

# Trendwende Umweltpolitik

Empfehlungen zum wirksamen Schutz  
unserer Lebensgrundlagen



# Trendwende Umweltpolitik

## Empfehlungen zum wirksamen Schutz unserer Lebensgrundlagen

Autorin: Dr. Cornelia Ziehm, Rechtsanwältin  
Im Auftrag von Greenpeace  
November 2021

### ➔ Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace ist eine internationale Umweltorganisation, die mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen kämpft. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik und Wirtschaft. Mehr als 630.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt, der Völkerverständigung und des Friedens.

Greenpeace e.V.  
Honkong Str. 10  
20457 Hamburg

## **Trendwende Umweltpolitik – Empfehlungen zum wirksamen Schutz unserer Lebensgrundlagen**

### *Gliederung*

<i>Zusammenfassung</i>	S. 4
<i>I. Analyse</i>	S. 6
<i>1. Allgemeiner Befund</i>	S. 6
<i>2. Meere im Besonderen</i>	S. 13
<i>3. Wälder im Besonderen</i>	S. 19
<i>4. Stickstoffeinträge im Besonderen</i>	S. 28
<i>II. Schlussfolgerungen</i>	S. 36
<i>III. Empfehlungen</i>	S. 44
<i>1. Durchsetzungsfähigkeit des Umweltressorts stärken</i>	S. 44
<i>a) (Letzt)Zuständigkeit für Verwaltungsvorgaben zum Biodiversitätsschutz</i>	S. 44
<i>b) Zuständigkeit für finanzielle Förderungen</i>	S. 46
<i>c) Gesetzesinitiativ- und -widerspruchsrecht</i>	S. 47
<i>2. Vorsorgeprinzip tatsächlich umsetzen</i>	S. 49
<i>a) Beachtungspflicht für Ziele zum Schutz der Biodiversität</i>	S. 49
<i>b) Beweislastumkehr für den Nachweis bzw. Ausschluss von Beeinträchtigungen</i>	S. 55
<i>3. Kontrolle durch und Transparenz für die Zivilgesellschaft sicherstellen</i>	S. 59
<i>a) Umfassende Kontrollmöglichkeit nach Umweltrechtsbehelfsgesetz</i>	S. 59
<i>b) Aktive Informationspflicht in Bezug auf „Lobbytermine“</i>	S. 60
<i>c) Strategische, öffentlich einsehbare Umweltüberwachung</i>	S. 62

## *Zusammenfassung*

*Die Natur wird seit Jahrzehnten über ihre Leistungsfähigkeit hinaus genutzt. Das gefährdet und zerstört unsere Lebensgrundlagen. Mit dem durch den Menschen verursachten massiven Verlust an Biodiversität nimmt auch die Kapazität der Ökosysteme erheblich ab, zu Klimaregulierung und Ernährungssicherung beizutragen. Ohne eine geänderte Land- und Meeresnutzung, ohne einen anderen Umgang mit den Ökosystemen kann folglich auch die Klimakrise nicht bewältigt werden.*

*Die daraus resultierenden Handlungsnotwendigkeiten zum Schutz der biologischen Vielfalt sind, ebenso wie die zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten, seit Langem bekannt. Alle staatliche Gewalt ist verfassungsrechtlich zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet, und zwar gerade auch in Bezug auf nachfolgende Generationen. Geboten sind die Zukunftsgerichtetheit staatlichen Handelns und die Orientierung am Gemeinwohl.*

*Gleichwohl wurde und wird nicht getan, was getan werden müsste. Obwohl planetare Belastungsgrenzen seit Jahren mit Blick auf die Bedrohung der Biodiversität in einem bereits kritischen Umfang überschritten sind, ist eine Trendwende nicht nur nicht erkennbar - ihr wird in Kenntnis und in dem Bewusstsein der Bedrohungslage auch aktiv entgegen gewirkt.*

*Der Umweltpolitik und insbesondere auch der Politik zum Schutz von biologischer Vielfalt und Lebensgrundlagen mangelt es an Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Ressorts und Fachpolitiken. Es existieren nicht nur in Einzelfällen, sondern offensichtlich kontinuierlich und systematisch Umsetzungsdefizite, die teils sogar bis zur Vollzugsunfähigkeit reichen. Die exemplarische Analyse für den Schutz der Meere und Wälder sowie für Stickstoffeinträge aus der Landwirtschaft in Deutschland zeigt: Betroffen sind alle administrativen Ebenen von (bundes)ministeriellen Verordnungen bis hin zur konkreten Vollzugspraxis vor Ort.*

*Maßgeblich ursächlich dafür sind Beharrungskräfte, die im Rahmen der bestehenden Strukturen und Regelungen die Durchsetzung dessen, was moderne zukunftsgerichtete Kräfte in der Exekutive zum Schutz von Biodiversität und Lebensgrundlagen als geboten ansehen, hinauszögern, blockieren oder schlicht ignorieren (können). Dem Schutz der biologischen Vielfalt wird insgesamt nicht nur kein Vorrang beigemessen, er wird in der Abwägung mit*

*Nutzungs- und Nutzerinteressen aus kurzfristigen ökonomischen Erwägungen heraus mindestens (zu) oft, wenn nicht regelmäßig hintenangestellt. Anders ausgedrückt, Partikularinteressen werden über das Gemeinwohl gestellt.*

*Wenn ein wirksamer Schutz von Biodiversität und Lebensgrundlagen tatsächlich gewollt ist, wird es daher nicht ausreichen, lediglich hier und da einige „Stellschrauben“ fester anzuziehen. Es bedarf einer grundlegenden Kursänderung. Das Verhältnis von Nutzungs- und Nutzerinteressen einerseits und Allgemeinwohlinteressen andererseits im Rahmen staatlicher, die biologische Vielfalt betreffender Entscheidungsprozesse muss ein grundsätzlich anderes werden.*

*Deshalb muss die Durchsetzungsfähigkeit des Umweltressorts gestärkt werden, indem es die (Letzt)Zuständigkeit für Verwaltungsvorgaben zum Biodiversitätsschutz sowie für damit zusammenhängende finanzielle Förderungen bekommt und zusätzlich ein Gesetzesinitiativ- und -widerspruchsrecht außerhalb des eigenen Geschäftsbereichs für Angelegenheiten von besonderer umweltpolitischer Bedeutung erhält.*

*Weiter muss das Vorsorgeprinzip tatsächlich umgesetzt werden, indem die einschlägigen Regelungen so ausgestaltet werden, dass sie ein „Wegwägen“ von Belangen, die die biologische Vielfalt betreffen, grundsätzlich ausschließen und nur noch ausnahmsweise aus herausragenden Gründen des Allgemeinwohls, also lediglich im Einzelfall insbesondere zum Ausbau erneuerbarer Energien, zulassen. Dafür ist eine Beachtungspflicht für Ziele zum Schutz der Biodiversität zu implementieren. Im Rahmen einer Beweislastumkehr muss überdies künftig für den Nachweis von Beeinträchtigungen der biologischen Vielfalt die Darlegung einer auf belastbaren Hinweisen basierenden „bloßen“ Möglichkeit ausreichen.*

*Schließlich sind, quasi als „Backup“, die Transparenz von Entscheidungsprozessen sowie die (gerichtliche) Kontrolle der Zivilgesellschaft gegenüber der Exekutive sicherzustellen durch eine umfassende Kontrollmöglichkeit im Umweltrechtsbehelfsgesetz, die Festschreibung einer aktiven Informationspflicht von Kanzleramt und Bundesministerien in Bezug auf „Lobbytermine“ sowie einer strategischen, öffentlich einsehbaren Umweltüberwachung mit den zur Verfügung stehenden technischen Möglichkeiten zur Fernerkundung.*

## I. Analyse

### 1. Allgemeiner Befund

a) Die Bedrohung der biologischen Vielfalt und deren Auswirkungen auf Mensch und Umwelt sind seit Langem bekannt. Die Natur wird seit Jahrzehnten über ihre Leistungsfähigkeit hinaus genutzt. Das gefährdet und zerstört unsere Lebensgrundlagen.

Anfang der 1990er Jahre reagierte die Staatengemeinschaft mit dem *Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD)*,<sup>1</sup> um den Rückgang der Biodiversität aufzuhalten. Die Biodiversitätskonvention wurde im Juni 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro verabschiedet und trat im Dezember 1993 in Kraft. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen unterzeichnet und ratifiziert.<sup>2</sup>

In der Präambel der Biodiversitätskonvention heißt es:

*„Concerned that biological diversity is being **significantly reduced by certain human activities,***

...

*Noting that it is **vital** to anticipate, prevent and attack the causes of significant reduction or loss of biological diversity at source,...“*

(Hervorhebungen durch d. Verf.)

Deutschland hat sich mit der Biodiversitätskonvention nicht nur verpflichtet, „nationale Strategien, Pläne oder Programme zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt“ zu entwickeln bzw. anzupassen. Darüber hinaus ist die *Ausweisung von Schutzgebieten* ein Kernelement des Übereinkommens (vgl. Art. 8 Abs. a CBD).

b) Nahezu zeitgleich zur Verabschiedung der Biodiversitätskonvention wurde - im Mai 1992 - auf europäischer Ebene die *Fauna-Flora-Habitat-*

---

<sup>1</sup> BGBl. 1993 II S. 1742.

<sup>2</sup> Vgl. <https://www.cbd.int/convention/parties/list/>, abgerufen am 15. September 2021.

Richtlinie (FFH-Richtlinie)<sup>3</sup> erlassen. Die FFH-Richtlinie formuliert in ihren Erwägungsgründen:

*„Der Zustand der natürlichen Lebensräume im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten verschlechtert sich unaufhörlich. Die verschiedenen Arten wildlebender Tiere und Pflanzen sind in zunehmender Zahl ernstlich bedroht.“*

Zentrales Ziel und Kernelement auch der FFH-Richtlinie ist die Einrichtung von besonderen Schutzgebieten zur Schaffung eines europaweiten Biotopverbundsystems (*Natura 2000*). Jeder Mitgliedstaat muss demnach in seinem Hoheitsgebiet zur Errichtung von *Natura 2000* beitragen (vgl. Art. 3 Abs. 1, 2 FFH-Richtlinie). Jeder Mitgliedstaat muss ferner für die besonderen Schutzgebiete in seinem Hoheitsgebiet die nötigen *Erhaltungsmaßnahmen* festlegen, die gegebenenfalls geeignete, eigens für die Gebiete aufgestellte oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne und geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen, die den ökologischen Erfordernissen der besonders geschützten natürlichen Lebensraumtypen und der Arten entsprechen (vgl. Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie).

Die FFH-Richtlinie normiert zugleich ein explizites *Verschlechterungsverbot*. Danach sind die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten (vgl. Art. 6 Abs. 2 FFH-Richtlinie).

Noch einmal deutlich früher, nämlich 1979, hatte der europäische Gesetzgeber in den Erwägungsgründen der *Vogelschutz-Richtlinie* festgestellt:

---

<sup>3</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen v. 21. Mai 1992, ABl. 1992 L 206, 7.

*„Bei vielen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten wildlebenden Vogelarten ist ein Rückgang der Bestände festzustellen, der in bestimmten Fällen sehr rasch von statten geht. Dieser Rückgang bildet eine ernsthafte Gefahr für die Erhaltung der natürlichen Umwelt, da durch diese Entwicklung insbesondere das biologische Gleichgewicht bedroht wird.“<sup>4</sup>*

c) Erst, aber immerhin im November 2007 wurde in Deutschland die unter Federführung des Bundesumweltministeriums (BMU) erarbeitete *Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS)*<sup>5</sup> vom Bundeskabinett beschlossen. Sie wurde in den Koalitionsverträgen der 17., 18. und 19. Legislaturperiode jeweils ausdrücklich bestätigt.<sup>6</sup>

Die NBS ist durchaus ambitioniert, sie sieht rund 330 Qualitäts- und Handlungszielen sowie 430 Maßnahmen vor und deckt alle biodiversitätsrelevanten Themen ab. Sie trage, so das Bundesamt für Naturschutz (BfN), das Thema Biodiversität in verschiedene gesellschaftliche Bereiche und zeige auf, was passieren müsse, damit die biologische Vielfalt für die heute lebenden Menschen und künftige Generationen in Deutschland erhalten bleibt.<sup>7</sup>

Ziel der NBS war es, den Rückgang der biologischen Vielfalt aufzuhalten und bis zum Jahr 2020 eine Trendwende einzuleiten. Auch viele der Einzelziele sollten bereits bis 2020 erreicht werden. Tatsächlich stellt das BMU jedoch regelmäßig Zielverfehlungen fest. Demnach war Deutschland nicht nur 2015 weit davon entfernt, die gesteckten Ziele der

---

<sup>4</sup> Siehe Richtlinie 79/409/EWG des Rates v. 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 1979 L 103, 1, jetzt in der kodifizierten Fassung der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30. November 2009, ABl. 2009 L 20, 7.

<sup>5</sup> *BMU* (seinerzeit noch: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit) (Hrsg.), *Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt*, Kabinettsbeschluss v. 7. November 2007.

<sup>6</sup> Siehe zuletzt „Ein neuer Aufbruch für Europa - Eine neue Dynamik für Deutschland - Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD v. 12. März 2018, S. 85.

<sup>7</sup> Vgl. *BfN*, <https://biologischiervielfalt.bfn.de/nationale-strategie/die-strategie-in-kuerze.html>, abgerufen am 15. September 2021.



NBS etwa in Agrarlandschaften zu erreichen.<sup>8</sup> Auch in dem aktuellen Rechenschaftsbericht des BMU zur NBS<sup>9</sup> heißt es:

*„Die biologische Vielfalt ist wesentliche Grundlage für das Leben der Menschen. Unsere Lebensqualität, Gesundheit und gesellschaftliche Entwicklung hängen von ihr ab.*

*Seit vielen Jahren nimmt die biologische Vielfalt weltweit und auch in Deutschland ab. Wir nutzen die Natur über ihre Leistungsfähigkeit hinaus und gefährden oder zerstören sogar die eigenen Lebensgrundlagen.*

*In den letzten Jahren wurde immer deutlicher, dass wir in kaum einem Bereich so sehr die planetaren Belastungsgrenzen überschreiten wie beim Verlust der biologischen Vielfalt und uns so einem hohen Risiko nicht tolerierbarer ökologischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Folgen aussetzen.*

*Im Berichtszeitraum gab es wichtige Erfolge bei der Umsetzung der Strategie. **Jedoch zeigt der zentrale Indikator „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“ weiterhin einen Trend weg vom Ziel. Zur Trendwende beim Verlust der biologischen Vielfalt ist noch viel zu tun! Zu dem gleichen Befund kommen der EU-Vogelschutz- und FFH(Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie)-Bericht für Deutschland und Zwischenbilanzen auf EU-Ebene. Diese Entwicklung muss gestoppt werden; es bedarf erheblicher zusätzlicher Anstrengungen in möglichst allen betroffenen Politikfeldern.*** (Hervorhebungen durch d. Verf.)

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hatte schon 2016 mit Blick auf die Überfrachtung der Umwelt mit Nährstoffen durch die Tier- und Nutzpflanzenproduktion, den Verlust an Biodiversität und den

<sup>8</sup> Vgl. BMU, Naturschutz-Offensive 2020. Für biologische Vielfalt!, 2015.

<sup>9</sup> Vgl. BMU, Biologische Vielfalt in Deutschland, Rechenschaftsbericht 2017, veröffentlicht 2018, S. 9. Umweltverbände stellten fest: „Die Umsetzung hinkt den Zielen und Ansprüchen weit hinterher.“, vgl. BUND, DNR, DUH, NABU und WWF, 10 Jahre Nationale Strategie Biologische Vielfalt – eine Trendwende ist nötig“, 2017, S. 4.

Klimawandel eine Überschreitung der planetaren Grenzen konstatiert.<sup>10</sup> 2019 konkretisierte der SRU in seinem Sondergutachten „Demokratisch regieren<sup>[LSEP]</sup> in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik“ diese Feststellung dahingehend, dass

*beim Klimawandel und der Landnutzung bereits jetzt planetare Belastungsgrenzen „bedenklich überschritten“ und im Bereich von Biodiversität und bei den Nährstoffströmen (Stickstoff) sogar „kritisch überschritten“*

sind. Ein Großteil aller Umweltziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie würde, so der SRU weiter, voraussichtlich verfehlt werden.<sup>11</sup> Die NBS ist Teil der Nachhaltigkeitsstrategie.

Mit anderen Worten, Deutschland hat ein ambitioniertes internationales Umweltschutzabkommen (die Biodiversitätskonvention) unterzeichnet und ratifiziert und eine durchaus ehrgeizige politische Strategie (die NBS) entwickelt. In der Umsetzung und Zielerreichung bleibt die nachfolgende (Umwelt)Politik jedoch bis heute in Kenntnis und in dem Bewusstsein der Dringlichkeit des notwendigen Handelns in hohem Maße unzureichend.<sup>12</sup>

d) Mit Blick auf die - verpflichtenden - Umsetzungen von FFH- und Vogelschutz-Richtlinie gilt im Ergebnis Entsprechendes. Die Umsetzungen erfolgten in Deutschland nicht nur in der Vergangenheit, sondern sie erfolgen bis heute defizitär:

Überhaupt erst nach einer Verurteilung Deutschlands durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH)<sup>13</sup> wegen fehlender Umsetzung der FFH-Richtlinie konnten sich Bundesrat und Bundestag 1998 mit dem zweiten Änderungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) auf eine erste Umsetzung einigen. Ebenfalls noch 1998 folgte eine dritte

<sup>10</sup> SRU, Impulse für eine integrative Umweltpolitik, Umweltgutachten 2016, Tz. 14.

<sup>11</sup> Vgl. SRU, Demokratisch regieren<sup>[LSEP]</sup> in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, S. 14, 16.

<sup>12</sup> Siehe auch SRU, Demokratisch regieren<sup>[LSEP]</sup> in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, S. 13.

<sup>13</sup> EuGH, Urte. v. 11. Dezember 1997 - C-83/97, NVwZ 1998, 721 ff.

Änderung mit punktuellen Änderungen vor allem zugunsten der Land- und Forstwirtschaft. 2002 wurde eine vierte Novelle („Bundesnaturschutzneuregelungsgesetz“) verabschiedet, die wegen mangelhafter Umsetzung der FFH-Richtlinie zu einer weiteren Verurteilung Deutschlands durch den EuGH führte.<sup>14</sup>

Mit dem „Neuregelungsgesetz“ vom Juli 2009 wurde das Bundesnaturschutzgesetz dann zwar erstmals auf Grundlage der zwischenzeitlich im Grundgesetz festgeschriebenen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz „mit beschränkter Abweichungskompetenz der Länder“ (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG) neu gefasst und im weiteren verschiedentlich punktuell geändert.<sup>15</sup> Von einer ausreichenden Umsetzung des für den Schutz der Biodiversität essentiellen Gebietsschutzes kann jedoch nach wie vor keine Rede sein.

Im Gegenteil, gegenwärtig wird Deutschland erneut von der Europäischen Kommission vor dem EuGH verklagt. Die Kommission begründet ihren Beschluss vom 18. Februar 2021 deutlich wie folgt:<sup>16</sup>

*„Die Kommission hat heute beschlossen, Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof zu verklagen, weil das Land seine Verpflichtungen im Rahmen der Habitat-Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Richtlinie 92/43/EWG) nicht eingehalten hat. ...*

*Die Frist für die Vollendung der notwendigen Maßnahmen für alle Gebiete in Deutschland ist in einigen Fällen vor mehr als zehn Jahren abgelaufen. Die Kommission übermittelte 2015 ein Aufforderungsschreiben. Nach eingehender Diskussion mit den deutschen Behörden übermittelte sie im Jahr 2019 ein ergänzendes Aufforderungsschreiben, gefolgt von einer mit Gründen versehenen Stellungnahme im Februar 2020.*

---

<sup>14</sup> EuGH, Urt. v. 10. Januar 2006 - C-98/03, ZUR 2006, 134 ff.

<sup>15</sup> Zuletzt durch Art. 10 des Gesetzes v. 25. Juni 2021, BGBl. I S. 2020.

<sup>16</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Pressemitteilung v. 18. Februar 2021, IP/21/412.

*Den jüngsten Informationen der Behörden zufolge hat Deutschland eine bedeutende Anzahl von Gebieten immer noch nicht als besondere Schutzgebiete ausgewiesen.*

*Außerdem ist die Kommission der Auffassung, dass die für die einzelnen Gebiete in Deutschland festgelegten Erhaltungsziele nicht hinreichend quantifiziert und messbar sind und dass sie keine ausreichende Berichterstattung ermöglichen.*

*Schließlich geht die Kommission davon aus, dass es in allen Bundesländern und auf Bundesebene allgemeine und anhaltende Praxis war, für alle 4606 Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung keine hinreichend detaillierten und quantifizierten Erhaltungsziele festzulegen. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Qualität und Wirksamkeit der ergriffenen Erhaltungsmaßnahmen.“ (Hervorhebungen durch d. Verf.)*

e) Das heißt, knapp 30 Jahre nach Verabschiedung der FFH-Richtlinie gibt es in Deutschland noch immer grundlegende Defizite im Gebietsschutz - obwohl dessen maßgebliche Bedeutung für den Schutz der Biodiversität außer Frage steht, die Vorgaben der FFH-Richtlinie verpflichtend, aus sich heraus eindeutig und zusätzlich durch die Rechtsprechung des EuGH konkretisiert worden sind und Deutschland wiederholt durch den EuGH verurteilt worden ist.

Die vertiefte exemplarische Analyse für Schutzgebiete in Meeren und Wäldern sowie für den Bereich der Stickstoffeinträge aus der Landwirtschaft bestätigt den allgemeinen Befund eklatanter Umsetzungsdefizite internationaler und europäischer Vorgaben sowie nationaler Strategien eindrücklich:

## 2. Meere im Besonderen

a) Die Ursachen für den schlechten Zustand der deutschen Natura-2000-Meeresgebiete sind bekannt. Das BMU stellt in seinem Rechenschaftsbericht zur NBS fest:

*„Trotz Fortschritten bei der Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt im Küsten- und Meeresbereich konnten wesentliche Ziele hier bisher nicht erreicht werden: Der Rückgang der Arten und die Degradierung von Lebensräumen schreiten weiter fort. Eine signifikante Verbesserung des Erhaltungszustands der Arten und Lebensräume ist gegenüber dem vergangenen Berichtszeitraum nicht festzustellen. Der FFH-Bericht 2013 zeigt deutlich, dass sich kein Lebensraumtyp des Meeres und der Küsten in einem günstigen Erhaltungszustand befindet. ...*

**Die Hauptbelastungen für die in den deutschen Meeren gemäß FFH-Richtlinie zu schützenden Arten und Lebensräume sind die kommerzielle Fischerei (zum Beispiel Beeinträchtigung von Lebensräumen des Meeresbodens durch Grundschleppnetze und von Schweinswalen und Seevögeln durch Stellnetze), extraktive Nutzungen (zum Beispiel Sand- und Kiesabbau) sowie die zunehmende Lärmbelastung (zum Beispiel durch das Rammen von Offshore-Windkraft-Fundamenten, Schifffahrt). ...<sup>17</sup>**  
(Hervorhebungen durch d. Verf.)

Gleichwohl fehlt es nach wie vor weitgehend an den notwendigen Konsequenzen:

Die Auswahl von FFH-Schutzgebieten in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) erfolgt durch das BfN mit Zustimmung des BMU

---

<sup>17</sup> BMU, Biologische Vielfalt in Deutschland, Rechenschaftsbericht 2017, veröffentlicht 2018, S. 32 f.; zur ebenfalls massiven Bedrohung durch Eutrophierung siehe unten unter Ziffer I. 4.

und unter Beteiligung der fachlich betroffenen Bundesministerien und im Benehmen mit den angrenzenden Ländern (§ 57 Abs. 1 BNatSchG). Die Erklärung zum Schutzgebiet erfolgt sodann durch Rechtsverordnung des BMU ebenfalls unter Beteiligung der fachlich betroffenen Bundesministerien (§ 57 Abs. 2 BNatSchG).

Erst 2017 sind jedoch überhaupt sechs *AWZ-Schutzgebietsverordnungen* zur Umsetzung der unionsrechtlichen FFH-Schutzverpflichtungen durch das BMU erlassen worden (für die Nordsee: „Borkum-Riffgrund“, „Doggerbank“, „Sylter Außenriff - Östliche Deutsche Bucht“; für die Ostsee: „Fehmarnbelt“, „Kadetrinne“, „Pommersche Bucht - Rönnebank“).

Die Erstellung und Fortschreibung von *Managementplänen* für diese Gebiete erfolgt durch das BfN im Benehmen mit den angrenzenden Ländern und den fachlich betroffenen Trägern öffentlicher Belange; Maßnahmen, deren Durchführung den Zuständigkeitsbereich anderer Bundesbehörden betrifft, werden *im Einvernehmen mit diesen Behörden* dargestellt (vgl. etwa § 11 Abs. 3 der Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Pommersche Bucht - Rönnebank“ (NSGPBRV))

Erst seit Mai 2020 existieren Managementpläne für die drei Gebiete in der Nordsee,<sup>18</sup> für die drei Gebiete in der Ostsee fehlt es auch 2021 noch immer überhaupt an Managementplänen. Das seitens der Europäischen Kommission gegen Deutschland aktuell eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren wegen mangelhafter Umsetzung der FFH-Richtlinie (siehe oben Ziffer I.1.) umfasst dementsprechend auch die defizitäre Schutzsituation in den unter deutscher Hoheit stehenden Natura 2000-Meresgebieten.

b) Die FFH-Meeresschutzgebietsverordnungen sind mit Blick auf ihre Verbotsregelungen im Wesentlichen identisch. Verboten sind zunächst

---

<sup>18</sup> Siehe etwa *BfN*, Managementplan für das Naturschutzgebiet „Borkum Riffgrund“, veröffentlicht im BAnz AT v. 13. Mai 2020 B9.

*„alle Handlungen zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nicht lebenden natürlichen Ressourcen der Gewässer über dem Meeresboden, des Meeresbodens und seines Untergrunds sowie anderer Tätigkeiten zur wirtschaftlichen Erforschung und Ausbeutung, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebietes oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können“*

sowie

*„die Errichtung und die wesentliche Änderung künstlicher Inseln, Anlagen und Bauwerke“* (vgl. etwa § 8 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2 NSGPBRV).

Diese Verbotstatbestände werden mit Blick auf die vom BMU in seinem Rechenschaftsbericht zur NBS als Hauptbelastungen identifizierten Tätigkeiten der Fischerei und der Gewinnung von Rohstoffen allerdings nicht nur für Einzelfälle (vgl. insofern etwa § 10 NSGPBRV), sondern sogleich allgemein wieder aufgeweicht bzw. sogar gänzlich aufgehoben:

- Von vornherein und unabhängig von der angewandten Fangmethode ist die *„berufsmäßige Seefischerei“* pauschal von den Verboten etwa des § 8 Abs. 1 NSGPBRV ausgenommen worden (vgl. § 8 Abs. 3 Nr. 1 NSGPBRV). Verwiesen wird in der Begründung auf den Vorrang der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) der EU.<sup>19</sup>
- Während „insbesondere“ die Einbringung von Baggergut generell verboten ist (vgl. etwa § 8 Abs. 2 NSGPBRV), ist die *„Aufsuchung, Gewinnung und Aufbereitung von Bodenschätzen“* - und damit der Abbau von Sand- und Kies - nach Durchführung einer

---

<sup>19</sup> Vgl. die Begründung zur Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Pommersche Bucht - Rönnebank“, S. 28; siehe auch § 57 Abs. 3 Nr. 3 BNatSchG.

Verträglichkeitsprüfung grundsätzlich zulässig (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 2 NSGPBRV).<sup>20</sup>

Gemäß Art. 56 Abs. 1 lit. b iii) des Seerechtsübereinkommens (SRÜ) stehen den einzelnen Staaten indes gerade auch Hoheitsbefugnisse in Bezug auf den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt zu. Art. 13 der *Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)*<sup>21</sup> fordert die Mitgliedstaaten zudem ausdrücklich auf, räumliche Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die zu kohärenten und repräsentativen Netzwerken von geschützten Meeresgebieten beitragen.

c) Für die berufsmäßige Seefischerei kommt Folgendes hinzu:

Es ist zwar zutreffend, dass Art. 11 der Verordnung über die Gemeinsame Fischereipolitik<sup>22</sup> grundsätzlich einen unionsrechtlichen Regelungsvorrang begründet. Auch hat der EuGH entschieden, dass die Einhaltung des FFH-Rechts in Meeresschutzgebieten weitgehend über die im Fischereirecht vorgesehenen Maßnahmen gewährleistet werden muss.<sup>23</sup>

Die GFP-Verordnung selbst betont zugleich allerdings die Notwendigkeit der Anwendung des Vorsorgeprinzips, des Schutzes der Meeresumwelt, der nachhaltigen Bewirtschaftung sowie insbesondere des Ziels eines guten Umweltzustands.<sup>24</sup> Die Europäische Kommission hat zudem deutlich gemacht, dass fischereibeschränkte Zonen angesichts der nachteiligen Auswirkungen insbesondere der berufsmäßigen Seefischerei auf die marine Biodiversität ein wichtiges ergänzendes Mittel darstellen,

---

<sup>20</sup> Das gilt ebenso für Projekte zur Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 1 NSGPBRV).

<sup>21</sup> Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie), ABl. 2008 L 164, 19.

<sup>22</sup> Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates, ABl. 2013 L 354, 22.

<sup>23</sup> EuGH, Urt. v. 13. Juni 2018 - C-683/16, NVwZ 2018, 1195 ff.

<sup>24</sup> Vgl. die Erwägungsgründe 10 und 11 der GFP-Verordnung.



um eine Schädigung von Natura 2000-Gebieten zu vermeiden.<sup>25</sup>

Darüber hinaus hat der EuGH 2010 klargestellt, dass es einen Verstoß gegen die Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 und 3 FFH-Richtlinie bedeutet, wenn

- *zum einen allgemein vorgesehen ist, dass Fischerei, Aquakultur, Jagd und andere waidmännische Tätigkeiten, die unter den nach den geltenden Gesetzen und Verordnungen zulässigen Bedingungen und in den dort festgelegten Gebieten ausgeübt werden, keine Tätigkeiten darstellen, die störend sind oder derartige Auswirkungen haben, und*
- *zum anderen die in den Natura 2000-Verträgen vorgesehenen Arbeiten, Gewerke oder Erschließungen grundsätzlich vom Verfahren der Verträglichkeitsprüfung befreit werden.*<sup>26</sup>

Der EuGH hat dabei die berufsmäßige Seefischerei nicht ausgenommen. Auch in seiner Entscheidung aus 2018<sup>27</sup> hat der EuGH klargestellt, dass die Vorschriften des FFH-Rechts in Meeresschutzgebieten eingehalten werden müssen.

Tatsächlich drängt sich der Eindruck auf, dass der Hinweis in den deutschen Schutzgebietsverordnungen auf den Vorrang der Gemeinsamen Fischereipolitik denn mindestens auch dazu „dient“, sich dem Erlass von Verboten oder auch nur Beschränkungen der berufsmäßigen Seefischerei in den FFH-Gebieten zu entziehen, jedenfalls werden entsprechende Regulierungsbestrebungen von deutscher Seite augenscheinlich bis heute kaum mit dem notwendigen Nachdruck verfolgt:

---

<sup>25</sup> Vgl. den Leitfaden der Kommissionsdienststellen zum Aufbau des Natura-2000-Netzes in der Meeresumwelt - Anwendung der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie, Kap. 6.2.

<sup>26</sup> EuGH, Urt. v. 4. März 2010 - C-241/08, BeckRS 2010, 90243 (Kommission ./, Frankreich).

<sup>27</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 13. Juni 2018 - C-683/16, NVwZ 2018, 1195 ff.

- Die Bundesregierung hat überhaupt erst 2017 und nur für die drei FFH-Gebiete in der Nordsee den Entwurf einer Gemeinsamen Empfehlung für Fischerei-Managementmaßnahmen vorgelegt und die teilweise Beschränkung der Fischerei mit mobilen grundberührenden Fanggeräten zum Schutz von Riffen und Sandbänken sowie die Beschränkung der Fischerei mit Stellnetzen für den Schweinswal- und Seevogelschutz und die dazugehörigen Überwachungs- und Kontrollmechanismen vorgeschlagen.<sup>28</sup> Eine 2018 überarbeitete Fassung dieses Vorschlags lehnte die Europäische Kommission ab, weil sie die vorgesehenen Maßnahmen (noch immer) als unzureichend einstufte.<sup>29</sup> Im Managementplan beispielsweise für das FFH-Gebiet „Borkum Riffgrund“ von 2020 wird nun zwar betont, dass ökosystemgerechte Fischereimanagementmaßnahmen „von höchster Bedeutung“ seien, weil die Fischerei auf alle Schutzgüter im Gebiet negative Auswirkungen habe. Aber auch 2020 befanden sich selbst diese Maßnahmen dem Managementplan zufolge mit der EU-Ebene immer „noch in Abstimmung“.<sup>30</sup> Sie tun dies offenbar bis heute, denn bis heute gibt es tatsächlich keine Beschränkungen, geschweige denn Verbote.
- Ein „erster Vorschlag“ für die Ostsee für Fischerei-Managementmaßnahmen sollte eigentlich im Frühjahr 2017 vorgestellt werden.<sup>31</sup> Bereits in der Begründung der Schutzgebietsverordnung beispielsweise für das FFH-Gebiet „Pommersche Bucht - Rönnebank“ vom 22. September 2017 heißt es jedoch relativierend, ein entsprechender Antrag der Bundesregierung für Fischereimanagementmaßnahmen befinde

<sup>28</sup> *BMU*, Biologische Vielfalt in Deutschland, Rechenschaftsbericht 2017, veröffentlicht 2018, S. 34.

<sup>29</sup> Vgl. *Schacht*, Der Zustand von Nord- und Ostsee - Deutschlands Versagen, die Meere zu schützen, Report im Auftrag von Greenpeace e.V., 2020, S. 11.

<sup>30</sup> Vgl. *BfN*, Managementplan für das Naturschutzgebiet „Borkum Riffgrund“, veröffentlicht im BAnz AT v. 13. Mai 2020 B9, S. 45.

<sup>31</sup> *BMU*, Biologische Vielfalt in Deutschland, Rechenschaftsbericht 2017, veröffentlicht 2018, S. 35.

sich „in Vorbereitung“.<sup>32</sup> Bis jetzt gibt es - siehe oben - für die Ostseeschutzgebiete noch nicht einmal Managementpläne, es gibt auch 2021 keinen Vorschlag gegenüber der EU-Ebene mit Blick auf Fischereibeschränkungen.

d) Offensichtlich werden die sowohl für den Erlass der Schutzgebietsverordnungen durch das BMU (siehe § 57 Abs. 2 BNatSchG) als auch die für die Erarbeitung der Managementpläne vorgesehenen *Beteiligungs- und Einvernehmensregelungen für alle berührten „Nutzer“-Ressorts* (vgl. etwa § 11 Abs. 3 NSGPBRV) in der Anwendungspraxis wie eine Vetomöglichkeit gegenüber den seitens des BMU/BfN als naturschutzfachlich geboten angesehenen Festlegungen oder auch nur Initiativen verstanden und gehandhabt mit dem Ergebnis eines weitgehenden Regelungsstillstandes und einem tatsächlichen nahezu „Weiter wie bisher“ in den Schutzgebieten.

### 3. Wälder im Besonderen

a) In waldrechtlichen Fragen, die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berühren, verfügt der Bund seit der Föderalismusreform von 2006 über eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG). Der Bundesgesetzgeber hat davon bis heute keinen Gebrauch gemacht. Auch entsprechende Initiativvorschläge des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) gab und gibt es nicht. Das Bundeswaldgesetz (BWaldG) sieht für die „Erhaltung des Waldes“ unverändert lediglich Rahmenvorschriften vor (so ausdrücklich § 5 BWaldG).

Gemäß § 11 BWaldG soll der Wald insbesondere „ordnungsgemäß und nachhaltig bewirtschaftet werden“. Was unter *ordnungsgemäßer Waldbewirtschaftung* zu verstehen ist, wird nicht weiter definiert. Für die

---

<sup>32</sup> Vgl. Begründung der „Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Pommersche Bucht - Rönnebank“, S. 28.

Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs ergeben sich aus dem Bundeswaldgesetz allenfalls allgemeine, ihrerseits wiederum konkretisierungsbedürftige Kriterien. Bezüglich politischer Zielvorgaben wird der Vorgabe der „ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung“ deshalb teils sogar „Leerformelcharakter“ zugeschrieben.<sup>33</sup> Partielle Konkretisierungen erfolgen allerdings vereinzelt auf landesrechtlicher Ebene.

In jedem Fall beinhaltet die „Ordnungsgemäßheit“ der Waldbewirtschaftung aber die *Beachtung der geltenden Rechtsordnung* überhaupt.<sup>34</sup> Das heißt, es ergeben sich bundesrechtliche Anforderungen an forstwirtschaftliche Maßnahmen unter anderem auch und gerade aus dem Naturschutzrecht:

Bedeutsam ist demnach zum einen grundsätzlich für alle Wälder § 5 Abs. 3 BNatSchG, der eine „*nachhaltige Bewirtschaftung*“ durch den Aufbau naturnaher Wälder und einen Verzicht auf Kahlschläge fordert.

Zum anderen gelten die Vorgaben des FFH-Regimes, also auf nationaler Ebene die §§ 33 ff. BNatSchG, uneingeschränkt in Natura 2000-Gebieten mit Wäldern. Es ist deshalb ein - anscheinend in den (Forst)Verwaltungen der Länder jedoch durchaus verbreitetes - Missverständnis, dass forstwirtschaftliche Maßnahmen in einem FFH-Gebiet nicht zu *erheblichen Beeinträchtigungen im Sinne des FFH-Rechts* führen können und keiner *vorherigen FFH-Verträglichkeitsprüfung* bedürften:

aa) „Projekte“ im Sinne des FFH-Rechts sind nämlich nicht lediglich Flächeninanspruchnahmen in Waldgebieten für Straßenbauvorhaben oder Umwandlungen von Wald für Wohn- oder Gewerbegebiete, vielmehr können „herkömmliche Waldbewirtschaftungsmaßnahmen“ ebenso den Tatbestand des Projektes erfüllen.<sup>35</sup> Zu den vom Projektbegriff erfassten Bewirtschaftungshandlungen gehören überdies nicht nur Art und Ausmaß

---

<sup>33</sup> So *Giessen/Hubo/Krott/Kaufer*, Steuerungspotentiale von Zielen und Instrumenten des Politiksektors Forstwirtschaft und deren möglicher<sup>[1]</sup> Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung ländlicher Regionen, ZfU 2013, 261, 272.

<sup>34</sup> Siehe auch *Endres*, BWaldG, 2014, § 11 Rn. 14.

<sup>35</sup> Siehe auch *Endres*, a.a.O., § 11 Rn. 5.

des geplanten Holzeinschlags, sondern auch besondere Maßnahmen bei Windbruch oder Käferbefall, ferner Bodenkalkung, Wegebau usw.<sup>36</sup>

Die Projekteigenschaft entfällt auch nicht etwa deshalb, weil die fraglichen Tätigkeiten seit vielen Jahren regelmäßig im betreffenden Gebiet ausgeübt und jährlich neu genehmigt werden müssten<sup>37</sup> oder weil beispielsweise ein Wald seit jeher aktiv von Menschenhand bewirtschaftet und dadurch geprägt worden ist.<sup>38</sup> Die Projekteigenschaft einer Handlung hängt ebenso wenig davon ab, ob überhaupt eine Genehmigung erforderlich ist.<sup>39</sup>

Forstwirtschaftliche Tätigkeiten kommen daher dann als Projekt im Sinne des FFH-Rechts in Betracht, wenn die Möglichkeit besteht, sie unter anderem anhand von Planungen, Konzepten oder einer Praxis auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des Schutzgebietes zu überprüfen.<sup>40</sup> Beispielsweise bilden die üblichen Bewirtschaftungshandlungen und ihr Turnus (etwa jährlich festgesetzte „Hiebsätze“) ein solches Konzept und eine geübte Praxis, so dass es auch nicht entscheidend darauf ankommt, ob sie Gegenstand einer längerfristigen Planung sind.<sup>41</sup>

Ein *Forstwirtschaftsplan* ist demnach als Projekt im Sinne von § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG anzusehen.<sup>42</sup> Er unterliegt damit einer Prüfung auf seine Verträglichkeit mit den für das Schutzgebiet festgelegten Erhaltungszielen, weil er geeignet sein kann, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen. Diese Eignung ist unter Berücksichtigung des

---

<sup>36</sup> Vgl. *Fischer-Hüftle*, Projektbegriff, Verträglichkeitsprüfung, Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinsklagerecht bei der Waldbewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten, EurUP 2021, 42, 43; *ders.*, Rechtliche Anforderungen an die Forstwirtschaft in Natura-2000-Gebieten, NuR 2020, 84, 85.

<sup>37</sup> EuGH, Urt. v. 7. September 2004 - C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, Rn. 23 ff. (Waddensee; Herzmuschelfischerei); EuGH, Urt. v. 14. Januar 2010 - C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10, Rn. 38 f. (Stadt Papenburg); OVG Bautzen, Beschl. v. 9 Juni 2020 - 4 B 126/19 Rn. 57, juris.

<sup>38</sup> *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42, 43.

<sup>39</sup> EuGH, Urt. v. 10. Januar 2016 - C-98/03, NuR 2006, 166 Rn. 43 ff.; *Fischer-Hüftle*, NuR 2020, 84, 85.

<sup>40</sup> BVerwG, Urt. v. 8. Januar 2018 - 9 A 4.13, NuR 2014, 413 Rn. 55.

<sup>41</sup> *Fischer-Hüftle*, NuR 2020, 84, 85.

<sup>42</sup> Siehe auch OVG Bautzen, Beschl. v. 9 Juni 2020 - 4 B 126/19 Rn. 58, juris.

Vorsorgeprinzips schon dann gegeben, wenn anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass das Projekt das fragliche Gebiet erheblich beeinträchtigt.<sup>43</sup>

bb) Die FFH-Verträglichkeitsprüfungspflicht ist nicht auf Forstwirtschaftspläne beschränkt. Das FFH-Schutzregime macht sowohl künftige Bewirtschaftungstätigkeiten als auch die Beibehaltung einer früher genehmigten Praxis<sup>44</sup> von der Beachtung der Verpflichtungen aus den Richtlinien abhängig und erfordert damit eine Verträglichkeitsprüfung.<sup>45</sup>

Darüber hinaus sind mehrjährige periodische Betriebspläne in Gestalt von *Forsteinrichtungen „Pläne“ im Sinne des FFH-Rechts*.<sup>46</sup> Eine Forsteinrichtung ist keine bloße Absichtserklärung, sondern eine zehn oder 20 Jahre umfassende Planung, an ihren Vorgaben ist die konkrete Bewirtschaftung sodann auszurichten.

cc) Der weite Projekt- und Planbegriff hat insgesamt zur Folge, dass in Wäldern von FFH-Gebieten *jede Bewirtschaftung, die geeignet ist, die Erhaltungsziele zu beeinträchtigen, der Verträglichkeitsprüfung unterliegt*.<sup>47</sup> Zu den FFH-verträglichkeitsprüfungspflichtigen Bewirtschaftungshandlungen gehören mithin nicht nur Art und Ausmaß des geplanten Holzeinschlags, sondern - siehe oben - *auch besondere Maßnahmen bei Windbruch oder Käferbefall, ferner Bodenkalkung, Wegebau usw.*

Diese Maßnahmen sind nicht von vornherein in FFH-Gebieten unzulässig. Sie sind aber vor ihrer Durchführung auf ihre Zulässigkeit hin

---

<sup>43</sup> Siehe EuGH, Urt. v. 20. Oktober 2005 - C-6/14, ECLI:EU:C:2005:626, Rn. 54 (Kommission ./ Vereinigtes Königreich); EuGH, Urt. v. 7. September 2004 - C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, Rn. 43 f.; *Schumacher/Schaper*, Rechtliche Aspekte für das Borkenkäfermanagement in Natura 2000-Gebieten, EurUP 2021, 88, 90.

<sup>44</sup> EuGH, Urt. v. 29. Juli 2019 - C-411/17, NuR 2019, 548 Rn. 127; OVG Bautzen, Beschl. v. 9 Juni 2020 - 4 B 126/19 Rn. 57, juris. <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>

<sup>45</sup> *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42, 43.

<sup>46</sup> Siehe auch OVG Bautzen, Beschl. v. 9 Juni 2020 - 4 B 126/19 Rn. 51, juris.

<sup>47</sup> EuGH, Urt. v. 17. April 2018 - C-441/17, NuR 2019, 548 Rn. 122 ff., 128; *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42, 43.

mit Blick auf das geltende FFH-Recht und die konkret für das Gebiet festgelegten Erhaltungs- und Entwicklungsziele zu prüfen. Ergibt die Prüfung die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung, dürfen die Maßnahmen nicht durchgeführt werden, es sei denn, es sind gesetzlich vorgesehene Ausnahmetatbestände im Einzelfall konkret gegeben.

Das wird vielfach in der Praxis durch die (Forst)Verwaltungen der Länder verkannt. Das FFH-Regime findet in Wäldern in FFH-Gebieten auch knapp 30 Jahre nach Erlass der FFH-Richtlinie zu maßgeblichen Teilen keine Anwendung, indem es in Bezug auf forstwirtschaftliche Maßnahmen ignoriert wird oder diese Maßnahmen pauschal vom FFH-Regime ausgenommen werden.

b) Vorstehendes sei anhand von konkreten Beispielen illustriert:

- In dem FFH-Gebiet „Wälder bei Feldberg<sup>[1]</sup> mit Breitem Luzin und Dolgener See“ in Mecklenburg-Vorpommern befindet sich mit dem Naturschutzgebiet „Heilige Hallen“ der älteste Buchenwald in Deutschland. In dem FFH-Gebiet sind unter anderem in den die „Heiligen Hallen“ umgebenden Wäldern wiederholt Auflichtungen erfolgt. In der Folge traten und treten insbesondere seit Sommer 2019 vermehrt deutliche Schadsymptome auf. Gleichwohl wurden weiterhin alte Buchen eingeschlagen, und zwar auch im direkten Umkreis der „Heiligen Hallen“. In Zusammenhang mit einer Anfrage nach der Durchführung von FFH-Verträglichkeitsprüfungen für diese forstwirtschaftlichen Maßnahmen wurde seitens der Landesforstanstalt Mecklenburg-Vorpommern offiziell allein mitgeteilt, dass ein Verstoß gegen das FFH-Verschlechterungsverbot „nicht bekannt“ sei.<sup>48</sup> Sodann ging der Unterzeichnerin folgende aussagekräftige Korrespondenz zwischen Forstamt und Landesforstanstalt zu:

*„Die LFoA M-V (wir) sind nicht richtig im „Bild“, was die Erhaltungsziele der FFH-Gebiete betrifft. Nur dieser*

---

<sup>48</sup> Landesforstanstalt Malchin, Bescheid v. 21. September 2020.

*Schwäche geschuldet, müssen wir diese Anfragen aushalten...! ... Derzeit arbeiten wir gemeinsam mit der Forsteinrichtung an Möglichkeiten, diese Schwäche aufzulösen. Die FE versucht bis zum Jahresende, die Auswertbarkeit der Daten zu verbessern/zu ermöglichen und Datengrundlagen bereitzustellen. Einige Abteilungen zum Erhaltungszustand von WRLT<sup>49</sup> und FFH-Gebieten wären dann belastbarer oder überhaupt erst möglich. Vollständige Daten und damit verbundene Aussagen können nur durch vergleichende Zustandsaufnahmen erfolgen. Das können die Forstämter aber nicht leisten.“*

Die zuständige oberste Aufsichtsbehörde, das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Mecklenburg-Vorpommern, trägt diese Vorgehensweise mit. Es verlangt für forstwirtschaftliche Maßnahmen keine Durchführung von FFH-Verträglichkeitsprüfungen in den Natura 2000-Gebieten des Landes.

- In dem FFH-Gebiet „Montabaurer Höhe“ in Rheinland-Pfalz sind 2020 bis 2021 großflächig alte Baumbestände unter Einsatz von Großmaschinen mit massiven Bodenverdichtungen geräumt worden. Zudem sind - entgegen dem Bewirtschaftungsplan - Anpflanzungen von neuen Monokulturen mit nichtheimischen Baumarten erfolgt. Aktuelle Satellitenfotos zeigen großflächige Verödungen in dem FFH-Gebiet. Nach Mitteilung der „Zentralstelle der Forstverwaltung“ des Landes Rheinland-Pfalz liegt keine FFH-Verträglichkeitsprüfung für die beschriebenen Maßnahmen vor, denn die „ordnungsgemäße Forstwirtschaft“ gelte nicht als Natura 2000-prüfrelevantes Vorhaben. Zudem sei, so die Zentralstelle der Forstverwaltung weiter, generell festzustellen, dass von einem staatlichen Forstamt veranlasste forstliche Maßnahmen grundsätzlich im Einklang mit boden-,

---

<sup>49</sup> WLRT = Waldlebensraumtypen.



natur- und wasserschutzrechtlichen Bestimmungen erfolgten.<sup>50</sup> Auch hier tritt das übergeordnete Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten<sup>51</sup> des Landes Rheinland-Pfalz der Auffassung der nachgeordneten Forstverwaltung nicht entgegen.

- In Sachsen sind 2019 durch den Staatsbetrieb Sachsenforst innerhalb des FFH-Gebiets "Leipziger Auensystem" und des Vogelschutzgebiets "Leipziger Auwald" Sanitärhiebe, Femelhiebe/Femelungen, Schirmhiebe und Altdurchforstungen auf Grundlage des Forstwirtschaftsplans 2018 ebenfalls ohne Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung erfolgt. Erst durch Beschluss des OVG Bautzen<sup>52</sup> wurden weitere Baumfällungen weitgehend untersagt und die vorherige Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung verlangt.
- Das geltende Landesnaturschutzgesetz von Schleswig-Holstein aus 2016 normiert in § 24 Abs. 1 S. 3 eine gesetzliche Regelvermutung mit Blick auf die - nicht legal definierte - gute forstwirtschaftliche Praxis:

*„Unbeschadet der Sätze 2 und 3 gilt die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung im Rahmen der guten fachlichen Praxis in der Regel nicht als Verstoß gegen das Verbot des § 33 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG.“*

Forstwirtschaftliche Maßnahmen werden damit im Ergebnis von der Pflicht zur Durchführung von FFH-Verträglichkeitsprüfungen ausgenommen.

- Ähnlich geben die „Hinweise zur Umsetzung des Europäischen

---

<sup>50</sup> Antwort der *Zentralstelle der Forstverwaltung* von Rheinland-Pfalz v. 1. Juni 2021 auf eine entsprechende (tatsächlich an das zuständige Ministerium sowie die Struktur- und Genehmigungsdirektion in Koblenz als Oberer Naturschutz-, Bodenschutz- und Wasserbehörde gerichtete) Anfrage der Unterzeichnerin v. 4. Mai 2021.

<sup>51</sup> Nunmehr: Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität.

<sup>52</sup> OVG Bautzen, Beschl. v. 9 Juni 2020 - 4 B 126/19, juris.

Schutzgebietsnetzes „Natura 2000“ in Thüringen<sup>53</sup> vor, dass „Maßnahmen der täglichen Wirtschaftsweise der Land- und Forstwirtschaft“, die nicht unmittelbar der Verwaltung des Natura 2000-Gebiets dienen, aber den Vorgaben der guten fachlichen Praxis entsprechen, „in der Regel nicht zu erheblichen Beeinträchtigungen führen“.

c) Tatsächlich ist es unzulässig, bestimmte Tätigkeiten von vornherein aus dem Anwendungsbereich des § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG mit der allgemeinen Feststellung auszunehmen, diese Tätigkeiten führten angeblich nicht zu einer Verschlechterung oder erheblichen Beeinträchtigungen.

Der EuGH hat - siehe bereits oben Ziffer I.2. - klargestellt, dass es einen Verstoß gegen die Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 und 3 FFH-Richtlinie bedeutet, wenn

- zum einen allgemein vorgesehen ist, dass Fischerei, Aquakultur, Jagd und andere waidmännische Tätigkeiten, die unter den nach den geltenden Gesetzen und Verordnungen zulässigen Bedingungen und in den dort festgelegten Gebieten ausgeübt werden, keine Tätigkeiten darstellen, die störend sind oder derartige Auswirkungen haben, und

- zum anderen die in den Natura 2000-Verträgen vorgesehenen Arbeiten, Gewerke oder Erschließungen grundsätzlich vom Verfahren der Verträglichkeitsprüfung befreit werden.<sup>54</sup>

Für forstwirtschaftliche Tätigkeiten gilt nichts anderes. Spätestens seit 2018 ist mit der Bialowieza-Entscheidung des EuGH<sup>55</sup> klar, dass die Waldbewirtschaftung in FFH-Gebieten dem dort geltenden Rechtsregime

---

<sup>53</sup> „Hinweise zur Umsetzung des Europäischen Schutzgebietsnetzes „Natura 2000“ in Thüringen, Verwaltungsvorschrift des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz v. 4. Dezember 2014, Az.: 56-41462; siehe auch *Endres*, a.a.O., § 11 Rn. 5.

<sup>54</sup> EuGH, Urt. v. 4. März 2010 - C-241/08, BeckRS 2010, 90243 (Kommission ./ Frankreich).

<sup>55</sup> EuGH, Urt. v. 17. April 2018 - C-441/17, NuR 2019, 548 Rn. 118 (Bialowieza).

unterliegt und keine Sonderstellung genießt.<sup>56</sup>

d) Die Missachtung des FFH-Regimes in Bezug auf forstwirtschaftliche Maßnahmen in Wäldern in Natura 2000-Gebieten in den Ländern erfolgt, ohne dass durch die Bundesebene, also seitens des BMEL und/oder des BMU auf eine ordnungsgemäße Anwendung des geltenden Regelwerks hingewirkt werden würde.

Zwar sind für den Verwaltungsvollzug des Bundesnaturschutzgesetzes zunächst die Länder zuständig, dem Bund stehen, anders als bei Gesetzen, die im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung durch die Länder ausgeführt werden, keine direkten Weisungsrechte zu. Art. 84 Abs. 3 S. 1 GG sieht indes zum einen ausdrücklich vor, dass die Bundesregierung die Aufsicht darüber ausübt, „dass die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Recht gemäß ausführen“. Der Bundesebene stünde danach also durchaus die Möglichkeit offen, jedenfalls bei systematischen und kontinuierlichen Missachtungen des Bundesnaturschutzgesetzes auf die entsprechenden Länder einzuwirken.

Zum anderen nutzt der Bund nicht nur diese Möglichkeit nicht und „duldet“ tatsächlich die beschriebene Vollzugspraxis vieler Forstverwaltungen, er unterstützt und fördert sie darüber hinaus sogar. So werden etwa Maßnahmen zur Räumung von Kalamitätsflächen, einschließlich der Entnahme von Kalamitätshölzern, vom „Nutzer“-Ressort BMEL als erforderliche Maßnahmen festgeschrieben, und ihre Durchführung in staatlichen und privaten Wäldern wird seitens des Bundes in erheblichem Umfang finanziell gefördert, ohne dass diese Förderung in Natura 2000-Gebieten an eine vorherige FFH-Verträglichkeitsprüfung geknüpft werden würde (und in den übrigen „Nicht-Natura 2000-Waldgebieten“ eine irgendwie geartete und angemessen dokumentierte Abschätzung der Folgen und Risiken für Waldökosysteme, die Biodiversität in Deutschland und die gesamte Umwelt durchgeführt worden wäre oder vorgeschrieben werden würde).<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Siehe auch *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42, 52.

<sup>57</sup> Siehe *BMEL*, Wald im Klimawandel, Eckpunkte und Maßnahmen,

Auch aus der im September 2021 allein seitens des BMEL vorgelegten „Waldstrategie 2050“<sup>58</sup> ergibt sich nichts anderes.

#### 4. Stickstoffeinträge im Besonderen

Stickstoffeinträge über das Oberflächenwasser oder die Atmosphäre stellen eine wesentliche Gefährdungsursache für die Biodiversität dar. Dauerhaft hohe Eintragsraten führen zu einer Eutrophierung und Versauerung des Bodens und in der Folge zu einer Veränderung oder Beeinträchtigung von FFH-Waldlebensraumtypen und Wäldern, die Lebensraum von nach der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie geschützten Tier- und Pflanzenarten sind. Stickstoffeinträge sind überdies für die Eutrophierung der Küsten- und Meeresgewässer verantwortlich. Stickstoffeinträgen kommt damit unmittelbare Relevanz mit Blick auf den Schutz der biologischen Vielfalt und Lebensgrundlagen zu. In Deutschland stammen die Stickstoffeinträge in die Atmosphäre und Gewässer heute ganz überwiegend aus der Landwirtschaft.

Festzustellen ist auch insoweit eine in hohem Maße ungenügende Umsetzungs- und Zielerreichungssituation:

a) 1991 wurde auf europäischer Ebene die „*Richtlinie zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen*“, kurz *Nitratrichtlinie*<sup>59</sup> erlassen. Ihr Ziel ist die Verringerung der Belastungen des Grundwassers und der Binnen- und Meeresgewässer mit Nährstoffen aus (diffusen) landwirtschaftlichen Quellen. Eine

---

Diskussionspapier zum Nationalen Waldgipfel, 2019, [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Wald-Jagd/Wald\\_Diskussionspapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Wald-Jagd/Wald_Diskussionspapier.pdf?__blob=publicationFile), sowie *BMEL*, Dürre: finanzielle Hilfen für Waldbesitzer, 2019, <https://www.bmel.de/DE/Wald-Fischerei/Forst-Holzwirtschaft/texte/Duerrehilfen-Waldbesitzer.html>, jeweils abgerufen am 15. September 2021; *BMEL*, Pressemitteilung Nr. 095/2021 v. 2. Juni 2021.

<sup>58</sup> Siehe *BMEL*, Waldstrategie 2050 - Herausforderungen und Chancen für Mensch, Natur und Klima, 2021.

<sup>59</sup> Richtlinie 91/676/EWG des Rates v. 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. 1991 L 375, 1.

Gewässerverunreinigung im Sinne der Nitratrichtlinie liegt grundsätzlich bei einer Nitratkonzentration von mehr als 50 mg/l vor (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Teil A Nr. 1 und Nr. 2 Nitratrichtlinie).<sup>60</sup> Bei Binnengewässern, Mündungsgewässern, Küstengewässern und in Meeren ist zudem von einer Verunreinigung auszugehen, wenn eine Eutrophierung festgestellt wurde oder in naher Zukunft zu befürchten ist (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Teil A Nr. 3 Nitratrichtlinie).<sup>61</sup>

Die Nitratrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, Einzugsgebiete von Oberflächengewässern, die der Trinkwassergewinnung dienen, Einzugsgebiete von eutrophierten und eutrophierungsgefährdeten Oberflächengewässern sowie Grundwasservorkommen mit einer Nitratkonzentration von 50 mg/l und mehr als „gefährdete Gebiete“ auszuweisen. Für diese gefährdeten Gebiete müssen Aktionsprogramme zur Minderung der Nitrateinträge aufgestellt werden.

b) Die Nitratrichtlinie wurde - entsprechend ihrem ausdrücklichen Zweck des Gewässerschutzes - *auf Grundlage des Umwelttitels* des europäischen Rechts erlassen.<sup>62</sup> In der nationalen Umsetzung in Deutschland wurde gleichwohl federführend nicht das Umweltressort, sondern das BMEL als „Nutzer“-Ressort mit ihrer Durchführung betraut. Das BMEL erarbeitet - im Einvernehmen mit dem BMU - gemäß § 3a Düngegesetz (DüngeG) das „*nationale Aktionsprogramm zum Schutz von Gewässern vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen*“. Die in dem nationalen Aktionsprogramm festgelegten Maßnahmen werden im Wesentlichen durch die *Düngeverordnung (DüV)* umgesetzt, die ebenfalls das BMEL auf Grundlage von § 3 Abs. 4 DüngeG mit Zustimmung des Bundesrates und im Einvernehmen mit dem BMU (§ 3 Abs. 6 DüngeG) erlässt.

---

<sup>60</sup> Siehe auch EuGH, Urt. v. 21. Juni 2018 - C-543/16, ECLI:EU:C:2018:481, Rn. 60 (Kommission ./ Deutschland).

<sup>61</sup> Siehe auch EuGH, Urt. v. 21. Juni 2018 - C-543/16, ECLI:EU:C:2018:481, Rn. 60 f. (Kommission ./ Deutschland).

<sup>62</sup> Konkret auf Grundlage von Art. 130s des 1991 geltenden EWG-Vertrages (heute Art. 192 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV).

c) 2002 verurteilte der EuGH Deutschland wegen unzureichender Umsetzung der Nitratrichtlinie durch die seinerzeit geltende Düngeverordnung von 1996.<sup>63</sup> Folge war die Düngeverordnung 2007.

Wegen unverändert hoher bzw. teils sogar zunehmender Stickstoffbelastungen strengte die Europäische Kommission 2013 ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland an. Dieses endete 2018 wiederum mit der Verurteilung Deutschlands durch den EuGH.<sup>64</sup>

Während der Anhängigkeit dieses Verfahrens war zwar eine dritte neugefasste Düngeverordnung („Düngeverordnung 2017“) durch das BMEL erlassen worden. Die Europäische Kommission hatte jedoch deutlich gemacht, dass sie auch damit die Vorgaben der Nitratrichtlinie (in der Konkretisierung des EuGH-Urteils) noch immer als nicht vollständig umgesetzt ansah. Deshalb erfolgte eine vierte Novellierung der Düngeverordnung. Das BMEL hat die „Düngeverordnung 2020“ im Februar 2020 beschlossen, sie ist im Mai 2020 in Kraft getreten. Maßgebliche Regelungen greifen indes erst seit Januar 2021 oder sogar erst ab Februar 2025, obwohl im Sommer 2019 explizit ein Inkrafttreten ab März 2020 angekündigt worden war.<sup>65</sup>

d) All das geschieht in Kenntnis der Feststellung des SRU zur bereits 2019 „kritischen Überschreitung“ der planetaren Belastungsgrenzen bei den Nährstoffströmen (Stickstoff)<sup>66</sup> und vor dem Hintergrund, dass die Ziele der Nitratrichtlinie nach dem aktuellen „Nitratbericht 2020“ tatsächlich unverändert und massiv verfehlt werden:

Im Zeitraum 2016 bis 2018 wurde an 26,7 Prozent aller untersuchten Grundwassermessstellen im Mittel den Nitratwert von 50 mg/l

---

<sup>63</sup> EuGH, Urt. v. 14. März 2002 - C-161/00, Slg. 2002, I-02753.

<sup>64</sup> EuGH, Urt. v. 21. Juni 2018 - C-543/16, ECLI:EU:C:2018:481 (Kommission ./ Deutschland).

<sup>65</sup> Siehe die gemeinsame Pressemitteilung Nr. 140/19 von *BMEL* und *BMU* v. 21. August 2019.

<sup>66</sup> Vgl. *SRU*, Demokratisch regieren<sup>[1]</sup> in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, S. 14.

überschritten.<sup>67</sup> Ab der Konzentrationsklasse > 25 mg/l wird bereits eine deutliche anthropogene Überprägung der natürlichen Nitratgehalte im Grundwasser angezeigt. Das ist an weiteren 23,7 Prozent der Messstellen der Fall.<sup>68</sup>

Die Eutrophierung ist weiterhin eines der größten ökologischen Probleme für die Meeresumwelt der deutschen Nord- und Ostseegewässer, in der Ostsee existieren bereits ausgedehnte sogenannte „Todeszonen“, in denen auf Grund des Sauerstoffmangels und des Vorkommens von toxischem Schwefelwasserstoff die Ostseeflora und -fauna nicht mehr überleben kann.<sup>69</sup> BMEL und BMU stellen im „Nitratbericht 2020“ für Nord- und Ostsee fest:

- *Nur sechs Prozent der deutschen Nordseegewässer erreichen den guten Zustand hinsichtlich Eutrophierung, 55 Prozent sind weiterhin eutrophiert und für 39 Prozent fehlt eine abschließende Bewertung.*
- *Die Einträge von Nährstoffen über Flüsse, Atmosphäre und andere Meeresgebiete sind weiterhin zu hoch.*
- *Die Nährstoffkonzentrationen in den Flussmündungen von Elbe, Ems, Weser und Eider überschreiten die Bewirtschaftungsziele für Gesamtstickstoff und -phosphor.*
- *Die Landwirtschaft trug von 2012 bis 2014 zu 71 Prozent der Stickstoff- und 44 Prozent der Phosphoreinträge bei.<sup>70</sup>*
- *100 Prozent der deutschen Ostseegewässer sind weiterhin eutrophiert.*
- *Die Einträge von Nährstoffen über Flüsse, Atmosphäre und andere Meeresgebiete sind zu hoch.*

---

<sup>67</sup> Gemeinsamer Bericht von BMEL und BMU, Nitratbericht 2020, S. 10, 21.

<sup>68</sup> BMEL und BMU, Nitratbericht 2020, S. 10.

<sup>69</sup> BMEL und BMU, Nitratbericht 2020, S. 60, 76.

<sup>70</sup> Siehe BMEL und BMU, Nitratbericht 2020, S. 59 f. sowie „Bewertung nach Art. 8, 9 und 10 der MSRL zum Deskriptor D5 - Eutrophierung“, die 2019 an die Kommission berichtet wurde, <https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html>, abgerufen am 15. September 2021.

- *Die Landwirtschaft trug 2012 bis 2014 zu 78 Prozent der Stickstoff- und 51 Prozent der Phosphoreinträge bei.*
- *Die Nährstoffkonzentrationen in den Mündungsgebieten der meisten deutschen Flüsse überschreiten die Bewirtschaftungsziele für Gesamtstickstoff und -phosphor.<sup>71</sup>*

Zahlen für den Beitrag der Landwirtschaft ab 2014 werden nicht genannt.

e) Ungeachtet des Vorstehenden wollte der Bundesrat 2020 noch nicht einmal der Novellierung der Düngeverordnung zustimmen und vielmehr zahlreiche Änderungen durchsetzen. Eine Zustimmung erfolgte im März 2020 dann allein deshalb, um ein Zweitverfahren der Europäischen Kommission gegen Deutschland beim EuGH und in der Folge erhebliche Strafzahlungen zu verhindern.<sup>72</sup>

Der Bundesrat hatte zuvor allerdings beim BMEL noch ein erhebliches Hinausschieben der Geltung maßgeblicher Regelungen, insbesondere des neuen § 13a DüV, also der „besonderen Anforderungen zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung“ durchsetzen können. Diese Anforderungen gelten auf Grund einer entsprechenden Verlängerung der Übergangsfristen der Düngeverordnung 2020 erst seit Anfang 2021 (vgl. § 15 DüV 2020). Begründet wurde das pauschal mit der Corona-Pandemie.<sup>73</sup>

Entgegen gesetzgeberischen Notwendigkeiten fehlt jede Erläuterung dafür, warum sich die Corona-Pandemie auf die Möglichkeit der Einhaltung strengerer - dem Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt dienender - Vorschriften bei der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen auswirken könnte.

Ähnlich verhält es sich beispielsweise mit Blick auf die Geltung der Vorgaben zur bodennahen bzw. direkten Aufbringung von Düngemitteln

---

<sup>71</sup> Siehe *BMEL* und *BMU*, Nitratbericht 2020, S. 75 f. sowie „Bewertung nach Art. 8, 9 und 10 der MSRL zum Deskriptor D5 - Eutrophierung“, die 2019 an die Kommission berichtet wurde, <https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html>, abgerufen am 15. September 2021.

<sup>72</sup> BR-Drs. 98/20 (B), S. 3 ff.

<sup>73</sup> BR-Drs. 98/20 (B), S. 2.



(§ 6 Abs. 3 DüV) im Falle von Grünland, Dauergrünland oder mehrschnittigem Feldfutterbau oder zur Einarbeitungspflicht der Düngemittel auf unbestelltem Acker (§ 6 Abs. 1 DüV) sogar erst ab Februar 2025.

Darüber hinaus bestehen in der Verordnung des BMEL weitere Defizite bzw. offenkundige Umgehungsmöglichkeiten:

- So ist beispielsweise nach § 13a Abs. 2 Nr. 1 DüV für Flächen, die in nach § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 - Nr. 3 DüV ausgewiesenen „Gebieten von Grundwasserkörpern“ („roten Gebieten“) liegen, die Gesamtsumme des nach § 3 Abs. 2 DüV ermittelten Stickstoffdüngedarfs um 20 Prozent zu verringern und abweichend von § 3 Abs. 3 S. 1 DüV darf bei den Düngungsmaßnahmen des Betriebes auf Flächen, die in „roten Gebieten“ liegen, insgesamt die sich ergebende verringerte Gesamtsumme nicht überschritten werden. Die Reduzierung der Stickstoffdüngung auf ein unterhalb des Düngedarfs liegendes Niveau ist zweifelsohne eine wichtige Maßnahme zur Verbesserung der Grundwasserqualität. § 13a Abs. 2 Nr. 1 DüV 2020 sieht allerdings keine schlagspezifische Anwendung des 20-prozentigen Düngearbschlags vor, sondern bezieht diesen auf die „Gesamtsumme“ des Düngedarfs eines Betriebs. Das bedeutet, es obliegt den Landwirten, ob und wo - obwohl gegebenenfalls mit erheblichen Stickstoffverlusten verbunden - nach wie vor nach maximalem Bedarf gedüngt wird und wo die Düngung stärker eingeschränkt wird.
- Die Landesregierungen können nach § 13a Abs. 2 Nr. 1 DüV 2020 in einer Rechtsverordnung überdies vorsehen, dass die Maßgabe des 20-prozentigen Düngearbschlags nicht für Dauergrünlandflächen gilt, soweit der Anteil von Dauergrünlandflächen an der Gesamtfläche der jeweiligen ausgewiesenen Gebiete insgesamt 20 Prozent nicht überschreitet und nachgewiesen ist, dass durch die Ausnahme keine

zusätzliche Belastung der Gewässer durch Nitrat zu erwarten ist. Machen Landesregierungen hiervon Gebrauch, werden damit für die praktische Anwendung kaum kontrollierbare Umgehungsmöglichkeiten eröffnet.<sup>74</sup>

- § 6 Abs. 8 DüV regelt (zutreffend) Sperrfristen. Danach dürfen Düngemittel mit wesentlichem Gehalt an Stickstoff nicht auf Ackerland aufgebracht werden ab dem Zeitpunkt, ab dem die Ernte der letzten Hauptfrucht abgeschlossen ist, bis zum Ablauf des 31. Januar sowie auf Grünland, Dauergrünland und auf Ackerland mit mehrjährigem Feldfutterbau bei einer Aussaat bis zum Ablauf des 15. Mai in der Zeit vom 1. November bis zum Ablauf des 31. Januar. § 6 Abs. 9 DüV enthält dazu allerdings zahlreiche Ausnahmen. Insbesondere werden dort weitreichende Herstdüngungen zugelassen.
- § 13a Abs. 2 Nr. 3 - Nr. 7 DüV 2020 wiederum sehen insofern zwar Einschränkungen für die „roten Gebiete“, aber sogleich auch wieder Ausnahmen von diesen Einschränkungen vor. Diese Regelungen sind derart detailliert, dass sich bereits deshalb die Frage nach ihrer Praktikabilität und Nachprüfbarkeit und mithin ihrer Wirksamkeit stellt. Im Übrigen wird die Einhaltung von Obergrenzen als „praktisch nicht kontrollierbar“ angesehen und lässt eine Verhaltensänderung mindestens dann nicht erwarten, wenn Entsorgungszwang besteht.<sup>75</sup>

Eine Differenzierung der Sperrzeiten nach bodenklimatischen

---

<sup>74</sup> Siehe auch *Douhaire*, Neues zur Umsetzung der Nitratrichtlinie, ZUR 2019, 605, 608 unter Verweis auf *Taube*, Überdüngung geht weiter, Interview in taz vom 21. Juni 2019. Das Erfordernis eines Nachweises keiner zusätzlichen Belastung durch die Gewährung von Ausnahmemöglichkeiten ändert daran übrigens schon deshalb nichts, weil keine Kriterien vorgegeben werden, nach denen ein solcher Nachweis nachvollziehbar erbracht werden müsste (und könnte).

<sup>75</sup> So zur Evaluierung des Vollzugs einer ähnlichen Regelung in § 4 Abs. 6 DüV 2017: *Länderarbeitsgruppe (BLAG)*, Evaluierung Düngeverordnung, Ergebnisse und Optionen zur Weiterentwicklung, 2012, S. 125; *Douhaire*, a.a.O., S. 610; siehe auch *Ramsauer*, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch der Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, § 3 Rn. 59, Fn. 136.

Bedingungen steht schließlich weiterhin überhaupt aus, obgleich der EuGH diese ausdrücklich gefordert hat.<sup>76</sup>

Während im Bereich der Regelungen für Meeresschutzgebiete Beteiligungs- und Einvernehmensregelungen zugunsten sämtlicher „Nutzer“-Ressorts offenbar in der Praxis Vetorechten gleichkommen (siehe oben), gilt Entsprechendes ebenso offenbar nicht für die Einvernehmensregelungen zugunsten des BMU beim durch das BMEL zu erarbeitenden Nationalen Aktionsprogramm und bei der durch das BMEL zu beschließenden Düngeverordnung.

f) Bedeutsam in diesem Zusammenhang ist überdies Folgendes: Aus Ermittlungen auf Grundlage der „Entscheidung 2006/778/EG über Mindestanforderungen an die Erfassung von Informationen bei Kontrollen von Betrieben, in denen bestimmte landwirtschaftliche Nutztiere gehalten werden“<sup>77</sup> ergibt sich, dass Betriebe in Deutschland in den Jahren 2009 bis 2017 im Durchschnitt nur etwa alle 17 Jahre kontrolliert wurden.<sup>78</sup>

Bei Aufschlüsselung der Kontrollintervalle in der Nutztierhaltung auf die einzelnen Bundesländer ergeben sich konkret folgende Zeiträume:

Baden-Württemberg	19,3 Jahre
Bayern	48,1 Jahre
Berlin	2,6 Jahre
Brandenburg	16,4 Jahre
Bremen	7,9 Jahre
Hamburg	7,3 Jahre
Hessen	13,8 Jahre
Mecklenburg-Vorpommern	19,6 Jahre
Niedersachsen	21,0 Jahre
Nordrhein-Westfalen	14,7 Jahre
Rheinland-Pfalz	15,5 Jahre
Saarland	7,3 Jahre
Sachsen	9,9 Jahre

---

<sup>76</sup> EuGH, Urt. vom 21. Juni 2018, C-543/16, ECLI:EU:C:2018:481, Rn. 113 ff. (Kommission ./ Deutschland).

<sup>77</sup> ABl. 2006 L 314, 39, geändert durch Verordnung (EU) Nr. 519/2013, ABl. 2013 L 158, 74.

<sup>78</sup> Vgl. BT-Drs. 19/3195.

Sachsen-Anhalt	24,4 Jahre
Schleswig-Holstein	37,3 Jahre
Thüringen	9,5 Jahre. <sup>79</sup>

Richtgrößen für einen bestimmten Anteil der jährlich zu kontrollierenden Betriebe gibt es anscheinend nicht.<sup>80</sup> 2017 wurden durchschnittlich lediglich auf rund fünf Prozent aller kontrollpflichtigen Betriebe Kontrollen durchgeführt.

Das heißt zugleich, die genaue Anzahl der jeweils gehaltenen Tiere und mithin der konkret anfallende Umfang an Gülle, Jauche und Festmist in einem Betrieb wird teils mehr oder weniger überhaupt nicht bzw. teils nur knapp alle 50 Jahre kontrolliert. Damit dürfte es vielfach bereits an der Validität der „Eingangsparameter“ für die Überwachung der Einhaltung der (zudem defizitären, siehe soeben) Vorgaben der Düngeverordnung fehlen.

## II. Schlussfolgerungen

a) Die Natur wird seit Jahrzehnten über ihre Leistungsfähigkeit hinaus genutzt. Das gefährdet und zerstört unsere Lebensgrundlagen. Die daraus resultierenden *Handlungsnotwendigkeiten* zum Schutz der biologischen Vielfalt sind, ebenso wie die zur Verfügung stehenden *Handlungsmöglichkeiten*, seit Langem bekannt.

Bekannt ist auch, dass mit dem durch den Menschen verursachten massiven Verlust an Biodiversität die Kapazität der Ökosysteme erheblich abnimmt, zu Klimaregulierung und Ernährungssicherung beizutragen. *Ohne eine geänderte Land- und Meeresnutzung, ohne einen anderen Umgang mit den Ökosystemen kann folglich auch die Klimakrise nicht bewältigt werden.*<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Vgl. BT-Drs. 19/3195.

<sup>80</sup> So jedenfalls ausdrücklich für Niedersachsen, vgl. LT-Drs. 18/1273.

<sup>81</sup> Siehe dazu sowie zu den Synergien zwischen Klima- und Biodiversitätsschutz etwa *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)*, Landwende im Anthropozän: Von der

Mit der Staatszielbestimmung „Umweltschutz“ in Art. 20a des Grundgesetzes (GG) existiert zudem seit 1996 ein *objektivrechtlicher Schutzauftrag* für alle staatliche Gewalt,

*„der die Notwendigkeit einschließt, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltbarkeit weiter bewahren könnten.“<sup>82</sup>*

Geboten sind die Zukunftsgerichtetheit staatlichen Handelns und die Orientierung am Gemeinwohl. Art. 20a GG liefert damit Handlungsaufträge sowie Auslegungs- und Gewichtungshinweise auch und gerade für die Verwaltung.<sup>83</sup>

Gleichwohl wurde und wird nicht getan, was getan werden müsste.

b) Zwar hat die Bundesrepublik Deutschland Anfang der 1990er Jahre mit der Biodiversitätskonvention ein ambitioniertes internationales Umweltschutzabkommen unterzeichnet und ratifiziert und - immerhin 2007 - eine durchaus ehrgeizige politische nationale Strategie zum Biodiversitätsschutz beschlossen. Insbesondere mit dem europäischen FFH-Rechtsregime existieren zudem seit 1992 verbindliche materielle Vorgaben zum Schutz der biologischen Vielfalt; für die Regulierung beispielsweise der Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft in Atmosphäre und in Gewässer folgt Entsprechendes aus den Vorgaben der EU-Nitratrichtlinie von 1991.

---

Konkurrenz zur Integration, 2020; *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)/Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, Biodiversity and Climate Change, Workshop Report, 2021; *IPCC*, Climate Change and Land, Special Report, 2020.

<sup>82</sup> BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a., juris, Rn. 193.

<sup>83</sup> Siehe auch *Appel*, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 2 Rn. 113, sowie bereits *Murswiek*, Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) - Bedeutung für Rechtsetzung und Rechtsanwendung, NVwZ 1996, 222, 223.

In der Zielerreichung bleibt die (Umwelt)Politik in Deutschland jedoch bis heute in hohem Maße unzureichend. Obwohl planetare Belastungsgrenzen seit Jahren mit Blick auf die Bedrohung der biologischen Vielfalt und Nährstoffeinträge in einem bereits kritischen Umfang überschritten sind, ist eine Trendwende nicht nur nicht erkennbar - ihr wird in Kenntnis und in dem Bewusstsein der Bedrohungslage auch aktiv entgegen gewirkt.

Es existieren nicht nur in Einzelfällen, sondern offensichtlich *kontinuierlich und systematisch Umsetzungsdefizite*, die teils sogar bis zur Vollzugsunfähigkeit reichen.<sup>84</sup> Betroffen sind dabei alle administrativen Ebenen, also der Erlass (bundes)ministerieller Schutzgebiets- und Ausführungsverordnungen genauso wie die fehlenden Festlegungen von Beschränkungen oder Verboten in - sofern überhaupt vorhanden - Managementplänen etwa des Bundes für Meeresschutzgebiete oder die konkrete Vollzugspraxis beispielsweise bei der Zulassung umweltrelevanter Infrastrukturvorhaben oder bei der Forstwirtschaft in den Ländern:

- Knapp 30 Jahre nach Verabschiedung der FFH-Richtlinie gibt es in Deutschland noch immer grundlegende und eklatante Defizite im Gebietsschutz - obwohl dessen essentielle Bedeutung für den Schutz der Biodiversität außer Frage steht, die Vorgaben der FFH-Richtlinie verpflichtend, aus sich heraus eindeutig und zusätzlich durch die Rechtsprechung des EuGH konkretisiert worden sind und Deutschland wiederholt durch den EuGH verurteilt worden ist. Noch immer sind in Deutschland jedoch nicht ausreichend viele Natura 2000-Gebiete ausgewiesen und/oder mit einem ausreichend sicheren Schutzstatus versehen. Die Europäische Kommission geht überdies aktuell davon aus, dass es in allen Bundesländern und auf Bundesebene allgemeine und anhaltende Praxis war, für alle Gebiete von gemeinschaftlicher

---

<sup>84</sup> Siehe auch *SRU*, Demokratisch regieren<sup>[13]</sup> in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, S. 13; *Ramsauer*, a.a.O., § 3 Rn. 59.

Bedeutung in Deutschland keine hinreichend detaillierten und quantifizierten Erhaltungsziele festzulegen, was erhebliche Auswirkungen auf die Qualität und Wirksamkeit der ergriffenen Erhaltungsmaßnahmen hat.

- Die für den Erlass der BMU-Verordnungen für Meeresschutzgebiete in der AWZ und für die Erarbeitung von Managementplänen für diese Schutzgebiete vorgesehenen Beteiligungs- und Einvernehmensregelungen für die berührten „Nutzer“-Ressorts werden in der Anwendungspraxis dabei offenbar wie eine Vetomöglichkeit gegenüber den als naturschutzfachlich geboten angesehenen Festlegungen insbesondere mit Blick auf Fischereibeschränkungen oder Beschränkungen zum Kies- und Sandabbau gehandhabt mit dem Ergebnis eines weitgehenden Regelungsstillstandes und einem tatsächlichen nahezu „Weiter wie bisher“ in den Schutzgebieten.
- In Wäldern in FFH-Gebieten findet das FFH-Regime faktisch in weiten Teilen keine Anwendung, indem es in Bezug auf forstwirtschaftliche Maßnahmen schlicht ignoriert wird oder diese Maßnahmen qua Gesetz oder Verwaltungsanweisung pauschal vom FFH-Regime ausgenommen werden. Eine nicht mit dem FFH-Rechtsregime in Einklang stehende Vollzugspraxis wird dabei von den Aufsichtsbehörden in den Ländern teils mindestens „geduldet“, von den zuständigen Stellen auf Bundesebene nicht nur nicht hinterfragt, sondern teils sogar finanziell gefördert.
- Mit der nationalen Umsetzung der Nitratrichtlinie wurde in Deutschland federführend nicht das Umweltressort, sondern das BMEL als „Nutzer“-Ressort betraut. In der - nur infolge von Verurteilungen durch den EuGH - 2020 überhaupt novellierten Düngeverordnung des BMEL wurden statt klarer vollzugstauglicher Regelungen Ausnahme- und Umgehungsmöglichkeiten geschaffen, und die Geltung

bestimmter Vorschriften wurde überdies nochmals um mehrere Jahre hinausgeschoben.

c) Der Umweltpolitik und insbesondere auch der Politik zum Schutz von biologischer Vielfalt und Lebensgrundlagen mangelt es nach alledem an Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Ressorts und Fachpolitiken, und zwar nicht vereinzelt, sondern in durchaus grundlegender Art und Weise.<sup>85</sup>

Maßgeblich ursächlich dafür sind *Beharrungskräfte*, die im Rahmen der bestehenden Strukturen und Regelungen die Durchsetzung dessen, was *moderne zukunftsgerichtete Kräfte in der Exekutive* zum Schutz von biologischer Vielfalt und Lebensgrundlagen als geboten ansehen, hinauszögern, blockieren oder schlicht ignorieren (können).

d) Zu dem Vorstehenden wiederum „passt“ es, dass in Deutschland internationale und europäische Vorgaben zur Kontrolle der Exekutive durch die Zivilgesellschaft ebenfalls mindestens zögerlich oder (bewusst) unzureichend in deutsches Recht übernommen wurden und werden.

Parallel zu den Umsetzungsdefiziten in Bezug auf Biodiversitätskonvention und FFH- und Nitratrichtlinie ist mit Blick auf die *Aarhus-Konvention* (Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) „über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“) von 1998 als „integrierendem Bestandteil der Unionsrechtsordnung“<sup>86</sup> festzustellen:

- Deutschland hat das im Oktober 2001 in Kraft getretene Übereinkommen unterzeichnet und ratifiziert. Die so genannte

---

<sup>85</sup> Siehe auch *SRU*, Demokratisch regieren<sup>[1]</sup> in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, S. 13, 23 f.

<sup>86</sup> Die Aarhus-Konvention ist auch seitens der EU unterzeichnet und ratifiziert worden, sie bindet damit gemäß Art. 216 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Organe der Union und die Mitgliedstaaten; siehe auch EuGH, Urt. v. 30. April 1974 - Rs. 181/73, Slg. 1974, 449, Rn. 2, 6 (Haegeman).



*dritte Säule der Aarhus-Konvention über den Gerichtszugang* wird durch das Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) in das nationale Recht umgesetzt.

- 2011 verurteilte der EuGH Deutschland wegen fehlerhafter Umsetzung der Aarhus-Konvention ein erstes Mal.<sup>87</sup>
- In seinem Bericht vom Dezember 2013 stellte das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) eine weiterhin unzureichende Umsetzung fest.<sup>88</sup>
- 2015 verurteilte der EuGH Deutschland erneut wegen fehlerhafter Umsetzung der Aarhus-Konvention.<sup>89</sup>

Mit seinen Entscheidungen „*slowakischer Braunbär*“ und „*Protect*“ aus 2011 bzw. 2017 konkretisierte der EuGH zudem die aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention folgenden Pflichten der Mitgliedstaaten. Aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention (in Verbindung mit Art. 47 der Grundrechtecharta) folgt demnach eine Pflicht zur Eröffnung effektiven Rechtsschutzes, um die Vereinbarkeit von nationalen Verwaltungsentscheidungen mit europäischem Umweltrecht überprüfen zu können.<sup>90</sup> Der EuGH hat damit den Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers in umweltbezogenen Rechtsschutzfragen

---

<sup>87</sup> EuGH, Ur. v. 12. Mai 2011 - C - 115/09, UPR 2011, 268 ff. (Trianel); siehe dazu beispielsweise *Gärditz*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht, NVwZ 2014, 1 ff.; *Kokott/Sobotta*, Rechtsschutz im Umweltrecht - Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, DVBl 2014, 132 ff.

<sup>88</sup> *Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC)*, Bericht v. 20. Dezember 2013, Dok ECE/MP.PP/C.1/2014/8; siehe auch BVerwG, Ur. v. 5. September 2013 - 7 C 21.12, BVerwGE 147, 312 Rn. 32 ff.

<sup>89</sup> EuGH, Ur. v. 15. Oktober 2015 - C - 137/14, NVwZ 2015, 1665 ff.; siehe dazu auch BVerwG, Ur. v. 11. August 2016 - 7 A 1.15, BVerwGE 156, 20 Rn. 33; Ur. v. 28. September 2016 - 7 C 1.15, ZUR 2017, 287 Rn. 10 f.; Ur. v. 9. Februar 2017 - 7 A 2.15 Rn. 22, juris.

<sup>90</sup> EuGH, Ur. v. 8. März 2011 - C - 240/09, NVwZ 2011, 673 Rn. 50 („*slowakischer Braunbär*“); Ur. v. 20. Dezember 2017 - C - 664/15, NVwZ 2018, 225 Rn. 54 ff. („*Protect*“).

eingeschränkt und den staatlichen Rückzugsraum, um an tradierten Rechtsauffassungen festzuhalten, erheblich geschmälert.<sup>91</sup>

Ungeachtet dessen sieht der Wortlaut des deutschen Umweltrechtsbehelfsgesetzes in § 1 bis heute keinen Auffangtatbestand, sondern weiter lediglich eine enumerativ abschließende Liste von „Entscheidungen“ vor, die vor nationalen Verwaltungsgerichten allein Gegenstand einer umweltrechtlichen Verbandsklage sein dürfen.

Daraus resultiert nicht nur die Gefahr von Abgrenzungsschwierigkeiten, daraus resultieren vor allem auch Bedenken hinsichtlich einer nach wie vor lückenhaften Umsetzung des weiten und in der Art einer Generalklausel gefassten Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention.<sup>92</sup>

Dessen Sinn und Zweck ist es nämlich gerade, sicherzustellen, dass Vorschriften mit Umweltbezug in der Praxis auch tatsächlich umgesetzt werden, mithin den im Bereich des Umweltschutzes vorhandenen Vollzugsdefiziten überhaupt und nicht lediglich partiell in ausgewählten Bereichen entgegenzuwirken.

Das war und ist in Deutschland vielfach anscheinend noch immer nicht gewollt.

e) Rechtsnormen entfalten die mit ihnen beabsichtigten Wirkungen nur dann und nur insoweit, als sie das Verhalten der betroffenen Akteure auch tatsächlich zu steuern vermögen. Rechtsnormen im Bereich des Umweltrechts können die beabsichtigte Wirkung zugunsten der Schutzgüter folglich nur entfalten, wenn gewährleistet ist, dass die darin festgelegten Ziele und Pflichten auch wirklich beachtet werden.

---

<sup>91</sup> Siehe auch *Schlacke*, Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-) Rechtsschutzes, NVwZ 2014, 11, 12 ff.; *Lau*, Das Urteil des BVerwG vom 5.9.2013 oder vom Versuch, den „slowakischen Braunbären“ zu zähmen?, NVwZ 2014, 637, 638 sowie *Kment*, in: Hoppe/Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2018, § 2 UmwRG Rn. 9.

<sup>92</sup> Erhebliche Bedenken äußern etwa *Schlacke*, Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, 905, 908; *Brigola/Heß*, Die Fallstricke der unions- und völkerrechtlichen Metamorphose, NuR 2017, 729, 730: siehe auch *Kment*, a.a.O., § 1 UmwRG Rn. 24.

Das passiert, siehe die exemplarische Analyse oben unter Ziffer I., mit Blick auf die Biodiversität in Deutschland bislang nicht. *Dem Schutz der biologischen Vielfalt wird insgesamt nicht nur kein Vorrang beigemessen, er wird in der Abwägung mit Nutzungs- und Nutzerinteressen aus kurzfristigen ökonomischen Erwägungen heraus mindestens (zu) oft, wenn nicht regelmäßig hinten an gestellt.* Anders ausgedrückt, Partikularinteressen werden über das Gemeinwohl gestellt.

Wenn ein wirksamer Schutz von Biodiversität und Lebensgrundlagen tatsächlich gewollt ist, wird es daher nicht ausreichen, lediglich hier und da einige „Stellschrauben“ fester anzuziehen.

Einen wirksamen Schutz von Biodiversität und Lebensgrundlagen wird es vielmehr nur dann geben (können), wenn der Kurs grundlegend geändert, wenn also das *Verhältnis von Nutzungs- und Nutzerinteressen einerseits und Allgemeinwohlinteressen andererseits* ein anderes und dies auch verbindlich implementiert wird. Deshalb

- muss die Durchsetzungsfähigkeit der Umweltverwaltung gegenüber den „Nutzer“-Ressorts gestärkt werden, und müssen administrative Entscheidungen und finanzielle Förderungen, die Belange der Biodiversität betreffen, künftig von einem ökosystemaren Ansatz statt von bestimmten Nutzungs- und Nutzerinteressen ausgehen,
- sind für die relevanten „Nutzungs“- und „Nutzer“-Bereiche Regelungen erforderlich, die eine langfristig angelegte, tatsächlich vorsorgende Umweltpolitik gewährleisten, indem sie insbesondere ein „Wegwägen“ von Belangen, die die biologische Vielfalt betreffen, grundsätzlich ausschließen und nur noch ausnahmsweise aus herausragenden Gründen des Allgemeinwohls zulassen,
- sind, quasi als „Backup“, die Transparenz unter anderem von Entscheidungsprozessen sowie (gerichtliche) Kontrollmöglichkeiten der Zivilgesellschaft gegenüber der

Exekutive entsprechend den internationalen und europäischen Vorgaben sicherzustellen.

Hieraus resultieren mit Blick auf die Bundesebene die folgenden Empfehlungen:

### **III. Empfehlungen**

#### **1. Durchsetzungsfähigkeit des Umweltressorts stärken**

##### **a) (Letzt)Zuständigkeit für Verwaltungsvorgaben zum Biodiversitätsschutz**

Die Festlegung administrativer Vorgaben zum Schutz der biologischen Vielfalt gehört in die Zuständigkeit des Umweltressorts. Das mag wie eine Selbstverständlichkeit klingen, ist in der Praxis aber keine:

aa) Tatsächlich kommt dem Umweltressort gegenwärtig noch nicht einmal durchgängig die Federführung in Bezug auf solche Regelungen zu.

So dient etwa die Düngeverordnung der Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie, die wiederum ausdrücklich den Schutz der Gewässer bezweckt und deshalb auf Grundlage des Umwelttitels erlassen wurde (siehe oben Ziffer I.4.). In Deutschland obliegt der Erlass der Düngeverordnung gleichwohl federführend dem „Nutzer“-Ressort BMEL im Einvernehmen mit dem BMU. Entsprechendes gilt mit Blick auf die Erarbeitung des Nationalen Aktionsprogramms zur Umsetzung der Nitratrichtlinie (siehe oben Ziffer I.4.).

Weiteres Beispiel ist die EU-Holzhandels-Verordnung.<sup>93</sup> Die Verordnung soll durch eine Kontrolle des Holzhandels der Entwaldung, dem Verlust biologischer Vielfalt und der Emission von Treibhausgasen entgegenwirken. Sie wurde auf Grundlage von Art. 192 AEUV, also auch

---

<sup>93</sup> Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen 2010 L 295, 23, auch als EUTR (European Timber Regulation) bezeichnet.

auf Grundlage des Umwelttitels erlassen. Mit der Zuständigkeit für ihren Vollzug in Deutschland wurde ebenfalls das BMEL, nicht hingegen das BMU betraut.

Jüngstes Beispiel ist die „Waldstrategie 2050“. Diese Waldstrategie soll die strategische Ausrichtung der nationalen Waldpolitik vorgeben und in zehn Handlungsfeldern die Aufgaben des Bundes aufzeigen, um den Wald in Zeiten des Klimawandels zu erhalten und zu entwickeln.<sup>94</sup> Das BMEL hat die Strategie im September 2021 jedoch nicht nur unter Inanspruchnahme einer Federführung, sondern sogar ohne Abstimmung mit dem BMU beschlossen.

bb) Der Blick auf die Situation in Nord- und Ostsee zeigt, dass auch die Federführung des Umweltressorts allein allerdings noch keine Gewähr für den notwendigen Schutz bietet. Sowohl für den Erlass der Schutzgebietsverordnungen in der deutschen AWZ durch das BMU als auch für die Erarbeitung von Managementplänen für diese Gebiete sind Einvernehmensregelungen für alle berührten „Nutzer“-Ressorts, das heißt insbesondere von BMEL und Bundeswirtschaftsministerium vorgesehen (siehe oben Ziffer I.2.). Diese führen in der Praxis augenscheinlich dazu, dass es trotz seit Jahrzehnten geltender verbindlicher Vorgaben bis heute ein weitgehendes „Weiter wie bisher“ in den Gebieten gibt. Jedenfalls fehlt es noch immer an dem erforderlichen Nachdruck, unter anderem die als Hauptbelastungen identifizierten Tätigkeiten des Sand- und Kiesabbaus sowie bestimmter Formen der berufsmäßigen Seefischerei anzugehen (siehe oben Ziffer I.2.).

cc) Um organisatorisch zu gewährleisten, dass das Umweltressort die ihm innerhalb der Bundesregierung zugeteilte Aufgabe des Biodiversitätsschutzes tatsächlich erfüllen kann, muss es für die Festlegung von Verwaltungsvorgaben zum Schutz der biologischen Vielfalt in Verordnungen, Plänen, Programmen und Strategien folglich umfassend die *federführende Zuständigkeit* haben bzw. erhalten. Mit der

---

<sup>94</sup> *BMEL*, Waldstrategie 2050 - Herausforderungen und Chancen für Mensch, Natur und Klima, September 2021, S. 7.

Federführung geht die Befugnis zur Beurteilung des Regelungsbedarfs, der Reichweite der anvisierten Regelung, dem Inhalt der Lösungsvorschläge sowie der Gestaltung des Abstimmungsprozesses einher.<sup>95</sup>

„Nutzer“-Ressorts sind im Rahmen der Erarbeitung der Verordnungen, Pläne, Programme und Strategien zu beteiligen und anzuhören, sie dürfen aber nicht länger dazu ermächtigt werden, „ihre“ Nutzungen unter Umweltschutzgesichtspunkten selbst zu regulieren.

Das beinhaltet auch den Ausschluss von Blockademöglichkeiten etwa durch die Verweigerung des Einvernehmens seitens betroffener „Nutzer“-Ressorts gegenüber dem Umweltressort. Anders ausgedrückt, dem Umweltressort muss für die Aufgabe des Biodiversitätsschutzes und die in diesem Zusammenhang originär zu erlassenen Verwaltungsvorgaben *nicht nur die Federführung, sondern im Ergebnis eine Letztzuständigkeit* zukommen, die es ihm ermöglicht, sich gegebenenfalls über Widersprüche und Blockaden aus „Nutzer“-Ressorts hinwegzusetzen. Der angemessenen Berücksichtigung der Nutzungs- und Nutzerinteressen ist dabei mit einer entsprechenden Begründungspflicht für das Umweltressort Rechnung zu tragen, wenn dieses es für erforderlich erachtet, bestimmte Nutzungs- und Nutzerinteressen zurückzustellen. Eine solche Regelung stünde mit Art. 80 Abs. 1 GG ohne weiteres in Einklang.

## **b) Zuständigkeit für finanzielle Förderungen**

Der soeben beschriebenen Zuständigkeit des Umweltressorts für Verwaltungsvorgaben zum Biodiversitätsschutz muss die Zuständigkeit des Umweltressorts für die Bewilligung finanzieller Förderungen in diesem Bereich folgen.

---

<sup>95</sup> Siehe auch *SRU*, Demokratisch regieren<sup>[11]</sup> in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, S. 179; *SRU*, Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem, Sondergutachten 2015, Tz. 582.

Darüber hinaus ist grundsätzlich festzulegen, dass diese finanziellen Förderungen, ebenso wie die administrativen Handlungsvorgaben als solche, *an einen ökosystemaren und die Synergien zwischen Biodiversitäts- und Klimaschutz in den Blick nehmenden Ansatz<sup>96</sup> anknüpfen müssen und nicht von bestimmten Nutzungs- und Nutzerinteressen ausgehen dürfen.*

Das bedeutet beispielsweise, dass die Verantwortung für die finanzielle Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen in FFH-Gebieten auf Landesebene künftig dem Bundesumweltressort obliegen muss (siehe dazu oben Ziffer I.3.).

Es bedeutet weiter, dass zum Beispiel die seitens des BMEL aktuell eingestellten 1,5 Milliarden Euro für ein „Waldumbauprogramm“<sup>97</sup> entsprechend dem Vorstehenden auf den Prüfstand zu stellen sind.

### **c) Gesetzesinitiativ- und -widerspruchsrecht**

Über den originären Aufgabenbereich hinaus sollte die Rolle des Umweltressorts ferner dahingehend gestärkt werden, dass es besser auf die Einbeziehung ökologischer Belange in allen umweltrelevanten Politikfeldern hinwirken kann. Der *SRU* schlägt hierfür zutreffend ein *Gesetzesinitiativrecht* des Umweltressorts außerhalb des eigenen Geschäftsbereichs für Angelegenheiten von besonderer umweltpolitischer Bedeutung vor.<sup>98</sup> Darüber hinaus sollte dem Umweltressort bei solchen Fragen ein *suspensives Widerspruchsrecht* eingeräumt werden.<sup>99</sup>

aa) Ohne das vorgeschlagene Initiativrecht ist das Umweltressort bei wesentlichen Sachbereichen, die für die Erreichung zentraler

---

<sup>96</sup> Siehe dazu *WBGU*, Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz zur Integration, 2020; *IPBES/IPCC*, Biodiversity and Climate Change, Workshop Report, 2021; *IPCC*, Climate Change and Land, Special Report, 2020.

<sup>97</sup> Siehe *BMEL*, Pressemitteilung Nr. 143/2021 vom 7. September 2021.

<sup>98</sup> *SRU*, Demokratisch regieren<sup>[SEP]</sup> in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, S. 179

<sup>99</sup> *SRU*, Demokratisch regieren<sup>[SEP]</sup> in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, S. 179.

umweltpolitischer Zielsetzungen von hoher Relevanz sind, die aber außerhalb des originären Geschäftsbereichs des Umweltressorts liegen, darauf beschränkt, Einfluss auf die betreffende Gesetzgebung zu nehmen, wenn und soweit sich das sachlich zuständige Ressort zur Vorlage eines Gesetzentwurfs entschließt.

Mit einem Initiativrecht kann dem Umweltressort auch außerhalb des eigenen originären Geschäftsbereichs der notwendige Handlungsspielraum in Angelegenheiten von besonderer umweltpolitischer Bedeutung verschafft werden.<sup>100</sup>

Als Vorbild kann das Initiativrecht des Ministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gelten, das nach § 15a Abs. 2 GOBReg ein solches Initiativrecht in Angelegenheiten von frauenpolitischer Bedeutung besitzt, sowie das entsprechende Initiativrecht des BMEL mit Blick auf Verbraucherschutzpolitische Angelegenheiten (vgl. § 15a Abs. 3 GOBReg).

Auch das hier vorgeschlagene Initiativrecht des Umweltressorts dient der Verwirklichung des Integrationsprinzips, da es nach Sinn und Zweck subsidiär zur Anwendung kommen soll, wenn das eigentlich zuständige Fachressort entgegen dem Integrationsprinzip keine ausreichenden Schritte gegen die von seinem Bereich verantworteten Umweltprobleme ergreift.<sup>101</sup>

bb) Bei Fragen von erheblicher ökologischer Bedeutung sollte das Bundesumweltressort zudem im Kabinett ein suspensives (aufschiebendes) Widerspruchsrecht erhalten.

Als Vorbild dient das Vetorecht des Bundesfinanzressorts in Fragen von finanzieller Bedeutung (vgl. § 26 Abs. 1 GOBReg). Wie bei diesem könnte der Widerspruch des Umweltressorts in einer weiteren Sitzung

---

<sup>100</sup> SRU, Demokratisch regieren<sup>[L]<sub>SEP</sub></sup> in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, S. 179; SRU, Verantwortung in einer begrenzten Welt, Umweltgutachten 2012, Tz. 712; BMU, Den ökologischen Wandel gestalten, Integriertes Umweltprogramm 2030, 2016, S. 34.

<sup>101</sup> SRU, Demokratisch regieren<sup>[L]<sub>SEP</sub></sup> in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, S. 179.



überstimmt werden. Ein suspensives Widerspruchsrecht des Umweltressorts ist gerade auch in Analogie zur Haushaltspolitik gut zu begründen. Es soll als institutionalisierte Vorkehrung die Einhaltung ökologischer Grenzen gewährleisten, indem das Regierungshandeln an politisch grundsätzlich konsentierten Budgets rückgebunden wird.<sup>102</sup>

cc) Bei Umsetzung der oben beschriebenen Letztzuständigkeit des Umweltressorts für biodiversitätsspezifische Verwaltungsvorgaben, erst recht in Verbindung mit dem soeben dargestellten Gesetzesinitiativ- und -widerspruchsrecht des Umweltressorts, bedarf es mit Blick auf den Schutz der biologischen Vielfalt auch keiner im Kanzleramt angesiedelten „Biodiversitäts-Koordinatorin“ bzw. keines „Biodiversitäts-Koordinators“ o.ä. Im Gegenteil, dürfte eine solche Stelle die Rolle des Umweltressorts eher sogleich wieder relativieren, da im Kanzleramt alle Fachpolitiken zusammenlaufen und der dortige „Abwägungsdruck“ zwangsläufig und von vornherein ungleich höher sein dürfte.

## **2. Vorsorgeprinzip tatsächlich umsetzen**

### **a) Beachtungspflicht für Ziele zum Schutz der Biodiversität**

aa) Im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund stellt das Vorsorgeprinzip mit Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV ein umweltrechtliches Leitprinzip dar.<sup>103</sup> In Deutschland macht darüber hinaus der in der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG enthaltene Begriff des „Schutzes“ in Verbindung mit der Formulierung „auch in Verantwortung für künftige Generationen“ das *Vorsorgeprinzip* zum Leitprinzip staatlichen Handelns.<sup>104</sup> Das Vorsorgeprinzip verlangt, dass

---

<sup>102</sup> *SRU*, Demokratisch regieren<sup>[SEP]</sup> in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, S. 179; *SRU*, Verantwortung in einer begrenzten Welt, Umweltgutachten 2012, Tz. 712.

<sup>103</sup> Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV legt fest, dass die Umweltpolitik der EU unter anderem auf den „Grundsätzen der Vorsorge und Verbeugung“ beruht; siehe auch *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Auflage 2021, Art. 191 AEUV Rn. 26 sowie *Arndt*, *Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht*, 2009, S. 71 ff.

<sup>104</sup> *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, Art. 191 AEUV Rn. 26; *ders.*, *Rechtsstaat und Umweltstaat*, 2001, S. 30 ff., 85 ff., 153 ff.

Umweltbeeinträchtigungen nicht abgewartet, sondern präventiv vermieden werden.

Eine langfristig angelegte, tatsächlich vorsorgende Umweltpolitik zum Schutz von Biodiversität und Lebensgrundlagen ist nach den Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte in Deutschland auch deshalb nicht gewährleistet, weil der Schutz der biologischen Vielfalt im Rahmen von Entscheidungsprozessen lediglich ein Belang unter anderen ist, der keiner strikten Beachtung unterliegt, dem gesetzlich noch nicht einmal ein besonderes Gewicht beigemessen wird und der - in der Folge - gegenüber anderen Belangen „weggewogen“ oder im Rahmen von Ermessenserwägungen überwunden werden kann:

Das Bundesnaturschutzgesetz sieht für die Verwirklichung der für die Biodiversität konkretisierten Ziele des Naturschutzes einen Vorbehalt dahingehend vor, dass es diese nur verlangt,

*„soweit es im Einzelfall möglich, erforderlich und unter Abwägung aller sich aus § 1 Absatz 1 ergebenden Anforderungen untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft angemessen ist“ (vgl. § 2 Abs. 3 BNatSchG).*

Das heißt, auch die in § 1 Abs. 2 BNatSchG festgelegten *Ziele zur dauerhaften Sicherung der biologischen Vielfalt entsprechend dem jeweiligen Gefährdungsgrad*, nämlich

*„insbesondere lebensfähige Populationen wild lebender Tiere und Pflanzen einschließlich ihrer Lebensstätten zu erhalten und den Austausch zwischen den Populationen sowie Wanderungen und Wiederbesiedelungen zu ermöglichen; <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>Gefährdungen von natürlich vorkommenden Ökosystemen, Biotopen und Arten entgegenzuwirken, <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>und Lebensgemeinschaften und Biotope mit ihren strukturellen und geografischen Eigenheiten in einer repräsentativen Verteilung zu erhalten“,*

stehen von vornherein zur grundsätzlichen Disposition. <sup>[1]</sup> § 25 UVP-Gesetz

In der Praxis führt das unter anderem dazu, dass Vorhaben, deren Auswirkungen aus Umweltsicht nach ausführlicher Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz) als nicht hinnehmbar bewertet werden, dennoch zugelassen werden, weil anderen entscheidungserheblichen Belangen von der (beispielsweise fernstraßenrechtlichen) Zulassungsbehörde nach den einschlägigen genehmigungsrechtlichen Vorschriften stärkeres Gewicht beigemessen wird.

Das wiederum wird dadurch möglich, weil in Bezug auf Umweltbelange eine bloße *Berücksichtigungspflicht* statt einer strikten *Beachtenspflicht* existiert.

Der für die Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen von Zulassungsverfahren unter anderem von Infrastrukturvorhaben maßgebliche § 25 UVP-Gesetz lautet:

*„(1) Auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung bewertet die zuständige Behörde die Umweltauswirkungen des Vorhabens im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge im Sinne des § 3 nach Maßgabe der geltenden Gesetze. Die Bewertung ist zu begründen.*

*(2) Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens **berücksichtigt** die zuständige Behörde die begründete Bewertung nach dem in Absatz 1 bestimmten Maßstab.“*  
(Hervorhebung durch d. Verf.)

§ 25 UVP-Gesetz ist sodann, etwa bezogen auf die Zulassung von Bundesautobahnen, in Zusammenhang mit § 17 S. 4 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) anzuwenden, wonach bei der Planfeststellung von Bundesautobahnen

„die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung **zu berücksichtigen**“ sind (Hervorhebung durch d. Verf.).

bb) Bei der Differenzierung zwischen „beachten“ und „berücksichtigen“ handelt es sich keineswegs um Wortklauberei, vielmehr gehen mit diesen Begrifflichkeiten grundlegende rechtliche Unterschiede einher.

Beachtungspflicht und Berücksichtigungspflicht unterscheiden sich nämlich hinsichtlich der Striktheit der Pflicht. Die Beachtungspflicht ist gegenüber der Berücksichtigungspflicht die strengere Form der Bindung. Beachten heißt im Rechtssinn: befolgen, verbindlich einhalten.<sup>105</sup> Beachtungspflichten sind bei nachfolgenden Planungen oder Maßnahmen grundsätzlich nicht durch Abwägung überwindbar.

Einer Beachtungspflicht unterliegen zum Beispiel die Ziele der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen, bei Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen sowie bei Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen (vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 Raumordnungsgesetz - ROG).<sup>106</sup>

Die lediglich der Berücksichtigung unterliegenden (Umwelt)Ziele und Belange sind demgegenüber zwar in die Abwägungs- oder Ermessensentscheidung einzustellen und zu bewerten; über ihre Gewichtung ist sodann allerdings - siehe zum Beispiel § 25 UVP-Gesetz, § 17 S. 4 FStrG - im Gesamtzusammenhang aller von der fraglichen

---

<sup>105</sup> Siehe auch *Möckel*, Landwirtschaft und naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigung, NuR 2012, 225, 227.

<sup>106</sup> Siehe beispielsweise auch BVerwG, Beschl. v. 14. April 2011 - 4 B 77/09, BeckRS 2011, 50614.

Planung oder Maßnahme berührten öffentlichen und privaten Belange zu entscheiden.

In der weiteren Konsequenz ist die „Berücksichtigung“ durch die Verwaltung in nachfolgenden gerichtlichen Verfahren nur eingeschränkt justiziabel. Denn der „Berücksichtigung“ im Rechtssinne ist ein originärer Abwägungs- und Ermessensspielraum der Exekutive immanent.<sup>107</sup>

cc) Zur grundlegenden Kursänderung ist den Schutzziele und Belangen der biologischen Vielfalt gesetzlich ein maßgeblich höheres Gewicht gegenüber anderen Belangen beizumessen.

Es sollte eine *Beachtungspflicht* der in § 1 Abs. 2 BNatSchG konkretisierten Ziele zum Schutz der Biodiversität, der für Natura 2000-Gebiete im Einzelnen festgelegten Erhaltungs- und Entwicklungsziele sowie der Ergebnisse einer Umweltverträglichkeitsprüfung verankert und damit als künftiger Entscheidungsmaßstab für die Exekutive festgelegt werden.

Dafür ist es, da die wiederholten Bemühungen um eine Zusammenführung und Systematisierung des stark zersplitterten Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch gescheitert sind,<sup>108</sup> es also keine einheitliche Kodifizierung umweltrelevanten Rechts mit allgemein geltenden übergreifenden Vorgaben gibt, zwangsläufig notwendig, auf einzelne Gesetze abzustellen. Entsprechend zu ändern sind mithin insbesondere § 25 UVP-Gesetz i.V.m. § 17 FStrG (sowie parallele zulassungsrelevante Regelungen für andere „Nutzungs“-Bereiche).

In § 2 Abs. 3 BNatSchG sollte klargestellt werden, dass der Verwirklichung der Ziele unter anderem des § 1 Abs. 2 BNatSchG gegenüber sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft ein herausragendes Gewicht zukommt.

dd) Das Unionsrecht, das die Grundlage für das UVP-Gesetz darstellt,

---

<sup>107</sup> Siehe dazu auch unter anderem BVerwG, Urt. v. 10. November 2016 - 9 A 18.15, Rn. 124 ff., BeckRS 2016, 117546.

<sup>108</sup> Siehe dazu etwa Ramsauer, a.a.O., § 3 Rn. 18.

steht einer solchen Änderung von § 25 UVP-Gesetz übrigens nicht entgegen. Zwar wird in der Literatur verschiedentlich die Auffassung vertreten, Art. 8 der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EG<sup>109</sup> enthalte, wie zuvor die UVP-Richtlinie 2011/92/EG,<sup>110</sup> ausschließlich „das Berücksichtigungsgebot“.<sup>111</sup> Das ist so aber nicht zutreffend. Tatsächlich weist bereits die deutsche Übersetzung beider Richtlinien einen deutlichen Unterschied auf, der allerdings nicht in das deutsche UVP-Gesetz übernommen wurde.

In Art. 8 der UVP-Richtlinie 2011/92/EG heißt es:

*„Die Ergebnisse der Anhörungen und die gemäß den Artikeln 5, 6 und 7 eingeholten Angaben sind beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen.“*

Art. 8 der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EG formuliert demgegenüber:

*„Die Ergebnisse der Konsultationen und die gemäß den Artikeln 5 bis 7 eingeholten Angaben sind beim Genehmigungsverfahren **gebührend** zu berücksichtigen.“* (Hervorhebung durch d. Verf.)

Das bedeutet, der Gesetzgeber der UVP-Änderungsrichtlinie hat bereits die Notwendigkeit erkannt, dass den Ergebnissen einer Umweltverträglichkeitsprüfung, und mithin Umweltbelangen, verstärkte Bedeutung zukommen muss, um unter anderem „das in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25.-26. März 2010 beschlossene Kernziel der Union zu erreichen, den Verlust an biologischer Vielfalt und die Degradation der Ökosysteme bis 2020 zu stoppen und die biologische Vielfalt und die Ökosysteme soweit wie

---

<sup>109</sup> Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2014 L 124, 1.

<sup>110</sup> Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26, 1.

<sup>111</sup> So etwa *Sangenstedt*, Die Reform der UVP-Richtlinie 2014: Herausforderungen für das deutsche Recht, ZUR 2014, 526, 534.

möglich wiederherzustellen“ (vgl. den 10. Erwägungsgrund der UVP-Änderungsrichtlinie).

Noch deutlicher ergibt sich Vorstehendes aus den englischen Fassungen. Dort heißt es in der „alten“ UVP-Richtlinie für Art. 8:

*„The results of consultations and the information gathered pursuant to Articles 5, 6 and 7 shall be taken into consideration in the development consent procedure.“*

Und in der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EG:

*„The results of consultations and the information gathered pursuant to Articles 5 to 7 shall be duly taken into account in the development consent procedure.“*

Bereits die ursprüngliche Formulierung von 2011 und erst recht die aus 2014 können grundsätzlich auch mit „beachten“ übersetzt werden.

ee) Mit Blick auf den aus Klimaschutzgründen unerlässlichen Ausbau erneuerbarer Energien und den dafür notwendigen Flächenbedarf ergibt sich Folgendes: Durch eine sachgerechte Planung dürfte tatsächlich eine „Flächenkonkurrenz“ zwischen Klimaschutz und Biodiversitätsschutz in Deutschland regelmäßig zu vermeiden sein. Sollte es gleichwohl ausnahmsweise im Einzelfall doch zu einer solchen Konkurrenzsituation kommen, eröffnet auch eine Beachtungspflicht die Möglichkeit einer Abwägung. Im Unterschied zur Berücksichtigungspflicht ist insoweit ein Zurückstehen aber nur gegenüber herausragenden Gründen des Allgemeinwohls zulässig. Dazu wiederum zählen Belange des Klimaschutzes.

#### **b) Beweislastumkehr für den Nachweis bzw. Ausschluss von Beeinträchtigungen**

aa) Das Vorsorgeprinzip verlangt, dass - siehe soeben - Maßnahmen zum Schutz der Umwelt nicht erst bei drohenden Schäden durch konkrete

Umweltgefahren eingreifen, sondern bereits im Gefahrenvorfeld bei der Risikoverminderung ansetzen. Daraus folgt eine Pflicht zu einer möglichst weit vorausschauenden und planenden Umweltvorsorge, die darauf ausgerichtet ist, Umweltschäden erst gar nicht entstehen zu lassen.<sup>112</sup>

Das Vorsorgeprinzip legitimiert und verpflichtet zum Handeln gerade *bei einer bloßen Besorgnis möglicher Umweltbeeinträchtigungen unterhalb der Gefahrenschwelle* und zielt mithin auf eine *Risikovermeidung samt Beweislastumkehr* ab.<sup>113</sup>

Das Vorsorgeprinzip ist demnach insbesondere dann anwendbar, wenn die wissenschaftlichen Beweise nicht ausreichen, keine eindeutigen Schlüsse zulassen oder unklar sind, jedoch auf Grund einer vorläufigen und objektiven wissenschaftlichen Risikobewertung Anlass zur abstrakten Besorgnis besteht. Bei wissenschaftlich noch nicht hinreichend geklärten Risiken ist die Vorsorge auch ein Verfassungsgebot.<sup>114</sup> Entscheidend ist die Ersetzung der konkreten hinreichenden Wahrscheinlichkeit durch die *reine Möglichkeit, die abstrakte Besorgnis eines Schadenseintritts*.<sup>115</sup>

Das Bundesverfassungsgericht stellt fest:

*„Besteht wissenschaftliche Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge, schließt die durch Art. 20a GG dem Gesetzgeber auch zugunsten künftiger Generationen aufgegebenen besondere Sorgfaltspflicht ein, **bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler***

---

<sup>112</sup> Siehe § 5 Abs. 1 UGB-Kommissionsentwurf von 1998.

<sup>113</sup> Siehe auch *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, Art. 191 AEUV Rn. 28, 31; *ders.*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 153 ff.; *Ramsauer*, a.a.O., § 3 Rn. 35; *Schröder*, Umweltschutz als Gemeinschaftsziel und Grundsätze des Umweltschutzes, in: *Rengeling* (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Auflage 2003, § 9 Rn. 35; *Lübbe-Wolff*, Präventiver Umweltschutz - Auftrag und Grenzen des Vorsorgeprinzips im deutschen und europäischen Recht, in: *Bizer/Koch* (Hrsg.), Sicherheit, Vielfalt, Solidarität, 1998, S. 51 ff.; *Wahl/Appel*, Prävention und Vorsorge, 1995, S. 58 ff.; *Rengeling*, Umweltvorsorge und ihre Grenzen im EWG-Recht, 1989, S. 24.

<sup>114</sup> BVerfG, Urt. v. 24. November 2010 - 1 BvF 2/05, BVerfGE 128, 1 ff.; *Ramsauer*, a.a.O., § 3 Rn. 35.

<sup>115</sup> *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, Art. 191 AEUV Rn. 28, 30.



***Beeinträchtigungen zu berücksichtigen.***<sup>116</sup> (Hervorhebung durch d. Verf.)

Für die Exekutive, die wie die Legislative als Teil der staatlichen Gewalt an Art. 20a GG gebunden ist, gilt nichts anderes. <sup>[L]</sup><sub>[SEP]</sub>

bb) Eine langfristig angelegte, tatsächlich vorsorgende Umweltpolitik zum Schutz von Biodiversität und Lebensgrundlagen erfordert demnach auch eine andere Beweislast mit Blick auf den Nachweis bzw. Ausschluss von (erheblichen) Beeinträchtigungen von Belangen der biologischen Vielfalt durch Nutzer- und Nutzungsinteressen. In prozessrechtlichen Termini bedeutet das, dass insbesondere auch „non liquet“-Situationen<sup>117</sup> nicht länger zu Lasten von Biodiversität und Lebensgrundlagen gehen dürfen.

Für den Nachweis (erheblicher) Beeinträchtigungen muss es demzufolge genügen, wenn nachvollziehbar die Möglichkeit dargelegt wird, dass eine entsprechende Maßnahme oder ein entsprechendes Vorhaben zu (erheblichen) Beeinträchtigungen mit Blick auf die Schutzziele des § 1 Abs. 2 BNatSchG oder die Erhaltungs- und Entwicklungsziele von Natura 2000-Gebieten führen kann. Umgekehrt muss der Ausschluss (erheblicher) Beeinträchtigungen folglich erfordern, dass und warum sich die auf Grund belastbarer Hinweise dargelegte Möglichkeit (erheblicher) Beeinträchtigungen auch längerfristig nicht realisieren wird.

Mangels einheitlichen Umweltgesetzbuches ist das für den Schutz der Biodiversität im Bundesnaturschutzgesetz zu verankern. Konkret sollte § 2 BNatSchG („Verwirklichung der Ziele“) um einen Absatz ergänzt werden, der festlegt, dass

*„mit Blick auf die Verwirklichung der Ziele zum Schutz der Biodiversität der Nachweis (erheblicher) Beeinträchtigungen im Sinne dieses Gesetzes durch die Darlegung einer auf belastbaren Hinweisen basierenden Möglichkeit einer unter Umständen auch*

---

<sup>116</sup> BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a., juris, Rn. 229.

<sup>117</sup> Der Terminus „non liquet“ kommt aus dem Zivilprozessrecht und bedeutet „Es besteht keine Klarheit“ (über Tatsachen).

*erst längerfristig eintretenden (erheblichen) Beeinträchtigung erbracht wird“.*

cc) Eine Beweislastumkehr ist dem deutschen Rechtssystem übrigens keineswegs fremd. Sie ist richterrechtlich oder postivrechtlich<sup>118</sup> für Fallkonstellationen entwickelt worden, in denen die eine Seite aus der Natur der Sache heraus einen maßgeblichen Wissensvorsprung hat oder der Anspruchssteller einen Kausalitätsnachweis auf Grund komplexer tatsächlicher Gegebenheiten nicht zu führen vermag.

So besteht bei der Arzt- und Produzentenhaftung typischerweise eine Beweisnot des Klägers. Zwar kann oftmals bei der Arzthaftung ein grober Behandlungsfehler des Arztes bewiesen werden, nicht jedoch die Kausalität zwischen Behandlungsfehler und Schaden. Daher obliegt es dem Arzt, die fehlende Ursächlichkeit des groben Behandlungsfehlers für den eingetretenen Schaden zu beweisen.<sup>119</sup>

Ähnlich verhält es sich bei der Produkthaftung. In Bezug auf die Frage, ob den Hersteller ein Verschulden an der Fehlerhaftigkeit des Produktes trifft, wird zugunsten des Geschädigten eine unzumutbare Beweisnot angenommen. Das heißt, der Hersteller seinerseits muss beweisen, dass das Produkt beim Inverkehrbringen frei von Konstruktions-, Fabrikations- und Instruktionsfehlern war.

Auch das Umweltrecht kennt vereinzelt bereits Beweiserleichterungen bis hin zur Beweislastumkehr. Beispielsweise genügt im Bodenschutzrecht der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast, um die verantwortlichen Personen durch behördliche

---

<sup>118</sup> Siehe beispielsweise auch § 477 BGB, der ausdrücklich eine Beweislastumkehr vorsieht. Danach wird bei Schäden, die sich innerhalb von sechs Monaten nach Gefahrübergang an einer Sache zeigen, vermutet, dass die Sache bereits vor dem Kauf mangelhaft war. Bei einer Reklamation innerhalb von sechs Monaten ab Kauf muss deshalb der Verkäufer beweisen, dass die Sache beim Kauf frei von Mängeln war.

<sup>119</sup> Siehe etwa BGH, Urt. v. 19. Februar 1995 - VI ZR 272/93, VersR 1995, 706; BGH, Urt. v. 14. Februar 1989 - VI ZR 65/88, VersR 1989, 514.

Anordnung zur Durchführung der notwendigen Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung zu verpflichten (§ 9 Abs. 2 BBodSchG).

### **3. Kontrolle durch und Transparenz für die Zivilgesellschaft sicherstellen**

#### **a) Umfassende Kontrollmöglichkeit nach Umweltrechtsbehelfsgesetz**

§ 1 Abs. 1 UmwRG sieht eine enumerativ abschließende Liste von „Entscheidungen“ vor, die vor nationalen Verwaltungsgerichten allein Gegenstand einer umweltrechtlichen Verbandsklage sein sollen. Demgegenüber lautet Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention:

*„Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsgerichtlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, **um die von ... Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.**“* (Hervorhebung durch d. Verf.)

Die Vorschrift lässt (siehe bereits oben Ziffer II.) keine Einschränkung auf lediglich bestimmte, enumerativ aufgezählte „Entscheidungen“ zu. Maßgeblich für den Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention ist vielmehr nur, *ob eine Handlung oder Unterlassung einer Behörde unter Anwendung umweltbezogener Vorschriften des Bundes- oder Landesrechts erfolgt.*

In der nationalen Rechtsprechung ist zwar zwischenzeitlich immerhin verschiedentlich judiziert worden, dass § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG mit

Blick auf Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention als weiter Auffangtatbestand verstanden werden müsse.<sup>120</sup>

Zur Vermeidung weiterer langwieriger Auseinandersetzungen und zur umfassenden Klarstellung für alle Akteure über den Anwendungsbereich des Umweltrechtsbehelfsgesetzes sollte jedoch ein Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention entsprechender Auffangtatbestand in Gestalt einer Generalklausel normiert werden. Die bislang in § 1 Abs. 1 UmwRG vorgesehene abschließende Liste allein bestimmter kontrollfähiger „Entscheidungen“ ist abzuschaffen.

Rein vorsorglich sei insoweit angemerkt: Eine Popularklage steht dabei nicht in Frage. Vielmehr bleibt ein Zugang zu Gericht nur für Umweltvereinigungen eröffnet, die nach gesetzlich konkret bestimmten Kriterien förmlich als klageberechtigt anerkannt sind und ebenso konkret die Verletzung umweltbezogener Vorschriften geltend machen müssen. Das bedeutet einen zwar weiten, aber von der Aarhus-Konvention so gewollten Anwendungsbereich.

#### **b) Aktive Informationspflicht in Bezug auf „Lobbytermine“**

aa) Beharrungskräfte, die gegen eine grundlegende Kursänderung zum Schutz von Biodiversität und Lebensgrundlagen agieren, existieren selbstverständlich nicht nur innerhalb der Exekutive, sondern ebenso außerhalb. Aus Gründen der Transparenz exekutiver Entscheidungsprozesse für die Zivilgesellschaft sollte deshalb eine aktive Informationspflicht dahingehend eingeführt werden, dass das Kanzleramt und die Bundesministerien verpflichtet werden, Treffen und Gespräche jedenfalls ihrer politischen Beamten, also der jeweiligen Kanzler\*in, der Bundesminister\*innen, der Staatssekretär\*innen sowie der

---

<sup>120</sup> BVerwG, Urt. v. 26. September 2019 - 7 C 5.18, 2. Leitsatz, juris; BVerwG, Urt. v. 19. Dezember 2019 - 7 C 28.18, Rn. 25, juris; OVG Lüneburg, Beschl. v. 26. Juni 2020 - 4 ME 116/20, BeckRS 2020, 15015, Rn. 11 ff.; OVG Lüneburg, Beschl. v. 26. Juni 2020 - 4 ME 97/20, BeckRS 2020, 14927 Rn. 11 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 17. Mai 2019 - OVG 11 S 40.19, juris; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 20. November 2018 - 5 S 2138/16, juris.

Abteilungsleiter\*innen mit Vertreter\*innen von Lobbyorganisationen, sonstigen Interessengruppen sowie von Unternehmen - gegebenenfalls unter Schwärzung der Namen der Vertreter\*innen, jedoch unter Nennung der vertretenen Organisation, Gruppe oder des Unternehmens sowie des Anlasses des Treffens und des Gesprächsthemas - regelmäßig elektronisch und leicht auffindbar zugänglich zu machen.

Auch der SRU schlägt vor, dass die Leitungsebenen von Ministerien und Kanzleramt - ähnlich wie beispielweise die Europäische Kommission - ihre Kontakte zu Interessenvertretern dokumentieren und regelmäßig darüber berichten, sollten.<sup>121</sup> Offen bleibt dort allerdings, wie das erfolgen soll. Ohne klare verbindliche Regelung dürfte es indes allenfalls partiell zu entsprechenden Veröffentlichungen kommen.

bb) § 11 Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes normiert bereits aktive Informationspflichten für Behörden. Danach sind unter anderem Organisations- und Aktenpläne allgemein zugänglich zu machen. § 11 Abs. 3 IFG regelt, dass darüber hinaus auch „weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich“ gemacht werden sollen. Mit Blick auf das Kanzleramt und die Bundesministerien wären diese „weiteren geeigneten Informationen“ in dem eben genannten Sinne im Informationsfreiheitsgesetz zu konkretisieren.

Für Informationsbegehren ist mit Blick auf den Terminkalender der Bundeskanzlerin gerichtlich entschieden, dass der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 S. 1 IFG grundsätzlich eröffnet ist. Soweit es um die Eintragung dienstlicher und nicht lediglich privater Termine geht, handelt es sich nämlich um amtliche Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 S. 1 IFG. In Bezug auf dienstliche Termine stellt der Terminkalender auch nicht nur ein persönliches Organisationsmittel dar. Die Eintragung derartiger Termine steht vielmehr im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Amtsgeschäfte und dient damit amtlichen Zwecken. Die Eintragungen können auch nicht bloßen Entwürfen oder Notizen, die

---

<sup>121</sup> SRU, Demokratisch regieren<sup>[11]</sup> in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, S. 176 f.

lediglich vorbereitenden Charakter haben, gleichgestellt werden.<sup>122</sup> [11]  
[SEP]

Verhält es sich so, können entsprechende Informationen aus Kanzleramt und Bundesministerien ohne weiteres auch Gegenstand aktiver Informationspflichten sein. Ihre Grenze finden derartige aktive Informationspflichten erst dort, wo - in Anlehnung an die Versagungsgründe insbesondere des § 3 Nr. 1 lit. c) IFG und § 3 Nr. 1 lit. a) IFG - das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf Belange der inneren oder äußeren Sicherheit haben kann oder der Eintritt von Nachteilen für die internationalen Beziehungen zu besorgen wäre.<sup>123</sup> Bei Treffen beispielsweise mit Vertretern aus Land- und Forstwirtschaft dürfte das regelmäßig kaum der Fall sein.

### **c) Strategische, öffentlich einsehbare Umweltüberwachung**

aa) Eine wirksame Kontrolle der Exekutive durch die Zivilgesellschaft mit Blick auf das Vorgehen der zuständigen staatlichen Stellen gegenüber (potenziellen) Verursachern von Beeinträchtigungen von Belangen der biologischen Vielfalt setzt, genauso wie selbstverständlich die wirksame Kontrolle (potenzieller) Verursacher durch die Exekutive, eine ausreichende Kenntnis über den Zustand und die Veränderung etwa von Wäldern und landwirtschaftlich genutzten Flächen voraus.

Während das Bundesimmissionsschutzgesetz von den Ländern immerhin die Erstellung von Emissionskatastern für bestimmte Luftschadstoffe aus relevanten Quellen verlangt (vgl. § 46 BImSchG), fehlt Vergleichbares für die biologische Vielfalt.

§ 6 BNatSchG normiert allein den allgemeinen Grundsatz, wonach der Bund und die Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeiten „Natur und Landschaft beobachten“ und die Beobachtung „der gezielten und fortlaufenden Ermittlung, Beschreibung und Bewertung des Zustands von

---

<sup>122</sup> Siehe OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 20. März 2012 - OVG 12 B 27.11, Rn. 38, juris.

<sup>123</sup> Siehe dazu auch OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 20. März 2012 - OVG 12 B 27.11, Rn. 39 ff., juris.

Natur und Landschaft und ihrer Veränderungen einschließlich der Ursachen und Folgen dieser Veränderungen“ dient. Für die Art und Weise dieser „Beobachtungen“ macht § 6 BNatSchG keine weiteren Vorgaben. Waldzustandsberichte o.ä. sind zudem zeitlich stets nachlaufend und nicht hinreichend auf einzelne konkrete Flächen bezogen.

bb) Eine zuverlässige Überwachung und ebensolche Daten sowie eine transparente Verwaltung erfordern sowohl in räumlicher als auch in zeitlicher Hinsicht eine hohe Granularität. Die Aktualität ist auf Grund des teils schnellen Auftretens natürlicher oder durch Menschen verursachter Waldstörungen sogar besonders wichtig.<sup>124</sup>

Insofern stehen heute Möglichkeiten der Fernerkundung („remote sensing“) zur Verfügung, die es zu nutzen gilt, und die tatsächlich zum Zwecke der Umweltüberwachung vielfach schon eingesetzt werden.

Copernicus-Sentinel-Daten oder -Produkte und künstliche Intelligenz werden bereits auf europäischer Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten genutzt, zum Beispiel zur Bereitstellung kontinuierlicher Waldinventare in Portugal, zur Ermittlung der Landnutzung (und diesbezüglicher Veränderungen) sowie zur Überprüfung des Gesundheitszustands von Bäumen zur Unterstützung von WaldbewirtschafterInnen und der Zellstoff- und Papierindustrie. In Schweden ermöglichen Informationen von Satellitenbildern seit 2000 die Aufdeckung von illegalem Holzeinschlag, der inzwischen selten geworden ist, und mangelhaften Bewirtschaftungsmethoden. In Rumänien wird in einem Primärwald ein Projekt „intelligenter Wald“ durchgeführt, um Waldschutzkräfte auf möglichen illegalen Holzeinschlag aufmerksam zu machen.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> Siehe auch *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Neue EU-Waldstrategie für 2030, COM(2021) 572 final, S. 24.

<sup>125</sup> *Europäische Kommission*, COM(2021) 572 final, S. 24 Fn. 52.

Für Deutschland sollte folglich entsprechend eine strategische Überwachung, Berichterstattung und Datenerhebung durch Fernerkundungen für den Wald sowie für landwirtschaftliche Flächennutzungen etwa mit Blick auf die Einhaltung erlaubter Zeiträume und Mindestabstände zu Gewässern für das Ausbringen von Gülle, für subventionierte Brachflächen oder Grünlandumbrüche etabliert werden. Dafür ist § 6 BNatSchG um eine verbindliche Vorgabe zusammen mit einer Verordnungsermächtigung für das Umweltressort unter Beteiligung der berührten „Nutzer“-Resorts zur Detailausgestaltung zu ergänzen.

Mit einer solchen Regelung würde übrigens auch die Initiative, die auf europäischer Ebene insofern für den Bereich Wald gegenwärtig seitens der Europäischen Kommission läuft,<sup>126</sup> befördert werden können.

Berlin, 24. September 2021

Dr. Cornelia Ziehm  
Rechtsanwältin

---

<sup>126</sup> *Europäische Kommission*, COM(2021) 572 final, S. 23 ff.