen allgemeine Prinzipien dar, die den meisten nationalen Rechtsordnungen gemeinsam sind. Es handelt sich also ihrem Ursprung nach um völkerrechtsfremde Normen, die trotzdem Bestandteil des Völkerrechts geworden sind.<sup>46</sup> Beispiele für anerkannte Rechtsgrundsätze sind das Prinzip der völkerrechtlichen Haftung, der Entschädigung, der ungerechtfertigten Bereicherung sowie Treu und Glauben.

### 4. „Soft law“

Letztlich wäre noch der Begriff des „**soft law**“ zu klären: Darunter versteht man Verhaltensregeln für die völkerrechtliche Praxis, Leitlinien und Interpretationshilfen, die – im Gegensatz zu völkerrechtlichen Verträgen – *rechtlich unverbindlich* sind. „Soft law“ stellt somit auch keine Rechtsquelle des Völkerrechts dar. Jedoch kommt dem „Soft law“ als Vorboten künftigen „hard law´s“ eine zentrale Rolle zu, da sich in den unverbindlichen Erklärungen und Vorschlägen häufig eine Tendenz einer Völkerrechtsentwicklung abzeichnet.<sup>47</sup> Außerdem kann „soft law“ zu Staatenpraxis erstarken und so zum Völkergewohnheitsrecht werden.

## B. Europäisches Umweltrecht

### I. Die Umweltpolitik der Europäischen Union

Die Umweltpolitik der Union findet ihre normative Verankerung in Art. 191 ff. AEUV. Gemäß Art. 191 AEUV trägt die Umweltpolitik der Union zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität
- Schutz der menschlichen Gesundheit
- Umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

---

45. Dazu EPINEY, JuS 2003, S. 1066 (1069).

46. HEINTSCHEL VON HEINEGG, in: K. IPSSEN, § 17, Rdn 1 ff.; SCHMIDT/KAHL, § 8, Rdn 32.

47. ERBGUTH/SCHLACKE, § 8, Rdn 5.



# TECHNISCHES UMWELTRECHT

WILFRIED ERBGUTH  
SABINE SCHLACKE

BEARBEITET VON MATHIAS SCHUBERT

---

# Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung .....	7
1 Umweltprüfungen als Instrumente des integrativen Umweltschutzes .....	9
1.1 Umweltverträglichkeitsprüfung .....	9
a. Europarechtlicher Hintergrund .....	9
b. Ziel und Anwendungsbereich .....	10
c. Verfahren .....	12
d. Rechtsfragen .....	14
1.2 Strategische Umweltprüfung .....	16
2 Immissionsschutzrecht .....	19
2.1 Rechtsgrundlagen .....	20
a. Internationales Recht .....	20
b. EG-Recht .....	21
c. Bundesrecht .....	27
d. Landesrecht .....	29
e. Weitere Rechtsgrundlagen .....	30
2.2 Das Bundes-Immissionsschutzgesetz im Überblick .....	31
2.3 Ziele .....	33
2.4 Grundbegriffe und Geltungsbereich .....	34
a. Grundbegriffe .....	34
aa) Immissionen .....	34
bb) Emissionen .....	35
cc) Schädliche Umwelteinwirkungen .....	36
dd) Stand der Technik .....	37
b. Geltungsbereich .....	38
2.5 Immissionsschutzrechtliche Instrumentarien .....	39
a. Planungsinstrumente .....	39
aa) Planungsgrundsatz .....	40
bb) Luftreinhalteplanung .....	40
cc) Lärminderungsplanung .....	43
b. Instrumente direkter Verhaltenssteuerung .....	44
aa) Ge- und Verbote des verkehrsbezogenen Immissions- schutzes .....	46
bb) Ge- und Verbote des anlagenbezogenen Immissions-	

	schutzes .....	48
	cc) Kontrollinstrumente .....	57
	dd) Repressive Instrumente .....	69
3	Gewässerschutzrecht .....	75
3.1	Rechtsgrundlagen .....	75
	a. Internationales Recht .....	76
	b. EG-Recht .....	77
	c. Bundesrecht .....	80
	d. Landesrecht .....	83
3.2	Das Wasserhaushaltsgesetz im Überblick .....	83
3.3	Zweck und Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung .....	84
	a. Behördliche Bewirtschaftungspflichten .....	85
	b. Allgemeine Sorgfaltspflichten .....	86
	c. Grundsatzbestimmung über das Verhältnis von Grundeigentum und Gewässerbenutzung .....	87
	d. Grundsätze der öffentlichen Wasserversorgung .....	88
3.4	Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen .....	88
3.5	Wasserrechtliches Instrumentarium .....	90
	a. Wasserwirtschaftliche Planung .....	90
	aa) Maßnahmenprogramme .....	90
	bb) Bewirtschaftungspläne .....	92
	cc) Risikomanagementpläne .....	94
	b. Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung .....	95
	aa) Gewässerbenutzung .....	95
	bb) Anlagenzulassung .....	102
	cc) Wasserschutzgebiete .....	102
	c. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung – Abwasserabga- benrecht .....	103
4	Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht .....	107
4.1	Rechtsgrundlagen .....	108
	a. Internationales Recht .....	108
	b. EG-Recht .....	108
	c. Bundesrecht .....	110
	d. Landesrecht .....	114
4.2	Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz im Überblick .....	114

---

4.3	Geltungsbereich des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes .....	115
4.4	Grundbegriffe .....	116
	a. Abfallbegriff .....	116
	b. Abfallerzeuger .....	120
	c. Abfallbesitzer .....	120
	d. Abfallentsorgung .....	120
	e. Gefährliche und nicht gefährliche Abfälle .....	121
4.5	Grundsätze und Grundpflichten .....	122
4.6	Abfallrechtliche Instrumente .....	123
	a. Abfallwirtschaftsplanung .....	123
	aa) Inhalt der Abfallwirtschaftspläne .....	124
	bb) Bedeutung der Abfallwirtschaftspläne .....	125
	cc) Verbindlichkeit von Abfallwirtschaftsplänen und Rechtsschutz .....	125
	dd) Verfahren .....	126
	b. Instrumente direkter Verhaltenssteuerung .....	126
	aa) Ge- und Verbote .....	127
	bb) Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen .....	143
	cc) Genehmigungspflichten .....	148
	dd) Überwachung .....	150
	c. Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung .....	154
	aa) Abfallabgaben .....	154
	bb) Hausmüllgebühren .....	154
	cc) Kommunale Verpackungssteuern .....	154
5	Anhang: Literaturverzeichnis .....	157

## Vorbemerkung

„Technisches Umweltrecht“ ist keine allgemein anerkannte und gebräuchliche rechtliche Kategorie. Daher gibt es auch keine „verbindliche“ Bestimmung oder Abgrenzung dessen, welche Materien des Umweltrechts solche technischer Art sind. Im Rahmen des vorliegenden Lehrbriefs werden zentrale Gebiete des Umweltrechts darunter gefasst, die die Errichtung von potentiell umweltbeeinträchtigenden technischen Vorhaben (z.B. Industrieanlagen, Abfallbeseitigungsanlagen) reglementieren. Hierunter fallen das Immissionsschutzrecht, das Gewässerschutzrecht sowie das Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht. Diesen Bereichen vorangestellt finden sich Ausführungen zu den Umweltprüfungen (UVP, SUP) als Instrumente, die in jenen Bereichen des technischen Umweltrechts zur Anwendung kommen.

# 1 Umweltprüfungen als Instrumente des integrativen Umweltschutzes

## 1.1 Umweltverträglichkeitsprüfung

Bei der UVP handelt es sich um ein rechtlich geordnetes, mehrphasiges Verfahren zur frühzeitigen Ermittlung, Beschreibung und Bewertung aller unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf bestimmte Umweltfaktoren, und zwar einschließlich der ökologischen Wechselwirkungen.<sup>1</sup> In dieser Abkehr vom einmedialen bzw. additiv-medialen Umweltschutz und der Hinwendung zum übermedialen oder besser: integrativen Schutz der Umweltfaktoren liegt der neuartige Ansatz der UVP. Solcherart dient die UVP der Entscheidungsvorbereitung unter Umweltgesichtspunkten. Sie ist primär als Verfahren konzipiert, freilich nicht als eigenständiges. Vielmehr wird die UVP den für die Zulassung von Projekten vorgesehenen Entscheidungsverfahren „draufgesetzt“; ihren Anforderungen ist demzufolge im Ablauf jener Planfeststellungen, Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren (mit Rechnung zu tragen).<sup>2</sup>

### a. Europarechtlicher Hintergrund

Die dem zu Grunde liegende EG-Richtlinie 85/337/EWG vom 27.6.1985<sup>3</sup> bezweckte den Ausbau präventiven Umweltschutzes durch Einführung einer Prüfung der Umweltauswirkungen von öffentlichen und privaten Vorhaben vor deren Zulassung; dabei konnte sie an das amerikanische Vorbild des National Environmental Policy Act (NEPA) aus dem Jahre 1969 anknüpfen.<sup>4</sup> Das Gemeinschaftsrecht folgt einem Listenprinzip zur Bestimmung der UVP-Pflichtigkeit: Die im Anhang I der Richtlinie aufgeführten Vorhaben sind immer, also obligatorisch, einer UVP zu unterziehen, die in Anhang II genannten nur nach einer Vorprüfung durch die Mitgliedstaaten (fakultative UVP). Die Richtlinie sollte zum 2.7.1988 in nationales Recht umgesetzt sein. Deutlich verspätet ist dies in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 12.2.1990<sup>5</sup> geschehen. Entsprechendes gilt für

- 
1. Näher Kment in: Hoppe, UVPG, Vorb. Rn. 4 f., 34; Becker, NVwZ 1997, 1167; Erbguth, NuR 1997, 261; Hien, NVwZ 1997, 422; zum Nachfolgenden auch Schmidt/Kahl, § 1 Rn. 33 ff.; aus anwaltlicher Sicht eingehend Himmelmann in: Himmelmann/Tünnesen-Harmes, Umweltrecht, § 2.
  2. Dazu noch nachfolgend.
  3. ABIEG L 175/40, geändert durch RL 97/11/EG v. 3.3.1997, ABIEG L 73/5, zuletzt geändert durch RL 2003/35/EG v. 26.5.2003, ABIEG L 156/17; zu den Änderungen nachfolgend.
  4. Dazu Erbguth/Schink, UVPG, Einl. Rn. 25 ff.

die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG,<sup>6</sup> die eine erhebliche Ausweitung der UVP-pflichtigen Vorhaben vorsieht und bestimmte Modelle für die genannte Vorprüfung festlegt (Einzelfallprüfung/Schwellenwerte resp. Kriterien/Kombination beider Möglichkeiten).<sup>7</sup> Die zweite Änderung der UVP-Richtlinie durch die Richtlinie 2003/35/EG vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der IVU- und UVP-Richtlinien<sup>8</sup> war bis zum 25.6.2005 in nationales Recht umzusetzen. Veranlasst durch die sog. Aarhus-Konvention enthält sie Fortschreibungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und Klageregelungen, welche die Mitgliedstaaten u.a. zur Einführung von Verbandsklagerechten gegen der UVP-Richtlinie unterfallende Industrieanlagen und Infrastrukturprojekte verpflichtet.<sup>9</sup> Was besagte Beteiligungsvorgaben anbelangt, so ist durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz vom 9.12.2006,<sup>10</sup> das diese Maßgaben der Richtlinie umsetzt, vor allem die Verfahrensvorschrift des § 9 UVPG erheblich modifiziert und präzisiert worden.<sup>11</sup> Ob die Umsetzung der prozessualen Vorgaben durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz v. 7.12.2006<sup>12</sup> richtlinienkonform ist, wird nicht nur wegen der Fristüberschreitung vielfach angezweifelt.

### b. Ziel und Anwendungsbereich

Das UVPG zielt im Gefolge des dahinter stehenden Gemeinschaftsrechts auf die Verwirklichung vorsorgenden Umweltschutzes.<sup>13</sup> Mit Hilfe der UVP sollen die Umweltauswirkungen bestimmter Vorhaben frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden.<sup>14</sup> Die gewonnenen Ergebnisse gilt es, (ebenfalls) so früh wie möglich bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit des jeweiligen Vorhabens zu berücksichtigen.

- 
5. BGBl. I S. 205, zuletzt geändert durch Gesetz v. 11.8.2009, BGBl. I S. 3316, 2723.
  6. V. 3.3.1997, ABIEG L 73/5.
  7. Umgesetzt durch Art. 1 Gesetz v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1950 (sog. Artikelgesetz); eingehend und nicht unkritisch gegenüber der zunehmend eingesetzten Rechtsfigur des Artikelgesetzes Lachner, Artikelgesetz.
  8. ABIEG L 156/17.
  9. Zu den weitreichenden Konsequenzen für das deutsche Prozessrecht Bunge, ZUR 2004, 141; Schink, EurUP 2003, 27, 31; zurückhaltender v. Danwitz, NVwZ 2004, 27.
  10. Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, BGBl. I S. 2819, ber. BGBl. I S. 195 v. 16.2.2007.
  11. Dazu Wagner in: Hoppe, UVPG, § 9 Rn. 11 ff.
  12. Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, BGBl. I S. 2816, zuletzt geändert durch Gesetz v. 31.7.2009, BGBl. I S. 2585.
  13. Kment in: Hoppe, UVPG, Vorb. Rn. 2 m.w.N.
  14. Zum umweltpolitischen Stellenwert der UVP vgl. SRU, Umweltgutachten 1987, BT-Drs. 11/1568, Tz. 121 ff.

Der Anwendungsbereich des UVPG betrifft die Zulassungsebene, nicht aber, jedenfalls nicht direkt, die im vertikalen Entscheidungsablauf vorangehende Stufe der Planung. Die Prüfung richtet sich daher grundsätzlich nur auf Vorhaben, deren Zulassung durch eine Genehmigung (u.ä.) oder Planfeststellung erfolgt (sog. vorhabenbezogene UVP).<sup>15</sup> Welche Vorhaben im Einzelnen einer UVP zuzuführen sind, ergibt sich aus §§ 2 Abs. 2, 3 Abs. 1 S. 1, 3b bis 3f UVPG i.V.m. dem enumerativen Katalog in Anlage 1, der durch Rechtsverordnung der Bundesregierung nach § 3 Abs. 1 UVPG erweitert, aber auch eingengt werden kann. Hiernach existieren vier Kategorien UVP-pflichtiger Vorhabentypen:

- Vorhaben, bei denen obligatorisch eine UVP durchzuführen ist,<sup>16</sup>
- Vorhaben, für die eine allgemeine Vorprüfung durchzuführen ist, weil sie in einem mittleren Größen- oder Leistungsbereich anzusiedeln sind,<sup>17</sup>
- Vorhaben, die einer standortbezogenen Vorprüfung bedürfen, weil sie nicht den Umfang von Vorhaben der Kategorie 2 haben, bei denen aber der Standort von besonderer ökologischer Sensibilität ist,<sup>18</sup> und
- nach Landesrecht UVP-pflichtige Vorhaben.<sup>19</sup>

Pläne bzw. Programme unterfallen jedenfalls nach Erlass und Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme<sup>20</sup> nicht mehr der UVP, sondern nach näherer Maßgabe der §§ 2 Abs. 5, 14a ff. UVPG der SUP. Auch soweit Bebauungspläne für UVP-pflichtig erklärt werden, wenn und weil durch sie die Zulässigkeit von bestimmten Vorhaben nach Anlage 1 zum UVPG (s.o.) begründet werden soll (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 UVPG), wird die vormerk erforderliche UVP in eine SUP überführt (vgl. § 17 Abs. 1 S. 1 UVPG);<sup>21</sup> das gilt auch für vorhabenbezogene Bebauungspläne (§ 12 BauGB) und für solche mit planfeststellungsersetzender Wirkung (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 letzter Hs. UVPG, z.B. § 17b Abs. 2 S. 1 FStrG).<sup>22</sup>

15. Womit die UVP zu spät kommt, Appold in: Hoppe, UVPG, § 1 Rn. 17.

16. In der Anlage 1 mit einem X gekennzeichnet.

17. In der Anlage 1 mit einem A gekennzeichnet.

18. In der Anlage 1 mit einem S gekennzeichnet.

19. In der Anlage 1 mit einem L gekennzeichnet.

20. V. 27.6.2001, ABIEG L 197/30; zur Entstehungsgeschichte und ihren Inhalten ausführlich Näckel, Umweltprüfung für Pläne und Programme; zum Begriff der Pläne und Programme und zum Geltungsbereich der Richtlinie 2001/42/EG vgl. Hendler, DVBl. 2001, 227; ders., NuR 2003, 2.

21. Wagner/Paßlick in: Hoppe, UVPG, § 17 Rn. 5 f.

22. Wagner/Paßlick in: Hoppe, UVPG, § 17 Rn. 28 ff.

Der UVP unterliegen hingegen bestimmte, der Zulassung unmittelbar vorgelagerte Entscheidungen (Linienbestimmungsverfahren nach [Bundes-]Straßenrecht, § 16 Abs. 1 FStrG, § 13 Abs. 1 WaStrG, Genehmigungen von Flugplätzen, § 6 Abs. 1 LuftVG, vgl. § 15 UVPG) sowie Formen vertikaler Entscheidungsfindung (Vorbescheide, Teilgenehmigungen, § 13 UVPG, etwa §§ 8, 9 BImSchG).

Nach § 4 S. 2 UVPG bleiben Rechtsvorschriften mit weitergehenden Anforderungen unberührt, gehen also dem UVPG vor.

### c. Verfahren

Die UVP ist, wie Art. 2 Abs. 1 UVP-Richtlinie dies eröffnet, unselbständiger Bestandteil der verwaltungsbehördlichen Zulassungsverfahren. Als Verfahrenselement ist sie ihrerseits in spezifische Verfahrensschritte untergliedert.

- Handelt es sich um ein Vorhaben, dessen UVP-Pflichtigkeit erst nach einer allgemeinen oder standortbezogenen Einzelfallprüfung (s.o.) festgestellt wird (§ 3c UVPG), so ist ein sog. Screening durchzuführen.<sup>23</sup>
- Sofern der Träger des Vorhabens die zuständige Behörde vor Beginn des (förmlichen) Zulassungsverfahrens darum ersucht oder die Behörde es nach Verfahrensbeginn für erforderlich hält, unterrichtet sie den Träger über die voraussichtlich beizubringenden Unterlagen betreffend die Umweltauswirkungen des Vorhabens, also über den Untersuchungsrahmen der UVP (§ 5 UVPG, sog. Scoping).<sup>24</sup> Insoweit soll die Behörde mit dem Projektträger Gegenstand, Umfang und Methoden der UVP erörtern, ferner ihn über Art und Umfang der wahrscheinlich im weiteren Verfahren beizubringenden Unterlagen in Kenntnis setzen (§ 5 S. 1, 3 UVPG).
- Der Projektträger hat die entscheidungserheblichen Unterlagen vorzulegen (§ 6 Abs. 1 S. 1 UVPG). Welche Mindestangaben darunter fallen, ergibt sich aus § 6 Abs. 3 UVPG; nach der besonderen Art des Vorhabens können zusätzliche Unterlagen beizubringen sein, § 6 Abs. 4 UVPG.
- Die vom Vorhaben in ihrem Aufgabenbereich berührten nationalen Behörden – und bei erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen des Vorhabens oder im Falle eines entsprechenden staatlichen Ersuchens auch die Behörden des betroffenen (Nachbar-)Staates – sind am Verfahren zu beteiligen (§§ 7, 8 UVPG).

---

23. Vgl. etwa Dienes in: Hoppe, UVPG, § 3c Rn. 1.

24. Zum Scoping-Verfahren Nisipeanu, NVwZ 1993, 319.

- Die Öffentlichkeit ist mit Blick auf die Umweltauswirkungen des Vorhabens zu beteiligen, § 9 Abs. 1 S. 1 UVPG; als Öffentlichkeit definiert § 2 Abs. 6 S. 1 UVPG „einzelne oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie deren Vereinigungen“. Gelegenheit zur Äußerung wird im Beteiligungsverfahren nur der „betroffenen Öffentlichkeit“ gewährt, § 9 Abs. 1 S. 2 UVPG; erfasst ist damit jede Person, die sich in ihren Belangen durch die UVP-pflichtige Entscheidung berührt findet;<sup>25</sup> hierzu gehören auch Vereinigungen, deren satzungsmäßiger Aufgabenbereich durch eine solche Entscheidung „berührt wird, darunter auch Vereinigungen zur Förderung des Umweltschutzes“, § 2 Abs. 6 S. 2 UVPG. Umweltverbände (u.a.) werden beteiligungsrechtlich folglich wie Private behandelt; an die Stelle des Berührtseins in eigenen Belangen tritt (naturgemäß) dasjenige im „satzungsmäßigen Aufgabenbereich“. I.Ü. muss das Beteiligungsverfahren den Vorschriften des § 73 Abs. 3 S. 1, Abs. 4 –7 VwVfG entsprechen. Für die Öffentlichkeitsbeteiligung im vorgelagerten Verfahren sieht § 9 Abs. 3 UVPG erleichterte Anforderungen vor.
- Anhand der Unterlagen des Projektträgers, der behördlichen Stellungnahmen, der Äußerungen der betroffenen Öffentlichkeit sowie eigener Ermittlungen erarbeitet die zuständige Behörde sodann eine zusammenfassende Darstellung der Umweltwirkungen des Vorhabens sowie der Vermeidungs-, Verminderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen – bis hin zu Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren, aber vorrangigen Eingriffen in Natur und Landschaft (§ 11 S. 1, 2 UVPG).
- Anschließend hat sie die Umweltauswirkungen des Vorhabens zu bewerten, und zwar auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung, § 12 Hs. 1 UVPG.<sup>26</sup> Der Bezugsrahmen zeigt, dass die Bewertung rein ökologisch ausgerichtet ist. Eine Abwägung mit umweltschutzfremden Belangen erfolgt nicht hier, sondern (erst) im Rahmen der sich anschließenden Berücksichtigung i.S.v. Hs. 2 des § 12 UVPG (vgl. sogleich).
- Die Bewertung ist alsdann von der Behörde bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens zu berücksichtigen (§ 12 Hs. 2 UVPG). Damit tritt das Ergebnis der UVP, die Bewertung, in den „normalen“ Entscheidungsvorgang des Trägerverfahrens ein. Maßstäblich hat die Berücksichtigung „im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge im Sinne der §§ 1, 2 Abs. 1 S. 2 und 4 UVPG nach Maßgabe der geltenden Gesetze“ zu erfolgen. Das zieht rechtliche Unsicherheiten nach sich, weil hiermit der inte-

25. Zur (gerade noch) Gemeinschaftsrechtskonformität Erbguth/Schubert, ZUR 2005, 524, 529, anhand § 6 Abs. 4 SUP-RL.

26. Zu einzelnen Bewertungsmaßstäben Beckmann, DVBl. 1993, 1335; Erbguth/Schink, § 12 UVPG Rn. 2.

grative Ansatz des § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG dem Nadelöhr der überwiegend nicht integrativ ausgerichteten Fachgesetze ausgeliefert wird. Immerhin zeigt sich darin, dass die UVP nicht als reines Verfahrensinstrument begriffen werden kann, sondern auch materiellen Gehalt hat.<sup>27</sup>

- Im Fall der positiven wie der negativen Entscheidung über das Vorhaben ist diese entsprechend § 74 Abs. 5 S. 2 VwVfG öffentlich bekannt zu machen und der Bescheid samt Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung analog § 74 Abs. 4 S. 2 VwVfG zur Einsicht auszulegen, § 9 Abs. 2 UVPG. In vorgelagerten Verfahren sind die Beteiligungsmodi reduziert. Insbesondere reicht eine Unterrichtung der Öffentlichkeit, wenn der Inhalt der Entscheidung etc. zugänglich gemacht wird (§ 9 Abs. 3 Nr. 4 UVPG); der betroffenen Öffentlichkeit muss freilich Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden (§ 9 Abs. 3 Nr. 3 UVPG).
- Darüber hinaus gelten bei bestimmten Verfahren Sonderregelungen für die Durchführung der UVP. Hierzu gehören gestufte Zulassungsverfahren (Vorbescheid und Teilgenehmigung), § 13 Abs. 1 S. 3 UVPG, die vorgelagerten Verfahren (§ 15 Abs. 2, 3 UVPG) und das Raumordnungsverfahren (§ 16 Abs. 1 S. 1 UVPG: abhängig vom Recht der Länder).

#### d. Rechtsfragen

Auch nach der Neufassung des § 9 UVPG durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz verweist die Vorschrift für das Beteiligungsverfahren auf eine entsprechende Geltung wesentlicher Vorschriften des (allgemeinen) Planfeststellungsverfahrens, nämlich des § 73 Abs. 3 S. 1, Abs. 4 – 7 VwVfG, vgl. § 9 Abs. 1 S. 2 UVPG. Es erscheint nicht unzweifelhaft, ob diese Heranziehung der Funktion des Konsultationsverfahrens nach der UVP-Richtlinie entspricht.<sup>28</sup> Dem Konsultationsverfahren liegt ein trichterförmiges Modell der Information und nachfolgenden Konsultation zugrunde; es richtet sich auf eine verbesserte Informationslage der entscheidenden Stellen, auf größere Transparenz des Entscheidungsverfahrens und auf eine Erhöhung der Akzeptanz behördlicher Entscheidungen. Demgegenüber tritt das Anliegen eines in das Verwaltungsverfahren vorverlagerten Rechtsschutzes deutlich zurück. § 73 VwVfG ist hingegen nach vorherrschender Auffassung funktional weitgehend rechtsschützend und kaum mehr informationsbezogen ausgerichtet.<sup>29</sup>

---

27. Anders noch BVerwGE 100, 238; BVerwGE 100, 370; kritisch demgegenüber Erbguth, NuR 1997, 261; die Kehrtwende dürfte aber eingeleitet sein, vgl. BVerwG, UPR 2005, 193, 194 f.; anhand der obergerichtlichen Rechtsprechung Schlacke, ZUR 2006, 360, 363; im Widerspruch zu dieser Entwicklung OVG Münster, ZUR 2007, 376.

28. Hierzu Erbguth/Schink, § 9 UVPG Rn. 3 f.

29. Vgl. etwa BVerwGE 75, 226; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 73 Rn 2.

Für die in § 11 UVPG festgeschriebene zusammenfassende Darstellung der Auswirkungen des Projekts auf die Umweltgüter einschließlich der Wechselwirkungen ist kein eigenständiges UVP-Dokument vorgesehen. Sie kann in die Begründung der Zulassungsentscheidung einfließen (§ 11 S. 4 UVPG), was die Transparenz der UVP in ihrer entscheidenden Phase deutlich schmälert.<sup>30</sup>

Die nach § 12 Hs. 1 UVPG verlangte Bewertung dient der Entscheidungsvorbereitung und bildet zugleich den Abschluss der rein ökologisch ausgerichteten UVP. Wenn gleichwohl als Kriterien der Bewertung auf die jeweils einschlägigen gesetzlichen und untergesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen verwiesen wird,<sup>31</sup> findet sich der – maßgebliche – umweltinterne Bereich bereits verlassen, weil Generalklauseln der hier fraglichen Art Umweltbelange teilweise nur miterfassen (etwa schädliche Umwelteinwirkungen, § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i.V.m. § 3 BImSchG) und Ermessensbetätigungen grundsätzlich eine Berücksichtigung außer-umweltrechtlicher Gesichtspunkte immanent ist. Insbesondere erscheint mehr als fraglich, ob die fachgesetzlichen Vorgaben als Bewertungskriterien geeignet sind, die gebotene integrative Bewertung sicherzustellen.<sup>32</sup>

Während das Planfeststellungsverfahren für das Berücksichtigungsgebot nach § 12 Hs. 2 UVPG wegen des planerischen Gestaltungsspielraums im Rahmen der Abwägung eine besondere Eignung aufweist, bereiten gebundene Kontrollerlaubnisse rechtsdogmatisch insoweit Schwierigkeiten, nämlich wegen ihrer Entscheidungsbindung (enumerative Voraussetzungen/Genehmigungsanspruch).<sup>33</sup> In diesen Fällen ist eine Berücksichtigung allenfalls erreichbar, wenn der jeweilige Zulassungstatbestand unbestimmte Rechtsbegriffe aufweist (z.B. öffentliche Belange, Wohl der Allgemeinheit), so dass sich darüber eine Berücksichtigung der Bewertung eröffnet.<sup>34</sup>

I.Ü. bleibt es bei der gesetzlich angelegten Divergenz zwischen dem ökologisch integrativen Maßstab „im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge im Sinne der §§ 1, 2 Abs. 1 Satz 2 und 4“ (UVPG) und dessen gleichzeitiger Fokussierung auf die nicht nur ökologische und

30. Weniger kritisch Beckmann in: Hoppe, UVPG, § 11 Rn. 29 f.

31. Vgl. zum Streit nur Beckmann in: Hoppe, UVPG, § 12 Rn. 21 ff. m.w.N.

32. Dazu Beckmann, DVBl. 1993, 1335; Erbguth/Schink, § 12 UVPG Rn. 6 ff.; soweit darauf verwiesen wird, die Fachgesetze des Umweltrechts seien ihrerseits integrativ erweitert worden (etwa der immissionsschutzrechtliche Genehmigungstatbestand, Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 4 Rn. 32), bleibt an Fragen, ob dies dem Anforderungsprofil des UVPG insoweit genügt (zur sog. Integrationsklausel im Immissionsschutzrecht § 9 Rn. 43 ff.) und, ob jene Erweiterung auf eine hinlängliche Kompetenzgrundlage verweisen kann; näher zu Letzterem im Zusammenhang mit der Föderalismusreform 2006 Erbguth in: FS Rengeling, S 35, 42 ff.

33. Auch Schmidt/Kahl, § 1 Rn. 38.

34. So etwa Sparwasser/Engel/Voßkuhle, § 4 Rn. 29.

keineswegs integrative „Maßgabe der geltenden Gesetze“, § 12 Hs. 2 UVPG<sup>35</sup>.

## 1.2 Strategische Umweltprüfung

Die bei Erlass der UVP-Richtlinie noch aus Gründen politischer Durchsetzungsgrenzen zurückgestellte Umweltprüfung für Programme und Pläne ist zwischenzeitlich als europarechtliche Vorgabe erlassen und in der Bundesrepublik Deutschland auch umgesetzt worden. Nach der sog. SUP-Richtlinie<sup>36</sup> sind zur Sicherung eines hohen Umweltschutzniveaus bestimmte Programme und Pläne, bei denen von erheblichen Umweltauswirkungen auszugehen ist, einer Umweltprüfung (SUP)<sup>37</sup> zu unterziehen. Dabei sind die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen sowie vernünftige Alternativen zu ermitteln und in einem Umweltbericht zu beschreiben, zu bewerten und zu dokumentieren. Dieser ist Gegenstand einer weitreichenden Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung. Umweltbericht und Konsultationen führen zu einer zusammenfassenden Bewertung, die in die Entscheidung über die Annahme oder Ablehnung des Plans bzw. Programms einfließen soll. Zudem ist eine Überwachung (Monitoring) vorgesehen.

Die SUP-Richtlinie war bis zum 21.7.2004 umzusetzen. Deutschland ist dieser Verpflichtung fristgerecht nur zum Teil nachgekommen, nämlich durch Einführung der SUP in die Bauleit- und die Raumordnungsplanung durch Änderung von BauGB und ROG<sup>38</sup> im Wege des EAG Bau 2004.<sup>3940</sup> Auf Grund dessen findet (etwa) für Bauleitpläne, welche die Zulässigkeit von Vorhaben nach der Anlage 1 zum UVPG begründen sollen, statt einer UVP eine SUP nach den Vorschriften des BauGB statt (§§ 2 Abs. 4, 2a Nr. 2, Anhang BauGB, § 17 Abs. 1 S. 1 UVPG) statt. Zu einer allgemeinen, das übrige Planungsrecht erfassenden Umsetzung ist es erst zum 29.6.2005 mit dem „Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG)“<sup>41</sup> gekommen, und zwar durch Aufnahme von Teil 3 („Strategische Umweltprüfung (SUP)“) und weiterer Vorschriften in das UVPG.<sup>42</sup> Nach § 2 Abs. 4 S. 1 UVPG stellt die SUP in Anlehnung an die

---

35. Dazu Erbguth/Schink, UVPG, § 12 Rn. 34a f. m.w.N.

36. RL 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABIEG L 197/30; zu ihrer mühevollen Genese Kment in: Hoppe, UVPG, Vorb. Rn. 18; zum Nachfolgenden Erbguth/Schubert, ZUR 2005, 524.

37. Zur ursprünglichen begrifflichen Kontroverse Kment, wie vor, Vorb. Rn. 19.

38. Vgl. § 7 Abs. 5–10 ROG.

39. Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien v. 24.6.2004 (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau), BGBl. I S. 1359.

40. Hierzu ausführlich Schubert, Harmonisierung umweltrechtlicher Instrumente in der Bauleitplanung.

41. BGBl. I S. 1746; dazu Sangenstedt in: Erbguth, Strategische Umweltprüfung, S. 77.

42. Weitere Neuregelungen beruhen u.a. auf der EG-RL 2003/42/EG; dazu vorstehend; näher Kment in: Hoppe, UVPG, Vorb. Rn. 36.

Richtlinie einen unselbständigen Teil behördlicher Verfahren zur Aufstellung oder Änderung von Plänen und Programmen dar, die von einer Behörde, einer Regierung oder im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens angenommen werden; ergänzend gilt auf Grund der Verweisung in S. 2 der Vorschrift die Definition der UVP in § 2 Abs. 1 S. 2, 3 UVPG, also auch deren integrativer Ansatz. Vorausgesetzt ist bei alledem grundsätzlich eine rechtsnormative, also durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften vorgesehene (behördliche) Pflicht zu Plan- bzw. Programmaufstellung, § 2 Abs. 5 S. 1 UVPG.<sup>43</sup> I.Ü. wird zwischen einer obligatorisch durchzuführenden SUP (§§ 14b Abs. 1, 14c UVPG) und einer solchen unterschieden, deren Durchführung von einer Vorprüfung des Einzelfalls abhängt (§§ 14b Abs. 2, 14d Abs. 1 UVPG: konditionale SUP). Der obligatorischen SUP unterfallen die in Anlage 3 Nr. 1 zum UVPG aufgeführten Pläne und Programme; es handelt sich u.a. um Verkehrswegeplanungen des Bundes, einschließlich Bedarfspläne, Risikomanagementpläne nach § 75 WHG, Raumordnungspläne, Bauleitpläne und Landschaftspläne. Weiter sind solche Pläne und Programme zwingend einer SUP zu unterziehen, die in Anlage 3 Nr. 2 zum UVPG aufgeführt sind (vor allem: Lärmaktionspläne gem. § 47d BImSchG, Luftreinhaltepläne nach § 47 Abs. 1 BImSchG, Abfallwirtschaftskonzepte nach § 19 Abs. 5 KrW-/AbfG, Abfallwirtschaftspläne nach § 29 KrW-/AbfG) und die für Entscheidungen über die Zulässigkeit von UVP- oder vorprüfungspflichtigen<sup>44</sup> Vorhaben einen Rahmen setzen. Die Definition der Rahmensetzung in § 14b Abs. 3 UVPG, demzufolge Festlegungen der Programme/Pläne „von Bedeutung“ für besagte Zulassungsentscheidungen sein müssen, ist gemeinschaftrechtskonform dahin zu verstehen, dass insoweit keine strikte rechtliche Verbindlichkeit erforderlich ist, sondern eine Berücksichtigungspflicht ausreicht.<sup>45</sup>

Die konditionale, also von einer Vorprüfung im Einzelfall (Screening) abhängige SUP erfasst alle nicht in Anlage 3 zum UVPG aufgeführten Pläne und Programme, die gleichwohl besagte rahmensetzende Wirkung haben, und zwar wiederum auf UVP- oder vorprüfungspflichtige Vorhaben. Führt die überschlägige Prüfung zum Ergebnis, dass der Plan bzw. das Programm voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hat, die im weiteren Aufstellungsverfahren nach § 14k Abs. 2 UVPG zu berücksichtigen wären, ist er bzw. es einer SUP zu unterziehen. Bei nur geringfügigen Änderungen obligatorisch SUP-pflichtiger Pläne resp. Programme oder, wenn diese lediglich die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, kommt es ebenfalls zu einer SUP-Pflicht vorbehaltlich einer Einzelfallprüfung, § 14d Abs. 1 S. 1 UVPG; für die nach der zweiten Variante in Betracht zu ziehenden Bauleitpläne gelten

43. Dazu und zur zurückhaltenderen Interpretation des zugrunde liegenden Art. 2 lit. a Spiegelstrich 2 SUP-RL Erbguth/Schubert, ZUR 2005, 524, 526.

44. Die Rahmensetzung führt daher unmittelbar zur SUP-Pflicht, unabhängig davon, ob die Vorprüfung eine UVP-Pflicht nach sich zieht, vgl. Schink, NVwZ 2005, 615, 618 f.

45. Erbguth/Schubert, ZUR 2005, 524, 526.

allerdings die spezielleren bereichsspezifischen Ausnahmen, vgl. § 14d Abs. 1 S. 2 UVPG i.V.m. §§ 13, 13a BauGB.

Das Verfahren der SUP gliedert sich in folgende Schritte:

- Festlegung des Untersuchungsrahmens, § 14f UVPG,
- Erstellung des Umweltberichts (auch mit Blick auf Alternativenprüfung), § 14g UVPG,
- Beteiligung anderer Behörden, § 14h UVPG,<sup>46</sup>
- Beteiligung der Öffentlichkeit, § 14i UVPG,<sup>47</sup>
- grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung,<sup>48</sup> § 14j UVPG sowie

nach der (materiellen) Bewertung und Berücksichtigung<sup>49</sup> des Umweltberichts und der sonst gewonnenen Daten, § 14k UVPG:

- Bekanntgabe der Entscheidung über die Annahme des Plans oder Programms, § 14l UVPG,<sup>50</sup>
- nachträgliche Überwachung (Monitoring), § 14m UVPG.<sup>51</sup>

Die Abschichtungsregelung in § 14f Abs. 3 UVPG dient der Vermeidung von Doppelprüfungen.<sup>52</sup>

---

46. Schon die Möglichkeit des Berührtseins der Behörde in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich reicht wegen der SUP-RL aus; auch bedurfte es nicht der gesonderten Hervorhebung des gesundheitsbezogenen Aufgabenbereichs; zu alldem Erbguth/Schubert, wie vor, 528.

47. Erfasst wird die Verbandsbeteiligung wie bei der UVP, vgl. § 14i Abs. 1 i.V.m. §§ 9 Abs. 1, 2 Abs. 6 S. 1 UVPG.

48. Definition der Öffentlichkeit in § 2 Abs. 6 UVPG.

49. Es gilt Entsprechendes wie bei der UVP; zur teilweise missglückten Formulierung der Vorschrift Erbguth/Schubert, ZUR 2005, 524, 529.

50. Zum Vorstehenden näher wie vor, 524, 527 ff.

51. Regelmäßig durch die für die SUP zuständige Behörde, § 14m Abs. 2 UVPG; mit Bekanntmachungspflicht hinsichtlich der Überwachungsergebnisse gegenüber der Öffentlichkeit nach Maßgabe der Bundes- oder Ländervorschriften über den Zugang zu Umweltinformationen, § 14m Abs. 4 UVPG.

52. Zum verbleibenden Umsetzungsbedarf im Recht der Länder Erbguth/Schubert, ZUR 2005, 524, 530.

Universität  
Rostock



Traditio et Innovatio

# ARGRARUMWELT- UND -BEIHILFENRECHT

Philipp Groteloh

---

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	5
Modulziele .....	5
Literaturhinweise .....	7
1. Einleitung .....	11
2. Agrarumweltrecht .....	15
2.1 Grundzüge des Naturschutzrechts .....	16
2.1.1 Eingriffe in Natur und Landschaft .....	17
2.1.2 Besonders geschützte Gebiete und Objekte .....	23
2.1.3 Fauna-Flora-Habitat- und Vogelschutzrichtlinie .....	26
2.1.4 Sanktionen .....	30
2.2 Grundzüge des Bodenschutzrechts .....	30
2.2.1 Grundsätze und Pflichten .....	31
2.2.2 Vermeidung, Abwehr und Vorsorge .....	32
2.2.3 Sanierungspflicht .....	32
2.2.4 Durchführung der Sanierung .....	35
2.2.5 Eingriffsbefugnisse .....	36
2.2.6 Untersuchungs- und Begleitanordnungen .....	37
2.2.7 Kosten, Wertausgleich und Sanktionen .....	38
2.3 Grundzüge des Wasserrechts .....	38
2.3.1 Allgemeine Grundsätze .....	39
2.3.2 Gewässerbenutzung .....	40
2.4 Grundzüge des Abfallrechts .....	41
2.4.1 Grundpflichten .....	42
2.4.2 Abfallbegriff .....	44
2.4.3 Überwachung .....	45
2.4.4 Sanktionen .....	46
2.5 Grundzüge des Tierschutzrechts .....	46
2.5.1 Grundsätzliche Pflichten .....	47
2.5.2 Tierschutzverordnungen .....	49
2.6 Grundzüge des Pflanzenschutzrechts .....	51

2.6.1	Anwendung von Pflanzenschutzmitteln .....	52
2.6.2	Gute fachliche Praxis .....	53
2.6.3	Verkehr mit Pflanzenschutzmitteln .....	54
2.6.4	Pflanzenschutzgeräte .....	55
2.6.5	Sonstiges und Sanktionen .....	55
3.	Einführung in Agrarbeihilfenrecht und Cross Compliance .....	57
3.1	Europäisches Agrarmarktordnungsrecht .....	57
3.1.1	Grundzüge des Marktordnungsrechts .....	58
3.1.2	Grundzüge des Agrarkartellrechts .....	67
3.2	Direktzahlungen und Strukturförderung .....	70
3.2.1	Direktzahlungen der ersten Säule .....	70
3.2.1.1	Allgemeines .....	71
3.2.1.2	Funktionsweise und Voraussetzungen der Direktzahlungen .....	72
3.2.2	Beihilfen der zweiten Säule .....	73
3.2.3	Mittelbarer Umweltschutz durch Cross Compliance .....	75
3.2.3.1	Grundanforderungen an die Betriebsführung .....	79
3.2.3.1.1	Bereich Naturschutz – FFH- und Vogelschutzrichtlinie .....	80
3.2.3.1.2	Bereich Wasser – Grundwasser- und Nitratrichtlinie .....	83
3.2.3.1.3	Bereich Abfall – Klärschlammrichtlinie .....	88
3.2.3.1.4	Bereich Tierschutz .....	91
3.2.3.1.4.1	Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere .....	92
3.2.3.1.4.2	Mindestanforderungen für den Schutz v. Kälbern .....	97
3.2.3.1.4.3	Mindestanforderungen f. Schutz v. Schweinen .....	100
3.2.3.1.5	Bereich Pflanzenschutz .....	104
3.2.3.2	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand .....	106

---

## Vorwort

Das Agrarrecht ist stark europäisch geprägt und stellt einen der auf Unionsebene am dichtesten regulierten Bereiche dar. Da umweltrechtliche Problemstellungen nicht an Ländergrenzen enden, ist auch das Umweltrecht stark europäisch und international geprägt. Die Vielfalt der Regulationsstufen (völkerrechtliche Verträge; primäres und sekundäres Unionsrecht in Form des AEUV<sup>1</sup> und diverser Verordnungen und Richtlinien; verfassungsrechtliche Bestimmungen; Bundesgesetze und -verordnungen; teilweise abweichende Landesgesetze und -verordnungen sowie Satzungen und Regelungen ohne Rechtsnormcharakter in Form von Verwaltungsvorschriften)<sup>2</sup> schaffen ein für den Einzelnen kaum zu überblickbares Pflichten- und Sanktionsgefüge - Wertungswidersprüche eingeschlossen.

Der Autor ist Rechtsanwalt im Schweriner Büro einer bundesweit insbesondere im Agrarrecht spezialisierten Anwaltskanzlei und vornehmlich mit Fragestellungen des öffentlichen Rechts einschließlich des Wettbewerbs- und Beihilfenrechts befasst. Regelmäßige Vorträge und Publikationen zu öffentlich-rechtlichen Themen eingeschlossen.

### Modulziele

Ziel des vorliegenden Lehrbriefs und der Kurseinheit ist es, aufzuzeigen, dass Ziele des Umweltschutzes, der gemäß Art. 20a GG Staatszielbestimmung ist, nicht nur durch direkte Ver- und Gebote, deren Nichteinhaltung direkt geahndet werden kann, auch durch mittelbare Instrumente verwirklicht wird. Dies soll beispielhaft für den Bereich des Agrarrechts verdeutlicht werden, da die Landwirtschaft in erheblichem Maße in der freien Natur<sup>3</sup> stattfindet und damit zwangsläufig auf diese einwirkt.

Zum Umweltrecht im weiteren Sinne zählen sämtliche Vorschriften, die das Handeln des Einzelnen lenken oder beschränken, um die Umwelt zu schützen, also zu erhalten oder zu verbessern. Als Umwelt im weiteren Sinne kann dabei „alles“ bezeichnet werden, was das einzelne Individuum aus seiner subjektiven Sicht umgibt. In einem engeren Sinn bezeichnet der Begriff Umwelt lediglich die verschiedenen Umweltmedien, bestehend aus Boden, Wasser und Luft.<sup>4</sup> Kein klassisches Umweltmedium stellt das Klima als solches dar. Allerdings ist auch und insbesondere dieses in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten in den engeren Fokus des Umweltschutzes gelangt, da sich die Erkenntnis

- 
1. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ABl. EU Nr. C 115/47.
  2. Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung im Lehrbrief Allgemeines Umweltrecht, S. 15 ff.
  3. Vgl. allerdings das urbane „vertical farming“.
  4. Vgl. hierzu Lehrbrief Allgemeines Umweltrecht, S. 9 f.

durchgesetzt hat, dass nachteilige klimatische Veränderungen erhebliche umfassende Auswirkungen auf das Leben insgesamt haben können.

Ziel der vorliegenden Kurseinheit ist es nicht, sämtliche umweltrechtlichen Ge- und Verbote detailliert darzustellen, sondern aufzuzeigen, wie weitreichend der Gedanke des Umweltschutzes im Bereich der Landwirtschaft vorangeschritten ist, denn im Bereich des Agrarrechts ereignet sich Umweltschutz nicht nur durch diverse „Umweltgesetze“ und die darin enthaltenen Ge- und Verbote sowie die sich etwaig an die Nichtbefolgung anschließenden nationalrechtlichen Sanktionen, sondern vor allem auch durch diverse Beihilfenkürzungen und -ausschlüsse für den Fall, dass bestimmte (stets erweiterte) Standards nicht eingehalten werden. Insoweit kann von einem mittelbaren Umweltschutz gesprochen werden, der parallel neben den direkten Umweltschutz tritt, der ohnehin für jedermann gilt. Um die beiden parallelen Instrumente des Umweltschutzes und deren Ab- und gleichzeitige Unabhängigkeit voneinander zu verdeutlichen, werden zunächst wichtige direkte geltende Umweltvorschriften in der Landwirtschaft überblicksartig dargestellt. Anschließend folgt eine Darstellung der wichtigsten Grundsätze der Förderung von Betrieben und Projekten im Agrarbereich. Zuletzt wird erörtert, welche Verstöße gegen Umweltstandards neben möglicherweise gleichzeitigen direkten Sanktionen durch Bußgelder und Strafen auch Beihilfenkürzungen und damit weitere Sanktionen für ein und denselben Verstoß nach sich ziehen können.

Teilweise bleibt es im Agrarbereich zudem nicht nur bei einer Doppelsanktion, sondern es finden auch Dreifachsanktionen statt. Dies ist insbesondere im Milchsektor zu beobachten. Die Dreifachsanktion beruht hier allerdings nicht primär auf der Verletzung umweltrechtlicher Standards, sondern folgt aus lebensmittelrechtlichen Erwägungen. So sind Milcherzeuger etwa gezwungen, nach der Verabreichung von Medikamenten, insbesondere Antibiotika, Wartezeiten einzuhalten, um das Inverkehrbringen rückstandsloser Milch in die Lebensmittelkette zu gewährleisten. Verstößt ein Erzeuger gegen diese Vorschrift und werden in seiner Rohmilch etwa erhöhte Hemmstoffwerte festgestellt, so kann dies zu einer Dreifachsanktion führen, indem dem Milcherzeuger in einem ersten Schritt der von der jeweiligen Molkerei zu zahlenden Milchpreis nach Maßgabe des § 4 Abs. 3 Nr. 2 MilchGüV<sup>5</sup> um fünf Cent je kg gekürzt wird, gegen den Milcherzeuger ein Strafverfahren wegen Verstoßes gegen § 10 Abs. 1 Nr. 2 LFGB<sup>6</sup> eingeleitet und ihm

---

5. Verordnung über die Güteprüfung und Bezahlung der Anlieferungsmilch (Milch-Güteverordnung - MilchGüV) vom 09.07.1980 (BGBl. I S. 878, 1081) zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 17.12.2010 (BGBl. I S. 2132).

6. Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch - LFGB) vom 01.09.2005 in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.07.2009 (BGBl. I S. 2205), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27.07.2011 (BGBl. I S. 1608).

die in dem betreffenden Jahr auszahlenden Agrarbeihilfen gemäß den Vorschriften der VO (EG) Nr. 73/2009<sup>7</sup> i.V.m. den Durchführungsvorschriften der VO (EG) Nr. 1122/2009<sup>8</sup> je nach Qualifikation des Verstoßes<sup>9</sup> zwischen 1 und 100 Prozent gekürzt werden.

Hierdurch wird deutlich, dass gerade im Agrarbereich nicht nur Umweltvorschriften durch die für alle geltenden Instrumente des Ordnungsrechts durchgesetzt, sondern die Verletzung von Standards zugleich mittelbar sanktioniert werden kann und dass ein mittelbarer Schutz auch im Hinblick auf andere Regelungsbereiche, etwa das Lebensmittelrecht und das Gesundheitsrecht gewährt wird.

Die in dieser Kurseinheit vorgesehenen Darstellungen beschränken sich auf den unmittelbaren und den mittelbaren Umweltschutz in Bezug auf die Umweltmedien Boden, Wasser und Luft sowie auf den mittelbaren Umweltschutz im Sinne des Schutzes von Arten, Tieren und Pflanzen. Wichtig ist hierbei, zu erkennen, dass es sich bei vielen Vorschriften um unionsrechtlich intendierte Normen handelt. Es existiert ein Nebeneinander von nationalem und europäischem Recht, wobei auch verschiedene Sanktionsverfahren auf den verschiedenen Stufen (Mitgliedstaat und Europäische Union) durchgeführt werden, die im Ergebnis dazu führen, dass ein einziger Verstoß doppelt ins Gewicht fällt. Wichtig ist ebenfalls, zu erkennen, dass ein umfassendes Fördersystem für verschiedene Bereiche der Landwirtschaft vorliegt, mit dessen Hilfe die unternehmerische Tätigkeit einerseits gefördert, andererseits jedoch durch intensive Kontroll-, Überwachungs- und Sanktionsmaßnahmen zeitgleich in ein enges Korsett gezwängt wird.

## Literatur

*Brickel*, „Der Einfluss des Allgemeinen Polizeirechts auf die Auslegung des Bundes-Bodenschutzgesetzes“, NVwZ 2004, 1210 ff.; *Bucher*, Das Europäische Weinrecht, 2003; *Bundeskartellamt*, Ausnahmereiche des Kartellrechts – Stand und Perspektiven der 7. GWB-Novelle, 2003; *Callies/Ruffert* (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 4. Auflage 2011; CC-Infobroschüre Baden-Württemberg, 2011; CC-Infobroschüre Bayern, 2011; CC-Infobroschüre Brandenburg, 2011; CC-Infobroschüre Hessen, 2011; CC-Infobroschüre Mecklenburg-Vorpommern, 2011; CC-Infobroschüre Niedersachsen und Bremen, 2011; CC-Infobroschüre Nordrhein-Westfalen, 2011; CC-Infobroschüre Rheinland-Pfalz, 2011; CC-Infobroschüre Saarland, 2011; CC-Infobroschüre Sachsen, 2011; CC-Infobroschüre Sachsen-Anhalt, 2011; CC-Infobroschüre

7. Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19.01.2009.

8. Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Kommission vom 30.11.2009.

9. Hierzu weiter unten.

Schleswig-Holstein, 2011; CC-Infobroschüre Thüringen, 2011; *Dom-  
bert/Witt* (Hrsg.), Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht, 2011; *Erb-  
guth/Schlacke*, Umweltrecht, 2. Auflage 2008; *Franzius*,  
„Bundesverfassungsgericht und indirekte Steuerung im Umweltrecht“,  
AöR 126, 403 ff.; *Frenz*, „Abfall und Produkt, Verwertung und Besei-  
tigung nach dem EuGH“, AbfallR 2008, 1050 ff.; *Giesberts/Kleve*,  
„Einmal Abfall – nicht immer Abfall: Das Ende der Abfalleigenschaft“,  
DVBl 2008, 678 ff.; *Giesberts/Reinhardt*, Beck-OK Umweltrecht,  
Stand: 01.07.2011; *Grimm*, Agrarrecht, 3. Auflage 2010; *Hien*, „Um-  
weltrecht in der Rechtsprechung des BVerwG“, DVBl. 2005, 1341 ff.;  
*Iven*, „Aktuelle Fragen des Umgangs mit bestehenden oder potenziellen  
Schutzgebieten von gemeinschaftsrechtlicher Bedeutung“, UPR 1998,  
361 ff.; *Jarass*, „Bemerkenswertes aus Karlsruhe – Kooperation im Im-  
missionsschutzrecht und vergleichende Analyse von Umweltschutzin-  
strumenten“, UPR 2001, 5 ff.; *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Auflage 2004;  
*Knauff*, „Zur Verantwortlichkeit des Gesamtrechtsnachfolgers des Ver-  
urschers einer Altlast (Anmerkung)“, DVBl 2006, 1321; *Kobes*, „Das  
Bundes-Bodenschutzgesetz“, NVwZ 1998, 786 ff.; *Kropp*, „Einstufung  
der Abfallvorbehandlung als Verwertung oder Beseitigung“, AbfallR  
2008, 162 ff.; *Kügel*, „Die Entwicklung des Altlasten- und Boden-  
schutzrechts“, NJW 2004, 1573; *Kuhla/Hüttenbrink* (Hrsg.), Der Ver-  
waltungsprozess, 3. Auflage 2002; *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht;  
61. Ergänzungslieferung Stand: 01.04.2011; *Louis*, „Rechtliche Gren-  
zen der räumlichen, funktionalen und zeitlichen Entkopplung von Ein-  
griff und Kompensation (Flächenpool und Ökokonto)“, NuR 2004, 714  
ff.; *Mögele/Erlbacher*, Single Common Market Organisation, 2011;  
*Müggenborg*, „Die Abgrenzung von Berg- und Bodenschutzrecht“,  
NVwZ 2006, 278 ff.; *Palme*, „Das Urteil des BVerwG zur bodenschutz-  
rechtlichen Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers“, NVwZ 2006, 1130  
ff.; *Reichert*, „EU-Agrarsubventionen und ihr Verhältnis zum WZO-  
Agrarabkommen, 2005; *Rengeling*, „Umsetzungsdefizite der FFH-  
Richtlinie in Deutschland?“, UPR 1999, 282 ff.; *Schäfer*, „Zum Alt-  
lastenregime des Bundes-Bodenschutzgesetzes“, NuR 2001, 429 ff.;  
*Schink*, „Auswirkungen des Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetzes auf  
die Entsorgungsstrukturen“, DöV 1995, 882 ff.; *Schmidt/Kahl*, Um-  
weltrecht, 7. Auflage 2006; *Schoch*, „Rechtsfragen der Privatisierung  
von Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung“, DVBl 1994, 1 ff.;  
*Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner* (Hrsg.), VwGO, 20. Ergänzungslie-  
ferung Stand: Mai 2010; *Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage  
2009; *Schweizer/Seliger*, „Cross Compliance – Bindung von EU-Zah-  
lungen an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Lebensmittel-  
standards“, AUR 2009, 44 ff.; *Seibert*, „Altlasten in der  
verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung“, DVBl 1992, 664 ff.; *Stü-  
ber*, „Gibt es „potenzielle Schutzgebiete“ im Sinne der FFH-Richtli-  
nie?“, NuR 1998, 531 ff.; *Thum*, „Abschied vom funktionellen  
Zusammenhang zwischen Eingriffen in Natur und Landschaft und ihrer  
Kompensation im Rahmen der Bauleitplanung?“, ZUR 2005, 63; *ders.*,

---

„Chancen und Risiken von Flächenbevorratung und Ökokonto – Ein Praxistest“, UPR 2006, 289 ff.; *Vierhaus*, „Altlastenfreistellung als Wirtschaftsförderung“, NVwZ 2004, 418 ff.; *Wagner*, „Das Ökokonto in Baden-Württemberg. Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung des Entwurfs des neuen Landesnaturschutzgesetzes“, VBIBW 2005, 50 ff.; *Weidemann*, „Umweltschutz durch Abfallrecht“, NVwZ 1995, 631 ff.; *ders.*, „Rechtsstaatliche Anforderungen an Umweltabgaben“, DVBl 1999, 73 ff.; *Weidemann/Neun*, „Zum Ende der Abfalleigenschaft von Bauteilen aus (Elektro- und Elektronik-) Altgeräten und Altfahrzeugen“, NuR 2004, 97 ff.; *Wiedemann (Hrsg.)*, *Kartellrecht*, 2. Auflage 2008

# 1 Einleitung

Das Umweltrecht dient dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Dass deren Schutz notwendig ist, belegen nicht erst aktuelle Natur- und Industriekatastrophen.<sup>10</sup> Derartige Katastrophen, insbesondere vom Menschen ausgelöste **Industriekatastrophen** sind geeignet, das natürliche Lebensumfeld und damit die Lebensgrundlagen nachhaltig zu beeinträchtigen. Die nicht nur zum Leben, sondern auch zur Sicherstellung der Ernährung der Menschheit zur Verfügung stehende Fläche kann durch derartige Katastrophen erheblich dezimiert und in Mitleidenschaft gezogen werden. Atom- oder sonstige Unfälle mit gefährlichen Stoffen können dazu führen, dass ganze Regionen für Generationen oder gar Jahrtausende unbewohnbar und insgesamt nicht nutzbar werden. In Anbetracht der steigenden Weltbevölkerung und eines steigenden Nahrungsmittelbedarfs<sup>11</sup> stellen Flächenverluste und Kontaminationen der Produkte in der Nahrungskette eine erhebliche Gefährdung dar.

Der Mensch greift intensiv in die Natur ein. Die Folgen der Eingriffe in bestimmten Regionen bleiben allerdings nicht regional beschränkt. Daher stellen der Umweltschutz und die Schaffung eines umfassenden Umweltrechts vornehmlich **internationale Aufgabenstellungen** dar. Sämtliche Umweltmedien sind geeignet, Emissionen zu transportieren und dort Auswirkungen zu entfalten, wo keinerlei Verantwortlichkeit für die Ursache liegt.

In diesen Kontext fügt sich auch die Verlagerung wichtiger europäischer Industriezweige, etwa der Textilindustrie, in weniger standardisierte Länder ein. Günstigere Verbraucherpreise trotz hoher Transportkosten sind die ersten Anzeichen für eine Vernachlässigung nicht nur von Umwelt- sondern auch von Sozialstandards. So können massive Abwanderungen von Industriebereichen dazu führen, dass Verbraucher in relativ reichen Regionen von günstigen Herstellungspreisen etwa in China profitieren, obwohl die dortigen Herstellungsbedingungen im eigenen Rechts- und Wirtschaftsraum nicht zulässig wären. Die Auswirkungen der vernachlässigten Standards insbesondere in Bezug auf die Umwelt können allerdings nicht nur im Produktions-, sondern auch im Empfängerland zu spüren sein. Hier zeigt sich die internationale Komponente des Umweltrechts umso deutlicher.

---

10. Genannt seien hier etwa Überschwemmungskatastrophen durch begradigte Flussläufe (direkte Eingriffe in die Natur) oder aber Verunreinigungen der Umweltmedien und der Tiere und Pflanzen durch den bloßen Betrieb von oder Unfälle im Zusammenhang mit industriellen Anlagen.

11. Dieser Problemstellung nimmt sich insbesondere die Forschungsrichtung „Agribusiness“ an.

Der Mensch ist das einzige Lebewesen, das durch bewusst gesteuerte Handlungen in der Lage ist, die **natürlichen Lebensgrundlagen** nicht nur im Kleinen,<sup>12</sup> sondern im Großen zu verändern. Sämtliche anderen Lebewesen passen sich ihrer Umwelt an. Es ist allein der Mensch, der die Umwelt umfassend an sein Leben anpasst, Kulturlandschaften formt und industrielle Produktion betreibt.

Ziel des Umweltrechts ist es, der Umgestaltung der natürlichen Lebensgrundlagen Grenzen zu setzen, um einer unumkehrbaren Zerstörung der natürlichen Gegebenheiten und vor allem deren Nutzbarkeit vorzubeugen. Ziel des Umweltrechts ist daher der Umweltschutz. Die Relevanz derartiger Bestrebungen wird seit der Industrialisierung (und auch derzeit noch) vielfach unterschätzt. Ohne eine funktionierende Umwelt entzieht sich der Mensch selbst die Lebensgrundlage.

Umweltrecht und Umweltschutz funktionieren daher nur in Zusammenhängen, global und langfristig. Hierin unterscheidet sich das Umweltrecht oftmals von menschlichen Interessen. Eingriffe in die Natur mit relativ langfristigen Auswirkungen sind oftmals von relativ kurzfristigen Motiven geleitet. So spielen Umweltgesichtspunkte beim Aufbau eines gewissen Wohlstands zunächst regelmäßig nur eine untergeordnete Rolle. Dies war in den Industriestaaten insbesondere im 20. Jahrhundert der Fall. In den sich noch entwickelnden Staaten<sup>13</sup> spielt der Umweltschutz derzeit eine untergeordnete Rolle.

Dies führt zu einem weiten Konfliktfeld. Der Schutz der Umwelt muss global erfolgen. Weniger entwickelte Staaten sehen sich beim Aufbau eines materiellen Wohlstands dem Druck bereits entwickelter Staaten ausgesetzt, hohe Umweltstandards einzuhalten. Es erscheint aus Gesichtspunkten der individualstaatlichen Interessen nachvollziehbar, wenn derartige Staaten argumentieren, der Umweltschutz sei im Zuge des Aufbaus funktionierender Industriegesellschaften zu kostenintensiv und auch die bereits hoch entwickelten Staaten hätten beim Aufbau ihres Wohlstands Umweltaspekte (und Sozialstandards) wenig beachtet, ihren Wohlstand also bereits in der Vergangenheit auf Kosten der Umwelt erzielt, was den Nachzüglern nun nicht im Gegenzug vorgeworfen werden könne.

Die vielfältigen Spannungen im Umweltrecht und beim Umweltschutz sind offensichtlich. Dennoch wäre es verfehlt, zu behaupten, dass Um-

---

12. Dies können auch Biber durch die Anlage von Dämmen zur Regulierung des Wasserstandes.

13. So verweisen Staaten wie China und Indien industriepolitisch nicht zu Unrecht darauf, dass auch die entwickelten Länder ihren Wohlstand auf Kosten etwa der Umwelt erlangt haben und dass es gegenüber den Entwicklungsländern nun widersprüchlich ist, von diesen bereits im Aufbaustadium die Einhaltung aktueller Standards in entwickelten Ländern zu fordern.

weltschutz nur dann erfolgreich sein kann, wenn er **global** betrieben wird. Dies mag in bestimmten Fällen gelten, allerdings ist die Aussage, dass sich jede vermiedene Umweltbelastung positiv auswirkt, schon rein denklogisch richtig. Jeder auch noch so **kleine Beitrag** zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf Mensch und Natur trägt dazu bei, die natürlichen Lebensgrundlagen zu sichern, ganz unabhängig von der Frage, dass die nach wie vor vorhandenen von Eingriffen ausgehenden Wirkungen nicht vor Ländergrenzen stoppen.

Forschungen und Investitionen im Bereich des Umweltschutzes können sich in der Folge zudem industriepolitisch positiv auswirken, da Staaten, in denen der Umweltschutz und die nachhaltige Entwicklung bereits jetzt eine große Rolle spielen, **Technologien und Wissen** in andere, sich später anschließende Staaten transferieren können, was wiederum zu einer Sicherung des vorhandenen Wohlstands führen kann.<sup>14</sup> Das Argument, Umweltschutz koste viel Geld und stehe deshalb mit den ökonomischen und wettbewerbspolitischen Zielen einer Wirtschaftsordnung in Widerspruch, muss daher kritisch hinterfragt werden. Ressentiments gegen Umweltschutz und umweltschonende Techniken und Verfahren stammen oftmals von bereits fest im Markt etablierten Technologieträgern.

In diesem Zusammenhang lässt sich insgesamt feststellen, dass Umweltschutz und Wettbewerbsfähigkeit keine diametralen Gegensätze darstellen, sondern einander bedingen. Auch der Umweltschutz ist eine Branche innerhalb der Volkswirtschaft. Jeder andere Produktionsbereich ist zudem zwingend auf die **Umwelt als Produktionsfaktor** angewiesen. Dies gilt in besonderem Maße für die Landwirtschaft.

---

14. Dies ist auch eine der Intentionen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), vgl. EEG-Begründung, BT-Drucks. 15/2864 S. 20 unter A.I.1.

## 2 Agrarumweltrecht

Beim Agrarumweltrecht handelt es sich um ein Teilgebiet des gesamten Umweltrechts, das vornehmlich **Verhaltensregeln für landwirtschaftliche Betriebe** aufstellt. Gerade die Landwirtschaft (einschließlich der Forst- und Fischereiwirtschaft) stellt einen Wirtschaftssektor dar, der einerseits zwangsläufig in besonderem Maße auf die Umwelt einwirkt (Bodenbewirtschaftung, Abholzung, Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln, Emissionen durch Tierhaltung usw.) und andererseits besonders von nachteiligen Veränderungen der Umweltbedingungen betroffen ist (Trockenheit, Altlasten, Unwetter usw.)

Im Folgenden geht es allein darum, die wichtigsten agrarumweltrechtlichen Regelungen und Instrumente darzustellen. Insoweit wird es im Folgenden auf eine Vielzahl von Einzelregelungen ankommen, die unterschiedliche Regelungsansätze verfolgen. Wie bereits im Lehrbrief „Allgemeines Umweltrecht“ dargestellt, bezweckt das Umweltrecht sowohl den Schutz gewisser Umweltmedien (Luft, Boden, Wasser) sowie den Schutz vor Auswirkungen gefährlicher Stoffe (Abfallrecht, Gentechnikrecht usw.). Zudem stellt das Umweltrecht im weiteren Sinne Instrumente zur Verfügung, die Umweltziele verwirklichen sollen (Emissionsrecht, Umwelthaftung, Umweltinformationsrecht, Zulassungsrecht für Anlagen usw.). Zuletzt werden umweltrechtliche Themen in benachbarten Fachrechten wie etwa dem Baurecht, dem Chemikalienrecht und dem Pflanzenschutzmittelrecht untergebracht.

Im Rahmen dieses Lehrbriefs geht es nicht um die Darstellung etwaiger verfahrensbezogener bzw. planungsrechtlicher Instrumente wie etwa der Umweltverträglichkeitsprüfung, der strategischen Umweltprüfung gemäß dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz oder der FFH-Verträglichkeitsprüfung. Es geht auch nicht um die Darstellung bauplanungs- oder immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren. Inhalt des Agrarumweltrechts im hier beschriebenen Sinne sind lediglich diejenigen Normen, die die Handlungsspielräume von Agrarunternehmen aufgrund des Schutzes verschiedener Umweltinteressen materiell beschränken. Zum Agrarumweltrecht im hier beschriebenen Sinne zählt demnach auch nicht das Umweltinformationsgesetz, das einen Anspruch auf Offenlegung der an einzelne landwirtschaftliche Betriebe gezahlten EU-Subventionen begründen kann.<sup>15</sup> Im Folgenden werden daher allein die in der Agrarbranche besonders maßgeblichen Regelungsbereiche des Naturschutz-, Bodenschutz-, Wasser-, Abfall-, Tierschutz- und Pflanzenschutzrechts dargestellt:

---

15. Vgl. hierzu etwa BVerwG, Urteil vom 28.05.2009, 7 C 18/08 – Juris.

## 2.1 Grundzüge des Naturschutzrechts

Das Naturschutzrecht schützt Natur, Landschaft und Artenvielfalt, § 1 Abs. 1 BNatSchG.<sup>16</sup> Im Bereich des Naturschutzrechts steht dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG<sup>17</sup> zu, ohne dass die bundeseinheitliche Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich sein muss. Auf Bundesebene besteht mit dem BNatSchG insoweit eine bundesrechtliche Vollregelung. Allerdings sind die Länder befugt, vom Bundesrecht abweichende Regelungen zu erlassen, Art. 125b Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG.

Die Inhalte des Bundesnaturschutzgesetzes sind dessen Inhaltsverzeichnis ohne Weiteres zu entnehmen. Die wichtigsten Vorschriften für den Agrarbereich stellen die Regelungen der §§ 13 bis 47 BNatSchG dar. Diese Regelungen befassen sich mit

- dem allgemeinen Schutz von Natur und Landschaft (§§ 13-19),
- dem Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft (§§ 20-36)
- dem Schutz der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten, ihrer Lebensstätten und Biotope ( §§ 37 bis 55).

Für Landwirte relevant sind zudem die Bußgeld- und Strafvorschriften gemäß §§ 69 und 71. Derartige Bußgeld- oder Strafverfahren sind sehr häufig anzutreffen, stellen allerdings im Vergleich zu den europarechtlichen Sanktionen etwaiger doppelrelevanter Verstöße finanziell regelmäßig nur das kleinere Übel dar.

Neben dem BNatSchG und den in Einzelregelungen gegebenenfalls abweichender **Landesnaturchutzgesetzen** (LNatG) bzw. **Naturschutzausführungsgesetzen** (NatSchAG) der Länder bestehen zahlreiche europarechtliche Vorgaben. Diese resultieren daraus, dass viele Schutzziele nur überregional verwirklicht werden können, was nationales Recht wegen seines **naturgemäß beschränkten räumlichen Anwendungsbereichs** nicht leisten kann.<sup>18</sup> Von besonderer Bedeutung für die Landwirtschaft sind die **Vogelschutzrichtlinie**<sup>19</sup> sowie die **Fauna-Flo-**

16. Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 28.07.2011 (BGBl. I S. 1690).

17. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944).

18. Vgl. Landmann/Rohmer-Gellermann, Naturschutzrecht, Vorbem. zum BNatSchG Rn. 4 m.w.N.

19. Vormalige Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103 vom 25.4.1979, S. 1), mittlerweile Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 20 vom 26.1.2010, S. 7).

**ra-Habitat-Richtlinie** (FFH-Richtlinie).<sup>20</sup> Auch diese haben besondere Auswirkungen auf landwirtschaftliche Tätigkeiten. Die einzelnen Regelungsmechanismen des Naturschutzrechts stellen sich im Wesentlichen wie folgt dar:

### 2.1.1 Eingriffe in Natur und Landschaft

Das System der einzelfallbezogenen Eingriffsregelungen im Naturschutzrecht beschreibt § 13, der den folgenden allgemeinen Grundsatz aufstellt:

*„Erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind vom Verursacher vorrangig zu vermeiden. Nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder, soweit dies nicht möglich ist, durch einen Ersatz in Geld zu kompensieren.“*

Hierdurch wird deutlich, dass das Naturschutzrecht das primäre Ziel verfolgt, den gegenwärtigen Zustand von Natur und Landschaft zu erhalten. **Vermeidbare Beeinträchtigungen sind zu unterlassen**, § 15 Abs. 1 BNatSchG. **Unvermeidbare Beeinträchtigungen sind auszugleichen oder zu ersetzen**, § 15 Abs. 2 BNatSchG. Möglich sind hierbei einen etwaigen Eingriff (z.B. eine Versiegelung) ausgleichende Maßnahmen auf anderen Flächen oder ein Ersatz in Geld.

Bundesrechtlich ist insoweit festgelegt, dass, sofern ein Eingriff einem bestimmten anderen Fachrecht (etwa dem Baurecht) unterliegt, die für die jeweilige Fachgenehmigung zuständige Behörde im Benehmen mit der Naturschutzbehörde über die Zulässigkeit und etwaige Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zu entscheiden, § 17 Abs. 1 BNatSchG. Allerdings sind diese Regelungen landesrechtlich stark diversifiziert. Ob und inwieweit **naturschutzrechtliche Genehmigungen** erforderlich sind, die ggf. eine **Konzentrationswirkung** entfalten, ist dem jeweiligen **Landesrecht** zu entnehmen. Eine Darstellung sämtlicher Landesvorschriften würde den hier zur Verfügung stehenden Rahmen sprengen und das methodisch ausgerichtete Kursziel unterwandern.

Eine naturschutzrechtliche Prüfung hat bei jedem Eingriff in Natur und Landschaft zu erfolgen. Was ein Eingriff ist, ist in § 14 Abs. 1 BNatSchG definiert:

20. Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7).

*„Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.“*

Diese weite Definition würde bedeuten, dass nahezu jede landwirtschaftliche Tätigkeit einen naturschutzrechtlichen Eingriff darstellt und (zumindest subsidiär) einer naturschutzrechtlichen Genehmigung bedürfte. Dass dies offensichtlich nicht der Fall sein kann, bestätigt § 14 Abs. 2 BNatSchG, in dem es heißt:

*„Die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung ist nicht Eingriff anzusehen, soweit dabei die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. Entspricht die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung den in § 5 Abs. 2 bis 4 dieses Gesetzes genannten Anforderungen sowie den sich aus § 17 Abs. 2 des Bundesbodenschutzgesetzes und dem Recht der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ergebenden Anforderungen an die **gute fachliche Praxis**, widerspricht sie in der Regel nicht den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege.“*

Hieraus wird ersichtlich, dass insbesondere die **landwirtschaftliche Tätigkeit** einen naturschutzrechtlich relevanten Eingriff darstellen kann. Dies ist allerdings dann nicht der Fall, wenn sie mit den **Zielen des Naturschutzes** und der Landschaftspflege gemäß § 1 BNatSchG vollkommen übereinstimmen. Dass die Ziele der landwirtschaftlichen Bodennutzung nicht immer und vollständig mit den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege gemäß § 1 BNatSchG übereinstimmen, ist offensichtlich. Trotz der Tatsache, dass auch Landwirte daran interessiert sind, eine nachhaltige Bewirtschaftung zu erreichen, um auch zukünftig über gesunde Flächen verfügen zu können, besteht ein natürliches Spannungsverhältnis zwischen der industriellen Landwirtschaft und den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Beachtet die landwirtschaftliche Bodennutzung im Einzelfall nicht sämtliche Naturschutzziele, so behält das Naturschutzrecht eine Eingriffsregelung für den Einzelfall vor, indem es widerlegbar unterstellt, dass eine landwirtschaftliche Bodennutzung, die vielfältigen Anforderungen entspricht, zumindest in der Regel nicht den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege widerspricht, § 14 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG. Die landwirtschaftliche Bodennutzung muss hierbei die Vorgaben aus den folgenden drei Anforderungsbereichen erfüllen:

- Einhaltung der in § 5 Abs. 2 **BNatSchG** niedergelegten Anforderungen der guten fachlichen Praxis
- Einhaltung der Anforderungen an die gute fachliche Praxis gemäß § 17 Abs. 2 **BBodSchG**
- Einhaltung der **sonstigen landwirtschaftsrechtlichen Anforderungen** an die gute fachliche Praxis (etwa § 16 b Gentechnikgesetz i.V.m. der Gentechnik-Pflanzenerzeugungsverordnung).

Sofern ein Landwirt damit die im Folgenden aufgelisteten Anforderungen erfüllt, geht das Naturschutzrecht davon aus, dass seine Tätigkeit den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege nicht entgegensteht. Bereits aus der Vielzahl der Anforderungen wird deutlich, dass die Landwirtschaft einen sehr stark regulierten Wirtschaftsbereich darstellt. Die **Maßgaben der guten fachlichen Praxis** lauten im:

**Naturschutzrecht** gemäß § 5 Abs. 2 BNatSchG:

1. Die Bewirtschaftung muss standortangepasst erfolgen und die nachhaltige Bodenfruchtbarkeit und langfristige Nutzbarkeit der Flächen muss gewährleistet werden.
2. Die natürliche Ausstattung der Nutzfläche (Boden, Wasser, Flora, Fauna) darf nicht über das zu Erzielen eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt werden.
3. Die zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente sind zu erhalten und nach Möglichkeit zu vermehren.
4. Die Tierhaltung hat in einem ausgewogenen Verhältnis zum Pflanzenbau zu stehen und schädliche Umweltauswirkungen sind zu vermeiden.
5. Auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten ist ein Grünlandumbruch zu unterlassen.
6. Die Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln hat nach Maßgabe des landwirtschaftlichen Fachrechts zu erfolgen.
7. eine Dokumentation über den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln ist [...] zu führen.

### Pflanzenschutzrecht:

Die Anforderungen an die gute fachliche Praxis im Hinblick auf Pflanzenschutz- und Düngemittel sind § 2a PflSchG<sup>21</sup> i.V.m. etwaigen Ausführungsvorschriften zu entnehmen. Die gute fachliche Praxis im Hinblick auf die Anwendung von Düngemitteln ist umfassend in der Düngeverordnung kodifiziert.

### **Bodenschutzrecht** gemäß § 17 Abs. 2 BBodSchG:

Grundsätze der guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung sind die nachhaltige Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und der Leistungsfähigkeit des Bodens als natürliche Ressource. Zu den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis gehört insbesondere, dass

1. die Bodenbearbeitung unter Berücksichtigung der Witterung grundsätzlich standortangepasst zu erfolgen hat;
2. die Bodenstruktur erhalten oder verbessert wird;
3. Bodenverdichtungen, insbesondere durch Berücksichtigung der Bodenart, der Bodenfeuchtigkeit und des von den zur landwirtschaftlichen Bodennutzung eingesetzten Geräten verursachten Bodendrucks, soweit wie möglich vermieden werden;
4. Bodenabträge, durch eine standortangepasste Nutzung, insbesondere durch Berücksichtigung der Hangneigung, der Wasser- und Windverhältnisse sowie der Bodenbedeckung, möglichst vermieden werden;
5. die naturbetonten Strukturelemente der Feldflur, insbesondere Hecken, Feldgehölze, Feldhaine und Ackerterrassen, die zum Schutz des Bodens notwendig sind, erhalten werden;
6. die biologische Aktivität des Bodens durch entsprechende Fruchtfolgengestaltung erhalten oder gefördert wird;
7. der standorttypische Humusgehalt des Bodens, insbesondere durch eine ausreichende Zufuhr an organischer Substanz oder durch Reduzierung der Bearbeitungsintensität, erhalten wird.

---

21. Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz – PflSchG vom 14.05.1998 (BGBl. I S. 1934).

**Gentechnikrecht gemäß § 16 b Abs. 3 GenTG:**

Zur guten fachlichen Praxis gehören insbesondere beim Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen und bei der Herstellung und Ausbringung von Düngemitteln, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten, die Ergreifung aller Maßnahmen, um Einträge in andere Grundstücke zu verhindern sowie **Auskreuzungen in andere Kulturen** benachbarter Flächen und die Weiterverbreitung durch Wildpflanzen zu vermeiden.

Sind sämtliche der genannten Vorschriften gewahrt, sollte die landwirtschaftliche Tätigkeit nicht mit dem Naturschutzrecht kollidieren.<sup>22</sup> Allerdings liegt, solange nicht sämtliche der genannten Voraussetzungen erfüllt sind, auch in der landwirtschaftlichen Tätigkeit ein Eingriff gemäß § 14 BNatSchG. Ist dies der Fall oder wird die Regelvermutung gemäß § 14 Abs. 2 im Einzelfall widerlegt, so sieht § 15 BNatSchG auch für landwirtschaftliche Tätigkeiten abgestufte Rechtsfolgen vor:

- vermeidbare Beeinträchtigungen sind zu unterlassen
- unvermeidbare Beeinträchtigungen sind auszugleichen
- nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen sind zu ersetzen
- nicht ausgleich- oder ersetzbare Beeinträchtigungen sind abzuwägen
- bei Zulassung ist eine Ausgleichszahlung zu leisten

Verboten sind demnach nicht vermeidbare Eingriffe (hierauf kommt es nicht an), sondern nur mit geplanten Eingriffen verbundene vermeidbare Beeinträchtigungen.<sup>23</sup> Eine Beeinträchtigung ist dann vermeidbar, wenn sie für die Verwirklichung des Vorhabens nicht notwendig ist, sondern vielmehr Alternativen bestehen, die mit einer geringeren Beeinträchtigung von Umwelt und Natur einhergehen. Der gegebenenfalls entstehende finanzielle Mehraufwand für die Alternativen darf allerdings nicht unverhältnismäßig sein. Er ist insoweit gegen den durch die Wahrnehmung der Alternative hervorgerufenen Vorteil für die Natur abzuwägen.<sup>24</sup> Hier besteht ein nicht unerheblicher **naturschutzfachlicher Beurteilungsspielraum** der jeweiligen Behörde.<sup>25</sup> Kann eine mit einem Eingriff verbundene Beeinträchtigung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand vermieden werden, ist die Beeinträchtigung auszugleichen, § 15 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG. In diesem Zusammen-

22. Dombert/Witt-Hentschke, § 14 Rn. 35 a.E. m.w.N.

23. Landmann/Rohmer-Gellermann, Naturschutzrecht, § 15 BNatSchG Rn. 4 m.w.N.

24. Erbguth/Schlacke, § 10 Rn. 33; Schmidt/Kahl, § 6 Rn. 27.

25. BVerwG NVwZ 2006, 1161, 1165; BVerwG NVwZ 2004, 1486, 1497; Hien DVBl. 2005, 1343.

hang ist es erforderlich, eine ökologisch in etwa der Beeinträchtigung entsprechende Kompensation vorzunehmen,<sup>26</sup> wobei sich die Ausgleichsmaßnahmen **in dem beeinträchtigten Landschaftsraum** auswirken und mit diesem **räumlich-funktional im Zusammenhang** stehen müssen.<sup>27</sup>

Kann ein Ausgleich nicht stattfinden, weil etwa Ausgleichsflächen fehlen oder ein Ausgleich in räumlich-funktionalem Zusammenhang mit dem Eingriffsort aus sonstigen Gründen nicht in Betracht kommt, so können die Beeinträchtigungen in sonstiger Weise ersetzt werden. Eine hinreichende Ersetzung liegt vor, wenn die Beeinträchtigungen des Naturhaushalts in gleichwertiger Weise anderweitig wiederhergestellt oder das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet wird. Die Ersatzmaßnahmen bedürfen anders als die Ausgleichsmaßnahmen keines unmittelbaren räumlich-funktionalen Zusammenhangs zum Eingriffsort. Der anderweitig hergestellte **funktional gleichwertige Zustand**<sup>28</sup> in der Gesamtschau muss nur in einer **gewissen räumlichen Beziehung** zum Eingriffsort stehen. Dies ist nach der Rechtsprechung in einem Umkreis von ca. 15 km der Fall.<sup>29</sup> Dieser Umkreis ist der „**betreffene Naturraum**“, in dem die Ersatzmaßnahme gemäß 15 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG stattfinden muss.

Ist auch eine Ersetzung der aus dem Eingriff resultierenden Beeinträchtigungen im betroffenen Naturraum nicht möglich, so kann die Beeinträchtigung durch eine **zweckgebundene Geldzahlung** abgegolten werden, § 15 Abs. 6 BNatSchG. Landesrechtliche Regelungen über Flächenpools<sup>30</sup> und Ökokonten,<sup>31</sup> die die durch Eingriffe entstehenden Beeinträchtigungen und die notwendigen Abgeltungen dieser Beeinträchtigungen zeitlich entkoppeln können,<sup>32</sup> sind gemäß § 16 BNatSchG ebenfalls zulässig.

Kommt, gegebenenfalls nach Abwägung, keine der genannten Möglichkeiten in Betracht, so ist das Vorhaben (der Eingriff) insgesamt zu untersagen.

---

26. BVerwG NVwZ 1991, 364, 367.

27. BVerwGE 105, 178, 185; *Thum* ZUR 2005, 63.

28. BVerwG, NVwZ 1999, 532, 534.

29. BVerwG NuR 2005, 177.

30. *Louis* NuR 2004, 714.

31. OVG Koblenz NuR 2003, 38, 40; VG Saarbrücken NuR 2008, 524.

32. *Wagner* VBIBW 2006, 50; *Thum* UPR 2006, 289.

### 2.1.2 Besonders geschützte Gebiete und Objekte

Gemäß §§ 20 ff. BNatSchG bestehen **vielfältige Möglichkeiten**, bestimmte Gebiete und/oder Objekte besonders zu schützen.<sup>33</sup> Der durch die besondere Unterschutzstellung gewährte Schutzstandard geht jeweils über die eben dargestellte allgemeine Eingriffsregelung hinaus. Ein Anspruch auf Unterschutzstellung oder Unterlassung der Festsetzung eines Schutzgebietes besteht allerdings nicht.<sup>34</sup> Jedes Verfahren und die Form der Unterschutzstellung richten sich nach **Landesrecht**, § 22 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG. Die landesrechtlichen Unterschutzstellungen erfolgen regelmäßig durch Rechtsverordnungen oder Satzungen, die, sofern das Landesrecht dies zulässt, gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO direkt im Wege der Normenkontrolle vor dem zuständigen Obergericht des Verwaltungsrechtswegs angegriffen werden können.<sup>35</sup> Sofern diese Möglichkeit nicht eröffnet ist, kann eine inzidente gerichtliche Überprüfung erfolgen, indem eine konkrete Untersagung oder Genehmigung vor dem Verwaltungsgericht angegriffen und die Rechtswidrigkeit des untergesetzlichen Landesrechts gerügt wird. Im Rahmen der Prüfung der Rechtmäßigkeit des jeweils ablehnenden Bescheides ist dann auch die Rechtmäßigkeit der dem Bescheid jeweils zugrunde liegenden Rechtsvorschrift zu prüfen und diese, sofern sie rechtswidrig und damit nichtig ist, nicht anzuwenden.<sup>36</sup>

Besonders geschützte Teile von Natur und Landschaft sind gemäß §§ 23 ff. BNatSchG durch verschiedene Schutzinstrumente auszuweisen. Insgesamt existieren sieben Schutzinstrumente. Deren Voraussetzungen und Schutzzumfänge lauten wie folgt:

#### **Naturschutzgebiet**

##### *Voraussetzung:*

Vorliegen eines schutzwürdigen und schutzbedürftigen Gebietes.

##### *Schutzumfang:*

Veränderungsverbot mit Befreiungsmöglichkeit nach Landesrecht.

---

33. Vgl. hierzu insgesamt Dombert/Witt-Hentschke, § 14 Rn. 78 ff. m.w.N.

34. BVerwGE 119, 312, 314.

35. Vgl. zu diesem Verfahren etwa Kuhla/Hüttenbrink-Hüttenbrink, Abschnitt D Ziff. VIII.

36. Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner-Gerhardt/Bier, VwGO § 47 Rn. 8;

### **Nationalpark/Nationales Naturmonument**

*Voraussetzung:*

Vorliegen eines schutzwürdigen und schutzbedürftigen Gebietes. Es muss sich um ein großräumiges Gebiet von besonderer Eigenart handeln, das wenig vom Menschen beeinflusst ist.

*Schutzumfang:*

Veränderungsverbot mit Befreiungsmöglichkeit nach Landesrecht.

### **Biosphärenreservat**

*Voraussetzung:*

Vorliegen eines großräumigen und für bestimmte Landschaftstypen charakteristischen Gebiets, das in wesentlichen Teilen die Voraussetzungen eines Naturschutzgebiets bzw. eines Landschaftsschutzgebiets erfüllt und bestimmten Zwecken (Artenvielfalt, Erhaltung der historischen Kultur, Formen, Erprobung besonders schonender Wirtschaftsweisen) dient.

*Schutzumfang:*

Es besteht ein gestufter Schutz nach Kern, Pflege- und Entwicklungszonen mit Befreiungsmöglichkeit nach Landesrecht.

### **Landschaftsschutzgebiet**

*Voraussetzung:*

Ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft muss erforderlich sein, um bestimmte Gebiete leistungs- und funktionsfähig zu halten, Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft zu schützen oder um die besondere Bedeutung der Gebiete für die Erholung zu unterstützen.

*Schutzumfang:*

Verbot aller Handlungen, die den Charakter des Gebietes verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen.

## **Naturpark**

### *Voraussetzung:*

Vorliegen eines großräumigen Gebiets, das überwiegend Landschafts- schutz- oder Naturschutzgebiet ist und sich wegen seiner landschaftli- chen Voraussetzungen besonders für Erholung eignet. Tourismus muss angestrebt werden und nach den Erfordernissen der Raumordnung muss das Gebiet für die Erholung vorgesehen sein. Umweltgerechte Landnut- zung wird in dem Gebiet angestrebt und das Gebiet muss besonders da- zu geeignet sein, eine nachhaltige Regionalentwicklung zu fördern.

### *Schutzumfang:*

Es besteht kein eigenes Schutzregime. Wegen des Bestandes aus Natur- und Landschaftsschutzgebieten gelten deren Schutzmechanismen.

## **Naturdenkmal**

### *Voraussetzung:*

Es handelt sich um eine Einzelschöpfung der Natur oder um eine Fläche von bis zu fünf ha, deren besonderer Schutz aus wissenschaftlichen, na- turgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder wegen deren Seltenheit, Eigenart oder Schönheit erforderlich ist.

### *Schutzumfang:*

Es besteht ein absolutes Veränderungsverbot.

## **Geschützter Landschaftsbestandteil (GLB)**

### *Voraussetzung:*

Es handelt sich um ein Einzelobjekt oder eine Objektgruppe, die beson- ders geschützt werden muss, um die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts zu erhalten, zu entwickeln oder wiederherzustellen oder um das Orts- oder Landschaftsbild zu beleben, zu gliedern oder zu pflegen. Ein Schutz kann auch zur Abwehr schädlicher Einwirkungen oder wegen der Bedeutung der auszuweisenden Gebiete als Lebensstät- ten bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten erfolgen.

### *Schutzumfang:*

Es besteht ein absolutes Veränderungsverbot.

### 2.1.3 Fauna-Flora-Habitat- und Vogelschutzrichtlinie

Da mitgliedstaatliche Aktivitäten nicht ausgereicht haben, um dem Verlust vieler Tier- und Pflanzenarten wirksam entgegenzutreten, sah sich die heutige Europäische Union zu einem frühzeitigen Handeln veranlasst und erließ bereits in den Jahren 1979 und 1992 die Richtlinie 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie) sowie die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie).<sup>37</sup> Die ursprüngliche Vogelschutzrichtlinie ist mittlerweile aufgehoben und durch die Richtlinie 2009/147/EG ersetzt.<sup>38</sup>

Beide Richtlinien verlangen von den Mitgliedstaaten die Ausweisung von Schutzgebieten, die zusammen ein kohärentes europäisches Netz mit der Bezeichnung „NATURA 2000“ bilden.<sup>39</sup> Die europäischen Vorschriften sind durch die §§ 31 bis 36 BNatSchG in deutsches Recht umgesetzt worden. Aufgrund beider Schutzregime sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Schutzgebiete auszuweisen. Die Ausweisungen umfassen drei verschiedene Schutzgebietstypen, nämlich die **Lebensraumtypen** nach Anhang 1 der FFH-Richtlinie, die **Habitats** nach Anhang 2 der FFH-Richtlinie sowie **Schutzgebiete nach der Vogelschutzrichtlinie**. Die **Auswahl der Gebiete obliegt den Mitgliedstaaten**. Nach der Auswahl erfolgt die Meldung der Gebiete an die Kommission, § 32 Abs. 1 BNatSchG. Die gemeldeten Gebiete sind schließlich entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen nach der Meldung an die Kommission zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft zu erklären, § 32 Abs. 2 i.V.m. § 20 Abs. 2 BNatSchG, also einem landesrechtlichen Sonderschutzstatus zu unterwerfen. Die Meldung der Gebiete an die Kommission sowie die Aufnahme in Listen entbindet die Mitgliedstaaten demnach nicht davon, die gemeldeten Gebiete auch national unter Schutz zu stellen.

Das **europäische Netz „NATURA 2000“** hat in der Praxis einige Probleme aufgeworfen. Diese Probleme betreffen sowohl FFH- als auch Vogelschutzgebiete. Gemäß Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 4 Abs. 2 Vogelschutzrichtlinie haben die Mitgliedstaaten die für die Erhaltung bestimmter Vogelarten geeignetesten Gebiete zu Vogelschutzgebieten zu

---

37. Landmann/Rohmer-Gellermann, Naturschutzrecht, Vorbemerkung vor §§ 31 bis 36 BNatSchG Rn. 1 m.w.N.

38. Vgl. oben.

39. Halama NVwZ 2001, 506.

erklären, wobei sich die **Auswahl der Gebiete** ausschließlich an ornithologischen Kriterien zu orientieren hat.<sup>40</sup> Die ausgewählten und konkret abgegrenzten Gebiete müssen zudem gemäß Art. 4 Abs. 1, 2 Vogelschutzrichtlinie zu besonderen Schutzgebieten des nationalen Rechts erklärt werden.<sup>41</sup> Die Gebiete sind daher jedenfalls auch nationalrechtlich **unter Schutz zu stellen**, und zwar so, dass gewährleistet ist, dass die geschützten Vogelarten überleben und sich vermehren können.<sup>42</sup>

Mängel in der administrativen Ausführung (Auswahl, Abgrenzung und Unterschutzstellung der Gebiete)<sup>43</sup> führen nicht dazu, dass die Gebiete schutzlos gestellt sind. Vielmehr hat die Rechtsprechung die Rechtsfiguren des „**faktischen Vogelschutzgebietes**“ und des „**potenziellen FFH-Gebietes**“ entwickelt. In derartigen Gebieten gilt ein unmittelbarer unionsrechtlicher Schutz, und zwar unabhängig davon, ob die administrative Ausführung im Hinblick auf die Gebiete ordnungsgemäß erfolgt ist oder nicht.

Faktische Vogelschutzgebiete haben hierbei insbesondere zwei Anwendungsbereiche. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass zu faktischen Vogelschutzgebieten sämtliche ornithologisch besonders wertvollen Gebiete zählen, die ein Mitgliedstaat unter Verletzung seiner Pflichten aus Art. 4 Abs. 1, 2 Vogelschutzrichtlinie nicht zu besonderen Schutzgebieten erklärt hat.<sup>44</sup> Zwar kommt ein Schutz grundsätzlich erst dann in Betracht, wenn ein Mitgliedstaat – seinem nationalen Recht entsprechend – zu schützende Gebiete ausgewählt und unter Schutz gestellt hat. Allerdings kann sich die Situation ergeben, dass sich der Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten, ob ein bestimmtes Gebiet als Vogelschutzgebiet ausgewählt werden muss oder nicht, auf Null reduziert und derart verengt, dass eine Auswahl und Meldung eines bestimmten Gebiets als Vogelschutzgebiet zwingend geboten ist, um den europarechtlichen Pflichten zu genügen.<sup>45</sup> Sieht ein Mitgliedstaat dennoch „sehenden Auges“ davon ab, ein offensichtlich zu schützendes Gebiet weder auszuwählen und zu melden noch unter Schutz zu stellen, so bleibt dieses Gebiet nicht ungesichert, sondern unterliegt bis zur ord-

40. EuGH, Urteil vom 25.10.2007, Rs. C-334/04 „*Kommission ./. Griechenland*“, Slg. 2007, I-9215 Rn. 42 m.w.N.

41. Vgl. oben: Landmann/Rohmer-Gellermann, Naturschutzrecht, Vorbemerkung vor §§ 31 bis 36 BNatSchG Rn. 3.

42. EuGH, Urteil vom 18.03.1999, Rs. C-166/97 „*Kommission ./. Frankreich*“, Slg. 1999, I-1719 Rn. 21.

43. Vgl. insgesamt Landmann/Rohmer-Gellermann, Naturschutzrecht, Vorbemerkung vor §§ 31 bis 36 BNatSchG Rn. 13 ff.

44. EuGH, Urteil vom 02.08.1993, Rs. C-355/90 „*Kommission ./. Spanien*“, Slg. 1993, I-4221 Rn. 22; Landmann/Rohmer-Gellermann, Naturschutzrecht, Vorbemerkung vor §§ 31 bis 36 BNatSchG Rn. 14 m.w.N.

45. Landmann/Rohmer-Gellermann, Naturschutzrecht, Vorbemerkung vor §§ 31 bis 36 BNatSchG Rn. 14 mit Verweis auf *Iven* UPR 1998, 361; *Rengeling* UPR 1999, 282; *Stüber* NuR 1998, 531.

nungsgemäßen Unterschutzstellung dem strengen Schutz des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 Vogelschutzrichtlinie.<sup>46</sup> Dies ist ein Anwendungsbereich des faktischen Vogelschutzgebiets. Gleiches gilt für den Fall, dass zwar eine Auswahl und Meldung des betroffenen Gebietes vorliegt, jedoch keine nationale Unterschutzstellung vorgenommen wird (zweiter Anwendungsbereich des faktischen Vogelschutzgebiets).

Der Schutz durch die Vogelschutzrichtlinie selbst verbietet praktisch nahezu jede Beeinträchtigung der Lebensräume. Vorhaben, die etwa einer Genehmigung des Staates bedürfen (z.B. Bauvorhaben) sind damit von vornherein nahezu unzulässig, gleiches gilt für Pläne (etwa Bebauungspläne) der öffentlichen Hand.<sup>47</sup> Lediglich zulässig bleiben Aktivitäten Privater, die keiner vorherigen behördlichen Entscheidung bedürfen. Der Grund liegt darin, dass sich die Schutzbestimmung der Richtlinie ausschließlich an die Mitgliedstaaten, nicht jedoch an Einzelpersonen wendet. Letztere sind erst dann unmittelbar von den Verboten betroffen, wenn eine ordnungsgemäße Umsetzung in nationales Recht erfolgt ist. Dies bedeutet im Umkehrschluss zugleich, dass in faktischen Vogelschutzgebieten sämtliche Maßnahmen einer der guten fachlichen Praxis entsprechenden land- oder forstwirtschaftlichen Bodennutzung zulässig sind.<sup>48</sup>

Die Frage, ob bestimmte Gebiete, die von den Mitgliedstaaten weder ausgewählt noch gemeldet sind (erster Anwendungsbereich des faktischen Vogelschutzgebiets), dennoch von der Vogelschutzrichtlinie geschützt sind, spielt insbesondere eine Rolle bei der Bestimmung des Umfangs bereits ausgewählter und gemeldeter Gebiete.<sup>49</sup> Zwar steht den Mitgliedstaaten bei Auswahl und Abgrenzung der Gebiete ein erheblicher eigener Beurteilungsspielraum zu, allerdings geht der Europäische Gerichtshof davon aus, dass die konkrete Auswahl und der konkrete Zuschnitt eines Gebiets nur dann den unionsrechtlichen Vorgaben entspricht, wenn sämtliche Flächen in das Gebiet einbezogen sind, die sich aus ornithologischer Sicht als integrale Bestandteile eines avifaunistisch wertvollen Gesamtgebietes darstellen.<sup>50</sup> Damit ist es möglich, dass trotz mittlerweile erfolgter weitgehender Auswahl und Meldung von Schutzgebieten weitere faktische Gebiete bestehen, die

---

46. Vgl. EuGH, Urteil vom 07.12.2000, Rs. C-374/98 „*Kommission ./. Frankreich*“, Slg. 2000, I-10799 Rn. 47; EuGH, Urteil vom 13.12.2007, Rs. C-418/04, „*Kommission ./. Irland*“, Slg. 2007, I-10947, Rn. 84; EuGH, Urteil vom 18.12.2007, Rs. C-186/06, „*Kommission ./. Spanien*“, Slg. 2007, I-1293 Rn. 28, BVerwG, Urteil vom 01.04.2004, 4 C 2.03 – Juris.

47. Landmann/Rohmer-Gellermann, Naturschutzrecht, Vorbemerkung vor §§ 31 bis 36 BNatSchG Rn. 14.

48. Landmann/Rohmer-Gellermann, Naturschutzrecht, Vorbemerkung vor §§ 31 bis 36 BNatSchG Rn. 14. a.E.

49. OVG Schleswig, Urteil vom 12.03.2009, 1 KN 12/08 – Juris.

50. EuGH, Urteil vom 13.12.2007, Rs. C-418/04, „*Kommission ./. Irland*“, Slg. 2007, I-10947, Rn. 142 ff.

außerhalb der konkret ausgewählten und gemeldeten Gebiete liegen, jedoch aus Vogelschutzgesichtspunkten in diese Gebiete hätten einbezogen werden müssen. Derartige nicht einbezogene Teilgebiete werden faktisch durch das strenge Schutzregime der Vogelschutzrichtlinie geschützt.

Ein weiterer bereits angedeuteter Anwendungsbereich der faktischen Vogelschutzgebiete liegt darin, dass ausgewählte und an die Kommission gemeldete Gebiete, die nationalrechtlich noch nicht unter Schutz gestellt sind, ebenfalls dem strengen Regime des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 Vogelschutzrichtlinie unterliegen.<sup>51</sup> Eine Verträglichkeitsprüfung oder ähnliches findet hierbei nicht statt. Erst dann, wenn diese Gebiete national unter Schutz gestellt sind, findet ein Wechsel vom strengen Vogelschutzregime in das Schutzregime der FFH-Richtlinie statt.

Eine Parallelproblematik ergibt sich bei den „potenziellen FFH-Gebieten“. Potenzielle FFH-Gebiete sind Gebiete, die von den Mitgliedstaaten bereits an die Kommission gemeldet wurden, allerdings noch nicht in der Gemeinschaftsliste eingetragen sind.<sup>52</sup> Zudem kann es auch im Hinblick auf FFH-Gebiete vorkommen, dass ökologisch besonders wertvolle Gebiete nicht ausgewählt und gemeldet werden, obwohl aus naturschutzfachlicher Sicht kein Zweifel daran bestehen kann, dass diese Gebiete sämtliche von der FFH-Richtlinie vorausgesetzten Merkmale erfüllen.<sup>53</sup> Anders als bei den faktischen Vogelschutzgebieten gilt für potenzielle FFH-Gebiete allerdings kein derart strenger Schutz. Vielmehr genügt es, dass zumindest keine Eingriffe zugelassen werden, die zu einer ernsthaften Beeinträchtigung der ökologischen Merkmale des (nicht gemeldeten) Gebietes führen können.<sup>54</sup> Diese Voraussetzung soll jedenfalls dann erfüllt sein, wenn diese Gebiete einen Schutz erhalten, der dem des Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-Richtlinie entspricht.<sup>55</sup> Allerdings darf § 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie nicht vollständig und für alle Gebiete angewandt werden, da ansonsten die Befürchtung besteht, dass Gebiete gemeldet werden, deren ökologische Wertigkeit durch (absichtliche) Beeinträchtigungen bereits vor Aufnahme in der Gemeinschaftsliste geschmälert wurde.<sup>56</sup> Insgesamt sind ökologisch wertvolle, alle Vor-

51. BVerwG, Urteil vom 11.11.2009, 4 B 57.09 – Juris; OVG Lüneburg, Beschluss vom 10.03.2010, 12 ME 176/09 – Juris.

52. EuGH, Urteil vom 13.01.2005, Rs. C-117/03, „*Dragaggi*“, Slg. 2005, I-167 Rn. 26 ff.; EuGH, Urteil vom 14.09.2006, Rs. C-244/05, „*Bund Naturschutz Bayern*“, Slg. 2006, I-8445 Rn. 44.

53. BVerwG, Urteil vom 15.01.2004, 4 A 11.02 – Juris; BVerwG, Urteil vom 22.04.2004, 4 A 32.02 – Juris; vgl. insgesamt Landmann/Rohmer-Gellermann, Naturschutzrecht, Vorbemerkung vor §§ 31 bis 36 BNatSchG Rn. 18 ff. m.w.N.

54. EuGH, Urteil vom 14.09.2006, Rs. C-244/05, „*Bund Naturschutz Bayern*“, Slg. 2006, I-8445 Rn. 28.

55. BVerwG, Beschluss vom 31.01.2006, 4 B 49.05 – Juris.

56. Landmann/Rohmer-Gellermann, Naturschutzrecht, Vorbemerkung vor §§ 31 bis 36 BNatSchG Rn. 20 a.E. m.w.N.

aussetzungen erfüllende, jedoch nicht gemeldete FFH-Gebiete daher ebenfalls einem gewissen Schutz unterstellt, den das Bundesverwaltungsgericht der **Vorwirkung europäischer Normen** entnimmt. Untersagt ist es daher jedenfalls, nicht gemeldete Gebiete, die gemeldet werden müssten, vollständig zu zerstören oder so nachhaltig zu beeinträchtigen, dass sie für eine Meldung oder Aufnahme in die Gemeinschaftsliste überhaupt nicht mehr in Frage kommen.<sup>57</sup>

#### 2.1.4 Sanktionen

Verstöße gegen naturschutzrechtliche Vorschriften sind gemäß § 69 BNatSchG umfassend mit Bußgeldern bedroht. Auch die Landesnaturschutzgesetze enthalten diverse **Bußgeldvorschriften**. Gleiches gilt für etwaige naturschutzrechtliche Verordnungen. Gemäß § 71 BNatSchG stellen bestimmte gewerbs- oder gewohnheitsmäßige Verstöße oder Handlungen, die sich auf Tiere oder Pflanzen streng geschützter Arten beziehen, **Straftaten** dar.

### 2.2 Grundzüge des Bodenschutzes

Nahezu jede landwirtschaftliche Tätigkeit wirkt auf den Boden ein. Das Bodenschutzrecht stellt daher zwangsläufig einen wichtigen Teil des Agrarumweltrechts dar. Durch die Verunreinigung des Bodens kann auch eine Gefährdung des Grundwassers entstehen. Insofern stehen **Boden- und Wasserschutz in einem untrennbarem Zusammenhang**. Unabhängig davon ist der Boden Lebensgrundlage und Lebensraum für Mensch, Tier und Pflanze. Der besondere Schutz des Bodens als Lebensgrundlage ist im Bundes-Bodenschutzgesetz<sup>58</sup> verankert. Im Hinblick auf die zu ergreifenden Maßnahmen ist das BbodSchG abschließend – den Ländern verbleibt daher kein Spielraum für eigene Regelungen in diesem Bereich.<sup>59</sup> Ob und inwieweit in Zukunft ein harmonisierter europäischer Schutz durch eine Bodenschutzrichtlinie oder ähnliches bestehen wird, ist derzeit noch offen. Ein Vorschlag der Kommission über eine Richtlinie existiert bereits seit dem Jahr 2006.<sup>60</sup>

---

57. BVerwG, Urteil vom 17.05.2002, 4 A 28.01 – Juris; BVerwG, Urteil vom 22.01.2004, 4 A 32.02 – Juris; BVerwG, Beschluss vom 17.04.2010, 9 B 5.10 – Juris.

58. Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Beseitigung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz – BbodSchG) vom 17.03.1998 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 09.12.2004 (BGBl. I S. 3214).

59. BVerwG DVBl 2006, 926.

60. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG, KOM (2006) 232.



## UMWELTPRÜFUNGEN

KLAUS JANZEN  
SVEN SCHMEIL

---

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	5
1 Einleitung .....	7
2 Entwicklung und Rechtsgrundlagen der UVP .....	9
2.1 Globale Umweltveränderungen .....	9
2.2 Historischer Überblick der UVP-Entwicklung .....	13
2.3 Rechtliche Grundlagen der UVP .....	16
2.3.1 EG-Recht .....	16
2.3.2 Bundesrecht .....	26
2.3.3 Landesrecht .....	30
2.4 Fragen und Aufgaben zu Abschnitt 2 .....	33
3 Allgemeines zu Umweltprüfungen .....	35
3.1 Aufbau und Zweck des UVP-Gesetzes .....	35
3.2 Begriffsbestimmungen .....	38
4 Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) .....	55
4.1 Feststellung der UVP-Pflicht .....	55
4.1.1 Unbedingte UVP-Pflicht .....	57
4.1.2 UVP-Pflicht nach Einzelfallprüfung (Screening) .....	65
4.1.3 Durchführung der Vorprüfung des Einzelfalls .....	70
4.2 Festlegung des Untersuchungsrahmens .....	77
4.3 Unterlagen des Vorhabensträgers .....	82
4.4 Einbeziehung der Öffentlichkeit .....	84
4.5 Zusammenfassende Darstellung .....	87
4.6 Bewertung und Berücksichtigung der Umweltwirkungen .....	89
4.6.1 Bewertung .....	89
4.6.2 Berücksichtigung bei der Entscheidung .....	100
4.6.3 Einsatz von GIS bei der Bewertung .....	102
4.7 Zusammenfassung der Schritte eines UVP-Verfahrens .....	105
4.8 Fragen und Aufgaben zu Abschnitt 4 .....	106
5 Strategische Umweltprüfung (SUP) .....	109

5.1	Feststellen der SUP-Pflicht .....	109
5.2	Festlegung des Untersuchungsrahmens .....	114
5.3	Umweltbericht .....	116
5.4	Beteiligung .....	118
5.5	Abschließende Bewertung und Berücksichtigung .....	120
5.6	Bekanntgabe der Entscheidung .....	121
5.7	Überwachung .....	121
5.8	SUP für ausgewählte Planungen .....	128
5.8.1	Umweltprüfung in der Raumordnung .....	128
5.8.2	Umweltprüfung in der Bauleitplanung .....	130
5.9	Zusammenfassung der Schritte eines SUP-Verfahrens .....	140
5.10	Fragen und Aufgaben zu Abschnitt 5 .....	141

## Anhang

Dokumentation (digital) .....	143
Glossar .....	145
Abkürzungsverzeichnis .....	153
Literaturverzeichnis .....	155
Literaturempfehlung .....	157
Abbildungsverzeichnis .....	161
Tabellenverzeichnis .....	163
Stichwortverzeichnis .....	165

# 1 Einleitung

Als 1990 in der Bundesrepublik Deutschland das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) erlassen wurde, herrschte in der Umweltverwaltung, bei Naturschutzverbänden und der interessierten Öffentlichkeit Aufbruchsstimmung. Erstmals wurde eine frühzeitige und umfassende Ermittlung, Beschreibung und Bewertung möglicher Auswirkungen eines Vorhabens auf alle Umweltmedien Grundlage für die Entscheidung über dessen Zulässigkeit. Dabei sollten nicht nur zu einem frühen Zeitpunkt die Träger der öffentlichen Belange (TÖB) bzw. die zu beteiligenden Behörden einbezogen werden, sondern auch die Öffentlichkeit.

Die Zielsetzung der Umweltprüfungen (UVP und SUP, im weiteren UVP genannt) besteht darin, im Sinne einer wirkungsvollen Umweltvorsorge, unter Einbeziehung des vorhandenen Sach- und Fachverständnisses die Gesamtheit der mit einem Vorhaben oder von Planungen und Programmen verbundenen Umweltwirkungen aufzudecken und sie nicht mehr nur, wie bis dahin üblich, sektoral und medial zu betrachten. Die für die Abwägung zugrunde zu legende Bewertung orientiert sich dabei nicht an politischen und gesetzlich fixierten Minimalforderungen der unterschiedlichen Rechtsvorschriften, sondern an Leitbildern und Standards des Vorsorgegrundsatzes.

Einige Jahre nach Einführung des Gesetzes wurden aber auch Zweifel und Kritik am UVP-Verfahren laut. So steht die UVP bei Politik, Wirtschaft und Verwaltung in dem Ruf, Planungen zu verzögern, unnötigerweise hohe Kosten zu verursachen, im Ergebnis jedoch nur geringe Effekte zu erzielen. Die Defizite, die zu dieser negativen Beurteilung geführt haben, liegen vor allem am Umgang der UVP-Akteure mit den gesetzlichen Anforderungen. Zu nennen wären der enorme Umfang vieler UVP-Gutachten, die „Verwissenschaftlichung“ von Untersuchungen und Bewertungen, unzureichende rechtlich abgesicherte Umweltvorsorgewerte und der teilweise untergeordnete Einfluss der Ergebnisse bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens. Gefördert wird der umstrittene Ruf der UVP noch durch konkurrierendes sektorales Denken in der Verwaltung und durch die Standardbehauptung, alles doch sowieso in der Vergangenheit schon berücksichtigt zu haben.

Nichtsdestoweniger liegt mit der UVP eine einzigartige Methodik vor, um umweltschädigenden, kostenintensiven und gesundheitsgefährdenden Entscheidungen durch frühestmögliche Identifizierung von Umweltbeeinträchtigungen und die Suche nach alternativen Lösungen vorzubeugen. So ist es auch zu erklären, dass die Europäische Union weiterhin für eine Stärkung der UVP sorgt, in der Erwartung, dass sich allmählich in der Planungs- und Zulassungspraxis der EU-Mitglieds-

staaten das Vorsorgeprinzip und veränderte Wertevorstellungen hinsichtlich eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt durchsetzen werden. Dafür spricht, dass mit der UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG und der UVP-Richtlinie für Pläne und Programme 2001/42/EG der Katalog der UVP-pflichtigen Vorhaben deutlich erweitert wurde und mit der Strategischen Umweltprüfung für Pläne und Programme verstärkt auf die planerische Umweltvorsorge gesetzt wird.

Um den ausufernden Umweltuntersuchungen zu begegnen, wurden mit diesen Richtlinien Schwellenwerte für ein mehrstufiges Verfahren eingeführt. So kann in einer ersten Stufe mit einer Voruntersuchung des Einzelfalls zunächst die Umwelterheblichkeit und besonders nachteilige Umweltauswirkungen ermittelt werden, bevor eine Entscheidung über die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. der Strategischen Umweltprüfung getroffen wird.

Nun liegt es bei den Akteuren, die neuen Anforderungen so umzusetzen, dass die UVP als „Königsweg des Umweltschutzes“ weiterentwickelt wird.

Mit diesem Lehrbrief wird das Ziel verfolgt, gründliche Kenntnisse über die

- historische Entwicklung der UVP,
- inhaltlichen und methodischen Anforderungen, die das UVP-Gesetz stellt sowie
- neuen Anforderungen an die UVP für Pläne und Programme
- zu vermitteln und anhand von geeigneten Praxisbeispielen, eingängigen Erläuterungen und Methodenkonzepten die Handhabung des UVP-Gesetzes zu erleichtern.

Angesichts des komplexen und medienübergreifenden Charakters der UVP ist es nicht verwunderlich (sondern unausweichlich), während des Lesens dieses Lehrbriefes auf Zusammenhänge zu anderen Lehrmaterialien und Lehrinhalten zu stoßen, z. B. Umweltrecht, naturwissenschaftliche Grundlagen, wie Boden- und Gewässerkunde sowie auf Elemente der Landschaftsplanung und Raumordnung bis hin zur Umweltethik.

Die enthaltenen Übungsaufgaben sollen als Orientierung beim Durcharbeiten des Materials dienen und stellen einen Indikator für die Anforderungen der Klausur dar. Im Rahmen der Präsenzveranstaltung besteht die Möglichkeit, Fragen zum Text zu stellen sowie die enthaltenen Beispiele zu vertiefen.

## 2 Entwicklung und Rechtsgrundlagen der UVP

### Lernziele des Abschnitts

Einführend beleuchtet der Abschnitt, dass Umweltprüfungen keine deutsche Sonderlösung eines elitären Umweltschutzes darstellen, sondern eine weltweit angewandte konsequente Reaktion auf durch menschliches Handeln verursachte Umweltveränderungen sind, die langfristig die Existenz der Menschheit gefährden.

Es folgt eine Beschreibung der maßgeblichen europäischen Richtlinien; Schwerpunkt des Abschnitts bilden die Darlegungen zu Struktur und Inhalten des deutschen UVP-Rechtes.

### 2.1 Globale Umweltveränderungen

Es gibt nur eine Erde für die Menschheit! Die Menschheit hat sich mit ihrer Evolution die Erde immer mehr zu eigen gemacht, die Natur in unverhältnismäßig großem Maße als sie sich selbst entwickelte, ausgenutzt, verändert und zurückgedrängt.

*Homo sapiens* ist, zumindest dem Namen nach, ein intelligenter und weiser Mitbewohner der Biosphäre. Dennoch handelt diese Art so, als wüsste sie nicht, dass sie auf dieser Erde durch eine Millionen Jahre währende Evolution hervorgebracht und hier auch weiterhin bleiben wird. In dem Maße, wie der Mensch die Erde ausnutzt, verändert und andere Arten zurückdrängt, zerstört er seine eigenen Lebensgrundlagen.

*Umweltzerstörer  
Mensch*

Die Themen „Treibhauseffekt“ und „Ozonloch“ sind weltweit zu Reizworten, aber auch zu Signalen geworden. Sicher insbesondere deshalb, weil die Veränderungen in der Atmosphäre in ihren Wirkungen keine Unterschiede zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, zwischen den Religionen, Völkern oder Armen und Reichen machen.

Wenn auch die ebenfalls weit vorn in der Umweltdiskussion stehenden Themen wie Wasserhaushalt, d. h. sowohl Dürre als auch Sturmfluten und Überschwemmungen, aber auch sauberes Trinkwasser und Abwasserbehandlung sowie Waldsterben oder die Müllproblematik in ihrer Gesamtheit ebenfalls globalen Charakter angenommen haben, bleiben sie in ihren Wirkungen aufgrund standörtlicher Gegebenheiten meist territorial bzw. regional begrenzt und erwecken weltweit nicht die gleiche Resonanz wie der Treibhauseffekt und die Ozonproblematik, zumindest nicht in den industriell höher entwickelten Ländern der nördlichen Hemisphäre.

Eine spezielle Tragik der gegenwärtigen Umweltentwicklung liegt in der explosionsartigen und unproportionalen Bevölkerungsentwicklung in den Entwicklungsländern und dem daraus resultierenden Nutzungsanspruch und -zwang, dadurch gerade in den Regionen, in denen die natürlichen Ressourcen (z. B. tropischer Regenwald) stark gefährdet, belastet oder bereits unwiederbringlich verändert sind. Dürre, Flutkatastrophen, Vernichtung des Bodens durch Erosion oder Versalzung fruchtbarer Böden infolge unkontrollierter Bewässerung bewirken in den überbevölkerten Regionen Süd- und Südostasiens, Afrikas und Südamerikas eine dramatische Zuspitzung des Konfliktes zwischen Mensch und Natur.

### *Bevölkerungswachstum*

Die Entwicklung der Erdbevölkerung hat sich in den letzten 50 Jahren besonders zugespitzt. Rechnet man um das Jahr 0 mit ungefähr 250 Millionen Menschen auf der Erde (entspricht etwa der Bevölkerung der USA), so hat sich die Erdbevölkerung in den folgenden 1.500 Jahren verdoppelt und bis zum Jahr 1800 auf eine Milliarde Menschen vervierfacht. Das Anwachsen auf ca. 2,5 Milliarden Menschen bis ungefähr 1950 stellte eine gewaltige Steigerung dar, die aber von der Entwicklung in den letzten 50 Jahren noch deutlich übertroffen wurde. Heute leben ca. 6,32 Milliarden Menschen auf der Erde und im Jahr 2050 sollen es nach fundierten Schätzungen der Vereinten Nationen bereits ca. 9,2 Milliarden Erdbewohner sein, die sich die vorhandenen Lebensgrundlagen teilen müssen. Die Voraussagen gehen davon aus, dass davon ca. 60 % in Asien und ca. 20 % in Afrika leben werden. Eine Zuspitzung erfährt die Situation noch dadurch, dass in Asien bereits 83 % des kultivierbaren Landes kultiviert sind (Weltdurchschnitt 44 %, Europa 82 %, Afrika 22 %, Südamerika 11 %). Damit ist hier der Konflikt ohne deutliche Einschränkung des Bevölkerungswachstums bei gleichzeitiger Steigerung der wirtschaftlichen Produktivität (Erhöhung der Effizienz eingesetzter Ressourcen) nicht lösbar. China, mit über 1,1 Milliarde Menschen am stärksten bevölkert, aber auch Vietnam zeigen, dass mindestens temporär eine staatliche Geburtenkontrolle der richtige Weg sein kann.

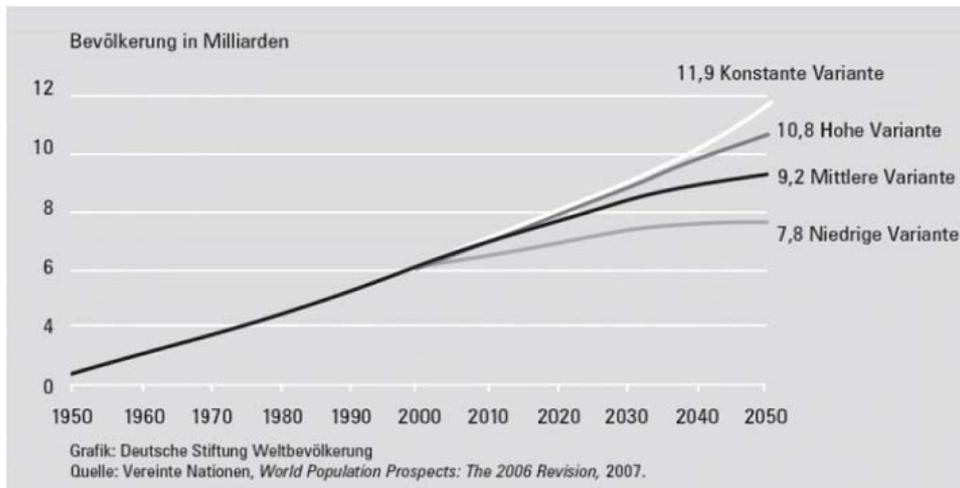


Abb. 1: Globale Bevölkerungsentwicklung (in Mrd.)

Die auf der Erde noch vorhandenen Ressourcen, und dazu gehört z. B. auch der kultivierbare Boden, dürften sicher für 10 Milliarden und mehr Menschen ausreichende Lebensgrundlagen bieten, vorausgesetzt, der künftige Umgang mit diesen Ressourcen wird unter dem Gesichtspunkt eines vorsorgenden Schutzes betrieben, wie ihn die Umweltverträglichkeitsprüfung vorsieht.

Die Hauptprobleme des Umweltschutzes auf der Erde lassen sich wie folgt zusammenfassen:

*globale  
Hauptprobleme des  
Umweltschutzes*

- Bevölkerungsentwicklung,
- Gewässerbelastung/Wasserverbrauch,
- Bodenschädigungen/Bodenerosion/Bodenverbrauch,
- Schädigung der Atmosphäre / Treibhauseffekt / Klimaveränderungen,
- Altlasten aus Kriegen, Militärische Aktivitäten und Waffenentwicklung,
- Altlasten aus vergangener industrieller Entwicklung,
- Landschaftsverbrauch / Habitatszerstörung / Artenschwund
- Verbrauch von Bodenschätzen und fossilen Energieträgern

Zu den vorstehend aufgeführten Hauptproblemen des Umweltschutzes sei nur stichpunktartig angemerkt, dass Wasser, ebenso wie der Boden, wahrscheinlich zu einem begrenzenden Faktor werden können, denn die verfügbaren Süßwasservorräte sind bereits weitgehend in Nutzung und durch Verunreinigungen gefährdet.

Durch Desertifikation (Wüstenbildung) werden jährlich mehr als 6 Millionen Hektar Boden unfruchtbar und 21 Millionen Hektar stärker geschädigt. Durch Wassererosion sind ca. 1,3 Milliarden Hektar Ackerfläche auf der Erde stärker degradiert, aber auch Überflutungen und in der Folge von Entwaldung und Erosion, Versumpfungen durch die Errichtung von Staubauwerken und nicht zu vergessen die Bodenversalzung infolge intensiver Bewässerung tragen erheblich zur Reduzierung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen bei.

### *Nachhaltige Entwicklung*

Die Umweltkonferenz der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro (1992) hat im Hinblick auf notwendige Aktivitäten zum Umweltschutz ein Schlagwort geprägt, das Philosophie und Programm zugleich ist: Sustainable Development (nachhaltige Entwicklung). Unter dieser Zielstellung sollten künftig alle Einwirkungen des Menschen auf die natürlichen Lebensgrundlagen betrachtet werden. Die UVP ist dazu ein wichtiger Beitrag.

Gegen alle umweltfeindlichen Entwicklungen und Tendenzen gilt es, moderne Technik und Technologie, Mut und Engagement, aber auch Recht und Gesetz im Sinne eines vorsorgenden, erhaltenden und gestaltenden Umweltschutzes einzusetzen.

Die erforderlichen Maßnahmen lassen sich in vier Komplexen zusammenfassen:

- „Umwelterziehung“, Aufklärung und Bildung,
- Dienstbarmachung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts für den Umweltschutz,
- administrative Regelungs- und Steuerungsmechanismen,
- nachhaltige Bevölkerungsentwicklung.

Fragen der Erziehung und Bildung sind in hohem Maße von der wirtschaftlichen Situation eines Landes sowie der ethischen Entwicklung und Besonderheiten seiner Bevölkerung abhängig. Eine Verbesserung der globalen Umweltsituation kann insbesondere durch eine Umweltbildung und -aufklärung erreicht werden, die gerade in Ländern mit großen Schwierigkeiten in der Grundversorgung mit Nahrungsmitteln und Medikamenten von größter Bedeutung ist.

Die wissenschaftlich-technische Entwicklung ist eine Rückkopplung aus dieser Situation, die außerdem stark von den Produktions- und Absatzbedingungen, aber zunehmend auch von militärischen Aspekten gesteuert wird. Sehr wichtig sind deshalb nationale und internationale gesetzliche Regelungen, die entsprechende Rahmenbedingungen schaf-

fen und Eingriffsmöglichkeiten geben sowie zwischenstaatliche Formen der Zusammenarbeit.

Aus der Vielzahl bestehender und praktizierter Lösungsansätze sollen stellvertretend Subventionen, Schuldenerlasse, Techniktransfer, Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit genannt werden. Ein wichtiger Schritt auf diesem Wege sind auch die Bemühungen in vielen Ländern, den vorsorgenden Umweltschutz im Sinne einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Vorfeld konkreter Eingriffe in die Umwelt festzulegen.

## 2.2 Historischer Überblick der UVP-Entwicklung

Seit 1970 ist die Umweltverträglichkeitsprüfung in den Vereinigten Staaten von Amerika als Environmental Impact Assessment (EIA) durch den National Environmental Policy Act (NEPA) gesetzlich vorgeschrieben. Vorausgegangen waren auch in anderen Ländern, wie Kanada, BRD, Niederlande, Frankreich und anderen verstärkte Bemühungen für einen vorsorgenden Umweltschutz bei anthropogenen Eingriffen in den Naturhaushalt.

Obwohl bereits in den 70iger Jahren ein deutlich gewachsenes Umweltbewusstsein der Bevölkerung in den Industrieländern vorhanden war und sowohl die Politik als auch die Wirtschaft nicht mehr vordergründig ausschließlich ihre eigenen Ziele verfolgen konnten, war eine direkte Übernahme amerikanischer Erfahrungen und Vorschriften in europäisches Recht nicht möglich. Lediglich in Frankreich wurde 1977 eine gesetzlich geregelte Umweltverträglichkeitsprüfung verabschiedet und in Irland 1976 eine UVP-Pflicht für private Projekte mit einem Wertumfang von mehr als 5 Millionen Irische Pfund eingeführt.

In der BRD wurde in den Jahren 1972 bis 1975 an gesetzlichen Regelungen zur Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung gearbeitet und ein entsprechender Gesetzentwurf vorgelegt, der jedoch nicht verabschiedet wurde.

Die Verfechter der Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland versuchten daraufhin, den Weg über die Europäische Gemeinschaft (EG) zu gehen, dort die gesammelten Erfahrungen und Kenntnisse für eine länderübergreifende Anwendung der UVP einzubringen und über diesen Umweg auch für Deutschland eine gesetzliche Festlegung für die UVP zu erreichen.

Ein erster Entwurf für eine Richtlinie in der EG wurde bereits 1980 vorgelegt (ABl. EG Nr. 1 L 169 vom 09.07.1980), scheiterte aber an den

starken Vorbehalten Dänemarks und Großbritanniens (COENEN, JÖRISSEN 1989).

Am 27. Juni 1985 wurde die Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) (ABl. EG Nr. L 175/40) verabschiedet, mit der Maßgabe, dass in den Mitgliedsstaaten diese Richtlinie in den nächsten 3 Jahren in das Landesrecht zu überführen sei.

Damit war für einen wesentlichen Wirtschaftsbereich der Welt die Einführung gesetzlicher Regelungen für die UVP unausweichlich vorgeschrieben, denn der European Community Act der EG von 1972 ermöglicht es, gemeinschaftliche Verpflichtungen durch Verordnungen umzusetzen (COENEN, JÖRISSEN 1989).

Parallel zu den Umweltschutzbemühungen innerhalb der EG haben auch die Vereinten Nationen Anstrengungen unternommen, den UVP-Gedanken weltweit voranzutreiben. Über das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environmental Programme – UNEP) wurden am 16. Januar 1987 Empfehlungen für das EIA in allen Staaten der Vereinten Nationen sowie in internationalen Organisationen herausgegeben.

Ziele des EIA nach UNEP:

- Es ist festzulegen, dass die Auswirkungen von Aktivitäten in der Umwelt uneingeschränkt berücksichtigt werden, bevor von zuständigen Behörden die Durchführung der Eingriffe bestätigt wird.
- Ferner ist in allen Ländern die Durchführung geeigneter Verfahren zu fördern, durch die das Ziel verwirklicht werden kann.
- Der Informationsaustausch, die Benachrichtigung und die Konsultation zwischen den Staaten sind besonders in den Fällen zu verstärken, wenn erhebliche grenzüberschreitende Umweltwirkungen zu erwarten sind.

Schwerpunkte des EIA nach UNEP:

- angemessene innerstaatliche Maßnahmen, einschließlich Gesetze,
- internationale Zusammenarbeit, einschließlich weiterer internationaler Vereinbarungen,
- 13 Grundsätze über Inhalt, Umfang, Einordnung und Durchführung des EIA.

Wichtig dabei ist die Erkenntnis, dass Umweltschutz und wirtschaftliche Entwicklung harmonisiert werden müssen und dementsprechend auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des jeweiligen Landes anzupassen sind.

*Im Oktober 2002 hat z. B. China ein neues Gesetz zum EIA erlassen. Für Pläne oder Programme die Umweltauswirkungen haben, muss seitdem ein so genanntes Strategic Environmental Assessment (SEA) durchgeführt werden. Das Gesetz regelt auch die Bürgerbeteiligung und markiert damit eine grundlegende Änderung, wie Umweltwirkungen bei Entscheidungen der chinesischen Regierung in Betracht gezogen werden.*

Im Gegensatz zur UVP-Richtlinie (UVP-RL) der EG und zum entsprechenden UVP-Gesetz der BRD sind der Gegenstand des EIA der UNEP nicht Projekte oder Vorhaben, sondern Aktivitäten. Das lässt bereits eine Erweiterung auf Planungen und Programme mit umweltwirksamem Charakter zu, die im Bereich der EU erst durch Folgegesetze in die konkrete Umweltvorsorge einbezogen werden können.

Der Grundsatz 2 der EIA nach UNEP fordert alle Länder auf, die umwelterheblichen Aktivitäten durch Gesetze oder Ausführungsbestimmungen klar zu definieren und empfiehlt dafür die Kategorisierung umwelterheblicher Aktivitäten.

Weiterhin wird vorgeschlagen,

- Gebiete besonderer Bedeutung oder Empfindlichkeit (z. B. Nationalparke, größere Feuchtgebiete u. ä.) aufzulisten sowie
- Kategorien von Naturgütern (z. B. Boden, Wasser, tropischer Regenwald) und von spezifischen Umweltproblemen in den jeweiligen Ländern (z. B. Bodenerosion, Entwaldung) zu bilden,

um ohne Zeitverzug bereits während der Planungen die Grundsätze des EIA umzusetzen.

Um die Vollständigkeit der Umweltverträglichkeitsuntersuchungen zu gewährleisten, gibt der vierte Grundsatz Hinweise zum Mindestumfang des EIA, der sich an die Forderungen der EG-Richtlinie anlehnt. So wird z. B. eine Einschätzung der

- wahrscheinlichen und möglichen Umweltauswirkungen,
- der vorgesehenen Aktivität sowie
- anderweitiger Lösungsmöglichkeiten, einschließlich der

- unmittelbaren und mittelbaren,
- kumulativen,
- kurz- und langfristigen

Wirkungen gefordert.

Von Bedeutung für den maximalen Umfang des EIA, insbesondere für die wirtschaftlich weniger starken Länder, ist die Empfehlung im Grundsatz 5, die Umweltauswirkungen einer Aktivität in einem Maß zu untersuchen, das zu der abzuschätzenden Umwelterheblichkeit in einem vertretbaren Maß steht. Wichtig für die inhaltliche Fundierung des EIA ist auch, die Forderung im Grundsatz 7, andere Behörden und Sachverständige sowie die Öffentlichkeit einzubeziehen.

Erwähnenswert ist die Forderung nach geeigneter Kontrolle bestätigter Aktivitäten (Grundsatz 10), die z. B. in der früheren deutschen UVP-Gesetzgebung nicht enthalten war.

## 2.3 Rechtliche Grundlagen der UVP

### 2.3.1 EG-Recht

*EG-Recht kann unmittelbar gelten*

Die nachfolgend aufgeführten Regelungsgehalte der EG-Richtlinien zur UVP dienen nicht nur der nachvollziehbaren und strukturierten Beschreibung der Voraussetzungen des deutschen UVP-Rechtes, sondern sind auch vor dem Hintergrund bedeutungsvoll, dass sie bei nicht fristgerechter bzw. nicht ordnungsgemäßer Umsetzung sowie bei inhaltlich nicht unbedingter und nicht hinreichender Bestimmung eine unmittelbare Rechtswirkung in den Mitgliedsstaaten entfalten. Sie sind dann in den Mitgliedsstaaten der EU direkt anzuwenden. Die nationalen Umsetzungen der Richtlinien unterliegen der Kontrolle und Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes (EuGH); Verstöße gegen eine normgerechte Umsetzung von EU-RL können von der Europäischen Kommission geahndet werden. Als eindrucksvolle Beispiele für diese Rechtswirkung sollen hier das so genannte Irlandurteil und das für Deutschland angedrohte Zwangsgeld dienen:

*Irland hat unter anderem seinen Ermessensspielraum bei der Festlegung von Schwellenwerten für Aufforstungen oder Rodungen mit Flächengrößen von 50 ha für Torfabbau und von 70 ha für Rodungen so groß ausgelegt, dass damit der Regelungszweck der UVP-Richtlinie vereitelt wird. Denn trotz der nachteiligen Auswirkungen der Torfgewinnung auf die Natur der Moore, wurde keine einzige UVP*

*durchgeführt. Damit wird offensichtlich, dass der irische Schwellenwert die UVP-RL für Torfgewinnungsprojekte quasi ausblendet. Die irische Umsetzung der UVP-RL ist daher zu überarbeiten.*

*Die Europäische Kommission hat im Dezember 2000 gegen Deutschland zum zweiten Mal beim EuGH Klage wegen mangelnder Umsetzung der Richtlinie über Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP-Richtlinie 85/337/EWG) eingereicht (Abl. 2001 C 28, 13). Falls Deutschland aus diesem Grunde erneut vom EuGH verurteilt würde, droht die Kommission mit der Erhebung eines täglichen Zwangsgeldes von 237.600 EURO.*

### Die EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung 85/337/EWG

Die Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) (Abl. EG Nr. L 175/40) besteht aus 14 Artikeln mit einem dreiteiligen Anhang. Sie war innerhalb von drei Jahren nach ihrer Verabschiedung durch die Europäische Kommission von den Mitgliedsstaaten in innerstaatliches Recht umzusetzen und sah den regelmäßigen Erfahrungsaustausch bei der Anwendung vor. Die UVP-RL hat folgende grundlegende Zielsetzung:

1. Vorsorge bei Eingriffen in die Umwelt durch Vermeidung bzw. frühestmögliche Berücksichtigung der Umweltbelange bei Planungs- und Entscheidungsprozessen.
2. Harmonisierung der Grundsätze nach:
  - Art der Projekte,
  - Hauptauflagen für den Projektträger,
  - Inhalt der Prüfung,
  - um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedsstaaten zu vermeiden, die sich aus unterschiedlich hohen Anforderungen ergeben und sich somit auf das Funktionieren des gemeinsamen Marktes auswirken würden.
3. Abgrenzung des Inhaltes der Prüfungen, wobei als grundsätzliche Forderung die Beurteilung erheblicher Umweltauswirkungen hinsichtlich:
  - Schutz der menschlichen Gesundheit,
  - Verbesserung der Umweltbedingungen (Lebensqualität),

- Erhaltung der Artenvielfalt,
- Erhaltung der Reproduktionsfähigkeit der Ökosysteme erhoben wird.

*Weiter Auslegungsspielraum*

Da die Bestimmungen der Richtlinie zum Teil unscharf formuliert sind nutzten die meisten Mitgliedsstaaten insbesondere bei der Anwendung der UVP auf Vorhaben des Anhangs II ihre Entscheidungsfreiheit dahingehend, dass etliche der dort aufgeführten Projekte nicht unter die UVP-Pflicht fielen (vgl. Zwangsgeld gegen Deutschland, Seite 17). Insgesamt bestand für die europäischen Mitgliedsstaaten ein weiter Spielraum der Auslegung, dem nun mit der UVP-Änderungsrichtlinie begegnet werden sollte. Diese sieht insbesondere eine Erweiterung des Anwendungsbereiches, das Einbeziehen von mehr Projekten und bestimmtere Festlegungen zu Inhalt, Umfang und Tiefe der UVP vor.

**Die EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung 85/337/EWG nach der UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG**

Aufgrund der sehr unterschiedlichen und teilweise unvollständigen Art der Umsetzung der RL 85/337/EWG hat der Rat am 3. März 1997 die UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG beschlossen (ABl. EG Nr. L 73/5). Bis spätestens 14. März 1999 war diese Änderungsrichtlinie von den Mitgliedsstaaten umzusetzen und innerstaatlich anzuwenden.

*Konkrete Regelungen in den Anhängen und Einführung des gestuften Verfahrens*

An der Struktur der UVP-RL hat sich durch die Änderungs-RL im Wesentlichen nichts geändert. Allerdings wurde der Anhang III völlig neu gefasst und die bisherigen Regelungen dieses Anhangs in überarbeiteter und konkreterer Form in Anhang IV aufgenommen.

Im Anhang III sind wichtige methodische Regelungen neu hinzugekommen. So werden den Mitgliedsstaaten umweltrelevante Auswahlkriterien für die Festlegung von Schwellenwerten und Kriterien für die Festlegung der UVP-Pflicht und für die Einzelfallprüfung vorgegeben.

Weiterhin ist eine Ausweitung des Anwendungsbereiches der Richtlinie durch eine deutliche Erweiterung der Projekte und Anlagen der Anhänge I und II zu verzeichnen. Neu ist auch, dass der Vorhabensträger bei der zuständigen Behörde beantragen kann, über die Durchführung der UVP sowie Art und Umfang der UVP-Unterlagen informiert zu werden.

Im Einzelnen legt der Artikel 1 die Begriffsdefinition sowie den Geltungsbereich fest. Hier werden z. B. grundsätzlich Projekte für die nationale Verteidigung oder solche Projekte, die in einem besonderen nationalen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, vom Anwendungsbereich der UVP-RL ausgeschlossen.

Der Artikel 2 regelt die Verfahrensfragen und im Artikel 3 wird der Umfang der UVP umrissen. Hier wird festgelegt, dass die mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen eines Projektes auf *Schutzgüter*

- Mensch, Fauna, Flora,
- Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft,
- Sachgüter und kulturelles Erbe
- die Wechselwirkung zwischen den Schutzgütern,

in geeigneter Weise identifiziert, beschrieben und bewertet werden.

Das Kernstück der UVP-Änderungsrichtlinie ist der Artikel 4 sowie seine Anhänge. Hier werden die Projekte klassifiziert, die unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen und Regelungen zur Einzelfallprüfung formuliert.

Wichtige Projekte des Anhangs I sind:

*Projekte  
des Anhangs I*

- Grundwasserentnahme- oder künstliche Grundwasserauffüllsysteme mit einem jährlichen Entnahme- oder Auffüllungsvolumen von mindestens 10 Mio. m<sup>3</sup>
- Anlagen zur Herstellung von Papier und Pappe mit einer Kapazität von mehr als 200 Tonnen pro Tag.
- Steinbrüche und Tagebau auf einer Abbaufäche von mehr als 25 Hektar oder Torfgewinnung auf einer Fläche von mehr als 150 Hektar.
- Der Bau von Hochspannungsfreileitungen für eine Spannung von 220 kV oder mehr und mit einer Länge von mehr als 15 Kilometer.
- Anlagen zur Lagerung von Erdöl, petrochemischen und chemischen Erzeugnissen mit einer Kapazität von 200.000 Tonnen und mehr.

Zusätzlich wurden in Anhang I folgende Projekte aufgenommen:

- Raffinerien für Erdöl,
- Anlagen zur Vergasung oder Verflüssigung von Kohle, soweit täglich 500 Tonnen oder mehr durchgesetzt werden,
- Wärmekraftwerke und andere Verbrennungsanlagen mit einer Wärmeleistung von mindestens 300 MW,

- integrierte Hüttenwerke zur Erzeugung von Roheisen und Rohstahl,
- Anlagen zur Gewinnung von Nichteisenrohmetallen aus Erzen, Konzentraten oder sekundären Rohstoffen durch metallurgische, chemische oder elektrolytische Verfahren,
- Anlagen zur Gewinnung von Asbest,
- Anlagen zur Be- und Verarbeitung von Asbest und Asbestzeugnissen (mit Einschränkungen),
- integrierte chemische Anlagen zur Herstellung von organischen und anorganischen Grundchemikalien, phosphor-, Stickstoff- oder kaliumhaltigen Düngemitteln, Ausgangsstoffen für Pflanzenschutzmittel, Bioziden, Grundarzneimitteln und Explosivstoffen,
- bestimmte Anlagen zur Intensivtierhaltung oder Aufzucht von Geflügel oder Schweinen,
- Anlagen zur Herstellung von Zellstoff aus Holz oder anderen Faserstoffen.

*Einzelfallprüfung für Projekte des Anhangs II*

Weil der Auslegungsspielraum für die Anwendung der UVP bei Projekten des Anhangs II durch die Mitgliedsstaaten in der Vergangenheit derart weit gefasst war, dass regelmäßig eine UVP ausgehebelt werden konnte, verpflichtet die Kommission nun die Mitgliedsstaaten für die dort aufgelisteten Projekte, in jedem Einzelfall zu untersuchen, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss oder aber entsprechende Schwellenwerte bzw. Kriterien zur Feststellung der UVP-Pflicht festzulegen (Art. 4 Abs. 2).

*Kriterien in Anhang III*

Eine einheitliche Anwendung der Einzelfallprüfung in den Mitgliedsstaaten wird mit der Festlegung der Auswahlkriterien im Anhang III sichergestellt.

*Verstärkte Öffentlichkeitsbeteiligung*

Die Einbeziehung der Öffentlichkeit erfährt eine weitere Stärkung, denn die Behörden müssen die Öffentlichkeit zusätzlich zur Integration in das UVP-Verfahren nun auch darüber informieren, ob für ein Projekt des Anhangs II eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird oder nicht. Die Entscheidungsgründe hierüber sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (Art. 4. Abs. 4).

Weiterhin wurde Anhang II um zahlreiche Projekte ergänzt. Neu aufgenommen wurden beispielsweise intensive Fischzucht, Windfarmen, Infrastrukturprojekte, wie die Errichtung von Einkaufszentren, Skipisten,

Skilifte, Seilbahnen, ganzjährig betriebene Campingplätze sowie Freizeitparks.

Die Projekte des Anhangs II sind folgendermaßen gegliedert:

*Projekte  
des Anhangs II*

1. Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischzucht,
2. Bergbau,
3. Energiewirtschaft,
4. Herstellung und Verarbeitung von Metallen,
5. Mineralverarbeitende Industrie,
6. Chemische Industrie,
7. Nahrungs- und Genussmittelindustrie,
8. Textil-, Leder-, Holz- und Papierindustrie,
9. Verarbeitung von Gummi,
10. Infrastrukturprojekte,
11. Sonstige Projekte (z. B. Lagerflächen, Abwasserbehandlungsanlagen),
12. Fremdenverkehr und Freizeit und
13. die Änderung oder Erweiterung eines bereits genehmigten, durchgeführten oder in der Durchführung befindlichen Projektes.

Artikel 5 umfasst die Unterlagen und Angaben, die der Projektträger der zuständigen Behörde vorzulegen hat. Im Anhang IV sind dazu die erforderlichen Angaben zum Projekt, zu den anderweitigen geprüften Lösungsmöglichkeiten, zu den erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt sowie zu Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen aufgeführt. Die Forderung nach Alternativenprüfung wurde bisher kontrovers diskutiert. Aus dem bisherigen Artikel 5 ließ sich eine eindeutige Verpflichtung zur Alternativenprüfung nicht ableiten. Die Auslegung im deutschen Recht ging dahin, dass nur dann Alternativen zu untersuchen waren, wenn sie sich förmlich aufdrängten. Dies hat sich mit der UVP-Änderungsrichtlinie nicht geändert. Nach wie vor muss nach Art. 5 Abs. 3 der Projektträger lediglich eine Übersicht über die wichtigsten anderweitigen von ihm geprüften Lösungsmöglichkeiten vorlegen. Hat er nichts geprüft, gibt es auch nichts, was er vorlegen müsste. Allerdings besteht die Verpflichtung aus Umweltsicht die zur Untersuchung anstehende Lösung zu begründen. Ökonomische oder soziale Auswahlgründe spielen in dieser Hinsicht keine Rolle.

*Keine Pflicht zur  
Alternativenprüfung*

Die Art des Zusammenwirkens zwischen den beteiligten Behörden sowie die Einbeziehung und Unterrichtung der Öffentlichkeit wird in Artikel 6 geregelt und für grenzüberschreitende Umweltauswirkungen in Artikel 7 präzisiert.

### *Berücksichtigungs- gebot*

Artikel 8 und 9 betreffen den Einfluss der UVP auf das Genehmigungsverfahren und die Bekanntgabe der Entscheidung ob eine Genehmigung erteilt wird oder nicht. Anzumerken ist, dass gem. Artikel 8 die Ergebnisse der Umweltuntersuchungen bei der Genehmigung zu berücksichtigen sind. Damit bleibt auch mit der UVP-Änderungsrichtlinie die Rolle der „UVP als Lieferant für umweltbezogenes Abwägungsmaterial“. Sie ist kein alleiniges Entscheidungskriterium für die Zulässigkeit eines Projektes.

Die Artikel 10 bis 14 enthalten spezifische Hinweise zur Anwendung der Richtlinie, einschließlich der dreijährigen Umsetzungsfrist (Art. 12) für die Mitgliedsstaaten. Die Mitgliedsstaaten werden in Artikel 11 verpflichtet, der Kommission die für die Auswahl der Projekte des Anhangs II festgelegten Kriterien und/oder Schwellenwerte mitzuteilen. Damit wird im Prinzip eine Prüfung der ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie eröffnet (so genanntes Irlandurteil, vgl. Seite 16).

### *Die EG-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme 2001/42/EG (SUP-Richtlinie)*

Dass auch die UVP-Änderungsrichtlinie nur ein weiterer Schritt für die Durchsetzung des UVP-Gedankens in Europa sein konnte, war in Fachkreisen von vornherein absehbar. Die Beschränkung auf öffentliche und private Projekte lässt die staatlichen Entscheidungen erst in einer Phase zu, wenn durch die vorlaufenden Planungen und Programme bereits kaum noch oder nicht mehr korrigierbare Vorentscheidungen gefällt wurden.

Hier ist mit der Verabschiedung der EG-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme 2001/42/EG (ABl. EG Nr. L 197/30) vom 27. Juni 2001 eine äußerst entscheidungserhebliche Lücke gefüllt worden, auch wenn nicht alle, teilweise sehr weitgehenden, Ansätze den Instanzenweg bis zur Verabschiedung erreichten.

*Am 6. Juni 1997 lehnte der Bundesrat einen Richtlinienvorschlag der EU mit der Begründung ab, dass die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für Pläne und Programme sämtlichen Bemühungen um Verfahrensbeschleunigung und Deregulierung zuwiderlaufe. Es bestehe die Gefahr von Mehrfachprüfungen der Umweltverträglichkeit mit erheblichem Aufwand, denen kein adäquater Nutzen für*

*die Umwelt gegenüberstehe. Unklare und unpräzise Formulierungen erschwerten die Auslegung und führten dazu, dass Ziel und Anwendungsbereich der Richtlinie nicht feststünden. Der Bundesrat war ferner der Auffassung, dass der Richtlinienvorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoße, da die Ziele der geplanten Richtlinie bereits hinreichend auf nationaler Ebene verwirklicht werden könnten. Ein ausreichendes System zur Abschätzung von Umweltfolgen sei mit dem bestehenden Zulassungsrecht und in Verbindung mit den geltenden Bestimmungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung konkreter Vorhaben vorhanden.*

Ziel der SUP-Richtlinie ist es, dass künftig vor der Annahme bestimmter umwelterheblicher Pläne und Programme mit Bedeutung für die Zulassung von Projekten eine strategische Umweltprüfung (SUP) vorzunehmen ist. In 15 Artikeln und 2 Anhängen ist der Regelungsgehalt der Richtlinie verankert, deren Umsetzung in innerstaatliches Recht, diesmal konkret geregelt, bis zum 21.07.2004 nach ihrer Veröffentlichung von den Mitgliedsstaaten nachzuweisen ist (Artikel 13).

*Bis 21.07.04  
umzusetzen*

Der Anwendungsbereich für die SUP wird durch die Begriffsbestimmung in Artikel 2 und dem in Artikel 3 festgelegten Geltungsbereich in Verbindung mit dem Anhang II definiert. Die SUP ist auf Pläne und Programme sowie deren Änderungen anzuwenden, deren Ausarbeitung und/oder Annahme durch eine Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene erfolgt oder die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Auch die Vorbereitungen für Gesetzgebungsverfahren fallen unter dieses Recht.

*Anwendungsbereich*

Mit Bezug auf die Anhänge I und II der UVP-Richtlinie 85/337/EWG nennt Artikel 3 Absatz 2 der SUP-Richtlinie Pläne und Programme als prüfpflichtig, die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden.

*Im deutschen Recht werden damit regelmäßig unter anderem Raumordnungspläne, Flächennutzungspläne, Bebauungspläne, Linienbestimmungen im Verkehrsrecht, Schallimmissionspläne oder Abfallwirtschaftskonzepte betroffen sein.*

Diesen Anwendungsbereich hat die EU-Kommission in Artikel 11 Absatz 3 ausdrücklich um Pläne und Programme, die von der Europäischen Gemeinschaft finanziert werden, erweitert.

Artikel 4 regelt den Zeitpunkt für die Durchführung der SUP explizit, indem er vorgibt, dass die Umweltprüfung während der Ausarbeitung und vor der Annahme der Pläne und Programme zu erfolgen hat.

Die voraussichtlich erheblichen Auswirkungen eines Programms oder Plans auf die Umwelt sowie vernünftige Alternativen sind im Rahmen eines Umweltberichtes zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Diese Vorschrift des Artikels 5 stellt sozusagen das Herzstück der SUP dar. Neu gegenüber den vorangegangenen UVP-RL ist eine abweichende Aufzählung der Schutzgüter, für die die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten sind (Anhang 1, Buchstabe f). So kommen bei der strategischen Umweltprüfung zu den bekannten Aspekten

- die biologische Vielfalt sowie
- die Bevölkerung

hinzu.

Im Zusammenhang mit den bisherigen Erfahrungen der UVP-Praxis, soll sich der Umweltbericht zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen (Artikel 5 Absatz 2) auf den jeweiligen Planungsstand und Detaillierungsgrad beschränken. Einen Katalog der im Umweltbericht abzuarbeitenden Angaben nennt Anhang I der Richtlinie. Dieser Katalog ist umfassend; doch nicht jede Situation erfordert die Prüfung aller erdenklichen Sachfragen.

*Umweltbericht*

Der Umweltbericht setzt sich gemäß Anhang I der SUP-Richtlinie aus folgenden Bestandteilen zusammen:

- Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Plans oder Programms sowie der Beziehung zu anderen relevanten Plänen und Programmen,
- Beschreibung der relevanten Aspekte des derzeitigen Umweltzustandes und dessen voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Plans oder Programms,
- Beschreibung der Umweltmerkmale der Gebiete, die voraussichtlich erheblich beeinflusst werden,
- Darstellung sämtlicher derzeitiger für den Plan oder das Programm relevanten Umweltprobleme unter besonderer Berücksichtigung der Probleme, die sich auf Gebiete mit einer speziellen Umweltauswirkung beziehen, wie etwa die gemäß den Richtlinien 79/409/EWG und 92/43/EWG ausgewiesene Gebiete (Schutzgebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung),

- Zusammenstellung der auf internationaler oder gemeinschaftlicher Ebene oder auf Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten Ziele des Umweltschutzes, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind, und die Darstellung, wie diese Ziele und alle Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms berücksichtigt wurden,
- Beschreibung und Bewertung der voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen des Plans oder Programms,
- Entwicklung von Maßnahmen zur Vermeidung, Verminderung und Kompensation erheblicher Umweltauswirkungen, die durch die Durchführung des Plans oder Programms begründet sind,
- Kurze Begründung der Alternativenauswahl und Erklärung, wie die Prüfung vorgenommen wurde einschließlich etwaiger Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der erforderlichen Informationen,
- Beschreibung geplanter Maßnahmen zum Monitoring der Umsetzung,
- Nichttechnische Zusammenfassung der dargelegten Informationen.

Die Kriterien für die Bestimmung der voraussichtlichen Erheblichkeit von Umweltauswirkungen enthält Anhang II.

Die Artikel 6 und 7 regeln die Konsultationen. Entwürfe des zu prüfenden Programms oder Plans sowie der Umweltbericht sind den jeweils betroffenen Behörden und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Ihnen ist innerhalb bestimmter Fristen frühzeitig und effektiv Gelegenheit zu geben, zu diesen Unterlagen und Informationen Stellung zu nehmen. Den Mitgliedstaaten bleibt es überlassen festzulegen,

- auf welche Weise die Unterlagen zugänglich zu machen und
- welche Behörden einzubeziehen sind,
- wie sich der Kreis der einwendungsberechtigten Öffentlichkeit zusammensetzt und
- auf welche Art und Weise die Behandlung eingehender Stellungnahmen erfolgt.

Wie auch schon die Ergebnisse der Projekt-UVP, sind die Ergebnisse des Umweltberichtes und der Konsultationen vor der Annahme des

Plans oder Programms zu berücksichtigen (Artikel 8) und die Entscheidung der Plan-Annahme ist der Öffentlichkeit bekannt zu geben (Artikel 9). Artikel 8 der SUP-Richtlinie respektiert in dieser Weise die möglichen Entscheidungsspielräume hinsichtlich der Einbeziehung weiterer Abwägungsgrundlagen.

### *Überwachung*

Eine längst überfällige Ergänzung bisheriger UVP-Regelungen ist mit dem Artikel 10, Überwachung, verbunden. Erstmals in der gesamten Historie der UVP bleibt es nicht mehr dem Selbstlauf überlassen, was aus den Ergebnissen der Umweltuntersuchungen und der damit in Verbindung stehenden Abschätzung erheblicher Umweltauswirkungen nach deren Berücksichtigung bei der Zulässigkeitsentscheidung eines Projektes wird. Im Artikel 10 Absatz 1 fordert die SUP-Richtlinie die Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen bei der Durchführung der Pläne und Programme. Eine entsprechende Regelung der Einzelheiten der Überwachung ist den Mitgliedsstaaten überlassen. Zur Vermeidung von Doppelarbeit sollen allerdings bestehende Überwachungsmechanismen eingesetzt werden.

Die Artikel 11 bis 15 enthalten detaillierte Regelungen zum Informationsaustausch zwischen Mitgliedsstaaten und Kommission, Umsetzung und Inkrafttreten der Richtlinie Hervorzuheben ist noch Artikel 12 Absatz 2, der von den Mitgliedsstaaten verlangt, Regelungen zu treffen, die eine ausreichende Qualität der Umweltberichte sicherstellt und die Kommission über die Art der Maßnahmen zu unterrichten.

### 2.3.2 Bundesrecht

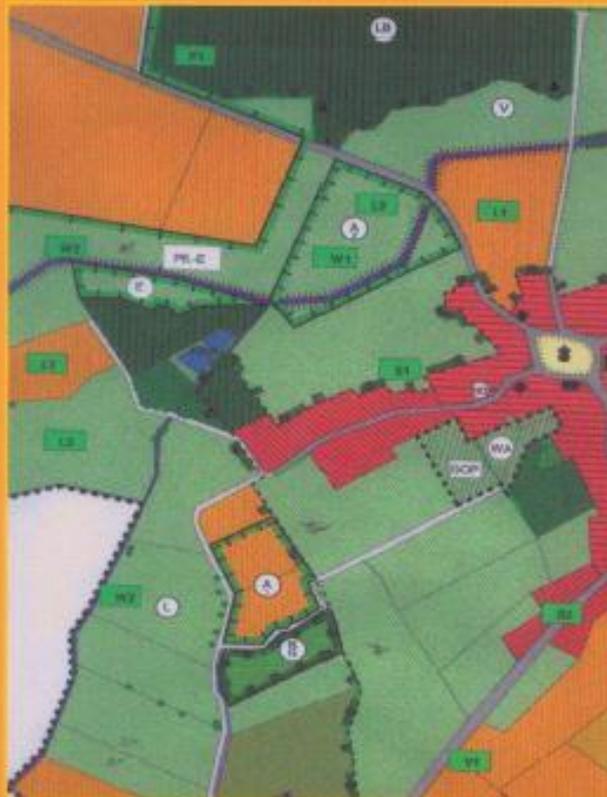
Im Herbst 1987 entschied sich der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit die UVP-Richtlinie 85/337/EWG durch ein Stammgesetz umzusetzen, das zusammen mit den Änderungen wichtiger Spezialgesetze in Form eines Artikelgesetzes verabschiedet werden sollte. Die Fraktion der Grünen und die Bundesregierung legten 1988 entsprechende Gesetzesentwürfe vor. Das spätere Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung geht auf den Regierungsentwurf zurück. Dieser wurde nach einer kritischen Stellungnahme des Bundesrates mit mehr als 60 Änderungsvorschlägen und nach Diskussionen im Bundestag und Sachverständigenrat mit zahlreichen Änderungen am 12. Februar 1990 unterzeichnet und am 20. Februar 1990 im Bundesgesetzblatt verkündet (BUNGE 1988). Damit galt zur Durchführung der UVP in der BRD das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 12. Februar 1990.

*Erstes UVPG im  
Februar 1990*

SPEKTRUM LEHRBUCH

Wolfgang Riedel / Horst Lange (Hrsg.)

# Landschaftsplanung



2. Auflage

Spektrum  
AKADEMISCHER VERLAG

GUSTAV FISCHER

# Inhalt

<b>Abkürzungen</b> .....	VII	4.1.5 Umsetzung (H. Lange) .....	114
<b>Gesetze und sonstige Rechtsquellen</b> .....	XI	4.1.6 Erfolgskontrolle (H. Lange) .....	115
<b>Vorwort</b> .....	XV	4.1.7 Fortschreibung/ Neuaufstellung (H. Lange) .....	115
<b>1 Einführung</b> (W. Riedel und H. Lange) .....	1	4.2 Umweltbeobachtung (R. Zölitz-Möller) .....	116
<b>2 Grundlagen der Landschaftsplanung</b> .....	7	4.3 Eingriffsregelung (H.-J. Spitzenberger) .....	123
2.1 Umweltethik (G. Trommer) .....	7	<b>5 Instrumente der Landschaftsplanung als eigenständige Planung</b> (H. Lange) .....	137
2.2 Naturwissenschaftliche Grundlagen (W. Riedel) .....	13	5.1 Landschaftsplanung im engeren Sinne (gemäß Zweiter Abschnitt BNatSchG) (H. Lange) .....	142
2.3 Rechtliche Grundlagen .....	18	5.1.1 Landschaftsprogramm (H. Lange) ..	144
2.3.1 Europäisches Gemeinschaftsrecht (D. Czybulka) .....	18	5.1.2 Landschaftsrahmenplan (K.-U. Grünberg) .....	149
2.3.2 Bundesrecht (W. Erbguth und F. Stollmann) .....	40	5.1.3 Landschaftsplan (K.-U. Grünberg)	158
2.4 Historische Entwicklung (W. Riedel und H. Lange) .....	57	5.1.4 Grünordnungsplan (K.-U. Grünberg) .....	167
<b>3 Aufgaben der Landschaftsplanung</b> (K.-U. Grünberg und D. Martin) ..	63	5.2 Pflege- und Entwicklungsplan (K. Richter) .....	174
3.1 Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts .....	64	<b>6 Integration der Landschaftsplanung in die räumliche Gesamtplanung</b> ..	197
3.2 Sicherung der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter .....	68	6.1 Raumordnung und die überörtlichen Ebenen der Landschaftsplanung (J.-F. Autsch und K.-U. Grünberg)	197
3.3 Sicherung der Tier- und Pflanzenwelt	71	6.2 Baugesetzbuch und Landschafts- planung im neuen Miteinander (H. Lange) .....	215
3.4 Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Voraussetzung für die Erholung .....	73	<b>7 Landschaftsplanung als Beitrag zu anderen Fachplanungen</b> .....	227
<b>4 Methoden der Landschaftsplanung</b> (H. Lange) .....	77	7.1 Landschaftspflegerische Begleit- planung (H.-J. Spitzenberger) .....	227
4.1 Allgemeiner Ablauf (H. Lange) ..	78	7.2 Umweltverträglichkeitsprüfung im Verhältnis zur Landschaftsplanung (K. Janzen) .....	231
4.1.1 Planerische Rahmenbedingungen und Ziele der Planung (H. Lange) ..	83	7.3 FFH-Verträglichkeitsprüfung (R. Bergmann) .....	237
4.1.2 Landschaftsanalyse (H.-J. Spitzenberger und W. Riedel)	84		
4.1.3 Landschaftsbewertung (R. Zölitz-Möller) .....	100		
4.1.4 Planung (H. Lange) .....	111		

---

<b>8</b>	<b>Angewählte Aspekte der Landschaftsplanung</b> . . . . .	245	<b>9.2</b>	<b>Landschaftsrahmenplan Region Mittleres Mecklenburg/ Rostock – Abwägung mit dem Regionalen Raumordnungsprogramm</b> (K. Janzen) . . . . .	292
8.1	Landschaftsplanung in der Agrarlandschaft (U. Grabski-Kieron) . . . . .	245	<b>9.3</b>	<b>Kommunale Landschaftspläne:</b> . . . . .	297
8.2	Landschaftsplanung und Schutz der historischen Kulturlandschaft (H. Behm) . . . . .	252	9.3.1	Landschaftsplanung im ländlichen Raum – Beispiele aus Bayern (R. Grebe) . . . . .	297
8.3	Landschaftsplanung in der Stadt (U. Heintze) . . . . .	257	9.3.2	Stadt Eckernförde (M. Paekschies)	308
8.4	Biotopverbundplanung im Rahmen der Landschaftsplanung (D. Wehrich) . . . . .	265	9.3.3	Dreimal Landschaftsplan Stadt Erlangen/ Bayern von 1967 – 2000 (R. Grebe) . . . . .	313
8.5	Landschaftsplanung als fachliche Grundlage der Lokalen Agenda 21 (S. Vinnemeier) . . . . .	271	9.3.4	Stadtverband Saarbrücken (K. Kühnbach) . . . . .	322
8.6	Einsatz geographischer Informationssysteme in der Landschaftsplanung (R. Pivarci) . . . . .	278	<b>10</b>	<b>Landschaftsplanung – Ein Ausblick</b> (H. Lange und W. Riedel) . . . . .	331
<b>9</b>	<b>Fallbeispiele der Landschaftsplanung auf verschiedenen Planungsebenen</b> . . . . .	283	<b>Anhang</b> . . . . .	335	
9.1	Landschaftsprogramm: Freie und Hansestadt Hamburg (H.-J. Spitzenberger) . . . . .	283	<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	355	
			<b>Autorenbiografien</b> . . . . .	375	
			<b>Register</b> . . . . .	381	