©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Probleme der Eingriffsabgrenzung

Dr. Ludger Pielow

Was ein Eingriff ist, definiert § 8 Abs. 1 BNatSchG - und wirft damit eine Reihe von Problemen auf.

Ich war erstaunt, wieder festzustellen, daß diese Definition schon auf den Regierungsentwurf vom 26. Mai 1972 zurückgeht. Dieser Entwurf sollte bekanntlich auf Grund einer dann nicht erfolgten Grundgesetzänderung - als Vollgesetz ergehen. § 9 enthielt bereits die meisten Elemente der uns heute beschäftigenden Eingriffsregelung von der - allerdings noch uneingeschränkten - Landwirtschaftsklausel über das »Soziussystem« mit anderen Verwaltungsverfahren bis zur Begriffsbestimmung des Eingriffs.

(Es lohnt sich, bei dieser Gelegenheit in Erinnerung zu rufen, daß der Bonner Regierungsentwurf wenigstens in einem Punkt umweltschutzrechtlich weiter war, als alles, was heute in Bund und Ländern Gesetz ist: Er sah das *Einvernehmen* mit der Naturschutzbehörde vor und bei Planfeststellungsverfahren eine besondere Abstimmungspflicht.)

Die historische Legaldefinition in § 9 Abs. 1 des Regierungsentwurfs lautete: »Eingriffe usw. sind Veränderungen der Gestaltung oder Nutzung von Grundstücken, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Vielfalt, Eigenart oder Schönheit von Natur und Landschaft *schwerwiegend* oder nachhaltig beeinträchtigen können«.

Ins Auge fallen gegenüber heute nur »Gestaltung von Grundstücken« statt »Gestalt von Flächen« und »schwerwiegende« statt heute »erhebliche« Beeinträchtigung.

Der Bonner Entwurf sah ein Vollgesetz vor; § 8 BNatSchG ist eine Rahmenvorschrift und zwar nur eine solche für den Gesetzgeber. Quantitativ und inhaltlich sieht man dem § 8 diese Einschränkung nicht an. Er enthält eine detaillierte Regelung mit einigen Ermächtigungen an die Landesgesetzgeber. Der Unterschied ist unsichtbar aber gleichwohl vorhanden. Bei der Auslegung einer rahmenrechtlichen Vorschrift ist die eingeschränkte Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zu beachten. Eine rahmenrechtliche Bestimmung ist im Zweifel auf Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber hin angelegt (so das Bundesverwaltungsgericht in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht).

So weichen Eingriffsdefinitionen denn auch in einigen Ländern von der Bundesformulierung ab:

Bayern stellt Vorhaben, die den Naturgenuß beeinträchtigen oder den freien Zugang zur Natur einschränken dem Eingriff gleich,

Hessen ergänzt die Eingriffsregelung um den »Erholungswert« und das »örtliche Klima«,

Niedersachsen verzichtet hinsichtlich der Tragweite der Veränderungen auf den Begriff der »Nachhaltigkeit« (neben der »Erheblichkeit«),

Baden-Württemberg hat eine vom Bund äußerlich stark abweichende Fassung. Das ist aber daraus zu verstehen, daß dieses Land sein vorzügliches Naturschutzgesetz nicht dem Bundesrahmengesetz förmlich angepaßt, sondern dessen Vorschriften vielmehr vorausgeahnt hat.

Für heute sollten wir indessen - schon aus zeitlichen Gründen - allein von der Bundesfassung ausgehen.

Wenn man die Motive zu § 8 liest, so erscheint - typisch für die Entstehungszeit - vor allem das Leitbild der oberirdischen Abgrabung, dazu noch die Aufschüttung und die Verfüllung, seltener schon der Straßenbau oder gar das Bauen im Außenbereich.

Subjektiv, historisch - das steht fest - meinte der Gesetzgeber vor allem dies, wenn er von Veränderungen der *Gestalt* von Flächen spricht. Zu fragen ist, ob der gefundene Begriff dem Wandel der umweltpolitischen Herausforderungen standhält.

»Gestalt« ist nach allgemeiner Auffassung die äußere Erscheinung der Fläche. Ich will der Versuchung widerstehen, den Gestaltbegriff mikroskopisch zu verfeinern, um die Kleinstruktur der Erdoberfläche oder gar ihre chemische oder physikalische Zusammensetzung unter den Begriff zu zwängen. Es hilft nichts, der Gesetzgeber hat in diesem Zusammenhang keinen Bodenschutz begründen wollen. Gestalt ist die vom Menschen ohne Hilfsmittel erkennbare Form eines Grundstücks, einer Fläche mit allen prägenden Strukturen, seien sie vom Menschen geschaffen oder nicht.

Gemeint ist somit nicht nur die geomorphologische Erscheinungsform unserer Umwelt, also der Formenschatz der festen Erdrinde. Es ist absolut herrschende Auffassung und bedarf angesichts eines *Natur*schutzgesetzes keiner näheren Begründung - daß auch die prägende Vegetation dazugehört, die Flüsse, die Seen, die Moore, Feuchtgebiete, das Meer.

Auch die *Wälder*, unsere mit Abstand wichtigsten Landschaftselemente gehören also zur Gestalt der betreffenden Fläche. Ihre Entfernung kann also ein Eingriff sein, wenn damit erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigungen von Naturhaushalt oder Landschaftsbild verbunden sind.

Es fragt sich, warum die mit dem »Waldsterben« bezeichneten, höchst beunruhigenden Vorgänge nicht auch als Eingriffe qualifiziert werden. Gesetzt den Fall, es sei wirklich Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis, daß ein meßbarer Zusammenhang zwischen dem Stickoxydausstoß eines Kraftwerks und der sichtbaren Schädigung oder Vernichtung von Waldbeständen besteht, was spricht eigentlich dagegen, Anlagen wie Buschhaus oder Ibbenbüren nach § 8 BNatSchG und den entsprechenden Landesvorschriften zu behandeln?

Nach der Eingriffsdefinition zunächst nichts! § 8 Abs. 1 fordert weder ein Verschulden noch eine finale Handlung, sondern lediglich die objektive Gestaltänderung von Grundflächen. Ein Verursacher muß da sein und ein Kausalzusammenhang bestehen, gewiß!

Aber die in der Literatur zuweilen statuierte Forderung nach einer *unmittelbaren* Verkettung der Eingriffshandlung mit der Folge der Gestaltsänderung einer Fläche bedarf mindestens einer genaueren Überprüfung.

Richtig ist, daß vorbereitende Planungen und seien sie für die Maßnahme noch so bestimmend wie etwa die Bauleitplanung - nicht unter die Eingriffshandlung fallen. Jeder Grundlage in § 8 entbehrt aber die Annahme, daß durch die Luft oder das Wasser vermittelte Veränderungen der Oberflächengestalt die Voraussetzungen von Absatz 1 nicht erfüllen.

Die häufig anzutreffende Auffassung, daß Immissionen unter keinen Umständen ein Eingriff sein können, hängt mit dem Problem der Gesetzeskonkurrenz zusammen. Diese wiederum hat in dem weit gefaßten Schutzgegenstand »Naturhaushalt« ihren Ursprung. Zum Naturhaushalt gehören die Umweltfaktoren Luft und Wasser. Wörtlich gelesen, würde nach § 8 Abs. 1 also jede erhebliche Luftverschmutzung ein Eingriff sein.

Hierzu sagt nun die herrschende Lehre völlig zu Recht, daß die Umweltfaktoren Luft und Wasser durch Spezialgesetze, Bundesimmissionsschutzgesetz und Wassergesetz geschützt seien.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

BREUER (Die Bedeutung des § 8 BNatSchG für Planfeststellungen und qualifizierte Genehmigungen nach anderen Fachgesetzen, NuR 80/89) geht darüber hinaus und gesteht der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der »Gesamtsystematik des Umweltschutzrechts« lediglich eine Lückenfüllerrolle zu. Die tatbestandlichen Voraussetzungen eines Eingriffs in Natur und Landschaft seien auch dann nicht erfüllt, wenn Veränderungen der Grundflächengestalt lediglich mittelbar über das Medium eines spezialgesetzlich geschützten Umweltgutes, z. B. auf dem Umweg über Luft und Wasser vorgenommen würden. Kein Eingriff also bei Grundwasserabsenkungen, beim Aufstauen von Gewässern zu Talsperren und letztlich auch beim Versprühen von Entlaubungsmitteln über Waldflächen!?

Bedenklich ist diese Auffassung nicht nur, weil sich das Umweltbewußtsein dagegen aufbäumt, sondern auch, weil die Grundsätze von Spezialität und Generalität hier geradezu umgedreht werden. Maßgebend sind doch, wie BREUER selbst einräumt, die Umweltgüter. Der Schutz der Tier- und Pflanzenwelt kommt in anderen Gesetzen grundsätzlich nur als Subsumptionsergebnis generalisierender Begriffe schädliche Umwelteinwirkung, Wohl der Allgemeinheit - vor; in den Naturschutzgesetzen ist er dagegen umfassend, also doch wohl speziell geregelt. Bei der engen Verflechtung der Normenbereiche nach dem eigenartigen System des § 8 ist also das Naturschutzrecht immer dann anzuwenden, wenn es zum Schutz »unserer« Umweltgüter weiter geht, als das konkurrierende Umweltschutzgesetz. Dies kann für die Versagung gelten; es gilt besonders für die Pflicht zum Ausgleich oder - je nach den landesrechtlichen Vorschriften zum Ersatz der schädlichen Umweltfolgen.

Immissionsbedingte Waldschäden können also, weil sie eine Gestaltänderung von Flächen bedeuten, Eingriffe sein.

Ich bin mir bewußt, daß diese schlichte Feststellung noch zahlreiche Tatfragen offen läßt die naturwissenschaftlichen Probleme der Waldschadenverursachung, die Zuordnung der Emmissionsmenge zu bestimmten Schadbildern usw.

Man sollte es sich andererseits aber nicht zu leicht machen und die zentrale Vorschrift des Naturschutzrechts über die Verursacherhaftung für diese wirklich schwerwiegende ökologische Herausforderung ohne Not für irrelevant erklären.

Eingriffe in Natur und Landschaft sind nach § 8 Abs. 1 auch Veränderungen der *Nutzung* von Grundflächen, sofern sie geeignet sind, die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig zu beeinträchtigen.

Dieses Tatbestandsmerkmal der Nutzungsänderung ist in den Anfangsjahren des Bundesnaturschutzgesetzes etwas vernachlässigt worden, weil sich gegen seine praktische Verwendbarkeit gleich zwei Barrieren auftürmten: die Landwirtschaftsklausel und der Umstand, daß für die in Betracht kommenden Maßnahmen keine behördliche Zulassung erforderlich ist.

Die Landwirtschaftsklausel bleibt als Hindernis mindestens da bestehen, wo sie - wie in Bayern - extensiv auszulegen ist. Eine Auslotung des Nutzungsbegriffs ist aber jedenfalls rechtspolitisch nützlich. Sollte sich nämlich herausstellen, daß die zahlreichen Spielarten land- und forstwirtschaftlicher Betätigung gar nicht gemeint sind, wäre die vielfach geforderte Streichung der Landwirtschaftsklausel gegenstandslos. Betrifft die »Nutzung« umgekehrt vor allem die Land- und Forstwirtschaft, muß sich für den Einsichtigen eine differenzierte Änderung der Landwirtschaftsklausel aufdrängen.

Dies gilt umsomehr, als das Fehlen einer behördlichen Zulassung den Begriff heute keineswegs mehr irrelevant macht. Die meisten Länder haben für genehmigungs- oder zulassungsfreie Eingriffe spezifische naturschutzrechtliche Regulierungsmöglichkeiten geschaffen.

Nutzungsänderungen im Sinne von § 8 Abs. 1 müssen Maßnahmen sein, die ohne Änderung der Gestalt, also der äußeren Erscheinungsform von Flächen geeignet sind, erhebliche Beeinträchtigungen des Naturhaushalts usw. herbeizuführen. Die Umwandlung von Wald scheidet also ebenso aus wie die Aufforstung bisher waldfreier Flächen; denn dies betrifft, wie wir gesehen haben, die Gestalt der Grundstücke. Erst recht entfallen in aller Regel die bauliche Nutzung, die Entnahme von Bodenschätzen, Maßnahmen der Infrastruktur.

Wenn das Stichwort einen Sinn haben soll, so bleiben nur die unterschiedlichen Nutzungsformen innerhalb der argrarischen oder forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung. Dies wird heute fast allgemein anerkannt.

So grundsätzlich dies bejaht wird, so sehr scheut man vor der Konsequenz zurück, alle Varietäten der Land- und Forstwirtschaft als potentielle Eingriffe zu qualifizieren. So werden Nutzungsgruppen gebildet - Ackerbau, Grünland, Waldbau - innerhalb derer Veränderungen keine Änderungen im Sinne des Gesetzes sein sollen. Oder es wird aus dem Zweck der Norm eine Art Schweretheorie entwickelt.

All das kann wenig befriedigen. Warum soll der evtl. mit Entwässerungen verbundene Übergang von extensiver zu einer hoch intensiven, artenarmen Grünlandnutzung nie ein Eingriff sein, der Übergang von der Ackernutzung zur Grünlandnutzung dagegen vielleicht doch?

Vom Wortsinn »Änderung« ist klar, daß Wechsel innerhalb einer normalen, bisher schon eingehaltenen Fruchtfolge nicht in Betracht kommen. Bei jedem anderen Nutzungswechsel innerhalb der agrarischen und forstlichen Wirtschaftsformen sollte man es dagegen allein auf das in § 8 Abs. 1 deutlich genug enthaltene Regulativ der erheblichen oder nachhaltigen Gefährdung von Naturhaushalt und Landschaftsbild abstellen. Dies ist begrifflich klar und wird der steten Vertiefung der ökologischen Einsichten ebenso gerecht, wie den Veränderungen der Agrartechnik und -chemie.

Allerdings muß man auch in diesem Zusammenhang sehen, daß der naturschutzrechtliche Begriff des Naturhaushalts begrenzt ist. Die Gefährdung des Grundwassers gehört zur Spezialmaterie des Wasserrechts. Dagegen ist der *Boden* ein Umweltfaktor, der nach § 1 BNatSchG zu schützen ist, und dazu ein Naturgut, dessen Nutzungsfähigkeit zu erhalten ist. Änderungen einer landwirtschaftlichen Nutzungsform, die geeignet sind, die biologische Beschaffenheit des Bodens oder seine Ertragskraft nachhaltig zu beeinträchtigen, sind somit Eingriffe. Dies kann für eine verstärkte Düngung ebenso in Betracht kommen wie für eine intensivere Anwendung von Pflanzenschutzmitteln.

Wenn man dies alles zuende denkt, dann sieht man natürlich auch erhebliche Gefahren. Die Kluft zwischen Naturschutz und Landwirtschaft kann weiter aufgerissen, das Vollzugsdefizit des Naturschutzes mangels politischen Durchsetzungswillens und ausreichender Verwaltungspotenz ins Unerträgliche gesteigert werden.

Abhilfe sehe ich nur in einer gründlichen - wenn möglich leidenschaftslosen - Überprüfung der Landwirtschaftsklausel. Es muß ein ebenso verläßlicher wie flexibler Verhaltenskodex geschaffen werden, der die Landwirtschaft einerseits in die ökologische Verantwortung einbezieht,

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

andererseits berechenbare, auch langfristige ökonomische Dispositionen noch zuläßt. Mit einer einfachen Streichung der jetzigen Landwirtschaftsklausel würde jedenfalls wenig gewonnen sein.

Anschrift des Verfassers:
Dr. Ludger Pielow
Ltd. Ministerialrat a. D.
Weiherweg 23 a
7813 Staufen

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge (LSB)

Jahr/Year: 1985

Band/Volume: 1_1985

Autor(en)/Author(s): Pielow Ludger

Artikel/Article: Probleme der Eingriffsabgrenzung 59-61