©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Aktuelle Überlegungen zum Eingriffsbegriff

Dr. Erich Gassner

Der Zielsetzung des Bundesnaturschutzgesetzes, wie sie in § 1 Abs. 1 BNatSchG ihren Niederschlag findet, entspräche am ehesten, wenn als Eingriff jede Veränderung von Natur und Landschaft gälte, die den Naturhaushalt oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen kann. Die Begründung ergibt sich aus der Tatsache, daß

erstens die Schutzgüter des § 1 Abs. 1 BNatSchG unter den Oberbegriffen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes zusammengefaßt werden können. Bestätigt wird dies durch § 8 Abs. 1, letzten Halbsatz BNatSchG.

Zweitens muß jede Verschlechterung des Zustandes von Natur und Landschaft als Defizit gegenüber dem erklärten Zweck des Gesetzes angesehen werden, Natur und Landschaft zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln. Sowohl nach Sinn und Zweck des Naturschutzgesetzes wie nach dem natürlichen Sprachgebrauch liegt insoweit das vor, was eigentlich unter einem Eingriff verstanden wird (faktischer Eingriff).

Diese Logik findet bereits in § 20 des Reichsnaturschutzgesetzes ihre Entsprechung, wonach alle Reichs-, Staats- und Kommunalbehörden verpflichtet waren, vor der Genehmigung von Maßnahmen oder Planungen, die zu wesentlichen Veränderungen der freien Landschaft führen können, die zuständigen Naturschutzbehörden rechtzeitig zu beteiligen.

Eine bislang wenig beachtete Vorschrift, die durch die Einschaltung der Naturschutzbehörden in das Genehmigungsverfahren sicherstellen wollte, daß fachlicherseits gegen jede wesentliche Veränderung Stellung genommen werden kann. Hier wurde auf die Schutzwirkung und Durchsetzungsfähigkeit sachlicher Argumente vertraut, und zwar gegenüber jeder Veränderung der freien Landschaft, d. h. der außerhalb geschlossener Ortschaften liegenden Landschaft.

Die generelle Beteiligungspflicht findet sich heute in § 3 Abs. 2 BNatSchG wieder.

Eine Einschränkung auf bestimmte Formen der Veränderung erfolgte jedenfalls in § 20 BNatSchG nicht.

Sie wird erst in § 8 Abs. 1 BNatSchG vorgenommen. Die Begründung für die Einschränkung wird so KOLODZIEJCOK/RECKEN, Naturschutz, Landschaftspflege, § 8, Randnr. 2 - darin gesehen, daß der Gesetzgeber versucht, die Vorschrift auf das Wesentliche und Praktikable einzugrenzen.

II.

Es fragt sich, ob § 8 BNatSchG in der Tat alle wesentlichen Maßnahmen und Planungen erfaßt, die zu einer - pejorativen wesentlichen Veränderung von Natur und und Landschaft führen. Es gibt gewichtige Stimmen, die dies verneinen.

- *Erstens* die Steuerungsgruppe der Projektgruppe »Aktionsprogramm Ökologie«, die 1983 fordert, daß den Schutzzwecken des Arten- und Biotopschutzes zuwiderlaufende Maßnahmen (z. B. in der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft, des Wege- oder Straßenbaus, der Flurbereinigung u. a.) im Wirkungs- und Einflußbereich von Schutzgebieten für unzulässig erklärt werden. Bei der Definition des Eingriffs soll grundsätzlich zwischen Eingriff in »genutzte Räume« und Eingriff in »Schutzgebiete« unterschieden werden.

Begründung: Der überwiegende Anteil der Biotopgefährdung und der Vernichtung von Arten ist durch zugelassene Eingriffe entstanden. Fast alle dafür durchgeführten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen haben den notwendigen Schutz der verschiedenen Arten- und Biotopbestände nicht bewirken können. Ohne Änderung des juristischen Begriffs eines »Eingriffs« kann der Arten- und Biotopschutz in der Bundesrepublik Deutschland über den Gesetzesvollzug nicht in der notwendigen Weise ansetzen.

Weiter fordert die Steuerungsgruppe:

Die chemische Belastung der Umwelt ist eine erhebliche Gefährdung des Naturhaushalts, dabei auch der Biotop- und Artenvielfalt in allen umweltrelevanten Gesetzen abwehrend zu verankern. Die für Arten- und Ökosystemschutz erforderlichen Grenzwertangaben sind von solchen zu trennen, die sich auf den Schutz des Menschen beziehen.

Begründung: Es fehlt in den verschiedenen umweltrelevanten Gesetzen und Verordnungen (z. B. im Bundesnaturschutzgesetz, den Ländernaturschutzgesetzen, im Immissionsschutzgesetz, im Pflanzenschutzmittel-Gesetz) an Regelungen, die langfristig chemische Veränderungen der Umwelt vorbeugen können. Die Grenzwerte für die chemische Belastbarkeit der Ökosysteme liegen außerdem vielfach wegen der Akkumulation der Schadstoffe in den Nahrungsketten anders als für die Einzelarten. Sie liegen außerdem oft niedriger als für den Menschen.

- *Zweitens* sollte nach Auffassung des Beirats für Naturschutz und Landschaftspflege beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten die enge Bindung des Eingriffs an die Veränderte Grundfläche zugunsten einer *weitergehenden*, den Ökosystemen gerecht werdenden Eingriffs-Definition verändert werden, da »Ökosystemveränderungen« (Eingriffe) z. B. auch durch Veränderungen von Strukturen sowie Stoff- und Energieflüssen verursacht werden. (vgl. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Heft 313, 1985, Umweltverträglichkeitsprüfung für raumbezogene Planungen und Vorhaben S. 44 f).

Drittens hält die Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung die Überprüfung und ggfs. Erweiterung des Naturschutzrechts mit dem Ziel einer Ergänzung der Eingriffsregelung des § 8 BNatSchG zum Schutz des Bodens vor stofflichen Belastungen für erforderlich (vgl. Bodenschutzkonzeption der Bundesrepublik, Bundestags-Drucksache 10/2977 vom 7. März 1985, Nachdruck Kohlhammer Verlag 1985, S. 97).

Der Überblick ist nicht vollständig. Die Bedeutung der Stimmen gestattet es jedoch, es hierbei bewenden zu lassen.

Es ist evident, daß nicht nur die offene Flanke des Eintrags chemisch wirksamer Stoffe ein Problem ist, sondern daß es vielmehr nötig wäre, die Eingriffe im ökosystemaren Zusammenhang zu sehen und zu bewerten. Es stellt sich also die Frage nach der naturwissenschaftlich vertretbaren fachlich begründeten Struktur des Eingriffsbegriffs, nach den auftretenden Kettenreaktionen, Wechselwirkungen, Kombinationseffekten. Worum es geht, ist eine ganzheitliche und keine punktuelle Betrachtung.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

III. Was steht einer derartigen Betrachtung nach dem geltendem Recht entgegen?

Selbstverständlich können und sollen sie Maßnahmen und Planungen, die nach § 8 Abs. 1 BNatSchG Eingriffe darstellen, schon nach dem geltenden Recht möglichst umfassend erfaßt und bewertet werden. Dabei ist eine ökosystemare Sicht keineswegs ausgeschlossen, vielmehr angezeigt. Das wird klar, wenn man zwischen Eingriffstatbestand und Eingriffsfolgen sorgsam unterscheidet. Eingriffstatbestand ist die Veränderung der Gestalt oder Nutzung einer Grundfläche. Was die Eingriffsfolgen betrifft, so stellt insbesondere § 8 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG ausdrücklich auf alle erheblichen Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes ab.

Indes fallen all die Maßnahmen und Planungen, die nicht unter § 8 Abs. 1 BNatSchG zu subsumieren sind, z. B. die stofflichen Einwirkungen mangels eines entsprechenden Eingriffstatbestandes nicht unter das Regime der Eingriffsregelung, nicht in die Höhle des § 8 BNatSchG und ziehen daher nicht die Rechtsfolge dieser Vorschrift nach sich. Der Einstieg in die Folgenerfassung und -bewertung ist insoweit verwehrt.

Andererseits wäre es mit einer simplen Erweiterung des § 8 Abs. 1 BNatSchG um den Tatbestand der stofflichen Einwirkungen keineswegs getan. Die Problematik der stofflichen Einwirkungen ist viel zu komplex, als daß sie der Änderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen gleichgestellt werden könnte. Diese Tatbestände sind klar abgrenzbar und ex ante bei der Erteilung z. B. der Baugenehmigung in ihren Folgen noch relativ überschaubar.

Stoffeinträge in den Naturhaushalt erfolgen aus einer Vielzahl von Quellen (Industrie, Haushalte, Verkehr etc.), sind einem Verursacher schwer zuzurechnen. Ökologische Risikoabschätzungen sind schon bei Eingriffen, die sich nach § 8 BNatSchG als Änderungen der Oberfläche oder Nutzung darstellen, mit großen Problemen verbunden. Bei stofflichen Einwirkungen sind sie wegen der komplexen, z. T. verdeckten und außerordentlich langfristigen Vorgänge (z. B. Akkumulation persistenter Stoffe in Ökosystemen) noch schwieriger zu bewerten. Auch die Vorbelastung eines Gebietes ist jeweils zu berücksichtigen. In Form von Dünger- und Pflanzenbehandlungmitteln sind Stoffeinträge im übrigen in der richtigen Dosis auch gewollt. Die Natur der Sache legt daher bzgl. der Stoffeinträge ein anderes Verfahren nahe, will man die Einträge und ihre Folgen aus Schutzgründen beherrschen.

Ansätze eines solchen Verfahrens finden sich in den Spezialgesetzen des Bundesimmissionschutzgesetzes und des Wasserhaushaltsgesetzes. Beide Gesetze sehen für Immissionen Überwachungen vor und lassen unter bestimmten Voraussetzungen Maßnahmen zu, sobald eine bestimmte Risikoschwelle überschritten ist.

Diese Verfahren gestatten die Berücksichtigung der Summationswirkungen und letztlich auch schleichender, über längere Zeiträume verteilter Stoffeinträge.

Wir müssen uns antithetisch folgendes vor Augen halten:

§ 8 entspricht dem Strukturtyp der Prüfung eines Projekts ex ante im Rahmen eines Zulassungs- oder Anzeigeverfahrens. Die Zulassung bzw. deren Modalitäten oder Konditionen richten sich nach dem Ergebnis der Abschätzung der Folgen des Projekts für Natur und Landschaft, wobei die Bewertung dieser Folgen im Zusammenhang und Rahmen des jeweiligen fachlichen Verfahrens zu sehen sind, z. B. der Planfeststellung einer Straße, der Genehmigung eines Kraftwerks, der Erlaubnis einer Gewässerbenutzung.

Von dieser projektbezogenen Folgenbewertung ist die gebiets- bzw. biotopbezogene Beurteilung von Einwirkungen zu unterscheiden. Der Ansatz ist hier ein ganz anderer: Dort Auswirkungen bestimmter Maßnahmen, hier Einwirkungen auf bestimmte Lebensgemeinschaften, Biozönosen, Ökosysteme und dgl. Dort die spezielle Beurteilung einer Maßnahme und ihrer Konsequenzen, hier die integrierte Betrachtung aller Einwirkungen.

Die Verankerung des Verfahrens in den Spezialgesetzen beschränkt die Überwachung und die etwaigen später zu ergreifenden Maßnahmen auf die dem BImSchG bzw. dem HWG unterliegenden Einträge. Beide Gesetze knüpfen an ganz bestimmte Sachverhalte an, die im Geltungsbereich der Gesetze beschrieben werden. Die Erfassung und Bewertung *aller* Einträge und Verschlechterungen sind darin nicht vorgesehen. Es ist nun vor dem Hintergrund der obigen Darlegungen zu prüfen - und dies sind die eigentlichen aktuellen Überlegungen zum Eingriffsbegriff - was die Regelungen der Spezialgesetze soweit leisten und was sie nicht leisten können, neben den erwähnten Gesetzen sind hier u. a. das Pflanzenschutzgesetz und Düngemittelgesetz zu nennen, die schon bislang ökotoxikologische Prüfungen ex ante vorsehen. Es ist also zu prüfen, inwieweit diese Spezialgesetze eine umfassende, auf den Naturhaushalt bezogene Bewertung der Eingriffe gestatten oder wie weit diese Gesetze evtl. ergänzt bzw. verbessert werden können und inwieweit das verbleibende Defizit durch generelle Regelungen in anderen Gesetzen, z. B. dem BNatSchG abgedeckt werden muß.

Die bislang schon bestehenden Möglichkeiten sind noch nicht voll ausgeschöpft. Welche Möglichkeiten z. B. das BImSchG eröffnen kann, wird anhand der Einzelfallprüfung der TA Luft zum Schutz besonders empfindlicher Tiere und Pflanzen deutlich.

In der Novelle der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft wird u. a. der Schutz vor schädlichen Umweltwirkungen, die durch Luftverunreinigungen verursacht werden, durch Immissionsgrenzwerte für besonders bedeutsame Luftschadstoffe konkretisiert. Da diese Immissionsgrenzwerte nicht in allen Fällen und für alle Schutzobjekte, insbesondere Pflanzen und Tiere, den tatsächlichen Schädlichkeitsgrenzwerten entsprechen und für viele relevante Stoffe sogar keine Immissionsgrenzwerte festgelegt werden, sieht die Novelle zur TA-Luft in Nr. 2.2.1.3 eine Einzelfallprüfung vor. Diese muß dann durchgeführt werden, wenn hinreichende Anhaltspunkte für eine schädliche Umweltwirkung von Luftverunreinigungen bestehen.

Die Einzelfallprüfung dient der Feststellung, zu welchen Einwirkungen die von der Anlage ausgehenden Luftverunreinigungen im Beurteilungsgebiet (die Größe des Beurteilungsgebietes wird nach der Höhe der Emmissionsquelle - Schornstein - der zu genehmigenden Anlage festgelegt) führen und der Beurteilung, ob diese Einwirkungen als Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft anzusehen sind.

Indessen, auch bei großzügiger Auslegung der Spezialgesetze, selbst bei ihrer Fortentwicklung wird es nicht möglich sein, alle Einwirkungen auf einen bestimmten Raum erschöpfend im Sinne ihres komplexen Zusammenwirkens zu erfassen und vor allem entsprechende Maßnahmen zu treffen. Die Spezialgesetze gestatten nur spezifische Maßnahmen. Dagegen sind umfassende Maßnahmen im Sinne einer ganzheitlichen, auf den Naturhaushalt bezogene Lösung in einem generell konzipierten Gesetz, etwa im Bundesnaturschutzgesetz vorzusehen. Den komplexen Wirkungen in der Realität müßte eine umfassende Beobachtung entsprechen, die ausreichend breit angelegte Maßnahmen gestattet. Das System einer solchen Regelung würde sich also wesentlich von § 8 BNatSchG unterscheiden.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Um diese Überlegungen weiterführen zu können, sind weitere Untersuchungen und Überlegungen nötig, die die Notwendigkeit umfassender Regelungen nachweisen und die erkennen lassen, in welchem Maße Risiken, tatsächliche Gefahren und ihre Ursachen kontrollierbar sind. Erst dann können rechtliche Tatbestände und Maßnahmen zur Beherrschung komplexer Risiken und vorsorglicher Gefahrenabwendung handhabbar formuliert werden.

Die weit ausgreifenden Dimensionen eines generellen Beobachtungsnetzes und flexibler Instrumente die jeweils sachgerechte Reaktionen ermöglichen, also Vorstellungen mit enormem finanziellen und organisatorischen Aufwand, erfordern eine solide Begründung.

Anschrift des Verfassers:
Min. Rat Dr. Erich Gassner
Bundesministerium f.
Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten
Postfach 14 0270
5300 Bonn 1

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): Gassner Erich

Artikel/Article: Aktuelle Überlegungen zum Eingriffsbegriff 62-64