

Bewässerung in Städten auf. Er zeichnete dabei die sich bedingende Abwärtsspirale von absinkendem Grundwasser, verkümmender Begrünung und sich dadurch wiederum aufheizendem Stadtklima. Zum Abschluss stellte *Berchtold* als planungskonzeptionellen Lösungsansatz, um diesen in immer häufiger auftretenden Problemen entgegenzuwirken, die sog. „Schwammstadt“ vor, mit der ein Maßnahmenkonzept beschrieben wird, wonach Wasser bei periodischer Verfügbarkeit genutzt und gespeichert wird, um dann bei Bedarf abgegeben werden zu können.

III. Fazit

In seinen Schlussworten dankte *Professor Spannowsky* den Referenten und den Teilnehmern für die Vorträge und die anschließenden Diskussionen und lud die Anwesenden zur Herbsttagung am 15.9.2020 nach Kaiserslautern ein. Geplant ist, soweit nicht unvorhersehbare Corona-Hindernisse dies vereiteln, die „Neueren Entwicklungstrends im Bereich Planung der von Gewerbe-, Handwerks- und Einzelhandelsstandorten“ im Rahmen der Weiterbildungsveranstaltung unter die Lupe der Fachöffentlichkeit zu nehmen. Die Tagungsbeiträge der Referenten erscheinen demnächst

in gesammelter Form im Tagungsband *Spannowsky/Gohde* (Hrsg.), *Die Bewältigung von Niederschlagswasserversickerung und Starkregen durch die Bauleitplanung*.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open access funding provided by Projekt DEAL.

URTEILSANMERKUNGEN

<https://doi.org/10.1007/s10357-020-3721-2>

OVG Bautzen: Rechtswidrigkeit von forstwirtschaftlichen Maßnahmen aufgrund einer unterlassenen FFH-Verträglichkeitsprüfung

Anmerkung zu OVG Bautzen, Beschluss vom 9.6.2020 – 4 B 126/19, NuR 2020, 471

Jochen Schumacher

© Springer-Verlag GmbH Deutschland, ein Teil von Springer Nature 2020

Das OVG Bautzen hat mit Beschluss vom 9. Juni 2020 bestimmte forstwirtschaftliche Maßnahmen auf Grundlage eines Forstwirtschaftsplans in einem Natura 2000-Gebiet im Wege einer einstweiligen Anordnung untersagt. Die Entscheidung ist für die deutsche Rechtslage in Bezug auf die forstwirtschaftliche Praxis nach dem EuGH Urteil zur Waldbewirtschaftung in Polen (EuGH, Urteil vom 17. 4. 2018 – C-441/17, NuR 2018, 327) richtungsweisend. Neben dem zugrundeliegenden Sachverhalt im Bereich der Forstwirtschaft ist der Beschluss auch aufschlussreich bezüglich der Beteiligungsrechte von anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen.

1. Anlass der Entscheidung

Anlass der Entscheidung ist der Streit zwischen einer in Bundesland Sachsen anerkannten Naturschutzvereinigung und der Stadt Leipzig über einen vom Stadtrat erlassenen jährlichen Forstwirtschaftsplan. Dieser Plan sah Holz-nutzungsmaßnahmen u. a. in Form von Sanitär-, Femel-, Schirmhieben und Altdurchforstungen auf einer Fläche

von mindestens ca. 126 ha in einem als EU-Vogelschutzgebiet und FFH-Gebiet ausgewiesenen Gebiet vor. Dagegen wehrte sich der Antragsteller im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes in erster Instanz erfolglos vor dem VG Leipzig.¹ Die gegen die erstinstanzliche Entscheidung gerichtete ebenfalls im einstweiligen Rechtsschutzverfahren erhobene Beschwerde nach § 146 VwGO war dagegen erfolgreich.

2. Inhalt und Gegenstand der Entscheidung

2.1 Fehlende Prüfung der Gebietsverträglichkeit von forstwirtschaftlichen Maßnahmen im Rahmen der forstwirtschaftlichen Planung

Mit dem vorliegenden Beschluss hat das OVG Bautzen den Vollzug sämtlicher, von dem Antragsteller angegriffener forstwirtschaftlicher Maßnahmen auf Grundlage des streitigen Forstwirtschaftsplan in den Natura 2000-Gebieten untersagt. Eine Ausnahme sah das Gericht lediglich für solche Maßnahmen (Sanitärhiebe) entlang von Wegen und Straßen vor, die unmittelbar der Verkehrssicherung dienen. Zur Begründung dieses Ergebnisses verwies das OVG vor allem auf eine fehlende FFH-Verträglichkeitsprüfung.

Ass. jur. Jochen Schumacher,
Institut für Naturschutz und Naturschutzrecht Tübingen,
Tübingen, Deutschland

1) VG Leipzig, Beschl. v. 9.4.2019 – 1 L 1315/18.

Gem. § 34 Abs. 1 BNatSchG sind Projekte vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen zu überprüfen, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, ein Gebiet erheblich zu beeinträchtigen, und nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen. § 36 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG sieht eine Prüfungspflicht auch für Pläne vor, die bei behördlichen Entscheidungen zu beachten oder zu berücksichtigen sind. Handelt es sich um solche Pläne nach § 36 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG ist gleichzeitig auch eine Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung gem. § 36 UVPG durchzuführen. Das Sächsische Waldrecht sieht eine gestufte Forstwirtschaftliche Planung vor, die von (fakultativen) forstlichen Rahmenplänen (§ 6 SächsWaldG) über periodische Betriebspläne (10-Jahres Forsteinrichtungswerk) bis zu jährlichen Betriebsplänen (wie dem streitgegenständlichen Forstwirtschaftsplan, § 48 SächsWaldG) reicht. Dass OVG stellte für den vorliegenden Sachverhalt fest, dass an keiner Stelle in diesem gestuften Planungssystem eine Verträglichkeitsprüfung stattgefunden hat.

Das Gericht hat den streitigen Forstwirtschaftsplan nicht als Plan i. S. v. § 36 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG i. V. m. § 36 UVPG eingestuft, der der Pflicht zur Durchführung einer FFH-Verträglichkeits- und strategischen Umweltprüfung unterliegen würde. Der Einschätzung lag die Erwägung zugrunde, dass der jährliche Forstwirtschaftsplan keine Festlegungen für spätere Zulassungsentscheidungen enthalte, da die forstwirtschaftlichen Maßnahmen auf dieser Grundlage keiner weiteren Zulassungsentscheidung bedürften und jedenfalls eine derartige (weitere) Zulassungsentscheidung nicht vorgesehen war.²

Das OVG Bautzen stufte den Forstwirtschaftsplan aber unter Beachtung des weit auszulegenden Projektbegriffs als Projekt i. S. v. § 34 Abs. 1 BNatSchG und Art. 6 Abs. 3 FFH-RL ein. Anhand objektiver Umstände und unter Beachtung des Vorsorgeprinzips sei für derartige großflächige vorgesehene Maßnahmen, die überdies in den Bereichen des Schutzgebiets vorgenommen werden sollten, die für die Ausweisung als Schutzgebiet maßgeblich waren, nicht auszuschließen, dass erhebliche Beeinträchtigungen für das Schutzgebiet eintreten. Die Entscheidung lehnt sich maßgeblich an die jüngere Rechtsprechung des EuGH an, wonach Vermeidungs- und Abmilderungsmaßnahmen in einer FFH-Vor-Prüfung nicht berücksichtigungsfähig sind³ und Maßnahmen der aktiven Waldbewirtschaftung in Form des Entfernens und des Einschlags von Bäumen in geschützten Lebensräumen eines Natura-2000-Gebiets bereits anhand der Art, aber auch aufgrund von Reichweite und Intensität danach zu beurteilen sind, ob sie das Gebiet erheblich beeinträchtigen können.⁴ Im vorliegenden Fall war aber weder eine ordnungsgemäße FFH-Vorprüfung noch eine dokumentierte FFH-Verträglichkeitsprüfung für die großflächig vorgesehenen Einschläge durchgeführt worden. Weiterhin lag kein integrierter Managementplan oder ein integrierter Waldbewirtschaftungsplan vor,⁵ so dass auch hier nicht davon ausgegangen werden konnte, dass das Gebiet nicht erheblich beeinträchtigt wird. In Ermangelung naturschutzfachlicher Erhebungen zu den beabsichtigten forstwirtschaftlichen Maßnahmen durch die planaufstellende Stadt und mangels korrekter methodischer Feststellungen hat das OVG keinen Zweifel daran gehabt, dass die Maßnahmen erhebliche Beeinträchtigungen des Gebiets bewirken können. Die im Gebietsschutz erforderliche Gewissheit konnte sich der erkennende Senat nicht verschaffen, was als deutlicher Hinweis auf eine Missachtung der Ermittlungs- und Bewertungspflichten im Habitatschutz (auch im Bereich der Forstwirtschaft) gelten kann und zugleich zeigt, dass die Pflichten in der Praxis durch die Gerichte mittlerweile sehr ernst genommen werden.

Den Einwand der Stadt, eine Verträglichkeitsprüfung sei nicht erforderlich, denn es handele sich bei den Maßnahmen der Forstwirtschaft um bereits vor Ausweisung des

Gebiets vorgenommene wiederkehrende Maßnahmen, die ihrerseits von einer erneuten Verträglichkeitsprüfung befreit wären, wies das OVG Bautzen zurück. Denn anders als bspw. landwirtschaftliche Maßnahmen finden die forstwirtschaftlichen Maßnahmen an verschiedenen, wechselnden Orten statt und ändern sich in Umfang und Art und Weise der Ausführung. Mit einer jährlich gleichbleibenden landwirtschaftlichen Bewirtschaftung einer Ackerfläche sind forstwirtschaftliche Maßnahmen daher in der Regel nicht vergleichbar. Auch die Regelvermutung nach § 5 Abs. 2–4 BNatSchG⁶, wonach land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung in der Regel kein Projekt darstellen sollen, ließ das OVG Bautzen nicht am Vorliegen eines Projekts i. S. v. § 34 Abs. 1 BNatSchG zweifeln. Aus den zugrundeliegenden Schutzgebietsverordnungen ließen sich keine eindeutigen Aussagen entnehmen, wonach der Normgeber bereits eine naturschutzfachliche Wertung vorgenommen hat, ob die Maßnahmen der aktiven Waldbewirtschaftung das Schutzgebiet beeinträchtigen.⁷

Ausgenommen von der FFH-Verträglichkeitsprüfungspflicht war der streitige Forstwirtschaftsplan auch nicht aufgrund des Vorliegens einer der Verwaltung des Gebiets dienenden Maßnahme (§ 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG). Das Gericht stellte zwar fest, dass unter den streitigen vielfältig vorgesehenen Maßnahmen auch solche sein könnten, die unmittelbar den Erhaltungszielen und damit der Verwaltung des Gebiets dienen, ließ aber letztlich offen, welche Maßnahmen dies genau betrifft. Dies ist auch sachgerecht, da das OVG vorhergehend festgestellt hat, dass es auch an einer FFH-Konformitätsprüfung fehle, die im Vorfeld von Maßnahmen, die der Verwaltung des Gebiets dienen sollen, durchzuführen ist. Ausschlaggebend war für die Entscheidung des Gerichts, den Vollzug des Forstwirtschaftsplans gänzlich zu untersagen, offenbar der Umstand, dass der Forstwirtschaftsplan eben auch solche Maßnahmen beinhaltete, die *offensichtlich* keine dem Gebiet dienenden Maßnahmen (Sanitärhiebe) darstellen und sich auch nicht eindeutig von den anderen Maßnahmen trennen ließen. Weil der Forstwirtschaftsplan folglich als einheitliches Projekt anzusehen war, unterlag dieser konsequenterweise auch vollständig der Verträglichkeitsprüfungspflicht. Ebenso folgerichtig hatte das OVG Bautzen im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes auch keine Veranlassung näher aufzuklären, welche einzelnen Forstwirtschaftsmaßnahmen ggf. als sog. Gebietsverwaltungsmaßnahmen von einer Prüfungspflicht befreit sein können. Eine Ausnahme vom Vollzugsverbot für den Plan gestand das OVG Bautzen der Stadt nur zu, soweit es um Verkehrssicherungsmaßnahmen in Reaktion auf aktuelle akute (Sicherheits-)Probleme ging und dies auch nur an solchen Stellen, die eine gesteigerte Verkehrssicherungspflicht im Wald begründen.⁸ In diesem Zusammenhang weist OVG auf die möglichen Ausnahmeerteilungen nach § 34 Abs. 3 BNatSchG hin.

2.2 *Beteiligungsrechte anerkannter Naturschutzvereinigungen an FFH-Verträglichkeitsprüfung*

Das OVG Bautzen hat ein Beteiligungserfordernis der anerkannten Naturschutzvereinigungen bereits an einer FFH-Verträglichkeitsprüfung selbst und nicht erst im Rahmen

2) Vgl. J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle 3. Aufl. 2020, § 36 Rdnr. 15f.

3) EuGH, Urt. v. 12. 4. 2018 – C-323/17, NuR 2018, 325 Rdnr. 35.

4) EuGH, Urt. v. 17. 4. 2018 – C-441/17, NuR 2018, 191 Rdnr. 128.

5) Vgl. dazu EU-Kommission, Leitfaden Natura und Wälder, 2016, S. 104.

6) BR-Drs. 278/09; S. 203f.

7) So BVerwG, Urt. v. 6. 11. 2012 – 9 A 17.11, NuR 2014, 344 Rdnr. 89.

8) Vgl. dazu BGH, Urt. v. 2. 10. 2012 – VI ZR 311/11, NuR 2012, 885 Rdnr. 16.

der Ausnahmeentscheidung bejaht. In Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH stehe der Öffentlichkeit ein frühzeitiges Beteiligungsrecht zu einem Zeitpunkt zu, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Beteiligung stattfinden kann.⁹ Diese Entscheidung ist insoweit bemerkenswert, als das OVG Bautzen ein Beteiligungsrecht entgegen der Ansicht des BVerwG¹⁰ und dem Wortlaut des § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG nicht erst auf Ebene der Ausnahmeprüfung für geboten hält. Zur Begründung führt es an, dass der Zweck der Mitwirkungsrechte, den naturschutzfachlichen Sachverstand zu behördlichen Entscheidungen beizusteuern, verfehlt werden würde und dadurch möglicherweise ein unzulässiges Vorhaben verwirklicht werden kann. Zugleich sei eine frühzeitige Beteiligung nicht gegeben, wenn das Beteiligungsrecht in ein möglicherweise erst nach Verwirklichung des Plans oder Projekts durchgeführtes Rechtsschutzverfahren verlagert werden und damit die Wirksamkeit der Beteiligungsrechte insgesamt in Frage gestellt werden würde. Diese Begründung überzeugt in jeder Hinsicht und sollte dem BVerwG Anlass geben, seine bisher deutlich restriktivere Auffassung zu überdenken. Die Entscheidung des OVG Bautzen ist daher auch hinsichtlich der Beteiligungsrechte und des maßgeblichen Zeitpunkts der Beteiligung von Bedeutung.

3. Kontext der Entscheidung und Auswirkungen für die Praxis

Der Beschluss des OVG Bautzen stellt für die deutsche Rechtslage die rechtlichen Maßstäbe für die aktive Waldbewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten klar. Bereits mit seiner Entscheidung zum Bialowieza-Wald hat der EuGH¹¹ zwar die habitatschutzrechtlichen Grundsätze auf die Forstwirtschaft angewandt und deutlich gemacht, dass auch die Waldbewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten den sonstigen Erfordernissen im Habitatschutzrecht unterliegt. Das OVG Bautzen hat nunmehr für die Projektebene und die deutsche Rechtslage diese Ansicht übernommen und deutlich gemacht, dass auch die Forstwirtschaft nicht anders als andere Projekte und Pläne in FFH-Gebieten zu behandeln ist. Von anderen obergerichtlichen Entscheidungen unterscheidet sich der vorliegende Sachverhalt erheblich. Anders als bspw. in der Entscheidung des OVG Münsters¹² zu Rodungen von Fichten auf Entwicklungsflächen zur Eindämmung der Ausbreitung des Borkenkäfers, ging es vorliegend um großflächige Einschläge in geschützte Lebensraumtypen, die jedenfalls keinen einheitlichen Zielcharakter hatten.

Im Kontext zu der Entscheidung wird zukünftig zu klären sein, ob auch auf vorgelagerten Ebenen der forstwirtschaftlichen Planungen (Forsteinrichtung, Rahmenpläne) eine FFH-Verträglichkeitsprüfung und eine strategischen Umweltprüfung durchzuführen sind. Darauf deutet vieles hin, dem OVG Bautzen-Beschluss ist allerdings aufgrund des eingeschränkten Beschwerdegegenstands hierzu nichts Eindeutiges zu entnehmen.

Für die forstwirtschaftliche Praxis entstehen durch den Beschluss deutlich höhere Anforderungen für Maßnahmen in Natura 2000-Gebieten. Zwar betont auch das OVG Bautzen, dass eine (forst-)wirtschaftliche Nutzung in Natura 2000-Gebieten nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist. Dienen die forstlichen Maßnahmen jedoch keinem Erhaltungsziel unmittelbar und haben dadurch keine naturschutzfachliche Entsprechung im engeren Sinne, ist mindestens auf Projektebene eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Diese erfordert eine sorgfältige Sachverhaltsermittlung und Bewertung sowie eindeutige und präzise Feststellungen, dass kein Zweifel an der Gebietsverträglichkeit der geplanten Maßnahmen verbleibt. Hinzu kommt eine Beteiligungserfordernis der anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen. Das OVG Bautzen hat klar gemacht, dass hier keine geringeren Anforderungen an die Verträglichkeitsprüfung als bei anderen Planungen zu stellen sind. Dies gilt auch unter Berücksichtigungen von praktischen Erwägungen derart, dass forstwirtschaftliche Maßnahmen in der Regel jährlich stattfinden.

Was forstliche Maßnahmen anbelangt, die der Verwaltung eines Gebietes dienen sollen, ist ebenfalls Sorgfalt gefragt. Denn auch hier bedarf es letztlich einer Ermittlung und Bewertung im Rahmen einer Konformitätsprüfung. Zugleich bedarf es dafür eindeutiger Formulierungen der Erhaltungsziele in der Unterschutzstellungsverordnung, die in Deutschland jedoch zu großen Teilen fehlen, weswegen der Bundesrepublik ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH droht.¹³ Im Übrigen reicht eine Maßnahme aus, die nicht unmittelbar der Gebietsverwaltung dient, um das Erfordernis einer Verträglichkeitsprüfung auszulösen. Im Zweifel sind daher auch für den Nachweis des Vorliegens von Maßnahmen der Gebietsverwaltung nicht unerhebliche Anforderungen an Sachverhaltsermittlung und Bewertung zu stellen. Die Forstwirtschaft wäre hier gut beraten, vorschauend integrierte Managementpläne oder integrierte Waldbewirtschaftungspläne in Abkehr von den rein forstlichen Planungen zu erstellen. Bei Vorhandensein derartiger integrierter Pläne ist nach Ansicht der EU-Kommission (vorbehaltlich einer Vorprüfung) in der Regel davon auszugehen, dass von den darin enthaltenen Maßnahmen keine erheblichen negativen Auswirkungen ausgehen und es deshalb keiner Verträglichkeitsprüfung bedarf.

9) Vgl. bereits EuGH, Urt. v. 8.11.2016 – C-243/15, NuR 2016, 840 Rdnr. 45.

10) BVerwG, Urt. v. 1.4.2015 – 4 C 6.14, NuR 2015, 571 Rdnr. 28 ff.

11) EuGH, Urt. v. 12.4.2018 – C-323/17, NuR 2018, 325.

12) OVG Münster, Beschl. v. 19.12.2019 – 21 B 1341/19, das sich im Übrigen mehrfach auf den nun durch das OVG Bautzen aufgehobenen Beschluss des VG Leipzig bezieht.

13) Vgl. EU-Kommission, C(2020)261 final, mit Gründen versehene Stellungnahme im Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2014/2262.