

deren Schutzzweck nach § 3 der NSG-VO zuwiderlaufen. Insoweit werden nach dem Wortlaut der Vorschrift und in Übereinstimmung mit der Konzeption des Sächsischen Naturschutzgesetzes eindeutig nur Handlungen im Schutzgebiet selbst erfasst und nicht auch solche, die zwar außerhalb stattfinden, aber im Schutzgebiet Wirkungen entfalten können. Ein Befreiungsverfahren war daher nicht notwendig.

(...)

## Beachtlichkeit von Handlungen außerhalb von Naturschutzgebieten

OVG Sachsen, Beschluss vom 10. Juli 2007 – 1 BS 247/07

Leitsätze der Redaktion:

1. Handlungen außerhalb eines Naturschutzgebiets unterfallen nicht grundsätzlich den Verboten und Geboten des § 16 Abs. 2 SächsNatSchG bzw. der betreffenden Schutzgebietsverordnung.
2. Bei einer systematischen Auslegung von § 16 Abs. 2 und 3 SächsNatSchG im Verhältnis zu Absatz 4 dieser Vorschrift spricht ganz Überwiegendes für die Auffassung, dass das Sächsische Naturschutzgesetz es nicht ermöglicht, durch eine Naturschutzverordnung Handlungen außerhalb des Naturschutzgebietes, die aber in dieses Gebiet einwirken, zu verbieten.

Vorinstanz:

VG Leipzig, Beschluss vom 24. April 2007 – 6 K 410/07

Aus den Gründen:

(...)

Soweit sich der Antragsteller darauf beruft, im vorliegenden Fall habe es einer Befreiung von den Verboten und Geboten zum Schutz des Naturschutzgebietes »Vereinigte Mulde Eilenburg – Bad Dübener« bedürft, macht sich der Senat zur Vermeidung von Wiederholungen die zutreffenden Gründe des verwaltungsgerichtlichen Beschlusses zu Eigen. Das Beschwerdevorbringen rechtfertigt keine andere Sichtweise. Die vom Antragsteller vorgetragene Belege für seine Auffassung, durch eine Naturschutzverordnung könnten auch Handlungen außerhalb des Naturschutzgebietes verboten werden, betreffen zum Teil die bundesrechtliche Rahmenregelung (so *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 11 Rn. 127) oder aber anders lautendes Landesrecht (so BayVGH, Beschl. v. 25.7.1995, NVwZ-RR 1995, 648; *Soell*, NuR 1980, 1, 7).

Bei einer systematischen Auslegung von § 16 Abs. 2 und 3 SächsNatSchG im Verhältnis zu Absatz 4 dieser Vorschrift spricht ganz Überwiegendes für die Auffassung, dass das Sächsische Naturschutzgesetz es nicht ermöglicht, durch eine Naturschutzverordnung Handlungen außerhalb des Naturschutzgebietes, die aber in dieses Gebiet einwirken, zu verbieten. Die vom Antragsteller befürchteten Lücken bei der Verwirklichung der Schutzgebietsziele treten dadurch nicht – jedenfalls nicht notwendig – ein. Denn zum einen steht es dem Ordnungsgeber anerkanntermaßen frei, durch die Ausweisung neutraler Umgebungsflächen als so genannte Pufferzonen den Schutz zu vervollkommen, zum anderen besteht für die zuständige Naturschutzbehörde die Möglichkeit, im Einzelfall eine Untersagungsverfügung nach § 16 Abs. 4 SächsNatSchG zu treffen. Selbst wenn man § 16 SächsNatSchG im Sinne des Antragstellers auslegen wollte (so wohl – ohne Begründung – *Göttlicher*, Kommentar zum SächsNatSchG, § 16 Anmerkung 8), hat der Ordnungsgeber im vorliegenden Fall davon abgesehen,

entsprechende Verbote für Handlungen außerhalb des Schutzgebietes zu normieren.

(...)

## Anmerkungen zu den Entscheidungen des VG Leipzig und des OVG Sachsen

Mit den beiden vorliegenden Beschlüssen legen sich das VG Leipzig und das OVG Sachsen auf eine Auslegung des Gebietschutzes von Naturschutzgebieten fest, die sowohl zur Intention des Gebietschutzes gem. des Sächsischen Naturschutzgesetzes, als auch unmittelbar zur rahmenrechtlichen Vorgabe des BNatSchG im Widerspruch steht.

Naturschutzgebiete sind die naturschutzrechtlich höchste nationale Schutzgebietskategorie. Sie sind nach dem Willen des Gesetzgebers (Bund sowie die einzelnen Bundesländer) grundsätzlich durch ein absolutes Veränderungsverbot gekennzeichnet. In diesen Gebieten soll die Natur grundsätzlich sich selbst überlassen und von menschlichen Eingriffen unbehelligt bleiben.<sup>1</sup> In nahezu wortidentischer Anlehnung an die Rahmenvorschrift in § 23 Abs. 2 BNatSchG sind nach § 16 Abs. 2 SächsNatSchG daher »Alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Schutzgebietes oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, (...) nach Maßgabe näherer Bestimmungen in der Rechtsverordnung verboten.« Diese Formulierung findet sich auch in der streitgegenständlichen Schutzgebietsverordnung. Im Kommentar zum SächsNatSchG von *Göttlicher* heißt es dazu: »Das absolute Veränderungsverbot gilt kraft Gesetzes mit dem Inkrafttreten der Schutzverordnung und mit den darin näher bestimmten Verbotsinhalten. Der gesetzliche Schutz umfasst als Mindestschutz immer, also auch ohne unmittelbare Erwähnung in der Verordnung alle Handlungen, die das Naturschutzgebiet oder seine Bestandteile zerstören, beschädigen, verändern oder nachhaltig stören. (...) Falls keine besonderen Regelungen im Sinne des Absatzes 3 getroffen worden sind, richtet sich das Verbot gegen jedermann.«<sup>2</sup>

Für die Gewährleistung dieser vom Gesetzgeber bezweckten absoluten Veränderungssperre kann es nun sinnnotwendig nicht auf eine Unterscheidung von schutzgebietschädlichen Handlungen innerhalb oder außerhalb des Schutzgebietes ankommen. Dies gilt sowohl für die bundesrechtliche Rahmenregelung, als auch für die auf dieser fußenden und praktisch wortidentischen Landesregelungen: »Nach Wortlaut und Sinn der Vorschrift gilt das Verbot nicht nur innerhalb des Schutzgebiets, sondern auch für Handlungen, die von außerhalb in das Schutzgebiet hineinwirken und es nachhaltig stören, verändern, beschädigen oder zerstören.«<sup>3</sup> Damit übereinstimmend diskutiert die Frage etwa auch *Maaß* im Zusammenhang mit dem Schutz natürlicher Lebensräume und Böden vor stofflichen Immissionen: »Der Sinn und Zweck der [naturschutzrechtlichen, d.V.] Eingriffsregelung widerspricht der Auskoppelung von Immissionen aus der Anwendung: Der Gesetzgeber hat durch die Verwendung des Begriffs der ‚Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts‘ deutlich gemacht, dass eine umfassende Gesamtbewertung aller zurechenbaren Eingriffsfolgen gewollt ist. Dieser mehrmediale Charakter des Naturschutzrechts wird auch in § 2 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG deutlich, in welchem der Schutz der Böden

1 Vgl. dazu etwa *Schmidt-Räntsch* in: Gassner/Bendimir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, 2. Aufl., § 23 Rn. 2.

2 *Göttlicher*, SächsNatSchG, § 16, Kap. 4.

3 *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl., § 11 Rn. 127 – unter Verweis u.a. auf VGH München, NVwZ-RR 1995, 648; gleiche Auffassung: *Soell*, NuR 1980, S. 1, 7; *Hoeppe/Beckmann/Kauch*, Umweltrecht, 2. Aufl., 2000, § 15 Rn. 114.

als ökologischer Wert geboten wird. Durch die Ausklammerung des Immissions-Belastungspfades wäre das legislatorische Leitmotiv der ‚Erhaltung des ökologischen Status quo‘ nicht erreichbar; dies wird deutlich, wenn man sich z.B. den Verkehrswegebau und die dadurch entstehenden breiten Lärmkorridore vor Augen führt, welche weitaus mehr Lebensraum beeinträchtigen als die unmittelbare Verkehrsfläche.«<sup>4</sup> Da § 16 Abs. 2 SächsNatSchG die Vorgabe von § 23 Abs. 2 BNatSchG praktisch wortidentisch wieder gibt, bleibt für die vom OVG Sachsen angeführte inhaltliche Abweichung des sächsischen Landesrechts von dem des Bundes kein Raum.

Zur Durchsetzung der Veränderungssperre sehen einige Landesnaturschutzgesetze sogar ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass Schutzgebietsverordnungen auch Handlungen außerhalb des Schutzgebietes verbieten, die in das Gebiet hineinwirken können; so auch § 16 Abs. 4 SächsNatSchG. § 16 Abs. 4 SächsNatSchG ist dabei eine neben § 16 Abs. 2 SächsNatSchG bestehende Regelung, die den Behörden zusätzliche Möglichkeiten zum Einschreiten verleiht. Die Regelung in § 16 Abs. 4 SächsNatSchG sagt dagegen entgegen der Auffassung des VG Leipzig und des OVG Sachsen nichts über die Wirkungen der Schutzgebietsverordnung aus. Auf diese beziehen sich ausschließlich die Absätze 2 und 3 der Regelung. *Göttlicher* führt in seinem Kommentar zum SächsNatSchG dazu aus: »Unabhängig von der Zulässigkeit, neutrale Flächen in die Ausweisung des Naturschutzgebiets als Pufferzone (...) einzubeziehen, besteht auch die Möglichkeit, konkrete Handlungen zu verbieten, die außerhalb des Schutzgebiets begangen werden, die sich aber auf das Gebiet nachteilig auswirken. Solche Handlungen können z.B. das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln auf unmittelbar angrenzende Flächen sein oder auch die Errichtung baulicher Anlagen oder Bauwerke mit optischer Beeinträchtigung (...). Der Wortlaut des Absatzes 4 deutet darauf hin, dass der Gesetzgeber mit dieser Vorschrift eine unmittelbare gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für Unterlassungsentscheidungen schaffen wollte, die auf Grund der Verbotsvorschriften der Schutzverordnung gerade nicht getroffen werden können. Das Bedürfnis für eine solche Ermächtigungsgrundlage besteht durchaus dann, wenn die Voraussetzungen für die Einbeziehung von Pufferzonen nicht möglich ist und wegen des Geltungsbereichs der Schutzverordnung die Verbote nur innerhalb, keinesfalls aber außerhalb des Naturschutzgebiets gelten können. Absatz 4 ist damit keine Ermächtigungsgrundlage für den Verordnungsgeber, sondern gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Verwaltungsakten.«<sup>5</sup>

Die Möglichkeiten von § 16 Abs. 4 SächsNatSchG sollen also den Behörden ergänzend zur Verfügung stehen, wenn ein Vorgehen aufgrund der Schutzgebietsverordnung nicht möglich ist. Für die Anwendung von Abs. 4 bleibt damit das Erfordernis der Prüfung, ob nicht vorrangig und dann ausschließlich ein Vorgehen gem. Abs. 2 möglich ist. Keinesfalls ist Abs. 4 aber geeignet, die Wirkungen von Abs. 2 einzuschränken.

Eine Einschränkung der Anwendbarkeit von Schutzgebietsverordnungen auf Handlungen außerhalb der Schutzgebiete selbst kann sich letztlich nur aus dem allgemeinen Bestimmtheitsgebot ergeben. Immerhin handelt es sich zumeist um bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeiten. Diese Grenzen müssen im Einzelfall bestimmt werden. Diese Grenzen waren im streitigen Fall durch die dahingehend eindeutigen Festsetzungen in der Schutzgebietsverordnung und die unmittelbare Nachbarschaft der Handlung gewahrt.

RA *Wolftram Günther*, Leipzig

## Verbot des Einsatzes gentechnisch veränderter Organismen in Oberösterreich

EuGH, Urteil vom 13. September – verb. Rs. C-439/05 P und C-454/05 P Land Oberösterreich und Österreich/Kommission

Leitsätze der Redaktion:

1. Der Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens gilt nicht in dem Verfahren nach Art. 95 Abs. 5 EGV.
2. Die Tatsache, dass sich die Kommission in dem Verfahren externen Sachverständigen bedient, führt ebenfalls nicht zur Anwendung des kontradiktorischen Verfahrens.
3. Die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der gem. Art. 95 Abs. 5 EG mitgeteilten einzelstaatlichen Maßnahmen verlangt eine Bewertung der vom antragstellenden Mitgliedstaat vorgelegten wissenschaftlichen Erkenntnisse, die ein spezifisches Problem für die Umwelt oder Arbeitsumwelt belegen müssen, das sich nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme ergeben hat.
4. Wird die Existenz eines »spezifischen Problems« im Sinne von Art. 95 Abs. 5 EG mit dem besonderen Charakter eines bestimmten Ökosystems begründet, so kann es genügen, wenn dieses Ökosystem einen »ungewöhnlichen« Charakter hat. Der Nachweis seiner »Einzigartigkeit« ist nicht erforderlich.

Vorinstanz:

*EuG* vom 5. Oktober 2005 – verb. Rs. T-366/03 und T-235/04 –, siehe *ZUR* 2006, 83.

Aus den Gründen:

1 Mit ihren Rechtsmitteln beantragen das Land Oberösterreich und die Republik Österreich die Aufhebung des Urteils des Gerichts erster Instanz vom 5. Oktober 2005, Land Oberösterreich und Republik Österreich/Kommission (T-366/03 und T-235/04, Slg. 2005, II-4005, im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem dieses ihre Klagen auf Nichtigerklärung der Entscheidung 2003/653/EG der Kommission vom 2. September 2003 über die einzelstaatlichen Bestimmungen zum Verbot des Einsatzes gentechnisch veränderter Organismen im Land Oberösterreich, die von der Republik Österreich gemäß Artikel 95 Absatz 5 EG mitgeteilt wurden (ABl. L 230, S. 34, im Folgenden: streitige Entscheidung), abgewiesen hatte.

**Vorgeschichte des Rechtsstreits**

6 Am 13. März 2003 unterrichtete die Republik Österreich die Kommission vom Entwurf eines Gesetzes des Landes Oberösterreich, das die Gentechnik verbietet (Oberösterreichisches Gentechnik-Verbotsgesetz 2002, im Folgenden: mitgeteilte Maßnahme). Mit der Mitteilung wurde der Zweck verfolgt, eine Befreiung von den Bestimmungen der Richtlinie 2001/18 nach Art. 95 Abs. 5 EG zu erlangen.

7 Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (European Food Safety Authority, im Folgenden: EFSA), die von der Kommission mit der Frage der Beweiskraft der von der Republik Österreich angeführten wissenschaftlichen Unterlagen befasst worden war, gelangte in ihrer Stellungnahme vom 4. Juli 2003 im Wesentlichen zu dem Ergebnis, dass diese Unterlagen keine neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse enthielten, die ein Verbot von GVO im Land Oberösterreich rechtfertigen würden.

8 Daraufhin erließ die Kommission die streitige Entscheidung. Nach dieser hat die Republik Österreich weder neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorgelegt noch bewiesen, dass ein spezifisches Problem für das Land Oberösterreich besteht, das sich erst nach der Verabschiedung der Richtlinie 2001/18 ergeben hätte und das die

<sup>4</sup> *Maaß*, *ZUR* 2000, 308, 317 f.

<sup>5</sup> *Göttlicher*, *SächsNatSchG*, § 16, Kap. 8.