



Rheinischer Verein
Für Denkmalpflege und Landschaftsschutz

20.1.2023

Bergrettung

Zur Rettung der restlichen Vulkankegel in der Eifel

von RA Rolfjosef Hamacher

RA Rolfjosef Hamacher
FAfStR
rolfjosef.hamacher@gmx.de
Mobil: 0049 172 5909368

Aufgabe des Papiers	3
Problemstellung	4
Sach- und Rechtslage	5
I. Verwendung von Sekundärbaustoffen und Ersatzgesteinen	5
1. Untersuchungen zum tatsächlichena.	5
a. Gutachten von FEHS	5
b. Vorkommen von Ersatzgesteinen	6
2. Pflicht zur Bevorzugung von Recycling Material nach § 48 KrWG	7
3. Bauprodukte Verordnung der EU	8
4. Zwischenfazit	9
II. Bundesberggesetz (BbergG)	9
III. Vermeidung von Eingriffen.	10
1. Recht der Europäischen Union.	11
a. Umweltinformations Richtlinie.	11
b. UVP Richtlinie.	11
2. Das Recht der internationalen Konventionen	12
a. Aarhus Konvention vom 25.6.1998.	12
b. Europäisches Landschafts-übereinkommen.	13
IV. Fazit	15

Aufgabe dieses Papiers

Der Zweck des nachstehenden Papiers besteht darin, in die lange Auseinandersetzung um den Abbau von Vulkankegeln in der Eifel einen neuen Aspekt einzubringen und hierüber eine Diskussion anzuregen.

Immer wieder wird behauptet, dass deutsche Berggesetz (BbergG) verhindere einen wirksamen Schutz der Landschaft. Dabei beruft man sich auf die sogenannte Rohstoffsicherungsklausel nach § 48 BbergG. Diese soll einen allgemeinen Vorrang der Rohstoffgewinnung vor anderen öffentlich-rechtlichen Belangen beinhalten. Schon hier sei festgestellt, dass diese Behauptung dem Wunschdenken der Abbaubefürworter entspringt, aber juristisch nicht belastbar ist (näher unter A II).

Es soll hier, basierend auf dem Recht der EU und der internationalen Konventionen, aufgezeigt werden, welche Anforderungen an den Landschaftsschutz zu stellen sind, ohne dass gegebenenfalls anderslautendes nationales Recht dem entgegengesetzt werden kann. Ist das behauptete Bergrecht nämlich auf der Ebene dieses übergeordneten Rechts nicht verankert und ist letzteres ausreichend klar genug formuliert – ohne dass den Mitgliedstaaten Wahlrechte eingeräumt werden –, so kann man sich nach der Rechtsprechung des EuGH hierauf direkt gegenüber dem nationalen Recht berufen¹.

Diese Möglichkeit der Berufung auf höherrangiges Recht steht dem RVDL zur Verfügung, seitdem er als klageberechtigter Verband im Sinne von § 3 UmwRG (Umwelt Rechtsbehelfsgesetz) anerkannt ist.

Dabei gliedert sich das Papier prinzipiell in zwei Teile:

In einem ersten Teil geht es darum aufzuzeigen, welche Sekundär – und Ersatzgesteine an die Stelle von Basalt treten können beziehungsweise nach heutiger Rechtslage sogar müssen.

In einem zweiten Teil wird aufgezeigt, dass der Umweltschutzbegriff des europäischen – und des Konventionsrechts den Landschaftsschutz umfasst und dabei insbesondere auch die charakteristisch-optische Erscheinung der Landschaft in ihrer gewachsenen Form schützt. Hieran knüpft dann die Möglichkeit an, unter Zuhilfenahme der Verbandsklagemöglichkeit gezielt auf bestimmte Projekte einzuwirken.

¹ Ständige Rechtsprechung seit EuGH Urteil vom 19.1.1982 - C-8/81 – RS. Ursula Becker

Problemstellung

Seit vielen Jahrzehnten setzt sich der RVDL für den Erhalt der Vulkankegel in der Eifel ein. Nachdem die Gesteinsindustrie bereits in der Ost-Eifel ganze Arbeit geleistet hat, richtet sich deren Blick nunmehr auf die West-Eifel. Dabei steht im Vordergrund der Abbau von Basalt in fester oder körniger Form.

Die Vulkaneifel ist eine landschaftlich reizvolle und abwechslungsreiche, aber leider verwundete Gegend. Die sich auf kleinstem Raum aneinander reihenden Abgrabungen, um Basalt abzubauen, nehmen der Landschaft zunehmend ihren Reiz.

Der Landesentwicklungsplan (LEP IV) von Rheinland-Pfalz bestätigt diesen Reiz, indem er von einer „Landschaft mit bundesweit einzigartiger vulkanischer Prägung“ spricht. Jedoch räumt er an anderer Stelle der Rohstoffsicherung ein „besonderes Gewicht“ ein, ohne im Detail auf den darin innewohnenden Widerspruch einzugehen.

Die Landschaft der Vulkaneifel zählt der Landesplanung zufolge zu den „Erholungs- und Erlebnisräumen mit landesweiter Bedeutung“. Diese Kulturlandschaft der Vulkaneifel mit ihrem Inventar an verschiedenen Landschaftselementen, die touristisch weitgehend erschlossen und von Köln und der Rheinschiene in ein bis eineinhalb Stunden gut erreichbar sind, hat damit jedoch mehr als nur eine landesweite Bedeutung. Sie bedient erfolgreich mindestens zwei Bundesländer und hat damit überregionale bis nationale Bedeutung, was als Tourismusfaktor viel stärker zu berücksichtigen ist.

Der Landesentwicklungsplan geht in seinem verbindlichen Ziel 91 vollkommen zutreffend darauf ein, wenn er festlegt, dass für solche Landschaften „die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft vorrangig zu sichern und zu entwickeln“ sind. Vorrangig bedeutet, dass dieses Ziel vor allen anderen konkurrierenden Nutzungsansprüchen zu verfolgen ist.

Hier setzt der RVDL an – aus seiner Sicht muss es darum gehen, aus den genannten Gründen weitere Abgrabungen zu verhindern und gleichzeitig zu ergründen, was alternativ zu Basalt an Gesteinen bzw. Recyclingmaterial verfügbar ist.

Basalt findet eine breite Anwendung als Wasserbaustein und Gleisschotter sowie als Beimengung im Betonbau. Dies sagt jedoch noch nichts darüber aus, ob Basalt unersetzlich ist. Letzteres dürfte nur für relativ wenige Anwendungen gelten. Von besonderer Bedeutung ist er im Brückenbau, da er in gewisser Weise von seiner

Struktur her flexibel ist und sich nach Druck oder Belastung gleichsam wieder ausdehnt. Obwohl körniges Material die gleichen physikalischen Eigenschaften hat wie Festgestein, sind hier spezifische Anwendungsnotwendigkeiten nicht zu erkennen. Betrachtet man die tatsächliche Verwendung, von Basalt insgesamt, etwa als Schotter, Pflasterstein oder Gehwegplatten, lässt sich sagen, dass er zwar wegen seiner Schönheit eine Attraktivität besitzt, die Anwendung aber in vielen Fällen technisch nicht bedingt und erforderlich ist.

Eine bedeutende Rolle spielen die Transportkosten. Dies stützt die Aussage, dass es in erster Linie um regionale Versorgung geht, nicht aber um technische Notwendigkeiten eines Einsatzes gerade dieser Gesteinsart. Auch darf nicht vordergründig auf diese direkten Kosten abgestellt werden, vielmehr ist der Rahmen der Kostenbetrachtung sehr weit zu ziehen.

Sach- und Rechtslage

I. Verwendung von Sekundärbaustoffen und Ersatzgesteinen

1. Untersuchungen zum Tatsächlichen

a. Gutachten von FEHS

Es wird also in der zukünftigen Diskussion unter anderem entscheidend darauf ankommen, inwieweit die Verwendung von Basalt aus technischen Gründen unabdingbar ist. Insoweit, als dies nicht der Fall ist, geben die angeführten Rechtsvorschriften Argumentationsraum, um weitere Genehmigungen zum Abbau des Vulkangesteins zu inhibieren.

Im Vordergrund der Debatten mit den Behörden steht dabei die immer wieder auftauchende Behauptung, Basaltgestein sei insbesondere für den Straßenbau unabdingbar. Um an dieser Stelle mehr Klarheit zu gewinnen, hat der RVDL ein Gutachten durch das renommierte Institut für Baustoff-Forschung e.V. (FEHS), Duisburg, erstellen lassen. Das Gutachten kommt im Kern zu folgenden Feststellungen:

- Hinsichtlich des hier im Vordergrund stehenden Straßenbaus existieren Regelwerke sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene. Diese

schreiben kurz gesagt nicht die Verwendung von bestimmtem Material vor, sondern nur die benötigten Eigenschaften, bei bestimmten Verwendungen.

- Ausschlaggebend sind vielmehr Schichtabhängigkeit und Festigkeit. Die Anforderungen richten sich nämlich beispielsweise nach der beabsichtigten Verwendung innerhalb einer Schicht des Bauwerks und nach der Festigkeit des Materials im Hinblick auf die zu erwartende Belastung gerade im Straßenbau. Entscheidend für die hier interessierende Fragestellung ist dabei der so genannte Schlagzertrümmerungswert eines Gesteins, der die Festigkeit eines Materials bestimmt und damit eine wesentliche Aussage darüber trifft, ob das Material für bestimmte Aspekte des Straßenbaus geeignet ist.

Aus einer dem Gutachten beigelegten amtlichen Tabelle, ergibt sich insoweit, dass zahlreiche Gesteinsarten vergleichbare oder sogar bessere Eigenschaften aufweisen als Basalt; zum Beispiel: Granit, Diorit, Kalkstein, Grauwacke, aber u.U. auch Sekundärbaustoffe, wie Recyclingmaterial oder auch industrielle Schlacken. Was Letzteres angeht, sprechen insbesondere auch ökologische Aspekte sowie die zunehmende Verknappung von Deponieraum dafür, vorrangig auf dieses Material zu setzen. Bezogen auf das Jahr 2016 machten Sekundärbaustoffe denn auch schon einen Anteil von circa 25 % der im Straßenbau benötigten Baustoffe aus. Die Verwendung von Sekundärbaustoffen wirkt zusätzlich dem Landschaftsverbrauch entgegen und erfüllt daher auch unter diesem Aspekt eine wichtige ökologische Funktion. Nach entsprechenden Untersuchungen ist dieses Material auch gesundheitlich und ökologisch unbedenklich.

Aufgrund der Novelle zum Kreislaufwirtschaftsgesetz 2020 ist dessen § 45 neu gefasst worden. Danach besteht eine grundsätzliche Pflicht zur bevorzugten Verarbeitung von Sekundärbaumaterial. Vorausgesetzt ist natürlich die technische Eignung und die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung. Außerdem dürfen keine unzumutbaren Kosten entstehen (dazu nachstehend 2.).

Das Gutachten ist als Anlage beigelegt.

b. Vorkommen von Ersatzgesteinen

In einer weiteren Untersuchung wurde der Kölner Geologe Sven von Loga beauftragt, Vorkommen von Ersatzgesteinen aufzuzeigen. Hierbei handelt es sich um Gesteine, die die Kriterien der Vergleichbarkeit zu Basalt erfüllen, die das Gutachten von FEHS aufzeigt. Diese Gesteine können also anstelle von Basalt genutzt werden, da sie die gleichen oder besseren technischen Spezifikationen erfüllen.

Diese Untersuchung ist ebenfalls als Anlage (Listen von Abbaustellen und Karten) beigelegt.

2. Pflicht zur Bevorzugung von Recyclingmaterial nach § 45 KrWG

Die Novelle zum Kreislaufwirtschaftsgesetz² dient in der Umsetzung der EU Richtlinie 2018/851/EU (Abfallrahmenrichtlinie). Das Gesetz enthält in seinem § 45 Abs. 2 die Verpflichtung, Recyclingmaterial zu verwenden. Diese Verpflichtung gilt nach Satz 2 nicht, wenn hierdurch unzumutbare Mehrkosten (Im folgenden: Wirtschaftlichkeitsvorbehalt) entstehen.

Dies wirft die Frage auf, ob der Wirtschaftlichkeitsvorbehalt rechtmäßig ist und was gegebenenfalls sein Inhalt wäre.

Laut Begründung der Bundesregierung zum Gesetzentwurf (Seite 81 f) dient § 45 der Umsetzung von Art. 9 Absatz 1 litt. b der Richtlinie. Es soll einer finanziellen Überforderung der Verwaltung vorgebeugt werden. Im übrigen sei der Vorbehalt an das Vergaberecht angelehnt.

Die zitierte Stelle in der Richtlinie enthält allerdings keine Bezugnahme auf eine derartige Wirtschaftlichkeitsprüfung. Dies steht bezeichnenderweise in Widerspruch zur Regelungstechnik etwa von Art. 10 Absatz 2 litt. d der Richtlinie, wo (in anderem Zusammenhang) eine Wirtschaftlichkeitsprüfung ausdrücklich vorgeschrieben wird. Auch die Erwägungsgründe zur Richtlinie enthalten keinen Hinweis darauf, dass ein Wirtschaftlichkeitsvorbehalt an der hier interessierenden Stelle gesetzt werden kann.

Richtlinien sind für den Mitgliedstaat verbindlich. Der Bürger kann sich auf eine Richtlinie gegenüber seinem Mitgliedstaat berufen, nicht jedoch umgekehrt³. Die Mitgliedstaaten sind nicht berechtigt von der Richtlinie abzuweichen oder sie Wirtschaftlichkeitsvorbehalt. Man wird sich fragen können, ob der Vorbehalt gleichwohl einzuschränken. Genau Letzteres geschieht jedoch durch den gerechtfertigt ist, weil Rechtsvorschriften generell – und dies gilt auch für das sekundäre Gemeinschaftsrecht – immer dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen müssen. Allerdings ist dies kein Freibrief, vielmehr kommt es darauf an, was die gesetzliche Bestimmung eigentlich regeln soll. Es geht also um die Bedeutung des Regelungsziels gegenüber einem Kostenargument. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass das Ziel der Richtlinie letztlich der Umweltschutz ist. Dieses wird in den Erwägungsgründen 29, 39 und 40 besonders herausgestellt. Angesichts der politischen Bedeutung des

² Entwurf der Bundesregierung vom 3.2.2020; BT-Drucksache 19/19373; mittlerweile in Kraft getreten: BGBl I 2020 Nr. 48, S. 2232

³ Ständige Rechtsprechung des EuGH seit dem Urteil vom 19.1.1982, C – 8/81, Rechtssache Ursula Becker

Umweltschutzes und der globalen Herausforderungen auf diesem Sektor ist ein Kostenargument zwar immer zu berücksichtigen, hat jedoch im Zweifel in den Hintergrund zu treten.

Selbst wenn man dies anders sähe, stellt sich die Frage, auf welche Kosten denn abzustellen wäre. Sicherlich sind die direkten Kosten für das Sammeln und Transportieren von Recyclingstoffen oftmals höher als die für die Gewinnung von Material, etwa aus Steinbrüchen, die sich vor Ort befinden.

Allerdings ist dies nicht der richtige Kostenvergleich. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus dem Erwägungsgrund 42 zur Richtlinie, in der das Wirtschaftlichkeitsargument (in anderem Zusammenhang als hier: dort geht es um die Sammlung von Abfällen) erläutert wird. Danach ist für eine Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht nur auf die vorgenannten direkten Kosten abzustellen, sondern auf die gesamtgesellschaftlichen Kosten insgesamt. Mit anderen Worten wären etwa in Bezug auf Recyclingstoffe, auch zum Beispiel die Deponiekosten ein zu beziehen, die bei einer Nichtwieder Verwendung entstünden. Ähnliches gilt etwa für Planungskosten im Zuge von Verwaltungsverfahren der Abfallbeseitigung etc.

Der Wirtschaftlichkeitsvorbehalt - wenn er denn hier überhaupt rechtens ist – knüpft also an eine gesamtwirtschaftliche Sicht an. Dabei hat Erwägungsgrund 42 zur Richtlinie insbesondere die Kosten für die Intakthaltung beziehungsweise Sanierung der Umwelt hervor.

Dabei ist zum Wirtschaftlichkeitsvorbehalt generell zu sagen, dass es der Behörde obläge, die Darlegungslast/Feststellungslast für die Voraussetzungen des Vorbehaltes zu tragen, da sie es wäre, die sich auf die Einschränkung der Bevorzugung von Recyclingmaterial berufen würde.

3. Bauprodukte Verordnung der EU⁴

Eine klare Aussage im vorstehenden Sinne enthält die Verordnung in ihrem Anhang I Ziff. 7c. Für Bauwerke müssen danach „umweltverträgliche Rohstoffe und Sekundärbaustoffe verwendet werden“. Als EU-Verordnungen gilt diese Vorschrift unmittelbar in allen EU Mitgliedstaaten und geht dem jeweiligem nationalen Recht – sollte es entgegenstehen – vor. In unserem Zusammenhang enthält die Verordnung eine Schlüsselaussage, auf die auch noch in Zusammenhang mit den möglichen Durchsetzungsmaßnahmen zurückzukommen sein wird.

Dabei kann kein Zweifel sein, dass sich die Verordnung auch gerade auf den Umweltschutz bezieht und sich aus ihm legitimiert, wie sich aus den

⁴ VO 305/2011/EU vom 9.3.10^^

Erwägungsgründen 1,3 und 4 sowie aus Art. 28 Abs. 2 ergibt. Es wird dort auch deutlich, dass mit der Umweltverträglichkeit nicht nur der Baustoff selbst gemeint ist, sondern auch dessen „Auswirkungen“ auf die Umwelt, mithin auch die Art und Weise seiner Gewinnung..

4. Zwischenfazit:

§ 45 Kreislaufwirtschaftsgesetz schreibt eine Verwendung von Recyclingmaterial vor. Der Wirtschaftlichkeitsvorbehalt nach Abs. 2 Satz 2 dieser Vorschrift findet keine Grundlage in der zugrundeliegenden EU Richtlinie und ist daher rechtswidrig, weil einschränkend.

Wollte man aus Verhältnismäßigkeitsgründen trotzdem die Wirtschaftlichkeit miteinbeziehen, so ist hier eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung unter Berücksichtigung direkten und indirekten Kosten anzulegen. Dies hätte die Behörde darzulegen.

Entscheidend ist aber die Aussage der Bauprodukte Verordnung (oben 3.), die keine Voraussetzungen oder Einschränkung hinsichtlich der Kosten enthält.

II. Bundesberggesetz (BBergG)

Das deutsche Berggesetz ist tatsächlich nicht so abbaufreundlich, wie immer behauptet wird. Man beruft sich hier auf die Rohstoffsicherungsklausel nach § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG. Danach darf unter anderem das Gewinnen von Bodenschätzen auf Grundstücken, die einem öffentlichen Zweck gewidmet sind, so wenig wie möglich behindert werden.

Die Rohstoffsicherungsklausel ist mehr Legende als juristisch belastbare Wirklichkeit. Die dort genannten Abbaumöglichkeiten enden natürlich da, wo andere öffentliche Interessen wahrzunehmen sind. Dies folgt schon aus § 48 Abs. 2 BBergG, der merkwürdigerweise in diesem Zusammenhang nie zitiert wird. Danach kann nämlich ein Abbau untersagt werden, soweit ihm überwiegende anderweitige öffentliche Interessen entgegenstehen. Nach der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ist diese Vorschrift so zu verstehen, dass Normen außerhalb des Bergreiches einer Genehmigung entgegenstehen können. Dies sind insbesondere Vorschriften des Umweltrecht, des Naturschutzes und des Denkmalschutzes⁵

⁵ Grundlegend BVerwG v. 2.11.1995, 4 C 14.94; VG Lüneburg v. 7.2.2005, 2 A 263/03

Zwar besteht an dieser Stelle ein Ermessen der Genehmigungsbehörde. Dieses Ermessen wird jedoch auf Null schrumpfen, soweit der Landschaftsschutz auf höherrangigem Recht beruht, wie zum Beispiel auf dem Europarecht oder dem inkorporierten Konventionsrecht, und dieses keine Ausnahmen für das Bergrecht vorsieht. Es greift dann zusätzlich der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes, der eine den Abbau gestattende Verwaltungsentscheidung zunichtemacht.

Dabei kommt es im Rahmen der Abwägung unabhängig vom Vorstehenden schon darauf an, ob das zu gewinnende Material „lebensnotwendig“ ist. Kann es substituiert werden, so hat die Rohstoffsicherung nach der Rechtsprechung⁶ zurückzutreten. Insoweit kommt dem Gutachten über die Gewinnung von Ersatzgesteinen auch schon auf dem Boden des nationalen Rechtes eine entscheidende Bedeutung zu.

III. Verhinderung von Eingriffen

Während es zuvor darum ging darzulegen, welche Baustoffe zum Einsatz kommen können, geht es im folgenden darum herauszufinden, welche umweltbezogenen Vorschriften das Internationale – und das Konventionsrecht bereithalten. Dabei geht es in einem ersten Schritt darum darzulegen, was in diesem Bereich unter dem Begriff „Umwelt“ zu verstehen ist. Der Rückgriff auf diese Normen ist wichtig, will man dem Argument der angeblichen Überordnung der Rohstoffsicherungsklausel im Bundesberggesetz begegnen, denn wenn man dieses für valide hält, so könnte es sich gleichwohl nicht gegenüber dem übergeordneten Recht durchsetzen.

Dabei kommt es im vorliegenden Zusammenhang in erster Linie darauf an, ob der Landschaftsschutz als solcher – also in erster Linie die charakteristisch-optisch wahrnehmbare Erscheinung – vom Umweltschutzbegriff umfasst ist.

Kann festgestellt werden, dass der Abbau von vulkanischem Gestein und die Zerstörung der Vulkankegel in der Eifel Umwelteingriffe im vorgenannten Sinne sind, so handelt es sich bei den bergrechtlichen Genehmigungen, die den Abbau erlauben, um Entscheidungen im Sinne des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes. Solche Entscheidungen können vom RVDL, dank seiner im Februar 2021 erfolgten Zulassung als klageberechtigter Verband, juristisch angegriffen werden.

1. Recht der Europäischen Union

⁶ Hessischer VGH v.18.3.2004 – 4 N 348/99

a. Umweltinformations Richtlinie⁷

Die anzulegende europarechtliche Definition enthält Art. 2 Nr. 1 a der Richtlinie. Danach gehört zur Umwelt auch die „Landschaft und die natürlichen Lebensräume“. Dabei wird in den Erwägungsgründen auf den Zusammenhang mit den nachfolgend behandelten Richtlinien verwiesen, die den Zweck haben den Umweltschutz auch durchzusetzen. Damit ist der Umweltbegriff an dieser Stelle nicht nur speziell auf diese Richtlinie bezogen, sondern hat allgemeine Gültigkeit.

b. UVP-Richtlinie⁸

Die europarechtliche Fundierung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes enthält neben der Aarhus-Konvention insbesondere die UVP-Richtlinie 2011/92/EU und die darin enthaltenen Artikel 10 a und 11. Es erscheint daher zwangsläufig, den Begriff der Umwelt eben dieser Richtlinie zu entnehmen. „Umwelt“ im Sinne der UVP-Richtlinie sind nach Art. 3 c auch „Sachgüter und kulturelles Erbe“. Ganz im Sinne der Aarhus-Konvention ist daher die UVP-Richtlinie auf einen äußerst weiten Umweltbegriff angelegt, der nicht nur die Natur in den Blick nimmt.

Das Vorstehende wird durch die Entscheidung des EuGH vom 3.3.2011⁹ auf den Punkt gebracht. In diesem Urteil werden Abbrucharbeiten als Projekt im Sinne der Richtlinie angesehen. Zur Begründung verweist der Gerichtshof unter anderem darauf, dass anderenfalls die Bezugnahmen in den Anhängen III Nr.2 h und IV Nr.3 zur Richtlinie 2014/52/EU leerlaufen würde. Dort werden nämlich „historische Landschaften“ erwähnt, worunter auch erdgeschichtliche Monumente – wie die Eifel-Vulkane – fallen. Diese sind also vom Schutzbereich der Richtlinie umfasst.

Kann das Bergrecht Ausnahmen legitimieren ?

Hier ist zu berücksichtigen, dass Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Grundlage des europäischen Rechts (UVP-Richtlinie etc.) Vorrang vor dem nationalen Gesetz haben und damit im Kollisionsfall § 48 BbergG verdrängen.

Verbände, die eine Klageberechtigung haben (§ 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), können allerdings unter Umständen nicht direkt gegen Raumordnungsplanungen, die Vorranggebiete für Abbauflächen vorsehen, vorgehen. Dies sieht zumindest § 48 UVP Gesetz so vor. Allerdings ist fraglich, ob dies mit dem Europarecht vereinbar ist, auf dem diese Vorschrift beruht. In jedem Fall kann aber gegen eine nachfolgende Genehmigung seitens des Verbandes Rechtsmittel eingelegt werden.

⁷ 2003/4/EG vom 28.1.2003

⁸ Zuletzt 2011/92/EU

⁹ C-50/09, COM ./ . Irland; bestätigt durch Urteil v. 15.10.2015, C-137/14, COM ./ . Deutschland

Dies ergibt sich schon aus § 11 Nr. 10 BbergG (Genehmigungsversagung bei überwiegenden anderweitigen öffentlichen Interessen), insbesondere aber aus Art. 20a Grundgesetz, der das Staatsziel des Umweltschutzes normiert. Das Bundesberggesetz wäre auch das einzige verwaltungsrechtliche Gesetz, das keinen Ausgleich verschiedener öffentlich-rechtlicher Interessen vorsieht.

Steinbrüche sind UVP-pflichtige Unterfangen (je nach Größe in unterschiedlicher Intensität). In die UVP sind insbesondere auch Aspekte des Landschaftsschutzes einzubeziehen, wie sich aus dem Erwägungsgrund 16 der EU-Richtlinie 2014/52/EU ergibt. Dort wird nicht nur ergänzend auf die Landschaftsschutzkonventionen des Europarats verwiesen, sondern auch auf die Aspekte des Landschaftsbildes und insbesondere der charakterisch-optischen Erscheinung.

2. Das Recht der internationalen Konventionen

Die Landschaftsschutz-Konvention des Europarats wird über den vorerwähnten Weg der Inkorporierung durch die UVP-Richtlinie zum durchsetzbaren zwingenden Recht im Rahmen von Verwaltungs – und Gerichtsverfahren.

Die ERats-Konventionen werden damit inhaltlich EU-Recht mit all dessen Durchsetzbarkeiten namentlich auf Grundlage der Rechtsprechung von EuGH und der nationalen Gerichte (BVerfG, BVerwG etc.).

a. Arhus Konvention vom 25.6.1998

Die Arhus Konvention steht in gewisser Weise am Anfang aller Rechtsetzungsakte, die die Beteiligung von Verbänden auf dem Gebiet der Information und der Einlegung von Rechtsbehelfen regeln. Auf sie gehen sowohl die Normen des Europarechts wie auch das deutsche UmwRG zurück, so dass die Begriffsbestimmungen der Konvention und des UmwRG als Umsetzungsakt zwangsläufig gleich sind.

Nach Art.2 Abs. 3 a AK sind umweltbezogene Vorschriften u.a. solche, die die Auswirkungen auf die „Landschaft und natürliche Lebensräume“ beinhalten. Die Konvention legt also einen weiten Umweltbegriff zu Grunde.

Die Arhus Konvention ist eine internationale Übereinkunft, die sich grundsätzlich an die Unterzeichnerstaaten richtet. Beigetreten ist auch die Europäische Union, so dass hierdurch eine Inkorporierung des Konventionsrechts in das europäische Recht

erfolgt ist und die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs begründet wurde¹⁰. Damit können aus ihr individuelle Rechte hergeleitet werden. Eine Beschränkung der unmittelbaren Wirkung hat die Generalanwältin beim EuGH Sharpston in ihrem Schlussantrag vom 12.10.2017 im Verfahren Protect¹¹ zurecht als Verkürzungen gerichtlichen Rechtsschutzes bezeichnet. Der Gerichtshof folgt dieser Auffassung in seinem Urteil vom 20.12.2017, indem er darauf hinweist, dass das Grundrecht aus Art. 47 der Charta der europäischen Grundrechte (Recht auf Zugang zu den Gerichten und effektiver Rechtsschutz) verletzt wäre, wenn man der Konvention hier keine unmittelbare Wirkung zumessen würde¹². Damit ist also die weite Sichtweise der Arhus Konvention zum Umweltbegriff auch für die innerstaatlichen Umsetzungsnormen des UmwRG wesensbestimmend.

b. Europäisches Landschafts-Übereinkommen vom 20.12.2000 (Konvention von Florenz/ELK)

Diese Konvention nimmt einen ganz zentralen Stellenwert im Rahmen unseres Themas ein. Unter Bezugnahme auf die Inkorporierung des Konventionsrechts in das europäische Landschaftsschutzrecht, wie es zu Beginn dieses Kapitels dargelegt wurde, sind hier die entscheidenden Definitionen und Handlungsalternativen aufgezeigt.

Richtungsweisend sind hierbei schon die Erwägungsgründe.

„in dem Wunsch, eine nachhaltige Entwicklung ausgehend von einem ausgewogenen und harmonischen Verhältnis zwischen gesellschaftlichen Bedürfnissen, wirtschaftlicher Tätigkeit und der Umwelt zu erreichen;

in der Erkenntnis, dass die Landschaft auf kulturellem, ökologischem, umweltpolitischem und gesellschaftlichem Gebiet im öffentlichen Interesse eine wichtige Rolle spielt und eine die wirtschaftliche Tätigkeit begünstigende Ressource darstellt, deren Schutz, Pflege und Gestaltung zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen können;

...

in Anerkennung der Tatsache, dass die Landschaft überall ein wichtiger Bestandteil der Lebensqualität der Menschen ist: in städtischen Gebieten und auf

¹⁰ EuGH vom 8.11.22, C-873/19, DUH, Rn 48,66ff

¹¹ C-664/15, Rn. 89 und FN 10

¹² Rn. 44 ff des Urteils

dem Land, in geschädigten Gebieten wie auch in Gebieten, die von hoher Qualität sind, in besonders schönen Gebieten wie auch in gewöhnlichen Gebieten;

in Anbetracht dessen, dass die Entwicklungen im Bereich der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, der industriellen und bergbaulichen Produktionstechniken, der Regionalplanung, der Städteplanung, des Verkehrswesens, der Infrastruktur, des Tourismus und der Freizeit sowie, ganz allgemein, weltwirtschaftliche Veränderungen in vielen Fällen die Umwandlung von Landschaften beschleunigen;

bemüht, dem Wunsch der Öffentlichkeit nach qualitativ hochwertigen Landschaften und nach aktiver Beteiligung an der Entwicklung von Landschaften zu entsprechen; “

Indem die Europarats-Konvention über die UVP-Richtlinie in das Recht der europäischen Union inkorporiert wird, wird aus den vorstehenden Erwägungsgründen deutlich, dass der maßgebliche Umweltbegriff denjenigen der Erscheinungsformen der Landschaft mit umfasst.

Noch deutlicher macht dies in Art. 1 d der Konvention. Danach ist „Landschaftsschutz“ jede Maßnahme zur Erhaltung und Pflege der maßgeblichen oder charakteristischen Merkmale einer Landschaft, die durch den kulturhistorischen Wert der Landschaft begründet ist, der auf ihr natürliches Erscheinungsbild... zurückzuführen ist

Es ist also vor allem die **charakteristisch-optische Erscheinung**, die den Landschaftsbegriff ausfüllt. Das gewählte Begriffspaar soll dabei verdeutlichen, dass es im Sinne der obigen Erwägungsgründe darauf ankommen muss die gewachsene Landschaft zu schützen. Dies schließt eine Landschafts Politik aus, die ausgekofferte Theaterkulissen („hohle Zähne“ oder Fassadenberge) für ausreichend erachten sollte. Damit ist die so verstandene optische Erscheinung zugleich ein Kernelement des Umweltbegriffs; nicht nur der Konvention, sondern wie gesagt auch des EU-Rechts.

Die Inkorporierung geht aber auch noch weiter. Sie umfasst auch die Handlungsmaximen der Konvention, die in Art. 5 Litt. b allgemein als Entwicklung von Politikern umschrieben wird, zum Schutz, zur Pflege und zur Gestaltung der Landschaft. Dabei ist nach Litt.c die Öffentlichkeit zu beteiligen.

IV. Fazit:

- Das deutsche Berggesetz – insbesondere die Rohstoffsicherungsklausel – wird nach § 48 Bundesberggesetz durch außerbergrechtliche öffentliche Interessen (zum Beispiel den Umweltschutz) begrenzt.
- Soll Basalt als Baustoff eingesetzt werden, so geht die EU-Bauprodukte Verordnung ohnehin in jedem Falle entgegenstehendem nationalen Recht vor. Danach müssen Bauwerke aus „umweltverträglichen Rohstoffen“ verwendet werden. Aus Art. 28 Abs. 2 sowie den Erwägungsgründen 1,3 und 4 der Verordnung wird deutlich, dass damit nicht nur der Baustoff selbst gemeint ist, sondern auch dessen „Auswirkungen“ auf die Umwelt.

Unter „Umwelt“ versteht das europäische Recht auch den Charakter einer Landschaft und deren sich daraus ergebende optische Erscheinung (dazu oben S. 14).

- Aus der UVP-Richtlinie und der inkorporierten Landschafts-Übereinkommen des Europarates folgt, dass die gleichen Kriterien an die Auslegung nationaler Gesetze, anzulegen sind, soweit diese auf europarechtlichen Vorgaben beruhen (wie zum Beispiel das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung), da insoweit ein Zwang zur europarechts konform rechts Auslegung existiert.
- Nach feststehender Rechtsprechung des EuGH und der deutschen Verwaltungsgerichte kann sich ein Klageberechtigter unmittelbar auf eine europäische Richtlinie berufen und deren Wirksamkeit gegenüber anders verstandenem nationalen Gesetz (dazu würde das Berggesetz gehören, wenn es weiterhin falsch gedeutet werden sollte) durchsetzen.

RA Rolfjosef Hamacher

Mitglied des Vorstands