

Recht der Natur

Schnellbrief Nr. 229
November/Dezember 2021

IDUR 
Informationsdienst Umweltrecht e.V.

IDUR im Internet: www.idur.de

Neues vom EuGH zum europäischen Artenschutzrecht

Ein schwedischer Fall hat den EuGH veranlasst, einige Klarstellungen hinsichtlich der Auslegung der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände vorzunehmen. Daraus ergibt sich logisch: § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG, der einen Bezug zum Erhaltungszustand der lokalen Population als Voraussetzung für die Störung normiert, ist europarechtswidrig.

Seite.....54

Klimaschutz noch kein effektives Argument gegen Waldrodung

In einem Fall aus NRW, in dem es um Waldrodungen zur Erweiterung einer Abraumdeponie ging, hat das VG Düsseldorf einen auf Klimaschutzargumente gestützten Eilantrag zurückgewiesen. Gründe sind u.a., dass das deutsche Waldrecht bisher nicht an Klimaschutzziele angepasst ist und der Wald noch kein eigenes Schutzgut im Klima- und Naturschutzrecht darstellt.

Seite.....55

Stickoxid als Phänomen verschiedener Rechtsgebiete: Aktuelle EuGH-Rechtsprechung

Zwei Entscheidungen des EuGH vom Dezember 2020 und Juni 2021 beschäftigen sich auf unterschiedliche Weise mit dem Thema Luftverschmutzung: Während das erste Urteil im Gefolge des Dieselskandals willkommene Klärungen von Begriffen wie „Abschalteinrichtung“ und „Emissionskontrollsystem“ vornimmt, stellt die zweite Entscheidung eine Vertragsverletzung Deutschlands wegen Überschreitung von Stickoxid-Grenzwerten fest.

Seite.....58

Der Schutz der Nacht als Pflichtaufgabe

Ausgehend von den neuen Vorschriften zum Schutz von Tieren und Pflanzen vor Lichtimmissionen werden in diesem Beitrag fachliche und rechtliche Erläuterungen und Handlungsempfehlungen gegeben.

Seite.....61

In eigener Sache: Ankündigung IDUR-Seminar 2022

- Wasserrecht – Grundlagen und ausgewählte Schwerpunkte

Seite.....64

Das IDUR-Team wünscht ein frohes Weihnachtsfest
und ein gutes Jahr 2022!

Neues vom EuGH zum europäischen Artenschutzrecht

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

EuGH, Urteil vom 04.03.2021, C 473-/19 und C 474/19, Skydda Skogen

Jeder Planung muss ein artenschutzrechtlicher Fachbeitrag zugrunde gelegt werden, der Grundlage der Prüfungen der artenschutzrechtlichen Verbotsstatbestände des § 44 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BNatSchG ist. Neben den Erfordernissen an die Erfassung der Arten und der Lebensstätten bereitet die Anwendung und Differenzierung der Verbotsnormen in der Praxis immer noch Schwierigkeiten. Auf der einen Seite steht der strenge Individuenbezug und auf der anderen die gesetzlichen Normierungen, die einen Populationsbezug beinhalten. So gibt es nicht zuletzt aufgrund der Diskrepanzen zwischen den nationalen Regelungen und dem Art. 12 FFH-RL und Art. 5 VS-RL bei der Prüfung häufig ein Durcheinander, das kaum aufzulösen ist und häufig Anlass zu gerichtlichen Überprüfungen von Planungsentscheidungen gibt.

Mit der „Skydda-Skogen“-Entscheidung des EuGH vom 4.2.2021 zu artenschutzrechtlichen Verstößen bei einer forstlichen Maßnahme wird auf der einen Seite nochmals der Individuenbezug der artenschutzrechtlichen Regelungen betont und auf der anderen Seite einer populationsbezogenen Betrachtung auf der Ebene der Verbote eine Absage erteilt. Das bedeutet auch, dass die Maßgabe des § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG, wonach eine verbotsstatbestandsmäßige erhebliche Störung erst dann zu bejahen ist, wenn durch die Störung der geschützten Tiere sich der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art verschlechtert, im Widerspruch steht zu Art. 12 Abs. 1 FFH-RL.

Der EuGH hatte die Frage zu klären, ob Art. 12 Abs. 1 Buchst. a bis c der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass er zum einen

- einer innerstaatlichen Praxis entgegensteht, wonach die in dieser Bestimmung vorgesehenen Verbote, wenn mit einer menschlichen Tätigkeit wie einer forstwirtschaftlichen Maßnahme oder einer Erschließung offenkundig ein anderer Zweck verfolgt wird als das Töten oder Stören von Tierarten, nur dann Anwendung finden, wenn ein Risiko besteht, dass sich die Maßnahme negativ auf den Erhaltungszustand der betroffenen Arten auswirkt,

und zum anderen

- der Schutz dieser Bestimmung für die Arten nicht mehr gilt, die einen günstigen Erhaltungszustand erreicht haben (Rn. 49).

Beide Aspekte der Fragestellung haben für die Praxis herausragende Bedeutung. Denn § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG verneint das Verbot, wenn sich der Erhaltungszustand der lokalen Population nicht verschlechtert. Ist diese Regelung nach den nun folgenden Ausführungen des EuGH mit Art. 12 FFH-RL vereinbar? Reicht die Auswahl von „planungsrelevanten“ Arten, also den Arten, die in einem nicht mehr günstigen Erhaltungszustand sind?

Der EuGH betont nahezu gebetsmühlenartig in jeder den Artenschutzrecht betreffenden Entscheidung, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. a bis c der Habitatrichtlinie die notwendigen Maßnahmen zu treffen haben, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV Buchst. a der Richtlinie genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen, das jedes absichtliche Fangen oder Töten von Exemplaren dieser Arten, ihre absichtliche Störung und jede absichtliche Zerstörung oder Entnahme ihrer Eier verbietet (Rn 50). Weiterhin weist der EuGH auf seine Auffassung hin, dass jede Handlung, die eine Beeinträchtigung, Störung oder das Töten verursacht, selbst, wenn diese nur in Kauf genommen wird, die Verbotsstatbestände erfüllen kann. Eine Absicht im Sinne des deutschen Strafrechts ist nicht erforderlich (Rn 51, 52, 53).

Der EuGH betont sodann den Individuenbezug. Die Notwendigkeit einer Prüfung der Situation auf der Ebene der Individuen der betroffenen Art ergibt sich schon aus dem Wortlaut dieser Bestimmung, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, bestimmte Handlungen, die „Exemplare“ oder „Eier“ von Tierarten beeinträchtigen, zu verbieten. Es geht also in Art. 12 Abs. 1 Buchstabe a (Tötungsverbot) und c (Beschädigungs-/Zerstörungsverbot von Lebensstätten) nicht um die Maßgeblichkeit des Erhaltungszustands einer Tierart (Rn 54). Festzustellen sei, dass sich die Definition des Begriffs „Erhaltungszustand einer Art“ in Art. 1 Buchst. i dieser Richtlinie ausdrücklich auf „die Größe der Populationen [einer Art]“ bezieht und nicht auf die besondere Situation eines Individuums oder eines Exemplars dieser Art, so dass dieser Erhaltungszustand insbesondere im Hinblick auf Populationen der betroffenen Arten bestimmt oder beurteilt wird (Rn 55).

Interessant ist dann die Aussage des EuGH, dass auch beim Störungsverbot Art. 12 Abs. 1 Buchst. b FFH-RL (§ 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) der Populationsbezug falsch ist. Der EuGH begründet dies damit, dass eine Missachtung des Verbots in besonderer Weise geeignet sei, sich auf den Erhaltungszustand der betroffenen Art negativ auszuwirken, es indessen schon ihrem Wortlaut nach nicht ausschließt, dass Maßnahmen, die kein solches Risiko bergen, im Einzelfall davon erfasst sein können (Rn 56). Daraus folge, dass die Durchführung der in Art. 12

Abs. 1 Buchst. a bis c der Habitatrichtlinie vorgesehenen Schutzregelung nicht davon abhängt, ob eine bestimmte Maßnahme mit dem Risiko verbunden ist, dass sie sich negativ auf den Erhaltungszustand der betroffenen Tierart auswirkt (Rn 57).

Wichtig ist dann die Einordnung des Populationsbezugs durch den EuGH: „Was sodann den Kontext anbelangt, in dem diese Bestimmung steht, ist festzustellen, dass die Prüfung der Auswirkung einer Maßnahme auf den Erhaltungszustand der betroffenen Tierart hingegen im Rahmen von nach Art. 16 der Habitatrichtlinie erlassenen Ausnahmen maßgeblich ist. Im Rahmen der Prüfung dieser Ausnahmen wird nämlich eine Beurteilung sowohl der Auswirkung der in Rede stehenden Maßnahme auf den Erhaltungszustand der Populationen der betroffenen Arten als auch der Notwendigkeit dieser Maßnahme und der Alternativen, die es ermöglichen, das für die beantragte Ausnahme angeführte Ziel zu erreichen, vorgenommen. Würde die Anwendbarkeit der Verbote nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. a bis c der Habitatrichtlinie vom Risiko einer negativen Auswirkung der in Rede stehenden Maßnahme auf den Erhaltungszustand der betroffenen Art abhängig gemacht, so könnte dies zu einer Umgehung der nach Art. 16 dieser Richtlinie vorgesehenen Prüfung führen und würde somit bewirken, diesem Artikel, den Ausnahmenvorschriften und den sich daraus ergebenden restriktiven Voraussetzungen ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen. Eine solche Auslegung kann nicht als mit den in Rn. 38 des vorliegenden Urteils angeführten Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung sowie dem erhöhten Schutzniveau nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. a bis c dieser Richtlinie für Exemplare von Tierarten und Eier vereinbar angesehen werden. Daher schließen es sowohl der Wortlaut als auch der Kontext dieser Bestimmung aus, die Anwendbarkeit der in dieser Bestimmung genannten Verbote auf eine Maßnahme wie eine forstwirtschaftliche Maßnahme oder eine Erschließung vom Risiko einer negativen Auswirkung auf den Erhaltungszustand der betroffenen Tierart abhängig zu machen, wobei diese Auslegung auch durch die Ziele der Habitatrichtlinie bestätigt wird. Insoweit ergibt sich aus dem dritten Erwägungsgrund dieser Richtlinie, dass es deren Hauptziel ist, die Erhaltung der biologischen Vielfalt zu fördern, wobei jedoch die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und regionalen Anforderungen berücksichtigt werden sollen, womit sie einen Beitrag zu dem allgemeinen Ziel einer nachhaltigen Entwicklung leistet.“ (Rn 58-62).

In der Literatur wird aus dieser Rechtsprechung zu Recht geschlossen, dass § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG mit Art. 12 Abs. 1 Buchstabe b) FFH-RL nicht in Einklang steht. Die Regelung ist weder mit dem Wortlaut, dem Sinn und Zweck noch mit der Regelungssystematik vereinbar. Es wird darauf hingewiesen, dass der Störungstatbestand bei anderer

Auslegung praktisch leerlaufen würde, da kaum Handlungen vorstellbar seien, die eine gesamte Tierart im Sinne der Gesamtheit der ihr zugehörigen Individuen stören könnte (Gellermann/Schumacher, NuR 2021, 182 (184)).

Die Linie des EuGH ist klar: Individuenbezug auf der Ebene der Prüfung der Verbotstatbestände, Populationsbezug im Rahmen der Prüfung der Ausnahme. Dies erscheint im Lichte eines strengen europäischen Artenschutzrechts sinnvoll und notwendig, da die Auswirkungen einer Maßnahme auf Individuen einer streng geschützten Art nur dann zu rechtfertigen sind, wenn die Ausnahmetatbestände bejaht werden können, wozu nicht zuletzt eine Alternativenprüfung („keine anderweitige zufriedenstellende Lösung“) gehört (Art. 16 Abs. 1 FFH-RL).

Klimaschutz noch kein effektives Argument gegen Waldrodung

Von RA Dirk Wüstenberg, Offenbach a.M.

VG Düsseldorf, Beschluss vom 22.10.2021 – 17 L 1475/21

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf räumt der Geltendmachung von Klimaschutzziele im Rahmen eines Gerichtsverfahrens gegen ein konkretes Anlagevorhaben im baurechtlichen Außenbereich keine Aussicht auf Erfolg ein. Insbesondere ergebe sich aus der Entscheidung des BVerfG vom 24.03.2021 (hierzu Haensel, RdN-Schnellbrief Nr. 226, S. 30 ff.; Ekardt, RdN-Schnellbrief Nr. 226, S. 33 ff.) keine Handhabe.

I. Sachverhalt

Der Beklagte ist ein Unternehmen, das im Wuppertaler Stadtbezirk Vohwinkel seit Jahren Kalkstein abbaut. Jahr für Jahr grub das Unternehmen in dem auf diese Weise entstandenen Steinbruch (Halde Oetelshofen) relativ konstant die immer gleiche Menge an Erdboden ab. Das Verhältnis zwischen dem für die Rohstoffgewinnung gewonnenen brauchbaren Material und Nebengestein (Kalk etc.) sowie dem nicht weiter brauchbaren Rest (sog. Abraum) wurde immer ungünstiger. Das prozentuale und absolute Volumen des Abraums stieg und stieg. Deshalb bahnte es sich an, dass die bisherige, in der Nähe des Steinbruchs befindliche Halde, wo der Abraum abgelagert wird (Deponie), bald gefüllt sein wird und eine weitere Grundstücksfläche für den künftigen Abraum benötigt wird.

Das Kalksteinabbau-Unternehmen beantragte bei der zuständigen Behörde die Genehmigung für die Erweiterung der vorhandenen Deponie, und zwar –

im Einklang mit den Zielen des Kreislaufwirtschaftsrechts – in der Nähe des Steinbruchs (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 9 Abfallgesetz NRW: „Beseitigung nicht verwertbarer Abfälle in geeigneten Anlagen im Inland möglichst in der Nähe ihres Entstehungsortes [Grundsatz der Nähe]“).

Die Genehmigung wurde in Form eines Planfeststellungsbeschlusses erteilt. Das Kalksteinabbau-Unternehmen darf hiernach die für den künftigen Abraum ausgewählte Grundstücksfläche in unmittelbarer Nähe nutzen, d.h. den dort wachsenden Wald roden.

Die Gemeinde, in der das Waldgrundstück liegt, hat einen Waldanteil von unter 20 % der Gemeindefläche. Sie gilt deshalb nach Landesrecht als waldarm.

Der Kläger ist ein wenige Kilometer entfernt wohnender Bürger aus einer Nachbargemeinde. Er rügte unter anderem die aus seiner Sicht nicht hinreichend beachtete Verpflichtung des Staates zum Ergreifen von Maßnahmen für Klimaschutz und Waldschutz.

II. Entscheidung des Gerichts

Aus den verschiedenen Rechtsmaterien bzw. Belangen, die in der Abwägungsentscheidung des Gerichts berücksichtigt worden sind, sollen hier nur das Waldschutzrecht, das Klimaschutzrecht und das – in der Entscheidung kurz angesprochene – Naturschutzrecht herausgegriffen werden. Alle übrigen haben keine über den Streitfall hinausgehende Bedeutung.

1. Waldschutzrecht

Die Abholzung der für die Deponieerweiterung vorgesehenen Waldfläche sei nach dem Waldrecht erlaubt, so das Verwaltungsgericht. § 9 Absatz 1 BWaldG schreibt vor: *„Wald darf nur mit Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde gerodet und in eine andere Nutzungsart umgewandelt werden (Umwandlung). Bei der Entscheidung über einen Umwandlungsantrag sind die Rechte, Pflichten und wirtschaftlichen Interessen des Waldbesitzers sowie die Belange der Allgemeinheit gegeneinander und untereinander abzuwägen. Die Genehmigung soll versagt werden, wenn die Erhaltung des Waldes überwiegend im öffentlichen Interesse liegt, insbesondere wenn der Wald für 1. die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, 2. die forstwirtschaftliche Erzeugung oder 3. die Erholung der Bevölkerung von wesentlicher Bedeutung ist.“* Die Abholzung eines Waldgrundstücks zwecks Erweiterung der nahe gelegenen Deponie bewirkt eine Umwandlung der Nutzungsart, und zwar von der Waldnutzung des Grundstücks hin zur Nutzung als Abfallbeseitigungsanlage. Die Vorschrift ist anwendbar.

Zu den Interessen der Allgemeinheit im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 2 zählen insbesondere die in § 9 Abs. 1 S. 3 BWaldG aufgeführten Belange: die Leis-

tungsfähigkeit des Naturhaushalts, die forstwirtschaftliche Erzeugung oder die Erholung der Bevölkerung. Darüber hinaus können rechtlich einzubeziehende Belange im Waldgesetz des Landes bestimmt sein. In NRW sind dies 4. die forstwirtschaftlichen Interessen der benachbarten Waldbesitzer (Beispiel: Borkenkäferausbreitung in Nachbargrundstücke möglich), 5. das Interesse am Vergrößern zu geringer Flächenanteile des Waldes in der Gemeinde, 6. das Interesse am Schutz natürlicher Bodenfunktionen und 7. der Schutz des Landschaftsbildes (§ 39 Landesforstgesetz NRW). All diese der Abholzung entgegenstehenden Belange und Interessen sind bloß Grundsätze. Sie begründen keine strikten Verbote. Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens sind die wirtschaftlichen Interessen des Waldbesitzers (hier des Kalksteinabbau-Unternehmens) und die Interessen der Allgemeinheit am Erhalt des Waldgrundstücks gegeneinander abzuwägen.

Das hiernach einzubeziehende und im Streitfall geltend gemachte Interesse der Allgemeinheit am Vergrößern zu geringer Flächenanteile des Waldes in der Gemeinde zog nicht. Es besteht nach dem Landesrecht NRW zwar (nur) dann, wenn die Waldfläche in der Gemeinde einen Anteil von weniger als 20 % der Gemeindefläche hat. Im Streitfall war dies (sogar) der Fall; der Wald in der Gemeinde macht dort nur 18,1 % der Gesamtfläche aus. Dennoch spielte dieser Gesichtspunkt im Streitfall keine Rolle. Denn das Kreislaufwirtschaftsrecht des Landes NRW fordert, dass Deponieerweiterungen in unmittelbarer Nähe der vorhandenen Deponie vorgenommen werden sollen. Das Kreislaufwirtschaftsrecht konnte sich hier gegenüber dem Waldschutzrecht – nachvollziehbar – als vorrangig durchsetzen.

Im Streitfall ging der Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz betreffend das Waldschutzrecht aus zwei weiteren Gründen verloren. Erstens waren zu den übrigen Belangen wie der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts des Waldes, der Erholung der Bevölkerung oder dem Schutz des Landschaftsbildes usw. keine (belegten) Fakten vorgetragen. Zweitens fehlt im Gesetzestext der Waldgesetze noch der Belang des Klimaschutzes. Mit anderen Worten: Das Waldgesetz des Bundes und die Waldgesetze der Länder sind noch nicht auf den aktuellen rechtspolitischen Stand gebracht worden.

2. Klimaschutzrecht

Das Gericht stellt klar, dass das Pariser Klimaschutzübereinkommen keine Verbotsnorm enthält: „...so enthält dieses Übereinkommen keine zwingende Verbotsnorm hinsichtlich einer Waldrodung. ... In Art. 2 Abs. 1 lit. a Pariser Übereinkommen findet sich die Vereinbarung, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2°C über dem vorindustriellen Niveau zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.“

Art. 5 Abs. 1 Pariser Übereinkommen sieht Maßnahmen zur Erhaltung und gegebenenfalls Verbesserung von Senken und Speichern von Treibhausgasen vor, darunter Wälder, die die Vertragsparteien ergreifen sollen. Daraus folgt jedoch nicht, jedwede Emission von Treibhausgasen oder Reduktion von Waldfläche wäre verboten. Es ist den Vertragsparteien überlassen, die Maßnahmen zur Zielerreichung festzulegen.“

Auch das deutsche Klimaschutzgesetz (KSG) enthalte keine Verbotsnorm: „Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 4 KSG legt die Bundesregierung in einem Klimaschutzprogramm fest, welche Maßnahmen sie zum Erhalt der Netto-Senke bei Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft ergreifen wird. Konkrete Ver- oder Gebote hinsichtlich einzelner Sektoren oder gar bestimmter Tätigkeiten sind im Bundes-Klimaschutzgesetz insoweit nicht enthalten.“

Es lägen auch keine Abwägungsfehler hinsichtlich der Berücksichtigung von Auswirkungen der vorgesehenen Rodung des Waldstückes auf das globale Klima vor. Die Planfeststellungsbehörde habe „die Auswirkungen auf den globalen Klimawandel in den Blick genommen und einen messbaren Einfluss des Vorhabens auf diesen nicht festgestellt.“ Die Behörde habe als Belang „damit erkannt, dass es mit Einflüssen auf die Umwelt verbunden sein kann, wenn der Wald gerodet wird, aber im Ergebnis (auch der Gesamtabwägung) keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf Umweltschutzgüter gesehen.“

Das Gericht betont, dass die zuständige Behörde keinen Abwägungsfehler begeht, wenn lediglich die klimatischen Auswirkungen des zu beurteilenden Einzelvorhabens prüft und nicht auch die Auswirkungen aller anderen in Deutschland vorgenommenen Anlagevorhaben. Es entspreche dem Abwägungsprogramm der Behörde, „das konkret in Rede stehende Vorhaben in den Blick zu nehmen – anders als der Gesetzgeber, der im Rahmen des Bundes-Klimaschutzgesetzes einen Rahmen für die gesamtdeutschen Emissionen und klimarelevanten Maßnahmen schaffen soll. ...dass die Klimaziele nicht eingehalten und der globale Klimawandel nicht aufgehoben werden können, wenn stets nur das einzelne Vorhaben betrachtet werde, ...ist der Sache nach eine politische Aufgabe des Gesetzgebers, der über Regelungen in den einzelnen Sektoren den entsprechenden Rahmen schaffen muss.“ Die Behörde sei „nicht verpflichtet, ...eine Kumulationsprüfung mit allen anderen, irgendwie gearteten, klimarelevanten Maßnahmen anzustellen.“

Eine weitergehende Amtsermittlungspflicht hinsichtlich der möglichen „Reduzierung der Speicherkapazitäten von Treibhausgasen durch die Bäume“ wird

verneint; denn: „Es gibt insoweit keine einzuhaltenen Grenzwerte.“ Die Behörde durfte deshalb „die Geringfügigkeit des Beitrags [der Nicht-Rodung] zum globalen Klimawandel“ feststellen und „unter Zurückstellung des Belangs des Klimaschutzes“ entscheiden. Jedoch: „Das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung nimmt (erst) bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu.“

Nicht klar positioniert sich das Gericht, ob sowohl das globale Klima als auch das regionale Klima vor Ort abwägungsrelevante Belange sein könnten. „Es sind zudem keine Abwägungsfehler hinsichtlich der in der Sache gerügten Betroffenheit des regionalen Klimas (Auswirkungen auf die Sauerstoffproduktion, beim Immissionsschutz und als Kühlelement) zu Lasten des Antragstellers erkennbar. Der Antragsteller kann insoweit nicht die Bedeutung des Waldes für die Umwelt allgemein, sondern lediglich hinsichtlich der Auswirkungen auf seinem Grundstück und für seine Gesundheit als Anwohner geltend machen.“

Das Gericht hält schließlich zum Abwägungsvorgang fest, dass der Klimaschutz nur *ein* Belang unter vielen ist. Die Hochstufung des Klimaschutzes zu einem alle anderen Belange überwiegenden Belang „widerspräche dem derzeitigen System, welches den Ausstoß weiterer Treibhausgasemissionen – in einem für die Bundesrepublik insgesamt beschränkten Umfang – zulässt und kein Verbot der Reduzierung von Netto-Senken enthält sowie auch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts insoweit nicht gegen die staatlichen Schutzpflichten verstoße.“

3. Naturschutzrecht

Der Erhalt des „Ökosystems Wald an sich (im Zusammenhang mit den Auswirkungen auf das globale Klima...)“ könne als Belang noch keine Berücksichtigung finden. Denn das nationale Naturschutzrecht sieht die „Betrachtung des Waldes als eigenes Schutzgut“ noch nicht vor.

III. Fazit

Nach dem BWaldG und nach den Waldgesetzen der Länder ist der Gesichtspunkt des Klimaschutzes noch nicht ausdrücklich als entscheidungsrelevant festgeschrieben. Doch über das Wort „insbesondere“ besteht ein Anwendungsspielraum auch zugunsten des Klimaschutzes. Auf diesen Belang sollte eine klagende Umwelt- oder Naturschutzvereinigung hinweisen, und zwar als Anforderung auch des Waldrechts.

Wer als Kläger das Naturschutzrecht fruchtbar machen möchte, muss sich – nach wie vor – z.B. mit den artenschutzrechtlichen Vorschriften der §§ 44 ff. BNatSchG auseinandersetzen. Der Wald als solches taugt als Schutzgut noch nicht.

Die Entscheidung des BVerfG vom 24.03.2021 zum Thema Klimaschutzrecht mag zwar eine wegweisende sein. Insbesondere lässt sich seitdem die Zulässigkeit von Klimaschutzklagen leichter darlegen. Auf der Begründetheitsebene jedoch reicht der pauschale Hinweis auf „Auswirkungen der vorgesehenen Rodung des Waldstückes auf das globale [oder regionale oder örtliche] Klima“ noch bei weitem nicht aus. Wer hier vor Behörde oder Gericht vorankommen möchte, muss detaillierte Daten über Ursache, Verlauf und Wirkung vortragen. Das VG Düsseldorf gibt – zumindest zwischen den Zeilen – zu erkennen, dass es die Stützung eines Rechtsmittels gegen eine beabsichtigte Waldrodung auf den Gesichtspunkt des Klimaschutzes nicht für abwegig hält. Es hat zum einen die Berufung zugelassen (demnächst OVG Münster, Az. 20 B 1690/21). Zum anderen hat es moniert, dass der Antragsteller zu unsubstantiiert vorgetragen habe. In Konsequenz besteht also – für Umweltschutzvereinigungen in künftigen Rechtsstreitigkeiten – ein Potential für erfolgreichere Klagen.

**Stickstoffdioxid als Phänomen verschiedener
Rechtsgebiete:
Aktuelle EuGH-Rechtsprechung**

Von Julian Senders, Würzburg

In diesem Mai sowie im vergangenen Dezember sind interessante Entscheidungen des EuGH ergangen, die in vollkommen verschiedenen Rechtsbereichen spielen und doch beide direkt mit der Luftqualität und deren Beeinflussung durch den Pkw-Verkehr zu tun haben.

Erstens: Vorabentscheidungsersuchen zur Auslegung des Verbots von Abschaltvorrichtungen

Das erste Urteil (EuGH, Urt. v. 17.12.2020 – C-693/18) spielt im Recht der Abgasregulierung und damit thematisch im „Dieselskandal“ der vergangenen Jahre. Der Gerichtshof nimmt dort in einem Vorabentscheidungsersuchen endlich Stellung zur Frage, wann eine unzulässige Abschaltvorrichtung vorliegt. Das *Tribunal de grande instance de Paris* hatte dem EuGH in einem Untersuchungsverfahren (ein dem Strafprozess vorgeschaltetes Verfahren) mehrere Auslegungsfragen zum Verbot von Abschaltvorrichtungen in Art. 5 Abs. 2 VO (EG) 715/2007 (nachfolgend: Emissions-BasisVO) vorgelegt. Die Einhaltung dieser sowie weiterer Anforderungen der Emissions-BasisVO ist im Rahmen der Erteilung einer unionsweit geltenden Fahrzeug-Typgenehmigung sicherzustellen und durch die nationalen Typgenehmigungsbehörden zu überprüfen. Art. 5 Abs. 2 Satz 1 Emissions-BasisVO verbietet die Verwendung von „Abschaltvorrichtungen, die die

Wirkung von Emissionskontrollsystemen verringern“, Satz 2 sieht von diesem Verbot Ausnahmetatbestände vor.

Was ist eine Abschaltvorrichtung?

Der Begriff der Abschaltvorrichtung wird in Art. 3 Nr. 10 Emissions-BasisVO legaldefiniert als „ein Konstruktionsteil, das [...] Parameter ermittelt, um die Funktion eines beliebigen Teils des Emissionskontrollsystems zu aktivieren, zu verzögern oder zu deaktivieren, wodurch die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei normalem Fahrzeugbetrieb vernünftigerweise zu erwarten sind, verringert wird“.

Gerade diese Legaldefinition hat in den vergangenen Jahren für erhebliche Probleme in der Praxis gesorgt und wurde (und wird) auch im Schrifttum ausgiebig diskutiert (*Brenner*, DAR 2016, 626 ff.; *Klindt/Sedlmaier*, InTeR 2016, 144 ff.; *Reusch/Neumann*, InTeR 2018, 188 ff.) So nennt die Definition mit „Konstruktionsteil“ sowie „Emissionskontrollsystem“ bereits zwei Rechtsbegriffe, die Gegenstand der Vorlagefragen wurden.

Konstruktionsteil, Emissionskontrollsystem, normale Betriebsbedingungen

Bei der Auslegung des Begriffs des Konstruktionsteils wendet der EuGH kaum Argumentation bei der z.T. im Schrifttum diskutierten Frage auf, ob damit nur ein – dinglicher! – Gegenstand gemeint sein könnte, der eine nicht-gegenständliche Software ausschließen würde. Hier wird allein auf den kontextabhängigen „üblichen Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch“ abgestellt sowie nach Kontext und Zielsetzung der Regelung ausgelegt (Rn. 62; mit Verweis auf EuGH, C-526/19, Rn. 29) und dabei das auch in den Erwägungsgründen der Emissions-BasisVO vorzufindende Luftqualitätsverbesserungsziel hervorgehoben. Eine Motorsteuerungssoftware kann demnach nach Ansicht des EuGH ein Konstruktionsteil i.S.d. Art. 3 Nr. 10 Emissions-BasisVO darstellen. Auch im Rest der Entscheidung wird, kaum überraschend, ein starker Fokus auf die teleologische Auslegung gelegt:

Der EuGH wendet sich dann der Frage zu, ob unter einem „Emissionskontrollsystem“ auch eine solche Emissionsverminderungsstrategie verstanden werden kann, die lediglich motorintern wirkt. Zu unterscheiden ist nämlich bei der Emissionsverminderung bei Kraftfahrzeugen zwischen solchen technischen Lösungen, die dem Motor erst nachgeschaltet sind und das Abgas – etwa mittels Harnstofflösung (Ad-Blue) – reinigen oder auffangen sowie solchen Strategien, welche bereits im Motor wirken. Um letztere handelt sich die hier gegenständliche Abgasrückführung, bei der ein Teil des Abgases direkt wieder in den Verbrennungsraum des Motors zurückgeleitet wird, was die dortige Verbrennungstemperatur absenkt und zu einer Emissionsminderung führt. Der

Gerichtshof sieht keine Veranlassung, an dieser Stelle für Art. 3 Nr. 10 Emissions-BasisVO einen Unterschied zu machen. Er verweist hierzu vor allem auch auf den Kontext: aus der Einbindung von Art. 5 Emissions-BasisVO in die Prüfanforderungen im Typgenehmigungsverfahren (Anhang IV Teil I der RL 2007/46/EG) und der Pflicht zur Begrenzung der – in Art. 3 Nr. 6 Emissions-BasisVO weit definierten – Auspuffemissionen. Zudem wird das Argument der Generalanwältin *Sharpston*, die auf den „gesunden Menschenverstand“ und die Maßgeblichkeit der Lage am Auspuffrohr verwiesen hat (Schlussanträge, Rn. 96), aufgegriffen: Die Emissionsmessung erfolge ausweislich Anhang 3 der VO Nr. 692/2008 immer am Auspuff.

Eine so noch nicht im Schrifttum diskutierten Aspekt warf das *Tribunal de grande instance de Paris* mit der Frage auf, ob eine Abschaltvorrichtung auch dann gegeben sei, wenn die ermittelten Bedingungen, unter denen die Einrichtung im Zuge der Prüfungen im Typgenehmigungsverfahren aktiv wird, auch „im realen Verkehr gegeben“ sind. Auffällig ist dabei, dass der EuGH ohne weiteres zwischen „der Phase der Zulassungstests“ und „unter normalen Betriebsbedingungen der Fahrzeuge“ unterscheidet, das Ausgangsgericht aber vom „realen Verkehr“ gesprochen hat. Der EuGH verwendet „realen Verkehr“ und „normale Betriebsbedingungen“ mithin synonym. Dabei wurde aber gerade seitens einiger Literaturstimmen die Auffassung vertreten, dass die normalen Betriebsbedingungen per definitionem diejenigen sein müssten, die unter Bedingungen des anwendbaren Zulassungstests vorherrschen (so das Herstellervorbringen, z.B. LG Stuttgart, Vorlagebeschluss vom 13.03.2020 – 3 O 31/20, BeckRS 2020, 3558, Rn. 10). Mit dieser – im Ergebnis aber auch aus teleologischen Gründen abzulehnenden (*Brenner*, DAR 2016, 626, 628) – Auffassung setzt sich der EuGH bemerkenswerterweise gar nicht erst auseinander. Zuzustimmen ist dem Ergebnis des EuGH aber dennoch: Auch die ausnahmsweise Aktivität der Abgasrückführung unter realen Verkehrsbedingungen kann an der Einstufung als Abschaltvorrichtung nichts ändern.

Unfall- und Beschädigungsschutz als Rechtfertigung?

Der letzte Teil der Entscheidung befasst sich mit dem einzigen ernsthaft in Frage kommenden Ausnahmetatbestand, nämlich Art. 5 Abs. 2 Satz 2 Buchst. a) Emissions-BasisVO. Danach sind Abschaltvorrichtungen unter anderem dann zulässig, wenn sie notwendig sind, um den Motor vor Beschädigung oder Unfall zu schützen. Der EuGH stellt allerdings fest, dass Verschmutzung und Verschleiß des Motors nicht unter diese Begriffe subsumierbar sind, da ihnen das den Begriffen „Unfall“ und „Beschädigung“ gemeinsame Momentum der Plötzlichkeit fehle (Rn. 108-110). Der EuGH bedient sich

zwar der überstrapazierten und wohl auch fragwürdigen (*Rosenkranz*, Jura 2015, 783; *Honsell*, ZfPW 2016, 106, 124, implizit *Larenz*, Methodenlehre, S. 340) Idee, wonach die Vorschrift aufgrund ihrer Natur als Ausnahmetatbestand eng auszulegen sei (Rn. 112). Dennoch gelangt er zu zustimmungswürdigen Ergebnissen: Das Umweltschutzziel der Verordnung im Allgemeinen und das Ziel der Verbotsvorschrift im Besonderen würden verfehlt werden, würde man die Verhinderung von Verschmutzung und auch Verschleiß als Rechtfertigungsgrund akzeptieren. Es bedürfe dagegen unmittelbarer Beschädigungsrisiken, die zu einer konkreten Gefahr führten (Rn. 113).

Zweitens: Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen überschrittener Stickstoffdioxidgrenzwerte

Die zweite Entscheidung (Urt. v. 03.06.2021 – C-635/18) hat die europäischen Vorschriften zum Luftqualitätsrecht zum Gegenstand. Darin stellt der EuGH eine Vertragsverletzung der Bundesrepublik Deutschland durch einen Verstoß gegen Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Anhang XI sowie Art. 23 Abs. 1 der RL 2008/50/EG (nachfolgend: LuftqualitätsRL) fest. Die Rechtslage kann dabei knapp rekapituliert werden: Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1, 2 LuftqualitätsRL verpflichtet die Mitgliedstaaten, die in Anhang XI festgelegten Immissionsgrenzwerte u.a. für Stickstoffdioxid „überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen“ ab einem bestimmten Zeitpunkt (dies ist der 1.1.2010) nicht zu überschreiten. Art. 23 Abs. 1 LuftqualitätsRL verpflichtet die Mitgliedstaaten, bei Immissionsgrenzwertüberschreitungen Luftqualitätspläne (in der deutschen Terminologie: Luftreinhaltepläne) aufzustellen, um die Grenzwerte einzuhalten. Beiden Vorschriften habe die Bundesrepublik in 26 Gebieten, darunter dem Ballungsraum Rhein-Main, im hier in Rede stehenden Zeitraum von 2010 bis 2016 nicht entsprochen.

Verteidigung der Bundesrepublik, Erwidern und Gegenerwidern

Die Überschreitungen werden seitens Deutschlands nicht bestritten. Interessant sind aber einige der materiell-rechtlichen Einwände der Bundesrepublik Deutschland, ihre Behandlung durch die Kommission sowie ihre Würdigung durch den Gerichtshof.

Argumentiert wird vor allem, die Überschreitungen seien hauptsächlich auf den Umstand zurückzuführen gewesen, dass die Realemissionen der Dieselfahrzeuge nicht in dem Maße zurückgegangen sind, wie aufgrund der Emissions-BasisVO erwartet wurde (Rn. 19). Dies sei aber „maßgeblich auf eigene Versäumnisse der Kommission zurückzuführen“, da diese die Einhaltung der Emissions-BasisVO nicht sichergestellt habe (Rn. 68). Damit bekräftigt die

Bundesregierung ihre im Rahmen des „Dieselskandals“ mehrfach geäußerte Auffassung, die überhöhten Realemissionen seien vor allem einem unzureichenden europäischen Rechtsrahmen anzulasten. In der Gegenerwiderung ist sodann auch explizit von Defiziten auf Ebene des Unionsrechts im Emissionsbereich die Rede, die die Einhaltung der Grenzwerte „erschwert oder gar unmöglich“ gemacht hätten. Jedenfalls der Einwand der objektiven Unmöglichkeit stellt dabei eine von wenigen Verteidigungsmöglichkeiten gegen ein Vertragsverletzungsverfahren dar (Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 258 AEUV, Rn. 35). Die Kommission antwortet darauf, dass die Umsetzung der Emissions-BasisVO trotz der in Art. 5 Abs. 3 Emissions-BasisVO festgelegten Durchführungsbefugnisse den Mitgliedstaaten obliege. Sie erwähnt dabei auch explizit Abschaltvorrichtungen, deren unzulässige Vermeidung sich „mit der deutschen Regelung [...] nicht erreichen lassen“ habe (Rn. 72). Sie sieht die Verantwortung für die überhöhten Realemissionen mithin auch in der Sache in der Sphäre der Bundesrepublik.

Eine Verletzung von Art. 13 Abs. 1 LuftqualitätsRL sei der deutschen Argumentation zufolge aber auch schon deswegen nicht anzunehmen, weil die LuftqualitätsRL selbst für den Überschreitungsfall mit Art. 23 Abs. 1 LuftqualitätsRL ein Instrument bereitstelle, die Überschreitung per se also schon nicht für die Feststellung einer Vertragsverletzung ausreichen könne (Rn. 67). Die Kommission sieht dies anders und verweist auf den Charakter von Art. 13 Abs. 1 LuftqualitätsRL als seit dem 1.1.2010 geltendes Recht. Auf das Argument, die Normierung eines Mechanismus bei Grenzwertüberschreitung schließe eine Vertragsverletzung jedenfalls durch bloße Überschreitung aus, geht die Kommission nicht ein (Rn. 70).

Würdigung durch den Gerichtshof

Dem EuGH bleibt nur, auf seine ständige Rechtsprechung zu Art. 13 Abs. 1 LuftqualitätsRL zu verweisen, wonach schon die Überschreitung der Grenzwerte für sich genommen ausreicht, einen Verstoß gegen diese Vorschrift festzustellen (Rn. 78; EuGH, Urt. v. 10.11.2020 – C-644/18, Rn. 71; Urt. v. 4.3.2021 – C-664/18, Rn. 53).

Was der immerwährende Rekurs auf den Zusatz der „systematischen und anhaltenden“ Überschreitung dabei zu bedeuten hat, wird nicht ganz klar. Schon die Kommission beantragt – ohne dass dies Voraussetzung der LuftqualitätsRL wäre – die Feststellung des Verstoßes gegen Art. 13 Abs. 1 LuftqualitätsRL durch die „systematische und anhaltende“ Überschreitung der Grenzwerte. Gegebenenfalls ist hierin ein Korrektiv zum einschränkungslos formulierten Art. 13 LuftqualitätsRL zu sehen, nicht schon bei einmalig bleibenden und eher „zufällig“ stattfindenden

Überschreitungen eine Vertragsverletzung annehmen. Möglich ist zudem, dass die Kommission wegen der systematischen und dauerhaften Überschreitung ihr Ermessen über die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens eingeschränkt sieht.

Interessant ist, dass der EuGH das Vorbringen Deutschlands in Bezug auf die Emissions-BasisVO zurückweist und hierzu auf seine Rechtsprechung aus bisherigen Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien (C-644/18) sowie Frankreich (C-636/18) verweist, wonach die Typgenehmigungsvorschriften die Mitgliedstaaten nicht aus der Verantwortung für die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte entheben können. Der Gerichtshof hat sich dazu erstmals in dem Verfahren gegen Frankreich geäußert und dort wie folgt argumentiert: Aus Art. 1 Nr. 1 i.V.m. Art. 2 Nr. 5 sowie den Erwägungsgründen 1 bis 3 der LuftqualitätsRL folge, dass die Grenzwerte schon gar nicht mit Blick auf die angestrebte Wirkung der emissionsrechtlichen Vorgaben für Kraftfahrzeuge festgelegt wurden, sondern auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und als Ergebnis einer Angemessenheitsabwägung zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt ergangen sind (EuGH, Urt. v. 24.10.2019 – C-636/18, Rn. 48). Ein Zusammenhang zwischen Emissions- und Immissionsgrenzwertvorgaben wird mithin negiert. Hieraus wird wiederum gefolgert, dass die Tauglichkeit oder Unzulänglichkeit der unionsrechtlichen, fahrzeugbezogenen Vorgaben zur Verringerung von Emissionen für die Frage irrelevant ist, ob ein Mitgliedstaat für die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid verantwortlich gemacht werden kann. Der Gerichtshof bleibt an dieser Stelle schmalplippig.

Anschließend geht es um den Verstoß gegen die Pflicht zur Aufstellung von Luftqualitätsplänen, mit bestimmten Mindestinhalten (Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Anhang XV LuftqualitätsRL) bzw. solchen Plänen, die geeignet sind, die Dauer der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten (Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 LuftqualitätsRL). Der Gerichtshof stellt dazu fest, dass die systematische und anhaltende Grenzwertüberschreitung noch keinen Verstoß gegen diese Vorschrift darstellt (Rn. 141). Dagegen wird für 17 Gebiete schon der Umstand, dass die dafür aufgestellten Luftreinhaltepläne keine Schätzungen zur angestrebten Verbesserung gemäß Anhang XV Nr. 8 Buchst. c) LuftqualitätsRL (umgesetzt in Anlage 13 Nr. 8 Buchst. c) 39. BImSchV) enthalten, als Verstoß gewertet: Nach Art. 23 Abs. 1 UAbs. 3 LuftqualitätsRL (umgesetzt in § 27 Abs. 3 39. BImSchV) handelt es sich dabei um eine verpflichtende Mindestangabe. Für die übrigen Gebiete scheidet die Konformität mit Art. 23 Abs. 1 LuftqualitätsRL an den z.T. deutlich nach 2016 liegenden Zeitpunkten, zu denen die Grenzwerteinhaltung erwartet wurde. Teilweise ließen sich anhand der

durch die Bundesrepublik Deutschland im Verfahren vorgelegten Unterlagen die Ergreifung angekündigter Maßnahmen und erst recht eine etwaige Grenzwerteinhaltung schlicht nicht feststellen (Rn. 147 ff.).

Anmerkung

Im Ergebnis sind beide Entscheidungen zu begrüßen. Spannender sind die Entscheidungen aber erst *en détail*: Wie eingangs angesprochen, behandeln die vorgestellten Entscheidung rein „topografisch“ voneinander vollkommen getrennt geregelte Materien. Im Ergebnis erfreulich und auch weiterführend ist die nun erfolgte Auslegung der Vorschriften zur Abschalteneinrichtung. Weniger erfreulich ist, dass der EuGH in seiner Entscheidung im Vertragsverletzungsverfahren zur Luftqualität seine recht lapidaren Feststellungen zum fehlenden Zusammenhang zwischen Emissions- und Immissionschutzvorgaben gleichsam zu einer ständigen Rechtsprechung erhebt. Akzeptiert man es als Tatsache, dass die Immissionsgrenzwertvorgaben bei ihrer Entstehung nicht auf die Emissionsvorgaben bezogen worden sind, so beantwortet das noch nicht die Frage, ob und inwieweit der europäischen Ebene angelastet werden kann, dass die realen Emissionen die vorgeschriebenen Emissionen gerade bei Fahrzeugen der Abgasnormen Euro 5 und Euro 6a bis 6c um ein Vielfaches überstiegen und übersteigen. Dies war Gegenstand des Vorbringens von Deutschland (und zuvor auch Frankreich).

Wäre der als „Dieselskandal“ in den Medien diskutierte Komplex dem europäischen Regelungsrahmen ganz oder in Teilen anzulasten, hätte dies wiederum Auswirkung auf die hier entscheidungserhebliche Frage, inwieweit den Mitgliedstaaten die Einhaltung der Immissionsgrenzwertvorgaben angesichts dieser Verantwortungsverteilung überhaupt möglich gewesen ist. An dieser Stelle jedoch kann und soll eine Beurteilung nicht einmal gewagt werden: Die Frage ist zweifellos komplex, bedarf sie doch der extensiven Analyse des Emissionsrechtsrahmens. Mit der dargestellten Entscheidung zum Verbot von Abschalteneinrichtungen ist ein zentraler Punkt und doch nur ein Ausschnitt geklärt worden. Zu untersuchen wären auch die Messverfahren für Fahrzeuge und ihre grundsätzliche Relevanz für die

Verantwortungsverteilung ebenso wie die Ausgestaltung des Typgenehmigungsverfahrens vor und nach der Novelle des einschlägigen Rechtsrahmens mit Wirkung von September 2020. Am Ende könnte durchaus auch eine Entlastung der europäischen Ebene und eine Belastung anderer Akteure wie etwa der Hersteller, der Mitgliedstaaten oder dem Zusammenwirken zwischen ihnen stehen. Diese Untersuchung steht aber aus, das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren hätte einen Anlass dazu geboten.

Der Schutz der Nacht als Pflichtaufgabe

Von Benedikt Huggins (Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht, Universität Heidelberg), Sonja Gärtner (Dipl. Ing. Landschaftsplanung und Umweltentwicklung (TU) / Assessorin der Landespflege), Sabine Frank (Sternenpark UNESCO Biosphärenreservat Rhön beim Landkreis Fulda), Dr. Andreas Hänel (Fachgruppe Dark Sky der Vereinigung der Sternfreunde, Kommission Lichtverschmutzung der Astronomischen Gesellschaft)

I. Einleitung

Wie im letzten IDUR-Schnellbrief (SB 228) dargestellt, legt der neu eingefügte § 41a Abs. 1 BNatSchG einen allgemeinen Schutz von Tieren und Pflanzen vor Lichtimmissionen, die nach einer noch zu erlassenen Rechtsverordnung zu verhindern sind, für die gesamte Landesfläche fest. Aus Sorge, dass jetzt viele Kommunen abwarten und nichts gegen die Lichtverschmutzung tun, bis die angesprochene Rechtsverordnung erarbeitet und in Kraft getreten ist, wird in diesem Beitrag auf die schon geltende Rechtslage eingegangen, die umfangreiche Handlungsmöglichkeiten eröffnet. So wurden auf der Basis bestehender Regelungen Fachempfehlungen erarbeitet,¹ um Außenbeleuchtungen rechtssicher auszugestalten. Daher ist es – angesichts der langen Lebensdauer der Lichtanlagen – auch aus fachlicher Sicht nicht richtig, die Zeit bis zum Eintritt der Rechtskraft von § 41a BNatSchG ungenutzt verstreichen zu lassen.²

¹ *Schroer/Huggins/Böttcher/Hölker*, Leitfaden zur Neugestaltung und Umrüstung von Außenbeleuchtungsanlagen, 2019; *Donatello/Quintero et al.*, Revision of the EU Green Public Procurement Criteria for Road Lighting and traffic signals, 2019; *Voigt/Azam et al.*, Leitfaden für die Berücksichtigung von Fledermäusen bei Beleuchtungsprojekten, 2019; *Schroer/Weiß et al.*, Analyse der Auswirkungen künstlichen Lichts auf die Biodiversität, 2019; *Hänel/Schmidt*, Nachhaltige Außenbeleuchtung, 2018; Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI), Hinweise zur Messung, Beurteilung und Minderung von Lichtimmissionen, 2014, Punkt 6 und Anhang 1;

Klaus/Kärger/Kobler/Maus, Empfehlungen zur Vermeidung von Lichtemissionen, 2005; *Hänel/Frank*, Was ist insektenfreundliche Beleuchtung?, 2021 Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI): „Hinweise zur Messung, Beurteilung und Minderung von Lichtimmissionen“ (Punkt 6 und Anhang 1)

² Eine ausführlichere Version dieses Beitrages, der näher auf § 41a BNatSchG und auf die Anforderungen von baurechtliche Festsetzungen eingeht, finden Sie auf unserer Homepage unter der Rubrik „Sonderdrucke“.

Die fachlichen Empfehlungen konzentrieren sich auf die Vermeidung von Beeinträchtigungen, die im Wesentlichen durch folgende Maßnahmen erreicht wird³:

- Vermeidung sämtlicher Lichtimmissionen, die für den Anwendungszweck⁴ nicht erforderlich sind;
- Einsatz möglichst geringer Lichtströme zur Erzielung geringer Beleuchtungsstärken oder Leuchtdichten;
- Lichtlenkung nur auf die Nutzfläche zur Vermeidung von Fernwirkung sowie von Aufhellung angrenzender Lebensräume (z. B. Gewässer, Vegetation) für nachaktive und ruhebedürftige Lebewesen sowie von Wohn- und Schlafbereichen;
- bedarfsorientierte Steuerung mit Reduktion/Ab-schaltung bei geringer Nutzung;
- Auswahl von Lichtfarben mit einem wirkungsarmen Spektrum, d.h. ohne oder mit geringen Blaulichtanteilen (Farbtemperaturen von 1600 bis 2400, max. 3000 Kelvin), keine UV-Anteile.

II. Bestehende bauplanungs- und bauordnungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten

Gestalterisch bieten insbesondere die Bauleitplanung oder immissions- und naturschutzrechtliche Auflagen bei der Erteilung von Baugenehmigungen Möglichkeiten, Art und Ausmaß der Lichtimmissionen zu steuern. Hierauf konzentriert sich dieser Beitrag. Daneben besteht die Möglichkeit, örtliche Bauvorschriften zu erlassen; insbesondere Gestaltungs- und Werbeanlagensatzungen. Ebenso ist zu erwähnen, dass unabhängig von den zuvor genannten Möglichkeiten die Kommune mittels eines städtebaulichen Vertrags gem. § 11 BauGB umfangreiche Regelungen zum Schutz vor Lichtverschmutzung festlegen und diese frühzeitig in die konkrete Vorhabenplanung einfließen lassen kann.

1. Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan

Der Vorteil der Bauleitplanung besteht darin, die Entstehung von Lichtimmissionen bereits im Vorfeld zu vermeiden (Grundsatz der planerischen Vorbeugung und Vorrang der Konfliktvermeidung) und einen verantwortungsvollen Umgang mit Kunstlicht zu verwirklichen (Gebot der planerischen Konfliktbewältigung). Im Grunde treffen unterschiedliche Nutzungsinteressen – Lichtnutzungsinteressen und Schutzinteressen vor Licht – räumlich aufeinander, deren

Konflikt es aufzulösen gilt. Die Möglichkeiten, diese räumlichen Nutzungskonflikte bauplanerisch zu bewältigen, wurden bereits in der Literatur umfangreich untersucht.⁵ So ist es nach dem Bauplanungsrecht möglich, verbindliche Festsetzungen in den Bebauungsplan aufzunehmen für die Belange, die in § 1 Abs. 6 BauGB genannt sind, und deren inhaltliche Rechtfertigung aus den gesetzlichen Schutzanforderungen gemäß §§ 13 ff., 44 BNatSchG sowie § 22 Abs. 1 BImSchG folgt:

- § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB (Festsetzungen von Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft);
- § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB (Bauliche und sonstige technische Vorkehrungen zum Schutz, zur Vermeidung oder Minderung schädlicher Umwelteinwirkungen nach BImSchG).

2. Baugenehmigungsverfahren

Enthält der Bebauungsplan keine entsprechenden Festsetzungen oder gibt es keinen, kann die Baugenehmigung im nachgelagerten Verwaltungsverfahren das Maß der Lichtimmissionen anlassbezogen wirkungsvoll steuern, z.B. wegen Ortsrandlage, Nähe der Vegetation, Gewässern, Anwohner- oder Artenschutz, bzw. wenn die Entstehung beeinträchtigender Lichtimmissionen prognostiziert werden kann. Verbindliche Vorgaben im Baugenehmigungsverfahren erfolgen auf der Grundlage, dass die Einhaltung u.a. der generellen Vermeidungs- und Minimierungspflicht gem. § 22 Abs. 1 BImSchG sowie allgemein der naturschutzrechtlichen Verpflichtungen (u.a. § 44 Abs. 1 BNatSchG) sichergestellt sein muss. Zudem sind die landesrechtlichen Vorschriften zum Schutz vor Licht (z.B. Art. 11a BayNatSchG, § 21 NatSchG BW) und die bauordnungsrechtlichen Anforderungen an Werbeanlagen zu beachten. Auf größeren und vor allem gewerblichen Bauvorhaben sollte ein besonderes Augenmerk liegen. Nicht nur verpflichtet die Baugenehmigung den Bauherrn oder die Bauherrin konkret und individuell. Sie ist auch detaillierter, da im Baugenehmigungsverfahren das Vorhaben konkretisiert ist, wohingegen der Bebauungsplan zwar Gesamtauswirkungen (Summationswirkungen) betrachten kann, aber in der Regel nur zukünftige und weitgehend noch unbestimmte Nutzungen adressiert.

³ Eingehend *Schroer/Huggins/Böttcher/Hölker*, Leitfaden zur Neugestaltung und Umrüstung von Außenbeleuchtungsanlagen, 2019, S. 59 ff.

⁴ Hierunter sind die verfolgten Interessen zu verstehen, künstliches Licht zu nutzen.

⁵ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Sachstand: Lichtverschmutzung, WD 7-3000-009/19, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/632966/7ba7c4cd1cfef87380d58376f1c2f165/WD-7-009-19-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 07.12.2021);

Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (Hrsg.), Lichtverschmutzung, TAB-Bericht Nr. 186, 2020, abrufbar unter <https://www.tab-beim-bundestag.de/de/aktuelles/20200722.html> (zuletzt abgerufen am 07.12.2021); *Huggins/Schlacke*, Schutz von Arten vor Glas und Licht, 2019, S. 180 ff.; *Petersen/Lauer/Hänel*, IDUR 2019, Nr. 216, abrufbar unter <https://idur.de/wp-content/uploads/2019/11/IDUR-Sonderdruck-Lichtverschmutzung-10.2019.pdf> (zuletzt abgerufen am 07.12.2021).

III. Formulierungs- und Steuerungsempfehlungen

Die Festsetzung (gem. § 9 Abs. 1 Nr. 20 oder 24 BauGB) muss naturschutz- bzw. immissionsschutzfachlich begründet werden. Hierfür sind die Umstände des Einzelfalls zu würdigen; insbesondere auch die vorhandene sowie die geplante ökologische Ausstattung des Gebiets sowie der angrenzenden Bereiche. Insbesondere sind die Konfliktlagen, die in Bezug auf künstliches Licht im Plangebiet zu erwarten sind, zu prognostizieren und zu beurteilen. Typischerweise können räumliche Konflikte durch heranrückende Bebauung an Grünflächen oder Gewässern sowie durch die Prognose entstehen, dass Fernwirkungen im Außenbereich oder in Schutzgebieten eintreten oder weitere räumliche Nutzungskonflikte durch Raumaufhellung (u.a. Sky Glow) zu befürchten sind.

Die nachfolgend aufgeführten Empfehlungen für Festsetzungen sind entsprechend den Anforderungen des jeweiligen Plangebiets – z.B. Wohn-/Gewerbegebiet bzw. Bauvorhabens – anzupassen. Sie sollen eine Orientierungsfunktion erfüllen und können nicht ungesehen der jeweiligen Umstände des Einzelfalls schematisch angewandt werden.

1. Formulierungsempfehlungen und -beispiele für textliche Festsetzungen in Bebauungsplänen

Festsetzungen von Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB):

„Die öffentliche und private Außenbeleuchtung an Gebäuden und Freiflächen (z.B. Wege, Parkplätze) ist energiesparend, blendfrei, streulichtarm sowie arten- und insektenfreundlich zu gestalten und auf das notwendige Maß zu reduzieren. Zulässig sind daher nur voll abgeschirmte Leuchten, die im installierten Zustand nur unterhalb der Horizontalen abstrahlen (0 % Upward Light Ratio) und Leuchtmittel mit für die meisten Arten wirkungsarmem Spektrum wie bernsteinfarbenes bis warmes Licht entsprechend den Farbtemperaturen von 1600 bis 2400, max. 3000 Kelvin. Flächige Fassadenanstrahlungen, freistrahrende Röhren und rundum strahlende Leuchten (Kugelleuchten, Solarkugeln) mit einem Lichtstrom höher als 50 Lumen sind unzulässig. Durch Schalter, Zeitschaltuhren, Bewegungsmelder oder „Smarte Technologien“ soll die Beleuchtung auf die Nutzungszeit begrenzt werden.“

(Beispiel Hessen): Festsetzungen zu Werbeanlagen (§ 91 Abs. 1 Nr. 7 HBO):

„Werbeanlagen (freistehend oder an Gebäuden) dürfen mit ihrer Oberkante die maximal zulässige Oberkante der Gebäude nicht überschreiten. Bewegliche

Werbeanlagen sowie Werbe- und Beleuchtungsanlagen mit bewegtem oder wechselndem Licht (z.B. Videowände, Skybeamer, etc.) sind unzulässig.

Licht darf nicht an den angestrahlten Flächen vorbeigelenkt werden. Zur Vermeidung sind Scheinwerfer mit gerichteter Abstrahlung, Blendklappen oder entsprechender Projektionstechniken einzusetzen. Um Streulicht in den Himmel und die Umgebung zu vermeiden, dürfen Anstrahlungen nur von oben nach unten erfolgen.

Für Anstrahlungen bzw. selbststrahlenden Werbeanlagen, die größer als 10 m² sind, darf die Leuchtdichte nicht mehr als 5 cd/m² betragen. Für Flächen kleiner 10 m² darf die Leuchtdichte 50 cd/m² nicht überschreiten. Die Hintergründe bei selbststrahlenden Anlagen (größte Flächenanteile) sind in dunklen oder warmen Tönen zu gestalten.“

2. Weitere Formulierungsempfehlungen für Bebauungspläne und Baugenehmigungen

„Zur Verringerung der Umweltbelastungen für Mensch und Tier, insbesondere aus artenschutzrechtlichen Erwägungen (u.a. Schutz nachtaktiver Insekten und Fledermäuse), zum Erhalt des nächtlichen Ortsbildes, zur Energieeinsparung und zur Rücksichtnahme auf Nachbarschaft und Verkehrsteilnehmer sowie für gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse ist die öffentliche und private Außenbeleuchtung an Gebäuden und Freiflächen (z.B. Wege, Parkplätze) energiesparend, blend- und streulichtarm sowie arten- und insektenfreundlich zu gestalten. Sie darf nicht über den Bestimmungsbereich bzw. die Nutzfläche hinaus strahlen und ist zur Erfüllung dieser Aufgaben nach dem aktuellen Stand der Technik auszustatten. Es wird empfohlen, Steuerungsgeräte wie Schalter, Zeitschaltuhren, Dämmerungsschalter, Bewegungsmelder oder smarte Steuerung einzusetzen. Dunkelräume sind zu planen und vorhandene zu erhalten.“

Zulässig sind nur

- Voll abgeschirmte Leuchten, deren Beleuchtung nicht über die Nutzfläche hinausreichen und die im installierten Zustand nur Licht unterhalb der Horizontalen abgeben, Upward Light Ratio ULR 0 % (= nach oben abgegebener Lichtanteil⁶);
- Möglichst niedrige, planspezifisch zu konkretisierende Lichtpunkthöhen;
- Beleuchtungsstärken von max. 5 Lux für Weg- und Zugangsbeleuchtung von Grundstücken, von max. 10 Lux für Hof- und Parkplatzbeleuchtung;
- Geschlossene Leuchtengehäuse, Schutzklasse IP 65;
- Leuchtmittel ohne UV- und mit geringem Blaulichtanteil wie bernsteinfarbene bis warmweiße

⁶ Eine bessere Blendungsbegrenzung wird mit Leuchten der Lichtstärkeklasse G6 (nach DIN/EN 13201) erreicht.

LED, (Orientierung: Farbtemperatur 1600 bis 2400 Kelvin, max. 3000 Kelvin⁷);

- In Wohn- und Mischgebieten Leuchtdichten von max. 50 cd/m² für kleinflächige Anstrahlungen oder selbstleuchtende Flächen mit weniger als 10 m². Leuchtdichten von max. 2 cd/m² für Anstrahlungen oder selbstleuchtende Flächen mit mehr als 10 m². Hintergründe von selbstleuchtenden Flächen sind dunkel oder in warmen Tönen zu halten;
- In Gewerbe- und Industriegebieten Leuchtdichten von max. 100 cd/m² für kleinflächige Anstrahlungen oder selbstleuchtende Flächen mit weniger als 10 m². Leuchtdichten von max. 5 cd/m² für Anstrahlungen oder selbstleuchtende Flächen mit mehr als 10 m². Deren Hintergründe sind dunkel oder in warmen Tönen zu halten;
- Nicht gestattet sind flächige Anstrahlungen ohne Informationsvermittlung (wie z.B. Wand ohne Logo), freistrahrende Röhren und rundum strahlende Leuchten (Kugelleuchten, Solarkugeln) mit einem Lichtstrom höher als 50 Lumen;
- Nicht gestattet sind bewegliche Werbeanlagen sowie Werbe- und Beleuchtungsanlagen mit bewegtem oder wechselndem Licht (z.B. Videowände, Skybeamer etc.);
- Bei nächtlicher Beleuchtungspflicht (z.B. aufgrund nächtlicher Arbeitstätigkeiten im Außenbereich zum Zeitpunkt der Nutzung) gelten die zuvor genannten Vorgaben, sofern die Technischen Regeln für Arbeitsstätten keine anderen Anforderungen stellen.“

IV. Herleitung vorgenannten Vorgaben:

Die zuvor empfohlenen Festsetzungen ergeben sich aus den einschlägigen fachlichen Empfehlungen.⁸ Maßgeblich beruhen die Empfehlungen auf den „Hinweise zur Messung, Beurteilung und Minderung von Lichtimmissionen“ der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) für die Lichtlenkung und Farbtemperatur beziehungsweise auf der Arbeitsschutzrichtlinie ASR A3.4 für Beleuchtungsstärke für Weg-, Zugangs-, Hof/Parkplatz, sowie Hänel, Empfehlungen zur Leuchtdichte von beleuchteten Flächen, 2019, aktualisiert 2021.

V. Weitere Informationen

Fortführende Informationen zu den Themen Beleuchtungspflichten, Arbeitsstättenrichtlinien, Verkehrssicherungspflicht, Licht und Sicherheitsempfinden, nachhaltige Auslegungen von Industrienormen wie der DIN-EN 13201, privatrechtliche Ansprüche von Grundstücksbesitzern gegen Störungen sowie technische Planungshilfen für umweltverträgliche Beleuchtung findet man auf der Webseite des Sternenparks UNESCO Biosphärenreservat Rhön: Rücksichtsvolle Beleuchtung Sternenpark Rhön: Biosphärenreservat Rhön (biosphaerenreservat-rhoen.de).

Auch der Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg hat sich umfassend mit dem Thema Lichtverschmutzung befasst: Lichtverschmutzung – ein unterschätztes Umweltproblem - Landesnaturschutzverband (lnv-bw.de).

Eine ausführliche Version dieses Textes steht auf der IDUR-Homepage www.idur.de als Sonderdruck zum Download bereit.

In eigener Sache: Ankündigung IDUR-Seminar

Thema:

Wasserrecht – Grundlagen und ausgewählte Schwerpunkte

Wasserbewirtschaftung – Wasserrahmenrichtlinie – Wasserrechtlicher Fachbeitrag – Wasserrechtliche Erlaubnis – Hochwasserschutz

Samstag 26. März 2022

Im Jahr des Wassers ist Ziel der Veranstaltung, die wasserrechtlichen Grundlagen in einem Überblick aufzuzeigen. Dabei soll insbesondere die Systematik des Wasserrechts mit dem Zusammenwirken der europarechtlichen Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie, des bundesrechtlichen Wasserhaushaltsgesetzes und der Landeswassergesetze dargestellt werden. Ein Aspekt wird auch sein, wie Bebauungspläne als Instrument im Bereich des vorsorglichen Hochwasserschutzes eingesetzt werden können.

Offen ist noch, ob das Seminar als Präsenz- oder Online-Veranstaltung stattfinden wird.

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

⁷ Die Farbtemperatur ist ggf. je nach Vorhaben genauer zu präzisieren; z.B. sollten in naturnahen Bereichen und in deren Nähe besonders niedrige Farbtemperaturen mit geringeren Blauanteilen gewählt werden.

⁸ Zur Möglichkeit Festsetzungen zu ergreifen, siehe *Huggins/Schlacke*, Schutz von Arten vor Glas und Licht, 2019, S. 181 ff.