

Recht der Natur

Schnellbrief Nr. 220
Mai/Juni 2020



IDUR im Internet: www.idur.de

EuGH verlangt mehr Grundwasserschutz und Klagerechte der Betroffenen

Auf eine Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts hat der EuGH am 28. Mai 2020 entschieden, dass das Verschlechterungsverbot auch bei Grundwasser strikt zu beachten ist und betroffene Brunnenbesitzer Klagerechte gegen Verstöße haben müssen.

Seite.....26

Vollstreckung der Pflicht zur Umsetzung eines Luftreinhalteplans

Der VGH Baden-Württemberg hat als erstes deutsches Oberverwaltungsgericht eine Entscheidung getroffen, wie staatliche Pflichten zum Vollzug von Luftreinhaltemaßnahmen gegen eine unwillige Verwaltung zu vollstrecken sind. Zwar wird die Zwangshaft gegen den Ministerpräsidenten für unverhältnismäßig gehalten, doch statt einer wirkungslosen Zwangsgeld-Verschlebung innerhalb des Landeshaushalts bestätigt das Gericht die Zulässigkeit einer Zahlungsanweisung an eine gemeinnützige Organisation.

Seite.....31

Vogelschlag an Glasflächen

Glasflächen sind für Vögel eine häufige Todesursache im besiedelten Bereich. Hierbei handelt es sich nicht nur um ein baulich-technisches Problem, das durch freiwillige Schutzvorkehrungen abgemildert werden kann. Vielmehr gelten Schutzpflichten nach Naturschutz- und Baurecht, die von Bauwilligen zu beachten sind.

Seite.....34

Buchbesprechung

- Czybulka/Köck (Hrsg.), Landwirtschaft und Naturschutzrecht

Seite.....36

In eigener Sache:
Recht der Natur-Sonderheft 70
**Ökologische Nachverdichtung -
Gestaltungsmöglichkeiten für
Bebauungspläne der
kommunalen Innenentwicklung**

Nähere Informationen einschließlich Kurzttext und Inhaltsverzeichnis zum Download finden Sie auf unserer Homepage unter <https://idur.de/oekologische-nachverdichtung/>

Es ist zu bestellen für 15 € zzgl. Versandkosten in der IDUR-Geschäftsstelle unter info@idur.de.

Über Rezensionen freuen wir uns. Hierfür schicken wir Ihnen gerne auf Anfrage ein Exemplar des Sonderheftes kostenfrei zu.

EuGH verlangt mehr Grundwasserschutz und Klagerechte der Betroffenen

Von RA Tobias Kroll und Regierungsdirektor
Dr. Thomas Ormond, Frankfurt a.M.

EuGH, Urteil vom 28. Mai 2020 – C-535/18 (I.L. u.a. ./ Land NRW – „Autobahnzubringer Ummeln“)

1. Zum Hintergrund

In den vergangenen Jahren hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) viele wichtige Entscheidungen zum Umweltrecht der EU getroffen. Diese Entscheidungen, die immer wieder auch im *Recht der Natur-Schnellbrief* besprochen wurden (vgl. etwa aus den letzten fünf Jahren die RdN-Schnellbriefe 191, 192, 201, 203, 205, 213 und 217¹), haben regelmäßig eine striktere und effektivere Umsetzung der EU-Umweltrichtlinien angemahnt und die Beteiligungs- und Klagerechte von Umweltverbänden und Betroffenen gegenüber Rechtsverletzungen gestärkt. Insbesondere in Verfahren aus Deutschland wurden mehrfach restriktive Vorschriften des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) beanstandet, mit denen der deutsche Gesetzgeber anfänglich versuchte, in Fällen der Verletzung *nicht* individual-schützender Normen des Umweltrechts, gegenüber inhaltlichen Fehlern einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) oder bei nicht rechtzeitiger bzw. ungenügend konkreter Rüge von Planungsfehlern (hier mit dem Instrument der „Präklusion“) Klagen zu verhindern oder zu erschweren.²

Zunehmend hat sich der Gerichtshof auch mit der Umsetzung des EU-Wasserrechts befasst. Namentlich im „Weservertiefungs-Urteil“ vom 1.7.2015 wurde die verbindliche Wirkung des Verschlechterungsverbots nach der Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60/EG, „WRRL“) auch für einzelne Projekte des Gewässerausbaus betont. Zunächst ging es in dieser Rechtsprechung eher um Oberflächengewässer und deren ökologischen Zustand, der nach der WRRL in fünf Klassen (von „sehr gut“ bis „schlecht“) eingeteilt wird. Den Begriff der Verschlechterung legte der EuGH hier dahin aus, dass eine Verschlechterung vorliegt,

sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente im Sinne des Anhangs V der Richtlinie (z.B. die Fischfauna oder die Struktur der Uferzone) um eine Klasse verschlechtert, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt. Ist jedoch die betreffende Qualitätskomponente bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet, stellt jede – auch geringfügige – Verschlechterung dieser Komponente eine „Verschlechterung des Zustands“ eines Oberflächenwasserkörpers im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i der WRRL dar. Für den chemischen und mengenmäßigen Zustand des Grundwassers gibt es allerdings kein Fünf-Klassen-System, sondern es wird nur zwischen „gutem“ und „nicht gutem“ (schlechtem) Zustand unterschieden. Insofern blieb die Frage jahrelang offen, ob bei Grundwasser, das sich wegen Nitratverschmutzung oder aus anderen Gründen im schlechten chemischen Zustand befindet (wie in Deutschland ca. 35 % aller Grundwasserkörper) ebenfalls bereits eine geringfügige Beeinträchtigung ausreicht, um das Verschlechterungsverbot zu verletzen.

2. Ausgangsfall und Vorlagefragen

Das Urteil des EuGH vom 28. Mai 2020 erging als Vorabentscheidung auf eine Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG). Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits war die Planfeststellung der Bezirksregierung Detmold für den Neubau eines Autobahn- und Bundesstraßenabschnitts (A 33 / B 61, „Zubringer Ummeln“) und die damit verbundene Straßenentwässerung. Gegen den 2016 erlassenen Planfeststellungsbeschluss erhoben einige Grundstückseigentümer, die von Enteignung betroffen sind oder einen privaten Hausbrunnen zur Trinkwasserversorgung betreiben, Klage vor dem BVerwG. Sie machten insbesondere Mängel der öffentlich ausgelegten UVP-Unterlagen, eine ungenügende Prüfung der Auswirkungen aufs Grundwasser und eine Beeinträchtigung ihrer Hausbrunnen durch die Versickerung des Straßenabwassers geltend. Tatsächlich fehlte im Planfeststellungsverfahren in der ersten Bekanntmachung ein Hinweis auf An-

¹ Urt. v. 1.7.2015 – C-461/13 – BUND, RdN-SB 191, 38 (zu Weservertiefung und Verschlechterungsverbot); Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14 – KOM ./ Deutschland, RdN-SB 192, 50 (zu unzulässigen Präklusionsregelungen); Urt. v. 8.11.2016 – C-243/15 – Lesoochranarske ..., RdN-SB 201, 14 (zu Beteiligungs- und Klagerechten von Umweltverbänden); Urt. v. 1.6.2017 – C-529/15 – Gert Folk, RdN-SB 203, 38 (zu Wasserkraftanlagen und Umweltschadensrecht); Urt. v. 26.7.2017 – C-196 u. 197/16, RdN-SB 205, 62 (zur nachträglichen UVP); Urt. v. 21.6.2018 – C-

543/16 – KOM ./ Deutschland, RdN-SB 213, 15 (zu Düngerecht und Nitrat); Urt. v. 3.10.2019 – C-197/18 – Wasserleitungsverband Nördl. Burgenland, RdN-SB 217, 62 (zu Klagerechten von Wasserversorgern gegen ungenügende Nitrat-Aktionsprogramme). Außerdem siehe das EuGH-Urteil vom 20.12.2017 – C-664/15 – in der Sache „Protect“ (zu Klagerechten nach der Aarhus-Konvention).
² Dazu die EuGH-Urteile vom 12.5.2011 – C-115/09 („Trianel“) und 7. 11. 2013 – C-72/12 („Altrip“), sowie das in Fn. 1 angegebene Urteil vom 15.10.2015.

tragsunterlagen zu den Themen Lärm und Wasser; in der zweiten Bekanntmachung wurde nicht auf die (geänderte) wasserrechtliche Unterlage hingewiesen. Erst im Gerichtsverfahren beim BVerwG legte die Behörde eine 48-seitige Studie zur Entwässerung und zu den Auswirkungen des Projekts auf den Grundwasserzustand vor.

Das BVerwG kam daher zum Ergebnis, dass ein Verfahrensfehler gegeben sei, der allerdings die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde in der Sache nicht beeinflusst habe und somit nach deutschem Verwaltungsverfahrens- und -prozessrecht (§ 46 VwVfG i.V.m. § 4 UmwRG) unbeachtlich sei, sofern er nicht tatsächlich dem Kläger die Möglichkeit der Beteiligung am Entscheidungsprozess genommen habe. Diese deutsche Rechtslage (für Individualkläger, nicht für Umweltverbände) hielten die Bundesverwaltungsrichter jedoch selbst für zweifelhaft im Hinblick auf eine korrekte Umsetzung des EU-Rechts. Mit Beschluss vom 25. April 2018 (Az. 9 A 16.16, vgl. RdN-SB 209, S. 44 ff.) legten sie dem EuGH, aufs Wesentliche verkürzt, die folgenden Fragen vor:

- 1) Erlaubt Art. 11 der UVP-Richtlinie (RL 2011/92/EU) den Mitgliedsstaaten, gesetzlich vorzusehen, dass eine Projektgenehmigungsentscheidung wegen eines Verfahrensfehlers nur dann aufgehoben werden muss, wenn der Kläger durch den Fehler an der Verfahrensbeziehung gehindert war?
- 2) Schließt Art. 4 Abs. 1 Buchst. a WRRL aus, dass die Prüfung der wasserrechtlichen Anforderungen auch nach der Projektgenehmigung erfolgen darf? Wenn ja, müssen die UVP-Unterlagen stets die zur Prüfung der WRRL-Anforderungen notwendigen Unterlagen einschließen?
- 3) Ist nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i WRRL von einer projektbedingten Verschlechterung des chemischen Zustands des Grundwasserkörpers auszugehen, wenn mindestens eine der Umweltqualitätsnormen für einen Parameter überschritten wird? Ist eine voraussichtliche Konzentrationserhöhung bei einem Schadstoff als Verschlechterung anzusehen, wenn der dafür festgelegte Schwellenwert bereits überschritten ist?
- 4) Ist Art. 4 Abs. 1 WRRL im Lichte von Art. 19 EU-Vertrag und Art. 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) dahin auszulegen, dass a) alle Mitglieder der von einem Projekt betroffenen Öffentlichkeit oder b) zumindest die Brunnenbesitzer in der Nähe der geplanten Straßentrasse befugt sein müssen, vor

den zuständigen nationalen Gerichten die Verletzung der wasserrechtlichen Pflichten geltend zu machen?

3. Entscheidung des EuGH zur ersten Frage – Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern

In seiner Antwort auf die erste Vorlagefrage bestätigt der EuGH zunächst seine Rechtsprechung zum Wortlaut des Art. 11 Abs. 1 Buchst. b RL 2011/92/EU. So kann die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs für einen Individualkläger durch den nationalen Gesetzgeber auf subjektive Rechte beschränkt werden, d.h. auf individuelle Rechte, die nach dem nationalen Recht als subjektiv-öffentliche Rechte qualifiziert werden. Ferner bestätigt der EuGH, dass ein Verfahrensfehler denjenigen, der ihn geltend macht, nicht in seinen Rechten verletzt, wenn er keine Folgen hat, die sich auf den Inhalt der angefochtenen Entscheidung auswirken können.

Aufbauend auf diesen Aussagen stellt der EuGH fest, dass die deutsche Regelung, nach der die Zulässigkeit von Individualklagen von der Geltendmachung einer Rechtsverletzung abhängt und die dem Individualkläger die Rüge von Verfahrensfehler im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung selbst dann erlaubt, wenn sich der Fehler nicht auf den Inhalt der fraglichen Entscheidung ausgewirkt hat, einen Rechtsweg auch in Fällen eröffnet, in denen das unionsrechtlich, also aus Art. 11 der UVP-Richtlinie heraus, nicht verlangt wird. Es stehe dem nationalen Gesetzgeber daher frei, die Zulässigkeit einer Klage wegen eines Verfahrensfehlers für den Fall, dass der Verfahrensfehler keine Veränderung des Inhalts dieser Entscheidung bewirkt haben kann, davon abhängig zu machen, dass der Kläger wegen des Fehlers tatsächlich gehindert war, sein Recht auf Beteiligung am Entscheidungsverfahren wahrzunehmen. Im Ergebnis bestehen an der Unionsrechtskonformität der deutschen Regelung mithin keine Zweifel.

Der EuGH weist aber zugleich darauf hin, dass dann, wenn in den öffentlich zugänglichen Akten Angaben fehlen, die erforderlich sind, um die wasserbezogenen Auswirkungen eines Projekts beurteilen zu können, die Öffentlichkeit nicht in die Lage versetzt wird, sich zweckdienlich am Entscheidungsverfahren zu beteiligen. Bezogen auf den vorgelegten Fall ist mit Blick auf die Diskussion und Beantwortung der zweiten Vorlagefrage davon auszugehen, dass diese Anforderung nicht erfüllt war.

4. Zweite Frage - Prüfung der wasserbezogenen Auswirkungen

Zur Frage, ob die Prüfung der wasserbezogenen Pflichten nach der Wasserrahmenrichtlinie auch nach der Projektgenehmigung erfolgen darf, verweist der EuGH zunächst auf die Ziele der WRRL (Verschlechterungsverbot, Verbesserungspflicht), die für Oberflächengewässer und Grundwasser ähnlich seien. Anknüpfend an sein „Weservertiefungs-Urteil“ vom 1.7.2015 betont der Gerichtshof, dass Art. 4 Abs. 1 WRRL nicht nur programmatische Ziele für die Bewirtschaftungsplanung formuliert, sondern auch in einzelnen Projektgenehmigungsverfahren verbindliche Wirkungen entfaltet. Eine Genehmigung müsse demnach versagt werden, wenn das Projekt geeignet ist, den Zustand des fraglichen Wasserkörpers zu verschlechtern oder die Erreichung eines guten Zustands der Oberflächen- oder Grundwasserkörper zu gefährden (vorbehaltlich der in der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen). Aus der Pflicht der mitgliedstaatlichen Behörden, ein Projekt, das negative Auswirkungen auf die Gewässer haben könnte, nur dann zu genehmigen, wenn die in Art. 4 Abs. 7 Buchst. a bis d WRRL genannten Bedingungen erfüllt sind (Vorkehrungen zur Minimierung der Auswirkungen, Darlegung der Gründe im Bewirtschaftungsplan, übergeordnetes öffentliches Interesse etc.), folgert der EuGH logisch, dass die zuständige Behörde das Vorliegen negativer Auswirkungen und die Erfüllung der wasserrechtlichen Bedingungen der Genehmigung prüfen müsse.

Zum zweiten Teil der zweiten Frage, der das Zugänglichmachen von Informationen für die Öffentlichkeit vor der Projektgenehmigung betrifft, weist der Gerichtshof auf die grundsätzliche Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung vor Erteilung der Genehmigung hin und zitiert sein Urteil von 2018 im Fall „Castellbellino“. Eine solche vorherige Prüfung sei durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, dass die zuständige Behörde bei ihrer Meinungsbildung die Auswirkungen auf die Umwelt bei allen technischen Planungs- und Entscheidungsprozessen so früh wie möglich berücksichtigt, um Umweltbelastungen von vornherein zu vermeiden, statt sie erst nachträglich in ihren Auswirkungen zu bekämpfen. Zu den in Art. 3 der RL 2011/92/EU aufgezählten Faktoren, die bei der UVP für ein Projekt zu berücksichtigen sind, gehören auch die Auswirkungen auf „Wasser“. Somit und wegen der Bedeutung des Gewässerschutzes aufgrund der WRRL müsse ein Projektträger bei seiner Beschreibung der Umweltwirkungen des Projekts und der Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen auch die notwendigen Angaben machen, damit die Auswirkungen auf

den Zustand der betroffenen Wasserkörper anhand der insbesondere in Art. 4 Abs. 1 WRRL vorgesehenen Kriterien und Pflichten beurteilt werden können.

Aus Art. 5 Abs. 1 und 6 Abs. 3 der UVP-Richtlinie leitet der EuGH ab, dass die Mitgliedsstaaten Maßnahmen ergreifen müssen, um sicherzustellen, dass der Projektträger die erforderlichen Angaben in geeigneter Form vorlegt und diese Informationen der betroffenen Öffentlichkeit innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens zugänglich gemacht werden. Zwar könne aus der UVP-Richtlinie nicht geschlossen werden, dass die Angaben zu den Auswirkungen auf Gewässer in einem einzigen Dokument enthalten sein müssen. Die betroffene Öffentlichkeit müsse aber die tatsächliche Möglichkeit haben, sich am Entscheidungsverfahren zu beteiligen und sich im Hinblick darauf gebührend vorzubereiten. Folglich komme es darauf an, dass die Öffentlichkeit anhand der ihr zugänglich gemachten Aktenstücke einen genauen Überblick über die Auswirkungen des Projekts auf den Zustand der betroffenen Wasserkörper erlangen könne, um prüfen zu können, ob die Pflichten nach der WRRL eingehalten werden. Insbesondere müssten die bereitgestellten Angaben erkennen lassen, ob das fragliche Projekt nach den Richtlinien-Kriterien zur Verschlechterung eines Wasserkörpers führen kann.

Negativ ausgedrückt, halten die EU-Richter unvollständige Akten oder unzusammenhängend in einer Vielzahl von Dokumenten verstreute Angaben“ für jedenfalls ungeeignet zu einer zweckdienlichen Öffentlichkeitsbeteiligung und damit zur Erfüllung der Anforderungen nach Art. 6 der UVP-Richtlinie. Überdies sei der Projektträger zu einer „nichttechnischen Zusammenfassung“ der UVP-Angaben verpflichtet, die ebenfalls der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müsse. Die Aufgabe festzustellen, ob diese Anforderungen im konkreten Fall erfüllt worden sind, weist der EuGH wieder zurück an das BVerwG als vorlegendes Gericht.

5. Dritte Frage - Bedeutung des Verschlechterungsverbots bei Grundwasser

Mit seiner dritten Vorlagefrage wollte das BVerwG wissen, wann von einer Verschlechterung des chemischen Grundwasserzustands auszugehen ist. Hierzu verweist der EuGH zunächst auf seine Entscheidung von 2015 zur Weservertiefung. Zwar werde für die Bewertung des ökologischen Zustands von Oberflächengewässern zwischen fünf Klassen unterschieden, während es für den chemischen Zustand von Grundwasserkörpern nur zwei Klassen gebe. Doch trotz dieser Unterschiede werde „die Tragweite des Begriffs der

‚Verschlechterung des Zustands‘ von Gewässern unabhängig von der Art des betroffenen Gewässers durch dieselben Grundsätze determiniert“. Hierzu führt der Gerichtshof das Argument an, dass die Bestimmungen zum Verschlechterungsverbot für beide Gewässerarten in Art. 4 Abs. 1 WRRL keinen Verweis auf die in Anhang V der Richtlinie jeweils vorgesehene Einstufung enthielten, woraus zu schließen sei, dass es sich beim Begriff der Zustandsverschlechterung um einen Begriff von allgemeiner Tragweite handele. Außerdem sehen die Richter eine rein an Zustandsklassen orientierten Definition des Verschlechterungsbegriffs kritisch, weil in der Konsequenz die Verschlechterung eines Oberflächenwasserkörpers in der niedrigsten Klasse rechtlich nicht möglich sei, dies aber der Zielsetzung der WRRL widerspreche, den Wasserkörpern in schlechtem Zustand besondere Aufmerksamkeit bei der Gewässerbewirtschaftung zu widmen.

Diese für Oberflächengewässer entwickelte Erwägung gilt nun dem EuGH zufolge *mutatis mutandis* – also mit den nötigen Abänderungen – auch für Grundwasser. Der Verschlechterungsbegriff sei im Hinblick auf eine Qualitätskomponente oder einen Stoff auszulegen und auf diese Weise behalte die Pflicht zur Verhinderung einer Verschlechterung ihre volle praktische Wirksamkeit, vorausgesetzt sie umfasse jede Veränderung, die geeignet ist, die Verwirklichung des Hauptziels der WRRL zu beeinträchtigen. Aus der Systematik von Art. 4 (insbes. Abs. 6 und 7) WRRL ergebe sich, dass Zustandsverschlechterungen, seien sie auch vorübergehend, nur unter strengen Bedingungen zulässig sind. Folglich müsse die Schwelle für einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot möglichst niedrig sein.

Beim chemischen Zustand von Grundwasserkörpern sind nach Anhang V WRRL die Leitfähigkeit des Wassers und die Schadstoffkonzentration die wesentlichen Parameter. Die Kriterien im Einzelnen werden durch die Grundwasser-Richtlinie 2006/118/EG festgelegt, und zwar in Form von Qualitätsnormen und von Schwellenwerten für Schadstoffe. Für den EuGH reicht nach dem Vorhergesagten die Überschreitung einer einzigen Qualitätsnorm oder eines einzigen Schwellenwerts nach dieser Richtlinie aus, um einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot anzunehmen. Bei einem Grundwasserkörper, der sich schon in schlechtem Zustand befindet, genügt „jede weitere Erhöhung“ der Schadstoffkonzentration für eine Verschlechterung. Bei mehreren Überwachungsstellen an einem Grundwasserkörper muss auch nicht der gesamte Wasserkörper (also an allen oder im Durchschnitt der Messstel-

len) beeinträchtigt sein, um eine Verschlechterung festzustellen. Vielmehr genügt die Nichterfüllung einer Qualitätskomponente an einer einzigen Überwachungsstelle. Dabei wird vorausgesetzt, dass die Auswahl der Messstellen nach den Kriterien von Anhang V Nr. 2.4 WRRL und Art. 4 Abs. 3 der Grundwasser-Richtlinie erfolgt ist, um so repräsentative Überwachungsdaten zu erhalten.

Abschließend geht der Gerichtshof noch kurz auf eine Ausnahmeregelung ein, die sich in Art. 4 Abs. 2 Buchst. c der RL 2006/118/EG findet: Danach kann der chemische Zustand eines Grundwasserkörpers, obwohl eine Qualitätsnorm oder ein Schwellenwert überschritten wird, unter bestimmten Bedingungen dennoch für gut befunden werden. Dazu muss eine geeignete Untersuchung nach Anhang III dieser Richtlinie bestätigen, dass die Schadstoffkonzentration keine signifikante Gefährdung der Umwelt darstellt, und die Brauchbarkeit für die Verwendung durch den Menschen darf nicht signifikant beeinträchtigt worden sein. Außerdem – und damit hält der EuGH die Sache hier für erledigt – müsse der Mitgliedstaat in einem solchen Fall die nach Art. 11 WRRL erforderlichen Maßnahmen zum Grundwasserschutz treffen und namentlich ein entsprechendes Maßnahmenprogramm erstellen. Letztlich bleibt der Gerichtshof damit bei der Feststellung, dass eine Zustandsverschlechterung vorliegt, wenn eine Qualitätskomponente an nur einer Überwachungsstelle nicht erfüllt wird.

6. Vierte Frage - Klagerechte der betroffenen Öffentlichkeit

Von Bedeutung ist im zugrundeliegenden Klageverfahren schließlich die Frage, ob Individualkläger mit Blick auf die Vorschriften des Wasserrechts klagebefugt sind. Die Klagebefugnis ist eine grundlegende Eingangsvoraussetzung für die inhaltliche Prüfung einer Klage. Sie ist im deutschen Verwaltungsprozessrecht insbesondere in § 42 Abs. 2 VwGO geregelt und erfordert danach, dass ein Kläger geltend macht, durch eine Verwaltungsentscheidung in seinen Rechten verletzt zu sein. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz hat mit Ausnahme der Möglichkeit, eine Klage auch auf Verfahrensfehler zu stützen (§ 4 UmwRG), an dieser Grundregel für Einzelpersonen (anders als für Umweltverbände) nichts geändert. Dementsprechend wird bei einem Individualkläger zunächst immer danach gefragt, ob eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen kann. Nach ständiger Rechtsprechung kann eine Verletzung in eigenen Rechten nur dann vorliegen, wenn eine als verletzt gerügte Rechtsvor-

schrift zumindest auch dem Schutz eines bestimmaren, abgrenzbaren Personenkreises zu dienen bestimmt ist.

Für nationale Rechtsvorschriften kann das BVerwG durch Auslegung selbst ermitteln und bestimmen, ob es sich um eine sogenannte Schutznorm, also eine subjektive öffentliche Rechte vermittelnde Vorschrift, handelt oder nicht. Die Rechtsprechung des EuGH setzt aber für das Unionsrecht etwas andere Maßstäbe bei der Frage, ob sich ein Individualkläger auf den Verstoß gegen Rechtsvorschriften berufen kann. Da die hier streitigen materiellen Vorschriften solche des Unionsrechts sind, hatte das BVerwG kurzerhand auch die Frage, ob und für wen aus dem Unionsrecht eine Klagebefugnis resultiert, dem EuGH vorgelegt (Vorlagefrage 4).

Zur Beantwortung dieser Frage nimmt der EuGH zunächst wieder Bezug auf seine bisherige Rechtsprechung. So weist er darauf hin, dass es mit der einer Richtlinie durch Art. 288 AEUV zuerkannten Verbindlichkeit unvereinbar wäre, grundsätzlich auszuschließen, dass sich betroffene Personen auf die durch eine Richtlinie auferlegten Verpflichtungen berufen können. Insbesondere in Fällen, in denen der Unionsgesetzgeber die Mitgliedstaaten durch eine Richtlinie zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet, würde die praktische Wirksamkeit eines solchen Rechtsakts abgeschwächt, wenn die Bürger sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die nationalen Gerichte ihn nicht als Bestandteil des Unionsrechts berücksichtigen könnten. Es müsse geprüft werden können, ob der nationale Gesetzgeber im Rahmen der ihm vorbehaltenen Befugnis, Form und Mittel für die Umsetzung dieses Rechtsakts zu wählen, innerhalb des darin vorgesehenen Ermessensspielraums geblieben ist. Deswegen müssten zumindest natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von einer Verletzung umweltrechtlicher Richtlinienbestimmungen betroffen sind, die Einhaltung der entsprechenden Verpflichtungen bei den zuständigen Behörden einfordern können. Hier und im Folgenden verweist der Gerichtshof wiederholt auf sein Urteil vom 3.10.2019 (Rs. C-197/18), das auf eine Klage des Wasserversorgers „Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland“ wegen ungenügender staatlicher Maßnahmen gegen Nitratverschmutzung erging.

Mit Blick auf den streitigen Fall erklärt der EuGH sodann, dass die Prüfung fallbezogen nur die Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. b WRRL, also die Pflichten zum Schutz des Grundwassers betrifft.

Um festzustellen, ob Individualkläger von einer Verletzung der Pflichten zum Schutz des Grundwassers unmittelbar betroffen sind, erläutert der EuGH, dass die Zielsetzung der WRRL sowie der Gehalt der Bestimmung, deren ordnungsgemäße Anwendung vor dem vorliegenden Gericht beansprucht wird, zu prüfen sind. Hierbei wird zunächst auf das „Endziel“ der WRRL abgestellt, bis zum Jahr 2015 einen „guten Zustand“ des gesamten Grundwassers der Union zu erreichen, wobei sowohl die Verbesserungspflicht als auch die Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung des Zustands der Wasserkörper zur Erreichung dieses qualitativen Ziels dienen. Dieses Ziel trage dazu bei, eine ausreichende Versorgung mit Grundwasser guter Qualität zu gewährleisten, wie es für eine nachhaltige, ausgewogene und gerechte Wassernutzung erforderlich ist. Dementsprechend sei festzustellen, dass die WRRL auch den spezifischen Zweck verfolge, das Grundwasser als Ressource für die menschliche Nutzung zu schützen. Diese Auslegung werde auch durch weitere Bestimmungen der Richtlinie bestätigt. So ziele der durch die WRRL geschaffene Ordnungsrahmen darauf ab, schrittweise eine wesentliche Reduzierung der Grundwasserverschmutzung zu erreichen und eine weitere Verschmutzung des Grundwassers zu verhindern (Art. 1 Abs. 1 Buchst. d und Abs. 2). Eine Gewässerverschmutzung entstehe gemäß Art. 2 Nr. 33 WRRL durch jegliche Freisetzung von Stoffen in das Gewässer, die der menschlichen Gesundheit oder der Qualität der aquatischen Ökosysteme schaden können, so dass der Erholungswert der Umwelt und - konkreter betrachtet - der Gewässer oder deren legitime Nutzung beeinträchtigt würden. Daraus folge, dass die Reduzierung und die Verhinderung der Verschmutzung nicht zuletzt dazu dienen, die legitime Nutzung des Grundwassers zu ermöglichen.

Sodann stellt der EuGH fest, dass, wer zur Grundwasserentnahme und -nutzung berechtigt ist, das Grundwasser legitim in diesem Sinne nutzt. Folglich seien diese Personen von der Verletzung der Pflichten zur Verbesserung und zur Verhinderung der Verschlechterung des Zustands der Grundwasserkörper, die seine Quelle speisen, unmittelbar betroffen, da diese Verletzung ihre Nutzung beeinträchtigen kann.

In Anbetracht der Vielfalt von Grundwasser-Nutzungen könne auch der Umstand, dass die Überschreitung nur einer der Qualitätsnormen bzw. nur eines der Schwellenwerte im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2006/118/EG für einen Individualkläger an sich noch keine Gesundheitsge-

fährdung bedeutet, an diesem Ergebnis nichts ändern und hat somit keinen Einfluss auf die Klagebefugnis.

Auch wenn der EuGH in seiner Urteilsbegründung die letzten Teilfragen des BVerwG zu einer zusammengefasst und die Frage, ob *alle* Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit ein Klagerecht haben, nicht explizit behandelt hat, ergibt sich aus der Antwort doch ein klares Bild. Der Gerichtshof bezieht den Begriff der „von einem Projekt betroffenen Öffentlichkeit“ auf legitime Nutzer des Grundwassers (des vom Projekt berührten Grundwasserkörpers) und auf die Verletzung von Vorschriften des Unionsrechts. Da die legitime Nutzung des Grundwassers Anknüpfungspunkt für die unmittelbare Betroffenheit ist, spricht viel dafür, dass mittelbare Nutzer, also die klassischen Endverbraucher von Trinkwasser ohne eigenes Grundwasserentnahmerecht, aus dem Kreis der Klagebefugten ausscheiden. Ob sich diese Einschätzung als richtig erweist, können erst künftige Gerichtsentscheidungen auf Klagen von Wasserverbrauchern zeigen.

7. Fazit

Das „Ummeln-Urteil“ des EuGH bekräftigt die strenge Auslegung des Verschlechterungsverbots, die das Gericht bereits in mehreren früheren Entscheidungen deutlich gemacht hat. Wie bei Oberflächengewässern reicht auch bei Grundwasserkörpern schon die Überschreitung einer Qualitätsnorm oder eines Schwellenwerts bei einer einzelnen Messstelle aus, um eine Verschlechterung des Gewässerzustands anzunehmen. Bei Grundwasserkörpern, die bereits in schlechtem Zustand sind (in Deutschland über ein Drittel), lässt der Gerichtshof jede Erhöhung von Schadstoffkonzentrationen genügen. Zugleich stellt das Urteil klar, dass eine fachgerechte Prüfung der Auswirkungen auf Gewässer notwendig Teil der Planungsunterlagen und der UVP für ein Projektgenehmigungsverfahren sein muss, und es werden die Möglichkeiten der „betroffenen Öffentlichkeit“ erweitert, gegen Gewässerverschlechterungen gerichtlich vorzugehen. So haben nicht nur Umweltverbände und Wasserversorgungsunternehmen, sondern auch Brunnenbesitzer und andere berechnigte Grundwassernutzer nun das Recht, sich gegen Projekte mit negativen Auswirkungen auf die Gewässerqualität zur Wehr zu setzen.

Die EuGH-Entscheidung in diesem aus Deutschland stammenden Fall zeigt klar, dass der Gerichtshof angesichts der nun schon 20 Jahre dauernden, nicht gerade energischen und wenig erfolgreichen Anstrengungen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie keinen Anlass sieht,

großzügig Pardon für Verletzungen des europäischen Rechts zu geben. Das Urteil ermutigt die betroffene Öffentlichkeit, selbst und mit juristischen Mitteln aktiver zu werden, um zur Verwirklichung der Gewässerschutzziele beizutragen.

Vollstreckung der Pflicht zur Umsetzung eines Luftreinhalteplans

Von Leyla Beyza Özkul, Ref jur. Frankfurt a.M.

VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 14.05.2020 – Az.:10 S 461/20

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 14.05.2020 fügt sich in eine Reihe von Entscheidungen über die Vollstreckung der Pflicht zur Fortschreibung von Luftreinhalteplänen ein. Der VGH Baden-Württemberg hatte über die Beschwerde des Landes Baden-Württemberg als Vollstreckungsschuldner und der Anschlussbeschwerde der Deutschen Umwelthilfe e. V. (DUH) als Vollstreckungsgläubiger gegen den Beschluss des VG Stuttgart vom 21.01.2020 - Az.:17 K 5255/19 - zu entscheiden.

Der Beschluss des VG Stuttgart

In dem Rechtsstreit zwischen dem Land und der DUH ging es ursprünglich um die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte, insbesondere der Stickstoffdioxidgrenzwerte, in der Landeshauptstadt Stuttgart. Nachdem die DUH am 26.07.2017 mit ihrer Leistungsklage auf Fortschreibung des Luftreinhalteplanes Stuttgart um Maßnahmen, die zu einer schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid in der Umweltzone Stuttgart führen, vor dem VG Stuttgart Erfolg hatte, leitete sie mehrfach Vollstreckungsverfahren gegen das Land ein. Konkret geht es um die Einführung von Fahrverboten für „Euro 5“-Dieselfahrzeuge.

Das Land Baden-Württemberg kam auch nach vier Zwangsgeldandrohungen und -festsetzungen gemäß § 172 VwGO durch das VG Stuttgart seiner Verpflichtung, ein umfassendes Fahrverbot für „Euro 5“-Dieselfahrzeuge in der gesamten Umweltzone Stuttgart zu erfassen, nicht nach. Vielmehr machte das Land geltend, dass es durch die Einführung streckenbezogener Fahrverbote und einer „kleinen Umweltzone“ schon seiner Verpflichtung nachgekommen sei. Deshalb beantragte die DUH, auf die Zwangsmittel der ZPO überzugehen. Es sei alternativ ein Zwangsgeld in Höhe von 25.000 € oder eine Zwangshaft nach § 167 VwGO i.V.m. § 888 ZPO zu verhängen. Dabei sei die Festsetzung eines Zwangsgeldes, das

von einer Haushaltskasse in die andere fließt, nicht effektiv. Aus diesem Grund beantragte die DHU primär die Verhängung von Zwangshaft und nur hilfsweise die Zahlung eines Zwangsgeldes an sie als Vollstreckungsgläubiger.

Das VG Stuttgart verhalf dem Antrag der DUH insoweit zum Erfolg, als es ein Zwangsgeld in Höhe von 25.000 € gegen das Land festsetzte, welches an die Deutsche Kinderkrebsstiftung zu zahlen war. Das Land sei als Vollstreckungsschuldner der ihm durch rechtskräftiges Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart auferlegten Verpflichtung bislang nicht gänzlich nachgekommen. Entsprechende Maßnahmen zur umgehenden Umsetzung seien ebenfalls nicht ersichtlich (VG Stuttgart, Beschluss vom 21.01.2020 - Az.:17 K 5255/19, Rn. 25).

Zum Vorbringen des Landes, dass die Zwangsmittel der Zivilprozessordnung neben dem Zwangsgeld nach § 172 VwGO nicht zulässig seien, weist das VG Stuttgart auf den Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 09.08.1998 - 1 BvR 2245/98 - hin und stellt die Zulässigkeit fest. Vor dem Hintergrund des Gebots des effektiven Rechtsschutzes sei der Übergang zu den Zwangsmitteln der Zivilprozessordnung erforderlich, wenn die eingeschränkte Zwangsgeldandrohung und -festsetzung nach § 172 VwGO nicht geeignet erscheint, die Behörde zu rechtmäßigem Handeln anzuhalten.

Soweit das Land die Erfüllung seiner Verpflichtung durch seine bisherigen Maßnahmen, die die Luftqualität in Stuttgart verbessert haben, geltend macht, sei dies im Vollstreckungsverfahren nicht relevant. Gehe das Land davon aus, dass ein Fahrverbot für „Euro 5“-Dieselfahrzeuge in der gesamten Umweltzone Stuttgart zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte nicht mehr erforderlich ist, sei dies im Rahmen einer Vollstreckungsabwehrklage geltend zu machen. Unabhängig von der prozessualen Unzulässigkeit des Vorbringens seien streckenbezogene Fahrverbote nicht geeignet die Verpflichtung zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte umzusetzen (VG Stuttgart, Beschluss vom 21.01.2020 – Az.:17 K 5255/19, Rn. 32).

Von der Verhängung einer Zwangshaft sieht das VG Stuttgart im Hinblick auf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ab, wobei es die Frage nach der Zulässigkeit der Zwangshaft gegen Amtsträger offenlässt. Solange es noch nicht feststehe, dass die Verhängung des Zwangsgeldes nicht zum Einlenken des Vollstreckungsschuldners führt, sei die Haft nach § 888 ZPO als Zwangsmittel nicht zu verhängen (VG Stuttgart, Beschluss vom 21.01.2020 Az.:17 K 5255/19, Rn. 35).

Sowohl das Land als Vollstreckungsschuldner als auch die DUH als Vollstreckungsgläubiger erhoben Beschwerde gegen die Entscheidung des VG Stuttgart beim VGH Baden-Württemberg.

Die Entscheidung des VGH Baden-Württemberg

Der VGH Baden-Württemberg weist in seinem Beschluss vom 14.05.2020 - Az.:10 S 461/20 - die Beschwerde des Landes und die Anschlussbeschwerde der DUH zurück.

Über die Beschwerde des Landes entscheidet der VGH Baden-Württemberg ähnlich wie das VG Stuttgart. Es erkennt ebenfalls keine Erfüllung der Verpflichtung durch das Land. Die in Stuttgart im Jahr 2019 gemessenen Stickstoffdioxid-Jahresmittelwerte lägen immer noch teilweise deutlich über dem zulässigen Jahresmittelgrenzwert (Beschluss vom 14.05.2020). Im Vollstreckungsverfahren sei nur relevant, ob der Vollstreckungsschuldner den verbindlichen Vorgaben aus einem rechtskräftigen Urteil nachgekommen ist (ebd., Rn. 14). Das Land könne sein Vorbringen, dass eine „kleine Umweltzone“ mindestens genauso wirksam wie ein Fahrverbot für „Euro 5“-Dieselfahrzeuge sei, nur in einer Vollstreckungsabwehrklage geltend machen. Sonst wären die Grenzen zwischen dem Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren verwischt und der verfassungsrechtlich verbürgte Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes in Frage gestellt.

Der VGH Baden-Württemberg sieht in § 172 VwGO ebenfalls keine abschließende Regelung. Die Vorschrift privilegieren die Behörde zwar auf unterschiedlicher Weise, indem sie die Androhung des Zwangsmittels vorschreibt, das Zwangsgeld auf 10.000 € beschränkt, die Umbuchung innerhalb staatlicher Kassen erfolgt und keine Zwangshaft vorsieht. Die Privilegierung sei aber vom gesetzgeberischen Gedanken getragen, dass die Vollstreckung gegenüber öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Verwaltungsprozess keines hohen Nachdrucks bedarf (Beschluss vom 14.05.2020, Rn. 22). Denn grundsätzlich könne davon ausgegangen werden, dass die öffentliche Verwaltung Gerichtentscheidungen beachtet und befolgt und spätestens die Androhung des Zwangsgeldes sie dazu bewegt, das Urteil umzusetzen. Wenn sich diese Annahme aber nicht bewahrheitet, sei es sowohl verfassungsrechtlich als auch unionsrechtlich zwingend auf die wirksame Vollstreckung nach § 167 Abs. 1 S. 1 VwGO i.V.m. § 888 ZPO überzugehen (Beschluss vom 14.05.2020, Rn. 23).

Auch die Bestimmung der Deutschen Kinderkrebsstiftung als Zahlungsempfänger sei nicht zu

beanstanden. Zwar sei es die allgemeine Auffassung, dass das Zwangsgeld nach § 888 ZPO zu Gunsten der Staatskasse festzusetzen und beizutreiben ist. Die Vorschrift des § 888 ZPO gelte aber im Rahmen des Verwaltungsprozesses über den § 167 Abs. 1 S. 1 VwGO nur entsprechend. Sie sei deshalb so anzuwenden, dass ein wirkungsvoller Rechtsschutz des Einzelnen gegenüber der Verwaltung gewährleistet ist (Beschluss vom 14.05.2020, Rn. 24). Im vorliegenden Fall wäre das Zwangsgeld zu Gunsten der Staatskasse kein effektives Mittel das Land zur Umsetzung des Urteils zu bewegen. Deshalb erscheine die Deutsche Kinderkrebsstiftung aufgrund ihres inhaltlichen Bezugs zu Immissionsgrenzwerten und insofern, als beide dem Schutz der Gesundheit verpflichtet sind, als ein geeigneter Zahlungsempfänger. Es widerspreche dem geltenden Recht den Vollstreckungsgläubiger als Zahlungsempfänger des Zwangsgeldes nach § 888 ZPO zu bestimmen. Denn dies könne das Vollstreckungsverfahren belasten, etwa wenn der Eindruck entsteht, dass das Vollstreckungsverfahren primär eigenen wirtschaftlichen Zielen des Vollstreckungsgläubigers diene (Beschluss vom 14.05.2020, Rn. 34).

Zu der Frage nach der Verhängung der Zwangshaft führt der VGH Baden-Württemberg aus, dass Zwangsmittel einerseits wirksam, andererseits aber auch verhältnismäßig sein müssen (Beschluss vom 14.05.2020, Rn. 30). Soweit die Unwirksamkeit des Zwangsgeldes nicht feststehe, komme Zwangshaft nicht in Betracht, da Zwangsmittel keinen Selbstzweck darstellen und insbesondere keinen Strafcharakter aufweisen dürfen. Sie seien vielmehr Beugemittel, um den der Pflichterfüllung entgegenstehenden Willen des Vollstreckungsschuldners zu überwinden (Beschluss vom 14.05.2020, Rn. 30). Hier sei die Zwangshaft auch deshalb nicht zulässig, weil der Regierungspräsident des Regierungspräsidiums Stuttgart als Verantwortliche für die Fortschreibung des Luftreinhalteplanes nicht alleine das Fahrverbot für „Euro 5“-Dieselfahrzeuge erlassen darf. Denn er ist an die Weisungen des übergeordneten Ministeriums gebunden. Die mangelhafte Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Stuttgart gehe auf einen entsprechenden Beschluss des Koalitionsausschusses zurück. Eine Zwangshaft komme allein gegen den Ministerpräsidenten in Betracht, weil nur er durch seine Richtlinienkompetenz rechtlich und tatsächlich in der Lage sei, sich über den Beschluss des Koalitionsausschusses hinwegzusetzen. Die Zwangshaft würde aber dann nicht nur den Bereich der Verwaltung betreffen, sondern auch die verfassungsrechtlich geschützte Regierungstätigkeit tangieren. In Anlehnung an die Entscheidung des EuGH

vom 19.12.2019 - C-752/18 - stellt der VGH Baden-Württemberg fest, dass § 167 Abs. 1 S. 1 VwGO i.V.m. § 888 ZPO nicht hinreichend klar und vorhersehbar den Einsatz eines solchen Zwangsmittels vorsehen. Des Weiteren stehe der Verhängung einer Zwangshaft gegen den Ministerpräsidenten seine Immunität als Mitglied des Landtages nach Art. 38 LV BW entgegen.

Fazit

Der Beschluss des VGH Baden-Württemberg bestätigt zwar weitestgehend den Beschluss des VG Stuttgart vom 21.01.2020. Ihm kommt aber insofern eine wichtige Bedeutung zu, als der VGH Baden-Württemberg sich als erstes nationales Gericht zur Zwangshaft gegen Amtsträger auf der Grundlage der Entscheidung des EuGH vom 19.12.2019 - C-752/18 - äußert. Der EuGH hat in seinem Urteil entschieden, dass nationale Gerichte Zwangshaft gegen Amtsträger insoweit verhängen dürfen, als das innerstaatliche Recht eine hinreichend klare und in ihrer Anwendung vorhersehbare Rechtsgrundlage für den Erlass eines solchen Zwangsmittels geschaffen hat. Nachdem VGH Baden-Württemberg sei die Verhängung der Zwangshaft gegen den Ministerpräsidenten in § 167 Abs. 1 S. 1 VwGO i.V.m. § 888 ZPO nicht hinreichend klar und vorhersehbar geregelt. Auch die Gesetzesmaterialien ließen nicht die Annahme zu, dass so weitgehender Einsatz der Zwangshaft vom Gesetzgeber gewollt war. Deshalb ist festzuhalten, dass die Zwangshaft, sofern der parlamentarische Gesetzgeber eine entsprechende Regelung nicht erlässt, als Zwangsmittel nicht in Betracht kommt.

Auf der anderen Seite bringt die Entscheidung dadurch, dass sie den Beschluss des VG Stuttgart zur Verhängung eines Zwangsgeldes zu Gunsten einer gemeinnützigen Einrichtung bestätigt, eine neue Perspektive zur Vollstreckung gegenüber der öffentlichen Verwaltung. Bisher hatten die Gerichte das Zwangsgeld nach § 172 VwGO verhängt, wobei so das Zwangsgeld aus einem Teil des Landeshaushalts in den Landeshaushalt fließt und erfahrungsgemäß keine Beugewirkung entfaltet. Die Zahlung des Zwangsgeldes an gemeinnützige Einrichtungen scheint daher erfolversprechender zur Umsetzung der rechtskräftigen Urteile zu sein.

Vogelschlag an Glasflächen

Von Felicia Petersen, Frankfurt am Main

Der Tod von Vögeln an Glasflächen ist ein großes Problem des Vogelschutzes im besiedelten Bereich. Jedes Jahr verunglücken vermutlich mehr als 100 Millionen Vögel an Glasscheiben in Deutschland. In der Brutzeit verhungert dann zusätzlich der Nachwuchs im Nest.³ Nach aktuellem Forschungsstand entspricht dieser Verlust etwa 5 bis 10 % der gesamten Vogelpopulation in Deutschland – damit handelt es sich um einen populationswirksamen, anthropogenen Mortalitätsfaktor.⁴

1. Ursachen

Vögel können Hindernisse normalerweise leicht umfliegen, transparentes Glas ist jedoch für sie nicht sichtbar und wird nicht als Hindernis erkannt. Stattdessen wird die dahinter liegende Landschaft oder bei Spiegelung die vermeintlich dahinter liegende Landschaft auf direktem Weg angefliegen – mit fatalen Folgen: Die Vögel fliegen meist ungebremst auf das Hindernis und sterben entweder sofort durch die Wucht des Aufpralls oder später an inneren Verletzungen. Dies wird vom Menschen oft nicht bemerkt, da Füchse, Katzen, Marder oder Krähen die toten Tiere rasch fressen.

Besonders gefährlich sind transparente Eckenstrukturen wie Balkonverglasungen, Eckfenster oder freistehende Glasflächen, z. B. Wind- oder Lärmschutzwände, Buswartehäuschen und dergleichen. Aber auch Zimmerpflanzen am Fenster oder Bepflanzungen von Wintergärten locken die Vögel an.⁵

2. Schutzmöglichkeiten

Damit Vögel Glas als Hindernis erkennen können, muss dieses sichtbar gemacht werden. Sollte nicht die Durchsicht, sondern nur der Lichteinfall gewünscht sein, kann lichtdurchlässiges Glas, wie Ornamentglas, Pressglas, Milchglas oder Glasbausteinen, genutzt werden. Sollte jedoch ausschließlich das Bauen mit transparentem oder spiegelndem Glas gewünscht sein, sollte nur auf die als „hochwirksam“ getesteten Muster zurückgegriffen werden.⁶

Nicht wirksam sind Greifvogelsilhouetten, denn kein Vogel nimmt einen unbeweglichen Aufkleber als Feind wahr. Ein einzelnes Motiv auf der Fensterfront sieht er lediglich als Hindernis, an dem er vorbeifliegt, nur um daneben gegen die Scheibe zu prallen.⁷

Hochwirksame Muster:

Muster werden auf ihre Wirkung als Hindernis für Vögel in Österreich durch Flugtunneltests geprüft. Diese Methode gewährleistet, die Muster bestmöglich miteinander vergleichen zu können. Wildvögel fliegen dabei innerhalb eines Tunnels durch ein Netz gesichert auf zwei Scheiben zu: Eine Musterscheibe und eine normale durchsichtig/spiegelnde Scheibe (Referenzscheibe). Anhand der Anzahl der Vögel, die eine Musterscheibe im Vergleich zur Referenzscheibe anfliegen, wird die „Vogelfreundlichkeit“ eingestuft. Die Tests und Kategorisierung erfolgen nach österreichischer Norm ONR 191040. Der BUND empfiehlt die „hochwirksamen“ Muster, um Vögel bestmöglich zu schützen.

Als hochwirksam werden z. B. Streifen, die vertikal angeordnet sind, eingestuft. Diese Streifen sollten 10 cm voneinander entfernt sein. Sie bedecken weniger als 10 % der Gesamtfläche bei etwa 15 % Deckungskraft. Aber auch andere Muster können hochwirksam sein, vgl. Schweizerische Vogelwarte.⁸

Im Ergebnis ist es am einfachsten, den Vogelschutz bereits beim Bau einzuplanen. Aber auch im Nachhinein kann man Brennpunkte, an denen es gehäuft zu Vogelschlag kommt, wirksam entschärfen. Dazu dienen zum Beispiel gemusterte Folien verschiedenster Art. Sie sind mindestens sieben bis zehn Jahre haltbar und bieten dauerhaften Schutz.

3. Rechtliche Aspekte

Neben dem freiwilligen Vogelschutz zeigt die Problemlage aber auch rechtliche Aspekte, die im Folgenden näher beleuchtet werden.

3.1 Artenschutzrecht

§ 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG verbietet das Töten oder Verletzen aller wildlebenden Tiere der besonders geschützten Arten, zu denen die einheimischen Vogelarten gehören. Da diese Verbots-

³ Vogelschlag an Glasflächen, Bayerisches Landesamt für Umwelt, www.lfu.bayern.de/buerger.

⁴ Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten, Berichte zum Vogelschutz 2017, 63,66.

⁵ Vogelschlag an Glas, Landesverband Baden-Württemberg e. V., <http://Inv-bw.de/vogelschlag-an-glas/>.

⁶ Vogelschlag an Glas – Das Problem und was Sie dagegen tun können, BUND Nordrhein-Westfalen e. V., www.vogelsicherheit-an-glas.de, siehe zusätzlich Schweizerische Vogelwarte.

⁷ Vogelschlag an Glasflächen, Bayerisches Landesamt für Umwelt, www.lfu.bayern.de/buerger.

⁸ vogelglas.vogelwarte.ch.

wirkung bereits bei jeder individuellen Tötung eintritt, würde praktisch jedes Bauvorhaben untersagt werden müssen. Daher hat die Rechtsprechung das sog. Signifikanzkriterium entwickelt. Sobald es aufgrund von Vogelschlag zu einem „signifikante erhöhten Tötungsrisiko“ kommt, wird gegen das BNatSchG verstoßen. Dabei kommt es nicht auf die Absicht an: Es genügt ein In-Kauf-Nehmen. Die fachliche Beurteilung dazu obliegt der zuständigen Naturschutzbehörde.⁹

Die Naturschutzbehörde kann anhand von verschiedenen Faktoren einschätzen, ob ein geplantes Gebäude bzw. Bauelement mit Glas eine Gefahr für die Vogelschutzpopulation darstellt:

- Wie groß ist das Gebäude bzw. sind die geplanten Glasflächen?
- Welche Brutpopulationen oder Gastvögel sind lokal vorhanden?
- Wie groß ist deren Population?
- Wie viele Grünstrukturen sind in der Umgebung?
- Gibt es Schutzgebiete in der Umgebung, deren Schutzziele gefährdet wären?
- Faktoren, wie Größe, Transparenz, Spiegelung und Anordnung der Glasscheiben, die Beleuchtung sowie Exposition des Gebäudes
- Wie groß ist der zu erwartende Vogelschlag?

Wer die Signifikanz bejaht, setzt § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 BNatSchG für den Nichteintritt der Verbotsfolge voraus, dass die durch das Vorhaben entstehenden nicht durch gebotene und fachlich anerkannte Schutzmaßnahmen vermeidbar sind, z. B. durch die Verwendung hochwirksamer Muster (s.o.). Fachlich nicht anerkannte Maßnahmen, wie das Anbringen von Greifvogelsilhouetten oder UV-Markierungen reichen dazu nicht aus.

3.2 Eingriff in Natur und Landschaft

Was das Bundesnaturschutzgesetz unter einem Eingriff in Natur und Landschaft versteht, wird in § 14 BNatSchG definiert. So erfordert eine Eingriffshandlung eine planmäßige Gestaltung oder Nutzung von Grundflächen, die beim Einsatz von Glas durch Errichtung oder Änderung der damit verbundenen baulichen Anlage erfolgt. Tatbestandsmäßig sind die Eingriffe aber nur, wenn die Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Natur auch erheblich ist.

Bei Glas tritt die Beeinträchtigung durch die Kollision von Vögeln mit Glas ein. Der dadurch bedingte Verlust von Individuen wirkt sich nachteilig auf die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Natur aus. Erheblich ist die Beeinträchtigung, die nach Art, Umfang und Schwere nicht völlig unwesentlich ist. Dies muss im Einzelfall die zuständige Naturschutzbehörde prüfen. Hierfür ist ausschlaggebend, ob die Vögel noch in annähernd gleicher Zahl und Qualität wie vor dem Eingriff leben können. Ein entscheidendes Kriterium hierfür sind die anzunehmende Kollisionsrisiken. Je höher diese sind, desto mehr Individuenverluste sind zu erwarten und die Erheblichkeit zu bejahen. Einfluss auf die Kollisionsrisiken haben die Gebäudehöhe, die Größe, die Glasflächen, die Nähe zur Vegetation und natürlich die vorhandenen Vögel bzw. Flugrouten.¹⁰ Beispiel einer unstrittig erheblichen Beeinträchtigung ist ein gänzlich verglastes Gebäude, das an exponierter Stelle eines FFH-Gebiets gelegen ist.¹¹

Des Weiteren verlangt das Gesetz (§ 15 Abs. 1 S. 1 BNatSchG) vom Verursacher das Unterlassen vermeidbarer Beeinträchtigungen. Neben baulichen Änderungen, Milchglasscheiben können hochwirksame Muster auf Glasscheiben (s.o.) die Beeinträchtigung vermeiden. Da diese auch zumutbar sein muss, werden letztere Maßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung interessant. Anderes gilt nur, wenn etwa Denkmalschutzermäßigungen oder Sicherheitserfordernisse gegen die Anwendung solcher Muster sprechen. Dann ist gem. § 15 Abs. 1 S.2 BNatSchG der Verursacher zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verpflichtet.

Der räumliche Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ist eingeschränkt. Gem. § 18 Abs. 2 S. 2 BNatSchG finden die Regelungen nur im Außenbereich i.S.d. § 35 BauGB Anwendung.

3.3 Baurechtlicher Schutz

Während der Bauleitplanung müssen nach § 1 Abs. 6 Nr. 7a BauGB „die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt“, die durch ein bauliches Vorhaben entstehen, berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang ist § 44 BNatSchG „abwägungsfest“. Das heißt, die artenschutzrechtlichen Konflikte müssen, soweit sie bereits erkennbar sind, in die Planung einbezogen und durch geeignete Maßnahmen

⁹ Vogelschlag an Glas – Das Problem und was Sie dagegen tun können, BUND Nordrhein-Westfalen e. V., www.vogelsicherheit-an-glas.de.

¹⁰ Huggins, Vogelschlag an Glas – eine neue Hürde für die Vorhabenzulassung?, NuR (2019) 41:511-518.

¹¹ VG Köln, Urt. v. 24.7.2012 – 14 K 4263/11.

(z.B. Vermeidung von großen Glasfenstern, Sichtbarmachung von Glasflächen mittels hochwirksamen Markierungen, Verwendung lichtdurchlässiger, nicht transparenter Materialien, Verhinderung von Durchsichten und Korridoren, etc.) vermieden werden. Fehlt es an dieser Auseinandersetzung kann ein Abwägungsdefizit vorliegen.

Zur rechtlichen Absicherung können diese Maßnahmen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB festgesetzt werden. Danach kann die Gemeinde im Bebauungsplan Festsetzungen zum Schutz von Natur und Landschaft erlassen und dazu „Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft“ treffen.

Lassen sich im Planungsverfahren (anders als in vorhabensbezogenen B-Plänen) noch keine Angaben über Glasflächengröße und deren Eigenschaften treffen, muss die planende Gemeinde auf Kriterien abstellen, die von den Vorhaben unabhängig sind. Dazu gehören Faktoren, die die Häufigkeit von Vögeln im Bauplanungsgebiet beeinflussen, z. B. die Nähe zu Grünflächen und hochwertigen Vogelhabitaten sowie die Nähe zu Rastplätzen von Zugvögeln. Zudem kann die vorgesehene maximale Bebauungshöhe ein wichtiges Kriterium bilden (Huggins, Vogelschlag an Glas, NuR (2019) 41:511-518.)

4. Fazit

Die Verwendung von Glas kann den Tod von vielen Vögeln bedeuten und somit erhebliche Beeinträchtigungen der jeweiligen Vogelpopulation auslösen. Daher wird im Rahmen der Vorhabenzulassung grundsätzlich zu prüfen sein, ob die geplante Glasverwendung mit dem Naturschutzrecht in Konflikt geraten kann. Besonderes Augenmerk gilt hier der Tatsache, dass durch effektive Vermeidungsmaßnahmen das Kollisionsrisiko gänzlich auf null gesenkt werden kann.

Buchbesprechung

Czybulka/Köck (HrsG.), Landwirtschaft und Naturschutzrecht, Beiträge des 13. Deutschen Naturschutzrechtstages, 218 Seiten, Nomos-Verlag, 59 €.

Das in der Reihe „Beiträge zum Landwirtschaftsrecht und Biodiversität“ erschiene Buch enthält die ausgearbeiteten Vorträge namhafter Fachleute, welche diese auf dem 13. Deutschen Naturschutzrechtstag referiert haben. Die Abhandlungen der insgesamt 10 Beiträge geben dem Leser einen guten Überblick über die Probleme im Spannungsfeld landwirtschaftlicher Bodennutzung und Bedürfnissen des Naturschutzes. Es werde die zu beachtenden gesetzlichen Regelungen erläutert und aufgezeigt, an welchen Stellen es Fortentwicklungen bedarf. Da die hohe Leistungsfähigkeit einer industrialisierten Landwirtschaft zu Lasten der Biodiversität der Äcker und Wiesen geht, sind Fehlentwicklung nicht nur durch die Agrarsubventionen der EU, sondern auch mangelnde Steuerung durch nationales Recht entgegenzuwirken. Es wird dabei nicht nur diskutiert, inwiefern die Landwirtschaft für den Schwund von Biodiversität mitverantwortlich ist, sondern auch welche wichtigen Beiträge diese für eine Trendumkehr leisten kann. Dass sie Definitionen „guter fachlichen Praxis“ oder die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nicht vermocht haben, den Trend des Biodiversitätsverlustes zu stoppen, wird in mehreren Beiträgen analysiert. Die besonderen Voraussetzungen, welche landwirtschaftliche Bodennutzung in Schutzgebieten beachten müssen, werden in dem Tagungsband ebenso behandelt wie die Anforderungen des gesetzlichen Artenschutzes, die auch außerhalb von Schutzgebieten einzuhalten sind. Einige Beiträge befassen sich mit den Aufgaben, welche die Agrarpolitik zu leisten hat. Die Möglichkeiten der Fortentwicklung von Anreizschaffungen, Geboten und Verboten sowie verbesserten Planungen und Novellierungen in einem neu zu konzipierenden Landwirtschaftsrecht oder im Naturschutzrecht werden aufgezeigt.

Abgerundet wird der Tagungsband mit dem Abdruck der Einführung, den Grußworten, dem Schlusswort und der am Tagungsschluss abgefassten „Leipziger Erklärung“.

Das Buch ist allen zur Lektüre zu empfehlen, die eine aktuelle Übersicht über die rechtlichen Probleme, Anforderungen, Defizite und Lösungsmöglichkeiten im Kontext von landwirtschaftlicher Bodennutzung und den Erfordernissen der Erhaltung und Rückgewinnung größerer Biodiversität verschaffen wollen.

RA Dirk Teßmer, Frankfurt am Main