

Werra-Salz:
**Rechtliche Anforderungen an die Errichtung
und Nutzung einer Rohrfernleitung zur
Einleitung von Salzabwässern in Gewässer**

Rechtsgutachten
im Auftrag
des Runden Tisches
„Gewässerschutz Werra/Weser und Kaliproduktion“

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig
Department Umwelt- und Planungsrecht

bearbeitet von:

Priv.-Doz. Dr. iur. Ekkehard Hofmann
Prof. Dr. iur. Wolfgang Köck
Dr. iur. Stefan Möckel

A. PROBLEMSTELLUNG UND GANG DER UNTERSUCHUNG	1
B. ALTERNATIVE NR. 1: TERRESTRISCHE PIPELINE, EINLEITUNG IN DIE WESER	2
I. DIE ERFORDERLICHEN GESTATTUNGSAKTE	2
1. Feststellung der Raumverträglichkeit	2
2. Bergrechtlicher Rahmenbetriebsplan	4
a) Anwendung des BBergG	4
b) Betriebsplanpflichtigkeit	5
aa) UVP-Pflichtigkeit	6
bb) Anspruch auf Zulassung eines Rahmenbetriebsplans	6
cc) Konzentrationswirkung: die Sonderrolle des Wasserrechts	7
3. Planfeststellung nach UVP-G?	8
4. Anforderungen aus der Rohrfernleitungsverordnung	8
5. Zwischenergebnis: Die Genehmigungsvoraussetzungen	9
II. WASSERRECHTLICHE ANFORDERUNGEN	9
1. Einführung	9
2. Anforderungen an die Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis	12
a) Einleiten von Salzabwässern als erlaubnispflichtige Gewässerbenutzung	12
b) Überblick über die rechtlichen Voraussetzungen für eine Erlaubniserteilung	12
c) Abwasserrechtliche Erfordernisse, insbesondere Stand der Technik-Anforderungen	13
d) Erfordernisse des § 12 Abs. 1 WHG: Keine „schädlichen Gewässerveränderungen“	15
aa) Beachtung rechtsverbindlicher Bewirtschaftungsziele	16
(1) Anforderungen des Verschlechterungsverbotes (§ 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG)	16
(2) Anforderungen des Verbesserungsgebotes (§ 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG)	20
(a) Guter ökologischer Zustand	21
(b) Gutes ökologisches Potenzial	23
(c) Bestandsaufnahme und Zielerreichung	24
(d) Die Bedeutung des Verbesserungsgebotes für die Einzelfallentscheidung	24
(e) Entscheidung bei dauerhaftem Ausschluss der Zielerreichung	24
(f) Anwendung auf den Fall der Salzabwassereinleitung	25
(3) Sonstige zwingende wasserrechtliche Vorschriften	26
(4) Bedeutung des Maßnahmenprogramms	26

IV		
	(5) Zusammenfassung	27
	bb) Wohl der Allgemeinheit	27
	e) Bewirtschaftungsermessen	30
	3. Zusammenfassung in Thesen	32
III.	NATURSCHUTZRECHTLICHE ANFORDERUNGEN	36
	1. Einleitung	36
	2. Mögliche Beeinträchtigungen durch eine Rohrfernleitung	37
	3. Landschaftsplanung	38
	4. Eingriffsregelung	39
	5. Schutzgebiete	43
	a) Naturschutzgebiete	44
	b) Nationalparke	46
	c) „Natura 2000“ Gebiete	46
	aa) FFH-Verträglichkeitsprüfung	49
	bb) Ausnahmemöglichkeiten nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL bzw. § 34 Abs. 3-5 BNatSchG/BNatSchG n.F.	51
	d) Zusammenfassung Schutzgebiete	57
	6. Artenschutz und gesetzlicher Biotopschutz	58
	a) Gesetzlicher Biotopschutz	58
	b) Artenschutz	59
	aa) Allgemeiner Artenschutz	59
	bb) Besonderer Artenschutz	59
	(1) Zugriffsverbote	60
	(2) Ausnahmemöglichkeiten	63
	(a) Wichtiger Rechtfertigungsgrund	63
	(b) Alternativenprüfung	64
	(c) Günstiger Erhaltungszustand der betroffenen Population	65
	c) Zusammenfassung	67
	7. Zusammenfassung Naturschutz	68
IV.	BODENSCHUTZRECHTLICHE ANFORDERUNGEN	71
	1. Einleitung	71
	2. Anwendungsbereich	72
	a) Vorschriften des KrW-/AbfG über die Zulassung und Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen (Nr. 2)	73
	b) Vorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter (Nr. 3)	73
	c) Vorschriften des Bundesberggesetzes und der hierauf erlassenen Rechtsverordnungen (Nr. 10)	74
	3. Materielle bodenschutzrechtliche Anforderungen an Rohrfernleitung	74
	4. Zusammenfassung	76
V.	VERFAHREN	76
VI.	ZUSTÄNDIGKEITEN	77

1. Sachliche Zuständigkeiten: Bergrecht, Wasserrecht, Naturschutzrecht	77
2. Örtliche Zuständigkeit	77
3. Pflichten zur Mitwirkung	78
C. ALTERNATIVE NR. 2: TERRESTRISCHE PIPELINE, EINLEITUNG IN EIN FLUSSÄSTUAR WESER ODER EMS	80
I. GESTATTUNGSAKTE, VERFAHREN, ZUSTÄNDIGKEITEN	80
II. WASSERRECHTLICHE ANFORDERUNGEN	80
III. NATURSCHUTZRECHTLICHE ANFORDERUNGEN	80
1. Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“	80
2. Weltnaturerbe „Wattenmeer“	82
3. „Natura 2000“ Gebiete	83
D. ALTERNATIVE NR. 3: TERRESTRISCHE PIPELINE, EINLEITUNG IN DIE AWZ	85
I. VÖLKERRECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN EINER NUTZUNG DER AWZ	85
II. WASSERRECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN	87
III. NATURSCHUTZRECHTLICHE ANFORDERUNGEN	87
E. BESONDERE ANFORDERUNGEN EINER IM FLUSS VERLEGTE NATURLEITUNG	88
I. WASSERSTRASSENRECHTLICHE ANFORDERUNGEN	88
II. WASSERRECHTLICHE ANFORDERUNGEN	88
III. NATURSCHUTZRECHTLICHE ANFORDERUNGEN	89
F. GESAMTZUSAMMENFASSUNG IN THESEN	90
I. DIE ERFORDERLICHEN GESTATTUNGSAKTE	90
II. WASSERRECHT	91
III. NATURSCHUTZ	94
IV. BODENSCHUTZ	95

A. Problemstellung und Gang der Untersuchung

Die jahrzehntelange Entsorgung von Salzlauge der in der Düngemittelproduktion tätigen K+S AG in die Werra hat zu einer erheblichen Belastung des Flusses geführt, die auch nicht ohne Folgen für Fauna und Flora des Gewässers geblieben ist. Um nicht nur punktuelle, sondern langfristige und durchgreifende Verbesserungen der Wasserqualität zu erreichen, werden gegenwärtig u.a. verschiedene Varianten einer Pipeline-Lösung zur Ableitung des Salzabwassers und zur Einleitung in Gewässer in die Weser, in ein Flussästuar bzw. in die Nordsee diskutiert, deren rechtliche Voraussetzungen in einem Gutachten untersucht werden sollen. Besondere Bedeutung kommt dabei den wasserrechtlichen Voraussetzungen zu, die die Vorgaben der europäischen Wasserrahmenrichtlinie aufgenommen haben. Deren Maßgaben stellen auf dem Weg zur Erreichung einer im Grundsatz guten ökologischen und chemischen Fließgewässerqualität bis zum Jahr 2015 die verantwortlichen Institutionen gerade im konkreten Fall vor große Herausforderungen.

Gegenwärtig sind keine detaillierten oder gar parzellenspezifischen Vorplanungen über mögliche Trassenverläufe der Pipeline bekannt. Das Gutachten beschränkt sich deshalb darauf, die allgemeinen rechtlichen Voraussetzungen der drei unterschiedlichen Grundvarianten einer möglichen Pipeline-Lösung zu untersuchen. Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass die folgenden Überlegungen die bisherigen Genehmigungen resp. Erlaubnisse der K+S AG unberührt lassen.

Die Struktur des vorliegenden Rechtsgutachtens orientiert sich an den erwähnten verschiedenen Optionen für eine Pipeline-Lösung, ohne dass mit der Reihenfolge der Darstellung eine Rangfolge zum Ausdruck gebracht werden soll. Die erste Alternative besteht darin, das Abwasser in einer oberirdisch zu verlegenden Rohrleitung zu einem Fluss zu führen, der von seiner Aufnahmekapazität wesentlich über dem der Werra liegt, um damit rund 150 km hoch belasteter Fließgewässerabschnitte zu entlasten und zu verbessern (B.). In Frage kommen hierfür bestimmte Abschnitte der Weser.

Die zweite Variante führt ebenfalls eine Rohrleitung in Richtung Norden und leitet die Salzlauge in das Flussästuar von Weser oder Ems vor den Grenzen des Nationalparks Wattenmeer (C). Drittens ist zu prüfen, ob nicht der Endpunkt einer Rohrleitung jenseits der Grenzen des Wattenmeers gelegt werden könnte (D). Schließlich könnte die Rohrleitung auch auf dem Grund der Flüsse verlegt werden, was besondere rechtliche Anforderungen nach sich ziehen würde (E).

B. Alternative Nr. 1: Terrestrische Pipeline, Einleitung in die Weser

I. Die erforderlichen Gestattungsakte

1. Feststellung der Raumverträglichkeit

Für raumbedeutsame Vorhaben im Sinne des Raumordnungsgesetzes ist nach § 15 ROG die Raumverträglichkeit zu prüfen (Raumordnungsverfahren).¹ Darunter fallen die überörtlichen Planungen und Maßnahmen im Sinne von § 1 Raumordnungsverordnung (RoV). § 1 Nr. 6 RoV verlangt in seiner Fassung nach dem vom Bundesrat am 19. Juni 2009 beschlossenen Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts (Wasserrechtsneuregelungsgesetz 2009)² ein Raumordnungsverfahren für die Errichtung und wesentliche Trassenänderung einer Rohrleitungsanlage zum Befördern wassergefährdender Stoffe, die der Planfeststellung nach § 20 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) bedürfen. § 20 Abs. 1 UVPG verlangt eine Planfeststellung für Vorhaben, die in der Anlage 1 unter den Nummern 19.3 bis 19.9 aufgeführt ist, sofern für sie nach den §§ 3b bis 3f eine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht.³ Da § 3b Abs. 1 hinsichtlich der grundsätzlichen UVP-Bedürftigkeit in Verbindung mit § 1 Nr. 9 der UVPV-Bergbau auf die Anlage 1 Nr. 19.3 bis 19.9 des UVPG verweist, kommt es vorliegend maßgeblich darauf an, dass nach Nr. 19.3.1 Sp. 1 für Rohrleitungsanlagen zum Befördern wassergefährdender Stoffe mit einer Länge von mehr als 40 km eine Pflicht zur Durchführung einer UVP besteht. Die geplanten Trassen sind alle länger als 40 km. Bereits eine Leitung von Neuhoof nach Hannoversch Münden hätte eine Länge von mehr als 130 km.

Des weiteren setzte Nr. 19.3.1 der Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 UVPG voraus, dass die Rohrleitungsanlage dem Befördern wassergefährdender Stoffe im Sinne von § 19a Abs. 2 WHG dient. Nach dem Wegfall des § 19a WHG infolge des Wasserrechtsneuregelungsgesetzes 2009 richtet sich der Begriff der wassergefährdenden Stoffe nach einer noch zu erlassenden Rechtsverordnung nach dem neu geschaffenen § 21 Abs. 4 S. 7 UVPG. Die §§ 62 f. WHG n.F. über den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen – insbesondere § 62 Abs. 3 WHG, mit dem die wassergefährdenden Stoffe bestimmt werden –, tragen für diese Frage nichts unmittelbar aus, da die Bestimmungen nicht für Abwasser gelten (§ 62 Abs. 6 WHG n.F.). Derzeit besteht also eine Lücke in der Verweisungskette, die der Ordnungsgeber in den nächsten Jahren schließen dürfte. Bis dahin kann man sich am früheren Rechtszustand orientieren,

¹ Auch das Landesrecht sieht eine derartige Prüfung vor, s. etwa § 18 Hess. Landesplanungsgesetz.

² BR-Drs. 595/09 vom 19.6.2009; BT- Drucksachen 16/12786, 16/13306 und 16/12275.

³ Zur Unterscheidung von so genannter obligatorischer UVP-Pflicht (§ 3b UVPG) und fakultativer UVP-Pflicht (§3c UVPG) s. *H.-J. Peters/S. Balla*, in: *Peters/Balla, UVPG*³, 2006, § 20 Rz. 5 f.

der nach den Plänen des BMU durch die Rechtsverordnung auf der Grundlage des § 21 Abs. 4 S. 7 UVPG nicht substantiell verändert werden soll. Im Rahmen des abgeschafften § 19a Abs. 2 WHG a. F. wurden als wassergefährdende Stoffe neben Rohölen und Benzin auch andere flüssige oder gasförmige Stoffe definiert, die geeignet sind, Gewässer zu verunreinigen oder sonst in ihren Eigenschaften nachteilig zu verändern.⁴ Von einem solchen Verunreinigungspotential wird man angesichts der beachtlichen Abwassermengen bei entsprechend hoher Konzentration des Salzes in dem Abwasser wegen der Löslichkeit von Kalisalz und der Salzempfindlichkeit von Süßwasserorganismen ausgehen müssen, auch wenn derzeit noch keine verbindlichen Grenzwerte für die Salzbelastung von Gewässern bestehen.⁵

Die übrigen Stoffe im Abwasser – hauptsächlich Hilfsstoffe wie Salicylsäure, diverse Fett- und Fruchtsäuren und Prästabilitöl –, waren nach der auf der Grundlage von § 19g Abs. 5 WHG ergangenen Verwaltungsvorschrift wassergefährdender Stoffe (VwVs)⁶ als schwach wassergefährdend eingestuft. Ob die Verwaltungsvorschrift überhaupt auf den *Transport* wassergefährdender Stoffe anwendbar war, war zweifelhaft, kann nun aber dahinstehen. Denn durch Artikel 1 des Wasserrechtsneuregelungsgesetzes 2009 sind die §§ 19a bis 19g WHG mit einer Ausnahme ersatzlos gestrichen worden.⁷ Die Ausnahme betrifft nach § 62 WHG n.F. Rohrleitungen, die den Bereich eines Werksgeländes nicht überschreiten, Zubehör einer Anlage zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen sind oder Betriebsteile miteinander verbinden. Diese drei Tatbestände sind bei der zu prüfenden Solepipeline nicht erfüllt. Für alle anderen Rohrleitungen, die wassergefährdende Stoffe transportieren, gilt nunmehr das UVPG (insb. § 21 UVPG n.F.).⁸

Festzuhalten ist nach alledem, dass für die geplante Rohrleitung die Raumverträglichkeit festgestellt werden muss, da es sich bei der Solepipeline um eine Rohrleitungsanlage für den Transport wassergefährdender Stoffe handelt, für die eine UVP durchgeführt werden muss. Im Raumordnungsverfahren sind nach § 15 Abs. 1 S. 2 ROG die raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung oder Maßnahme unter überörtlichen Gesichtspunkten zu prüfen; insbesondere werden die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung und die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen geprüft. Ob es eine Trasse gibt, die nach den Maßstäben des Raumordnungsrechts vertretbar wäre, ließe sich erst auf Grund von konkreten Trassierungsalternativen beurteilen, die bislang nicht vorliegen.

⁴ Dem entspricht nunmehr § 62 Abs. 3 WHG n.F.: „Wassergefährdende Stoffe im Sinne dieses Abschnitts sind feste, flüssige und gasförmige Stoffe, die geeignet sind, dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß nachteilige Veränderungen der Wasserbeschaffenheit herbeizuführen“.

⁵ Näheres nachstehend Abschnitt B.I.5.

⁶ Verwaltungsvorschrift wassergefährdender Stoffe v. 17.5.1999, BAnz. Nr. 98a v. 29.5.1999, zuletzt geändert durch allgemeine Verwaltungsvorschrift v. 27.5.2005, BAnz. Nr. 142a v. 30.7.2005, S. 1.

⁷ BR-Drs. 595/09 vom 19.6.2009.

⁸ Art. 2 des Wasserrechtsneuregelungsgesetzes 2009; BR-Drs. 595/09 vom 19.6.2009; BT-Drucksachen 16/12786, 16/13306 und 16/12275.

Im Prinzip dürfte es sich aber schon aus praktischen Gründen empfehlen, sich an bereits bestehenden überörtlichen linienartigen Vorhaben zu orientieren, die in Hessen oder Thüringen beginnen und in Richtung Norden gehen (Bundesfernstraßen, Gasleitungen, Stromleitungen usw.). Für ein solches Vorgehen spricht auch der Grundsatz der Trassenbündelung, wie er in manchen Regionalplänen enthalten ist. Eine ausdrückliche Verpflichtung zu seiner Beachtung sieht etwa der Regionalplan Nordhessen für den Bau von Straßen,⁹ von Hochspannungsleitungen und Versorgungsleitungen,¹⁰ sowie für Infrastruktureinrichtungen des Telekommunikationswesens vor.¹¹ Nichts anderes kann für Rohrleitungsanlagen gelten,¹² da der Grundsatz der Trassenbündelung als spezifische Form des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes generelle Geltung für die Inanspruchnahme des Raums für die Trassierung von Leitungen beansprucht.¹³

2. Bergrechtlicher Rahmenbetriebsplan

Für die Rohrleitung wäre darüber hinaus auch eine Reihe von behördlichen Genehmigungen erforderlich. Maßgebliche Vorgaben enthält zunächst das Bergrecht, da es sich bei den Bergwerken der K+S GmbH und den oberirdischen Separierungsanlagen um Betriebe handelt, die dem Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten verschiedener Mineralien dienen, die unter Tage abgebaut werden.

a) Anwendung des BBergG

Für derartige Anlagen ist nach § 2 Abs. 1 BBergG das Bundesberggesetz anwendbar. Das BBergG erstreckt sich darüber hinaus auch auf das Verladen, Befördern, Abladen, Lagern und Ablagern von Bodenschätzen, Nebengestein und sonstigen Massen, soweit es *im unmittelbaren betrieblichen Zusammenhang* mit dem Aufsuchen, Gewinnen oder Aufbereiten steht und sich nicht aus Absatz 4 etwas anderes ergibt (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 BBergG). Dies müsste auch für die geplante Rohrleitung gelten. Hier kommt die Beförderung von sonstigen Massen im unmittelbaren betrieblichen Zusammenhang in Betracht.

⁹ Regionalplan Nordhessen vom 1.11.2000, Staatsanzeiger des Landes Hessen Nr. 33 v. 13.8.2001, S. 196; so auch die Genehmigungsvorlage für den Regionalplan Nordhessen 2009, Stand Mai 2009, S. 135, 141.

¹⁰ Regionalplan Nordhessen vom 1.11.2000, Staatsanzeiger des Landes Hessen Nr. 33 v. 13.8.2001, S. 154; so auch die Genehmigungsvorlage für den Regionalplan Nordhessen 2009, Stand Mai 2009, S. 153.

¹¹ Regionalplan Nordhessen vom 1.11.2000, Staatsanzeiger des Landes Hessen Nr. 33 v. 13.8.2001, S. 205; so auch die Genehmigungsvorlage für den Regionalplan Nordhessen 2009, Stand Mai 2009, S. 150.

¹² Zur Anwendbarkeit der Rohrfernleitungsverordnung und der Technischen Regel über Rohrfernleitungen, insbesondere zur Anordnung von Schutzstreifen links und rechts der Rohrleitung B.I.4.

¹³ BVerwG v. 15.9.1995, NVwZ 1996, 396; VGH München v. 21.6.1995, NVwZ 1996, 406 ff.; W. Durner, 8. Kapitel, V. Leitungsanlagen, in: Ziekow (Hrsg.), Praxis des Fachplanungsrechts, 2004, Rz. 2526.

Das Abwasser ist ohne weiteres eine „sonstige Masse“. Hinsichtlich des erforderlichen Zusammenhangs mit dem Aufsuchen, Gewinnen oder Aufbereiten von Bodenschätzen ist die Zwecksetzung der Anlage entscheidend. Die erwogene Rohrleitung hätte keine andere Funktion als die Entsorgung der Sole aus den Separierungsbetrieben der K+S GmbH. Bei einem derartig eng mit der Produktion von Mineralien verwobenen Zweck ist ein unmittelbarer betrieblicher Zusammenhang mit dem Aufbereiten von Bodenschätzen ohne weiteres zu erkennen.

Der Zusammenhang entfielen nicht deshalb, weil die bisherige Organisation der Betriebe der K+S GmbH ohne eine Rohrleitung zur Weser oder zur Nordsee auskommt. Darauf kann es bei Änderungen eines Bergwerksbetriebs, die Einrichtungen zum bestehenden Betrieb *hinzufügen*, nicht entscheidend ankommen. Denn das würde bedeuten, dass *zusätzliche* Einrichtungen nie im unmittelbaren betrieblichen Zusammenhang stehen könnten, ein ersichtlich wenig überzeugendes Ergebnis. Im übrigen ist nicht erforderlich, dass die Rohrleitung notwendig im Sinne von § 75 Abs. 1 VwVfG ist, da es sich bei der geplanten Pipeline nicht um eine Folgemaßnahme einer Planfeststellung handelt, sondern sie bei Anwendbarkeit des Bergrechts nach § 52 Abs. 2a BBergG unmittelbar der bergrechtlichen Planfeststellung (als Vorhaben, nicht als Folgemaßnahme) unterliegen würde.¹⁴

Auch die beeindruckende Länge der Rohrleitung ändert nichts an Anlass und Zweck der geplanten Soleleitung, so dass der unmittelbare betriebliche Zusammenhang auch bei einer Leitung gegeben wäre, die gegebenenfalls 100 km oder mehr lang wäre. Folgte man der hier vertretenen Auffassung nicht, etwa wegen der sich bei einer derartigen Rohrfernleitung auf die Trassenführung und die Einleitung der Sole verlagernden Gewichtungen, wäre das Rohrfernleitungsrecht mit der Folge der Planfeststellungsbedürftigkeit des Vorhabens nach § 20 UVPG anwendbar.¹⁵

Der in § 2 Abs. 1 Nr. 1 BBergG als Ausnahmetatbestand in Bezug genommene § 2 Abs. 4 Nr. 5 BBergG schließt die Anwendung des BBergG auf Rohrleitungen aus, die unmittelbar und ausschließlich der Abgabe an Dritte oder an andere Betriebe desselben Unternehmens dienen, die nicht zum Aufsuchen, Gewinnen oder Aufbereiten von bergfreien oder grundeigenen Bodenschätzen bestimmt sind. Bei der geprüften Salzwasserleitung ist beides nicht der Fall, da es sich um eine Abwasserleitung handelt und nicht um die „Abgabe“ von Stoffen an Dritte oder an Betriebe desselben Unternehmens. Damit bleibt es bei der Anwendbarkeit des BBergG.

b) Betriebsplanpflichtigkeit

Ist das Bundesberggesetz mit den vorstehenden Überlegungen einschlägig, so führt das zur Frage der bergrechtlichen Genehmigungsbedürftigkeit des Vorhabens. Sie richtet sich nach den Vorschriften der §§ 51 ff. BBergG. Das Bundesberggesetz unterscheidet Hauptbetriebspläne (§ 52 Abs. 1 BBergG), Rahmenbetriebspläne (§ 52 Abs. 2a S. 1 BBergG) und Sonderbetriebspläne (§ 52 Abs. 2 Nr. 2 BBergG). Für Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 57c BBergG bedürfen, ist

¹⁴ Dazu sogleich (B.I.2.b)).

¹⁵ S. B.I.3.

gemäß § 52 Abs. 2a BBergG ein Rahmenbetriebsplan aufzustellen und ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen.

aa) UVP-Pflichtigkeit

Daher ist zunächst festzustellen, ob die geplante Rohrleitung UVP-pflichtig wäre. Dies ist bereits im Rahmen der Darlegungen des Raumordnungsrechts zu prüfen gewesen und bejaht worden (s.o. 1).

bb) Anspruch auf Zulassung eines Rahmenbetriebsplans

Aus der UVP-Pflichtigkeit folgt weiter die Notwendigkeit, für die geplante Salzwasserleitung einen Rahmenbetriebsplan aufzustellen (§ 52 Abs. 2a BBergG). Der Unternehmer hat einen Anspruch auf Genehmigung des Rahmenbetriebsplans, wenn und soweit die Maßgaben des § 55 Abs. 1 BBergG erfüllt sind. Dazu zählen insbesondere die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Entsorgung von Abfällen sowie der erforderlichen Vorsorge gegen Gefahren für Leben, Gesundheit und zum Schutz von Sachgütern. Anforderungen des vorsorgenden Umweltschutzes, die über § 55 BBergG hinausgehen, sind nach § 52 Abs. 2a S. 3 BBergG (nur) als öffentliche Interessen im Sinne von § 48 Abs. 2 BBergG von Bedeutung. § 48 Abs. 2 BBergG räumt der Bergbehörde die Befugnis ein, die Zulassung von Betriebsplänen zu beschränken oder zu versagen, wenn sich die entgegenstehenden Gründe als „überwiegende öffentliche Interessen“ darstellen. Eine darüber hinausgehende planerische Abwägung ist damit nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nicht verbunden.¹⁶ Auch nach herrschender Meinung in der Literatur geht die Grundkonzeption des Bergrechts dahin, dass die Ausbeutung des Bodenschatzes im Vordergrund steht und mögliche Bergbaufolgeschäden etwa von Grundstückseigentümern im Wege der Schadensersatzleistung, nicht dagegen durch Abwehransprüche, gelöst werden.¹⁷

Für Rahmenbetriebspläne gilt nach § 57a Abs. 2 S. 1 BBergG darüber hinaus, dass sie den Anforderungen genügen müssen, die sich aus den Voraussetzungen für die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens unter Berücksichtigung der Antragserfordernisse für die vom Planfeststellungsbeschluss eingeschlossenen behördlichen Entscheidungen ergeben. Des weiteren muss der Rahmenbetriebsplan nach § 57a Abs. 2 S. 2 BBergG alle für die Umweltverträglichkeitsprüfung bedeutsamen Angaben enthalten. Das schließt gemäß § 57a Abs. 2 S. 3 BBergG auch Angaben zur Umwelt und ihren Bestandteilen sowie zu geprüften Vorhabenalternativen ein, so-

¹⁶ BVerwGE 126, 205 Rz. 27 - Garzweiler; mit beachtlichen Gründen a.A. *W. Durner*, Konflikte räumlicher Planungen: verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender planerischer Raumansprüche, 2005, S. 358 ff.

¹⁷ *T. v. Danwitz*, Staatliche Bergaufsicht zwischen privatem Bergschadensrecht, hoheitlicher Gefahrenabwehr und Staatshaftung in den neuen Bundesländern, 1998, 48 ff.; *W. Durner*, Konflikte räumlicher Planungen: verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender planerischer Raumansprüche, 2005, S. 360 m.w.N.

weit dies im konkreten Fall in Anbetracht der besonderen Merkmale des Vorhabens und der möglichen Auswirkungen auf die Umwelt von Bedeutung ist (§ 57a Abs. 2 S. 3 Nr. 1 BBergG).

cc) Konzentrationswirkung: die Sonderrolle des Wasserrechts

Des weiteren ist für die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens das Verhältnis des Rahmenbetriebsplans zu anderen Vorschriften des öffentlichen Rechts von Bedeutung. § 57b Abs. 3 BBergG bestimmt, dass dann, wenn für ein Vorhaben nach § 52 Abs. 2a auch nach anderen Vorschriften Planfeststellungsverfahren oder vergleichbare behördliche Entscheidungen vorgesehen sind, nur das Verfahren nach den §§ 57a bis 57c BBergG durchzuführen ist. § 57b Abs. 3 BBergG ist eine Regel des Verfahrensrechts. Die Norm hat aber auch eine materielle rechtliche Seite, indem sie die Grundregel des § 75 Abs. 1 VwVfG konkretisiert, wonach Planfeststellungsbeschlüssen regelmäßig formelle Konzentrationswirkung zukommt und damit den Katalog der Voraussetzungen für die Genehmigungserteilung bestimmt. Andere behördliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen sind neben der Planfeststellung nicht erforderlich. Für die erwogenen Rohrleitungsanlagen gegebenenfalls notwendige Baugenehmigungen sind daher von der Planfeststellungsbehörde zu erteilen, wenn die Voraussetzungen vorliegen.

Nicht ohne weiteres eingeschlossen sind dagegen wasserrechtliche Erlaubnisse nach dem WHG. Zwar sieht § 19 Abs. 1 WHG n.F. vor,¹⁸ dass über Vorhaben, mit dem die Benutzung eines Gewässers verbunden ist, die Planfeststellungsbehörde auch hinsichtlich der Erteilung der Erlaubnis oder der Bewilligung entscheidet. Dies könnte auf eine Rohrleitung zum Transport von Salzwasser, das in die Weser eingeleitet wird, durchaus zutreffen. Daraus ergäbe sich die Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde.

Für Bergwerke gilt jedoch die Sonderregelung des § 19 Abs. 2 WHG. Danach entscheidet die Bergbehörde über die Erteilung der (wasserrechtlichen) Erlaubnis, wenn ein bergrechtlicher Betriebsplan die Benutzung von Gewässern vorsieht. Das trifft auf die Betriebspläne der K+S GmbH zumindest implizit zu; soweit Versenkungserlaubnisse in Bezug genommen werden, sogar ausdrücklich. Entscheidend ist schließlich für die Zuständigkeitsteilung von Bergbehörden und Wasserbehörden, dass unabhängig von der Verwirklichung der Tatbestände von Abs. 1 oder Abs. 2 des § 19 WHG n.F. die Planfeststellung stets *im Einvernehmen* mit der Wasserbehörde ergeht (§ 19 Abs. 3 WHG n.F.). Das bedeutet in der Praxis, dass über die wasserrechtlichen Fragen die zuständigen Wasserbehörden entscheiden, und hat ferner zur Folge, dass eine Rohrleitungsanlage zur Ableitung von Salzwasser nur dann verwirklicht werden kann, wenn alle maßgeblichen Rechtsfragen im Sinne der Erteilung der erforderlichen Genehmigungen *kumulativ* geklärt sind. Dazu zählen insbesondere der bergrechtliche Rahmenbetriebsplan nach § 52 Abs. 2a BBergG und die wasserrechtliche Erlaubnis nach § 7 WHG.

¹⁸ Die Norm entspricht § 14 Abs. 1 WHG a.F.

3. Planfeststellung nach UVPG?

Soweit man wegen der Länge der geplanten Rohrleitung oder aus anderen Gründen eine Heranziehung des Bundesberggesetzes nicht für sachgerecht hält, wäre dennoch eine Planfeststellung erforderlich, und zwar nach § 20 UVPG. § 20 Abs. 1 UVPG verlangt für Rohrleitungsanlagen eine Planfeststellung, wenn sie in Anlage 1 Nr. 19.3 bis 19.9 des UVPG aufgeführt sind und eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 3b bis 3f UVPG besteht. Die genannten Voraussetzungen sind bereits vorstehend unter 1 geprüft und bejaht worden. Die Unterschiede zur bergrechtlichen Planfeststellung liegen zum ersten darin, dass die Planfeststellung der vollständigen Abwägung unterliegt, während für die Erteilung des bergrechtlichen Betriebsplans die Planfeststellung nur ein Trägerverfahren darstellt.¹⁹ An dem Charakter der Betriebsplanzulassung als gebundene Entscheidung ändert dies nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nichts. Des weiteren darf nach § 21 Abs. 1 UVPG i.d.F. des Wasserrechtsneuregelungsgesetzes 2009 der Planfeststellungsbeschluss nur erteilt werden, wenn eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit nicht zu besorgen ist.²⁰

4. Anforderungen aus der Rohrfernleitungsverordnung

Weitere Maßgaben an die Beschaffenheit und den Betrieb der Rohrleitungsanlage könnten sich aus der Rohrfernleitungsverordnung (RohrFLtgV) ergeben.²¹ Sie gilt für Rohrfernleitungsanlagen, in denen wassergefährdende Stoffe transportiert werden und die einer Planfeststellung bedürfen (§ 2 RohrFLtgV). Diese Voraussetzungen sind bei der geplanten Abwasserleitung gegeben. Die Rohrleitungsanlage umfasst neben der Rohrleitung selbst nach § 2 Abs. 2 RohrFLtgV auch alle dem Leitungsbetrieb dienenden Einrichtungen, insbesondere Pump-, Abzweig-, Übergabe-, Absperr- und Entlastungsstationen sowie Verdichter-, Regel- und Messanlagen.

Folgt man der hier vertretenen Ansicht und verlangt für die Solepipeline der K+S GmbH einen bergrechtlichen Rahmenbetriebsplan, so hindert § 2 Abs. 3 RohrFLtgV die Anwendung der Rohrfernleitungsverordnung. Andernfalls wäre die RohrFLtgV heranzuziehen. Insbesondere wären dann die Bestimmungen der auf Grundlage von § 9 Abs. 5 RohrFLtgV ergangenen Technischen Regel für Rohrfernleitungen zu beachten.²² Von hervorgehobener Bedeutung für die Trassenführung sind die Normen der Nr. 3.3 der besagten Technischen Regel, wonach abhängig von dem Durchmesser der Leitung bei der Verlegung bestimmte Schutzstreifen zur Sicherung des Bestands der Leitung und ihres Betriebs beachtet werden sollen. Hat die Leitung etwa einen Durchmesser von DN 600 (also ungefähr 600 mm) oder größer, beträgt der

¹⁹ S. die Nachweise in vorstehender Fußnote 16.

²⁰ Zu den wasserrechtlichen Voraussetzungen im Einzelnen s. nachstehende Abschnitte B.II, C.II, D.II sowie E.II.

²¹ Verordnung über Rohrfernleitungen vom 27.9.2002 (BGBl. I S. 3777, 3809), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 6.10.2008 (BGBl. I S. 1918).

²² Technische Regel nach § 9 Abs. 5 RohrFLtgV, Bundesanzeiger Nr. 100a v. 31.5.2003.

Schutzstreifen nach Nr. 3.3.2 in der Regel 10m. Das Rohr muss in der Mitte des Schutzstreifens verlegt werden.

Prinzipielle Genehmigungshindernisse ergeben sich jedoch auch bei Heranziehung der RohrFLtgV und der Technischen Regel nicht.

5. Zwischenergebnis: Die Genehmigungsvoraussetzungen

Mit den vorstehenden Ausführungen lässt sich als Bilanz festhalten, dass für die geplante Rohrleitung wegen ihrer überörtlichen Raumbedeutsamkeit die Feststellung der Raumverträglichkeit erforderlich ist. Das bezieht sich in erster Linie auf die Trassenführung, die auf die Einleitung bezogenen wasserrechtlichen und naturschutzrechtlichen Fragen sind sogleich zu erörtern. Das Vorhaben steht als Beförderung von „sonstigen Massen“ im unmittelbaren betrieblichen Zusammenhang mit der Gewinnung von Bodenschätzen im Sinne von § 2 BBergG, so dass die Rohrleitung unter das Bergrecht fällt und des weiteren eines Rahmenbetriebsplans durch Planfeststellung bedarf (§ 52 Abs. 2a, 57a Abs. 2 S. 1 BBergG).

Auf die Zulassung besteht unter den gesetzlichen Voraussetzungen ein Anspruch nach § 55 Abs. 1 BBergG. Das sonstige öffentliche Recht wird, da die Planfeststellung grundsätzlich alle erforderlichen Entscheidungen einschließt, ebenfalls geprüft, unterliegt jedoch nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts keiner weiteren Abwägung im Sinne einer planerischen Gestaltungsfreiheit. Vielmehr entspreche die gebotene Abwägung nach § 48 Abs. 2 BBergG der gerichtlich voll überprüfbaren Abwägung im Rahmen eines unbestimmten Tatbestandsmerkmals.²³ Hält man das BBergG sachlich nicht für einschlägig oder will dem Bundesverwaltungsgericht aus anderen Gründen nicht folgen, so führt das zur Planfeststellungsbedürftigkeit des Vorhabens nach § 20 Abs. 1 UVPg, in dessen Rahmen eine vollumfängliche gestalterische Abwägung stattfindet.

Eine Sonderrolle nimmt das Wasserrecht ein, das im Zusammenhang mit bergrechtlichen Betriebsplänen von den Wasserbehörden geprüft und beschieden wird (§ 19 Abs. 2 WHG n. F.). Insgesamt sind für die geplante Solepipeline keine prinzipiellen Genehmigungshindernisse im Bergrecht und im Recht der UVP zu erkennen.

II. Wasserrechtliche Anforderungen

1. Einführung

Die Salzeinleitung und die diffusen Salzeinträge in die Werra in Folge des Kali-Bergbaus gehören neben der Nährstoff- und Schwermetallbelastung sowie den Veränderungen der Gewässermorphologie zu den Hauptbelastungsschwerpunkten in der Flussgebietseinheit Weser.²⁴ Der wesentliche Inhaltsstoff des Salzabwassers ist das Natriumchlorid; darüber hinaus enthält die Lauge auch Kalium- und Magnesium-

²³ BVerwGE 126, 205, Rz. 27.

²⁴ Vgl. den Entwurf des Bewirtschaftungsplans 2009 für die Flussgebietseinheit Weser, S. 17.

chlorid, sowie in vergleichsweise geringen Mengen verschiedene Hilfsstoffe, wie Salicylsäure, div. Fettsäuren und Praestabitol, die allesamt als „schwach wassergefährdend“ gem. der Gefahrstoff-VO eingestuft sind.²⁵ In Spuren sind darüber hinaus noch verschiedene gefährliche bzw. prioritär gefährliche Stoffe gem. einschlägiger Tochter-Richtlinien der WRRL in der Lauge nachweisbar, die aber für die Belastung irrelevant sein sollen.²⁶ Die Untersuchung konzentriert sich daher auf das Versalzungsproblem (Natrium, Kalium, Magnesium).

Zur Versalzungsproblematik und zum Handlungsbedarf führt der Entwurf des Bewirtschaftungsplanes 2009 für die Flussgebietseinheit Weser u.a. folgendes aus:²⁷

„Unter den überregionalen Bewirtschaftungszielen besitzt die Belastung von Werra und Weser mit Einleitungen von Salzabwässern aus dem ehemaligen und aktiven Kalibergbau eine besondere Bedeutung. (...) Trotz der erheblichen Reduzierung des Salzwasseranfalls und der damit verbundenen Entlastungen für die Grundwasser- und Oberflächenwasserkörper stellt die Salzbelastung insbesondere in Werra und Oberweser die dominierende Belastung der Gewässergüte dar. Die infolge dieser Einleitungen derzeit vorhandenen Stoffkonzentrationen der Werra und Weser wirken sich deutlich auf alle vier biologischen Qualitätskomponenten aus und führen zur klaren Verfehlung des guten ökologischen Zustands bzw. guten ökologischen Potenzials in den betroffenen Wasserkörpern. Ohne eine deutliche Absenkung der Salzbelastung ist eine Zielerreichung in den betroffenen Wasserkörpern nicht möglich, zumal mögliche Verbesserungen in anderen Bereichen (z.B. zur Verbesserung der Hydromorphologie) durch die Salzbelastung überlagert werden. Grundsätzlich lassen sich - unter Beibehaltung des Kalibergbaus - mögliche Maßnahmen zur Reduzierung der Belastung in drei Maßnahmengruppen gliedern:

1. Maßnahmen zur Reduzierung des Salzabwasseranfalls (z. B. Versatz von Rückständen oder Haldenabdeckungen),
2. Maßnahmen zur Reduzierung der Belastung der Gewässer/des Grundwassers infolge der bestehenden Einleitung der Salzabwässer (z. B. Optimierung der Salzlastersteuerung) sowie
3. Maßnahmen zur Reduzierung der Belastung der Gewässer/des Grundwassers durch standortferne Entsorgung (z. B. Bau einer Rohrleitung an die Nordsee).“

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen erschließt sich der Zweck der gegenwärtigen Überlegungen zur Ableitung von Salzabwässern über eine Rohrfernleitung: Durch die standortferne Einleitung soll – insbesondere auch im Zusammenwirken

²⁵ Für das Jahr 2007 sind die eingesetzten Hilfsstoffe mit insgesamt rund 900 t. angegeben; vgl. dazu Eichholtz, Inhaltsstoffe der Salzwässer, Vortrag Runder Tisch am 13. Januar 2009, Powerpoint-Präsentation.

²⁶ So das Ergebnis der Untersuchung von Eichholtz (siehe vorgehende Fn.).

²⁷ A.a.O., S. 66.

mit dem sog. „Maßnahmenpaket“²⁸ - eine Gewässerentlastung erzielt und eine Verbesserung der Gewässerqualität in der Flussgebietseinheit Weser erreicht werden. Darüber hinaus soll die Ableitung von Salzabwässern über eine Rohrfernleitung auch dazu dienen, die Nutzung einer Rohstofflagerstätte und die sich daraus ergebende Stoffdienstleitung, insbes. für die Landwirtschaft, aufrecht zu erhalten, um dadurch zugleich zur Sicherung der regionalen Wirtschaftsstruktur beizutragen.

Mit der Ableitung von Salzabwässern über eine Rohrfernleitung wird die Voraussetzung dafür geschaffen, dass künftig eine Einleitung von Salzabwässern in die Werra unterbleiben kann. Damit würden die Salzbelastungen der Werra im Wesentlichen auf die Einträge aus diffusen Quellen als Folge der langjährigen Versenkungstätigkeit²⁹ beschränkt. Eine erste Einschätzung des künftigen Zustandes der Werra durch das Hessische Landesamt für Umwelt und Geologie hat zwar ergeben, dass auch die aus diffusen Quellen resultierende Salz-Restbelastung durchaus noch beachtlich ist, an der signifikanten Entlastung der Wasserkörper der Werra im Falle der Verwirklichung der Rohrfernleitung gegenüber dem gegenwärtigen Zustand besteht aber kein Zweifel.³⁰

Durch eine derartige Pipeline würde allerdings nicht die Einleitung der Salzlauge in ein Gewässer insgesamt entfallen, sondern die Einleitung wird lediglich an eine andere – zur Aufnahme und Verarbeitung besser geeignete – Stelle verlagert. Vom „Runden Tisch“ alternativ in Erwägung gezogen werden gegenwärtig Einleitungen in die Weser, in den Bereich der Übergangsgewässer der Weser und auch in die Nordsee.

Im Folgenden werden die wasserrechtlichen Anforderungen an das Einleiten von Salzabwässern in die Weser erläutert. Dabei wird sich die Prüfung angesichts des noch offenen Planungsstandes auf eine Klärung „dem Grunde nach“ beschränken. Abgestellt wird hierbei auf die künftigen Voraussetzungen des jüngst umfassend novellierten neuen Wasserhaushaltsgesetzes vom 31. Juli 2009,³¹ das gegenwärtig zwar noch nicht in Geltung ist, aber im März 2010 in Kraft treten und das alte WHG (im Folgenden: WHG a.F.) ablösen wird.

²⁸ Vgl. Runder Tisch, Stand der Lösungsversuche. Überlegungen und Perspektiven aus Sicht der Leitung. Vortrag vor dem Umweltausschuss des Hess. Landtages am 30. April 2009, Powerpoint-Präsentation, Folie 2.

²⁹ Siehe zur Geschichte der Versenkungstätigkeit: Arbeitsgemeinschaft zur Reinhaltung der Weser, Die Chloridproblematik an Werra und Weser, 1996, S. 9.

³⁰ Siehe Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie, Einschätzung der Chloridbelastung der Werra durch diffuse Einträge für das Szenario nach Einstellung der Salzweassereinleitung und der Versenkung von Salzabwässern, Manuskript 2009.

³¹ BGBl. I, S. 2585.

2. Anforderungen an die Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis

a) Einleiten von Salzwässern als erlaubnispflichtige Gewässerbenutzung

Gem. § 8 Abs. 1 WHG (§ 2 Abs. 1 WHG a.F.) bedarf die Benutzung eines Gewässers der Erlaubnis oder der Bewilligung. Benutzung ist u.a. jedes „Einleiten von Stoffen in Gewässer“ (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG = § 3 Abs. 1 Nr. 4 WHG a.F.). Zwar erfüllt das Einleiten in eine Rohrfernleitung noch nicht den Tatbestand der Einleitung in ein Gewässer, wohl aber ist der Einleitungstatbestand erfüllt, wenn am Ende der Rohrfernleitung die unmittelbare Übergabe in ein Gewässer erfolgt. So liegt es hier: über die Rohrfernleitung soll an anderer Stelle in ein Gewässer (hier: die Weser) eingeleitet werden.

Vom Stoffbegriff umfasst sind u.a. flüssige Stoffe jeder Art, insbesondere Abwasser.³² Abwasser ist gem. § 54 Abs. 1 WHG u.a. das „durch (...) gewerblichen (...) Gebrauch in seinen Eigenschaften veränderte Wasser und das bei Trockenwetter damit zusammen abfließende Wasser (Schmutzwasser)“. Das zur Einleitung vorgesehene Wasser ist Abwasser im Sinne des WHG, weil das Wasser durch den Produktionsprozess in seinen Eigenschaften verändert worden ist und nunmehr erhebliche Chloridanteile aufweist.³³ Auch das sog. „Haldenwasser“, das gefasst und kontrolliert (über die beabsichtigte Rohrfernleitung) eingeleitet werden soll, ist Abwasser im Sinne des WHG.³⁴

Somit ist festzuhalten, dass eine Einleitung der genannten Salzlauge in die Weser den Tatbestand der Benutzung erfüllt und erlaubnis- oder bewilligungspflichtig ist. Da die Einleitung der Salzlauge zudem als Einleitung von Abwasser zu qualifizieren ist, gelten darüber hinaus die besonderen rechtlichen Anforderungen für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (§ 57 WHG = § 7a WHG a.F.). Für das Einleiten von Stoffen in Gewässer darf gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 3 WHG (= § 8 Abs. 1 S. 2 WHG a.F.) keine Bewilligung erteilt werden. Deshalb konzentriert sich die weitere Untersuchung auf die Voraussetzungen der *Erlaubniserteilung*.

b) Überblick über die rechtlichen Voraussetzungen für eine Erlaubniserteilung

Gem. § 12 Abs. 1 WHG ist die Erlaubnis zu versagen, wenn

1. schädliche, auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare Gewässerveränderungen zu erwarten sind oder
2. andere Anforderungen nach öffentlichrechtlichen Vorschriften nicht erfüllt werden.

§ 12 Abs. 2 WHG bestimmt, dass die Erteilung der Erlaubnis im Übrigen im pflichtgemäßen Ermessen (Bewirtschaftungsermessen) der Behörde steht, d.h.

³² Vgl. Czychowski/Reinhardt, zu § 3 WHG, Rn. 32

³³ Siehe oben bei Fn. 23.

³⁴ Auch hier ist von einer Einordnung als „Schmutzwasser“ (im Gegensatz dazu: „Niederschlagswasser“, § 54 Abs. 1 Nr. 2 WHG) auszugehen.

auch bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen besteht noch kein Anspruch auf Erlaubniserteilung (dazu näher unten f.).³⁵

Der Begriff der „schädlichen Gewässerveränderungen“ wird in § 3 Nr. 10 WHG definiert. Darunter versteht das Gesetz „Veränderungen von Gewässereigenschaften, die das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die öffentliche Wasserversorgung, beeinträchtigen oder die nicht den Anforderungen entsprechen, die sich aus diesem Gesetz, aus aufgrund dieses Gesetzes erlassenen oder aus sonstigen wasserrechtlichen Vorschriften ergeben“.

Neben den Voraussetzungen des § 12 WHG ergeben sich im vorliegenden Fall noch weitere Erfordernisse, die aus dem *Abwasserrecht* resultieren. Auf diese soll hier zunächst eingegangen werden (siehe sogleich unten c), bevor im Anschluss daran dann eine ausführliche Erörterung der Voraussetzungen des § 12 WHG erfolgt (siehe unten d - f).

c) Abwasserrechtliche Erfordernisse, insbesondere Stand der Technik-Anforderungen

§ 57 Abs. 1 WHG bestimmt, dass eine Erlaubnis für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Direkteinleitung) nur erteilt werden darf, wenn

1. die Menge und Schädlichkeit des Abwassers so gering gehalten wird, wie dies bei Einhaltung der jeweils in Betracht kommenden Verfahren nach dem Stand der Technik möglich ist,
2. die Einleitung mit den Anforderungen an die Gewässereigenschaften und sonstigen rechtlichen Anforderungen vereinbar ist und
3. Abwasseranlagen oder sonstige Einrichtungen errichtet und betrieben werden, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Anforderungen nach den Nummern 1 und 2 sicherzustellen.

Das „Stand der Technik“-Erfordernis des § 57 Abs. 1 Nr. 1 WHG ist ein Gebot der *Vorsorge*³⁶ und als *Mindestanforderung* zu verstehen, die unabhängig von der Gewässergüte³⁷ jeden trifft, der Abwasser direkt in ein Gewässer einleitet. Dass im vorliegenden Fall von einer Direkteinleitung auszugehen ist, ist bereits dargelegt worden (siehe oben a).

Unter „Stand der Technik“ ist gem. § 3 Nr. 11 WHG

„der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser, Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen

³⁵ Vgl. BVerfGE 93, 339 – Wasserpfeffnig; BVerwGE 78, 40, 44 f.; SächsOVG, Beschl. v. 08.04.2003, SächsVBl 2003, 195 ff; ganz hM.: siehe nur Czychowski/Reinhardt, zu § 6 WHG, Rn. 28.

³⁶ Vgl. statt vieler Czychowski/Reinhardt, zu § 7a WHG, Rn. 1b.

³⁷ Siehe insoweit statt vieler Czychowski/Reinhardt, zu § 7a WHG, Rn. 1c.

lässt; bei Bestimmung des Standes der Technik sind insbesondere die in der Anlage 1 aufgeführten Kriterien zu berücksichtigen.“

Es geht also bei der „Stand der Technik“-Bestimmung nicht nur um Reinigungstechnik i.e.S., sondern um alle möglichen Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, die zur Reduzierung von Emissionen in das Wasser praktisch geeignet sind. Für die Bestimmung der Verhältnismäßigkeit einer solchen Technologie, auf deren Berücksichtigung in der Anlage 1 ausdrücklich hingewiesen wird, kommt es u.a. auf „Art, Auswirkungen und Menge der jeweiligen Emissionen“ an (Anlage 1, Ziff. 6). Mit Blick auf die erheblichen Auswirkungen, die die Salzeinleitung ausweislich des Bewirtschaftungsplan-Entwurfs für die Flussgebietseinheit Weser hat, erscheinen deshalb auch erhebliche Anstrengungen nicht von vorn herein unverhältnismäßig.

Da die Bestimmung des Standes der Technik ein aufwändiger Vorgang ist, ermächtigt § 57 Abs. 2 WHG (= § 7a Abs. 1 S. 3 WHG a.F.) die Bundesregierung im Interesse eines effektiven Vollzuges dazu, durch Rechtsverordnung Anforderungen festzulegen, die dem Stand der Technik entsprechen. Die Bundesregierung darf dabei „nach Prioritäten vorgehen und dabei auch zwischen dem Abwasser verschiedener Herkunfts- und Produktionsbereiche unterscheiden.“³⁸ Genau dieses hat die Bundesregierung auch getan, indem sie eine Branchen bezogene, an Produktionsvorgänge anknüpfende, Konkretisierung des Standes der Technik vorgenommen hat. Auf der Grundlage dieses Ansatzes sind mittlerweile für gut 60 verschiedene Anforderungsbereiche Festlegungen getroffen worden.³⁹ Für die Kaliindustrie fehlt es bislang allerdings an konkretisierenden Festlegungen in der Form der Rechtsverordnung. Das Fehlen einer entsprechenden konkretisierenden Verordnung ist aber nicht gleichbedeutend mit dem Fehlen der Verpflichtung als solcher; denn die Rechtsverordnung ist nicht konstitutiv. Die Verpflichtung, den Stand der Technik einzuhalten, besteht vielmehr unabhängig von der Existenz einer konkretisierenden Rechtsverordnung und muss insofern einzelfallbezogen bestimmt werden.⁴⁰ Hierbei hat die zuständige Behörde die Kriterien der erwähnten Anlage 1 zum WHG zu berücksichtigen (§ 3 Nr. 11 WHG).

Da die Verpflichtungen, die sich aus der „Stand der Technik“-Anforderung ergeben, Gegenstand einer gesondert in Auftrag gegebenen Expertise sind,⁴¹ verzichtet das Gutachten an dieser Stelle auf weitere Erörterungen. Festzuhalten bleibt hier lediglich, dass die gelegentlich geäußerte Befürchtung, die Ableitung der Salzlauge über eine Rohrfernleitung und die Einleitung an anderer Stelle würde nur zu einer Verlagerung der Belastung führen,⁴² insoweit unzutreffend ist, als den Einleiter jedenfalls auch an anderer Stelle die Mindestanforderungen treffen, die aus der „Stand

³⁸ Vgl. Czychowski/Reinhardt, zu § 7a WHG, Rn. 18b.

³⁹ Vgl. den Überblick bei Czychowski/Reinhardt, zu § 7a, Rn. 19.

⁴⁰ Siehe dazu auch Czychowski/Reinhardt, zu § 7a WHG, Rn. 18b.

⁴¹ Vgl. Unnerstall, Rechtsgutachten für den Runden Tisch über den Stand der Technik (in Vorbereitung, 2009).

⁴² Befürchtungen in diese Richtung sind insbesondere von der Nds. Landesregierung geäußert worden; siehe dazu Niedersächsischer Landtag, 16. Wahlperiode, Protokoll der 29. Plenarsitzung v. 16. Januar 2009, S. 3329 ff.

der Technik“-Verpflichtung resultieren. Das erwähnte „Maßnahmenpaket“ erscheint vor diesem Hintergrund (jedenfalls auch) als eine Einzelfall bezogene Konkretisierung dessen, was verhältnismäßigerweise an fortschrittlichen Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen zur Begrenzung von Emissionen in das Wasser verlangt werden kann.

d) Erfordernisse des § 12 Abs. 1 WHG: Keine „schädlichen Gewässerveränderungen“

Die Einleitungserlaubnis darf durch die zuständige Behörde trotz des Einhaltens der Anforderungen, die sich aus dem Stand der Technik ergeben, nicht erteilt werden, wenn durch die Einleitung gleichwohl „schädliche, auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare Gewässerveränderungen zu erwarten sind“ (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG).

Der Begriff der „schädlichen Gewässerveränderungen“ ist durch das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31.7.2009 neu in das WHG aufgenommen worden. Die Legaldefinition in § 3 Nr. 10 WHG zeigt aber, dass mit der Verwendung dieses Begriffes keine Verschärfung gegenüber der bisherigen Rechtslage eingetreten ist. Wie auch bisher schon, werden vom Begriff der schädlichen Gewässerveränderungen nur solche Veränderungen der Gewässereigenschaften erfasst, „die das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die öffentliche Wasserversorgung beeinträchtigen.“ Darüber hinaus werden auch alle Gewässerveränderungen erfasst, „die nicht den Anforderungen entsprechen, die sich aus diesem Gesetz, aus auf Grund dieses Gesetzes erlassenen oder aus sonstigen wasserrechtlichen Vorschriften ergeben.“

Insbesondere durch den Verweis auf die sonstigen wasserrechtlichen Vorschriften in § 3 Nr. 10 WHG hat der Gesetzgeber nunmehr u.a. die Bindung an die rechtlich gefassten Qualitätsziele, die aus der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) resultieren, deutlich zum Ausdruck gebracht.⁴³ Darin liegt ein Transparenzfortschritt gegenüber dem alten WHG, das diese Bindungsanforderungen zwar ebenfalls bereits enthielt, dabei aber auf interpretatorische Einbeziehung in den Allgemeinwohlbegriff angewiesen war.⁴⁴ Durch die Neufassung ist die bisherige alles überragende Bedeutung der Allgemeinwohlanforderung relativiert und – wenn man so will – auf eine Restprüfung zurückgeschnitten worden. Demgemäß empfiehlt es sich, die Erörterung nicht mit der Allgemeinwohlprüfung zu beginnen, sondern den Blick zunächst auf spezialgesetzliche Vorschriften zu richten. In unserem Zusammenhang kommt dabei den europarechtlich veranlassten Qualitätszielen für die Bewirtschaftung von Oberflächengewässern, die in §§ 27 ff. WHG (= §§ 25a ff. WHG a.F.) ihren gesetzlichen Niederschlag gefunden haben, die zentrale Bedeutung zu.

⁴³ Siehe insoweit auch die Gesetzesbegründung zum Entwurf der Bundesregierung. Dort wird auf S. 43 u.a. ausdrücklich auf die Bindung an das sog. „Verschlechterungsverbot“ (§ 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG) hingewiesen.

⁴⁴ Vgl. statt vieler Czychowski/Reinhardt, zu § 6 WHG, Rn. 19 m.w.N.; Reinhardt, NuR 2006, 205, 208; Breuer 2004, Rn. 392.

aa) Beachtung rechtsverbindlicher Bewirtschaftungsziele

Die Ableitung von Salzabwässern mit einer Rohrfernleitung müsste daher zunächst mit den Bewirtschaftszielen nach § 27 WHG vereinbar sein. Gemäß § 27 Abs. 1 WHG (= § 25a Abs. 1 WHG a.F.) sind oberirdische Gewässer (Natural Water Bodies) „so zu bewirtschaften, dass

1. eine Verschlechterung ihres ökologischen und ihres chemischen Zustands vermieden wird und
2. ein guter ökologischer und ein guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht werden.“

Für oberirdische Gewässer, die gem. § 28 WHG (= § 25b Abs. 2 WHG) als künstlich oder erheblich verändert eingestuft sind („Heavily Modified Water Bodies“; im Folgenden HMWB), gelten demgegenüber reduzierte Bewirtschaftungsziele. Sie sind so zu bewirtschaften, dass

1. eine Verschlechterung ihres ökologischen Potenzials und ihres chemischen Zustands vermieden wird und
2. ein gutes ökologisches Potenzial und ein guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht werden.“

(§ 27 Abs. 2 WHG = § 25b Abs. 1 WHG a.F.)

Die genannten gesetzlichen Bewirtschaftungsziele binden den Staat und seine Organe bei der Bewirtschaftung der Gewässer. Sie hindern die Erteilung einer Erlaubnis, wenn durch die Erlaubnis entweder das Verschlechterungsverbot oder das Verbesserungsgebot verletzt würde, weil eine solche Verletzung gleichbedeutend mit der Erfüllung des Tatbestandes der „schädlichen Gewässerveränderung“ ist.

Die Erörterung beginnt mit den Anforderungen des Verschlechterungsverbotes [siehe unten (1)], geht dann zu den Anforderungen über, die sich aus dem Verbesserungsgebot ergeben [siehe unten (2)], richtet im Anschluss daran den Blick auf zwingende stoffbezogene Vorgaben des Wasserrechts [siehe unten (3)] und bezieht in diesem Zusammenhang auch das Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Weser ein [siehe unten (4)].

(1) Anforderungen des Verschlechterungsverbotes (§ 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG)

Das „**Verschlechterungsverbot**“ des § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG ist eine bindende Vorgabe für die Bewirtschaftung von Oberflächengewässern. Danach darf die zuständige Wasserbehörde eine wasserrechtliche Benutzungserlaubnis nur erteilen, wenn durch die Benutzung keine Verschlechterung der durch die Benutzung betroffenen Wasserkörper bewirkt wird.

Diesbezüglich ist noch vieles ungeklärt. Als gesicherter Ausgangspunkt kann allerdings gelten, dass das Verschlechterungsverbot– wie bereits erwähnt - unmittelbar nur den Staat und seine Organe verpflichtet,⁴⁵ welcher durch seine Bewirtschaftungsentscheidungen dafür sorgen muss, dass dieser Anforderung Genüge getan wird. Dem kann auf unterschiedliche Weise entsprochen werden. Der Staat kann zum ei-

⁴⁵ Vgl. Köck, ZUR 2009, 227, 229.

nen jede beantragte Benutzung am Verschlechterungsverbot messen; er kann aber auch durch planerische Vorsorge für eine Reallokation der Nutzung im gesamten Bereich des betroffenen Wasserkörpers sorgen und auf diese Weise sicherstellen, dass auch durch neu hinzutretende belastende Nutzungen eine Verschlechterung nicht eintreten wird.⁴⁶

Die Bezugsebene für die Feststellung einer Verschlechterung ist der Wasserkörper. § 3 Nr. 6 WHG definiert in Übereinstimmung mit der WRRL den Oberflächenwasserkörper als einen einheitlichen und bedeutenden Abschnitt eines oberirdischen Gewässers oder Küstengewässers. Von einer Verschlechterung ist daher einerseits nicht schon dann auszugehen, wenn am Punkt der Einleitung Verschlechterungen eintreten werden, aber andererseits auch nicht erst dann, wenn das oberirdische Gewässer als Ganzes verschlechtert wird. Die Flussgebietseinheit Weser ist in 1.414 Oberflächenwasserkörper untergliedert, dabei entfallen 1.381 auf Fließgewässer und der Rest auf stehende Gewässer und Küstengewässer.⁴⁷ Durch die Wahl des Einleitetpunktes kann in gewisser Hinsicht auf die Einhaltung der Erfordernisse hingewirkt werden; denn es gibt im Bereich der Hauptgewässer der Flussgebietseinheit Weser eine Reihe von Wasserkörpern, die eine beachtliche Länge aufweisen und damit viel Potenzial bieten, Belastungen im Wasserkörper selbst wieder auszugleichen.

Die materiellen **Anforderungen des Verschlechterungsverbotes** sind noch nicht abschließend geklärt.⁴⁸ Eine aussagekräftige Rechtsprechung gibt es noch nicht. Auch ist im Rahmen der „Common Implementation Strategy“ (sog. „CIS-Prozess“)⁴⁹

⁴⁶ Vgl. Köck, ZUR 2009, ebenda.

⁴⁷ Bewirtschaftungsplan-Entwurf (obere Fn. 22), S. 13.

⁴⁸ Siehe zum folgenden Köck, ZUR 2009, 227, 229 f.

⁴⁹ Dazu näher Köck, ZUR 2009, 227, 230 f.: „Die EU war sich von Anfang an darüber bewusst, dass die Implementation der WRRL besondere Herausforderungen stellt. Demgemäß bestand Einvernehmen darüber, dass die Vorgaben der WRRL samt ihrer Anhänge und weiterer Durchführungsrichtlinien für sich allein noch nicht genügen können, um ein gemeinsames Verständnis für die vielfältigen Vorgehensweisen und Lösungen zu wissenschaftlichen, technischen und praktischen Fragen herbeizuführen. Eine gemeinsame Umsetzungsstrategie wurde in Gang gesetzt (sog. „CIS-Prozess“: Common Implementation Strategy), deren Ziel es ist, für eine kohärente und abgestimmte Implementation der Richtlinie zu sorgen. Beschlussgremium der CIS ist die Versammlung der EU-Wasserdirektoren. Mitglieder dieser Versammlung sind die jeweils höchsten Fachbeamten der Mitgliedstaaten sowie der Leiter der Abteilung Gewässerschutz der EG-Kommission/Umwelt. Die EU-Wasserdirektoren haben sich innerhalb des CIS-Prozesses mittlerweile auf eine Reihe mehrjähriger Arbeitsprogramme verständigt. Wichtigstes Instrument des CIS-Prozesses ist die gemeinsame Erarbeitung von Leitfäden (Guidance Documents) zu einzelnen Themen der WRRL, wie etwa zur Integration von ökonomischer Analyse in Wassermanagement und Politikformulierung (Guidance Doc. No. 1: WATECO), zur Identifikation von Wasserkörpern (Guid. Doc. No. 2), zur „Analyse der Belastungen und der Auswirkungen“ (Guid. Doc. No. 3), zur Identifikation und Einstufung „erheblich veränderter Wasserkörper“ (Guid. Doc. Nr. 4), zur Typologie und Klassifizierung von Gewässern und zur Bestimmung der „Referenzbedingungen“ als Voraussetzung für die Einordnung der Gewässerzustände (Guid. Doc. No. 5 und 10), zur Öffentlichkeitsbeteiligung (Guid. Doc. No. 8), zu den Grundlagen der Klassifikation des „ökologischen Zustandes“ und des „guten öko-

auf europäischer Ebene bisher keine Guideline über die Anwendung des Verschlechterungsverbotes erarbeitet worden. Gestritten wird über den Inhalt dessen, was eine Verschlechterung ausmacht. Dabei ist im Ausgangspunkt klar, dass Verschlechterungen sowohl mit Blick auf den chemischen Zustand eines Wasserkörpers, als auch – alternativ dazu – mit Blick auf den ökologischen Zustand eintreten können und dass jede Verschlechterung für sich genommen schon den Tatbestand erfüllt.

Nach der wohl herrschenden Auffassung in der nationalen Literatur soll jede nachteilige Veränderung eines Gewässers bereits den Tatbestand der Verschlechterung erfüllen,⁵⁰ also auch „geringste Beeinträchtigungen“.⁵¹ Die – im Vordringen befindliche - Gegenauffassung sieht das Verbot demgegenüber erst dann als verletzt an, wenn durch gewässererhebliche Aktivitäten der Zustand des Oberflächenwasserkörpers in eine schlechtere ‚Zustandsklasse‘ wechseln würde⁵² (z.B. von „gut“ auf „mäßig“ beim ökologischen Zustand oder von „gut“ auf „nicht gut“ beim chemischen Zustand) und führt dafür vor allem Gründe der Praktikabilität an.⁵³ Beide Auffassungen eint wiederum, dass die Bewertung einer Veränderung als nachteilig nur auf der Basis eines wasserkörperbezogenen Referenzzustandes erfolgen kann. Die Anwendung des Verschlechterungsverbotes setzt also voraus, dass die Wasserkörper zuvor klassifiziert, typisiert und hinsichtlich ihres Zustandes eingeordnet worden sind. Dies ist ein sehr voraussetzungsvoller Vorgang [siehe dazu auch unten (2)(a)], der auch durch die Bestandsaufnahme 2004⁵⁴ noch nicht vollständig abgeschlossen ist.

Da durch die erwähnte Bestandsaufnahme eine Einordnung der weitaus größten Zahl der Wasserkörper erfolgt ist, spricht viel für die Auffassung, dass es für die Anwendung des Verschlechterungsverbotes auf die Zustandsklasse ankommt, in die der betreffende Wasserkörper eingeordnet worden ist; denn das qualitative Bewertungssystem kennt nur diese Zustände und verfügt nicht über ein feiner justiertes Bewertungsraster.⁵⁵ Auch systematische Überlegungen stützen jedenfalls indiziell

logischen Potenzial“ (Guid. Doc. No. 13), etc. Verabschiedet worden sind bislang 14 Leitfäden. Darüber hinaus liegen Abstimmungen und in vorbereitenden Arbeitsgruppen abgestimmte Positionspapiere zu weiteren Themen, etwa zu den „Ausnahmen von den Umweltzielen der Wasserrahmenrichtlinie“, vor. Obwohl den erarbeiteten Leitfäden keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt, sind der CIS-Prozess und seine Ergebnisse von erheblicher Bedeutung für eine europäisch abgestimmte, im Wesentlichen gleichartige Implementation der WRRL in den EU-Mitgliedstaaten. Zu Recht ist er von den EU-Wasserdirektoren als „Meilenstein“ bezeichnet worden.“

⁵⁰ So Czychowski/Reinhardt, WHG-Kommentar, 9. Aufl. 2007, zu § 25a, Rn. 8; Knopp, In: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG-Kommentar, zu § 25a, Rn. 13; Pape, in: Landmann/Rohmer, zu § 25a WHG, Rn. 17; Söhnlein, NVwZ 2006, 1139, 1140; Ginzky, WuA 2008, 46 ff.; Eckardt/Weyland/Schenderlein, NuR 2009, 388, 393.

⁵¹ Czychowski/Reinhardt, ebenda.

⁵² So etwa Elgeti/Fries/Hurck, NuR 2006, 747; Elgeti/Hurck/Fries, KA-Abwasser, Abfall 2006, 134 ff.; Wiedemann, WuA 2007, 40; Breuer, NuR 2007, 503, 506 f.; Füßer/Lau, NdsVBl. 2008, 193, 196 f.

⁵³ Siehe näher zur Bestimmung des guten ökologischen Zustands unten (2)(a).

⁵⁴ Borchardt et.al. 2005.

⁵⁵ So richtig Elgeti/Hurck/Fries, KA – Abwasser, Abfall 2006, 134, 136.

diese Auffassung, weil die WRRL an anderer Stelle ebenfalls auf Verschlechterungen der Zustandsklasse abhebt (Art. 4 Abs. 7 WRRL).⁵⁶ Insbesondere mit Blick auf den ökologischen Zustand von Oberflächengewässern wird man mit einer an die „Zustandsklasse“ anknüpfenden Auslegung auch zu angemessenen Ergebnissen kommen, weil immerhin fünf Zustandsklassen unterschieden werden. Anders sieht es beim chemischen Zustand aus. Hier kennt die Klassifizierung nur die Zustände „gut“ und „nicht gut“. Eine Orientierung des Verschlechterungsverbotes an den Zustandsklassen würde deshalb bei einem Wasserkörper, der sich bereits in einem nicht guten chemischen Zustand befindet, dazu führen, dass aus dem Verschlechterungsverbot überhaupt keine Anforderungen mehr erwachsen.⁵⁷ Das Verschlechterungsverbot wäre dann funktionslos und könnte keinerlei Beitrag mehr zur Zielerreichung leisten. Gerade dieser Befund, nämlich die partielle Funktionslosigkeit des Verschlechterungsverbotes, führt einige Autoren dazu, eine solche Auslegung abzulehnen und sich entweder der strengen Auslegung anzuschließen oder nach vermittelnden Lösungen zu suchen.⁵⁸ So wird etwa von *Ginzky* das Kriterium der Erheblichkeit eingeführt, das immer dann verletzt sein soll, wenn durch weiteren zusätzlichen Schadstoffeintrag die Zielerreichung erheblich erschwert wird.⁵⁹

Mit Blick auf die hier zu beurteilende Einleitung von Salzabwässern ist zunächst hervorzuheben, dass die Salzeinleitung von vorn herein keine rechtlich relevanten Auswirkungen auf den chemischen Zustand haben kann, weil es sich bei der Salzfracht nicht um Anhang IX-Stoffe und auch nicht um prioritäre bzw. prioritär gefährliche Stoffe (Art. 16 Abs. 7 WRRL) handelt. Die WRRL und das sie umsetzende nationale WHG erfassen für die Bestimmung des chemischen Zustands nur solche verunreinigenden Stoffe, die als Anhang IX-Stoffe bzw. als prioritäre oder prioritär gefährliche Stoffe gelistet sind. Die hier eingeleitete Chloridlösung (Natrium; Kalium; Magnesium) gehört nicht dazu. Die Einleitung von Salzabwässern kann aber rechtlich relevante Auswirkungen auf den ökologischen Zustand haben, weil durch die Salzeinleitung maßgebliche biologische Parameter betroffen sind (Anhang V Nr. 1.1.1 WRRL) [dazu näher unten (2) (a)].

Es ist für die Beurteilung des hier zur Begutachtung gestellten Falles nicht notwendig, grundlegend Position in dem skizzierten Streit zu beziehen, weil es mit Blick auf das Versalzungsproblem gegenwärtig noch kein eindeutiges Kriterium dafür gibt, den kausalen Beitrag von Salzkonzentrationen für die Einordnung von Wasserzustandsklassen zu bestimmen. Erste Versuche in dieser Richtung bilden die Bemühungen des Runden Tisches, im Rahmen eines Fachgespräches Grenzwert-Bandbreiten zu identifizieren.⁶⁰ Darauf wird später noch ausführlich zurückzukommen sein [siehe unten (2) (f)]. In dieser unabgeschlossenen Situation würde die An-

⁵⁶ Siehe dazu auch das CIS-Positionspapier „Ausnahmen von den Umweltzielen der Wasserrahmenrichtlinie“ v. 30.10.2006, S. 8.

⁵⁷ Gellermann, DVBl. 2007, 1517; 1519.

⁵⁸ Für letztere stehen etwa Gellermann, DVBl. 2007, 1517, 1520 f. oder Ginzky, NuR 2008, 147 ff.; ders., WuA 2008, 46 f.

⁵⁹ Ginzky, NuR 2008, 147, 150 ff.

⁶⁰ Vgl. Runder Tisch, Stand der Lösungsversuche (obere Fn. 26).

wendung des Verschlechterungsverbotes Schwierigkeiten bereiten, wenn eine an den Zustandsklassen orientierte Interpretation gewählt würde.

Legt man demgegenüber für die Beurteilung die Interpretation zugrunde, jede nachteilige Veränderung der Gewässerbeschaffenheit als Verschlechterung zu qualifizieren, dürfte die Anwendung jedenfalls für den hier interessierenden Fall der Einleitung in einen Süßwasserkörper leichter sein. Jede erhebliche, d.h. nicht nur geringfügige (Ausschluss von Bagatellbelastungen) Erhöhung der Konzentration von Chloriden wäre dann als Verschlechterung zu werten. Auf Einleitungen in Übergangsgewässer oder in das offene Meer kann diese Bewertung nicht ohne weiteres übertragen werden.

Letztendlich wird es auf all diese Erwägungen für den zu beurteilenden Fall der Salzeinleitung in die Weser wahrscheinlich nicht ankommen, weil ausgehend vom gegenwärtigen Zustand der Salzbelastung die Einleitung in die Weser oder in das Flussästuar der Weser voraussichtlich keine Verschlechterung bewirken kann. Denn auch bisher schon sind Salzabwässer eingeleitet, im Fluss mitgeführt und in das Küstenmeer geschwemmt worden. Gegenüber dem status quo der Belastung erscheint die Einleitung an anderer Stelle über eine Rohrfernleitung deshalb indifferent.

Eine nachteilige Veränderung des Wassers im oben skizzierten Sinne kommt allenfalls dann in Betracht, wenn über die bisherige regelmäßige Salzeinleitung hinaus nunmehr merklich höhere Salzabwassermengen eingeleitet werden sollen. Soweit dies übergangsweise wegen des Endes der Versenkungstätigkeit infolge der Überbeanspruchung des Verpressungsraumes notwendig werden sollte,⁶¹ werden deshalb kompensierende Maßnahmen geboten sein, um den Konsequenzen des Verschlechterungsverbotes zu entgehen.⁶² Eine kompensierende Maßnahme könnte eine an der Wasserführungsmenge orientierte Salzlaststeuerung sein. Auch die zu erwartenden Entlastungen durch das sog. „Maßnahmenpaket“ (siehe oben c) können Kompensationsfunktionen in diesem Sinne erfüllen. Soweit solche Maßnahmen im Ergebnis bewirken werden, dass keine Verschlechterung eintritt, ist den Anforderungen des Verschlechterungsverbotes Genüge getan. Dabei dürften kurzfristige temporäre Verschlechterungen – trotz des Fehlens einer entsprechenden Ausnahmenvorschrift – hinzunehmen sein, wenn nur auf diese Weise die Verhältnismäßigkeit im Einzelfall hergestellt werden kann.

(2) Anforderungen des Verbesserungsgebotes (§ 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG)

§ 27 WHG verlangt nicht nur, Gewässer so zu bewirtschaften, dass keine weitere Verschlechterung eintritt, sondern die Bewirtschaftung an der Erreichung eines guten Zustandes (guter chemischer Zustand; guter ökologischer Zustand) auszurichten. Dieser soll nach dem Fristenplan der WRRL, der seinen gesetzlichen Niederschlag

⁶¹ Vgl. Runder Tisch, Stand der Lösungsversuche (obere Fn. 26).

⁶² Dazu instruktiv Gellermann, DVBl. 2007, 1517, 1521.; siehe auch Köck, ZUR 2009, 227, 230.

nunmehr in § 29 Abs. 1 WHG gefunden hat, bis zum 22. 12. 2015 erreicht sein. Für HMWB gelten weniger strenge Zustandsziele. Die Bewirtschaftung dieser Wasserkörper zielt lediglich auf die Erreichung eines guten ökologischen Potenzials (§ 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG). In der Flussgebietseinheit Weser sind bislang 721 von 1.414 Oberflächenwasserkörpern als erheblich verändert ausgewiesen worden, was auf die Fließlänge bezogen, einem Anteil von ca. 45% entspricht.⁶³ Somit gelten für relevante Teile der Weser von vorn herein geringere Bewirtschaftungsziele.

Im Folgenden wird zunächst auf den „guten ökologischen Zustand“ eingegangen, an dem sich die Gewässerbewirtschaftung in der Regel auszurichten hat (a). Sodann wird erläutert, welche Anforderungen in bezug auf die Wasserkörper gelten, die als HMWB ausgewiesen sind (b).

(a) Guter ökologischer Zustand

Art. 2 Nr. 22 WRRL definiert den „guten ökologischen Zustand“ als den Zustand eines entsprechenden Oberflächenwasserkörpers „gemäß der Einstufung nach Anhang V“. Aus dem Anhang V ergibt sich, dass der gute Zustand in Abhängigkeit vom Referenzzustand des jeweiligen Wassertyps abzuleiten ist: „Die Werte für die biologischen Qualitätskomponenten des Oberflächengewässertyps zeigen geringe anthropogene Abweichungen an, weichen aber nur in geringem Maße von den Werten ab, die normalerweise bei Abwesenheit störender Einflüsse mit dem betreffenden Oberflächengewässertyp einhergehen“ (Anhang V Nr. 1.2 Tabelle 1.2 WRRL). Für die Bewertung des ökologischen Zustands wird nicht nur zwischen „gut“ und „nicht gut“ unterschieden, sondern ein fünfstufiges Bewertungssystem benutzt, das zwischen „sehr gut“, „gut“, „mäßig“, „unbefriedigend“ und „schlecht“ unterscheidet (Anhang V Nr. 1.2 WRRL).⁶⁴

Für die Bestimmung des ökologischen Zustandes eines Oberflächengewässers sind gem. Anhang V Nr. 1.1 WRRL verschiedene Qualitätskomponenten maßgebend, nämlich biologische Komponenten (für Flüsse: Zusammensetzung und Abundanz der Gewässerflora, der benthischen wirbellosen Fauna und der Fischfauna) und unterstützend auch hydromorphologische Komponenten (für Flüsse: Wasserhaushalt; Durchgängigkeit des Flusses; morphologische Bedingungen) sowie chemische und physikalisch-chemische Komponenten (für Flüsse: Temperaturverhältnisse, Sauerstoffhaushalt, Salzgehalt, Versauerungszustand, Nährstoffverhältnisse, spezifische Schadstoffe⁶⁵).

⁶³ Siehe den Entwurf des Bewirtschaftungsplans (obere Fn. 22), S. 73.

⁶⁴ In der nationalen Umsetzungsgesetzgebung finden sich diese Einstufungen in Landesverordnungen; siehe dazu nur § 6 Abs. 1 der LAWA-Musterverordnung zur Umsetzung der Anhänge II und V WRRL (abzurufen unter: www.lawa.de/pub/kostenlos/wrrl/musterVO020703.pdf).

⁶⁵ Anhang V Nr. 1.1 fasst darunter die Verschmutzung durch alle prioritären Stoffe, bei denen festgestellt wurde, dass sie in den Wasserkörper eingeleitet werden, sowie die Verschmutzung durch sonstige Stoffe, bei denen festgestellt wurde, dass sie in signifikanten Mengen in den Wasserkörper eingeleitet werden.

Anders als der gute chemische Zustand, ist der gute ökologische Zustand nicht durch europaweit festgelegte quantifizierte Grenzwerte bestimmbar, sondern erfordert die Anwendung des komplizierten Referenz- und Klassifikationssystems des Anhangs V auf Flussgebietsebene. Auch für die in Anhang V Nr. 1.1.1 genannten spezifischen Schadstoffe, die in signifikanten Mengen eingetragen werden (gemeint sind damit Schadstoffe gem. Art. 2 Nr. 31 und 33 mit Anhang VIII), ist grundsätzlich nicht vorgesehen, europaweite Grenzwerte festzulegen, weil diese Schadstoffe nicht unbedingt europaweit, sondern nur für das jeweilige Flussgebiet von besonderer Relevanz sind. Für diese spezifischen Schadstoffe von flussgebietsbezogener Relevanz sind daher von den Mitgliedstaaten selbst nationale Umweltqualitätsnormen festzulegen.⁶⁶ Dies ist in Deutschland auf Landesebene geschehen.⁶⁷ Für die Flussgebietseinheit Weser sind die genannten Chloride spezifische Schadstoffe im oben genannten Sinne. Qualitätsnormen für Natrium, Kalium und Magnesium) sind aber bislang nicht festgelegt worden.

Sehr zu Recht hat *Jürgen Salzwedel* darauf hingewiesen, dass der Anhang V erhebliche Anwendungsprobleme aufwirft. Er schreibt:⁶⁸

„Auf den ersten Blick könnte es so scheinen, als ob das geltende Recht künftig für jeden Gewässerkörper den guten chemischen Zustand und den guten ökologischen Zustand jeweils punktgenau festschreiben würde, so dass jede größer als geringe Abweichung nach unten die Rechtfertigungsmechanismen der Ausnahmeklauseln auslösen müsste. Es ist an der Zeit, sich von dieser juristischen Bilderbuchvorstellung zu lösen, die von der Natur der Sache her nicht überzeugen kann. Das gilt vielleicht schon für die Definition des guten chemischen Zustandes, erst recht aber für den guten ökologischen Zustand und die zusätzlichen komplexen Anforderungen, die sich daraus von den biologischen Qualitätskomponenten her für die physikalisch-chemischen Parameter zusätzlich ableiten lassen. Der gute chemische Zustand eines Oberflächengewässers wird in Art. 2 Nr. 24 WRRL dahin definiert, dass kein Schadstoff in einer höheren Konzentration vorkommt, als sie für prioritäre Stoffe in der WRRL oder in anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft festgelegt sind. Je nach dem Stand der Überwachungsintensität lässt sich die Einhaltung oder Nichteinhaltung dabei noch gewissermaßen punktgenau vorstellen. Dagegen verweist der Begriff des guten ökologischen Zustands eines Oberflächenwasserkörpers auf die Einstufung nach Anhang V der WRRL, die auf die biologischen Qualitätskomponenten Phytoplankton, Makrophyten und Phytobenthos, wirbellose Fauna und Fischfauna verweist. Damit sind nun außer-

⁶⁶ Vgl. Kern, Rechtliche Regulierung der Umweltrisiken von Human- und Tierarzneimitteln, Dissertation Leipzig 2009, S. (noch unveröffentlicht).

⁶⁷ Siehe z.B. für Hessen den Anhang 4 der Hess. VO zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie v. 17.5.2005, GVBl. I, S. 382. Der Anhang 4 enthält für mehr als 130 Stoffe Umweltqualitätsnormen.

⁶⁸ Salzwedel, Zur begrenzten Steuerungswirkung ökologisch geprägter Rechtsbegriffe (EG-WRRL Anhang V) im Wasserrecht, in: Führ/Wahl/v. Wilmowsky (Hrsg.), Umweltrecht und Umweltwissenschaft. FS für Eckard Reh binder, 2006, 521, 524 f.; ebenfalls abgedruckt in: Salzwedel/Scherer-Leydecker, Wasserrecht, a.a.O., Rn. 44.

ordentlich vielfältige pflanzliche und tierische Lebensgemeinschaften mit einer Vielzahl von ganz unterschiedlich empfindlichen Arten umschrieben, bei denen ein massenhaftes Auftreten einzelner Spezies nun wieder durchaus unerwünscht ist. Abgesehen von den hydromorphologischen Strukturbedingungen wird damit eine kaum übersehbare Vielzahl von physikalisch-chemischen Lebensbedingungen dieser Arten in die Bewertung einbezogen. Danach sollen die Werte für die Temperatur, den Sauerstoffhaushalt, den PH-Wert, das Säureneutralisierungsvermögen und der Salzgehalt nicht über den Bereich hinausgehen, innerhalb dessen die Funktionsfähigkeit des typspezifischen Ökosystems und die Einhaltung der oben beschriebenen Wasserqualitätszustände für die vier biologischen Qualitätskomponenten gewährleistet sind.“

Die Ausführungen *Salzwedels* machen deutlich, dass die Beurteilung, ob eine Gewässerbenutzung die Erreichung eines guten ökologischen Zustands bzw. eines guten ökologischen Potenzials in den betroffenen Wasserkörpern ausschließt, nur gewässerspezifisch beantwortet werden kann und sich jedenfalls nicht in einer schematischen Aneinanderreihung unterschiedlichster Kriterien erschöpfen darf.⁶⁹ Solange nicht normativ verbindlich Chloridgrenzwerte festgeschrieben sind, dessen Überschreitung flussgebietsbezogen die Verletzung des guten ökologischen Zustands anzeigen, wird man grundsätzlich auf eine gewässerspezifische Beurteilung im Einzelfall angewiesen sein, bei der ein fachlicher Beurteilungsspielraum anzuerkennen ist (siehe auch unten f).

(b) Gutes ökologisches Potenzial

Art. 2 Nr. 23 WRRL definiert „gutes ökologisches Potenzial“ wie folgt: „der Zustand eines erheblich veränderten oder künstlichen Wasserkörpers der nach den einschlägigen Bestimmungen des Anhang V entsprechend eingestuft wurde.“ Der Anhang V enthält u.a. Einstufungen mit Blick auf biologische Qualitätskomponenten (Anhang V Nr. 1.2.5). Diesbezüglich wird das „höchste ökologische Potenzial“ wie folgt definiert: „Werte für die einschlägigen biologischen Qualitätskomponenten entsprechen unter Berücksichtigung der physikalischen Bedingungen, die sich aus den erheblich veränderten Eigenschaften ergeben, soweit wie möglich den Werten für den Oberflächengewässertyp, der am ehesten mit dem betreffenden Wasserkörper vergleichbar ist (Anhang V, Nr. 1.2.5). Davon abgeleitet bedeutet „Gutes ökologisches Potenzial“, dass die Werte für die einschlägigen biologischen Qualitätskomponenten geringfügig von den Werten des höchsten ökologischen Potenzials abweichen (Anhang V Nr. 1.2.5). Mit Blick auf das Problem der Salzeinleitung ist auf der Grundlage dieser Definitionen nicht eindeutig, ob gegenüber dem guten ökologischen Zustand ein „mehr“ an Salzbelastung in Betracht kommen kann. Da das „gute ökologische Potenzial“ aber grundsätzlich weniger ist, als der „gute ökologische Zustand, spricht prima facie einiges dafür, dass für HMWB höhere Salzkonzentrationen hinzunehmen sind. Dieser Punkt bedarf freilich noch näherer Aufklärung im Diskurs zwischen Gewässerökologie und Recht.

⁶⁹ Salzwedel, in: FS Rehbinder, S. 521, 527.

(c) Bestandsaufnahme und Zielerreichung

Die Bestandsaufnahme 2004⁷⁰ und auch der Entwurf des Bewirtschaftungsplanes für die Flussgebietseinheit Weser v. 22.12.2008 zeigen, dass trotz der weiten Ausweisung von HMWB im Bereich der in Erwägung gezogenen Einleitungsbereiche eine Zielerreichung (guter ökologischer Zustand bzw. gutes ökologisches Potenzial) nur für einen Teil der Wasserkörper prognostiziert werden kann. Der Entwurf des Bewirtschaftungsplanes geht davon aus, dass im Bereich der Ober- und Mittelweser trotz Umsetzung der im Bewirtschaftungsplan aufgelisteten Maßnahmen bis 22.12.2015 nicht mehr als 30% der Wasserkörper (= 121 Wasserkörper) den geforderten ökologischen Zustand erreichen werden. Im Bereich der Tideweser werden es nur 5% (= 15 Wasserkörper) sein und im Bereich der Übergangsgewässer (Flussästuar) 0%.⁷¹ Mit Blick auf den chemischen Zustand sieht es demgegenüber zwar deutlich besser aus, wie bereits erwähnt, ist die Salzbelastung aber lediglich für den ökologischen Zustand relevant.

(d) Die Bedeutung des Verbesserungsgebotes für die Einzelfallentscheidung

Für alle Wasserkörper, die den rechtlich geforderten Zustand noch nicht aufweisen, ist das sog. „Verbesserungsgebot“ zu beachten. Dieses Gebot ist von der zuständigen Wasserbehörde auch im Rahmen ihrer Einzelfallentscheidungen zu berücksichtigen. Die Behörde hat demgemäß zu prüfen, ob „die angestrebte Benutzung Anlass und Gelegenheit gibt, die Bewirtschaftungsentscheidung durch die Auferlegung geeigneter Maßnahmen zu einer Fortentwicklung der chemischen und ökologischen Qualität des Gewässers zu nutzen.“⁷² Dies wird die zuständige Behörde auch im Rahmen einer Entscheidung über die Einleitung von Salzabwässern in die Weser zu tun haben. Spezifische Gebote zur Verbesserung, ergeben sich aus den §§ 27, 28 WHG allerdings nicht. Die Festlegung spezifischer Maßnahmen ist vielmehr dem Prozess der Bewirtschaftungsplanung, insbesondere der Verabschiedung des Maßnahmenprogramms vorbehalten (§§ 82, 83 WHG = §§ 36, 36b WHG a.F.) (dazu unten 3. und 4.). Hierauf hat die Behörde bei ihrer Einzelfallentscheidung zurückzugreifen.

(e) Entscheidung bei dauerhaftem Ausschluss der Zielerreichung

Die Ausrichtung von Einzelentscheidungen über die Gewässerbenutzung an den Bewirtschaftungszielen der §§ 27, 28 WHG verlangt von der entscheidungsbefugten

⁷⁰ Borchardt et.al., Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland, Bonn 2005.

⁷¹ Siehe den Entwurf des Bewirtschaftungsplans (obere Fn. 22), S. 82.

⁷² Vgl. Reinhardt, NuR 2006, 205, 211; siehe auch Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme, zu § 25a WHG, Rn. 17.

Behörde nicht nur die die Ermittlung und ggf. Realisierung verhältnismäßiger Maßnahmen zur Gewässerverbesserung im Einzelfall, sondern sie kann die Behörde auch dazu verpflichtet, eine beantragte Gewässernutzung zu versagen. Eine Erlaubnis darf jedenfalls dann nicht erteilt werden, wenn durch die Einleitung die Zielerreichung dauerhaft ausgeschlossen wäre. In einem solchen Fall wäre eine Gestattung einzig unter den Voraussetzungen der Ausnahmevorschriften (§§ 30, 31 WHG) zulässig.

(f) Anwendung auf den Fall der Salzabwassereinleitung

Nach den vorliegenden Informationen ist zu erwarten, dass durch die Salzabwassereinleitung in die Weser dauerhaft eine deutliche Verbesserung des Zustandes erzielt werden kann. Diese Erwartung gründet sich zum einen auf die insgesamt höhere Wassermenge der Weser, die verglichen mit der Werra auf geringere Chloridkonzentrationen schließen lassen; sie gründet sich aber auch auf die Realisierung des sog. „Maßnahmenpaketes“.

Fraglich ist aber, ob durch die Einleitung in die Weser trotz Realisierung des Maßnahmenpaketes über die Verbesserung hinaus auch die rechtlich geforderten Qualitätsziele erreicht werden können, oder ob eine Einleitungserlaubnis für die Weser die Zielerreichung unmöglich macht.

Diesbezüglich ist einleitend zunächst aus rechtlicher Sicht darauf hinzuweisen, dass befristete Erlaubnisse schon der Natur der Sache nach keine dauerhaften Hindernisse für die Zielerreichung darstellen. Allerdings hilft diese Erkenntnis nur sehr bedingt weiter, weil der Fristenplan für die Zielerreichung sehr ehrgeizig ist und auch die (mittlerweile für die gesamten Hauptgewässer der Weser beantragten Fristverlängerungen⁷³ längstens einen Aufschub bis zum 22.12.2027 bewirken können.

Für die Beantwortung der Frage, ob die Einleitung von Salzabwässern in die Weser eine Erreichung der Qualitätsziele unmöglich macht, liefert das geltende Recht gegenwärtig auf der abstrakten Ebene nur unvollkommene Maßstäbe [(siehe oben (a))]. Bindende Grenzwerte, deren Überschreitung in normativer Hinsicht die Verletzung der Qualitätsziele anzeigen, gibt es gegenwärtig nicht. Im Rahmen eines Fachgesprächs, das der „Runde Tisch“ am 27./28. April 2009 durchgeführt hatte, sind die „Wertebereiche für Lebensbedingungen naturnaher Lebensgemeinschaften“ für Natriumchlorid mit „75-300 mg/l“, für Kalium mit „5-20 mg/l“ und für Magnesium mit „20-30 mg/l“ beziffert worden. Unser Rechtsgutachten geht davon aus, dass diese Wertebereiche die Einhaltung des guten ökologischen Zustands anzeigen sollen. Eine normative Festlegung ist dies aber nicht. Immerhin aber werden die von den Fachleuten angegebenen Werte als Orientierungspunkte dienen können („antizipiertes Sachverständigengutachten“). Können diese Werte bei einer Einleitung in die Weser eingehalten werden, wird die Behörde – soweit nicht zwischenzeitlich besseres Wissen verfügbar ist („Stand der Wissenschaft“) – davon ausgehen dürfen, dass eine entsprechende Einleitung nicht in Konflikt mit den Zielen der WRRL geraten

⁷³ Siehe den Entwurf des Bewirtschaftungsplans (obere Fn. 22), S. 74 f.

wird. Wird in HMWB eingeleitet, dürfte eine differenzierende Bewertung geboten sein [siehe oben (b)].

Können diese Werte demgegenüber nicht eingehalten werden, und besteht auch bei Ausnutzung der möglichen Fristverlängerungen keine realistische Chance auf Einhaltung dieser Werte, bedarf es jedenfalls einer gewässerspezifischen Bewertung im Einzelfall. Kommt diese zu dem Ergebnis, dass durch die Einleitung in die Weser die Erreichung der Qualitätsziele dauerhaft ausgeschlossen wird, kommt eine Erlaubnis für eine Einleitung in die Weser nur unter den Voraussetzungen der Ausnahmebestimmungen in Betracht. Die Ausnahmebestimmung des § 30 Nr. 2 WHG (= § 25d Abs. 1 Nr. 2 WHG a.F.) setzt allerdings u.a. voraus, dass

„die ökologischen und sozioökonomischen Erfordernisse, denen diese menschlichen Tätigkeiten dienen, nicht durch andere Maßnahmen erreicht werden können, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hätten und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden wären“.

Eine alternative Lösung, an die indiesem Zusammenhang zunächst zu denken wäre, ist eine Einleitung in das Flussästuar (siehe unten C.) oder die offene See (siehe unten D.). Nur wenn diese Ableitungslösungen ähnliche Umweltauswirkungen hervorrufen würden oder als unverhältnismäßig ausscheiden würden, wäre diese Hürde des Ausnahmeregimes genommen. Auf die weiteren Voraussetzungen der Ausnahmebestimmungen muss an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

(3) Sonstige zwingende wasserrechtliche Vorschriften

Verbindliche **Umweltqualitätswerte** für die Inhaltsstoffe der Salzabwasserfracht Natriumchlorid, Kalium- und Magnesiumchlorid als absolute Schranke der Einleitungserlaubnis gibt es, wie bereits unter (2) erörtert, gegenwärtig nicht.

(4) Bedeutung des Maßnahmenprogramms

Gegenwärtig liegt ein fertig ausgearbeitetes und verabschiedetes Maßnahmenprogramm, das gemäß § 82 WHG für jede Flussgebietseinheit zu erarbeiten ist, noch nicht vor. Die Verabschiedung des Maßnahmenprogrammes wird aber voraussichtlich fristgemäß bis zum 22.12.2009 erfolgen. Es ist damit zu rechnen, dass dieses Programm auch Anforderungen mit Blick auf die Senkung der Salzbelastung enthalten wird.⁷⁴

Das Maßnahmenprogramm ist keine außenverbindliche Rechtsvorschrift im Sinne des § 3 Nr. 10 WHG.⁷⁵ Die im Maßnahmenprogramm festgelegten Maßnahmen sind aber gleichwohl von der Behörde, die über die Erlaubniserteilung zu entscheiden hat, zu beachten. Dabei kann an dieser Stelle offen bleiben, ob die Beachtlichkeit daraus resultiert, dass die Maßnahmen des Maßnahmenprogramms als Konkretisierung des Wohls der Allgemeinheit (siehe unten bb) aufzufassen sind, oder ob die Beachtlichkeit daraus resultiert, dass den in das Programm aufgenommenen Maßnahmen eine

⁷⁴ Für diese Annahme sprechen die Ausführungen im Entwurf auf S. 67 f.

⁷⁵ Dazu ausführlich Durner, NuR 2009, 77, 78.

ermessenslenkende Funktion bei der Ausübung des Bewirtschaftungsermessens (dazu unten e) zukommt.⁷⁶

(5) Zusammenfassung

Die in Erwägung gezogene Einleitung von Salzabwässern in die Weser kollidiert nicht mit den Anforderungen des Verschlechterungsverbotes, soweit sich die Einleitung an den bisherigen Mengen orientiert. Werden diese Mengen infolge des Endes der Versenkung deutlich erhöht, bedarf es kompensierender Maßnahmen. Da die in Erwägung gezogene Einleitung aber eingebettet ist in ein umfassendes Verbesserungskonzept, ist zu erwarten, dass sowohl den Anforderungen des Verschlechterungsverbotes als auch den Anforderungen des Verbesserungsgebotes genügt wird. Noch nicht abschließend beantwortet werden kann die empirische Frage, ob durch die Einleitung über die Verbesserung hinaus die Erreichung der gesetzlich geforderten Qualitätsziele möglich bleibt oder dauerhaft verhindert wird. Ist letzteres der Fall, darf eine Einleitungserlaubnis nur unter den Voraussetzungen der Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen des WHG erteilt werden.

Für die Frage, ob die Qualitätsziele trotz Einleitung der Salzabwässer erreicht werden können, bieten die Grenzwertbereiche (Bandbreiten), die im Rahmen des Fachgespräches identifiziert worden sind, einen ersten wichtigen sachverständigen Anhaltspunkt. Bleibt die Konzentration im Bereich des Grenzwertbereichs, der die „Lebensbedingungen naturnaher Lebensgemeinschaften“ sichern soll, dürfte – soweit diese Werte den „Stand der Wissenschaft“ entsprechen, davon auszugehen sein, dass die Salzbelastung die Erreichung eines guten ökologischen Zustandes nicht hindern wird. Wird dieser Konzentrationsbereich überschritten und besteht auch bei Ausnutzung der möglichen Fristverlängerungen keine realistische Chance auf Einhaltung dieser Werte, bedarf es einer gewässerspezifischen Bewertung im Einzelfall. Ggf. kommt eine Erlaubnis für eine Einleitung in die Weser nur unter den Voraussetzungen der Ausnahmebestimmungen in Betracht. In diesem Zusammenhang sind auch Alternativen, wie die Einleitung in das Flussästuar oder die offene See zu prüfen.

bb) Wohl der Allgemeinheit

§ 12 Abs. 1 WHG i.V.m. § 3 Nr. 10 WHG macht die Erlaubniserteilung nicht nur von der Einhaltung der Vorschriften über die Bewirtschaftungsziele abhängig, sondern auch von der Übereinstimmung mit dem „Wohl der Allgemeinheit“ im Übrigen.

Das „Wohl der Allgemeinheit“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, dessen Anwendung eine abwägende Berücksichtigung vielfältiger Belange erfordert. Trotz des Abwägungscharakters der Entscheidung über das Wohl der Allgemeinheit, steht der zuständigen Behörde dabei kein eigenständiger Entscheidungsspielraum zu, weil es sich nicht um eine „planerische (gestaltende) Abwägung“, sondern um eine sog.

⁷⁶ Vgl. Durner, NuR 2009, 77 ff.

„nachvollziehende Abwägung“ handelt, die auf das „Auffinden einer vorgegebenen Abwägung“ gerichtet ist.⁷⁷ Demgemäß ist die Anwendung des Begriffes durch die Gerichte voll inhaltlich überprüfbar⁷⁸ (sog. „zweistufige Prüfung“).⁷⁹

Weitgehend besteht Einigkeit darüber, dass das Wohl der Allgemeinheit heute zwar auf die **Ordnung des Wasserhaushalts** zu beziehen ist,⁸⁰ dass dabei aber auch andere (nicht-wasserwirtschaftlicher) Belange⁸¹ - wie etwa Belange des Naturschutzes oder des Gesundheitsschutzes.⁸² - zu berücksichtigen sind, soweit diese Belange von der beantragten Gewässerbenutzung betroffen sind.⁸³ Für eine entsprechend ausgreifende, integrative Perspektive sprechen insbesondere auch die Ziele und Grundsätze des WHG (§§ 1 und 6 WHG)⁸⁴.

Zu den *wasserwirtschaftlichen* Belangen des Wohls der Allgemeinheit gehört neben der explizit durch das Gesetz hervorgehobenen öffentlichen Wasserversorgung, insbesondere auch die Wasserreinhaltung und die Abwasserbeseitigung.⁸⁵ In der Literatur wird in diesem Zusammenhang betont, dass bei

„der Abwägung der im Einzelfall sehr unterschiedlichen und teilweise widerstrebenden Interessen der Gewässerschutz wegen der ‚überragenden Bedeutung des Wasserhaushalts für die Allgemeinheit‘ mit dem ihm entsprechenden Gewicht berücksichtigt werden (muss)“.⁸⁶

Wie bereits einleitend im Abschnitt d) hervorgehoben, hat der Gesetzgeber durch das Neuregelungsgesetz zum WHG die Bedeutung des Wohls der Allgemeinheit“ eingeschränkt, indem er auf die Anforderungen verwiesen hat, die sich aus anderen Vorschriften des Wasserrechts ergeben. Mit Blick auf den Gewässerschutz und die Reinhaltung des Wassers ergeben sich daher aus dem „Wohl der Allgemeinheit“ keine zusätzlichen Aspekte gegenüber den bereits erörterten Bewirtschaftungsanforde-

⁷⁷ Vgl. dazu näher Köck, Pläne, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Vosskuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, § 37, Rn. 105.

⁷⁸ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 28.7.2004, NuR 2004, 809; siehe aus der Literatur auch Breuer 2004, Rn. 372 f.; Pape, in: Landmann/Rohmer, zu § 6 WHG, Rn. 32 f.; Czychowski/Reinhardt, zu § 6 WHG, Rn. 17; Laskowski/Ziehm, a.a.O., Rn. 71; Reinhardt, NuR 2006, 205, 208; umfassend jüngst: Hasche, Das neue Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, S. 34 ff.

⁷⁹ Vgl. dazu Breuer 2004, Rn. 372, der zu Recht darauf hinweist, dass die Entscheidung über die Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis zwar insgesamt eine Ermessensentscheidung ist, dass aber die Anwendung des Rechtsbegriffs „Wohl der Allgemeinheit“ als unbestimmter Rechtsbegriff der vollen gerichtlichen Nachprüfung unterliegt.

⁸⁰ Vgl. statt vieler Salzwedel/Scherer-Leydecker, Wasserrecht, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.) Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl. 2007, Rn. 34; siehe aus der Rspr. nur BVerwGE 81, 347, 349.

⁸¹ Vgl. Laskowski/Ziehm, Gewässerschutzrecht, in: Koch (Hrsg.) Umweltrecht, 2. Aufl. 2007, § 5, Rn. 71.

⁸² Vgl. BVerwGE 81, 347 ff.

⁸³ Siehe die umfassende Darstellung bei Breuer 2004, Rn. 398 ff.

⁸⁴ Durch § 6 WHG werden u.a. die Bedeutung des Wassers für den Naturhaushalt sowie für die Gewässer abhängigen Landökosystem und Feuchtgebiete einbezogen.

⁸⁵ Vgl. Czychowski/Reinhardt, zu § 6 WHG, Rn. 11.; Laskowski/Ziehm, a.a.O., Rn. 71.

⁸⁶ Czychowski/Reinhardt, zu § 6 WHG, Rn. 9.

rungen der §§ 27, 28 WHG. Steht eine Wassernutzung im Einklang mit den gesetzlichen Qualitätszielen, dürfte in wasserwirtschaftlicher Hinsicht insoweit auch das Wohl der Allgemeinheit nicht verletzt sein. Soweit nicht im Einzelfall der Schutz der öffentlichen Wasserversorgung darüber hinausgehende Anstrengungen für den Schutz oberirdischer Gewässer erfordert, wovon hier nicht ausgegangen wird, erwachsen aus dem Maßstab des Wohls der Allgemeinheit deshalb keine weiteren Anforderungen mehr.

Da über den Begriff des Wohls der Allgemeinheit auch Belange einbezogen werden können, die nicht zu den wasserwirtschaftlichen Belangen im engeren Sinne gehören, ist der Maßstab aber nicht funktionslos geworden. Denkbar ist für unseren konkreten Fall beispielsweise, die Belange der Schifffahrt und das Interesse der Schifffahrtsverwaltung an einem Schutz der für die Schifffahrt nötigen Spundwände vor Salzkorrosion einzubeziehen, weil die Schifffahrtsverwaltung infolge der Versalzung vielfältige Mehraufwendungen zu erbringen hat.⁸⁷

Einzubeziehen ist aber andererseits auch das öffentliche Interesse, das für die Salzeinleitung spricht; denn das Interesse an der Einleitung der Salzabwässer ist nicht nur ein privates Interesse des K & S GmbH, sondern es ist zugleich auch ein öffentliches Wassernutzungsinteresse, weil die Einleitungsmöglichkeit eine unabdingbare Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der Stoffdienstleistung und für die Aufrechterhaltung der regionalen Wirtschaftsstruktur ist.⁸⁸ Als ein öffentliches Interesse ist dieser Belang in die Bestimmung des Wohls der Allgemeinheit abwägend einzubeziehen. Zwar mag mit Blick auf die Stoffdienstleistung als solche eingewendet werden können, dass es mittlerweile im Weltmaßstab Alternativen zur Kaliproduktion an der Werra gibt, aber für die Aufrechterhaltung der regionalen Wirtschaftsstruktur bleibt die Produktion am Standort bis auf Weiteres unverzichtbar. Hinweise auf alternative Möglichkeiten der Bereitstellung der Stoffdienstleistung durch Kalibergbau in anderen Regionen und Ländern sind im Übrigen nicht einzubeziehen, soweit diese zu einer ähnlichen Wasser- bzw. Umweltverschmutzung an anderer Stelle führen. Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im Umwelt- wie im Wasserrecht wäre falsch verstanden, würde er die abwägende Einbeziehung solcher Alternativüberlegungen zulassen.

Wesentlich mehr kann aus rechtlicher Sicht aufgrund der Vorläufigkeit des gegenwärtigen Planungsstandes nicht gesagt werden. Für die Beurteilung, ob das Wohl der Allgemeinheit durch die Einleitung in die Weser verletzt ist, sind die konkreten Verhältnisse des Einzelfalls maßgebend.⁸⁹ Dass die Einleitung von Salzabwässern in die Weser (bzw. in das Flussästuar der Weser) statt in die Werra insofern dem Gewässerschutz dient, als dadurch relevante Abschnitte der Flussgebietseinheit Weser signifikant entlastet werden sollen (siehe oben 1.), ist bereits dargelegt und im Rah-

⁸⁷ Siehe dazu auch das Gutachten von Hansjürgens.

⁸⁸ Vgl. dazu auch Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme, zu § 6 WHG, Rn. 9; siehe auch Czychowski/Reinhardt, zu § 6 WHG, Rn. 47; zurückhaltender demgegenüber Laskowski/Ziehm, a.a.O., Rn. 71, die den „Erhalt von Arbeitsplätzen“ als „Schutz privater Belange“ qualifizieren.

⁸⁹ Vgl. statt vieler Reinhardt, NuR 2006, 205, 208.

men der Erörterungen über die Qualitätszielanforderungen [siehe oben (2)] verarbeitet worden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Tatbestandsvoraussetzungen der Erlaubniserteilung infolge der Neuregelung des WHG stärker abgeschichtet worden sind und die Bedeutung des Allgemeinwohlmaßstabs relativiert worden ist. Soweit die in Erwägung gezogene Einleitung in die Weser nicht mit den Erfordernissen des europarechtlich geprägten Bewirtschaftungsrechts kollidiert, ergeben sich mit den vorstehenden Überlegungen auf der Grundlage des gegenwärtigen vorläufigen Planungsstandes keine zwingenden Anhaltspunkte dafür, dass eine davon abgeschichtete Abwägung am Maßstab des Wohls der Allgemeinheit auf eine Gemeinwohlungsverträglichkeit der Nutzung erkennen könnte.

e) Bewirtschaftungsermessen

Liegen die Voraussetzungen des § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG vor und sind auch „andere Anforderungen nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften“ erfüllt (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG), darf die zuständige Behörde eine Erlaubnis erteilen; sie muss es aber nicht. Denn der Behörde steht bei ihrer Entscheidung über die Erlaubnis zur Benutzung eines Gewässers ein sog. **„Bewirtschaftungsermessen“** zu (§ 12 Abs. 2 WHG = § 6 Abs. 1 WHG a.F.). Dieses Ermessen räumt der Behörde einen Entscheidungsspielraum auf der Rechtsfolgenseite ein. Einen Rechtsanspruch auf Benutzung gibt es demgemäß nicht, sondern lediglich einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung.

Das Bewirtschaftungsermessen dient der „Feinsteuerung und Optimierung des Gewässerschutzes auch unter Berücksichtigung künftiger Entwicklungen“. ⁹⁰ Die Beachtung der Tatbestandserfordernisse des § 12 Abs. 1 WHG wird insoweit lediglich als „wasserwirtschaftlicher Mindeststandard“ ⁹¹ verstanden, der durch weitergehende Bewirtschaftungskonzepte verschärft werden darf. Somit ist die Behörde berechtigt über den „Mindeststandard“, der durch das Verschlechterungsverbot und das auf der Tatbestandsebene nicht näher spezifizierte Verbesserungsgebot charakterisiert ist, hinauszugehen [siehe dazu auch oben aa) (4)].

Im Bereich des Bewirtschaftungsermessens wird unterschieden zwischen dem herkömmlichen „Gestattungs-Bewirtschaftungsermessen“ und dem praktisch immer wichtiger werdenden „planerischen Bewirtschaftungsermessen“. ⁹² Letzteres wird nicht durch die einzelne Wasserbehörde ausgeübt, sondern durch die für die Erarbeitung des Maßnahmenprogramms und des Bewirtschaftungsplans zuständigen Institutionen.

⁹⁰ Vgl. Reinhardt, NuR 2006, 205, 208.

⁹¹ Reinhardt, NuR 2006, 205, 208; siehe auch Hasche 2005, S. 33;

⁹² Dazu umfassend Hasche, Das neue Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, S. 236 ff. und 277 ff.

Zwar haben bereits im tradierten deutschen Wasserrecht Bewirtschaftungspläne eine gewisse Rolle gespielt,⁹³ die Bedeutung der planerischen Bewirtschaftung mittels Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen hat aber infolge der Europäisierung des Wasserrechts durch Transformation der WRRL erheblich zugenommen.⁹⁴ Für jede Flussgebietseinheit ist ein Maßnahmenprogramm und ein Bewirtschaftungsplan bis zum 22.12.2009 aufzustellen und auch in der Folgezeit unter Kontrolle zu halten und periodisch zu aktualisieren (§§ 82, 83 WHG = §§ 36, 36b WHG a.F.). Dabei kommt dem Maßnahmenprogramm die eigentliche handlungsanleitende Bedeutung zu, dem Bewirtschaftungsplan demgegenüber eher eine informatorische Funktion.⁹⁵ Durch das Maßnahmenprogramm wird die flussgebietsbezogene Bewirtschaftungskonzeption konkretisiert und festgelegt, was in einem bestimmten Zeitraum zu tun ist, um die gesetzlichen Qualitätsziele zu erreichen, diesen Zielen näher zu kommen oder darüber hinausgehende eigene Ziele zu setzen.

Der gegenwärtige Entwurf des Bewirtschaftungsplanes 2009 enthält mit Blick auf die Salzbelastung noch keine Angaben über eindeutige Bewirtschaftungsmaßnahmen, die es im Rahmen des Erlaubnisverfahrens umzusetzen gilt, sondern lediglich vorbereitende Arbeitsaufträge.⁹⁶ Aber der Entwurf deutet an, dass bis zum Ablauf der Frist für die Verabschiedung von Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan Festlegungen getroffen werden,⁹⁷ die dann im Rahmen des Erlaubnisverfahrens durch die zuständige Wasserbehörde zu vollziehen wären.

Kommt es wider Erwarten im Maßnahmenprogramm nicht zu bewirtschaftenden Festlegungen mit Blick auf die Salzbelastung, ist die zuständige Wasserbehörde in der Ausübung ihres Gestaltungs-Bewirtschaftungsermessens insoweit nicht beschränkt und kann dieses eigenständig ausüben. Die Behörde wäre dann berechtigt, für die Entscheidung im Einzelfall ein Konzept zu entwickeln und dieses ihrer Ermessensausübung zugrunde zu legen.⁹⁸ Da ein solches Konzept aber Wirkungen für die gesamte Flussgebietseinheit hätte, dürfte die zuständige Wasserbehörde die Entscheidung nicht allein treffen, sondern hätte die von der Entscheidung berührten anderen Wasserbehörden in das Verfahren einzubeziehen.⁹⁹ Schon deshalb spricht vieles dafür, die bestehenden Möglichkeiten zu nutzen, dem Problem der Salzbelastung auf der Ebene der Entscheidung über das Maßnahmenprogramm zu begegnen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die für die Erlaubniserteilung zuständige Wasserbehörde in der Ausübung ihres Ermessens beschränkt ist durch die Vorgaben des Maßnahmenprogramms. Enthält dieses Programm Vorgaben zur Salzsteuerung,

⁹³ Vgl. Reinhardt, ZfW 1999, 300 ff.

⁹⁴ Vgl. Reese 2006, 25, 31 f.; Oldiges 2006, 115 ff.; Köck, Pläne, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2007, § 37, Rn. 7.

⁹⁵ Vgl. Durner, NuR 2009, 77, 78.

⁹⁶ Siehe den Entwurf des Bewirtschaftungsplans (obere Fn. 22), S. 66 f.

⁹⁷ a.a.O., S. 67.

⁹⁸ Siehe zum Konzeptgebot als Voraussetzung der Ermessensausübung im Wasserrecht grundlegend: Salzwedel, Vorsorge und Bewirtschaftungskonzepte als Entscheidungsmaßstab für den wasserrechtlichen Vollzug, in: Sanierung von Oberflächengewässern, RdWWi 23 (1988), 11 ff.

⁹⁹ Vgl. Breuer, NuR 503, 512; Knopp, WuA 2005, 16 ff.; Köck, ZUR 2009, 227.

hat die zuständige Behörde diese im Erlaubnisverfahren zu vollziehen. Trifft das Maßnahmenprogramm demgegenüber keine Festlegungen zur Salzbelastung, muss die Bewirtschaftungskonzeption anhand des Einzelfalles durch die zuständige Behörde im Rahmen ihres sog. „Gestattungs-Bewirtschaftungsermessens“ erarbeitet werden. Da diese Entscheidung Auswirkungen auf die gesamte Flussgebietseinheit hat, wären in einem solchen Fall alle Wasserbehörden zu beteiligen, deren Zuständigkeitsbereich durch die Entscheidung berührt sind.

3. Zusammenfassung in Thesen

Vorbemerkung: Die wasserrechtlichen Anforderungen sind auf der Grundlage des am 31.7.2009 verabschiedeten Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts geprüft worden, das im März 2010 in Kraft treten wird. Paragraphenangaben beziehen sich auf das Neuregelungsgesetz.

1. Für die Einleitung von Abwässern in die Weser bzw. in das Flussästuar der Weser ist eine **wasserrechtliche Erlaubnis** erforderlich, weil die Einleitung von Abwässern ein erlaubnispflichtiger Benutzungstatbestand gem. § 8 Abs. 1 i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG ist.
2. Die Einleitungserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn die Schadstofffracht des Abwassers so gering gehalten wird, wie dies bei Einhaltung der jeweils in Betracht kommenden Verfahren nach dem **Stand der Technik** möglich ist (§ 57 Abs. 1 Nr. 1 WHG). Diese sog. „Vorsorgeprüfung“ ist als **Mindestanforderung** zu verstehen, die unabhängig von der Gewässergüte jeden trifft, der Abwasser einleitet. Die beabsichtigte Einleitung von Salzabwässern (Ausgangsstoffe: Natriumchlorid, Kalium- und Magnesiumchlorid; Hilfsstoffe: Salicylsäure; Fettsäuren; Praestabitol) erfüllt den Abwasserbegriff des § 54 Abs. 1 WHG. Da es einen branchenbezogen normativ konkretisierten „Stand der Technik“ nicht gibt, ist der Stand der Technik einzelfallbezogen zu bestimmen. Hierbei sind die Kriterien des Anhangs 2 zum WHG zu berücksichtigen (§ 3 Nr. 11 WHG).
3. Die Erlaubnis darf trotz Einhaltung des Stands der Technik nicht erteilt werden, wenn durch die Einleitung gleichwohl eine **schädliche**, auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder ausgleichbare **Gewässerveränderung** zu erwarten ist (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG). Schädliche Gewässerveränderungen sind gemäß § 3 Nr. 10 WHG „Veränderungen von Gewässereigenschaften, die das **Wohl der Allgemeinheit**, insbesondere die öffentliche Wasserversorgung, beeinträchtigen oder die nicht den **Anforderungen** entsprechen, die sich **aus diesem Gesetz**, aus aufgrund dieses Gesetzes erlassenen oder aus sonstigen wasserrechtlichen Vorschriften ergeben“.

4. Für die Erteilung der Benutzungserlaubnis relevant sind insbesondere die gesetzlichen **Vorschriften des WHG, die die Bewirtschaftung der Oberflächengewässer** betreffen. § 27 WHG schreibt den zuständigen Behörden vor, oberirdische Gewässer so zu bewirtschaften, dass eine **Verschlechterung** ihres ökologischen und ihres chemischen Zustands **vermieden** wird (Verschlechterungsverbot) sowie ein **guter ökologischer und ein guter chemischer Zustand** erhalten oder erreicht werden (Verbesserungsgebot). Bezugsebene für die Zielerreichung ist der Wasserkörper. Für **erheblich veränderte und für künstliche Wasserkörper** gelten geringere Bewirtschaftungsziele. Für diese Wasserkörper muss lediglich ein **gutes ökologisches Potenzial** erreicht werden. Da knapp die Hälfte der Wasserkörper der Flussgebietseinheit Weser als erheblich verändert eingestuft worden ist, kann diese reduzierte Zielstellung für die in Erwägung gezogene Rohrfernleitung relevant werden.
5. Die Salzeinleitung kann keine rechtlich relevanten Auswirkungen auf den chemischen Zustand haben, weil es sich bei der Salzfracht nicht um Anhang IX-Stoffe und auch nicht um prioritäre bzw. prioritär gefährliche Stoffe (Art. 16 Abs. 7 WRRL) handelt. Die Salzeinleitung kann aber rechtlich relevante Auswirkungen auf den ökologischen Zustand haben, weil durch die Salzeinleitung maßgebliche biologische Parameter betroffen sind (Anhang V Nr. 1.1.1 WRRL).
6. Die Wasserbehörde darf eine wasserrechtliche Benutzungserlaubnis nur erteilen, wenn durch die Benutzung keine Verschlechterung der durch die Benutzung betroffenen Wasserkörper bewirkt wird. Wie die Behörde dieses Ergebnis erzielt, ist ihre Sache. Sie kann jede einzelne Gestattung am Verschlechterungsverbot messen oder auch durch Reallokation der Nutzung im gesamten Bereich des Wasserkörpers dafür Sorge tragen, dass neue belastende Nutzungen nicht zu einer Verschlechterung führen.
7. Die materiellen **Anforderungen des Verschlechterungsverbotes** sind noch nicht abschließend geklärt. Gestritten wird darüber, ob von einer Verschlechterung nur bei Wechsel in eine schlechtere Zustandsklasse oder schon bei jeder erheblichen (nicht nur geringfügigen) nachteiligen Veränderung auszugehen ist. Gegenwärtig bereitet die Einordnung von Salzkonzentrationen zu Wasserzustandsklassen noch Schwierigkeiten, deshalb spricht in der gegenwärtigen Situation viel dafür, die Verschlechterung schlicht an der Salzkonzentration im Gewässer zu messen und für Einleitungen in Süßwasserkörper jede – nicht nur geringfügige – Konzentrationserhöhung als Verschlechterung zu werten. Ausgehend vom status quo der Salzbelastung ist aber nicht zu erwarten, dass durch die Einleitung in die Weser oder in das Flussästuar eine Verschlechterung eintreten wird. Die bisherige Einleitung in die Werra bewirkt, dass das Salz im Wasser gelöst, im Fluss mitgeführt und in das Küstenmeer geschwemmt wird. Gegenüber dieser Situation erscheint die Einleitung an anderer Stelle über eine Rohrfernleitung indifferent. Eine Verschlech-

terung ist nur dann zu befürchten, wenn wegen des Endes der Versenkung infolge der Überbeanspruchung des Verpressungsraumes zusätzliche Belastungen zu erwarten sind. Ist dies der Fall, werden kompensierende Maßnahmen geboten sein, um den Konsequenzen des Verschlechterungsverbotes zu entgehen. Eine kompensierende Maßnahme könnte eine an der Wasserführungsmenge orientierte Salzlaststeuerung sein. Auch die zu erwartenden Entlastungen durch das sog. „Maßnahmenpaket“ können Kompensationsfunktionen in diesem Sinne erfüllen. Soweit solche Maßnahmen im Ergebnis bewirken werden, dass keine Verschlechterung eintritt, ist den Anforderungen des Verschlechterungsverbotes Genüge getan. Dabei dürften kurzfristige temporäre Verschlechterungen – trotz des Fehlens einer entsprechenden Ausnahmegvorschrift – hinzunehmen sein, wenn nur auf diese Weise die Verhältnismäßigkeit im Einzelfall hergestellt werden kann. Nur in diesem Falle sind die obigen Ausführungen zur Interpretation des Verschlechterungsverbotes von Relevanz.

8. Die Erteilung einer Benutzungserlaubnis erfordert über die Vermeidung einer Verschlechterung hinaus auch, dass durch die Benutzung die Erreichung der Bewirtschaftungsziele (mit Blick auf die Salzeinleitung also: der gute ökologische Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial) möglich bleibt. Für die Beantwortung der Frage, ob die Einleitung von Salzabwässern in die Weser eine Erreichung der ökologischen Zustandsziele unmöglich macht, liefert das geltende Recht gegenwärtig nur unvollkommene Maßstäbe. Bindende Grenzwerte, deren Überschreitung in normativer Hinsicht die Verletzung der Qualitätsziele anzeigen, gibt es gegenwärtig nicht. Im Rahmen eines Fachgesprächs, das der „Runde Tisch“ am 27./28. April 2009 durchgeführt hatte, sind die „Wertebereiche für Lebensbedingungen naturnaher Lebensgemeinschaften“ für Natriumchlorid mit „75-300 mg/l“, für Kalium mit „5-20 mg/l“ und für Magnesium mit „20-30 mg/l“ beziffert worden. Eine normative Festlegung, die den guten ökologischen Zustand mit Blick auf die Salzbelastung anzeigt, ist dies aber nicht. Immerhin aber werden die von den Fachleuten angegebenen Werte als Orientierungspunkte dienen können („antizipiertes Sachverständigengutachten“). Können diese Werte bei einer Einleitung in die Weser eingehalten werden, wird die Behörde – soweit nicht zwischenzeitlich besseres Wissen verfügbar ist („Stand der Wissenschaft“) – davon ausgehen dürfen, dass eine entsprechende Einleitung nicht in Konflikt mit den Zielen der WRRL geraten wird.
9. Können diese Werte demgegenüber nicht eingehalten werden, und besteht auch bei Ausnutzung der möglichen Fristverlängerungen keine realistische Chance auf Einhaltung dieser Werte, bedarf es einer gewässerspezifischen Bewertung im Einzelfall. Kommt diese zu dem Ergebnis, dass durch die Einleitung in die Weser die Erreichung der Qualitätsziele dauerhaft ausgeschlossen wird, kommt eine Erlaubnis für eine Einleitung in die Weser nur unter den Voraussetzungen der Ausnahmebestimmungen (§§ 30, 31 WHG) in Betracht.

10. Soweit in erheblich veränderte Wasserkörper eingeleitet wird, können die ermittelten Bandbreiten nicht ohne weiteres als Anhaltspunkt dienen.
11. Aus dem gegenwärtig ausliegenden Entwurf des **Maßnahmenprogramms** für die Flussgebietseinheit Weser ergeben sich mit Blick auf die Salzeinleitung keine besonderen Anforderungen. Es ist aber damit zu rechnen, dass das Maßnahmenprogramm, das gem. § 82 WHG bis zum 22.12.2009 zu erarbeiten ist, noch Anforderungen mit Blick auf die Senkung der Salzbelastung zur Verbesserung des ökologischen Zustands formulieren wird. Das Maßnahmenprogramm ist zwar keine außenverbindliche Rechtsvorschrift im Sinne des § 3 Nr. 10 WHG, die im Maßnahmenprogramm festgelegten Maßnahmen sind aber gleichwohl von der Behörde, die über die Erlaubniserteilung zu entscheiden hat, zu beachten. Dabei kann an dieser Stelle offen bleiben, ob die Beachtlichkeit daraus resultiert, dass die Maßnahmen des Maßnahmenprogramms als Konkretisierung des Wohls der Allgemeinheit aufzufassen sind (siehe untere These 12), oder ob die Beachtlichkeit daraus resultiert, dass den in das Programm aufgenommenen Maßnahmen eine ermessenslenkende Funktion bei der Ausübung des Bewirtschaftungsermessens (siehe untere These 13) zukommt.
12. Die Wasserbehörde darf eine Benutzungserlaubnis nicht erteilen, wenn Gewässerveränderungen zu erwarten sind, die das **Wohl der Allgemeinheit** beeinträchtigen. Die Bedeutung dieses Erfordernisses ist durch den Verweis auf Spezialvorschriften des WHG in § 3 Nr. 10 WHG mittlerweile relativiert. In wasserwirtschaftlicher Hinsicht gehen die Anforderungen nicht über das hinaus, was in den Thesen 8-11 festgehalten ist.
13. Sind keine schädlichen Gewässerveränderungen zu erwarten, darf die zuständige Behörde eine Erlaubnis erteilen. Hierbei steht ihr ein sog. „**Bewirtschaftungsermessens**“ zu (§ 12 Abs. 2 WHG). Die für die Erlaubniserteilung zuständige Wasserbehörde ist in der Ausübung ihres Ermessens beschränkt durch die Vorgaben des Maßnahmenprogramms. Enthält dieses Programm Vorgaben zur Salzsteuerung, hat die zuständige Behörde diese im Erlaubnisverfahren zu vollziehen (siehe auch oben These 11). Trifft das Maßnahmenprogramm demgegenüber keine Festlegungen zur Salzbelastung, muss die Bewirtschaftungskonzeption anhand des Einzelfalles durch die zuständige Behörde im Rahmen ihres sog. „Gestattungs-Bewirtschaftungsermessens“ erarbeitet werden. Da diese Entscheidung Auswirkungen auf die gesamte Flussgebietseinheit hat, wären in einem solchen Fall alle Wasserbehörden zu beteiligen, deren Zuständigkeitsbereich durch die Entscheidung berührt sind. In inhaltlicher Hinsicht hat sich die Erarbeitung eines solchen Bewirtschaftungskonzeptes an den Aussagen in Thesen 8-10 zu orientieren.
14. Einen Rechtsanspruch auf Erlaubniserteilung kennt das deutsche Wasserrecht jenseits der Fälle der Ermessensreduzierung auf Null nicht.

III. Naturschutzrechtliche Anforderungen

1. Einleitung

Das Naturschutzrecht dient dem Schutz von Natur und Landschaft. Schutzgüter sind nicht nur Tiere und Pflanzen einschließlich ihrer Lebensstätten und Lebensräume (Biotope), sondern gemäß dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) auch die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes, die Regenerations- und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie die Vielfalt, Eigenart, Schönheit und der Erholungswert von Natur und Landschaft. Naturschutzrechtlich geschützt sind somit Böden und Gewässer als Teil des Naturhaushaltes und als Naturgüter, obwohl mit dem Bodenschutzrecht und dem schon erörterten Wasserrecht gesonderte Rechtsgebiete bestehen. Das Verhältnis des Naturschutzrechts zum Boden- und Wasserrecht ist gesetzlich nicht näher bestimmt, so dass alle Rechtsgebiete nebeneinander Anwendung finden. Der Schutzstandard bestimmt sich nach dem Gesetz mit den höchsten oder konkretesten Anforderungen. Bei Gewässern ist dies regelmäßig das Wasserrecht.

Das Naturschutzrecht besteht in Deutschland aus dem BNatSchG sowie den 16 Landesnaturschutzgesetzen. Das deutsche Naturschutzrecht ist in den letzten 20 Jahren stark vom europäischen Recht beeinflusst und verändert worden. Mit der Vogelschutz-Richtlinie von 1979 und der Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Richtlinie von 1992 hat die Europäische Gemeinschaft europäisches Naturschutzrecht geschaffen, welches den Schutz bestimmter Gebiete und den allgemeinen Schutz von ausgewählten Tier- und Pflanzenarten bezweckt. Das europäische Naturschutzrecht entfaltet aber nur mittelbare Rechtswirkungen, da es von den Mitgliedstaaten ins nationale Recht zu implementieren ist. Aktuell befand sich das deutsche Naturschutzrecht aufgrund der 2006 beschlossenen verfassungsrechtlichen Föderalismusreform in einer Novellierungsphase. Mit der Föderalismusreform wurde dem Bund statt der naturschutzrechtlichen Rahmenkompetenz eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zur Vollregelung des Naturschutzrechts gewährt. Nach dem Anfang 2009 gescheiterten Entwurf eines Umweltgesetzbuches wurde im Juli 2009 ein unmittelbar geltendes BNatSchG erlassen, welches aber erst im März 2010 in Kraft tritt.¹⁰⁰

Die Einhaltung der naturschutzrechtlichen Anforderungen ist vollumfänglich im Rahmen der für den Rohrleitungsbau erforderlichen bergrechtlichen Zulassungsverfahren zu prüfen (§§ 57a Abs. 2 und 4 BBergG, § 75 VwVfG). Zum Schutz von Natur und Landschaft sieht das deutsche Naturschutzrecht verschiedene Instrumente vor, welche die Länder in ihren Naturschutzgesetzen entsprechend den Vorgaben des BNatSchG rechtsverbindlich regeln. Sie lassen sich differenzieren in Planungsinstrumente (Landschaftsplanung: §§ 13-17 BNatSchG (§§ 8-12 BNatSchG n.F.)), Instrumente zum allgemeinen Schutz vor und Ausgleich von Beeinträchtigungen (Eingriffsregelung: §§ 18-21 BNatSchG (§§ 13-18 BNatSchG n.F.)), Umweltschadenshaftung: § 21a BNatSchG (§ 19 BNatSchG)), Instrumente zum Schutz bestimmter wert-

¹⁰⁰ BGBl. I-2542.

voller Gebiete oder wertvoller Biotope (Schutzgebiete: §§ 22-29, 32-38 BNatSchG (§§ 20-29, 31-36 BNatSchG n.F.)) sowie zum Schutz bestimmter Arten und Biotope (gesetzlicher Biotopschutz: §§ 30, 31 BNatSchG (§ 30 BNatSchG n.F.), Artenschutz: §§ 39-44 BNatSchG (§§ 39-47 BNatSchG n.F.)).

2. Mögliche Beeinträchtigungen durch eine Rohrfernleitung

Die Verlegung einer Rohrleitung ist mit Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft verbunden, die je nach Trassenverlauf, Länge der Leitung, Verlegungsart sowie betroffenem Schutzgut unterschiedlich stark ausfallen können. Generell ist beim Bau und beim späteren Betrieb von folgenden möglichen Beeinträchtigungen auszugehen:

Tabelle 1

beeinträchtigtes Schutzgut	Ursachen bei Errichtung	Ursachen beim Betrieb
Biotope und Arten	Beräumung der Trasse und Zufahrtswege Lärm optische Störungen	dauerhaftes Freihalten der Trasse von größerem Bewuchs Einleitung Salzabwasser
Boden	Aufgrabung, Vermischung, Verdichtung Eintrag von Fremdstoffen	Risiko von Stoffeinträgen aufgrund von Lecks
Wasser	mechanische Eingriffe in Ufer und Gewässerbett Eintrag von Fremdstoffen	Einleitung Salzabwasser Risiko von Stoffeinträgen aufgrund von Lecks

In der nun folgenden naturschutzrechtlichen Begutachtung einer möglichen Rohrleitung zum Transport und Einleitung von Salzabwässern aus der hessisch-thüringischen Kalibergbauregion in die Oberweser, in die Flussästuare von Weser bzw. Ems oder in die Nordsee, soll der Schutz von Lebensräumen und Arten im Mittelpunkt stehen, da für die Schutzgüter Wasser und Boden wesentliche Anforderungen aus dem Wasserrecht (siehe oben B.II.) bzw. dem Bodenschutzrecht (siehe unten B.IV.) resultieren und dort erörtert werden. Von den naturschutzrechtlichen Instrumenten sind für den Bau einer Rohrleitung und die Einleitung von Bedeutung: die Landschaftsplanung, die Eingriffsregelung, der Schutz ausgewiesener Schutzgebiete sowie der nicht schutzgebietsbezogene Artenschutz.

3. Landschaftsplanung

Mit der Landschaftsplanung bestimmen die zuständigen Körperschaften die naturschutzfachlichen Anforderungen im Plangebiet (§ 13 BNatSchG, § 9 Abs. 1 BNatSchG n.F.). Die Landschaftsplanung dient neben dem Arten- und Landschaftsschutz u.a. auch dem Schutz der Umweltmedien Boden und Wasser. Die Landschaftsplanung hat eine dreigliedrige Hierarchie. Die Landschaftsprogramme und -rahmenpläne stellen die überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes auf Landes- bzw. Regionalebene dar (§ 15 BNatSchG, § 10 BNatSchG n.F.). Den naturschutzfachlichen Planungserfordernissen auf lokaler Ebene dienen örtlichen Landschaftspläne (§ 16 BNatSchG, § 11 BNatSchG n.F.). Die Landschaftsplanung hat einen dreifachen Inhalt (§ 14 Abs. 1 BNatSchG, § 9 BNatSchG n.F.). Landschaftsprogramme, -rahmenpläne und Landschaftspläne bieten regionale und örtliche Informationen zur gegenwärtigen Ausstattung der Natur (z.B. Vorkommen gesetzlich geschützter Biotope und Arten) und ihrem derzeitigen Schutz (z.B. Schutzgebiete), die für das bessere Abschätzen der Eingriffswirkungen von Vorhaben und Vermeidungsmöglichkeiten wichtig sind. Sie verdeutlichen ebenfalls die naturschutzfachlichen Ziele und angestrebten Maßnahmen in einem Gebiet (z.B. Flächen für Biotopverbund, Renaturierung) und ermöglichen so eine vorsorgende Abstimmung von Vorhaben mit den Zielen des Naturschutzes. Sie können insofern das Konfliktpotential reduzieren.

Die Rechtswirkung der Landschaftsplanungen ist unterschiedlich. Allgemein gilt gemäß § 14 Abs. 2 BNatSchG (§ 9 Abs. 5 BNatSchG n.F.), dass die Inhalte der Landschaftsplanung in anderen Planungen (z.B. Raumordnung) und Verwaltungungsverfahren (z.B. Planfeststellungsverfahren) zu berücksichtigen, d.h. in der Abwägung als Belang einzustellen sind. Die Inhalte sind insbesondere bei der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der Verträglichkeitsprüfung bei Natura 2000-Gebieten (FFH-VP) heranzuziehen. Soweit ihnen in den Entscheidungen nicht Rechnung getragen wird, ist dies zu begründen. Bei der örtlichen Landschaftsplanung ermächtigt § 16 Abs. 2 BNatSchG (§ 11 Abs. 1 BNatSchG n.F.) die Länder darüber hinaus, für die Landschaftspläne eine Verbindlichkeit anzuordnen. Von dieser Möglichkeit haben aber nur Nordrhein-Westfalen¹⁰¹ und eingeschränkt Berlin¹⁰² und Bremen¹⁰³ Gebrauch gemacht. Die übrigen 13 Bundesländer sehen keine Außenverbindlichkeit von Landschaftsplänen vor und beschränken die verwaltungsinterne Durchsetzung entsprechend § 16 Abs. 2 S. 2 BNatSchG darauf, dass die Bauleitplanung oder andere Pläne ihre Festsetzungen berücksichtigen oder als rechtlich unverbindliche Darstellungen nachrichtlich übernehmen.¹⁰⁴

¹⁰¹ §§ 16 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 4, 31-40 LSchG NRW.

¹⁰² §§ 3 Abs. 5 S. 2, 8 Abs. 2 NatSchG Bln.

¹⁰³ § 7 Abs. 2 S. 2 NatSchG Bremen.

¹⁰⁴ Die übrigen Ländern bestimmen nur eine Berücksichtigungspflicht in anderen Planungen (z. B. § 6 Abs. 1 S. 4 SächsNatSchG; § 16 Abs. 5 S. 1 NatSchG BW; § 12 Abs. 1 S. 3 NatSchG LSA; § 3 Abs. 3 NatSchG Bln) (Gassner/Bendornir-Kahlo/Schmidt-Räntsch (2003), § 16 Rn. 15; Marzik/Wilrich (2004), § 16 Rn. 12). Hierbei unterscheidet man zwischen Primär- und Sekundärintegration. Eine Sekundärintegration sehen z. B. § 18 Abs. 2 NatSchG

Für die hier interessierenden Länder Hessen, Niedersachsen, Bremen und Nordrhein-Westfalen gilt Folgendes: In Hessen und Niedersachsen existierten keine rechtsverbindlichen Landschaftspläne (§§ 10 f. HessNatSchG, §§ 5 f. NatSchG Nds). In Bremen werden Landschaftspläne demgegenüber als Satzung erlassen (§ 7 Abs. 2 S. 2 NatSchG Bremen). Die Inhalte der Landschaftsplanung sind bei Verwaltungsverfahren und anderen Planungen allerdings nur zu berücksichtigen, wobei abweichende Entscheidungen zu begründen sind (§ 4 Abs. 3 S. 2 und 3 NatSchG Bremen). Somit können aus Landschaftsplänen keine Festsetzungen resultieren, die einer Rohrleitungsferntasse verbindlich entgegenstehen. Vielmehr sind die Festsetzungen der Landschaftsplanung nur innerhalb des Zulassungsverfahrens zu berücksichtigen, d.h. bei der Planung als Informationsquelle und in der Abwägung als einzustellender Belang. Allein in Nordrhein-Westfalen können aus den örtlichen Landschaftsplänen gemäß § 16 Abs. 1 LSchG NRW verbindliche Festsetzungen resultieren. Das Konfliktpotential ist aber als gering einzustufen, da die Landschaftspläne die Ziele der Raumordnung beachten müssen (§ 16 Abs. 2 LSchG NRW) und ihre eigenen Entwicklungsziele bei behördlichen Maßnahmen nur zu berücksichtigen sind (§ 33 LSchG NRW).

4. Eingriffsregelung

Mit der Eingriffsregelung normieren die §§ 18 ff. BNatSchG (§§ 13 ff. BNatSchG n.F.) eine Grundanforderung für bauliche Vorhaben. Sie ist derzeit rechtsverbindlich gemäß den entsprechenden Vorschriften in den Landesnaturschutzgesetzen (in Hessen - §§ 12 ff. HessNatSchG, in Niedersachsen - §§ 7 ff. NatSchG Nds, in Bremen - §§ 11 ff. NatSchG Bremen; in Nordrhein-Westfalen - §§ 4 ff. LSchG NRW, ab März 2010 unmittelbares Bundesrecht §§ 13 ff. BNatSchG n.F.). Eingriffe sind entsprechend der bundesrechtlichen Definition alle Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder des mit dem der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können (§ 18 Abs. 1 BNatSchG, § 13 Abs. 1 BNatSchG n.F.). Der Bau der Rohrleitung ist ein solcher Eingriff. Dagegen unterfällt die Einleitung der Salzabwässer in ein Gewässer (z.B. Weser oder Nordsee) nicht der Eingriffsregelung, da Beeinträchtigungen von Oberflächengewässern oder des Grundwassers mit Ausnahme einer Veränderung des Grundwasserspiegels keine naturschutzrechtlichen Eingriffe sind. Das Naturschutzrecht verlässt sich an dieser Stelle auf die entsprechenden Benutzungstatbestände des Wasserrechts (§§ 2 ff. WHG, §§ 9 ff. WHG n.F.).

Die Länder haben die naturschutzrechtlichen Eingriffe teilweise durch Positiv- und/oder Negativlisten ergänzt. In Hessen sind gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 1 HessNatSchG die Errichtung oder Veränderung baulicher Anlagen im Außenbereich und

gemäß Nr. 4 auch explizit die Errichtung nichtörtlicher Entsorgungsleitungen Eingriffe. Gleiches gilt in Nordrhein-Westfalen (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 und 5 LSchG NRW). In Bremen sind gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 NatSchG Bremen ebenfalls die Errichtung oder Veränderung baulicher Anlagen im Außenbereich und gemäß Nr. 5 alle Anlagen, die einem Planfeststellungsverfahren unterliegen, Eingriffe. Somit unterliegt eine planfeststellungspflichtige Rohrfernleitung in diesen Ländern kraft Gesetz der Eingriffsregelung. Auch wenn Niedersachsen keine Vorhaben auflistet, gilt im Ergebnis hier nichts anders, da die Errichtung einer Rohrfernleitung mit bis zu 600 km Länge unvermeidbar mit Eingriffen verbunden ist, die auch ohne fachliche Begutachtung des konkreten Trassenverlaufs die Erheblichkeitsschwelle überschreiten.

Ist ein Vorhaben mit Eingriffen verbunden, knüpft das Naturschutzrecht hieran abgestufte Rechtsfolgen. An erster Stelle steht die Pflicht zur Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen (§ 19 Abs. 1 BNatSchG, § 15 Abs. 1 BNatSchG n.F.¹⁰⁵). Diese Vermeidungspflicht bezieht nicht auf das „Ob“, den Sinn und Nutzen oder den Standort eines Vorhabens, sondern nur auf die Ausführung, das „Wie“ des Vorhabens. Alternativen zum Vorhaben oder zum Standort sind bei der Eingriffsregelung unerheblich (jetzt explizit § 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG n.F.).¹⁰⁶ Somit muss bei der Eingriffsprüfung nicht untersucht werden, ob statt einer Rohrfernleitung z.B. ein Eindampfen der Salzabwässer oder statt der ausgewählten Trasse eine andere Trasse oder statt einer Einleitung in die Nordsee eine Einleitung in die Weser mit weniger Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden ist. Die Vermeidungspflicht verlangt lediglich, dass bei der konkreten Ausführung am geplanten Ort unnötige Beeinträchtigungen unterlassen werden. Dies können sein z.B.: vermeidbare Zufahrtswege bei Errichtung, unnötig breiter Trassenstreifen, ungünstiger Zeitpunkt der Beräumung und der Baumaßnahmen (z.B. Brutzeiten, zu feuchte Waldböden im Herbst und Frühjahr), ungünstige bauliche Gestaltung der Anlage (z.B. unnötige Zerschneidungswirkungen durch oberirdische Verlegung ohne ausreichende Durchlässe).¹⁰⁷ Als nicht vermeidbar sind bei einer Rohrfernleitung die grundsätzliche Beräumung des Trassenstreifens, die unbedingt nötigen Zufahrtswege bei Errichtung, die Aufgrabung des Bodens und das spätere Freihalten der Trasse von tiefwurzelndem Bewuchs anzusehen. Anhaltspunkte für die Beurteilung vermeidbarer Maßnahmen bieten u.a. die Technischen Regeln für Rohrfernleitung nach § 9 Abs. 5 Rohrfernleitungsverordnung¹⁰⁸, welche z.B. Angaben zur Mindestbreite und Pflege des Trassenschutzstreifens konkretisieren.

¹⁰⁵ § 14 Abs. 1 HessNatSchG; § 8 NatSchG Nds; § 11 Abs. 3 NatSchG Bremen; § 4a Abs. 1 LSchG NRW.

¹⁰⁶ BVerwG Urt. v. 7.3.1997 – 4 C 10/96 –, NVwZ 1997, 914; Beschl. v. 17.2.1997 – 4 VR 17/96, 4 A 41/96 –, NuR 1998, 305; VGH Kassel Beschl. v. 13.1.1997 – 2 Q 232/96 –, NuR 1998, 490; VGH Mannheim Urt. v. 30.7.1985 – 5 S 2553/84 –, NuR 1987, 31; NuR 1996, 297. Vgl. dazu in der Literatur Lorz/Müller/Stöckel (2003), § 19 Rn. 4 m.w.N. Kritisch zum Ausschluss von Standortalternativen Gassner/Bendornir-Kahlo/Schmidt-Räntsch (2003), § 19 Rn. 19.

¹⁰⁷ Vgl. Lorz/Müller/Stöckel (2003), § 19 Rn. 4; Gassner/Bendornir-Kahlo/Schmidt-Räntsch (2003), § 19 Rn. 20.

¹⁰⁸ Bundesanzeiger Nr. 100a v. 31.5.2003.

An zweiter Stelle steht das Kompensationsverbot. Lassen sich Beeinträchtigungen nicht vermeiden, sind diese entsprechend § 19 Abs. 2 BNatSchG (§ 15 Abs. 2 BNatSchG n.F.)¹⁰⁹ durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege – soweit möglich – vorrangig auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder in sonstiger Weise zu kompensieren (Ersatzmaßnahmen). Gemäß der Legaldefinition in § 19 Abs. 2 S. 2 BNatSchG (§ 15 Abs. 2 S. 2 BNatSchG n.F.) ist eine Beeinträchtigung erst ausgeglichen, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist. Die Wiederherstellung erfordert eine gleichartige Kompensation, die in einem engen funktionalen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang zur Beeinträchtigung steht.¹¹⁰ Bei der Rohrfernleitungstrasse können dies z.B. das Aufbringen einer Humusschicht auf der Trasse, die Schaffung von funktionellen gleichartigen Biotopen neben der Trasse, die Wiederbepflanzung der Trasse oder eine Aufforstung in unmittelbarer Nähe sein. Demgegenüber genügt bei der Ersatzmaßnahme eine gleichwertige Kompensation (§ 19 Abs. 2 S. 3 BNatSchG, § 15 Abs. 2 S. 3 BNatSchG n.F.), so dass hier der sachlich-funktionale Zusammenhang etwas gelockert ist und sich auf die Schaffung ähnlicher Funktionen erstrecken kann. Der zeitliche und räumliche Zusammenhang ist weniger streng, aber weiterhin zu gewährleisten.¹¹¹ Dies bedeutet, dass sich die Ersatzmaßnahme wie die Ausgleichsmaßnahme für die beeinträchtigte naturräumliche Einheit positiv auswirken muss. Das setzt voraus, dass die Kompensationen durch bioökologische Wechselwirkungen unmittelbar mit dem Bereich des Eingriffs verbunden sind (funktionaler Zusammenhang).¹¹² Hinsichtlich der Rohrfernleitung können dies z.B. Maßnahmen der Renaturierung, des Waldumbaus oder der Extensivierung im näheren Umfeld sein. Bei der Frage, inwieweit die mit der Rohrleitung bezweckte Verbesserung der Gewässerqualität der Werra und gegebenenfalls der Weser¹¹³ als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme hinsichtlich der Beeinträchtigungen aufgrund der Rohrtrasse anrechenbar ist, ist wie folgt zu differenzieren. Wird die Rohrleitung abseits von Werra und Weser verlegt, fehlt es an dem erforderlichen funktionellen und/oder räumlichen Zusammenhang, so dass hier eine Anrechnung als Ausgleich oder Ersatz ausscheidet. Wird die Rohrleitung hingegen in der Werra und Weser oder im Nahbereich (Ufer, Flussaue) verlegt, kann die Verbesserung der Gewässerqualität als Ausgleich zumindest aber als Ersatzmaßnahme angesehen werden, da hier grundsätzlich ein ausreichender räumlicher und gegebenenfalls sogar funktionaler Zusammenhang mit den mögli-

¹⁰⁹ § 14 Abs. 2 HessNatSchG; §§ 10 ff. NatSchG Nds; § 11 Abs. 3 NatSchG Bremen; § 4a Abs. 2 LSchG NRW.

¹¹⁰ BVerwGE Urt. v. 27.9.1990 – 4 C 44/87 –, E 85, 348 (360); Urt. v. 23.8.1996 – 4 A 29/95, NVwZ 1997, 486 f. Lorz/Müller/Stöckel, BNatSchG, § 19 Rn. 11; Gassner/Bendomir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 19 Rn. 27.

¹¹¹ Die Länder haben den Bezug zum betroffenen Raum z.T. ausdrücklich in ihren Landesgesetzen aufgenommen (z.B. § 11 Abs. 3 S. 3 und 4 NatSchG Bremen; § 12 Abs. 1 NatSchG Nds.; § 4a Abs. 2. LSchG NRW, vgl. auch § 15 Abs. 2 S. 3 BNatSchG-RE).

¹¹² Vgl. BVerwGE Urt. v. 23.8.1996 – 4 A 29/95 –, NVwZ 1997, 486.

¹¹³ Siehe hierzu die Szenarien und Folgenabschätzungen in Borchardt (2009a, 2009b).

chen Beeinträchtigungen¹¹⁴ anzunehmen ist.¹¹⁵ Konkrete Fragen zur Gleichartig- oder -wertigkeit lassen sich aber nur im jeweiligen Einzelfall beurteilen. In den Bundesländern gibt es hierzu unterschiedliche Bewertungsverfahren mit Stufen und Punkteskalen sowie verbalen Aussagen.¹¹⁶

Ist eine Vermeidung und eine Kompensation nicht möglich – wovon aber bei den Beeinträchtigungen aufgrund der Rohrfernleitung regelmäßig nicht auszugehen ist –, verlangt das Naturschutzrecht als dritte Rechtsfolge eine von der Zulassungsbehörde vorzunehmende Abwägung zwischen den Belangen des Naturschutzes und den öffentlichen und/oder privaten Belangen, die für das Vorhaben sprechen. Überwiegen die Naturschutzbelange, ist der Eingriff unzulässig und das Vorhaben an dieser Stelle nicht möglich.¹¹⁷ Für den Bau einer Rohrfernleitung zur Entsorgung der Kalibergbauabwässer sprechen u.a. folgende öffentlichen Belange: Verbesserung des ökologischen Zustandes von Werra sowie gegebenenfalls Weser und damit Annäherung oder Erreichung der Ziele der Wasserrahmen-Richtlinie (WRRL); Sicherung des Kalibergbaus in der Region Hessen-Thüringen für die nächsten 50 Jahre verbunden mit der Sicherung von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen sowie der Bereitstellung von landwirtschaftlichen Düngemitteln¹¹⁸; und private Interessen: Erhalt der Betriebsstandorte von K+S sowie Gewinnerzielung. Ohne einer behördlichen Abwägung vorzugreifen, ist den öffentlichen Belangen, die für eine Rohrleitung sprechen ein hohes Gewicht zu bescheinigen. Dies gilt insbesondere für die europarechtlich vorgegebenen Umweltqualitätsziele der WRRL. Überwiegen diese Belange ist in den Ländern Hessen, Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen eine finanzielle Kompensation in Form eines Ersatzgeldes zu zahlen, welches zweckgebunden für die Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft zu verwenden ist.¹¹⁹

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Eingriffsregelung Gegenstand des bergrechtlichen Zulassungsverfahrens ist, da mit der Rohrfernleitung Eingriffe in Natur und Landschaft verbunden sind. Bei der Errichtung und dem Betrieb der Leitung sind vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen. Dies betrifft allerdings nicht das „ob“ und den Standort der Rohrleitung. Nicht vermeidbare Beeinträchtigungen sind durch Ausgleichsmaßnahmen wiederherzustellen, wobei hierbei ein funktioneller, räumlicher und zeitlicher Zusammenhang sicherzustellen ist. Ist dies nicht möglich, sind die Beeinträchtigungen durch sonstige Ersatzmaßnahmen in gleichwertiger Weise zu kompensieren, wobei auch hier ein räumlicher, zeitlicher und gelockerter funktioneller Zusammenhang gewährleistet sein muss. Die Verbes-

¹¹⁴ Bei der Verlegung im Fluss sind dies u.a. die Aufgrabung des Flussbettes mit der damit verbundenen Beseitigung oder Störung der Biozönose im Gewässer und Gewässerbett.

¹¹⁵ Vgl. die Vorrangregel in § 4a Abs. 6 lit. e) LSchG NRW.

¹¹⁶ Einen Überblick über die verschiedenen Bewertungsmodell geben Michler et al. (2007).

¹¹⁷ § 19 Abs. 3 S. 1 BNatSchG, § 14 Abs. 3 HessNatSchG, § 11 NatSchG Nds; § 11 Abs. 4 NatSchG Bremen, § 4a Abs. 7 LSchG NRW.

¹¹⁸ Vgl. Präambel der Öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über einen Gesamtrahmen für eine nachhaltige Kaliproduktion in Hessen und Thüringen zwischen dem Land Hessen, Freistaat Thüringen und der K+S KALI GmbH vom Februar 2009.

¹¹⁹ § 15 HessNatSchG, § 11 Abs. 6 und 7 NatSchG Bremen, § 12b NatSchG Nds, § 5 LSchG NRW.

serung des ökologischen Zustandes der Werra und gegebenenfalls der Weser durch den Bau der Rohrleitung kann deshalb nur als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme angerechnet werden, soweit die Trasse in oder in unmittelbarer Nähe der Werra und gegebenenfalls Weser verläuft. Für eine flussferne Trassenführung sind deshalb anderweitige Kompensationsmaßnahmen erforderlich und i.d.R. möglich. Für den unwahrscheinlichen Fall, dass Beeinträchtigungen nicht vermeidbar und nicht kompensierbar sind, verlangt das Naturschutzrecht eine Abwägung zwischen den betroffenen Naturschutzbelangen und den für das Vorhaben sprechenden Belangen. Überwiegen die Naturschutzbelange, ist der Eingriff an dieser Stelle unzulässig. Den vielfältigen öffentlichen und privaten Interessen an einer gesicherten Entsorgung der Salzabwässer der K+S Kali GmbH (v.a. die Verbesserung des ökologische Zustandes und die Erreichung der WRRL-Ziele sowie die Sicherung des Kalibergbaus in der Region) ist jedoch ein hohes Gewicht zuzumessen. Im Ergebnis steht die Eingriffsregelung einer Rohrfernleitung nicht im Wege. Sie erfordert aber Maßnahmen des Ausgleichs oder Ersatzes von erheblichen Beeinträchtigungen. Ist der Eingriff zulässig und genehmigt, scheidet eine darüber hinaus gehende Umweltschadenshaftung für europäische geschützte Habitats und Arten nach dem Umweltschadensgesetz gemäß § 21a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BNatSchG (§ 19 Abs. 1 BNatSchG n.F.) aus.

5. Schutzgebiete

Schutzgebiete dienen dem gebietsbezogenen Naturschutz, bei dem abgegrenzte und rechtlich ausgewiesene Gebiete einem besonderen Schutz und Management unterworfen sind. Bestimmte Gebiete weisen eine sehr hohe Dichte von Schutzgebieten auf. Hierzu gehören die für die Rohrleitung relevanten Regionen Nord-Ost-Hessen, Mündungen von Weser und Ems sowie Wattenmeer (siehe Karte 1). Wegen des höheren Schutzes sollten Schutzgebiete nach Möglichkeit von der Rohrleitungstrasse umgangen werden. Dies kann aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen aber nicht möglich oder nicht zumutbar sein, so dass für den Trassenverlauf die Frage des rechtlichen Schutzregimes der unterschiedlichen Schutzgebietstypen große Bedeutung hat.

In Deutschland geben die §§ 22- 29 BNatSchG (§§ 20-29 BNatSchG n.F.) einen abschließenden Katalog an Gebietstypen¹²⁰ vor, die unterschiedlichen Erhaltungs- und Entwicklungszielen dienen. Für den Bau einer Rohrfernleitung von der Werra bis zur Oberweser, bis zur Mündung der Weser bzw. Ems oder der Nordsee sind v.a. die Schutzgebietstypen von Bedeutung, die ein allgemeines Zerstörungs-, Beschädigungs- und/oder Veränderungsverbot beinhalten und damit Beeinträchtigungen aufgrund der Rohrleitung entgegenstehen können. Dies sind entsprechend §§ 23 Abs. 2, 24 Abs. 3, 25 Abs. 2 BNatSchG¹²¹ Naturschutzgebiete, Nationalparke und Biosphärenreservate. Da auf dem Weg von Osthessen Richtung Nordsee kein Biosphärenreservat ausgewiesen ist (siehe Karte 1), braucht dieser Gebietstyp nicht näher betrach-

¹²⁰ Bestehend aus Naturschutzgebiet, Nationalpark, Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiet, Naturparke, Naturdenkmale und geschützte Landschaftsbestandteile.

¹²¹ §§ 23 Abs. 2, 24 Abs. 3, 25 Abs. 3 BNatSchG n.F.

tet werden. Naturschutzgebiete und Nationalparke bedecken in Deutschland aber nur einen geringen Teil der Staatsfläche (zusammen knapp 4 Prozent¹²²), so dass grundsätzlich eine Umgehung der Gebiete möglich ist. Die großräumigen Schutzgebietstypen Landschaftsschutzgebiet und Naturpark lassen sich zwar beim Trassenverlauf nur schwer völlig umgehen, da sie 28 Prozent bzw. 25,5 Prozent der deutschen Landfläche¹²³ (siehe Karten 2 und 3) umfassen. Ihnen kommt aber gemäß §§ 26 Abs. 2, § 27 Abs. 2 BNatSchG/BNatSchG n.F. ein geringerer Schutz zu, der bei Naturparken sogar nur einen öffentlichen Management- und Entwicklungsauftrag beinhaltet, so dass hier keine Beschränkungen des Vorhaben zu befürchten sind.

Neben diesen nationalrechtlich entwickelten Schutzgebietstypen sind für die Rohrleitungstrasse die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (Flora-Fauna-Habitat (FFH) - Gebiete) und die Europäischen Vogelschutzgebiete (SPA), die zusammen das europäische Netz „Natura 2000“ bilden, von großer Relevanz, da hier ein hoher Schutzstandard gilt. Diese Gebiete überlappen sich zum Teil gegenseitig und liegen teilweise auch innerhalb von bestehenden nationalrechtlichen Schutzgebieten.¹²⁴ Insgesamt bedecken die „Natura 2000“ Gebiete rund 14 Prozent der Landfläche Deutschlands. Auch wenn die Ausweisung dieser Gebiete grundsätzlich in Form der bestehenden nationalen Schutzgebietstypen erfolgen soll¹²⁵, so unterliegen die „Natura 2000“ Gebiete besonderen europäisch vorgegebenen Schutzanforderungen, die bundesrechtlich in die §§ 32 bis 38 BNatSchG (§§ 31-36 BNatSchG n.F.) implementiert und durch Landesrecht rechtsverbindlich normiert wurden.¹²⁶

a) Naturschutzgebiete

Naturschutzgebiete dienen der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Biotopen oder Lebensgemeinschaften in einem bestimmten Gebiet (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG/BNatSchG n.F.). Ihnen kommt in Deutschland ein strenger Schutz zu, der mit dem Schutz von Nationalparks und Kernzonen von Biosphärenreservaten identisch ist (vgl. §§ 24 Abs. 3, 25 Abs. 2 BNatSchG/BNatSchG n.F.). In Naturschutzgebieten sind gemäß § 23 Abs. 2 BNatSchG/BNatSchG n.F. alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können verboten.

¹²² Der durchschnittliche Flächenanteil von Naturschutzgebieten beträgt 3,5 % der Gesamtfläche, der von Nationalparks 0,54 % (BfN http://www.bfn.de/0308_nsg.html und http://www.bfn.de/0308_nlp.html).

¹²³ Vgl. zu Landschaftsschutzgebieten BfN http://www.bfn.de/0308_lsg.html; zu Naturparks BfN http://www.bfn.de/0308_np.html (5.6.2009).

¹²⁴ Rathes et al. (2006), 68 (69, 73 f.).

¹²⁵ § 33 Abs. 2 und 3 BNatSchG. Allerdings gestattet § 33 Abs. 4 BNatSchG den Ländern eine Unterschutzstellung durch gleichwertige Mittel (z.B. öffentliche Verfügungsbefugnis, vertragliche Vereinbarungen), so dass – auch aufgrund Überlastung der mit der Ausweisung beauftragten Naturschutzbehörden – derzeit eine große Zahl von Natura 2000 Gebieten existieren, die nicht als nationalrechtliche Schutzgebiete ausgewiesen sind.

¹²⁶ §§ 32-34 HessNatSchG; §§ 34a-34c NatSchG Nds; §§ 26a-26d NatSchG Bremen; §§ 48a-48e LSchG NRW.

Hierzu haben die Länder in den jeweiligen Schutzgebietsverordnungen entsprechende Schutzverbote zu erlassen.

In den Schutzgebietsverordnungen können die Länder Verbotstatbestände und auch Ausnahmetatbestände bestimmen.¹²⁷ Letztere umfassen im Regelfall die ordnungsgemäße Land-, Forst- und Fischereibewirtschaftung. Es sind zum Teil aber auch bestimmte bauliche Vorhaben, wie Infrastrukturmaßnahmen, Energieversorgungsanlagen, Wasserversorgungs- oder auch **Abwasserentsorgungsanlagen**, von den Verbotstatbeständen ausgenommen.¹²⁸ Ob für die Rohrfernleitung ein Ausnahmetatbestand besteht, muss im Einzelfall bei dem jeweils betroffenen Schutzgebiet geprüft werden.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen¹²⁹ enthalten die Verordnungen weiterhin regelmäßig eine **Befreiungsklausel** für Härtefälle, für nicht gewollte Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft oder für überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit.¹³⁰ In der Regel sehen, wie in Hessen, Niedersachsen, Bremen und Nordrhein-Westfalen, die Landesnaturschutzgesetze zugleich die Möglichkeit einer Befreiung von in Schutzgebietsverordnungen erlassenen Anforderungen vor.¹³¹ Der Bau einer Rohrfernleitungsanlage wird sich nicht auf die Härtefallklausel berufen können. Der Fall, dass ohne eine Befreiung, eine nicht gewollte Beeinträchtigung von Natur und Landschaft eintreten würde, erscheint zwar denkbar, wenn hierdurch das gesamte Pipeline-Vorhaben scheitert und Werra und Weser weiterhin belastet werden. Dieser Fall ist allerdings aufgrund der Vielzahl möglicher Trassenvarianten als unwahrscheinlich einzustufen. Demgegenüber erscheint eine Befreiung aufgrund überwiegender Gründe des Wohls der Allgemeinheit durchaus als möglich, da die Rohrleitung (wie schon bei der Eingriffsregel ausgeführt) öffentlichen Interessen von hohem Gewicht dient. Soweit die Beeinträchtigung des Schutzgebietes für die Verwirklichung der Rohrleitung erforderlich ist, kann eine Befreiung daher kaum verweigert werden. Allerdings ist zu beachten, dass es anders als bei der allgemeinen Eingriffsregelung aber an der Erforderlichkeit fehlt, wenn eine Trassenführung ohne

¹²⁷ Lorz/Müller/Stöckel (2003), § 23 Rn. 11-19.

¹²⁸ Vgl. z.B. § 5 Nr. 4 Verordnung über das Naturschutzgebiet "Brandlberg" v. 29.3.1996, Regensburger ABl. Nr.7 vom 15.4.1996; § 5 Nr. 7-9 Verordnung über das Naturschutzgebiet „Pegnitztaue zwischen Ranna und Michelfeld“ v. 19.3.1998, RABl. S. 29, ber. RABl. S. 66 (M-V); § 5 Abs. 1 b) Verordnung über das Naturschutzgebiet „Lammer Holz“ in der Stadt Braunschweig v. 29.11.1985.

¹²⁹ BVerfG Urt. v. 2.3.1999 – 1 BVL 7/91 –, NJW 1999, 2877 (2878 f.); BVerwG Beschl. v. 18.12.1995 – 4 NB 8/95, NuR 1996, 249/251; Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch (2003), § 22 Rn. 24, 51 m.w.N.

¹³⁰ Z.B. § 6 Verordnung über das Naturschutzgebiet "Brandlberg" v. 29.3.1996, Regensburger ABl. Nr.7 vom 15.4.1996; § 7 Verordnung über das Naturschutzgebiet "Düllhamm" im Gebiet der Stadtgemeinde Bremerhaven v. 12.7.1984; § 6 Verordnung über das Naturschutzgebiet „Pegnitztaue zwischen Ranna und Michelfeld“ v. 19.3.1998, RABl. S. 29, ber. RABl. S. 66 (M-V); § 12 Verordnung über das Naturschutzgebiet "Gipskarstlandschaft Hainholz" im Landkreis Osterode am Harz v. 6.4.2000 (Nds.).

¹³¹ § 42 HessNatSchG; § 53 Abs. 1 NatSchG Nds.; § 48 Abs. 1 NatSchG Bremen; § 69 Abs. 1 LSchG NRW.

Beeinträchtigung des Schutzgebietes möglich und zumutbar ist.¹³² Allein wirtschaftliche Zweckmäßigkeit rechtfertigt eine für besondere Ausnahmesituationen gedachte Befreiung nicht.¹³³

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Trassenführung soweit möglich Naturschutzgebiete vermeiden sollte, da hier grundsätzliche Störungs- und Veränderungsverbote bestehen. Ist eine Verlegung in einem Naturschutzgebiet mangels Trassenalternativen unumgänglich, kann für das Vorhaben eine Befreiung aus überwiegenden Gründen des Allgemeinwohls beantragt werden, soweit nicht schon ein Ausnahmetatbestand in der jeweiligen Schutzgebietsverordnung einschlägig ist. Die Erteilung einer Befreiung dürfte in Anbetracht des hohen Gewichts der für die Rohrleitung sprechenden öffentlichen Interessen nicht ausgeschlossen sein.

b) Nationalparke

In Deutschland gibt es 14 Nationalparke. Auf der in Betracht kommenden Route einer Rohrleitung von Kaliregion an der Werra bis zum Oberlauf der Weser befindet sich kein Nationalpark. Erst wenn die Leitung bis zum Flussästuar der Weser oder bis zur Nordsee gelegt wird, berührt oder durchschneidet sie den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ (siehe Karte 5). Da der Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ hauptsächlich bei den Trassenvarianten: Einleitung in den Flussästuar Weser oder Ems bzw. Einleitung in die Nordsee oder AWZ relevant ist, werden die Anforderungen des Nationalparkgesetz unter C.III. erörtert. Gleiches gilt für die Weltnaturerbebestätte „Wattenmeer“

c) „Natura 2000“ Gebiete

Gemäß Art. 4 Abs. 1 Vogelschutzrichtlinie¹³⁴ haben die Mitgliedstaaten seit 1979 die für die Erhaltung besonders zu schützender Vogelarten die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete als Schutzgebiete auszuweisen. Lange Jahre wurden die Richtlinie und ihre Konsequenzen für die Zulässigkeit von Vorhaben in Deutschland unterschätzt¹³⁵ und nicht richtlinienkonform angewandt. Mit den seit 1992 gemäß Art. 4 Flora-Fauna-Habitat-(FFH)-Richtlinie¹³⁶ auszuwählenden und bis 2010 auszuweisenden FFH-Gebieten wurde der europäische Gebietsschutz auf besonders schutzbedürftige Lebensräume und Tier- und Pflanzenarten erweitert, um ein europäisches Schutzgebietsnetz „Natura 2000“ zu schaffen. Die Implementierung der FFH-Richtlinie ins nationale Naturschutzrecht sorgte – unterstützt durch die strenge Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes – für eine deutliche Erweiterung des gebietsbezogenen Naturschutzes, wobei auch die Vogelschutzgebiete ins richtige

¹³² Vgl. Gassner/Bendornir-Kahlo/Schmidt-Räntsch (2003), § 22 Rn. 51.

¹³³ BayVGH Urt. v. 8.8.1996 – 22 B 94.2465 –, NuR 1997, 291 (293); Gassner/Bendornir-Kahlo/Schmidt-Räntsch (2003), § 22 Rn. 51.

¹³⁴ RL (EG) Nr. 79/409 des Rates v. 2. 4. 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. Nr. L 103 v. 25. 4. 1979, S. 1 ff.

¹³⁵ Art. 4 Abs. 4 VS-Richtlinie.

¹³⁶ RL (EG) Nr. 92/43 des Rates v. 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. Nr. L 206 v. 22. 7. 1992, S. 7 ff.

Licht rückten. Mittlerweile gilt der Auswahlprozess von Vogelschutz- und FFH-Gebieten als abgeschlossen.¹³⁷ Insgesamt erfassen die „Natura 2000“ Gebiete rund 14 Prozent der terrestrischen Landfläche Deutschlands und große Teile des Wattenmeers und der AWZ (siehe Karten 7 und 8).

Grundsätzlich gelten für Vogel- und FFH-Gebiete unterschiedliche Schutzanforderungen (Art. 4 Abs. 4 Vogelschutzrichtlinie und Art. 6 Abs. 2-4 FFH-Richtlinie). Soweit Vogelschutzgebiete rechtsförmlich ausgewiesen sind, gilt für sie seit 1992 allerdings das Schutzregime FFH-Richtlinie (Art. 7 FFH-Richtlinie), welches anders als die Vogelschutzrichtlinie weitergehende Ausnahmen vom Gebietsschutz vorsieht. Aufgrund dieser für Vorhaben vorteilhafteren Rechtslage sind mittlerweile die meisten Vogelschutzgebiete entweder als Schutzgebiete oder zumindest durch eine allgemeine Rechtsverordnung rechtsförmlich ausgewiesen,¹³⁸ so dass hier im Folgenden nur auf das Schutzregime der FFH-Richtlinie eingegangen wird.

FFH-Richtlinie und ihre Instrumenten zielen darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen (Art. 2 Abs. 2 FFH-Richtlinie). Der Europäische Gerichtshof (EuGH) betonte wiederholt, dass der nationale Habitat- und Artenschutz aufgrund seiner Bedeutung für das gemeinsame europäische Erbe eine besondere Verantwortung für den Mitgliedstaat begründet, weshalb es neben der hinreichenden Klarheit und Bestimmtheit insbesondere auf die Genauigkeit der umsetzenden nationalen Rechtsvorschriften ankommt.¹³⁹ Die strenge, am Naturschutz orientierte Rechtsprechung des EuGH ist bei der Anwendung und Auslegung der nationalen Rechtsätze zur Umsetzung des europäischen Naturschutzrechts zu beachten.¹⁴⁰ Dies gilt sowohl für den Habitatschutz als auch für den noch unter 6. zu behandelnden Artenschutz.

Das europäische Naturschutzrecht bedarf der Umsetzung ins nationale Recht. Dies ist beim Habitatschutz rahmenrechtlich mit §§ 32-38 BNatSchG (§§ 31-36 BNatSchG n.F.) und landesrechtlich in Hessen, Niedersachsen, Bremen und Nordrhein-Westfalen mit §§ 32-34 HessNatSchG, §§ 34a-34c NatSchG Nds, §§ 26a-26d NatSchG Bremen und §§ 48a-48e LSchG NRW geschehen und wird zukünftig mit §§ 31-36 BNatSchG n.F. unmittelbar bundesrechtlich verbindlich sein.

Zum Schutz von Natura 2000 Gebieten und der zu treffenden Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen enthält Art. 6 Abs. 2 FFH-RL ein **allgemeines**

¹³⁷ Eine Erörterung von faktischen Vogelschutzgebieten und potentiellen FFH-Gebieten kann daher hier unterbleiben.

¹³⁸ Z.B. Verordnung über die Natura 2000-Gebiete in Hessen, v. 16.1.2008, HessGVBl. I S. 30; Verordnung zur Festsetzung von natürlichen Lebensräumen und Arten von gemeinschaftlichem Interesse sowie von Europäischen Vogelarten nach § 26 Abs. 3a und § 26a Abs. 2 des Thüringer Gesetzes für Natur und Landschaft (Thüringer Natura 2000-Erhaltungsziele-Verordnung -ThürNEzVO-), v. 29.5.2008, ThürGVBl. 2008, 181.

¹³⁹ EuGH Urt. v. 20.10.2005 – Rs. C-6/04 –, Slg. 2005, I-9017 Rn. 21 ff.; Urt. v. 10.1.2006 – Rs. C-98/03 –, Slg. 2006, I-53 Rn. 59; Urt. v. 10.5.2007 – Rs. C-508/04 –, Slg. 2007, I-03787 Rn. 58, 73.

¹⁴⁰ Vgl. den Rechtsprechungsüberblick bei Palme NuR 2007, 249 ff.

Verschlechterungs- und Störungsverbot, das für alle Aktivitäten und vorhersehbaren Ereignisse – auch außerhalb der Schutzgebiete – gilt und gemäß dem EuGH auch Verschlechterungen umfasst, die aus Unachtsamkeit oder Unterlassen entstehen.¹⁴¹ Bei Projekten, wozu alle genehmigungspflichtigen Vorhaben zählen,¹⁴² sowie bei behördlichen Plänen¹⁴³ verlangen Art. 6 Abs. 3 FFH-RL und ihm folgend § 34 Abs. 1 BNatSchG/BNatSchG n.F. sowie die Landesnaturschutzgesetzes die Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung.¹⁴⁴ Die zulassungspflichtige Rohrfernleitung ist ein Projekt i.S.v. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie und § 34 BNatSchG/BNatSchG n.F. Im behördlichen Zulassungs- oder Kontrollverfahren (hier im bergrechtlichen Trägerverfahren) ist deshalb eine **Verträglichkeitsprüfung** durchzuführen, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung im Rahmen einer Vorprüfung („Screening“) anhand objektiver Umstände nicht mit einer jeden vernünftigen Zweifel ausschließenden Sicherheit ausgeschlossen werden kann.¹⁴⁵ Letzteres kann bezüglich der Rohrfernleitung ohne Bezug zum konkreten Einzelfall nicht vorausgesagt werden. Hervorzuheben ist, dass es nicht nur die Projekte innerhalb eines „Natura 2000“ Gebietes betrifft, sondern auch Projekte außerhalb von „Natura 2000“ Gebieten, sofern hierdurch das Gebiet und seine Schutzziele erheblich beeinträchtigt werden können. Dies ist insbesondere bei der Einleitung in der Nähe eines „Natura 2000“ Gebietes zu beachten, da durch Strömungen und Vermischungen im Wasser die Salzabwässer in ein „Natura 2000“ Gebiet eingetragen werden können.¹⁴⁶ Letzteres gilt insbesondere im Bereich der Flussästuare Weser und Ems sowie im Wattenmeer, da hier große Teile „Natura 2000“ Gebiete sind und zum Teil nur kleine Bereiche ausgenommen sind (siehe Karten 8, 9 und 10¹⁴⁷).

¹⁴¹ EuGH Urt. v. 20.10.2005 – Rs. C-6/04 –, Slg. 2005, I-9017 Rn. 30, 34; Urt. v. 29.1.2004 – Rs. C-209/02 –, Wörschacher Moos, Slg. 2004, I-1211 Rn. 24 ff.; Urt. v. 7.9.2004 – Rs. C-127/02 –, Herzmuschelfischerei, Slg. 2004, I-7405 Rn. 38; Europäische Kommission (2000), S. 25.

¹⁴² Der EuGH versteht den Begriff „Projekt“ in Anlehnung an die Definition in Art. 1 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich UVP-RL 85/337/EWG sehr umfassend (EuGH Urt. v. 7.9.2004 – Rs. C-127/02 –, Herzmuschelfischerei, Slg. 2004, I-7405 Rn. 23 ff., 34; Urt. v. 11.1.2006 – Rs. C-98/03 – Deutschland, Slg. 2006, I-53 Rn. 41-45).

¹⁴³ Für Pläne kann wie beim Projektbegriff auf die entsprechende SUP-Richtlinie Bezug genommen werden. Ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL ausgenommen sind Projekte und Pläne, die unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen.

¹⁴⁴ EuGH Urt. v. 7.9.2004 – Rs. C-127/02 –, Herzmuschelfischerei, Slg. 2004, I-7405 Rn. 31 ff.

¹⁴⁵ EuGH Urt. v. 7.9.2004 – Rs. C-127/02 –, Herzmuschelfischerei, Slg. 2004, I-7405 Rn. 43 f.; Urt. v. 20.10.2005 – Rs. C-6/04 –, Slg. 2005, I-9017 Rn. 54; BVerwG Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05 –, E 128, 1 (Rn. 40, 59). Siehe dazu auch Köck (2005), S. 467.

¹⁴⁶ Vgl. hierzu das Gutachten Winkel/Jürgens/Uliczka 2007, welches die Strömungsverhältnisse und Vermischungen beim Eintrag von Salzabwässern im Flussästuar der Ems untersucht.

¹⁴⁷ In diesem Bereich befinden sich folgende „Natura 2000“ Gebiete: an der Weser: 2316-331 Unterweser, 2716-331 Mittlere und Untere Hunte, 2516-331 Nebenarme der Weser mit Strohauser Plate und Juliusplate, 2517-331 Teichfledermaus-Gewässer im Raum Bremerhaven/Bremen, 2417-370 Weser bei Bremerhaven, 2817-370 Weser zwischen Ochtmündung und Rekum, 2817-301 Werderland; an der Ems: 2507-301 Hund und Paapsand, 2507-331 Un-

Bezogen auf den Bau der Rohrfernleitung ist davon auszugehen, dass im Falle der Verlegung durch oder nahe einem „Natura 2000“ Gebiet eine erhebliche Beeinträchtigung aller Wahrscheinlichkeit nach nicht mit objektiver Sicherheit auszuschließen ist, so dass in diesen Fällen eine gebietsbezogene FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Gleiches gilt für eine Einleitung in oder in der Nähe eines „Natura 2000“ Gebietes.

aa) FFH-Verträglichkeitsprüfung

Mit der Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 2 BNatSchG/BNatSchG n.F. sollen mögliche erhebliche Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele rechtzeitig erkannt und grundsätzlich verhindert werden. Anders als die Umweltverträglichkeitsprüfung ist die FFH-Prüfung materieller Teil der Zulässigkeitsentscheidung. Das Bundesverwaltungsgericht hat aber anerkannt, dass keine FFH-Verträglichkeitsprüfung des Gesamtprojektes erforderlich ist, sondern eine abschnittsbezogene Prüfung genügt, wobei die Infrastrukturtrasse (im Urteil eine Bundesautobahn) in beliebige Abschnitte eingeteilt werden kann.¹⁴⁸ Kumulationswirkungen benachbarter Abschnitte sind allerdings beachtlich.¹⁴⁹

Ein Projekt oder Plan ist i.S.v § 34 Abs. 2 BNatSchG/BNatSchG n.F. nur zulässig, wenn Gewissheit besteht, dass aus wissenschaftlicher Sicht keine vernünftigen Zweifel an dem Nichtvorliegen erheblicher Beeinträchtigungen bestehen.¹⁵⁰ Die Behörde hat hierbei die „besten einschlägigen wissenschaftlichen Ergebnisse“ zu Grunde zu legen.¹⁵¹ Allerdings verlangt das gemeinschaftsrechtliche Vorsorgeprinzip kein „Nullrisiko“, vielmehr ist ein Projekt zulässig, wenn zweifelsfrei erhebliche Beeinträchtigungen vermieden werden.¹⁵²

Die Zulassungsbehörde¹⁵³ muss prognostizieren, inwieweit eine erhebliche Beeinträchtigung eines Gebietes wahrscheinlich ist. Diese Prognoseentscheidung darf sich allein auf naturschutzrechtliche Kriterien stützen; sonstige ökonomische oder soziale Belange müssen unberücksichtigt bleiben.¹⁵⁴ Der Genehmigungsbehörde wird aber bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung ein naturschutzfachlicher Prognosespielraum zugebilligt, so dass sich die gerichtliche Kontrolle der Prüfung v. a. auf die Angemessenheit und die korrekte Anwendung der gewählten Untersuchungsmethode be-

terems und Außenems und am Wattenmeer: 2306-301 Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer.

¹⁴⁸ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 32 f.

¹⁴⁹ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 95.

¹⁵⁰ EuGH Urt. v. 7.9.2004 – Rs. C-127/02 –, Herzmuschelfischerei, Slg. 2004, I-7405 Rn. 58 f.

¹⁵¹ EuGH Urt. v. 7.9.2004 – Rs. C-127/02 –, Herzmuschelfischerei, Slg. 2004, I-7405 Rn. 54; BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 94.

¹⁵² EGH Urt. v. 7.9.2004 – Rs. C-127/02 –, Herzmuschelfischerei, Slg. 2004, I-7405 Rn. 59; BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 94; Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05 –, E 128, 1 (Rn. 60).

¹⁵³ Anders als bei Beeinträchtigungen nationaler Schutzgebiete entscheidet hier nicht die Naturschutzbehörde, sondern die Genehmigungs- bzw. Planungsbehörde (Wolf (2005), S. 453).

¹⁵⁴ EuGH Urt. v. 14.4.2005 – Rs. C-441/03 –, Slg. 2005, I-3043 Rn. 28.

schränkt.¹⁵⁵ Die naturschutzfachliche Prüfung muss insbesondere enthalten: (1) eine Erfassung und Beschreibung der maßgeblichen Lebensraumtypen und Arten; (2) die Bestimmung der Erhaltungs- und Entwicklungsziele der Habitate und der Schutzzwecke; (3) eine Prognose der Entwicklung des Gebietes ohne und mit Verwirklichung des Projektes oder Planes sowie (4) eine Darstellung der unvermeidbaren Beeinträchtigungen mit Angaben über Wirkfaktoren, Wirkungspfade und Wirkungsräume.¹⁵⁶

Die Erheblichkeit einer Beeinträchtigung ist anhand der Auswirkungen des Projekts auf den Erhaltungszustand der Gebietsbestandteile zu beurteilen. Maßgebliches Beurteilungskriterium ist der günstige Erhaltungszustand.¹⁵⁷ Bei Biotopen (geschützte Lebensraumtypen (LRT)) stellen nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts Flächenverluste grundsätzlich immer eine erhebliche Beeinträchtigung dar, da der günstige Erhaltungszustand eines LRT voraussetzt, dass die Flächen, die er in diesem Gebiet einnimmt, beständig sind oder sich ausdehnen.¹⁵⁸ Dies gilt allerdings nicht für Flächenverluste mit Bagatelldarakter, welche das Bundesverwaltungsgericht entsprechend dem „Fachinformationssystem und Fachkonventionen zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP“¹⁵⁹ des Bundesamtes für Naturschutz bestimmt.¹⁶⁰ Als relativen Orientierungswert postuliert die Fachkonvention die Grenze von 1 Prozent der Fläche eines Lebensraumtyps, ergänzt um absolute Orientierungswerte je LRT (z.B. 100 qm bei LRT 9150 „Mitteleuropäischer Orchideen-Kalk-Buchenwald“).¹⁶¹

Bei geschützten Arten verneint das Bundesverwaltungsgericht hingegen einen Grundsatz, dass im Regelfall jeder Flächenverlust erheblich ist, da Verluste von Habitatflächen nicht ohne weiteres zu einer Verschlechterung des Erhaltungszustandes der geschützten Art führen, sondern die Stabilität der Population entscheidend ist.¹⁶² Den Orientierungswerten der Fachkonvention des BfN (u.a. mit relativen 1 Prozent-Wert)¹⁶³ räumte das Gericht bei Arten eine geringere Bedeutung ein.¹⁶⁴ Ein Flächenverlust bei einer Art ist unerheblich, wenn die Art auf die verlorenen Flächen nicht angewiesen ist oder auf andere Flächen ohne Qualitäts- und Quantitätsverluste ausweichen kann.¹⁶⁵

¹⁵⁵ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 74 f.; Gassner/Bendimir-Kahlo/Schmidt-Räntsch (2003), § 34 Rn. 8 ff., 16.

¹⁵⁶ Europäische Kommission (2007a), Ziff. 1.3; Gassner/Bendimir-Kahlo/Schmidt-Räntsch (2003), § 34 Rn. 18 ff.; Schumacher/Fischer-Hüftle (2003), § 34 Rn. 23.

¹⁵⁷ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 94; Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05 –, E 128, 1 (Rn. 43).

¹⁵⁸ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 124; Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05 –, E 128, 1 (Rn. 50)

¹⁵⁹ Lambrecht/Trautner (2007).

¹⁶⁰ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 125 f.

¹⁶¹ Lambrecht/Trautner (2007), S. 33, 37.

¹⁶² BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 132.

¹⁶³ Lambrecht/Trautner (2007), S. 43 ff.

¹⁶⁴ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 133.

¹⁶⁵ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 132.

Schutz- und Kompensationsmaßnahmen können nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts schon bei der Prüfung der Verträglichkeit nicht erst bei der Ausnahmeprüfung berücksichtigt werden.¹⁶⁶ Allerdings müssen Schutz- und Kompensationsmaßnahmen eine erhebliche Beeinträchtigung ohne vernünftige Zweifel ausschließen. Insbesondere Kompensationsmaßnahmen werden allerdings regelmäßig an der Zweifelsfreiheit scheitern, da sie i.d.R. erst verzögert wirken und ihr Erfolg selten mit einer jeden vernünftigen Zweifel ausschließenden Sicherheit vorhergesagt werden kann.¹⁶⁷ Nur bei den Folgen von Zerschneidungseingriffen sind Kompensationsmaßnahmen eher berücksichtigungsfähig, da die Gefährdung durch fehlenden Populationsaustausch ebenfalls nur langfristig eintritt.¹⁶⁸ Letzteres wäre bei einer oberirdischen Verlegung der Rohrleitungstrasse von Bedeutung.

Im Ergebnis ist der Bau, der Betrieb der Rohrfernleitung oder die Einleitung der Salzabwässer in oder in der Nähe eines Natura 2000 Gebietes unzulässig, wenn die zuständige Genehmigungsbehörde feststellt, dass eine erhebliche Beeinträchtigung von geschützten Lebensraumtypen oder Arten aus wissenschaftlicher Sicht nicht ohne Zweifel auszuschließen ist.

bb) Ausnahmemöglichkeiten nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL bzw. § 34 Abs. 3-5 BNatSchG/BNatSchG n.F.

Die FFH-Richtlinie sieht mit Art. 6 Abs. 4 die Möglichkeit einer Ausnahme für unverträgliche Vorhaben vor. Deutschland hat diese Ausnahmen mit § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG/BNatSchG n.F. und den entsprechenden Landesregelungen¹⁶⁹ umgesetzt.¹⁷⁰ Für die ausnahmsweise Zulassung eines Projektes müssen 3 Voraussetzungen erfüllt sein.¹⁷¹

Erstens: Das Vorhaben muss aus **zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses** einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art notwendig sein (§ 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG/BNatSchG n.F.).

Zu der Frage, wann öffentliche Interessen überwiegen und was insbesondere **zwingende Gründe** sind, hat sich der Europäische Gerichtshof bis jetzt noch nicht näher geäußert. Es kann auch nicht auf die Rechtsprechung zu Art. 9 VS-RL zurückgegriffen werden, da diese Ausnahmenvorschrift andere Anforderungen stellt und der Gemeinschaftsgesetzgeber die Ausnahmen hier von vornherein auf wenige wichtige öffentliche Interessen (Volksgesundheit, öffentliche Sicherheit) beschränkt hat.

¹⁶⁶ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 94.

¹⁶⁷ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 94.

¹⁶⁸ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 137.

¹⁶⁹ Z.B. § 34 Abs. 3-5 HessNatSchG; § 26b Abs. 4-6 ThürNatSchG; § 34c Abs. 3-5 NatSchG Nds.

¹⁷⁰ Die Verurteilung Deutschlands wegen unzureichender Umsetzung der FFH-Richtlinie (EuGH C-98/03 v. 10.1.2006, Slg. 2006, I-53) betraf beim Habitatschutz nur die Sonderregelung für immissionsschutzrechtliche Anlagen.

¹⁷¹ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 137.

In mehreren Entscheidungen hat sich allerdings das Bundesverwaltungsgericht mit dem Fragenkomplex befasst. Um feststellen zu können, ob andere öffentliche Interessen gegenüber dem öffentlichen Naturschutzinteresse überwiegen, verlangt das BVerwG, dass die Gegebenheiten des Einzelfalles näher ermittelt werden.¹⁷² In die Interessenabwägung dürfen nur öffentliche Interessen eingestellt werden, keine Privatinteressen.¹⁷³ Daraus folgt allerdings nicht, dass einzig Projekte der öffentlichen Hand (z.B. Straßen) zulässig sind, da z.B. auch die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen durch Ansiedlung oder Erhalt von Unternehmen als berücksichtigungsfähige öffentliche Interessen vom Bundesverwaltungsgericht anerkannt sind.¹⁷⁴ Das öffentliche Interesse, das für die Realisierung des Plans bzw. Projekts streitet, muss allerdings nicht nur gegenüber dem Erhaltungsinteresse am FFH-Gebiet überwiegen, sondern es muss zudem auf „zwingende Gründe“ gestützt sein. In seinem Urteil vom 27.01.2000 hat das BVerwG erstmals deutlich gemacht, dass zwingende Gründe nicht das Vorliegen von unausweichlichen Sachzwängen erfordert, sondern dass ein „durch Vernunft und Verantwortungsbewusstsein geleitetes staatliches Handeln“ gemeint sei.¹⁷⁵ Diese Rechtsprechung hat das BVerwG in späteren Urteilen bestätigt.¹⁷⁶ Damit kann grundsätzlich jedes öffentliche Interesse an einem öffentlich-rechtlichen oder auch privaten Vorhaben ein zwingender Grund sein.

Für die Rohrfernleitung folgt hieraus, dass grundsätzlich jedes öffentliche Interesse eine Ausnahme rechtfertigen könnte. Wie schon bei der Eingriffsregelung ausgeführt, sprechen für die Errichtung einer Rohrfernleitung zur umweltschonenderen Entsorgung von Kalibergbauabwässern folgende öffentliche Interessen: Verbesserung des ökologischen Zustandes von Werra sowie gegebenenfalls Weser und damit Annäherung oder Erreichung der Ziele der WRRL; Sicherung des Kalibergbaus in der Region Hessen-Thüringen für die nächsten 50 Jahre verbunden mit der Sicherung von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen sowie die Bereitstellung von landwirtschaftlichen Düngemitteln.¹⁷⁷ Die ökologische Verbesserung von Werra und gegebenenfalls Weser ist ein europäisches Ziel der WRRL, welches auf gleicher Höhe mit den europäischen Zielen der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie steht.

¹⁷² BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99 –, E 110, 302 (314) = NuR 2000, 448 (452).

¹⁷³ Vgl. Europäische Kommission (2000), S. 47.

¹⁷⁴ Vgl. BVerwG Urt. v. 26.4.2007 – 4 C 12.05 –, E 128, 358 (Rn. 52); Beschluss v. 1.4.2009 – 4 B 62.08 –, NuR 2009, 414 (Rn. 48). Siehe dazu auch Cosack (2002), S. 254. Auch die EG-Kommission hat in ihren Stellungnahmen, die sie unter den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL abzugeben hat, erkennen lassen, dass sie die Sicherung bzw. Ansiedlung von Industrien als öffentliches Interesse akzeptiert; vgl. nur die Stellungnahme der EG-Kommission vom 19.4.2000 zur Airbus-Erweiterung in Hamburg (Mühlenberger Loch). Zurückhaltender erscheint demgegenüber die Position der EG-Kommission in ihrer Arbeitshilfe, siehe Europäische Kommission (2000), S. 49.

¹⁷⁵ BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99 –, E 110, 302 (314 f.); Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 153.

¹⁷⁶ Z.B. BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 153.

¹⁷⁷ Vgl. Präambel der Öffentlich-rechtliche Vereinbarung über einen Gesamtrahmen für eine nachhaltige Kaliproduktion in Hessen und Thüringen zwischen dem Land Hessen, Freistaat Thüringen und der K+S KALI GmbH vom Februar 2009.

Die FFH-Richtlinie hebt in Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 die Verbesserung der Umwelt sogar als Rechtfertigungsgrund ausdrücklich hervor, welcher Beeinträchtigungen prioritärer Biotope und Arten besonders rechtfertigen kann.¹⁷⁸ Ob prioritäre Arten und Biotope betroffen sind, kann zwar erst bei einer Konkretisierung des Trassenverlaufs ermittelt werden¹⁷⁹, gleichwohl ist die Frage auch für die Rechtfertigung von Beeinträchtigungen nicht prioritärer Arten und Biotope im Sinne eines Erst-Rechtschlusses interessant. Rechtlich fraglich ist bei dem Ausnahmegrund, ob jede Umweltverbesserung genügt oder ob die Verbesserung einen Bezug zur Beeinträchtigung, d.h. zum betroffenen „Natura 2000“ Gebiet bzw. zum betroffenen Lebensraumtyp oder Art, haben muss. Von den Gerichten ist diese Auslegungsfrage noch nicht geklärt wurden. Das Bundesverwaltungsgericht hat sie zwar gesehen, aber mangels Entscheidungsbedürftigkeit ausdrücklich offen gelassen.¹⁸⁰ In der Literatur überwiegt eine enge Auslegung, um kein uferloses Einfallstor zu schaffen, welches dem strengen Schutzzweck der FFH-Richtlinie nicht entsprechen würde.¹⁸¹ Aufgrund der noch ausstehenden richterlichen Klärung dieser Frage sollte für die Rohrfernleitung vorsichtshalber von der engeren Auslegungsvariante ausgegangen werden. Dies hätte zur Konsequenz, dass die Verbesserung der Werra und Weser nicht unter den benannten Ausnahmegrund subsumiert werden kann, wenn das betroffene „Natura 2000“ Gebiet keinen räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit der Werra oder Weser aufweist. Diese einschränkende Auslegung entspräche den Anforderungen der Eingriffsregelung bei der Anrechnung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Damit kann sich die Verbesserung der Gewässerqualität nur im Falle einer Verlegung im Fluss mögliche Beeinträchtigungen von flussbezogenen oder flussbegleitenden „Natura 2000“ Gebieten¹⁸² auf die besondere Rechtfertigung „maßgeblich günstige Auswirkungen auf die Umwelt“ stützen. Haben die betroffenen „Natura

¹⁷⁸ Befinden sich in dem Gebiet prioritäre Biotope oder Arten gemäß Anhang I und II FFH-Richtlinie sind grundsätzlich nur Gründe im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit oder den maßgeblichen günstigen Auswirkungen des Projektes auf die Umwelt beachtlich.

¹⁷⁹ Allein bezüglich einer Einleitung in die Flussästure Weser oder Ems sowie ins Wattenmeer kann schon jetzt festgehalten werden, dass in den dort betroffenen „Natura 2000“ Gebieten¹⁷⁹ keine prioritären Arten vorkommen und einzig im Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ ein prioritäre Lebensraumtyp (Nr. 1150: Lagunen des Küstenraumes (Strandseen)) geschützt ist.

¹⁸⁰ BVerwG Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05 –, E 128, 1 (Rn. 124).

¹⁸¹ Gellermann in: Landmann/Rohmer (Band IV), § 34 BNatSchG Rn. 36; Ramsauer (2000), 601 (609). Es wird befürchtet, dass sonst z.B. klimaschützende Maßnahmen wie der Biomasseanbau oder die Errichtung von Windkraftanlagen in „Natura 2000“ Gebieten auf diesen Ausnahmegrund gestützt werden könnten, obwohl sie mit erheblichen Umweltauswirkungen für geschützte Lebensraumtypen oder Arten verbunden sein können.

¹⁸² Bei dem betreffenden Werraabschnitt wären dies v.a die FFH-Gebiete „Rohrlache von Heringen“ DE5026301 / 5026-301 / Hessen und „Werra bis Treffurt mit Zuflüssen“ DE5328305 / 5328-305 / Thüringen.

Eine umgekehrte Beeinträchtigung dieser Gebiete durch die Reduzierung des Salzgehaltes in der Werra ist laut Auskunft der zuständigen Fachmitarbeiter der zuständigen Naturschutzbehörden bei der „Rohrlache“ ausgeschlossen und bei der „Werra bis Treffurt“ eher unwahrscheinlich (bei letzterem Vorprüfung empfohlen).

2000“ Gebiete keinen Bezug zur Werra oder Weser, ist die Verbesserung der dortigen Gewässerqualität nur ein „normaler“ Grund von öffentlichem Interesse. Auch dieser kann allerdings eine Ausnahme bei prioritären Biotopen und Arten rechtfertigen.¹⁸³ Erforderlich ist nur, dass eine Stellungnahme der Kommission eingeholt wird (Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 4 BNatSchG/BNatSchG n.F.).¹⁸⁴

Zweitens: Es dürfen keine **zumutbaren Alternativen** vorhanden sein, mit denen der mit dem Vorhaben verfolgte Zweck **an anderer Stelle** ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen ist (§ 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG/BNatSchG n.F.). Anders als bei der Eingriffsregelung sind hier Standortalternativen zu prüfen. Die Beeinträchtigungen beziehen sich dabei allein auf durch die FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie geschützte Gebiete, Lebensraumtypen und Arten.¹⁸⁵ Die FFH-Alternativenprüfung ist nicht Teil der fachplanerischen Abwägung, so dass der Genehmigungsbehörde kein Ermessen zusteht, sondern eine uneingeschränkte gerichtliche Kontrolle besteht.¹⁸⁶

Eine Alternative setzt nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts voraus, dass sich die zulässigerweise verfolgten Planungsziele trotz gegebenenfalls hinnehmbarer Abstriche auch mit ihr verfolgen lassen.¹⁸⁷ Die Planungsziele bestimmen sich nach dem jeweiligen Fachplanungsrecht.¹⁸⁸ Im Fall einer Rohrfernleitung besteht – anders als z.B. bei Fernstraßen, Flughäfen, Eisenbahntrassen – kein spezielles Fachplanungsgesetz, vielmehr setzen allein §§ 20 - 23 UVPG fachplanerisches Recht. Die Vorschriften enthalten allerdings keine Planungsziele, sondern regeln nur das Genehmigungsverfahren. Mangels einer gesetzlichen Zielkonkretisierung kommt es daher auf die konkreten Planungsziele im Einzelfall an. Diese sind bei der zu prüfende Rohrfernleitung die oben erwähnten öffentlichen und privaten Interessen: Verbesserung des Gewässerzustandes von Werra und gegebenenfalls Weser, Erhalt einer wirtschaftlichen Kaliförderung in Hessen und Thüringen für die nächsten 50 Jahre.¹⁸⁹ Alternativen, mit denen sich eines dieser beiden Ziele nicht erreichen lassen, sind somit beim Alternativenvergleich nicht mit einzubeziehen. Allerdings ist die Entsorgung der Salzabwässer durch eine Rohrfernleitung (wie die Maßnahmeblätter des Runden Tisches und das Maßnahmenpaket der K+S Kali GmbH zeigen) nur eine von

¹⁸³ BVerwG Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05 –, E 128, 1 (Rn. 128 f.); Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99 –, E 110, 302 (312).

¹⁸⁴ Der Stellungnahme kommt allerdings nach herrschender Ansicht keine Bindungswirkung zu (Europäische Kommission (2000), S. 54; Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch (2003), § 34 Rn. 39; Gellermann in: Landmann/Rohmer (Band IV), § 34 BNatSchG, Rn. 23).

¹⁸⁵ Vgl. BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99 –, E 110, 302 (310); Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 170.

¹⁸⁶ BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99 –, E 110, 302 (310); Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 167.

¹⁸⁷ BVerwG, Urt. v. 17.5.2002 – 4 A 28.01 –, E 116, 254 (261 f.); Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 168.

¹⁸⁸ BVerwG Urt. v. 26.4.2007 – 4 C 12.05 –, E 128, 358 (Rn. 52); Beschluss v. 1.4.2009 – 4 B 62.08 –, NuR 2009, 414 (Rn. 48).

¹⁸⁹ Vgl. Präambel der Öffentlich-rechtliche Vereinbarung über einen Gesamtrahmen für eine nachhaltige Kaliproduktion in Hessen und Thüringen zwischen dem Land Hessen, Freistaat Thüringen und der K+S KALI GmbH vom Februar 2009.

mehreren technischen Möglichkeiten, die Einleitungen von Salzabwässern in die Werra zu stoppen oder zu verringern und die Förderung von Kalisalzen weiter zu betreiben. Damit ist auch eine Nullvariante – Verzicht auf eine Rohrfernleitung – eine berücksichtigungsfähige Alternative.¹⁹⁰ Voraussetzung ist aber, dass andere Entsorgungsmöglichkeiten für die K&S Kali GmbH zumutbar sind¹⁹¹, was sowohl technische als finanzielle Erwägungen einschließt.¹⁹² Die Kosten von Vermeidungsanstrengungen dürfen nicht außerhalb jedes vernünftigen Verhältnisses zu dem damit erzielbaren Gewinn für die betroffenen Natura 2000 Gebiete stehen.¹⁹³ Existiert eine zumutbare Alternative, darf nur diese verwirklicht werden. Der Zulassungsbehörde ist diesbezüglich kein Ermessen eingeräumt, weshalb die Ausnahmenvorschrift ein strikt zu beachtendes Vermeidungsverbot enthält.¹⁹⁴ Das Vermeidungsgebot und das Integritätsinteresse von „Natura 2000“ darf nur beiseite geschoben werden, soweit dies mit der Konzeption größtmöglicher Schonung der durch die FFH-Richtlinie geschützten Rechtsgüter vereinbar ist.¹⁹⁵

Planungsrechtlich relevanter sind alternative Standorte für Einleitung und Trassenalternativen. Eine Einleitung ist sowohl bei der Oberweser, bei der den Flussästuaren Weser oder Ems als auch bei der Nordsee außerhalb von „Natura 2000“ Gebieten möglich, auch wenn hierfür teilweise eine Verlängerung der Rohrleitungstrasse (ca. 10 km bei der Nordsee) erforderlich ist (siehe Karten 7-10). Bei einer Einleitung außerhalb von „Natura 2000“ Gebieten ist aber zu beachten, dass nicht durch Vermischungs- oder Transportprozesse im Wasser (z.B. im Flussästuar oder im Jadebusen) doch „Natura 2000“ Gebiete erheblich beeinträchtigt werden. Insofern ist eine Einleitung in die Nordsee mit Sicherheitsabstand zum Nationalpark „Niedersächsische Wattenmeer“ zu empfehlen, da man hier naturschutzfachlich und -rechtlich auf der sicheren Seite ist. Da eine entsprechende Verlängerung einer Nordsee oder Flussästuar-Trasse um 10-15 km nicht als unzumutbar anzusehen ist, wäre eine Einleitung in ein „Natura 2000“ Gebiet auch nicht ausnahmsweise zulässig. Dabei wäre aber sicherzustellen, dass sich die einzuleitenden Salzabwässer nicht durch Strömungen, Vermischungen etc. auf die „Natura 2000“ Gebiete und hierbei insbesondere auf die FFH-Gebiete auswirken.

Gleiches gilt auch für die Trasse der Rohrfernleitung. Soweit die Möglichkeit besteht, die Trasse ohne unzumutbaren Aufwand an einem „Natura 2000“ Gebiet vor-

¹⁹⁰ Das BVerwG hat eine Nullvariante nicht generell ausgeschlossen (BVerwG Beschluss v. 1.4.2009 – 4 B 62.08 –, NuR 2009, 414 (Rn. 47)).

¹⁹¹ Die Zumutbarkeitsgrenze ist Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsprinzips, welches auch im Europarecht in Art. 5 Abs. 3 EGV verankert ist (BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99 –, E 110, 302 (310 f.); Gassner/Bendornir-Kahlo/Schmidt-Räntsch (2003), § 34 Rn. 34) (vgl. EuGH, Urt. v. 27.6.1990 – C 118/89 –, Slg. 1990, I-2637 Rn. 12).

¹⁹² BVerwG Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99 –, E 110, 302 (311); Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05 –, E 128, 1 (Rn. 142); Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 172.

¹⁹³ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 172.

¹⁹⁴ BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99 –, E 110, 302 (310); Urt. 17.5.2002 – 4 A 28.01 –, E 116, 254 (Ziff. II.B.4.a).

¹⁹⁵ BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99 –, E 110, 302 (310); Urt. 17.5.2002 – 4 A 28.01 –, E 116, 254 (Ziff. II.B.4.a).

beizuführen, ohne andere „Natura 2000“ Gebiete zu beeinträchtigen, ist diese Trassenalternative vorrangig und eine Ausnahme unzulässig.¹⁹⁶ Lassen sich auch bei Alternativtrassen „Natura 2000“ Gebiete nicht vermeiden, was insbesondere im Gebiet zwischen Heringen und Hannoversch Münden der Fall sein könnte (siehe Karte 11)¹⁹⁷, müssen die zu erwartenden Beeinträchtigungen in den „Natura 2000“ Gebieten unter 2 Gesichtspunkten verglichen werden. (1) Nicht erhebliche Beeinträchtigungen sind erheblichen Eingriffen vorzuziehen. (2) Prioritären Lebensraumtypen und Arten sind gegenüber Nicht-Prioritären zu schonen.¹⁹⁸ Eine weitere Gewichtung zwischen den betroffenen Lebensraumtypen und Arten lehnt das Bundesverwaltungsgericht ab.¹⁹⁹ Planungsalternativen brauchen deshalb nur so vertieft untersucht, wie sich einschätzen lässt, ob sie für prioritäre oder nicht prioritäre Schutzgüter ein erhebliches Beeinträchtigungspotenzial bergen.

Drittens: Schließlich sind zur Sicherung der Gesamtheit und Funktion des Schutzgebietsnetzes „Natura 2000“ die notwendigen **Ausgleichsmaßnahmen** (Kohärenzmaßnahmen) vorzusehen (§ 34 Abs. 5 BNatSchG/BNatSchG n.F.).²⁰⁰

Die Kohärenzsicherung gehört trotz der abgetrennten Normierung in § 34 Abs. 5 BNatSchG/BNatSchG n.F. zu den Tatbestandsvoraussetzungen einer Ausnahmeentscheidung.²⁰¹ Dies folgt zum einen aus der einheitlichen Regelung in Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-RL. Zum anderen setzt die ausnahmslose Ausgleichspflicht voraus, dass Sicherungsmaßnahmen überhaupt möglich sind.²⁰²

Die Kohärenzmaßnahmen sollen sicherstellen, dass eine mögliche Funktionsminderung des gesamten Netzes „Natura 2000“ aufgrund eines Funktionsverlustes eines einzelnen Gebiets ausgeglichen wird. Die Kohärenzmaßnahmen sind deshalb an der jeweils erheblich beeinträchtigen Funktion im Netz „Natura 2000“ auszurichten,²⁰³ und sollen die biogeografische Verteilung und Vernetzung der Lebensraumtypen und Arten sichern. Die Europäische Kommission nennt als mögliche Kohärenzmaßnahmen: die Wiederherstellung oder Verbesserung verbleibender Lebensräume; die Neuanlage von Lebensräumen oder die Eingliederung eines neuen Gebietes in das „Natura 2000“ Netz.²⁰⁴ Nach Ansicht der Europäischen Kommission muss der Aus-

¹⁹⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99 –, E 110, 302 (310); Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 170.

¹⁹⁷ In diesem Gebiet sollte daher eine Verknüpfung der Rohrfernleitungstrasse mit der in Planung befindlichen Bundesautobahn A 44 zwischen Eisenach und Kassel bei der Prüfung der Trassenalternativen mit in Betracht gezogen werden. Eine parallele Verlegung entspräche auch dem raumplanerischen Gebot der Trassenbündelung (siehe oben B.I. 1.).

¹⁹⁸ BVerwG, Urt. v. 17.5.2002 – 4 A 28.01 –, E 116, 254 (264); Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 170.

¹⁹⁹ BVerwG, Urt. v. 17.5.2002 – 4 A 28.01 –, E 116, 254 (264); Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 170.

²⁰⁰ § 34 Abs. 3, 4 Hess NatSchG; § 34c Abs. 3, 4 NatSchG Nds; § 26b Abs. 6 ThürNatSchG; § 26c NatSchG Bremen.

²⁰¹ Schumacher/Fischer-Hüftle (2003), § 34 Rn. 72; Gassner/Bendornir-Kahlo/Schmidt-Räntsch (2003), § 34 Rn. 41; Köck (2005), S. 468 ff.

²⁰² Gassner/Bendornir-Kahlo/Schmidt-Räntsch (2003), § 34 Rn. 41.

²⁰³ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 199 f.

²⁰⁴ Europäische Kommission (2000), S. 48 f.; dies. (2007a), Ziff. 1.4.3, 1.5.6.

gleich normalerweise schon vor dem Eingriff tatsächlich erfolgt sein.²⁰⁵ Allerdings sind nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts zeitliche Verzögerungen beim Ausgleich von Funktionseinbußen hinnehmbar, sofern die Erhaltungsziele nicht irreversibel geschädigt werden und die Maßnahmen rechtzeitig bis zur Vollendung des Vorhabens ergriffen werden.²⁰⁶ Maßstab für die Eignung sind allein naturschutzfachliche Kriterien. Hierbei sind aber an die Beurteilung weniger strenge Anforderungen als an die Eignung von Schadensvermeidungs- und -minderungsmaßnahmen zu stellen.²⁰⁷ Statt Gewissheit bezüglich der vollen Wirksamkeit genügt hier eine hohe Erfolgswahrscheinlichkeit. Die Genehmigungsbehörde verfügt dabei nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes über eine naturschutzfachliche Einschätzungsprerogative, wobei die gerichtliche Prüfung auf eine Vertretbarkeitskontrolle beschränkt ist.²⁰⁸ Eine verbale Bilanzierung genügt. Kohärenzmaßnahmen können Schadensminderungsmaßnahmen und auch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen i.S.v. § 19 BNatSchG (§ 15 BNatSchG n.F.) sein, sofern hiermit die gleiche Beeinträchtigung ausgeglichen wird.²⁰⁹

d) Zusammenfassung Schutzgebiete

Zusammenfassend ist bei den Schutzgebieten folgendes Resümee zu ziehen. Eine Rohrfernleitungstrasse sollte Schutzgebiete und hierbei insbesondere europäische geschützte „Natura 2000“ Gebiete grundsätzlich meiden. Dies gilt sowohl für die Trassenführung als auch für die Einleitungsstelle. Bei Naturschutzgebieten können bei unvermeidbaren Eingriffen entsprechend der Schutzgebietsverordnung oder kraft Landesnaturschutzgesetz Befreiungen aus überwiegenden Gründen des Allgemeinen Wohls beantragt werden. In Anbetracht der gewichtigen öffentlichen Interessen: ökologische Verbesserung der Werra und gegebenenfalls Weser entsprechend den Zielen der europäischen Wasserrahmenrichtlinie sowie Erhalt der Kaliförderung im Gebiet Hessen und Thüringen, dürfte regelmäßig eine Befreiungslage gegeben sein. Der strengste Schutzmaßstab besteht bei „Natura 2000“ Gebieten. Wird im Rahmen der erforderlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung festgestellt, dass erhebliche Beeinträchtigungen des Gebietes sich nicht ohne vernünftige Zweifel ausschließen lassen, ist das Vorhaben im betroffenen Gebiet grundsätzlich unzulässig. Es besteht allerdings die Möglichkeit einer Ausnahmeerteilung. Voraussetzung hierfür ist, dass zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses das Vorhaben in dem

²⁰⁵ Europäische Kommission (2000), S. 48 f.; dies. (2007a), Ziff. 1.4.3, 1.5.6; Schumacher/Fischer-Hüftle (2003), § 34 Rn. 74.

²⁰⁶ BVerwG Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05 –, E 128, 1 (Rn. 148); Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 200.

²⁰⁷ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 201. Das Bundesverwaltungsgericht hat einen Flächenausgleich von 1:3 (beeinträchtigte Fläche : Ausgleichsfläche) als ausreichend angesehen (aaO Rn. 206 ff.).

²⁰⁸ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 202.

²⁰⁹ Doppelanrechnungen sind jedoch unzulässig (BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 203).

Gebiet erfordern, keine weniger belastende Standort- oder Ausführungsalternativen bestehen und die Funktion des gesamten Netzes „Natura 2000“ durch entsprechende Ausgleichsmaßnahmen dauerhaft gesichert ist. Eine Ausnahmegenehmigung ist trotz der gewichtigen öffentlichen Interessen aber als wenig wahrscheinlich einzustufen, da in der Regel eine zumutbare Standortalternative vorhanden sein wird.

6. Artenschutz und gesetzlicher Biotopschutz

Naturschutz endet nicht an den Schutzgebietsgrenzen. Vielmehr sichern der gesetzliche Biotopschutz in § 30 BNatSchG/BNatSchG n.F. i.V.m. den entsprechenden Landesregelungen und der gesetzliche Artenschutz in §§ 39-44 BNatSchG (§§ 39-46 BNatSchG n.F.) Arten und Biotope außerhalb von Schutzgebieten. Dabei ist aber nicht jedes Biotop oder jede Art gleich stark geschützt. Arten und Biotope können durch den Bau der Rohrfernleitung und durch die Einleitung der Salzabwässer erheblich beeinträchtigt werden. Neben den Schutzgebieten ist der Artenschutz daher von großer Bedeutung für die Rohrfernleitung. Konflikte lassen sich hierbei aber weniger durch einen optimierten Trassenverlauf als durch eine vorsorgende und rücksichtsvolle Bausausführung verringern. Ganz vermeiden werden sie sich aber nicht lassen.

a) Gesetzlicher Biotopschutz

Beim gesetzlichen Biotopschutz haben die Bundesländer gemäß § 30 Abs. 1 BNatSchG (§ 30 Abs. 2 BNatSchG n.F.) bestimmte Biotoptypen kraft Gesetz unter ein allgemeines Zerstörungs- und Beeinträchtigungsverbot gestellt.²¹⁰ Das Gebot entspricht dem allgemeinen Zerstörungs- und Veränderungsverbot bei Naturschutzgebieten.²¹¹ Die geschützten Biotope bedürfen keiner gesonderten rechtlichen Ausweisung durch Naturschutzbehörden, sondern sind bei Vorliegen der Biotopmerkmale kraft Gesetz geschützt. Die Länder haben jedoch Biotopkartierungen und -registrierungen vorgenommen, die einen Anhaltspunkt für das Vorliegen eines Biotops bieten.²¹² Die Länder haben gemäß § 30 Abs. 1 BNatSchG Ausnahmevorschriften erlassen. In Hessen sind Ausnahmen zulässig, wenn die Beeinträchtigungen der Biotope ausgleichbar²¹³ oder die Maßnahmen aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls notwendig sind (§ 31 Abs. 2 HessNatSchG). Entsprechendes gilt in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (§§ 28a Abs. 4, 28b Abs. 4 NatSchG Nds; § 62 Abs. 2 LSchG NRW). In Bremen beschränken sich die Ausnahmen auf ausgleichbare Beeinträchtigungen (§ 48 Abs. 4 NatSchG Bremen), weshalb für nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen eine Befreiung²¹⁴ nötig ist. Mit der 2009 erfolgten Novellierung

²¹⁰ § 31 HessNatSchG, §§ 28a, 28b NatSchG Nds, § 22a NatSchG Bremen, § 62 LSchG NRW; § 18 ThürNatSchG.

²¹¹ Vgl. § 48 Abs. 1 NatSchG Bremen.

²¹² In Bremen z.B. mit dem Naturschutzbuch (§ 24 NatSchG Bremen). Vgl. § 30 Abs. 6 BNatSchG-RE.

²¹³ Entsprechend den Kompensationserfordernissen bei Eingriffen.

²¹⁴ § 48 Abs. 1 NatSchG Bremen.

des BNatSchG zum Vollrecht, sind Biotope nun gemäß § 30 Abs. 2 BNatSchG n.F. unmittelbar bundesrechtlich geschützt. Auch hier besteht aber nach § 30 Abs. 3 BNatSchG n.F. eine Ausnahmemöglichkeit, sofern die Beeinträchtigung ausgleichbar ist, sowie nach § 67 Abs. 1 BNatSchG n.F. die Möglichkeit einer Befreiung aus überwiegenden Gründen des Allgemeinwohls.

b) Artenschutz

Beim Artenschutz unterscheiden die Naturschutzgesetze zwischen dem allgemeinen Artenschutz für alle wildlebenden Tier- und Pflanzenarten (§§ 39-41 BNatSchG, §§ 39-46 BNatSchG n.F.) und dem speziellen Artenschutz für besonders oder streng geschützte wildlebende Tier- und Pflanzenarten (§§ 42-43 BNatSchG, §§ 44-46 BNatSchG n.F.), welcher v.a. den europäischen Artenschutz gemäß Art. 5-9 Vogelschutzrichtlinie sowie Art. 12 -16 FFH-Richtlinie umsetzt.

aa) Allgemeiner Artenschutz

Der allgemeine Artenschutz birgt für den Bau und Betrieb einer Rohrfernleitung sowie die Einleitung der Salzabwässer keine größeren Risiken, da sein Schutz auf mutwillige und unnötige Handlungen beschränkt ist. Entsprechend § 41 Abs. 1 BNatSchG haben die Bundesländer allgemeine Artenschutzverbote erlassen, die es untersagen, (1.) „Tiere mutwillig oder ohne vernünftigen Grund zu fangen, zu verletzen oder zu töten“, (2.) „Pflanzen ohne vernünftigen Grund von ihrem Standort zu entnehmen oder zu nutzen oder ihre Bestände niederzuschlagen oder auf sonstige Weise zu verwüsten“ und (3.) „Lebensstätten nicht ohne vernünftigen Grund zu beeinträchtigen oder zu zerstören“. Ab März 2010 besteht mit § 39 Abs. 1 BNatSchG n.F. eine unmittelbar geltende Bundesregelung. Da am Bau der Rohrfernleitung ein großes öffentliches Interesse besteht, würden die damit verbundenen Beeinträchtigungen von Tieren, Pflanzen oder Lebensstätten grundsätzlich nicht ohne vernünftigen Grund erfolgen, so dass die Verbotstatbestände nicht erfüllt wären. Etwas anders gilt nur für Ausführungshandlungen, die (wie schon bei der Eingriffsregelung erörtert) vermeidbar sind und ohne sonstigen vernünftigen Grund erfolgen (z.B. unnötige Bauwege oder übermäßige Trassenberäumung). Der allgemeine Artenschutz geht daher nicht über das Vermeidungsgebot der Eingriffsregelung hinaus.

bb) Besonderer Artenschutz

Größere rechtliche Risiken sind beim besonderen Artenschutz zu erwarten, da dieser aufgrund der europäischen Vorgaben einen strengen Schutz bestimmter Tier- und Pflanzenarten bezweckt (vgl. Art. 12 Abs. 1 FFH-Richtlinie). Die europäischen Artenschutzvorschriften in der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie werden vom EuGH streng und die Ausnahmetatbestände restriktiv ausgelegt, was zu einer wiederholten

Verurteilung Deutschlands wegen unzureichender gesetzlicher Implementierung führte.²¹⁵

Die Vogelschutzrichtlinie und die FFH-RL wollen die Artenvielfalt sowohl durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume (Natura 2000) als auch durch die Erhaltung bestimmter wildlebenden Tiere und Pflanzen sichern (Art. 2 Abs. 1 FFH-RL). Europäisches Ziel ist es, den günstigen Erhaltungszustand aller Vogelarten sowie der in Anhang IV FFH-Richtlinie genannten Tier- und Pflanzenarten zu bewahren oder wiederherzustellen.²¹⁶ Dabei sind jedoch die Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur zu würdigen (Art. 2 Vogelschutzrichtlinie, Art. 2 Abs. 3 FFH-RL).

(1) Zugriffsverbote

Der Bundesgesetzgeber hat die Verbote und Ausnahmen schon jetzt als unmittelbar geltendes Recht in §§ 42, 43 BNatSchG geregelt (§ 11 BNatSchG). Durch die Novellierung des BNatSchG hat sich nichts Wesentliches geändert (§§ 44, 45 BNatSchG n.F.). Für die Rohrfernleitung sind die Zugriffsverbote in § 42 Abs. 1 BNatSchG (§ 44 Abs. 1 BNatSchG n.F.) sowie die tatbestandliche Freistellung für zulässige Eingriffe in § 42 Abs. 5 BNatSchG (§ 44 Abs. 5 BNatSchG n.F.) sowie die Ausnahmeregelung in § 43 Abs. 8 BNatSchG (§ 45 Abs. 7 BNatSchG n.F.) von Bedeutung. Bei den Zugriffsverboten ist zwischen individualbezogenen und funktionsbezogenen (populationsbezogenen) Verboten zu differenzieren. § 42 Abs. 1 BNatSchG (§ 44 Abs. 1 BNatSchG n.F.) untersagt im Einzelnen:

1. Tiere zu verletzen oder zu töten oder ihre Entwicklungsformen zu beschädigen (individualbezogenes Tötungs- und Verletzungsverbot)
2. Tiere während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten so erheblich zu stören, dass der Erhaltungszustand der lokalen Population sich verschlechtert (funktionsbezogenes Störungsverbot)
3. Fortpflanzungs- und Ruhestätten zu beschädigen oder zu zerstören (individualbezogenes Zerstörungsverbot – Tiere)
4. Pflanzenstandorte zu beschädigen oder zu zerstören (individualbezogenes Zerstörungsverbot – Pflanzen)

Die artenschutzrechtliche Prüfung hat sowohl bei der Erfassung wie bei der Bewertung möglicher Betroffenheiten ausschließlich nach wissenschaftlichen Kriterien zu erfolgen. Der Genehmigungsbehörde steht aber bei der Beurteilung eine naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative zu.²¹⁷ Die Tatbestände sind auch erfüllt,

²¹⁵ Zuletzt am 10.1.2006 (EuGH Urt. Rs. C-98/03 (Deutschland), Slg. 2006, I-53 Rn. 53 ff.). Erstmals schon 1987 hinsichtlich der Vogelschutzrichtlinie (EuGH Urt. Rs. 412/85 (Deutschland), Slg. 1987, 3503 Rn. 13 ff.).

²¹⁶ Anders als die Vogelschutzrichtlinie, deren Tatbestände grundsätzlich alle in Europa heimischen Wildvogelarten schützen (Art. 1 VS-RL), beschränkt sich der Schutz der FFH-RL auf eine Auswahl gefährdeter oder bedeutsamer Tier- und Pflanzenarten (Anhang IV FFH-RL). Die in Anhang IV aufgelisteten streng zu schützenden Arten sind begrifflich nicht mit den in Anhang II gekennzeichneten prioritären Arten gleichzusetzen, auch wenn es weitgehende Übereinstimmungen gibt.

²¹⁷ BVerwG Urt. v. 9.7.2008 – 9 A 14.07 –, NVwZ 2009, 302 Rn. 64 f., 106.

wenn sich die Störung oder Verletzung als unausweisliche Konsequenz eines im Übrigen rechtmäßigen Verwaltungshandelns erweist.²¹⁸ Entgegen den europäischen Vorgaben ist im BNatSchG keines der Verbote auf vorsätzliche²¹⁹ Handlungen beschränkt, so dass selbst fahrlässige Verletzungen erfasst sind. Durch den Bau einer Rohrleitung (z.B. Beräumung der Trasse und Zufahrtswege) und durch die Einleitung der Salzabwässer können alle Verbotstatbestände verletzt werden.

Im Einzelnen ist beim Bau der Rohrfernleitung und bei der Einleitung folgendes zu berücksichtigen:

Das individualbezogene²²⁰ **Verletzungs- und Tötungsverbot** lässt sich weitgehend einhalten, wenn vor der Beräumung eine Begehung der Trasse erfolgt, bei der mögliche besonders geschützte Tiere und Entwicklungsformen verschreckt oder versetzt werden. Ein gleichwohl verbleibendes Restrisiko ist vom Bundesverwaltungsgericht als zulässig anerkannt, solange sich nicht das allgemeine Lebensrisiko der Tiere signifikant erhöht.²²¹

Das funktionsbezogene **Störungsverbot** ist auf bestimmte Zeiten beschränkt. Erhebliche Störungen können u.a. sein: Verkleinerung von Jagdhabitaten, Trennwirkungen, Irritation durch akustische oder optische Effekte.²²² Diese Effekte können insbesondere beim Bau der Rohrleitung auftreten. Aber auch die Erhöhung der Salz- und Nährstoffkonzentration an der Einleitungsstelle kann Störungen hervorrufen und Tiere vertreiben.²²³ Störungen sollten durch Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen unterhalb der Schwelle der Populationswirksamkeit bleiben.²²⁴ Bei der Errichtung ist deshalb darauf zu achten, dass Baumaßnahmen nach Möglichkeit nicht in den Störungszeiten erfolgen bzw. sie mit Gewissheit Populationen nicht erheblich stören können. Soweit Störungen permanent an der Einleitungsstelle auftreten können, sind diese durch Lage und technische Gestaltung der Einleitung (z.B. Strömungsdesign) weitgehend zu minimieren.

²¹⁸ EuGH Urt. v. 30.1.2002 – C-103/00 –, Slg. 2002, I-1163 Rn. 28 ff.; Urt. v. 20.5.2005 – C-6/04 –, Slg. 2005, I-9017 Rn. 109-113; BVerwG Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075.04 –, E 125, 116 (Rn. 559 f.); Urt. v. 9.7.2008 – 9 A 14.07 –, NVwZ 2009, 302 Rn. 91 m.w.N.

²¹⁹ Der EuGH legt den Begriff „absichtlich“ in Art. 12 Abs. 1, 13 Abs. 1 FFH-Richtlinie und Art. 5 Vogelschutzrichtlinie nicht im Sinne des deutschen Absichtsbegriffs, sondern seit dem Caretta-Urteils im Jahr 2006 ausdrücklich dahingehend aus, dass auch die zumindest in Kauf genommene Störung absichtlich im Sinne der Richtlinie ist (EuGH Urt. v. 18.5.2006 – Rs. C-221/04 –, Fischotter, Slg. 2006, I-4515 Rn. 71; Urt. v. 30.1.2002 – Rs. C-103/00 –, Caretta-Caretta, Slg. 2002, I-1147 Rn. 36, 39).

²²⁰ BVerwG Urt. v. 9.7.2008 – 9 A 14.07 –, NVwZ 2009, 302 Rn. 91 m.w.N.

²²¹ BVerwG Urt. v. 9.7.2008 – 9 A 14.07 –, NVwZ 2009, 302 Rn. 91; Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633, Rn. 219.

²²² BVerwG Urt. v. 9.7.2008 – 9 A 14.07 –, NVwZ 2009, 302 Rn. 105; Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633, Rn. 230.

²²³ Mögliche von der Einleitung betroffene Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie sind: Schweinswal, Biber oder Fischotter.

²²⁴ BVerwG Urt. 9.7.2008 – 9 A 14.07 –, NVwZ 2009, 302 Rn. 105.

Der individualbezogene²²⁵ Schutz der **Fortpflanzungs- und Ruhestätte** umfasst z.B. Quartiersbäume von Fledermäusen, Baum- und Felshöhlen, Vogelnester sowie die nötigen Lebens- und Standortstrukturen.²²⁶ Der Schutz gilt für alle regelmäßig genutzte Quartiere auch außerhalb Fortpflanzungszeit, soweit keine nutzbaren Ausweichmöglichkeiten bestehen.²²⁷ Er gilt nicht für potentielle oder aufgegebene Stätten oder Nahrungs- oder Jagdhabitate.²²⁸ Um eine Verletzung nach Möglichkeit zu vermeiden, ist vor der Trassenberäumung eine naturschutzfachliche Begehung nötig. Sind Zerstörungen durch den Bau unvermeidbar, kann durch die Schaffung von ausreichenden Ausweichmöglichkeiten (z.B. Brutkästen für Fledermäuse) eine Tatbestandserfüllung vermieden werden. Aufgrund des hohen Konfliktpotentials dieses Verbotes hat der Bundesgesetzgeber in § 42 Abs. 5 BNatSchG (§ 44 Abs. 5 BNatSchG n.F.) für das Zerstörungsverbot eine gesetzliche Tatbestandsbefreiung eingeführt. Danach verletzt ein nach § 19 BNatSchG (§ 15 BNatSchG n.F.) zulässiger Eingriff nicht das Verbot, wenn die ökologische Funktion der von dem Eingriff oder Vorhaben betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird. Diese funktionsbezogene Tatbestandsfreistellung ist nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts europarechtskonform.²²⁹ Eine Funktionserfüllung nehmen die Gerichte an, wenn der Verlust von Quartieren keine limitierende Wirkung auf die betroffene Population hat oder vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen (CEF-Maßnahmen, z.B. Ersatzhabitate) einen Funktionsverlust verhindern (§ 42 Abs. 5 S. 3 BNatSchG, § 44 Abs. 5 S. 3 BNatSchG n.F.).²³⁰ Damit aber die Funktionsfähigkeit zu keinem Zeitpunkt qualitativ oder quantitativ beeinträchtigt ist – in diesem Fall wäre § 42 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG (§ 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG n.F.) tatbestandsmäßig und es bliebe nur § 43 Abs. 8 BNatSchG (§ 45 Abs. 7 BNatSchG n.F.) – sind an die CEF-Maßnahmen strenge Anforderungen zu stellen. Sie müssen gewährleisten, dass die ökologische Funktion der Lebensstätte der spezifischen betroffenen Art kontinuierlich erhalten bleibt, wenn nicht gar verbessert wird.²³¹ Dies setzt voraus, dass Sicherungs- und Ausgleichsmaßnahmen im Zeitpunkt der Vorhabendurchführung bereits umgesetzt sind und ihre Wirksamkeit überwacht wird. Die Maßnahmen müssen in einen unmittelbaren sachlichen und räumlichen-funktionalen Zusammenhang mit der bedrohten Lebensstätte und Art stehen. Da der Funktionsbezug artspezifisch ist, richten sich auch die Anforderungen an konkrete

²²⁵ BVerwG Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075.04 –, E 125, 126 Rn. 563; Urt. 9.7.2008 – 9 A 14.07 –, NVwZ 2009, 302 Rn. 98.

²²⁶ BVerwG Beschl. v. 13.3.2008 – 9 VR 10.07 –, Rn. 31.

²²⁷ BVerwG Urt. 21.6.2006 – 9 A 28.05 –, E 126, 166 Rn. 33, 37; Urt. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 222; OVG Koblenz Urt. 13.2.2008, NuR 2008, 410/413.

²²⁸ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 222; Urt. v. 9.7.2008 – 9 A 14.07 –, NVwZ 2009, 302 Rn. 100.

²²⁹ BVerwG Urt. v. 9.7.2008 – 9 A 14.07 –, NVwZ 2009, 302 Rn. 98. In der Literatur wird dies aber angezweifelt (z.B. Fehrensens (2009), 13 (17); Möckel (2008), 57 (63)).

²³⁰ BVerwG Urt. 9.7.2008 – 9 A 14.07 –, NVwZ 2009, 302 Rn. 98; VGH Kassel Urt. v. 17.6.2008 – 11 C 1975/07.T –, ZUR 2009, 93 (Rn. 68) (bestätigt von BVerwG Beschluss v. 1.4.2009 – 4 B 62.08 –, NuR 2009, 414 ff.). Zu den CEF-Maßnahmen Europäische Kommission (2007b), Ziff. II.3.4.d) Rn. 72 – 79. Vgl. hierzu die LANA Hinweise (2006), S. 3 f.

²³¹ Europäische Kommission (2007b), Ziff. II.3.4.d) Rn. 74, 76.

CEF-Measures nach der jeweiligen betroffenen Art.²³² Die Gewährleistungspflicht ist dabei umso höher, je bedrohter die Art und je bedeutender der betroffene Standort ist.

Der Schutz besonders geschützter **Pflanzen** und ihres Standortes vor Entnahme, Beschädigung und Zerstörung könnte für die Rohrleitung ebenfalls nicht unproblematisch sein, da Pflanzen anders als Tieren nur eingeschränkt Ausweichstandorte angeboten werden können.²³³ Ob eine Versetzung von Pflanzen noch eine Schutzmaßnahme oder schon eine tatbestandliche Entnahme ist, ist gerichtlich noch ungeklärt. Sinn und Zweck der Artenschutzverbote sprechen aber eher für eine Schutzmaßnahme, sofern eine positive Entwicklung am neuen Standort sichergestellt ist. Dem entsprechend normiert § 42 Abs. 5 S. 4 BNatSchG (§ 44 Abs. 5 S. 4 BNatSchG n.F.) auch für Pflanzen eine funktionsbezogene Tatbestandsfreistellung und die Möglichkeit vorgezogener Ausgleichsmaßnahmen (z.B. Schaffung von Ersatzhabitaten durch Renaturierung von Flächen in räumlicher Nähe).

(2) Ausnahmemöglichkeiten

Können Vorsorge-, Schutz- und vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen gleichwohl eine Tatbestandserfüllung der Artenschutzverbote nicht verhindern, sehen Art. 9 Vogelschutzrichtlinie und Art. 16 FFH-Richtlinie sowie umsetzend § 43 Abs. 8 BNatSchG (§ 45 Abs. 7 BNatSchG n.F.) die Möglichkeit einer Ausnahmenerteilung vor. Die Ausnahmegründe sind gemäß der Rechtsprechung des EuGH restriktiv auszulegen und gestatten nicht jede an sich rechtmäßige Handlung.²³⁴ Art. 12, 13 und 16 FFH-RL bilden ein in sich stimmiges Regelungssystem, weshalb jede Verletzung von Art. 16 auch Art. 12 und 13 verletzt.²³⁵ Die Gewährung einer Ausnahme muss das letzte Mittel sein²³⁶ und setzt das Vorliegen der folgenden drei Tatbestandsmerkmale voraus.

(a) Wichtiger Rechtfertigungsgrund

Erstens muss ein **wichtiger Grund** für das Ausnahmebegehren vorliegen. Entsprechend Art. 16 Abs. 1 FFH-RL und Art. 9 Abs. 1 Vogelschutzrichtlinie erkennt § 43 Abs. 8 BNatSchG (§ 45 Abs. 7 BNatSchG n.F.) u.a. folgende Gründe an, die für den Rohrleitungsbau relevant sein können:

- Nr. 1 Abwendung erheblicher wasserwirtschaftlicher Schäden,
- Nr. 2 Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt,
- Nr. 4 maßgeblich günstige Auswirkungen auf die Umwelt,

²³² Europäische Kommission (2007b), Ziff. II.3.4.d) Rn. 76; LANA (2006), S. 4; Köck (2006), S. 521 f.

²³³ Bei der Einleitung könnten unter Umständen die Gewässerpflanzen des Anhang IV FFH-Richtlinie: Sumpf-Glanzkraut und Schwimmendes Froschkraut betroffen sein.

²³⁴ EuGH Urt. v. 20.10.2005 – Rs. C-6/04 –, Slg. 2005, I-9017 Rn. 111, 113. Dem folgend Europäische Kommission (2007b), Ziff. III.1.2. Rn. 9 -12.

²³⁵ EuGH Urt. v. 20.10.2005 – Rs. C-6/04 –, Slg. 2005, I-9017 Rn. 112.

²³⁶ Europäische Kommission (2007b), Ziff. III.2.2. Rn. 38.

Nr. 5 andere zwingende Gründe des öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art.

Die Abwendung wasserwirtschaftlicher Schäden setzte bis 2007 nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG a.F. erhebliche gemeinwirtschaftliche Schäden voraus, was nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bedeutete, dass ein existenzielles Interesse der Allgemeinheit an dem betroffenen Volkswirtschaftszweig bestehen muss.²³⁷ Dies wurde mit der Novelle 2007 gelockert, so dass nunmehr auch erhebliche wirtschaftliche Schäden einzelner Betriebe genügen. Die Rohrfernleitung soll die chemische Belastung der Werra mit Kaliabwässern verringern und langfristig ganz unterbinden und würde damit die gegenwärtige schon eingetretenen wasserwirtschaftlichen Schäden, insbesondere bei der Fischwirtschaft, verringern wenn nicht gar vollständig beseitigen. Insofern könnte eine Verletzung von Artenschutzverboten sich auf den Rechtfertigungsgrund Nr. 1. stützen.

Der Ausnahmetatbestand „Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt“²³⁸ dient in erster Linie dem Schutz vor sich übermäßig ausbreitenden besonders geschützten Arten.²³⁹ Zwar haben sich durch die Salzeinleitung gebietsfremde Tier- und Pflanzenarten in der Weser und Werra ausgebreitet und dabei auch heimische Arten verdrängt. Diese Arten sind aber zum einen nach unseren Kenntnissen keine besonders geschützten Arten. Zum anderen fehlt es bei den hier in Betracht kommenden Verletzungen von Artenschutzverboten aufgrund des Baus der Rohrleitung und der Einleitung von Salzabwässern an einem Bezug zu diesen zugewanderten Arten. Nr. 2 scheidet daher als Rechtfertigungsgrund aus.

Hinsichtlich der Frage der maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt kann auf die Ausführungen zu dem gleichlautenden Rechtfertigungsgrund in § 34 Abs. 4 BNatSchG/BNatSchG n.F. (siehe B.III.5.c.bb.) verwiesen werden. Gemäß der engeren restriktiveren Ansicht kommt eine Rechtfertigung kommt nur in Betracht, wenn durch die Rohrleitung Arten und Lebensstätten in oder an Werra und Weser beeinträchtigt werden, da nur in diesem Fall ein hinreichender Bezug gegeben ist. Eine weite Auslegung des Rechtfertigungsgrundes würde diesen hingegen ausufern lassen und den Artenschutz entgegen der europäischen Konzeption schwächen, was der restriktiven Auslegung der Ausnahmegründe durch den EuGH widersprechen könnte.

Der neben Nr. 1 wichtigste Rechtfertigungsgrund für die Rohrfernleitung dürfte Nr. 5 sein, welcher alle öffentlichen Interessen an der Rohrfernleitung erfasst. Hier kann ebenfalls auf die Ausführungen bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung verwiesen werden (siehe B.III.5.c.bb.). Danach ist insbesondere das europarechtliche und nationale Interesse an einer Verbesserung des Gewässerzustandes von Werra und Weser als ein zwingender Grund von überwiegendem Interesse einzustufen.

(b) Alternativenprüfung

²³⁷ BVerwG Urt. v. 18.6.1997 – 6 C 3.97 –, NuR 1998, 541.

²³⁸ Ab März 2010 „Schutz der natürlich vorkommenden Tier- und Pflanzenwelt“ gemäß § 45 Abs. 7 Nr. 2 BNatSchG n.F.

²³⁹ Gellermann in: Landmann/Rohmer (Band IV), § 43 BNatSchG Rn. 23.

Zweitens darf es **keine anderweitige zufrieden stellende Lösung** geben. Diese Anforderung entspricht Art. 6 Abs. 4 FFH-RL und beinhaltet eine räumliche und sachliche Alternativenprüfung, die sich im Falle einer zumutbaren²⁴⁰ artenschutzrechtlichen Alternative zu einem strikt beachtlichen Vermeidungsverbot wandelt, welches nicht durch eine planerische Abwägung überwunden werden kann.²⁴¹ Wie bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung sind Standort- oder Ausführungsalternativen mit geringerer Eingriffsintensität zu suchen und vorrangig durchzuführen, wobei Abstriche an den Grad der Vollkommenheit der Vorhabenziele hinzunehmen sind.²⁴² Soweit FFH- und Vogelschutzrecht dem Vorhaben am Alternativstandort ebenso entgegenstehen, kommt dieser Alternative kein Vorrang zu.²⁴³ Gleiches gilt, wenn durch die Alternative andere Nachteile einschließlich naturschutzexterner Gründe, wie z.B. übermäßige Kosten, bestehen, die außer Verhältnis zu Gewinn für Natur und Umwelt stehen.²⁴⁴ Ein Ermessen steht der Behörde anders als bei der fachplanerischen Abwägung hier nicht zu, vielmehr ist die Alternativenprüfung voll gerichtlich kontrollierbar.²⁴⁵

(c) Günstiger Erhaltungszustand der betroffenen Population

Drittens müssen die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung **in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen** (Art. 16 Abs. 1 S. 1 FFH-Richtlinie) bzw. darf sich nach § 43 Abs. 8 S. 2 BNatSchG (§ 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG n.F.) der Erhaltungszustand nicht verschlechtern. Das Verschlechterungsverbot setzt zweierlei voraus. Zum einen ist der gegenwärtige Zustand der betroffenen Art sowohl hinsichtlich der lokalen Population als auch hinsichtlich des Gesamtzustandes im natürlichen Verbreitungsgebiet zu ermitteln, wobei dem örtlichen Zustand größere und vorrangige Bedeutung beizumessen ist.²⁴⁶ Entscheidend ist, wieweit sich die Beeinträchtigung der lokalen Population auf den Zustand im gesamten Verbreitungsgebiet auswirkt. Zum anderen sind die Auswirkungen der Ausnahmegewilligung zu prüfen. Soll die Art in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen, darf das vom Artenschutz abweichende

²⁴⁰ Größere Unannehmlichkeiten und Verhaltensänderungen sind jedoch hinzunehmen (Europäische Kommission (2007b), Ziff. III.2.2. Rn. 41).

²⁴¹ BVerwG Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99 –, E 110, 302 (310); Urt. v. 17.5.2002 – 4 A 28.01 –, E 116, 254 (262); Urt. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 240; Europäische Kommission (2007b), Ziff. III.2.2. Rn. 39; LANA (2006), S. 5.

²⁴² Vgl. BVerwG Urt. 17.5.2002 – 4 A 28.01 –, E 116, 254 (Ziff. II.B.4.a.); Urt. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 240, 170; Urt. v. 15.1.2004 – 4 A 11.02 –, NVwZ 2004, 732 Rn. 42.

²⁴³ BVerwG Urt. v. 17.5.2002 – 4 A 28.01 –, E 116, 254 (Ziff. II.B.4.b.); Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 170, 240.

²⁴⁴ BVerwG Urt. v. 9.7.2008 – 9 A 14.07 –, NVwZ 2009, 302 Rn. 119; Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075.04 –, E 125, 126 Rn. 567; Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 172, 240.

²⁴⁵ BVerwG Urt. 27.1.2000 – 4 C 2.99 –, E 110, 302 (310); Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 240, 169.

²⁴⁶ BVerwG Urt. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 249; Urt. 16.3.2006 – 4 A 1075.04 –, E 125, 126 Rn. 572; Europäische Kommission (2007b), Ziff. III.2.3. Rn. 46, 49 f., 52.

Vorhaben die betroffene Population, ihre Aussichten und ihr Verbreitungsgebiet nicht erheblich beeinträchtigen.²⁴⁷ Dies beinhaltet, dass die Art langfristig weiterhin ein lebensfähiges Element ihres natürlichen Lebensraumes bilden muss, ihr Verbreitungsraum nicht abnimmt und ein genügend großer Lebensraum vorhanden sein wird (Art. 1 lit. i) FFH-RL).²⁴⁸ Der Genehmigungsbehörde billigt das Bundesverwaltungsgericht hierbei eine naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative zu²⁴⁹ und erachtet es als zulässig, der Ausnahmeprüfung eine Worst-Case-Betrachtung zu Grunde zu legen.²⁵⁰

Bei einem bereits bestehenden schlechten Erhaltungszustand von Arten (z.B. alle deutschen Fledermausarten) sind die Anforderungen dabei umso strenger.²⁵¹ Im Allgemeinen setzt eine Ausnahmegewilligung voraus, dass alle notwendigen Maßnahmen getroffen wurden, um den Schutz und das Ziel eines günstigen Erhaltungszustandes der betroffenen Art sicherzustellen.²⁵² Gerichtlich noch ungeklärt war bis kurzem aber die Frage, ob bei einem ungünstigen Erhaltungszustand eine Ausnahme nur bei unmittelbarer Gefährdung höchster Güter oder schon beim sicheren Ausschluss einer weiteren Verschlechterung gewährt werden kann. Der EuGH hatte in zwei Urteilen entschieden, dass der „günstige“ Erhaltungszustand eine unabdingbare Voraussetzung ist und hiervon nur unter außergewöhnlichen Umständen Ausnahmen zulässig sind, ohne allerdings Finnland wegen der erteilten Ausnahmegenehmigungen zum Abschuss von Wölfen zu verurteilen.²⁵³

Das Bundesverwaltungsgericht hat nunmehr aktuell entschieden, dass eine Ausnahme trotz ungünstigen Erhaltungszustandes keiner Gefährdung höchster Güter bedarf, vielmehr schon eine Verbesserung des Zustandes durch vorhabenbegleitende Ausgleichsmaßnahmen genügt, was als ein außergewöhnlicher Umstand i.S.d. der Rechtsprechung des EuGH anzusehen ist.²⁵⁴ Somit könnte im Fall einer Beeinträchtigung von Arten, die sich in einem ungünstigen Zustand befinden, durch entsprechende überkompensierende Ausgleichsmaßnahmen eine Ausnahme erteilt werden. Dies entspricht der Auffassung der Europäischen Kommission, die es trotz der fehlenden Erwähnung in der Richtlinie als zulässig erachtet, im Fall von Art. 12 Abs. 1 lit. d) FFH-RL (Fortpflanzungs- und Ruhestätten) eine Verschlechterung des Zustandes durch Kompensationsmaßnahmen auszugleichen.²⁵⁵ Dabei sind die negativen Wirkungen aber vollumfänglich entsprechend den Anforderungen der Art auszuglei-

²⁴⁷ Europäische Kommission (2007b), Ziff. III.2.3.b. Rn. 51.

²⁴⁸ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 249.

²⁴⁹ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 242.

²⁵⁰ BVerwG Beschl. v. 13.3.2008 – 9 VR 10.07 –, NuR 2008, 495 Rn. 30; Urt. v. 9.7.2008 – 9 A 14.07 –, NVwZ 2009, 302 Rn. 63.

²⁵¹ Maßstab ist hier gleichwohl der aktuelle, ungünstige Zustand und nicht ein angestrebter günstiger Erhaltungszustand (LANA (2006), S. 6).

²⁵² Europäische Kommission (2007b), Ziff. III.2.3.b. Rn. 53 lit. a).

²⁵³ EuGH Urt. Rs. C-508/04 (Österreich), Slg. 2007, I-03787 Rn. 115; Urt. Rs. C-342/05 (Canis lupus), Slg. 2007, I-04713 Rn. 28 ff.

²⁵⁴ BVerwG Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06 –, NuR 2008, 633 Rn. 259, 266 f.; Beschl. v. 1.4.2009 – 4 B 62.08 –, NuR 2009, 414 Rn. 39 ff.; VGH Kassel Urt. v. 17.6.2008 –11 C 1975/07.T –, ZUR 2009, 93 Rn. 42 ff.

²⁵⁵ Europäische Kommission, (2007b), Ziff. III.2.3.b. Rn. 53 lit. c), 55 ff.; LANA (2006), S. 6.

chen.²⁵⁶ Um die Kompensationswirkung tatsächlich zu gewährleisten, sollten die Maßnahmen schon vor dem Eingriff wirksam sein (vorgezogener Ausgleich).²⁵⁷ Die Kommission betont, dass Kompensationsmaßnahmen nicht die Voraussetzungen von Art. 16 FFH-RL entwerten dürfen.

c) Zusammenfassung

Zusammengefasst lassen sich die artenschutzrechtlichen Anforderungen an den Bau einer Rohrfernleitung und an eine Einleitung von Salzabwässern wie folgt umschreiben. Naturschutzrechtlich sind außerhalb wie innerhalb von Schutzgebieten bestimmte Biotope und Arten kraft Gesetz geschützt, ohne dass es einer weiteren rechtsförmlichen Ausweisung von Gebieten bedarf.

Bei Biotopen folgt dies allein aus dem nationalen Recht. Gemäß § 30 BNatSchG haben die Länder bestimmte Biotope bezeichnet und unter ein generelles Zerstörungs- und Beeinträchtigungsverbot gestellt. Ab März 2010 erfolgt dies durch § 30 Abs. 2 BNatSchG n.F. unmittelbar durch Bundesrecht. Von diesem Verbot sind allerdings Ausnahmen oder Befreiungen zulässig, wenn die Beeinträchtigungen i.S.v. § 19 Abs. 2 BNatSchG (§§ 15 Abs. 2, 67 Abs. 1 BNatSchG n.F.) ausgeglichen werden oder überwiegende Gründe des Gemeinwohls eine Ausnahme erfordern. Die Ausgleichbarkeit kann allerdings nur im Einzelfall beurteilt werden. Für den Bau der Rohrfernleitung sprechen aber gewichtige öffentlichen Interessen: Verbesserung des ökologischen Zustandes von Werra und gegebenenfalls Weser entsprechend den Zielen der WRRL sowie Erhalt der Kaliproduktion in Hessen und Thüringen, so dass eine Ausnahme- oder Befreiungserteilung nicht unwahrscheinlich ist.

Bei Arten besteht ein zweiteiliger Schutz. Der allgemeine Artenschutz gemäß §§ 39-41 BNatSchG/BNatSchG n.F. verbietet nur jede mutwillige bzw. ohne vernünftigen Grund erfolgte Beeinträchtigung von wildlebenden Tieren und Pflanzen. Dies ist beim Bau der Rohrfernleitung aufgrund der damit verbundenen berechtigten Interessen nicht der Fall, soweit die Beeinträchtigungen nicht vermeidbar sind.

Deutlich strenger ist der besondere Artenschutz für gesetzlich ausgewählte besonders und streng geschützte Arten, welcher durch die europäische FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie vorgegeben ist. Eine Verletzung der Zugriffsverbote in § 42 Abs. 1 BNatSchG (§ 44 Abs. 1 BNatSchG n.F.), insbesondere durch den Bau der Leitung, ist in Anbetracht der Trassenlänge und der Vielzahl der geschützten Arten (z.B. alle Fledermausarten) nicht unwahrscheinlich. Verstöße können aber durch eine Begehung der Trasse vor Räumung, durch zeitliche Rücksichtnahme bei den Baumaßnahmen und auch durch vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen minimiert wer-

²⁵⁶ Europäische Kommission (2007b), Ziff. III.2.3.b. Rn. 55. Die Ausweitung der Kompensationsmöglichkeit auf alle Artenschutzverbote durch die LANA (2006), S. 6., geht daher weit über den Kommissionsvorschlag hinaus und dürfte nicht mehr dem einheitlich zu betrachtenden System der Art. 12, 13, 16 FFH-RL entsprechen. Im Übrigen stellt sich die praktische Frage, ob und wie z. B. Störungen einer Art artspezifisch und vollumfänglich kompensiert werden könnten, da Störungen i. d. R. irreversibel sind.

²⁵⁷ Europäische Kommission (2007b), Ziff. III.2.3.b. Rn. 55; LANA (2006), S. 6; Gellermann (2003), S. 393.

den. Sollte gleichwohl ein Verstoß unvermeidbar sein, besteht nach § 43 Abs. 8 BNatSchG (§ 45 Abs. 7 BNatSchG n.F.) die Möglichkeit einer Ausnahme. Hierfür müssen, ähnlich wie bei „Natura 2000“, abschließend aufgelistete Gründe für die Verletzung sprechen, dürfen keine weniger beeinträchtigende Standort- oder Ausführungsalternativen bestehen und darf der Erhaltungszustand der Population der betroffenen Art sich nicht verschlechtern. Rechtfertigungsgrund können alle zwingenden Gründe von überwiegendem öffentlichem Interesse sein, wozu die Ziele der WRRL zu zählen sind. Einer Verschlechterung des Erhaltungszustandes ist durch Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen vorzubeugen. Insgesamt sind der Arten- und Biotopschutz (und hierbei insbesondere der besondere Artenschutz) wichtige Prüfungspunkte bei der Planung und dem Bau einer Rohrfernleitung. Unüberwindbare Hindernisse gehen aber von diesem nicht aus.

7. Zusammenfassung Naturschutz

Das Naturschutzrecht dient dem Schutz von Natur und Landschaft. Schutzgüter sind nicht nur Tiere und Pflanzen sowie ihrer Lebensstätten und Lebensräume (Biotope), sondern gemäß § 1 BNatSchG/BNatSchG n.F. auch die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes, die Regenerations- und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie die Vielfalt, Eigenart, Schönheit und Erholungswert von Natur und Landschaft. Naturschutzrechtlich geschützt sind somit auch Böden und Gewässer. Das Naturschutzrecht besteht in Deutschland aus dem Bundesnaturschutzgesetz sowie den 16 Landesnaturschutzgesetzen. Das deutsche Naturschutzrecht ist in den letzten 20 Jahren stark vom europäischen Recht beeinflusst und verändert worden. Mit der Vogelschutz-Richtlinie von 1979 und der Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Richtlinie von 1992 hat die Europäische Gemeinschaft europäisches Naturschutzrecht geschaffen, welches den Schutz bestimmter Gebiete und den allgemeinen Schutz von ausgewählten Tier- und Pflanzenarten bezweckt.

Die Einhaltung der naturschutzrechtlichen Anforderungen ist vollumfänglich im Rahmen der für den Rohrleitungsbau bergrechtlichen Trägerverfahren zu prüfen (§§ 57a Abs. 2 und 4 BBergG, § 75 VwVfG). Zum Schutz von Natur und Landschaft sieht das deutsche Naturschutzrecht verschiedene Instrumente vor, welche die Länder in ihren Naturschutzgesetzen entsprechend den Vorgaben des BNatSchG rechtsverbindlich regeln. Sie lassen sich differenzieren in Planungsinstrumente (Landschaftsplanung: §§ 13-17 BNatSchG (§§ 8-12 BNatSchG n.F.)), Instrumente zum allgemeinen Schutz vor und Ausgleich von Beeinträchtigungen (Eingriffsregelung: §§ 18-21 BNatSchG (§§ 13-18 BNatSchG n.F.)), Umweltschadenshaftung: § 21a BNatSchG (§ 19 BNatSchG)), Instrumente zum Schutz bestimmter wertvoller Gebiete oder wertvoller Biotope (Schutzgebiete: §§ 22-29, 32-38 BNatSchG (§§ 20-29, 31-36 BNatSchG n.F.)) sowie zum Schutz bestimmter Arten und Biotope (gesetzlicher Biotopschutz: §§ 30, 31 BNatSchG (§ 30 BNatSchG n.F.), Artenschutz: §§ 39-44 BNatSchG (§§ 39-47 BNatSchG n.F.)). Die Prüfung der naturschutzrechtlichen Anforderungen ist unumgänglich, da die Verlegung einer Rohrleitung und die Einleitung mit Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft verbunden sind, die je nach

Trassenverlauf, Länge der Leitung, Verlegungsart, Einleitungsort sowie betroffenem Schutzgut unterschiedlich stark ausfallen können. Die Prüfung bedeutet aber nicht, dass das Vorhaben mit großer Wahrscheinlichkeit am Naturschutz scheitert. Vielmehr ist von einer grundsätzlichen Zulässigkeit des Vorhabens auszugehen, da hierfür gewichtige öffentliche Interessen (insbesondere der WRRL) sprechen, die das Naturschutzrecht auch anerkennt. Das Naturschutzrecht bestimmt daher in erster Linie Leitplanken für eine naturverträgliche Errichtung einer Rohrfernleitung mit dem Zweck vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen, nicht vermeidbare Beeinträchtigungen zu kompensieren und bestimmte besonders geschützte Naturschutzgüter vorrangig zu schonen.

Im Einzelnen:

- Die **Landschaftsplanung** ist die naturschutzrechtliche Fachplanung für alle Belange von Natur und Landschaft. Ihre rechtlichen Wirkungen sind jedoch begrenzt, da die Inhalte der Landschaftsplanung bei Verwaltungsverfahren und anderen Planungen nur zu berücksichtigen sind. Somit können aus Landschaftsplänen keine Festsetzungen resultieren, die einer Rohrleitungsfernrtrasse verbindlich entgegenstehen. Vielmehr sind die Festsetzungen der Landschaftsplanung nur innerhalb des bergrechtlichen Zulassungsverfahrens zu berücksichtigen (bei der Planung als Informationsquelle und in der Abwägung als einzustellender Belang).
- Die **Eingriffsregelung** ist Gegenstand des Zulassungsverfahrens, da mit der Rohrfernleitung Eingriffe in Natur und Landschaft verbunden sind. Bei der Errichtung und dem Betrieb der Leitung sind vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen. Dies betrifft allerdings nicht das „ob“ und den Standort der Rohrleitung. Nicht vermeidbare Beeinträchtigungen sind durch Ausgleichsmaßnahmen wiederherzustellen, wobei hierbei ein funktioneller, räumlicher und zeitlicher Zusammenhang sicherzustellen ist. Ist dies nicht möglich, sind die Beeinträchtigungen durch sonstige Ersatzmaßnahmen in gleichwertiger Weise zu kompensieren, wobei auch hier ein räumlicher, zeitlicher und gelockerter funktioneller Zusammenhang gewährleistet sein muss. Die Verbesserung des ökologischen Zustandes der Werra und gegebenenfalls der Weser durch den Bau der Rohrleitung kann deshalb nur als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme angerechnet werden, soweit die Trasse in unmittelbarer Nähe der Werra und gegebenenfalls Weser oder in Werra und gegebenenfalls Weser (Alternative Nr. 4) verläuft. Für eine flussferne Trassenführung sind deshalb anderweitige Kompensationsmaßnahmen erforderlich, aber i.d.R. möglich. Für den unwahrscheinlichen Fall, dass Beeinträchtigungen nicht vermeidbar und nicht kompensierbar sind, verlangt das Naturschutzrecht eine Abwägung zwischen den betroffenen Naturschutzbelangen und den für das Vorhaben sprechenden Belangen. Den vielfältigen öffentlichen und privaten Interessen an einer gesicherten Entsorgung der Salzabwässer der K+S Kali GmbH (v.a. die Verbesserung des ökologischen Zustandes und Erreichung der WRRL-Ziele sowie Sicherung des Kalibergbaus in der Region) ist jedoch ein hohes Gewicht zu bescheinigen, so dass eine Unzulässigkeit auch in diesem seltenen Fall nicht wahrschein-

lich ist. Im Ergebnis steht die Eingriffsregelung einer Rohrfernleitung nicht im Wege. Sie erfordert aber Maßnahmen des Ausgleichs oder Ersatzes von erheblichen Beeinträchtigungen. Ist der Eingriff zulässig und genehmigt, scheidet eine darüber hinaus gehende Umweltschadenshaftung für europäische geschützte Habitate und Arten gemäß dem Umweltschadensgesetz gemäß § 21a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BNatSchG (§ 19 BNatSchG n.F.) aus.

- Eine Rohrfernleitungstrasse sollte **Schutzgebiete** und hierbei insbesondere europäische geschützte „Natura 2000“ Gebiete grundsätzlich meiden. Dies gilt sowohl für die Trassenführung als auch für die Einleitungsstelle. Bei Naturschutzgebieten können bei unvermeidbaren Eingriffen entsprechend der Schutzgebietsverordnung oder kraft Landesnaturschutzgesetz Befreiungen aus überwiegenden Gründen des Allgemeinen Wohls beantragt werden. In Anbetracht der gewichtigen öffentlichen Interessen: ökologische Verbesserung der Werra und gegebenenfalls Weser entsprechend den Zielen der europäischen Wasserrahmenrichtlinie sowie Erhalt der Kaliförderung im Gebiet Hessen und Thüringen, dürfte eine Befreiungslage regelmäßig gegeben sein. Der strengste Schutzmaßstab besteht bei „Natura 2000“ Gebieten. Wird im Rahmen der im Einzelfall gegebenenfalls erforderlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung festgestellt, dass erhebliche Beeinträchtigungen des Gebietes sich nicht ohne vernünftige Zweifel ausschließen lassen, ist das Vorhaben im betroffenen Gebiet grundsätzlich unzulässig. Es besteht allerdings die Möglichkeit einer Ausnahmeerteilung. Voraussetzung hierfür ist, dass zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses das Vorhaben in dem Gebiet erfordern, keine weniger belastende Standort- oder Ausführungsalternativen bestehen und die Funktion des gesamten Netzes „Natura 2000“ durch entsprechende Ausgleichsmaßnahmen dauerhaft gesichert ist. Trotz der gewichtigen öffentlichen Interessen, die für eine Rohrfernleitung sprechen, ist eine Ausnahme genehmigung als schwierig anzusehen, da in der Regel eine zumutbare Standortalternative (andere Trasseführung oder Einleitungsstelle) vorhanden sein wird.
- Naturschutzrechtlich sind außerhalb wie innerhalb von Schutzgebieten bestimmte Biotope und Arten kraft Gesetz geschützt (**Artenschutz**), ohne dass es einer weiteren rechtsförmlichen Ausweisung von Gebieten bedarf. Bei Biotopen folgt dies allein aus dem nationalen Recht. Gemäß § 30 BNatSchG haben die Länder bestimmte Biotope bezeichnet und unter ein generelles Zerstörungs- und Beeinträchtigungsverbot gestellt. Ab März 2010 erfolgt dies durch § 30 Abs. 2 BNatSchG n.F. unmittelbar durch Bundesrecht. Von diesem Verbot sind allerdings Ausnahmen oder Befreiungen zulässig, wenn die Beeinträchtigungen i.S.v. § 19 Abs. 2 BNatSchG (§§ 15 Abs. 2 und 8, 67 Abs. 1 BNatSchG n.F.) ausgeglichen werden oder überwiegende Gründe des Gemeinwohls eine Ausnahme erfordern. Die Ausgleichbarkeit kann allerdings nur im konkreten Einzelfall beurteilt werden. Für den Bau der Rohrfernleitung sprechen gewichtige öffentlichen Interessen: Verbesserung des ökologischen Zustandes von Werra und gegebenenfalls Weser entsprechend den Zielen der WRRL sowie Erhalt der Kaliförderung

in Hessen und Thüringen, so dass eine Ausnahme- oder Befreiungserteilung nicht unwahrscheinlich ist.

Bei Arten besteht ein zweiteiliger Schutz. Der allgemeine Artenschutz gemäß §§ 39-41 BNatSchG/BNatSchG n.F. verbietet nur jede mutwillige bzw. ohne vernünftigen Grund erfolgte Beeinträchtigung von wildlebenden Tieren und Pflanzen. Dies ist beim Bau der Rohrfernleitung aufgrund der damit verbundenen berechtigten Interessen nicht der Fall, soweit die Beeinträchtigungen nicht vermeidbar sind. Deutlich strenger ist der besondere Artenschutz für gesetzlich ausgewählte besonders und streng geschützte Arten, der gemäß der europäischen FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie vorgegeben ist. Eine Verletzung der Zugriffsverbote in § 42 Abs. 1 BNatSchG (§ 44 Abs. 1 BNatSchG n.F.), insbesondere durch den Bau der Leitung, ist in Anbetracht der Trassenlänge und der Vielzahl der geschützten Arten (z.B. alle Fledermausarten) nicht unwahrscheinlich. Verstöße können aber durch eine Begehung der Trasse vor Räumung, durch zeitliche Rücksichtnahme bei den Baumaßnahmen und auch durch vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen minimiert werden. Sollte gleichwohl ein Verstoß unvermeidbar sein, besteht nach § 43 Abs. 8 BNatSchG (§ 45 Abs. 7 BNatSchG n.F.) die Möglichkeit einer Ausnahme. Hierfür müssen, ähnlich wie bei „Natura 2000“ Gebieten, abschließend aufgelistete Gründe für die Verletzung sprechen, dürfen keine weniger beeinträchtigende Standort- oder Ausführungsalternativen bestehen und darf der Erhaltungszustand der Population der betroffenen Art sich nicht verschlechtern. Rechtfertigungsgrund können alle zwingenden Gründe von überwiegendem öffentlichem Interesse sein, wozu die Ziele der WRRL zu zählen sind. Einer Verschlechterung des Erhaltungszustandes ist durch Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen vorzubeugen. Insgesamt sind der Arten- und Biotopschutz (und hierbei insbesondere der besondere Artenschutz) wichtige Prüfungspunkte bei der Planung und dem Bau einer Rohrfernleitung. Unüberwindbare Hindernisse gehen aber von diesem nicht aus.

IV. Bodenschutzrechtliche Anforderungen

1. Einleitung

Die Verlegung der Rohrfernleitung wird wahrscheinlich eher unterirdisch als oberirdisch erfolgen, um die optische und ökologische Zerschneidungswirkung zu minimieren. Für eine unterirdische Verlegung muss der Boden aufgedrückt und nach Verlegung wieder verfüllt werden. Insofern können bei der Verlegung auch bodenschutzrechtliche Anforderungen relevant werden.

Das Bodenschutzrecht ist bundesweit im Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) und in der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) geregelt und wird durch Bodenschutzgesetze der Länder²⁵⁸ ergänzt. Anders als im Wasser- und

²⁵⁸ Hessisches Gesetz zur Ausführung des Bundes-Bodenschutzgesetzes und zur Altlastensanierung (Hessisches Altlasten- und Bodenschutzgesetz - HessAltBodSchG), v. 28.9.2007, HessGVBl. I S. 652; Niedersächsisches Bodenschutzgesetz (NdsBodSchG), v. 19.2.1999, NdsGVBl. 1999, 46; Thüringer Bodenschutzgesetz (ThürBodSchG), v. 16.12.2003,

Naturschutzrecht ist die Bundesregelung kein Rahmgesetz, sondern unmittelbar außenverbindliches Recht, welches die Länder in ihren Bodenschutzgesetzen ergänzen, soweit dies das BBodSchG gestattet.

Ebenfalls anders als im Wasserrecht oder im Immissionsschutzrecht sieht das Bodenschutzrecht keine Zulassungsverfahren mit Genehmigungs- oder Anzeigenpflichten vor. Es verpflichtet aber zur Abwehr bzw. Beseitigung von schädlichen Bodenveränderungen (Gefahrenabwehr gemäß § 4 BBodSchG) sowie zur Vorsorge gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen (Vorsorgepflicht gemäß § 7 BBodSchG) und regelt die Erfassung und Sanierung von kontaminierten Flächen (Altlasten) durch die Länder.

Hinsichtlich des Baus der Rohrfernleitung ist zu klären, ob überhaupt der Anwendungsbereich des BBodSchG neben dem Wasser-, Bau- und Bergrecht eröffnet ist; wen die Pflichten zur Gefahrenabwehr und Vorsorge treffen und welche konkreten rechtlichen Anforderungen an eine Rohrleitungstrasse sich hierbei ergeben können.

2. Anwendungsbereich

§ 3 Abs. 1 BBodSchG bestimmt für etliche Rechtsbereiche und Gesetze einen Vorrang vor den Regelungen des BBodSchG, soweit diese Einwirkungen auf den Boden regeln. Soweit kein Vorrang einschlägig ist, sind die bodenschutzrechtlichen Anforderungen vollumfänglich im Rahmen des bergrechtlichen Zulassungsverfahrens zu prüfen.

Hinsichtlich der Rohrfernleitung zur Entsorgung von Salzabwässern können insbesondere Vorschriften des Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz (KrW-/AbfG) über die Zulassung und den Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen (Nr. 2), Vorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter (Nr. 3), Vorschriften des Bundesberggesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen über die Errichtung, Führung oder Einstellung eines Betriebes (Nr. 10) vorrangig sein. Soweit in diesen Gesetzen oder in den ergänzenden Verordnungen speziellere Regelungen zu Einwirkungen auf den Boden getroffen sind, treten die Anforderungen des BBodSchG insoweit zurück.

Ein genereller Vorrang des Wasserrechts wurde trotz der regelmäßigen Gewässerrelevanz nicht im BBodSchG aufgenommen. Gleiches gilt für das Naturschutzrecht. Die drei Rechtsbereiche Wasser, Natur und Boden sind somit nebeneinander anwendbar.²⁵⁹ Sie ergänzen sich gegenseitig und bilden den gemeinsamen Rahmen für die Nutzung und Beeinträchtigung von Umweltgütern. Technische Anforderungen an die Sicherheit der Rohrfernleitung bestimmt hierbei das Wasserrecht mit seinen Vorschriften für Rohrleitungsanlagen zum Befördern wassergefährdender Stoffe in §§

ThürGVBl. 2003, 511; Bremisches Gesetz zum Schutz des Bodens (Bremisches Bodenschutzgesetz – BremBodSchG) v. 27.8.2002, Brem.GBl. S. 385; Landesbodenschutzgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen - Landesbodenschutzgesetz (LBodSchG NRW), v. 9.5.2000, GVBl. NRW 2000, S. 439.

²⁵⁹ Oerder/Numberger/Schönfeld 1999, § 3 Rn. 49 ff.; Versteyl/Sondermann 2005, § 3 Rn. 9.

19a ff. WHG bzw. dem entsprechenden Landeswasserecht, die insoweit speziellere Gefahrenabwehr- und Vorsorgeregulierung enthalten. Des Weiteren ist zu beachten, dass das BBodSchG sowohl bei der Sanierung von Gewässern (§ 4 Abs. 4 S. 3 BBodSchG) als auch bei der Vorsorge für das Grundwasser (§ 7 S. 6 BBodSchG) explizit auf die wasserrechtlichen Vorschriften verweist.

a) Vorschriften des KrW-/AbfG über die Zulassung und Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen (Nr. 2)

Der Abfallbegriff des KrW-/AbfG umfasst gemäß § 3 Abs. 1 KrW-/AbfG i.V.m. Q11 des Anhangs I alle Rückstände, die bei der Förderung und Aufbereitung von Rohstoffen anfallen und deren sich der Besitzer entledigen will. Damit ist die Entsorgung von Salzabwässern aus der Kaliförderung eine Form der Abfallbeseitigung. Rechtlich ist der Begriff der Abfallbeseitigungsanlage in § 27 Abs. 1 KrW-/AbfG aber auf den Anwendungsbereich des KrW-/AbfG beschränkt, der in § 2 näher eingegrenzt wird.²⁶⁰ Nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 KrW-/AbfG gilt das KrW-/AbfG jedoch nicht, sobald Stoffe in Gewässer oder Abwasseranlagen eingeleitet oder eingebracht werden. Da die Salzabwässer am Ende der Rohrfernleitung entweder in die Oberwasser, in den Flussästuar von Weser oder Ems oder in die Nordsee und damit in ein Gewässer i.S.v. § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 1a WHG eingeleitet werden sollen, ist der Anwendungsbereich des KrW-/AbfG nicht eröffnet. Die Entsorgung in ein Gewässer bestimmt sich vielmehr allein nach dem Wasserrecht, welches eine Einleitung als erlaubnispflichtige Benutzung einstuft (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 und 4a WHG). Die Rohrfernleitung ist deshalb auch keine Abfallbeseitigungs- oder Deponieanlage. Dem entsprechend sind die Vorschriften des KrW-/AbfG nicht gegenüber dem Bodenschutzrecht vorrangig.

b) Vorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter (Nr. 3)

Die Vorrangregel Nr. 3 nimmt v.a. Bezug auf das Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter.²⁶¹ Das Gesetz gilt aber gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 nur für die Beförderung mit Fahrzeugen, so dass der Anwendungsbereich bei einer Rohrfernleitung nicht eröffnet ist. Die Beförderung von gefährlichen Stoffen mittels Leitungen regeln vielmehr die schon erörterten Vorschriften in §§ 20-23 UVPG i.V.m. Nr. 9.3-9.9 Anlage I UVPG und der hierauf gestützten Rohrfernleitungsverordnungen (siehe oben B.I.3). § 21 Abs. 1 Nr. 1 UVPG normiert als Zulassungsvoraussetzung, dass Gefahren für die Schutzgüter in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG, welche auch den Boden mit umfassen, abgewehrt und Vorsorge gegen die Beeinträchtigung der Schutzgüter entsprechend dem Stand der Technik getroffen werden. § 21 Abs. 1 Nr. 2 UVPG bestimmt weitergehend, dass umweltrechtliche Vorschriften und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften dem Vorhaben nicht entgegenstehen dürfen. Damit nimmt das UVPG bei Rohrleitungen auf das sonstige Umweltrecht Bezug und schließt dies

²⁶⁰ Dem entsprechend ist auch die immissionsschutzrechtliche Genehmigungspflicht (§ 31 Abs. 1 KrW-/AbfG) auf Abfallbeseitigungsanlagen i.S.d. KrW-/AbfG beschränkt (vgl. Nr. 8.11 aa) und Nr. 8.15 der 4. BImSchV).

²⁶¹ BGBl. I 1998, S. 3114. Versteyl/Sondermann 2005, § 3 Rn. 36.

in das vorgesehene bergrechtliche Trägerverfahren mit ein. Hierdurch wird die Vorrangregelung in § 3 Abs. 1 Nr. 3 BBodSchG wieder suspendiert. Im Ergebnis schließt das Leitungsrecht, obwohl es Einwirkungen auf den Boden regelt, das BBodSchG nicht aus. Vielmehr sind beide gemäß § 21 Abs. 1 Nr. 2 UVPG nebeneinander anwendbar.

c) Vorschriften des Bundesberggesetzes und der hierauf erlassenen Rechtsverordnungen (Nr. 10)

Die Vorschriften des Bundesberggesetzes (BBergG) finden auf die Rohrfernleitung Anwendung, da die Rohrfernleitung Teil der Kaliförderung ist und hierfür der Rahmenbetriebsplan entsprechend ergänzt werden muss (siehe oben B.I.2). Das BBergG enthält in § 55 BBergG die materiellen Voraussetzungen für die Zulassung von bergrechtlichen Anlagen. Nach § 55 Abs. 1 Nr. 9 BBergG ist sicherzustellen, dass keine gemeinschädlichen Auswirkungen zu erwarten sind. Dies wäre der Fall, wenn der durch die Auswirkungen des Bergbaubetriebes der Allgemeinheit entstehende Schaden größer ist, als die durch den Betrieb für die Allgemeinheit erwachsenden Vorteile.²⁶² Das erfordert eine volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Bilanzierung die auch externe Effekte auf die Umwelt, wie z.B. Gewässer- oder Bodenverunreinigungen, mit einbezieht, wenn sie nach allgemeiner Lebenserfahrung wahrscheinlich und ihrer Natur nach vorhersehbar sind.²⁶³ Bei der Gesamtbetrachtung werden Gefahren für Umweltgüter aber nur vermieden, wenn die kumulierten negativen Effekte den Gesamtvorteil überwiegen. Gefahrenabwehr oder Vorsorge im Einzelfall erfolgt daher nicht über Nr. 9, sondern über § 55 Abs. 1 Nr. 3 BBergG. Hiernach muss der Betriebsplan die erforderliche Vorsorge gegen Gefahren für Leben, Gesundheit und zum Schutz von Sachgütern, Beschäftigter und Dritter im Betrieb, insbesondere durch die den allgemein anerkannten Regeln der Sicherheitstechnik entsprechenden Maßnahmen gewährleisten. Die Vorsorgepflicht umfasst auch den Schutz von Umweltgütern (wie Boden) außerhalb des Betriebs²⁶⁴ und schließt die Gefahrenabwehrpflicht mit ein.²⁶⁵ Das BBergG regelt somit Einwirkungen auf den Boden. Aufgrund des in § 3 Abs. 1 Nr. 10 BBodSchG normierten Vorrangs, sind beim Bau der Rohrfernleitung insbesondere die §§ 4 und 7 BBodSchG nicht direkt anwendbar.

3. Materielle bodenschutzrechtliche Anforderungen an Rohrfernleitung

Der Vorrang des BBergG gegenüber dem BBodSchG verändert aber die materiellen Anforderungen an die Rohrleitungstrasse aus folgenden Gründen nur, da die Wertungen des BBodSchG und der BBodSchV bei der gebundenen Entscheidung über den Betriebsplan bzw. im Fall der Rohrfernleitung über die Erweiterung des

²⁶² Versteyl/Sondermann 2005, § 3 Rn. 68.

²⁶³ BVerwG Urt. v. 9.11.1995 – 4 C 25/94 –, NVwZ 1996, 712 (714). Versteyl/Sondermann 2005, § 3 Rn. 36.

²⁶⁴ BVerwG Urt. v. 13.12.1991 – 7 C 25.90–, E 89, 246 (248).

²⁶⁵ Versteyl/Sondermann 2005, § 3 Rn. 68.

bestehenden Betriebsplanes bei der Frage der Beurteilung und Erforderlichkeit von Maßnahmen mit Bezug zum Schutzgut Boden zu berücksichtigen.²⁶⁶ Die Abwehr schädlicher Bodenveränderungen (§ 4 BBodSchG) und die Vorsorge vor diesen (§ 7 BBodSchG) ist gemäß § 55 Abs. 1 Nr. 3 BBergG bei der bergrechtlichen Entscheidung mit zu prüfen.

Gemäß § 4 BBodSchG sind schädliche Bodenveränderungen zu vermeiden, abzuwehren oder zu sanieren. Die generelle Gefahrenabwehrpflicht in § 4 Abs. 1 BBodSchG verlangt, dass jeder der auf den Boden einwirkt, sich so zu verhalten hat, dass schädliche Bodenveränderungen nicht hervorgerufen werden. In seiner Allgemeinheit hat diese Verpflichtung aber lediglich den Charakter einer Zielbestimmung.²⁶⁷ Sie wird näher konkretisiert durch Absatz 2 mit der Verpflichtung des Grundstückseigentümers oder des Inhabers der tatsächlichen Gewalt, Maßnahmen zur Abwehr der von ihrem Grundstück drohenden schädlichen Bodenveränderungen zu ergreifen. Der Bauherr und Betreiber der geplanten Rohrfernleitung wäre daher auch für mögliche Gefahren aufgrund von Lecks verantwortlich, wenn er nicht Eigentümer des Trassengrundstücks ist. Schädliche Bodenveränderungen sind nach § 2 Abs. 3 BBodSchG alle Beeinträchtigungen der Bodenfunktion, die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen. Die Pflichten zur Gefahrenabwehr setzen die Überschreitung einer Gefahrenschwelle voraus, ab der Beeinträchtigungen für die Menschen als erheblich einzustufen sind.²⁶⁸ Ob sich die Inhaltsstoffe der zu befördernden Salzabwässer im Fall eines Lecks im Boden so stark anreichern, dass hierdurch eine Gefahr (z.B. für das örtliche Grundwasservorkommen und die Trinkwasserversorgung oder ein örtliche Oberflächengewässer) entsteht, kann nur anhand von Untersuchungen im Einzelfall beurteilt werden und hängt auch vom betroffenen Schutzgut und dessen Verletzbarkeit ab.²⁶⁹ Die Gefahr von Lecks bzw. das schnelle Entdecken von Leckagen lässt sich aber durch Überwachungstechniken (z.B. Druckabfallprüfungen) minimieren, so dass eine generelle Gefahr durch die Rohrfernleitung nicht anzunehmen ist.

Nach § 7 BBodSchG hat derjenige, der Verrichtungen auf einem Grundstück durchführt oder durchführen lässt, Vorsorge gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen zu treffen. Besteht die Besorgnis derartiger Veränderungen sind entsprechende Vorsorgemaßnahmen zu treffen. Die Vorsorgepflicht setzt im Vorfeld möglicher Gefahren an und erfordert Maßnahmen unterhalb der Gefahrenschwelle. Konkretisiert wird die Vorsorgepflicht durch §§ 9 bis 12 Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV). Soweit in der BBodSchV konkrete Vorsorgepflichten normiert sind, kann die Bodenschutzbehörde gemäß § 7 S. 4 BBodSchG diese durch Anordnung durchsetzen. Vorsorgepflichten bestehen nach § 10

²⁶⁶ Versteil/Sondermann 2005, § 3 Rn. 70.

²⁶⁷ Versteil/Sondermann 2005, § 4 Rn. 7.

²⁶⁸ Vgl. Nies in: Landmann/Rohmer (Band IV), § 2 BBodSchG Rn. 25 ff.; Sparwasser/Engel/Voßkuhle (2003), § 9 Rn. 87 ff.

²⁶⁹ Vgl. die unterschiedlichen Prüfwerte in Anhang 2 zur BBodSchV, bei deren Überschreiten gemäß § 4 Abs. 2 BBodSchV Gefahrenabwehrmaßnahmen erforderlich sein können.

BBodSchV allerdings erst, wenn die Vorsorgewerte für bestimmte Stoffe gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Anhang 2 Nr. 4 BBodSchV überschritten werden oder der Eintrag von Schadstoffen zu besorgen ist, die gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 2 BBodSchV auf Grund ihrer krebserzeugenden, erbgutverändernden, fortpflanzungsgefährdenden oder toxischen Eigenschaften in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Bodenveränderungen herbeizuführen. Beides kann für die Salzabwässer ausgeschlossen werden, da für die relevanten Inhaltsstoffe: Chlorid, Kalium und Magnesium weder Vorsorgewerte bestehen noch diese in besonderem Maße gefährlich sind. Zwar enthalten die Kaliabwässer Spuren von Stoffen, die in Anhang 2 Nr. 4 BBodSchV gelistet sind (z.B. Cadmium). Eine bodenschutzrechtliche Vorsorgepflicht entsteht aber erst, wenn bei einem Leck im Boden die im Anhang 2 Nr. 4 genannten Vorsorgewerte überschritten werden. Dies ist in Anbetracht der geringen Konzentrationen dieser Stoffe, die sich kaum von der allgemeinen Hintergrundbelastung abhebt, höchst unwahrscheinlich. Damit bestehen für den Betrieb und den Transport der Salzabwässer keine Vorsorgepflichten, welche die Behörde verbindlich anordnen kann. Beim Bau der Rohrleitung sind nur die Vorsorgeanforderungen in § 12 BBodSchV hinsichtlich des Auf- und Einbringens von fremden Bodenmaterialien zu beachten.

4. Zusammenfassung

Im Ergebnis ist das Bodenschutzrecht wegen des Vorrangs des Bergrechts nicht unmittelbar anwendbar. Seine Wertungen sind aber in der bergrechtlichen Entscheidung über die Rohrfernleitung zu berücksichtigen. Aufgrund des geringen Konkretisierungsgrades des Bodenschutzrechts gehen diese aber kaum über die allgemeine Gefahrenabwehr- und Vorsorgepflicht des Bergrechts hinaus.

V. Verfahren

Da die erforderlichen Gestattungsakte²⁷⁰ mit jeweils spezifischen Verfahren gekoppelt sind, folgt aus den obigen Überlegungen, dass

- für die Prüfung der Raumverträglichkeit ein **Raumordnungsverfahren**,
- für die Planfeststellung des Rahmenbetriebsplans nach Bergrecht ein **Planfeststellungsverfahren**,
- für die nicht von der Konzentrationswirkung erfasste wasserrechtliche Erlaubnis ein entsprechendes **Gestattungsverfahren** und schließlich
- für die Prüfung der Umweltverträglichkeit ein **Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren** jeweils integriert durchgeführt werden muss.

Dabei wird die bergrechtliche Planfeststellung nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Trägerverfahren für die UVP.²⁷¹ Soweit ein Planfeststellungsverfahren nach dem UVPG ohne bergrechtlichen Rahmenbetriebsplan durchgeführt wird, ist in diesem eine vollständige Abwägung aller betroffenen Belange

²⁷⁰ S. oben B.I.

²⁷¹ BVerwGE 126, 205, Rz. 27 - Garzweiler.

durchzuführen und wegen der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses alle erforderlichen behördlichen Entscheidungen einzuschließen.

VI. Zuständigkeiten

1. Sachliche Zuständigkeiten: Bergrecht, Wasserrecht, Naturschutzrecht

Aus der Planfeststellungsbedürftigkeit ergibt sich weiteres für die Zuständigkeiten der betroffenen Behörden. Planfeststellungsbehörde ist bei Vorhaben, die in einem unmittelbaren betrieblichen Zusammenhang mit dem Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen stehen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 BBergG), die Bergbehörde. Das sind in Hessen die Regierungspräsidien.²⁷² Wie bereits dargelegt worden ist,²⁷³ sind die Bergwerke der K+S GmbH und die oberirdischen Separierungsanlagen Betriebe, die dem Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten verschiedener Mineralien dienen. Die Beförderung des Salzabwassers stünde damit in unmittelbarem betrieblichen Zusammenhang mit der Gewinnung und Aufbereitung eines Bodenschatzes. Auf das nach § 19 Abs. 3 WHG n.F. erforderliche Einvernehmen der Wasserbehörden ist bereits hingewiesen worden. Darüber hinaus ist die Beteiligung von Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, durch § 54 Abs. 2 BBergG beziehungsweise §§ 7f. UVPG vorgeschrieben, die Öffentlichkeitsbeteiligung durch § 9 UVPG.

2. Örtliche Zuständigkeit

Sind also mit den vorstehenden Ausführungen die Bergbehörden als Planfeststellungsbehörden im Einvernehmen mit den Wasserbehörden für die Entscheidung über einen Antrag auf Planfeststellung einer Rohrleitungsanlage sachlich zuständig, so stellt sich weiter die Frage nach der örtlichen Zuständigkeit. In Betracht kommen nach den gegenwärtigen Planungen für die Pipeline die Behörden der betroffenen Bundesländer Thüringen, Hessen, Niedersachsen und möglicherweise Bremen.

Die örtliche Zuständigkeit der genannten Behörden beschränkt sich wegen ihrer Zugehörigkeit zur Landesverwaltung grundsätzlich auf das Territorium des jeweiligen Bundeslandes. Ausnahmen hiervon sind möglich, verlangen jedoch eine gesetzliche oder zumindest staatsvertragliche Grundlage. Derartige Ausnahmen sind jedoch auf dem Gebiet des Rohrleitungsbaus nicht ersichtlich, so dass es bei der Begrenzung der Zuständigkeiten durch die Ländergrenzen bleibt.

²⁷² § 1 der Hessischen Verordnung über bergrechtliche Zuständigkeiten v. 16.4. 2008, GVBl. Nr. 7 vom 30.4.2008, S. 697.

²⁷³ B.I.2.a).

3. Pflichten zur Mitwirkung

Das bedeutet jedoch nicht, dass bei der Planfeststellung einer grenzüberschreitenden Rohrleitungsanlage keine Rücksicht auf die Planungen der angrenzenden Länder genommen werden müsste. Sachlich geboten ist eine Koordination ohnehin, soweit die mit der Rohrleitung verfolgten Entsorgungszwecke nur erreicht werden können, wenn die Leitung vollständig und nicht nur in Bruchstücken verwirklicht wird. Darüber hinaus ergeben sich aus verschiedenen Rechtsvorschriften gewisse Kooperationspflichten der betroffenen Länder.

Zum ersten ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt, dass die Bundesländer einer Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten unterliegen.²⁷⁴ Dieses grundgesetzliche „Gebot der Rücksichtnahme“ trifft sowohl den Bund als auch die Länder, sowohl die Gesetzgebung als auch die Rechtsanwendung. Seine Konturen sind naturgemäß vage, dennoch keinesfalls haltlos. Bund und Länder sind danach verpflichtet, das Gesamtinteresse des Bundesstaates genauso wie die jeweiligen Belange der (anderen) Bundesländer wahrzunehmen.²⁷⁵ So wäre die mutwillige, willkürliche Behinderung einer überlegenen Entsorgungslösung unter Inanspruchnahme eines benachbarten Landes unter Verweis auf bestehende Entscheidungsspielräume in keinem Fall gerechtfertigt, da dem Ermessen durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Grenzen gesetzt sind und diese durch die Verwaltungsgerichte kontrolliert werden (§ 114 S. 1 VwGO).

Der materielle Maßstab für die Begründung einer (rechtmäßigen) Ablehnung eines Antrags auf Planfeststellung ergibt sich dabei aus dem jeweils anzuwendenden Recht. Ohne die Problematik des Charakters von Planfeststellungsverfahren im Bergrecht an dieser Stelle vertiefen zu müssen,²⁷⁶ sei darauf hingewiesen, dass das Bundesberggesetz dem Unternehmer unter den Voraussetzungen des § 55 Abs. 1 BBergG einen Anspruch auf Erteilung eines Rahmenbetriebsplans gibt. Darüber hinaus unterliegen die Planfeststellungsverfahren auch für Rohrleitungsanlagen dem Gebot gerechter Abwägung (§ 21 UVPG), mit welchem bestimmte Anforderungen an das Abwägungsergebnis und an den Abwägungsvorgang verbunden sind. Der Sache nach lassen sich die rechtlichen Anforderungen als Minimalbedingungen hinsichtlich der Rationalität von Verwaltungsentscheidungen verstehen. Die Weigerung einer Behörde, einen Planfeststellungsbeschluss zu erlassen, muss diesen Mindestvoraussetzungen entsprechen.

Darüber hinaus sind die betroffenen Bundesländer durch die wasserrechtliche Flussgebietsgemeinschaft Weser verbunden. Nach dem Konzept der Wasserrahmenrichtlinie, deren Umsetzung die für den gesamten Fluss aufzustellenden Bewirtschaftungspläne dienen, kommt es nicht maßgeblich auf die territoriale Abgrenzung von Verwaltungseinheiten wie den Bundesländern, sondern auf die problemadäquate Bewältigung der auf dem Weg zu einer gemeinschaftsrechtlich gebotenen Wasserqualität erforderlichen Hindernisse an. Das WHG erkennt dies auch in seiner Fas-

²⁷⁴ BVerfGE 6, 309, 361; zu verfahrensbezogenen Grundsätzen bundesfreundlichen Verhaltens grundlegend BVerfGE 12, 205, 254 ff.

²⁷⁵ BVerfGE 81, 310, 337 f.; E 92, 203, 230 ff.

²⁷⁶ S. dazu bereits Abschnitt B.I.2.b)bb).

sung nach dem Wasserrechtsneuregelungsgesetz 2009 an (§ 7 Abs. 2, 3 WHG n.F.). Die zuständigen Behörden koordinieren danach als Flussgebietsgemeinschaft ihre wasserwirtschaftlichen Planungen und Maßnahmen, soweit die Belange der flussgebietsbezogenen Gewässerbewirtschaftung dies erfordern (§ 7 Abs. 2 WHG n.F.). Die Flussgebietsgemeinschaft trägt daher in Ausübung der mitgliedstaatlichen Pflichten aus dem Gemeinschaftsrecht eine Ländergrenzen übergreifende Verantwortung für die Wasserqualität.²⁷⁷ Das ist von besonderer Bedeutung mit Blick auf die Erstellung des Bewirtschaftungsplans, der einen Rahmen bildet für die konzeptionell ausgearbeitete Eindämmung langfristiger, großräumiger und länderüberschreitender Gefahren für die Wasserqualität. Dabei fördern die Behörden nach § 85 WHG n.F. die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne.

Der erläuterte Zusammenhang der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und die aus ihm folgende Gesamtverantwortung der Flussgebietsgemeinschaft hat Konsequenzen für die Gestaltungsfreiheit der Bundesländer: Er engt den Spielraum der beteiligten Behörden ein, indem Gestattungsakte wie der Planfeststellungsbeschluss nach §§ 20 ff. UVPG und die Zulassung eines Rahmenbetriebsplans nach § 52 BBergG, soweit Ermessen besteht, im Wege einer Gesamtabwägung aller Umstände zu erfolgen hat, was vielfach die Berücksichtigung der Auswirkungen einer Lösung auf andere Länder erfordert.

²⁷⁷ Ausführlich *F. Hasche*, Das neue Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005.

C. Alternative Nr. 2: Terrestrische Pipeline, Einleitung in ein Flussästuar Weser oder Ems

I. Gestattungsakte, Verfahren, Zuständigkeiten

Die Alternative Nr. 2, die Einleitung einer terrestrisch geführten Pipeline in ein Flussästuar, unterscheidet sich hinsichtlich der raumplanerischen Prüfung der Trassenführung, den erforderlichen Gestattungsakten und den Zuständigkeiten nicht von den rechtlichen Anforderungen an die vorstehend geprüfte Alternative Nr. 1. Bei der Einleitung in den Flussästuar Weser oder Ems ist jedoch zu beachten, dass große Bereiche der Ästuarare als europäisches Vogelschutz- und/oder FFH-Gebiet ausgewiesen sind. Dies wird sogleich unter C.III näher ausgeführt.

II. Wasserrechtliche Anforderungen

Werden die Salzabwässer nicht in die Weser, sondern in das Flussästuar der Weser eingeleitet, gelten dieselben rechtlichen Anforderungen, die im Kapitel B.II. ermittelt worden sind, weil auch das Flussästuar ein oberirdisches Gewässer im Sinne des WHG ist.

Da der Salzgehalt im tideabhängigen Flussästuar natürlicherweise höher ist, als in Werra oder Weser, dürften die für die Weser formulierten Ergebnisse hier erst recht gelten und den Schluss zulassen, dass eine Salzeinleitung in ein salzabhängiges Überleitungsgewässer keine besonderen wasserrechtlichen Probleme aufwerfen wird.

III. Naturschutzrechtliche Anforderungen

Bei der Einleitung sind die unter B.III. erörterten naturschutzrechtlichen Anforderungen zu beachten bzw. zu berücksichtigen.

Besonderheiten ergeben sich insofern, als die Flussästuarare der Weser und der Ems sowie des daran angrenzenden Wattenmeers sowohl „Natura 2000“ Gebiete als auch Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ und Weltnaturerbebestände sind (siehe Karten 5, 8-10, 12, 13).

1. Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“

Der Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ gliedert sich in Erholungszone, Zwischenzone und Ruhezone (siehe Karte 6), für die das Gesetz zur Ausweisung des Nationalparks (NWattNPG)²⁷⁸ unterschiedliche Schutzanforderungen bestimmt. Der Nationalpark umfasst nicht das gesamte Wattenmeer, sondern nimmt

²⁷⁸ §§ 6-15 Gesetz über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ (NWattNPG) v. 11.7.2001, Nds. GVBl. 2001, 443.

insbesondere die Schifffahrtsrouten in den Flussästuaren Weser und Ems sowie nach Wilhelmshaven aus, so dass für die Rohrleitungstrasse und Einleitungsstelle durch- aus Gebiete existieren, die sich nicht im Nationalpark befinden.

Gemäß §§ 6 und 12 NWattNPG sind in der Ruhezone und der Zwischenzone alle Handlungen verboten, die den Nationalpark oder einzelne seiner Bestandteile zerstören, beschädigen oder verändern. Damit gilt entsprechend § 24 Abs. 2 BNatSchG im Nationalpark das schon bei den Naturschutzgebieten erörterte allgemeine Störungs- und Veränderungsverbot (II.3.e.aa.). Der Bau der Rohrleitung und die Einleitung von Salzabwässern in diesen Zonen könnte eine Störung oder Veränderung von Bestandteilen des Nationalparks verursachen. Allerdings bestimmt das NWattNPG eine Reihe von Ausnahmetatbeständen. Für den Bau der Rohrfernleitung ist insbesondere § 16 S. 1 Nr. 4 a) NWattNPG bedeutsam, der für alle drei Zonen normiert, dass die Verbote nicht für „den Betrieb, die Unterhaltung und Instandsetzung von Rohr-, Kabel- und Transportleitungen zur Energie- und Wasserversorgung sowie zur Abwasserbeseitigung einschließlich zugehöriger Anlagen“ gelten. Da die Rohrfernleitung der Entsorgung von Salzabwässern dient, könnte sie sich auf diesen Ausnahmetatbestand berufen und wäre somit von dem Störungs- und Veränderungsverbot ausdrücklich befreit. Allerdings beschränkt sich nach der telefonisch eingeholten Auskunft eines Mitarbeiters des niedersächsischen Landesamtes für Bergbau und Geologie die Ausnahme auf Ver- und Entsorgungsleitungen der örtlichen Daseinsvorsorge. Mit der Ausnahme würden nur die im Nationalpark gelegenen Ansiedlungen begünstigt. Ob sich diese Auslegung auf die bekundete Absicht des Niedersächsischen Landtages berufen kann, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden. Im Wortlaut hat geltend gemachte Einschränkung der Ausnahme auf jedem Fall nicht niedergeschlagen, da dieser weder die Leitungslänge noch den Leitungszweck (z.B. örtliche Daseinsvorsorge) eingrenzt. Gegen die einschränkende Auslegung spricht auch, dass das Nationalparkgebiet schon von Energiefernleitungen durchquert wird. Dem entsprechend weist der Entwurf des Raumordnungsplanes der AWZ diese Leitungstrassen als Vorranggebiete für Rohrfernleitung aus. Sollte die zuständige Behörde gleichwohl eine Ausnahmelage nicht annehmen, müsste für die Rohrfernleitung eine Befreiung nach § 17 NWattNPG²⁷⁹ beantragt werden. Hierfür gelten die gleichen Voraussetzungen wie bei Naturschutzgebieten (siehe B.III.5.a).

Fraglich ist bei dem Ausnahmetatbestand weiterhin, ob auch die Einleitung von Abwässern hierunter fällt. Dem Wortlaut nach bezieht sich der Tatbestand auf den Transport von Energie und Wasser und erwähnt eine Einleitung von Abwässern, die nur bei dem Unterfall „Transportleitung zur Abwasserbeseitigung“ überhaupt denkbar wären, nicht besonders. Da Ausnahmen von der Regel eng auszulegen sind, dürfte ohne eine ausdrückliche Nennung, eine Einleitung nicht vom Ausnahmetatbestand umfasst sein. Für diese Auslegung spricht auch § 16 S. 3 NWattNPG, welcher ausdrücklich festlegt, dass Sand-, Schlick- und Baggergutablagerungen, abgesehen von Umlagerungen im Nahbereich der Fahrwasser und Außentiefs, nicht freigestellt sind. Ob eine Einleitung aufgrund einer Befreiung nach § 17 Abs. 1 Nr. 2 NWattNPG aus überwiegenden Gründen des Wohls der Allgemeinheit möglich ist, erscheint eben-

²⁷⁹ Der Befreiungstatbestand entspricht den erörterten Befreiungsregeln bei Naturschutzgebieten.

falls zweifelhaft, da dies nur der Fall ist, wenn die öffentlichen Interessen einen Befreiung erfordern. Letzteres kommt aber wie bei den Naturschutzgebieten nur in Betracht, wenn anderweitige Einleitungsmöglichkeiten außerhalb des Nationalparks nicht bestehen oder nicht zumutbar sind. Dies dürfte nicht der Fall sein, da eine Verlängerung der Pipeline über das Gebiet des Nationalparks hinaus möglich ist und die Gesamtlänge der Rohrfernleitung nicht übermäßig und damit unzumutbar verlängern würde.²⁸⁰ Hierbei wäre aber sicherzustellen, dass sich die einzuleitenden Salzabwässer auch nicht indirekt (durch Strömungen, Vermischungen etc.) auf die Gebiete und Schutzziele des Nationalparks auswirken.

Im Ergebnis müsste nach unserer Ansicht die Rohrfernleitung trotz des allgemeinen Störungs- und Veränderungsverbot nach §§ 6, 12 NWattNPG nicht außerhalb des Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ verlegt werden, sondern könnte aufgrund des Wortlauts der gesetzlichen Ausnahmebestimmung für Abwasserleitungen in § 16 S. 1 Nr. 4 a) NWattNPG den Nationalpark durchqueren. Der Einleitungsort sollte aber außerhalb des Nationalparkgebietes liegen, da der eng auszulegende Ausnahmetatbestand auch die Einleitung von Abwässern wohl nicht mit umfasst. Auch eine Befreiungslage aus Gründen des Allgemeinwohls wäre nicht gegeben, da eine Trassenverlängerung über den Nationalpark hinaus in die Nordsee ohne unzumutbaren Mehraufwand möglich ist.

2. Weltnaturerbe „Wattenmeer“

Am 26 Juni 2009 hat das Welterbekomitee der UNESCO entschieden, das deutsch-niederländische Wattenmeer in die Liste der Welterbestätten aufzunehmen. Damit ist der Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ auch Weltnaturerbe. Für Weltnaturerbestätten bestehen gemäß dem „Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ vom 16.11.1972 Schutzverpflichtungen der Vertragsstaaten. Gemäß Art. 4 des Übereinkommens ist es in erster Linie Aufgabe des Vertragsstaates Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des Naturerbes sicherzustellen. Der Vertragsstaaten hat sich zu bemühen u.a. geeignete rechtliche Verwaltungs- und Finanzmaßnahmen zum Schutz zu treffen (Art. 5 lit. d) des Übereinkommens). Aufgrund der Bedeutung als Welterbe muss der Vertragsstaat beim Schutz mit der internationalen Staatengemeinschaft zusammenarbeiten (Art. 6 Abs. 1 des Übereinkommens).

Die einzige wirklich harte Verpflichtung des Übereinkommens, die über Bemühungs- und Zusammenarbeitspflichten hinausgeht, ist in Art. 6 Abs. 3 verankert. Danach ist der „Vertragsstaat verpflichtet, alle vorsätzlichen Maßnahmen zu unterlassen, die das in den Artikeln 1 und 2 bezeichnete, im Hoheitsgebiet anderer Vertragsstaaten befindliche Kultur- und Naturerbe mittelbar oder unmittelbar schädigen könnten.“ Da auch der niederländische Teil des Wattenmeeres zum Weltnaturerbe erklärt wurde, könnte das Schädigungsverbot im Fall einer Verlegung und insbeson-

²⁸⁰ Der Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ ist Richtung Nordsee nur rund 10 km breit.

dere der Einleitung im Flussästuar der Ems von Bedeutung sein, bei dem die Staatsgrenze Deutschland - Niederlande verläuft. Da die nahe gelegenen niederländischen Gebiete des Wattenmeers am Flussästuar der Ems auch „Natura 2000“ Gebiete sind (siehe Karten 12, 13), sind vorsätzliche Schädigungen schon jetzt zu vermeiden. Der wichtigste Unterschied zu Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie und § 34 Abs. 3-5 BNatSchG/BNatSchG n.F. besteht daher v.a. darin, dass die Verpflichtung in Art. 6 Abs. 3 des Übereinkommens keine Ausnahmen kennt. Bei der Trassenroute und der Wahl der Einleitungsstelle ist daher darauf zu achten, dass keine mittelbaren Schädigungen des niederländischen Wattenmeeres eintreten können.

3. „Natura 2000“ Gebiete

Besonderheiten ergeben sich insofern, als große Gebiete der tidenabhängigen Flussästuare „Natura 2000“ Gebiete sind. Dabei ist bei der Festlegung der Einleitungsstelle zu beachten, dass der Schutz von „Natura 2000“ Gebieten nicht Projekte innerhalb der Gebiete betrifft, sondern auch Projekte außerhalb von „Natura 2000“ Gebieten, sofern hierdurch das Gebiet und seine Schutzziele erheblich beeinträchtigt werden können. Dies ist insbesondere bei der Einleitung in der Nähe eines „Natura 2000“ Gebietes zu beachten, da durch Strömungen und Vermischungen im Wasser die Salzabwässer in ein „Natura 2000“ Gebiet eingetragen werden können.²⁸¹ Letzteres gilt insbesondere im Bereich der Flussästuare Weser und Ems sowie im Wattenmeer, da hier große Teile „Natura 2000“ Gebiete sind und zum Teil nur kleine Bereiche ausgenommen sind (siehe Karten 8, 9 und 10²⁸²).

Welche rechtlichen Anforderungen an eine Verlegung und Einleitung in oder in der Nähe in einem „Natura 2000“ Gebiet wurde schon unter II.3.e.cc. erörtert. Hierauf ist an dieser Stelle zu verweisen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass beim Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ eine Durchleitung der Trasse kraft Ausnahmeregelung des Nationalparkgesetzes wahrscheinlich zulässig, eine Einleitung aber unzulässig ist. Es ist zu beachten, dass durch die Rohrfernleitung und die Einleitungen nicht das niederländische Wattenmeer als Teil des Weltnaturerbes „Wattenmeer“ un- oder mittelbar geschädigt werden darf, da das „Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ keine Ausnahmen oder Befreiungen kennt. Soweit die vorhandene „Natura 2000“ Gebiete beeinträchtigt werden, ist eine FFH-Verträglichkeitsprüfung

²⁸¹ Vgl. hierzu das Gutachten Winkel/Jürgens/Uliczka 2007, welches die Strömungsverhältnisse und Vermischungen beim Eintrag von Salzabwässern im Flussästuar der Ems untersucht.

²⁸² In diesem Bereich befinden sich folgende „Natura 2000“ Gebiete: an der Weser: 2316-331 Unterweser, 2716-331 Mittlere und Untere Hunte, 2516-331 Nebenarme der Weser mit Strohauser Plate und Juliusplate, 2517-331 Teichfledermaus-Gewässer im Raum Bremerhaven/Bremen, 2417-370 Weser bei Bremerhaven, 2817-370 Weser zwischen Ochtmündung und Rekum, 2817-301 Werderland; an der Ems: 2507-301 Hund und Paapsand, 2507-331 Unterems und Außenems und am Wattenmeer: 2306-301 Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer.

erforderlich. Ob trotz erheblicher Beeinträchtigung eine Ausnahme zulässig ist, erscheint in Anbetracht der vorhandenen Standortalternativen sowohl für Trassenführung als auch Einleitungsstelle trotz gewichtiger öffentlicher Interessen als fraglich.

D. Alternative Nr. 3: Terrestrische Pipeline, Einleitung in die AWZ

I. Völkerrechtliche Voraussetzungen einer Nutzung der AWZ

Soll die Rohrleitung die Nordsee eingeleitet werden, so sind die unterschiedlichen Meereszonen nach dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) zu beachten. Die Zonen unterscheiden sich hinsichtlich der Nutzungsbefugnisse der Vertragsparteien, zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland zählt. An die Küste schließt sich nach der Terminologie des SRÜ znnächst das Küstenmeer an, das der vollständigen territorialen Hoheit der Staaten unterliegt. Daher ergeben sich im Küstenmeer hinsichtlich der geplanten Solerohrleitung keine prinzipiellen Unterschiede im Vergleich mit anderen (nationalen) Trassenführungen und Einleitepunkten.

Außerhalb des Küstenmeers befindet sich die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) und die Hohe See. In Nord- und Ostsee gibt es wegen der geringen Ausdehnung der Seeflächen keine Hohe See, wohl aber Gebiete, die zur AWZ im Sinne des SRÜ rechnen. Für die deutsche AWZ gilt das – insoweit etwas missverständlich bezeichnete – Hohe-See-Einbringungsgesetz (HohSeeEinbrG), das das Protokoll vom 7. November 1996 zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972 in das deutsche Recht umsetzt.²⁸³ Das Gesetz gilt ausweislich seines § 2 Abs. 1 S. 2 auch für die AWZ; es sieht in § 4 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 ein weitreichendes Verbot vor, Abfälle und andere Stoffe und Gegenstände in das Meer von Schiffen, Plattformen und anderen Anlagen aus einzubringen. Das hat erhebliche Folgen für die zu prüfende Einleitung der Sole aus den Bergwerken der K+S GmbH in diese Gebiete.

Was Abfälle sind, wird im Hohe-See-Einbringungsgesetz nicht definiert, so dass auf das herkömmliche völkerrechtliche Verständnis des Ausdrucks zurückgegriffen werden muss. Nach der insoweit als Ausgangspunkt heranzuziehenden Bestimmung des Art. 2 Nr. 1 des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung²⁸⁴ sind Abfälle Stoffe oder Gegenstände, die entsorgt werden, zur Entsorgung bestimmt sind oder aufgrund der innerstaatlichen Rechtsvorschriften entsorgt werden müssen. Dem Wortsinn und Zweck des Basler Übereinkommens entsprechend fallen darunter auch flüssige Gegenstände, wie man insbesondere daran sehen kann, dass (regelmäßig in flüssiger Form anfallende) Abfälle aus Öl-Wasser-Gemischen und Kohlenstoff-Wasser-Gemischen und –emulsionen in Anlage I des Übereinkommens unter Y9 ausdrücklich aufgeführt sind. Ein weiteres Indiz dafür, dass flüssige Stoffe erfasst werden sollten, liegt in der Definition der gefährlichen Stoffe in Anlage III, Codenummer H1, nach der ein explosiver Stoff oder Abfall ein fester *oder flüssiger* Stoff (Hervor-

²⁸³ G v. 25.8.1998, BGBl. 1998 I S. 2455, zuletzt geändert durch Art. 72 der Verordnung v. 31.10.2006, BGBl. 2006 I S. 2407.

²⁸⁴ Basler Übereinkommen v. 30.3.1992, BGBl. II 1994, S. 2704, zuletzt geändert BGBl. II 2005, S. 1122.

hebung d. Verf.) oder Abfall ist, der selbständig durch chemische Reaktion Gas mit einer Temperatur, einem Druck und einer Geschwindigkeit erzeugen kann, dass Schäden in der Umgebung entstehen. Es ist kein Grund ersichtlich, aus dem geschlossen werden dürfte, dass das Hohe-See-Einbringungsgesetz einen engeren Anwendungsbereich haben sollte, zumal das HohSeeEinbrG ausweislich seines § 1 auf den generellen Schutz der Meere vor Verschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und sonstigen Stoffen zielt. Auf den Umstand, dass es sich bei der zu entsorgenden Sole um einen flüssigen Abfall handelt, kommt es daher für die Anwendbarkeit des Gesetzes nicht maßgeblich an.

Zumindest wäre Abwasser darüber hinaus auch als „anderer Stoff“ im Sinne des Hohe-See-Einbringungsgesetzes anzusehen. Das fügt sich in die Systematik des HohSeeEinbrG, das eine Einleitung (von flüssigen Abfällen) auch ansonsten wie eine Einbringung (fester Abfälle) behandelt.²⁸⁵

Schließlich ist zu klären, ob eine Rohrleitung eine „Anlage“ im Sinne des Gesetzes ist. Der Gesetzgeber dachte, wie aus der Legaldefinition des Einbringens gemäß § 3 Abs. 1 HohSeeEinbrG geschlossen werden darf, in erster Linie an die Verklappung von Abfällen von Schiffen oder Plattformen aus.²⁸⁶ Diese Anlagen werden „auf See“ errichtet (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 HohSeeEinbrG), also an der Meeresoberfläche. Eine Rohrleitung würde hingegen auf dem Meeresgrund verankert oder gar zumindest streckenweise unter dem Meeresboden verlegt, so dass sie möglicherweise nicht zu den vom Hohe-See-Einbringungsgesetz erfassten Einrichtungen zählt. Dafür könnte das Argument geltend gemacht werden, dass das Hohe-See-Einbringungsgesetz der Entsorgung von Abfällen auf Hoher See einen Riegel verschieben sollte, soweit für diese Abfälle eine Entsorgungsmöglichkeit an Land geschaffen werden kann, was mittlerweile auch weitgehend geschehen ist. Für das Abwasser aus den Kali-Bergwerken dürfte eine derartige Option aber gerade nicht vorhanden sein, sieht man von der Aufhaldung der getrockneten Stoffe ab, die ihrerseits Folgeprobleme nach sich zieht.

Insgesamt erschiene es jedoch angesichts der erkennbaren Zielrichtung des Gesetzes, die Verschmutzung der Meere durch Stoffe, die dort entsorgt werden sollen, möglichst vollständig zu verhindern, als gewagt, für Abwasserrohrleitungen die Nichtanwendbarkeit des Hohe-See-Einbringungsgesetzes anzunehmen. Das Einbringungsverbot nach § 4 des Gesetzes stünde damit einer Einleitung von Sole entgegen, woran auch die in demselben Paragraphen enthaltenen Ausnahmen nichts ändern würden. Sie beziehen sich ausschließlich auf die Einbringung von Baggergut und Seebestattungen. Selbst ein grundsätzlich so harmloses Material wie Baggergut wird nach Auskunft des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) in der Praxis intensiv auf Beimengungen von Schadstoffen untersucht. Sind, wie vielfach der Fall, geringe, aber nicht nur unerhebliche Mengen an Schadstoffen im Baggergut vorhanden, sieht das BSH den Ausnahmetatbestand des § 4 bereits nicht als erfüllt an. Dem Meeresschutz wird mithin allem Anschein nach in der behördlichen Praxis eine hohe Priorität eingeräumt.

²⁸⁵ Arg. § 7 Hohe-See-Einbringungsgesetz.

²⁸⁶ § 3 Abs. 1 Hohe-See-Einbringungsgesetz (Definition des Einbringens).

Überträgt man die genannten Grundsätze auf die geplante Einleitung von Sole, so lässt sich zunächst festhalten, dass die Sole als (flüssiger) Abfall in den Anwendungsbereich des HohSeeEinbrG und damit unter das Einbringungsverbot des § 4 HohSeeEinbrG fällt. Die Ausnahmetatbestände des § 4 HohSeeEinbrG greifen nicht. Gewisse Chancen hätte allenfalls das Argument, das HohSeeEinbrG beziehe sich auf Anlagen „auf Hoher See“ und nicht auf Rohrleitungen, die auf oder unter dem Meeresboden verlegt werden. Das erschiene vor dem Hintergrund des gesetzlichen Zwecks des umfassenden Schutzes der Meere vor dem Einbringen von Abfällen (§ 1 i.V.m. § 3 Abs. 4 HohSeeEinbrG) jedoch als problematisch, insbesondere wenn man sich die Praxis des BSH bei der Bewertung von Baggergut vor Augen hält. Alles in allem wäre eine Planung der Einleitung der Sole in die AWZ schon hinsichtlich des HohSeeEinbrG mit erheblichen rechtlichen Risiken behaftet. Weitere Anforderungen ergäben sich weniger aus dem Wasserrecht (D.II) als dem Naturschutzrecht (D.III).

II. Wasserrechtliche Voraussetzungen

Die AWZ befindet sich außerhalb des Hoheitsgebietes der Bundesrepublik Deutschland, weshalb das Wasserrecht im engeren Sinne, also das WHG und die Wassergesetze der Länder keine Anwendung findet. Soll in das Küstenmeer und damit in das nationale Hoheitsgebiet eingeleitet werden, so bestimmt § 44 WHG (= § 32c WHG a.F.), dass die Bewirtschaftungsvorschriften für oberirdische Gewässer gelten. Insoweit darf auf die vorstehenden Ausführungen unter B.II und C.II verwiesen werden.

III. Naturschutzrechtliche Anforderungen

Beim Bau und bei der Einleitung sind die unter B.III erörterten naturschutzrechtlichen Anforderungen zu beachten bzw. zu berücksichtigen.

Besonderheiten ergeben sich insofern, als Gebiete des Wattenmeers und der küstennahen Nordsee sowohl „Natura 2000“ Gebiete als auch Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ und Weltnaturerbestätte sind (siehe Karten 5, 12, 13). Die Besonderheiten wurden schon bei der Alternative Einleitung in den Flussästuar Weser oder Ems untersucht (C.III.), weshalb hierauf verwiesen werden kann.

Soweit man die Rohrfernleitung bis zur AWZ verlegt, ist der Nationalpark und Weltnaturerbe „Wattenmeer“ nicht mehr durch die Einleitung berührt. Es ist aber zu beachten, dass auch in der westlichen deutschen AWZ und um Helgoland ebenfalls FFH-Gebiete als „Natura 2000“ Gebiete ausgewiesen sind.

E. Besondere Anforderungen einer im Fluss verlegten Rohrleitung

I. Wasserstraßenrechtliche Anforderungen

Die Weser ist eine Bundeswasserstraße, weshalb sich die rechtliche Beurteilung der Verlegung einer Rohrleitung im Fluss insbesondere nach dem Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) richtet. Nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 WaStrG bedürfen Benutzungen im Sinne von § 9 WHG (= § 3 WHG a.F.) der Genehmigung, wenn durch die beabsichtigte Maßnahme eine Beeinträchtigung des für die Schifffahrt erforderlichen Zustandes der Bundeswasserstraße oder der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu erwarten ist.²⁸⁷ Ob die Verlegung einer Rohrleitung in einer Wasserstraße eine Benutzung des Gewässers im Sinne von § 9 WHG (= § 3 WHG a.F.) darstellt, ist zweifelhaft, kann aber dahinstehen, da die Genehmigungsbedürftigkeit ohne weiteres aus § 31 Abs. 1 Nr. 2 WaStrG folgt. Die Vorschrift unterwirft die Errichtung, die Veränderung und der Betrieb von Anlagen einschließlich des Verlegens, der Veränderung und des Betriebs von Seekabeln in, über oder unter einer Bundeswasserstraße oder an ihrem Ufer, der strom- und schifffahrtspolizeilichen Genehmigung des Wasser- und Schifffahrtsamtes, wenn durch die beabsichtigte Maßnahme eine Beeinträchtigung des für die Schifffahrt erforderlichen Zustandes der Bundeswasserstraße oder der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu erwarten ist. Eine Rohrleitung ist eine derartige Anlage, zumal sie den ausdrücklich erwähnten Seekabeln in wesentlichen Eigenschaften ähnelt.

Hinsichtlich der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs wirft ein Vorhaben wie die geplante Solepipeline erhebliche Spannungen auf. Zu denken ist zum einen an die Freihaltung der Fahrrinne, was zum Teil ein regelmäßiges Ausbaggern erfordert. Um zu gewährleisten, dass es beim Ausbaggern der Fahrrinne nicht zu Schäden an der Rohrleitung kommt, ist die Rohrleitung in der Regel tief unter dem Flussboden zu verlegen. Dort können sich bereits andere Rohrleitungen befinden, was die Abstimmung mit schon vorhandenen Vorhaben erfordert. Ein weiteres zu berücksichtigendes Moment liegt im Ankerwurf, der ebenfalls zu Schäden an der Rohrleitung führen kann und besondere Vorkehrungen erfordert (neben dem Eingraben der Rohrleitung auch unterstützende Maßnahmen wie die entsprechende Ausschilderung).

II. Wasserrechtliche Anforderungen

Soweit über eine im Flussbett verlegte Rohrleitung Salzeinleitungen in das Gewässer erfolgen, kann auf die Ergebnisse unter B.II. verwiesen werden. Die Verlegung einer Rohrfernleitung im Flussbett erfüllt im Übrigen aber keinen Benutzungstatbestand im Sinne von § 9 WHG. Für die Beschaffenheit der Rohrfernleitung kann auf die Anforderungen verwiesen werden, die unter B.I.4. ermittelt worden sind.

²⁸⁷ Diese Norm entspricht § 9 Abs. 1 WHG n.F.

III. Naturschutzrechtliche Anforderungen

Bei der Verlegung im Fluss sind die unter C.III erörterten naturschutzrechtlichen Anforderungen zu beachten bzw. zu berücksichtigen.

Besonderheiten ergeben sich insofern, als die Verbesserung des ökologischen Zustandes von Werra und gegebenenfalls Weser eine anrechenbare Kompensationsmaßnahme für Eingriffe und Beeinträchtigungen im Zusammenhang mit der Verlegung im Fluss sein kann. Dies betrifft die Verpflichtung zum Ausgleich und Ersatz im Rahmen der Eingriffsregelung (siehe C.III.4) als auch die Anrechnung von vorgezogenen Schutz- und Kompensationsmaßnahmen bei Beeinträchtigungen von „Natura 2000“ Gebieten (siehe C.III.5.c). Voraussetzung ist, dass zwischen dem beeinträchtigten Schutzgut und der Gewässerverbesserung ein funktioneller und räumlicher Zusammenhang besteht (siehe C.III.4. und C.III.5.c). Dies ist im Einzelfall zu beurteilen. Generell lässt sich nur sagen, dass bei einem unmittelbaren Zusammenhang eine Anrechnung als Kompensationsmaßnahme möglich ist, wodurch sich die Kosten für anderweitige Kompensationsmaßnahmen vermindern. Bei flussbezogenen „Natura 2000“ Gebieten könnte außerdem nach § 34 Abs. 4 BNatSchG/BNatSchG n.F. der besondere Rechtfertigungsgrund „maßgeblich günstige Auswirkungen auf die Umwelt“ für eine Ausnahmeerteilung vorliegen (siehe C.III.5.c.bb). Artenschutzrechtlich bestehen keine Vorteile bei einer Verlegung im Fluss.

F. Gesamtzusammenfassung in Thesen

I. Die erforderlichen Gestattungsakte

1. Die geplante Rohrleitung unterliegt der Prüfung ihrer Raumverträglichkeit und verschiedenen Genehmigungspflichten. Im Raumordnungsverfahren wird zu prüfen sein, welche Trasse am besten geeignet ist, unter Beachtung überörtlicher Gesichtspunkte den Erfordernissen der Raumordnung Rechnung zu tragen. Es dürfte sich nicht nur aus praktischen Gründen empfehlen, sich an bereits bestehen linienförmigen Planungen zu orientieren. Für ein derartiges Vorgehen streitet auch der dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entstammende Grundsatz der Trassenbündelung.
2. Die Beförderung von „sonstigen Massen“ unterliegt dem Bundesberggesetz, soweit sie im unmittelbaren betrieblichen Zusammenhang mit dem Aufsuchen, Gewinnen oder Aufbereiten von Bodenschätzen steht (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 BBergG). Selbst angesichts ihrer Länge von gegebenenfalls mehreren hundert Kilometern dürfte das auf die geplante Rohrleitung zutreffen, da der alleinige Zweck der erwogenen Pipeline in der Entsorgung der bei der Separierung der zu gewinnenden Stoffe (insbesondere Kalium) vom Rest des geförderten Materials entstehenden Sole liegt. Unter dem Bundesberggesetz und dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz ist für Rohrleitungen ein Rahmenbetriebsplan erforderlich, der in einem Planfeststellungsverfahren ergeht, wenn es sich um den Transport von wassergefährdenden Stoffen über 40 km oder mehr handelt (§§ 52 Abs. 2a, 57c BBergG in Verbindung mit Anlage 1 Nr. 19.3 des UVPG). Diese Voraussetzungen sind gegeben. Verneint man wegen der Länge der Leitung oder aus anderen Gründen den unmittelbaren Zusammenhang mit der Gewinnung von Bodenschätzen, so ist ein Planfeststellungsverfahren nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz durchzuführen.
3. Die Planfeststellung schließt alle sonstigen erforderlichen behördlichen Entscheidungen ein. Für das Wasserrecht gilt allerdings die Sonderregelung, dass die Planfeststellung im Einvernehmen mit den Wasserbehörden zu treffen ist, so dass insoweit das „letzte Wort“ bei den Wasserbehörden liegt.
4. Die örtlichen Zuständigkeiten sind auf das Territorium des jeweiligen Bundeslandes begrenzt. Daher dürfte es sich empfehlen, mit dem Planfeststellungsverfahren an der geplanten Einleitungsstelle zu beginnen und sich von dort aus bis zum Anfangspunkt der Leitung „vorzuarbeiten“. Aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens und der Wasserrahmenrichtlinie ergeben sich Pflichten der Berücksichtigung gesamtstaatlicher Interessen und der Interessen anderer Bundesländer, was den Ermessensspielraum hinsichtlich der Erteilung der erforderlichen Gestattungen beeinflussen kann.

II. Wasserrecht

5. Für die Einleitung von Abwässern in die Weser bzw. in das Flussästuar der Weser ist eine **wasserrechtliche Erlaubnis** erforderlich, weil die Einleitung von Abwässern ein erlaubnispflichtiger Benutzungstatbestand gem. § 8 Abs. 1 i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG ist.
6. Die Einleitungserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn die Schadstofffracht des Abwassers so gering gehalten wird, wie dies bei Einhaltung der jeweils in Betracht kommenden Verfahren nach dem **Stand der Technik** möglich ist (§ 57 Abs. 1 Nr. 1 WHG). Diese sog. „Vorsorgeprüfung“ ist als **Mindestanforderung** zu verstehen, die unabhängig von der Gewässergüte jeden trifft, der Abwasser einleitet. Die beabsichtigte Einleitung von Salzabwässern (Ausgangsstoffe: Natriumchlorid, Kalium- und Magnesiumchlorid; Hilfsstoffe: Salicylsäure; Fettsäuren; Praestabilitöl) erfüllt den Abwasserbegriff des § 54 Abs. 1 WHG. Da es einen branchenbezogen normativ konkretisierten „Stand der Technik“ nicht gibt, ist der Stand der Technik einzelfallbezogen zu bestimmen. Hierbei sind die Kriterien des Anhangs 2 zum WHG zu berücksichtigen (§ 3 Nr. 11 WHG).
7. Die Erlaubnis darf trotz Einhaltung des Stands der Technik nicht erteilt werden, wenn durch die Einleitung gleichwohl eine **schädliche**, auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder ausgleichbare **Gewässerveränderung** zu erwarten ist (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG). Schädliche Gewässerveränderungen sind gemäß § 3 Nr. 10 WHG „Veränderungen von Gewässereigenschaften, die das **Wohl der Allgemeinheit**, insbesondere die öffentliche Wasserversorgung, beeinträchtigen oder die nicht den **Anforderungen** entsprechen, die sich **aus diesem Gesetz**, aus aufgrund dieses Gesetzes erlassenen oder aus sonstigen wasserrechtlichen Vorschriften ergeben“.
8. Für die Erteilung der Benutzungserlaubnis relevant sind insbesondere die gesetzlichen **Vorschriften des WHG, die die Bewirtschaftung der Oberflächengewässer** betreffen. § 27 WHG schreibt den zuständigen Behörden vor, oberirdische Gewässer so zu bewirtschaften, dass eine **Verschlechterung** ihres ökologischen und ihres chemischen Zustands **vermieden** wird (Verschlechterungsverbot) sowie ein **guter ökologischer und ein guter chemischer Zustand** erhalten oder erreicht werden (Verbesserungsgebot). Bezugsebene für die Zielerreichung ist der Wasserkörper. Für **erheblich veränderte und für künstliche Wasserkörper** gelten geringere Bewirtschaftungsziele. Für diese Wasserkörper muss lediglich ein **gutes ökologisches Potenzial** erreicht werden. Da knapp die Hälfte der Wasserkörper der Flussgebietseinheit Weser als erheblich verändert eingestuft worden ist, kann diese reduzierte Zielstellung für die in Erwägung gezogene Rohrfernleitung relevant werden.

9. Die Salzeinleitung kann keine rechtlich relevanten Auswirkungen auf den **chemischen Zustand** haben, weil es sich bei der Salzfracht nicht um Anhang IX-Stoffe und auch nicht um prioritäre bzw. prioritär gefährliche Stoffe (Art. 16 Abs. 7 WRRL) handelt. Die Salzeinleitung kann aber rechtlich relevante Auswirkungen auf den ökologischen Zustand haben, weil durch die Salzeinleitung maßgebliche biologische Parameter betroffen sind (Anhang V Nr. 1.1.1 WRRL).
10. Die Wasserbehörde darf eine wasserrechtliche Benutzungserlaubnis nur erteilen, wenn durch die Benutzung **keine Verschlechterung** der durch die Benutzung betroffenen Wasserkörper bewirkt wird. Wie die Behörde dieses Ergebnis erzielt, ist im Rahmen fehlerfreier Ermessensbetätigung ihre Sache. Sie kann jede einzelne Gestattung am Verschlechterungsverbot messen oder auch durch Reallokation der Nutzung im gesamten Bereich des Wasserkörpers dafür Sorge tragen, dass neue belastende Nutzungen nicht zu einer Verschlechterung führen.
11. Die materiellen **Anforderungen des Verschlechterungsverbotes** sind noch nicht abschließend geklärt. Gestritten wird darüber, ob von einer Verschlechterung nur bei Wechsel in eine schlechtere Zustandsklasse oder schon bei jeder erheblichen (nicht nur geringfügigen) nachteiligen Veränderung auszugehen ist. Gegenwärtig bereitet die Einordnung von Salzkonzentrationen zu Wasserzustandsklassen noch Schwierigkeiten, deshalb spricht in der gegenwärtigen Situation viel dafür, die Verschlechterung schlicht an der Salzkonzentration im Gewässer zu messen und für Einleitungen in Süßwasserkörper jede – nicht nur geringfügige – Konzentrationserhöhung als Verschlechterung zu werten. Ausgehend vom status quo der Salzbelastung ist aber nicht zu erwarten, dass durch die Einleitung in die Weser oder in das Flussästuar eine Verschlechterung eintreten wird. Die bisherige Einleitung in die Werra bewirkt, dass das Salz im Wasser gelöst, im Fluss mitgeführt und in das Küstenmeer geschwemmt wird. Gegenüber dieser Situation erscheint die Einleitung an anderer Stelle über eine Rohrfernleitung indifferent. Eine Verschlechterung ist nur dann zu befürchten, wenn wegen des Endes der Versenkung infolge der Überbeanspruchung des Verpressungsraumes zusätzliche Belastungen zu erwarten sind. Ist dies der Fall, werden kompensierende Maßnahmen geboten sein, um den Konsequenzen des Verschlechterungsverbotes zu entgehen. Eine kompensierende Maßnahme könnte eine an der Wasserführungsmenge orientierte Salzlaststeuerung sein. Auch die zu erwartenden Entlastungen durch das sog. „Maßnahmenpaket“ können Kompensationsfunktionen in diesem Sinne erfüllen. Soweit solche Maßnahmen im Ergebnis bewirken werden, dass keine Verschlechterung eintritt, ist den Anforderungen des Verschlechterungsverbotes Genüge getan. Dabei dürften kurzfristige temporäre Verschlechterungen – trotz des Fehlens einer entsprechenden Ausnahmenvorschrift – hinzunehmen sein, wenn nur auf diese Weise die Verhältnismäßigkeit im Einzelfall hergestellt werden kann. Nur in diesem Falle sind die obigen Ausführungen zur Interpretation des Verschlechterungsverbotes von Relevanz.

12. Die Erteilung einer Benutzungserlaubnis erfordert über die Vermeidung einer Verschlechterung hinaus auch, dass durch die Benutzung die Erreichung der Bewirtschaftungsziele (mit Blick auf die Salzeinleitung also: der gute ökologische Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial) möglich bleibt. Für die Beantwortung der Frage, ob die Einleitung von Salzabwässern in die Weser eine **Erreichung der ökologischen Zustandsziele** unmöglich macht, liefert das geltende Recht gegenwärtig nur unvollkommene Maßstäbe. Bindende Grenzwerte, deren Überschreitung in normativer Hinsicht die Verletzung der Qualitätsziele anzeigen, gibt es gegenwärtig nicht. Im Rahmen eines Fachgesprächs, das der „Runde Tisch“ am 27./28. April 2009 durchgeführt hatte, sind die „Wertebereiche für Lebensbedingungen naturnaher Lebensgemeinschaften“ für Natriumchlorid mit „75-300 mg/l“, für Kalium mit „5-20 mg/l“ und für Magnesium mit „20-30 mg/l“ beziffert worden. Eine normative Festlegung, die den guten ökologischen Zustand mit Blick auf die Salzbelastung anzeigt, ist dies aber nicht. Immerhin aber werden die von den Fachleuten angegebenen Werte als Orientierungspunkte dienen können („antizipiertes Sachverständigengutachten“). Können diese Werte bei einer Einleitung in die Weser eingehalten werden, wird die Behörde – soweit nicht zwischenzeitlich besseres Wissen verfügbar ist („Stand der Wissenschaft“!) – davon ausgehen dürfen, dass eine entsprechende Einleitung nicht in Konflikt mit den Zielen der WRRL geraten wird.
13. Können diese Werte demgegenüber nicht eingehalten werden, und besteht auch bei Ausnutzung der möglichen Fristverlängerungen keine realistische Chance auf Einhaltung dieser Werte, bedarf es einer gewässerspezifischen Bewertung im Einzelfall. Kommt diese zu dem Ergebnis, dass durch die Einleitung in die Weser die Erreichung der Qualitätsziele dauerhaft ausgeschlossen wird, kommt eine Erlaubnis für eine Einleitung in die Weser nur unter den Voraussetzungen der **Ausnahmebestimmungen** (§§ 30, 31 WHG) in Betracht.
14. Soweit in erheblich veränderte Wasserkörper eingeleitet wird, können die ermittelten Bandbreiten nicht ohne weiteres als Anhaltspunkt dienen.
15. Aus dem gegenwärtig ausliegenden Entwurf des **Maßnahmenprogramms** für die Flussgebietseinheit Weser ergeben sich mit Blick auf die Salzeinleitung keine besonderen Anforderungen. Es ist aber damit zu rechnen, dass das Maßnahmenprogramm, das gem. § 82 WHG bis zum 22.12.2009 zu erarbeiten ist, noch Anforderungen mit Blick auf die Senkung der Salzbelastung zur Verbesserung des ökologischen Zustands formulieren wird. Das Maßnahmenprogramm ist zwar **keine außenverbindliche Rechtsvorschrift** im Sinne des § 3 Nr. 10 WHG, die im Maßnahmenprogramm festgelegten Maßnahmen sind aber gleichwohl von der Behörde, die über die Erlaubniserteilung zu entscheiden hat, zu beachten. Dabei kann an dieser Stelle offen bleiben, ob die Beachtlichkeit daraus resultiert, dass die Maßnahmen des Maßnahmenprogramms als Konkretisierung des Wohls der Allgemeinheit aufzufassen sind (siehe untere These 16), oder ob die Beachtlichkeit daraus resultiert, dass den in das Programm aufgenommenen Maßnahmen eine ermessenslenkende Funktion bei der Ausübung des Bewirtschaftungsermessens (siehe untere These 17) zukommt.

16. Die Wasserbehörde darf eine Benutzungserlaubnis nicht erteilen, wenn Gewässer-
serveränderungen zu erwarten sind, die das **Wohl der Allgemeinheit** beeinträch-
tigen. Die Bedeutung dieses Erfordernisses ist durch den Verweis auf Spezialvor-
schriften des WHG in § 3 Nr. 10 WHG mittlerweile relativiert. In wasserwirt-
schaftlicher Hinsicht gehen die Anforderungen nicht über das hinaus, was in den
Thesen 12-15 festgehalten ist.
17. Sind keine schädlichen Gewässeränderungen zu erwarten, darf die zuständige
Behörde eine Erlaubnis erteilen. Hierbei steht ihr ein sog. „**Bewirtschaftungs-
ermessen**“ zu (§ 12 Abs. 2 WHG). Die für die Erlaubniserteilung zuständige
Wasserbehörde ist in der Ausübung ihres Ermessens beschränkt durch die Vor-
gaben des Maßnahmenprogramms. Enthält dieses Programm Vorgaben zur Salz-
steuerung, hat die zuständige Behörde diese im Erlaubnisverfahren zu vollziehen
(siehe auch oben These 15). Trifft das Maßnahmenprogramm demgegenüber
keine Festlegungen zur Salzbelastung, muss die Bewirtschaftungskonzeption
anhand des Einzelfalles durch die zuständige Behörde im Rahmen ihres sog.
„Gestattungs-Bewirtschaftungsermessens“ erarbeitet werden. Da diese Entschei-
dung Auswirkungen auf die gesamte Flussgebietseinheit hat, wären in einem
solchen Fall alle Wasserbehörden zu beteiligen, deren Zuständigkeitsbereich
durch die Entscheidung berührt sind. In inhaltlicher Hinsicht hat sich die Erarbei-
tung eines solchen Bewirtschaftungskonzeptes an den Aussagen in Thesen 12-14
zu orientieren.
18. Einen Rechtsanspruch auf Erlaubniserteilung kennt das deutsche Wasserrecht
jenseits der Fälle der Ermessensreduzierung auf Null nicht.

III. Naturschutz

19. Die Prüfung der naturschutzrechtlichen Anforderungen ist im bergrechtlichen
Zulassungsverfahren vollumfänglich zu prüfen (§§ 57a Abs. 2 und 4 BBergG, §
75 VwVfG). Die Verlegung der Rohrleitung und die Einleitung sind mit Beein-
trächtigungen von Natur und Landschaft verbunden, die je nach Trassenverlauf,
Länge der Leitung, Verlegungsart, Einleitungsort sowie betroffenem Schutzgut
unterschiedlich stark ausfallen können. **Das Naturschutzrecht der Europäi-
schen Union, der Bundesrepublik Deutschland und der Bundesländer** ist
gleichwohl für den Bau einer Rohrfernleitung von der hessisch-thüringischen
Kalibergbauregion bis zur Oberweser, bis zu den Flussästuaren von Weser und
Ems oder bis zur Nordsee **kein unüberwindbares Hindernis**, da Eingriffe re-
gelmäßig kompensierbar sind und Schutzgebiete i.d.R. räumlich umgangen wer-
den können. Aufgrund der gewichtigen öffentlichen Interessen, die für das Vor-
haben sprechen, ist auch im Konfliktfall von einer grundsätzlichen Zulässigkeit
des Vorhabens auszugehen.
20. Das Naturschutzrecht bestimmt in erster Linie **Leitplanken für eine naturver-
trägliche Errichtung einer Rohrfernleitung** mit dem Zweck, vermeidbare Beein-
trächtigungen zu unterlassen, nicht vermeidbare Beeinträchtigungen zu kom-
pensieren und bestimmte besonders geschützte Naturgüter vorrangig zu schonen.

Im Einzelfall wird daher v.a. naturschutzfachlich zu prüfen sein, welche konkrete Trasse oder Einleitungsstelle am geringsten Natur und Landschaft beeinträchtigt und wie sich nicht vermeidbare Eingriffe am besten kompensieren lassen. Soweit Eingriffe unvermeidbar sind, können die mit der Leitung verbundenen öffentlichen Interessen (europarechtlicher Gewässerqualitätsziele (WRRL), Erhalt der Kaliproduktion in Hessen und Thüringen) diese rechtfertigen. Eine unmittelbare **Anrechnung der Gewässerverbesserung als Kompensation** ist aber rechtlich nur zulässig, soweit durch die Leitung Eingriffe in oder an den verbesserten Gewässern erfolgen.

21. Soweit für bestimmte Flächen **ein besonderer Gebietsschutz** besteht, empfiehlt es sich, diese Flächen bei der Verlegung oder Einleitung zu meiden. Dies gilt insbesondere für das europäische Schutzgebietsnetz „Natura 2000“. Ist eine Verlegung außerhalb gleichwohl nicht möglich, sieht der Habitatschutz in unterschiedlichem Maße Ausnahmen oder Befreiungen vom grundsätzlichen Beeinträchtigungsverbot vor.
22. In ganz Deutschland sind **bestimmte Tier- und Pflanzenarten und Biotope** kraft Gesetz geschützt, ohne dass es einer gebietsbezogenen Ausweisung bedürfte (gesetzliche Biotop- und Artenschutz). Insbesondere bei den europäisch geschützten Arten bestehen strenge Schutzverbote, die z.B. die Bauzeit aber auch die Trassenführung der Rohrleitung betreffen können. Wie beim Gebietsschutz kennen das Recht aber auch hier Ausnahmen und Befreiungen an, so dass die Unzulässigkeit des Gesamtprojektes Rohrfernleitung nicht zu befürchten ist.

IV. Bodenschutz

23. Das Bodenschutzrecht ist wegen des Vorrangs des Bergrechts **nicht unmittelbar anwendbar**. Seine Wertungen sind aber in der bergrechtlichen Entscheidung über die Rohrfernleitung zu berücksichtigen. Aufgrund des geringen Konkretisierungsgrades des Bodenschutzrechts gehen diese aber kaum über die allgemeine Gefahrenabwehr- und Vorsorgepflicht des Bergrechts hinaus.

Literatur

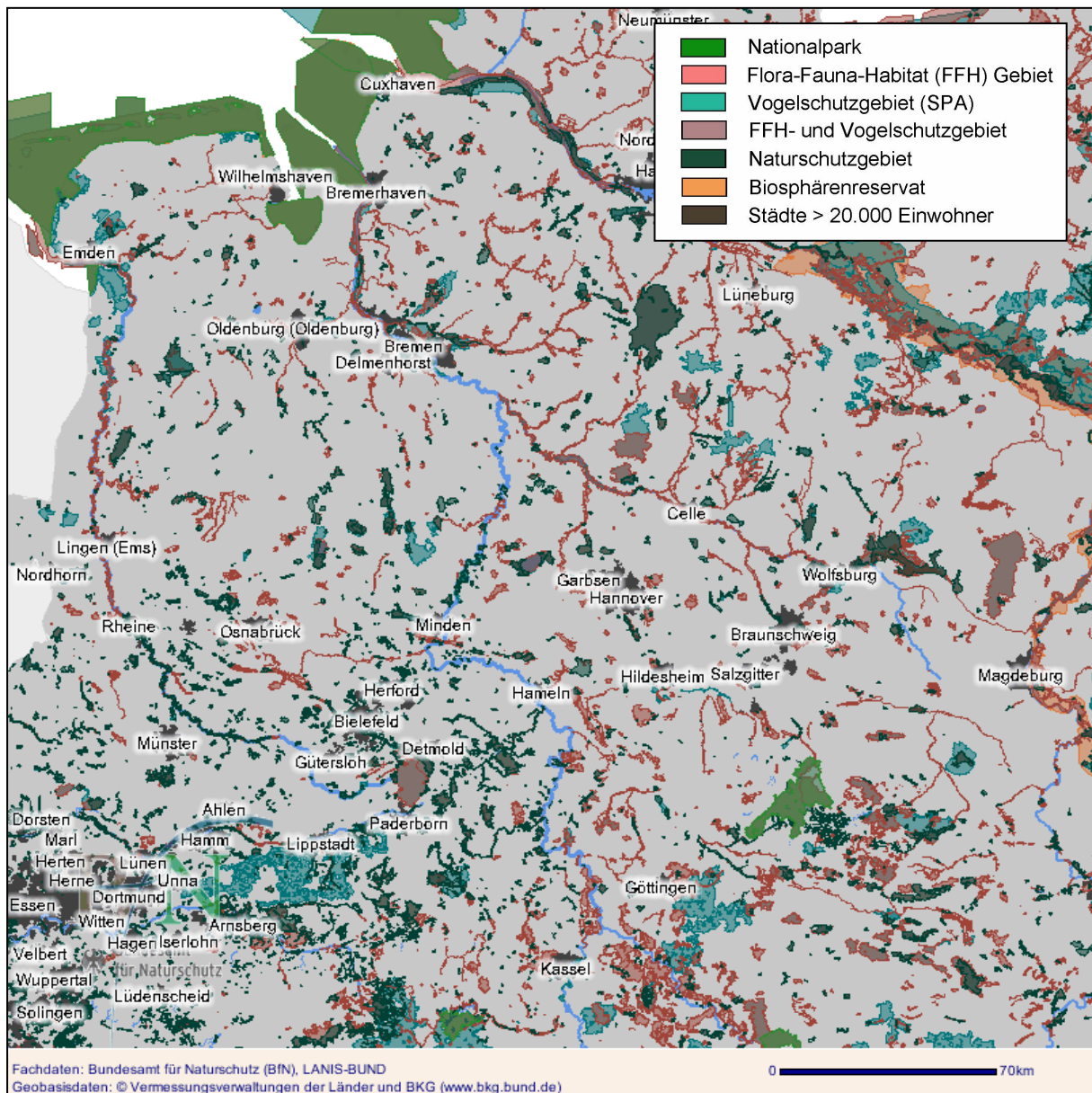
- Arbeitsgemeinschaft zur Reinhaltung der Weser (ARGE Weser) (1996), Die Chloridproblematik an Werra und Weser.
- Borchardt, D. (2009a): Präzisierung der Szenarien, Vortrag gehalten am 21.4.2009 beim Runden Tisch „ Gewässerschutz Werra / Weser und Kaliproduktion “.
- Borchardt, D. (2009b): Schwellenwerte für Chlorid, Kalium und Magnesium und ihre Bedeutung für die Bewertung der Szenarien, Vortrag gehalten am 26.5.2009 beim Runden Tisch „ Gewässerschutz Werra / Weser und Kaliproduktion “.
- Borchardt, D. et. al. (2005): Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004, Bonn 2005
- Breuer, R. (2004) Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Aufl. München: C. H. Beck.
- Breuer, R. (2007) Praxisprobleme des deutschen Wasserrechts nach der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, Natur und Recht (NuR) 2007, 503.
- Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft-Wasser (LAWA) Musterverordnung zur Umsetzung der Anhänge II und V der WRRL, unter:
www.lawa.de/pub/kostenlos/wrrl/musterVO020703.pdf.
- Bundesregierung (2009) Gesetzentwurf; Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts, 11.03.2009.
- Common Implementation Strategy (CIS) Positionspapier (2006) Gemeinsame Umsetzungsstrategie für die Wasserrahmenrichtlinie: Ausnahmen von den Umweltzielen der Wasserrahmenrichtlinie, v. 30.10.2006.
- Common Implementation Strategy (CIS) Hintergrundpapier (2005) „Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie – Zusammenfassung und Hintergrundpapier, v. 20.07.2005.
- Cosack, T. (2002) Erheblichkeitsschwelle und Ausnahmeregelungen nach § 34 BNatSchG – Garanten für eine ausgewogene Verträglichkeitsprüfung? Umwelt- und Planungsrecht (UPR), S. 250.
- Czychowski, M. / Reinhardt, M. (2007) Wasserhaushaltsgesetz Kommentar, 9. Aufl. München: C. H. Beck.
- von Danwitz, Thomas (1998) Staatliche Bergaufsicht zwischen privatem Bergschadensrecht, hoheitlicher Gefahrenabwehr und Staatshaftung in den neuen Bundesländern, Stuttgart u.a.
- Durner, W. (2009) Die Durchsetzbarkeit des wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramms, Natur und Recht (NuR) 2009, 77.
- ders. (2004) 8. Kapitel, V. Leitungsanlagen, in: Ziekow, Jan (Hrsg.), Praxis des Fachplanungsrechts, Düsseldorf, Rz. 2511 ff.
- ders. (2005) Konflikte räumlicher Planungen: verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender planerischer Raumansprüche, Tübingen.
- Eichholtz, M. (2009) Inhaltsstoffe der Salzwässer. Vortrag Runder Tisch 13.01.2009, Powerpoint-Präsentation.

- Ekardt, F. / Weyland, R. / Schenderlein, K. (2009) Verschlechterungsverbot zwischen WRRL, neuem WHG und scheiterndem UGB, Natur und Recht (NuR) 2009, 388.
- Elgeti, T. / Fries, S. / Hurck, R. (2006) Der Begriff der Zustand- und Potentialverschlechterung nach der Wasserrahmenrichtlinie, Natur und Recht (NuR) 2006, 745.
- Elgeti, T. / Fries, S. / Hurck, R. (2006) Das Verschlechterungsverbot nach der Wasserrahmenrichtlinie, KA-Abwasser und Abfall 2006, 134.
- Europäische Kommission (2000) NATURA 2000 – Gebietsmanagement. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission (2007a), Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats Directive' 92/43/EEC. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission (2007b) Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitat Directive 92/43/EEC, Final-Version, Februar 2007 Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitat Directive 92/43/EEC, Final-Version, February 2007 Brussels.
- Fehrensen, S. (2009): Zur Anwendung zwingenden Gemeinschaftsrechts in der aktuellen Rechtsprechung des BVerwG zum Artenschutz nach der „Kleinen Novelle“ des Bundesnaturschutzgesetzes, Natur und Recht (NuR) 2009, 13.
- FGG Weser (2009): EG-Wasserrahmenrichtlinie, Bewirtschaftungsplan 2009 für die Flussgebietsgemeinschaft Weser – Entwurf, Stand 22.12.2008.
- Füßer, K. / Lau, M. (2008) Das wasserrechtlichen „Verschlechterungsverbot“ und „Verbesserungsgebot“: Projekterschwerende „Veränderungssperre“ oder flexibles wasserrechtliches Fachplanungsinstrument?, Niedersächsische Verwaltungsblätter (NdsVBl) 2008, 193.
- Gassner, E. / Bedomir-Kahlo, G. / Schmidt-Räntsch, J. (2003) Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), 2. Aufl. München: Beck.
- Gellermann, M. (2003) Artenschutz in der Fachplanung und der kommunalen Bauleitplanung. Natur und Recht (NuR), 2003, 385.
- Gellermann, M. (2007) Gewässerausbau im Lichte des neuen wasserwirtschaftlichen Ordnungsrahmens, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2007, 1517.
- Gemeinsames Wattenmeersekretariat (CWSS) (2009), The Wadden Sea – Anmeldung des deutsch-niederländischen Wattenmeeres als Weltnaturerbe – Ergänzende Informationen, http://www.waddensea-secretariat.org/management/whs/WHS_Ergaenzende_Informationen_Feb_2009_GERMAN.pdf
- Gerken, B. / Buschmann, M. / Figura, W. / Leweling, S. (1996): Ökologische Gesamtplanung Weser – Erfassung, Darstellung und Auswertung des ökologischen Zustandes der Auenbereiche von Werra, Fulda, Ober- und Mittelweser, Höxter.
- Ginzky, H. (2008) Das Verschlechterungsverbot nach der Wasserrahmenrichtlinie, Wasser und Abfall (WuA) 2008, 46;
- Ginzky, H. (2008): Das Verschlechterungsverbot nach der Wasserrahmenrichtlinie, in: Natur und Recht (NuR) 2008, 147.

- Hasche, F. (2005): Das neue Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, Berlin 2005.
- Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie (HLUG) (2009) Einschätzung der Chloridbelastung der Werra durch diffuse Einträge für das Szenario der Salzwassereinleitung und der Versenkung von Salzabwässern, unveröffentlichtes Manuskript.
- Kern (2009) Rechtliche Regulierung der Umweltrisiken von Human- und Tierarzneimitteln, Dissertation Leipzig 2009 (noch unveröffentlicht).
- Köck, W. (2005) Der Kohärenzausgleich für Eingriffe in FFH-Gebiete. Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2005, 466.
- Köck, W. (2006) Auswirkungen des europäischen Artenschutzrechts auf die kommunale Bauleitplanung. Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), 2006, 518.
- Köck, W. (2008): Pläne, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E./Vosskuhle, A. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, München, § 37.
- Köck, W. (2009) Die Implementation der EG-Wasserrahmenrichtlinie, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2009, 227.
- Lambrecht, H. / Trautner, J (2007): Fachinformationssystem und Fachkonventionen zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP, http://www.bfn.de/0316_ffhvp.html (11.6.2009).
- Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz Landschaftspflege und Erholung (LANA) (2006) Hinweise der LANA zur Anwendung des europäischen Artenschutzrechts bei der Zulassung von Vorhaben und Planungen Hinweise der LANA zur Anwendung des europäischen Artenschutzrechts bei der Zulassung von Vorhaben und Planungen Beschluss vom 29.5.2006.
- Landmann/Rohmer Umweltrecht – Band IV Sonstiges Umweltrecht. Loseblatt. München: C. H. Beck.
- Laskowski, S./Ziehm, C. (2007): Gewässerschutzrecht, in: Koch, H.-J. (Hrsg.) Umweltrecht, 2. Aufl., Köln, S. 219.
- Lorz, A. / Müller, M. H. / Stöckel, H. (2003) Naturschutzrecht (BNatSchG). 2. Aufl. München: C. H. Beck.
- Marzik, U. / Wilrich, T. (2004) Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). Baden-Baden: Nomos.
- Michler, H.-P. et al. (2007): Rechtliche Stellungnahme zu den Möglichkeiten der Etablierung extensiver Landnutzungsstrategien als Eingriffskompensation, http://www.landnutzungsstrategie.de/fileadmin/userdaten/dokumente/ELKE/07-08-22_Rechtliche_Stellungnahme_Michler.pdf.
- Möckel, S. (2008): Die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes zum europäischen Gebiets- und Artenschutz – Darstellung und Bewertung, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2008, 57.
- Oerder, M. / Numberg, U. / Schönfeld, T. (1999): Bundes-Bodenschutzgesetz, 2.Aufl. Stuttgart: Boorberg.
- Oldiges, M. (2006): Zur Entwicklung des Gewässerqualitätsrechts – Wasserwirtschaftliche Planung als Instrument zur Erzielung von Gewässerqualität, in: ders. (Hrsg.), Umweltqualität durch Planung, Baden-Baden, S. 115.

- Palme, C. (2007): Neue Rechtsprechung von EuGH und EuG zum Natur- und Artenschutzrecht, *Natur und Recht (NuR)* 2007, 243.
- Peters, H.-J./Balla, S. (2006) Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Baden-Baden (zitiert als: Bearbeiter, in: Peters/Balla, UVPG)
- Ramsauer, U. (2000): Die Ausnahmeregelungen des Art. 6 Abs. 4 der FFH-Richtlinie. *Natur und Recht (NuR)*, 2000, 601.
- Reinhardt, M. (1999) Bewirtschaftungsplanung im Wasserrecht, *Zeitschrift für Wasserrecht (ZfW)* 1999, 300.
- Reinhardt, M. (2006): Die gesetzliche Förderung kleiner Wasserkraftanlagen und der Gewässerschutz, *Natur und Recht (NuR)* 2006, 205.
- Raths, U. et al. (2006): Deutsche Natura-2000-Gebiete in Zahlen, *Natur und Landschaft (NuL)* 2006, 68.
- Reese, M. (2006): Qualitätsorientierung im Umweltrecht, in: Oldiges, M. (Hrsg.), *Umweltqualität durch Planung*, Baden-Baden, S. 25.
- Runder Tisch (2009): Stand der Lösungsversuche. Überlegungen und Perspektiven aus Sicht der Leitung; Powerpoint-Präsentation.
- Salzwedel, J. (1988): Vorsorge- und Bewirtschaftungskonzepte als Entscheidungsmaßstab für den wasserrechtlichen Vollzug, in: *Sanierung von Oberflächengewässern*, RdWWi 23, S. 11.
- Salzwedel, J. (2007): Zur begrenzten Steuerungswirkung ökologisch geprägter Rechtsbegriffe (EG-WRRL Anhang V) im Wasserrecht, in: Führ, M./Wahl, R./v. Wilmowsky, P. (Hrsg.), *Umweltrecht und Umweltwissenschaft. FS für Eckard Reh binder*, Berlin, S. 521.
- Salzwedel, J. Scherer-Leydecker, C. (2007): Wasserrecht, in: Hansmann, K./Sellner, D. (Hrsg.), *Grundzüge des Umweltrechts*, 3. Aufl., Berlin, S. 545.
- Schumacher, J. / Fischer-Hüftle, P. (2003), *Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Sieder, F. / Zeitler, H. / Dahme, H. / Knopp, G.-M.: *Wasserhaushaltsgesetz Loseblatt - Kommentar*, Stand: 09/2008 München: C. H. Beck.
- Söhnlein, B. (2006) Das Verschlechterungsverbot der §§ 25 a I Nr. 1, 25 b I Nr. 1 WHG in der Planfeststellung, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2006, 1139.
- Sparwasser, R. / Engel, R. / Voßkuhle, A. (2003), *Umweltrecht*, 5. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller.
- Unnerstall, H. (2009), *Rechtsgutachten für den „Runden Tisch“ über den Stand der Technik (in Vorbereitung)*
- Versteyl, L.-A. / Sondermann, W. D. (2005): *Bundes-Bodenschutzgesetz*, 2. Aufl., München: C. H. Beck.
- Wiedemann, M. (2007) Das Verschlechterungsverbot nach WRRL bei der wasserrechtlichen Zulassung, *Wasser und Abfall (WuA)* 2007, 40.
- Wolf, R. (2005) Die Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Belange bei der Umsetzung des FFH-Rechts. *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)*, 2005, 449.
- Winkel, N. / Jürgens, J. / Uliczka, I. (2007): Soleeinleitung in die Unterems – Gutachten zur Untersuchung der Auswirkung einer Soleeinleitung und Wasserent-

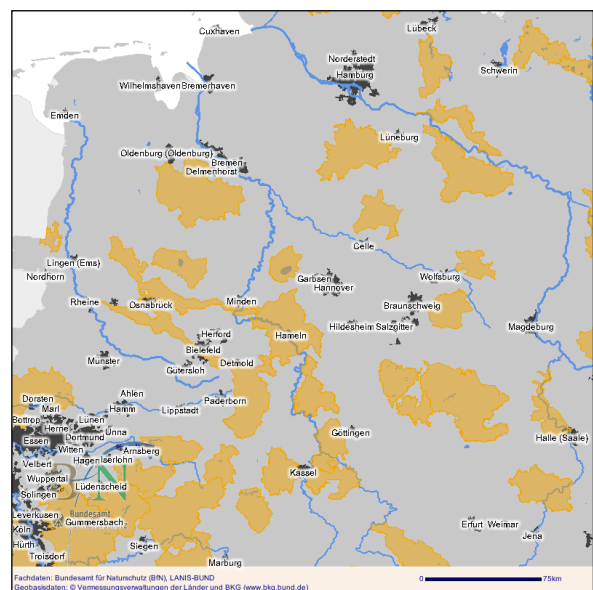
nahme auf die Salzgehaltsverhältnisse in der Tideems, Bundesanstalt für Wasserbau, Karlsruhe, Hamburg, Ilmenau.



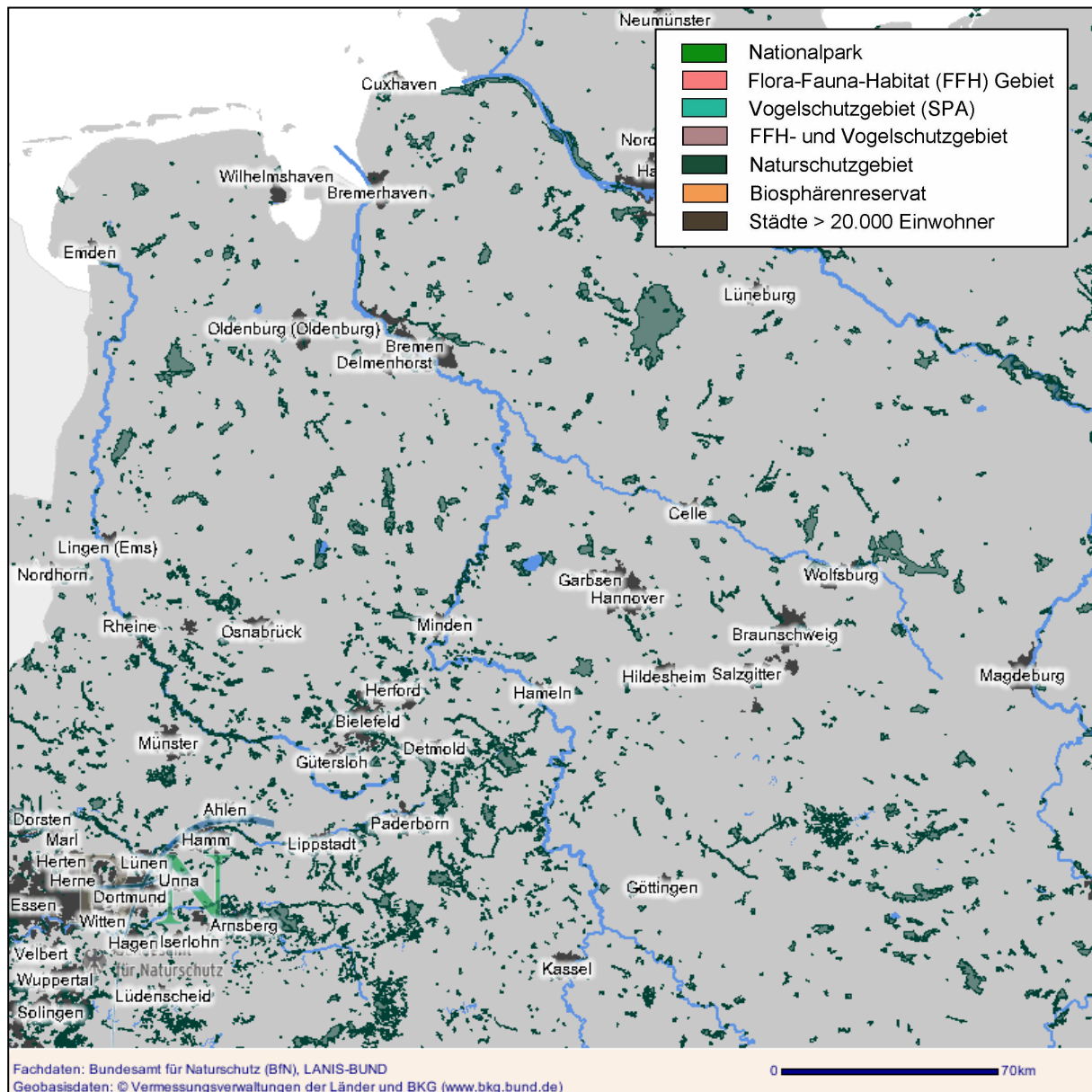
Karte 1 Schutzgebiete (Quelle: BfN)



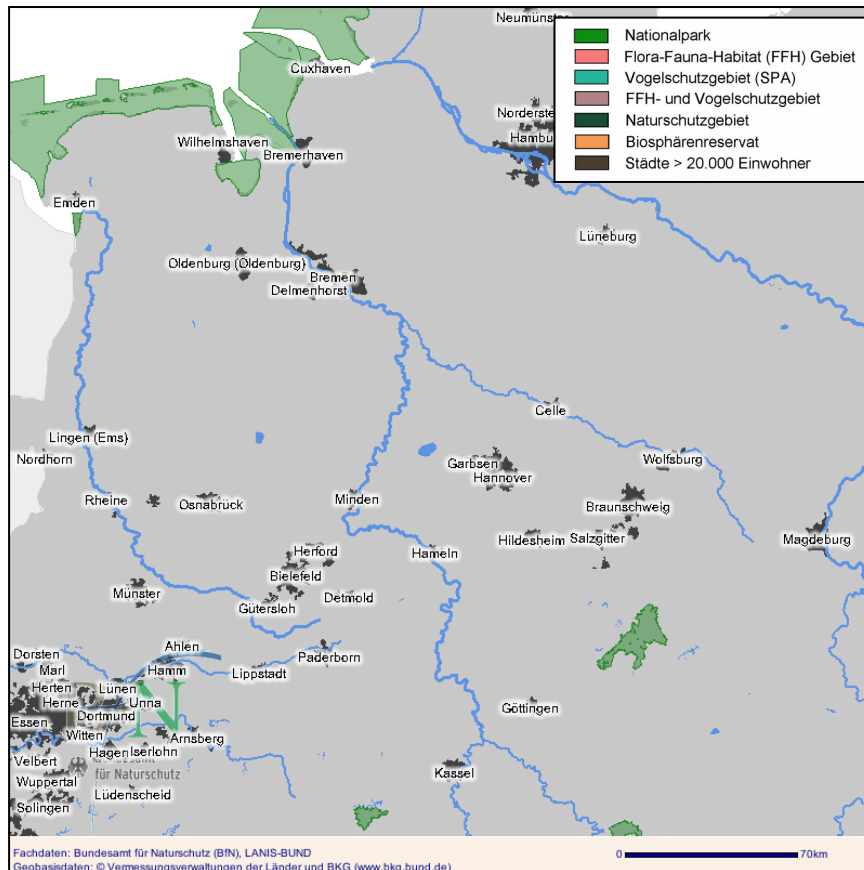
Karte 2 Landschaftsschutzgebiete (Quelle: BfN)



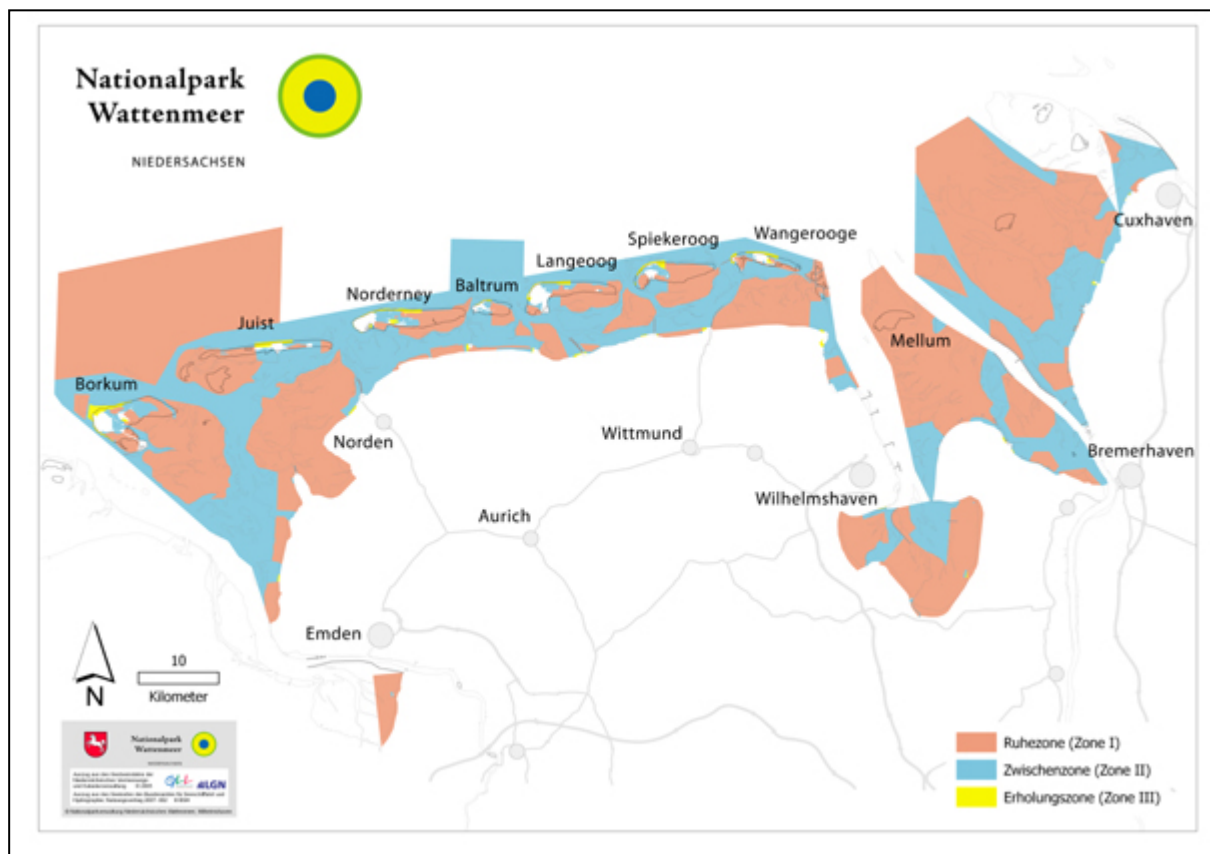
Karte 3 Naturparke (Quelle: BfN)



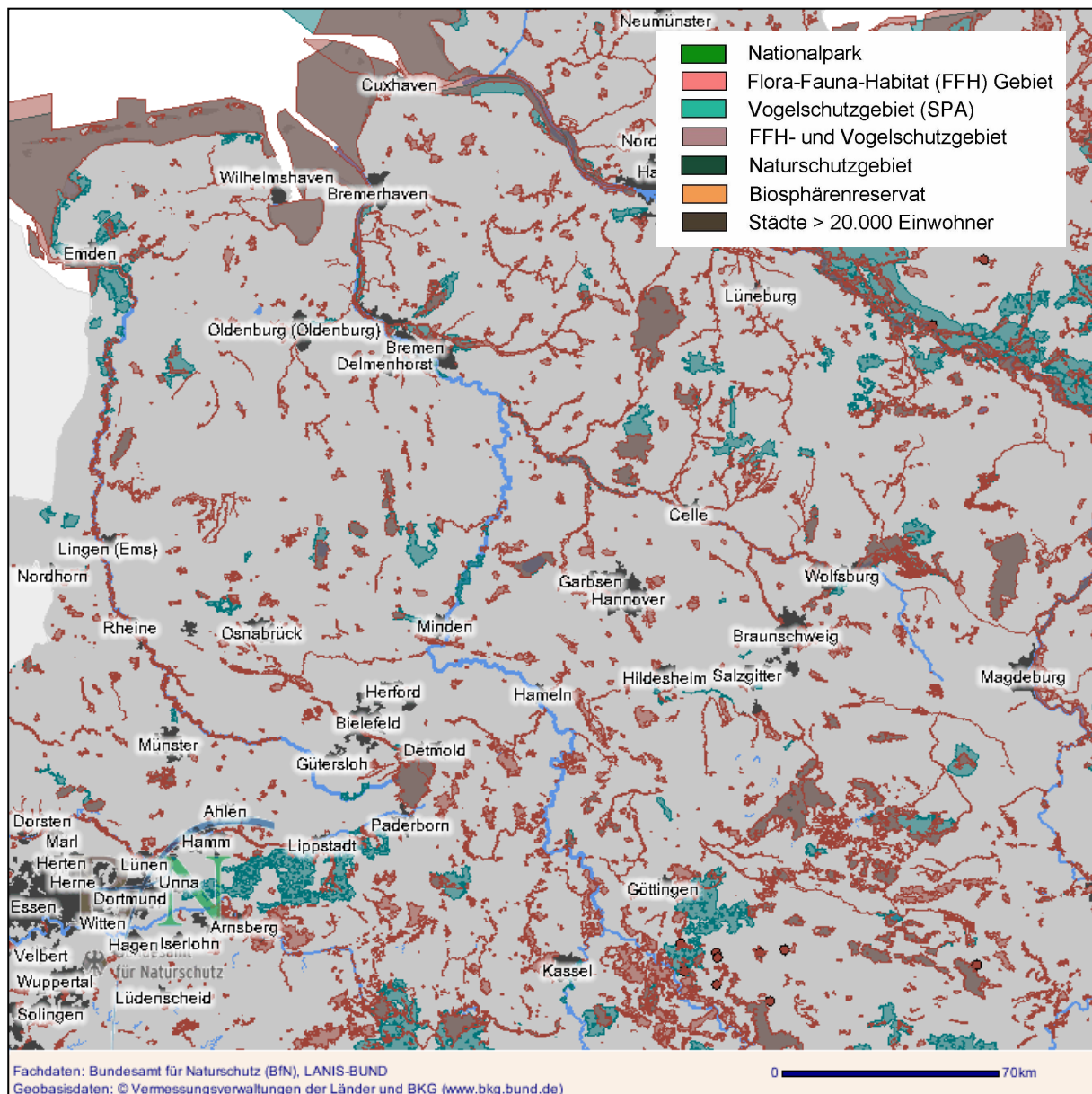
Karte 4 Naturschutzgebiete (Quelle: BfN)



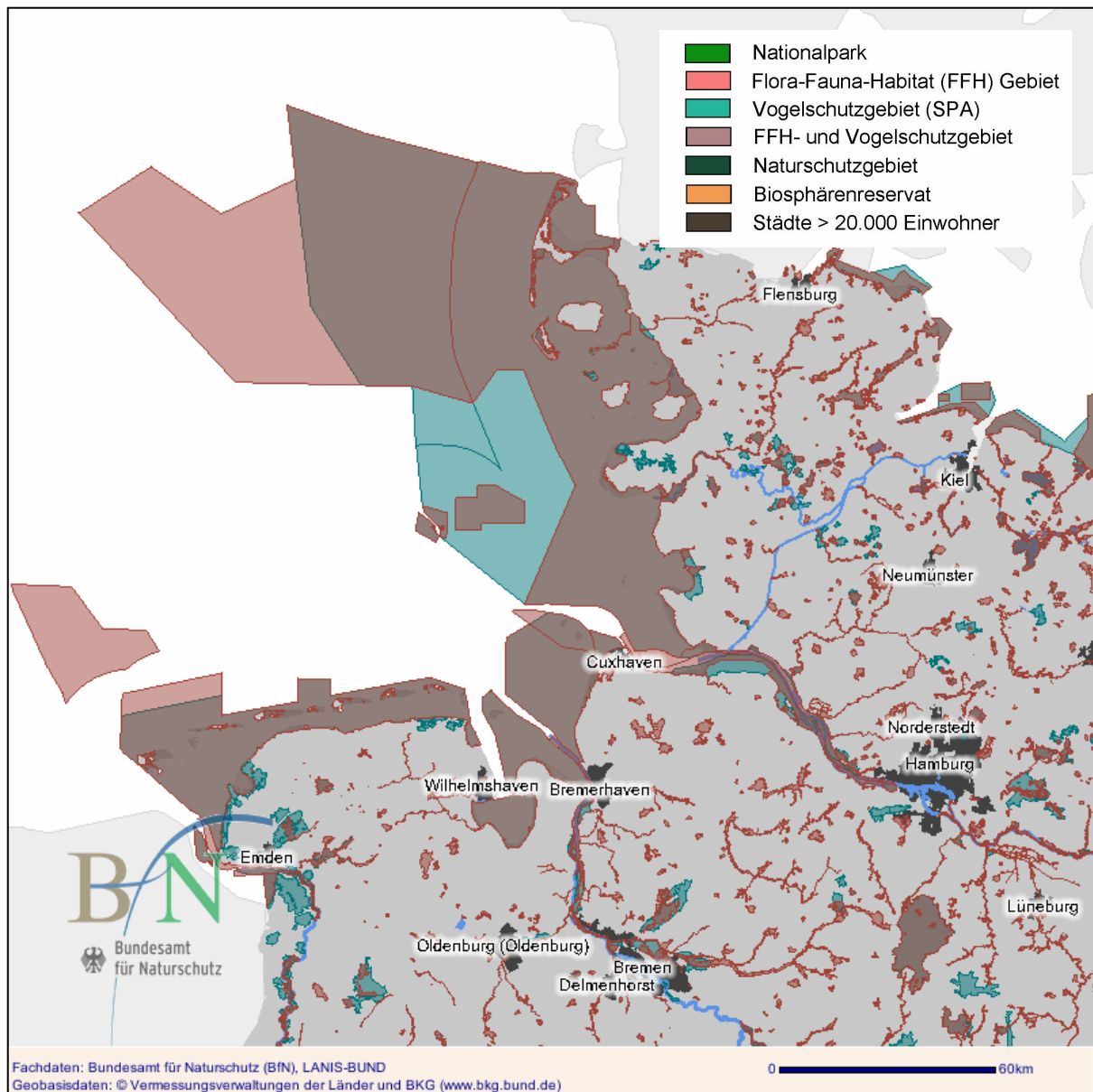
Karte 5 Nationalparks (Quelle: BfN)



Karte 6 Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ (Quelle: Nationalparkverwaltung)



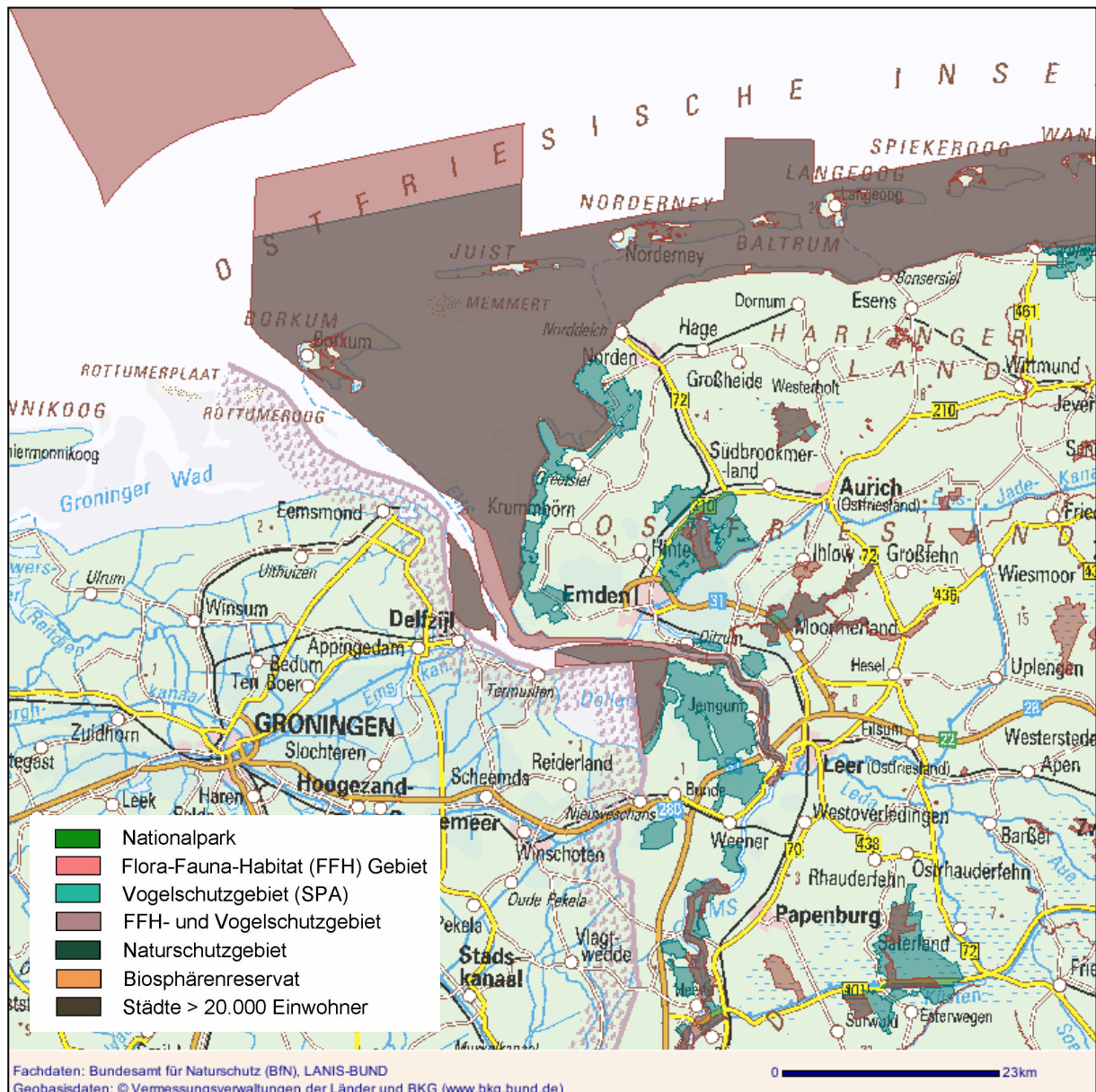
Karte 7 „Natura 2000“ Gebiete (Quelle: BfN)



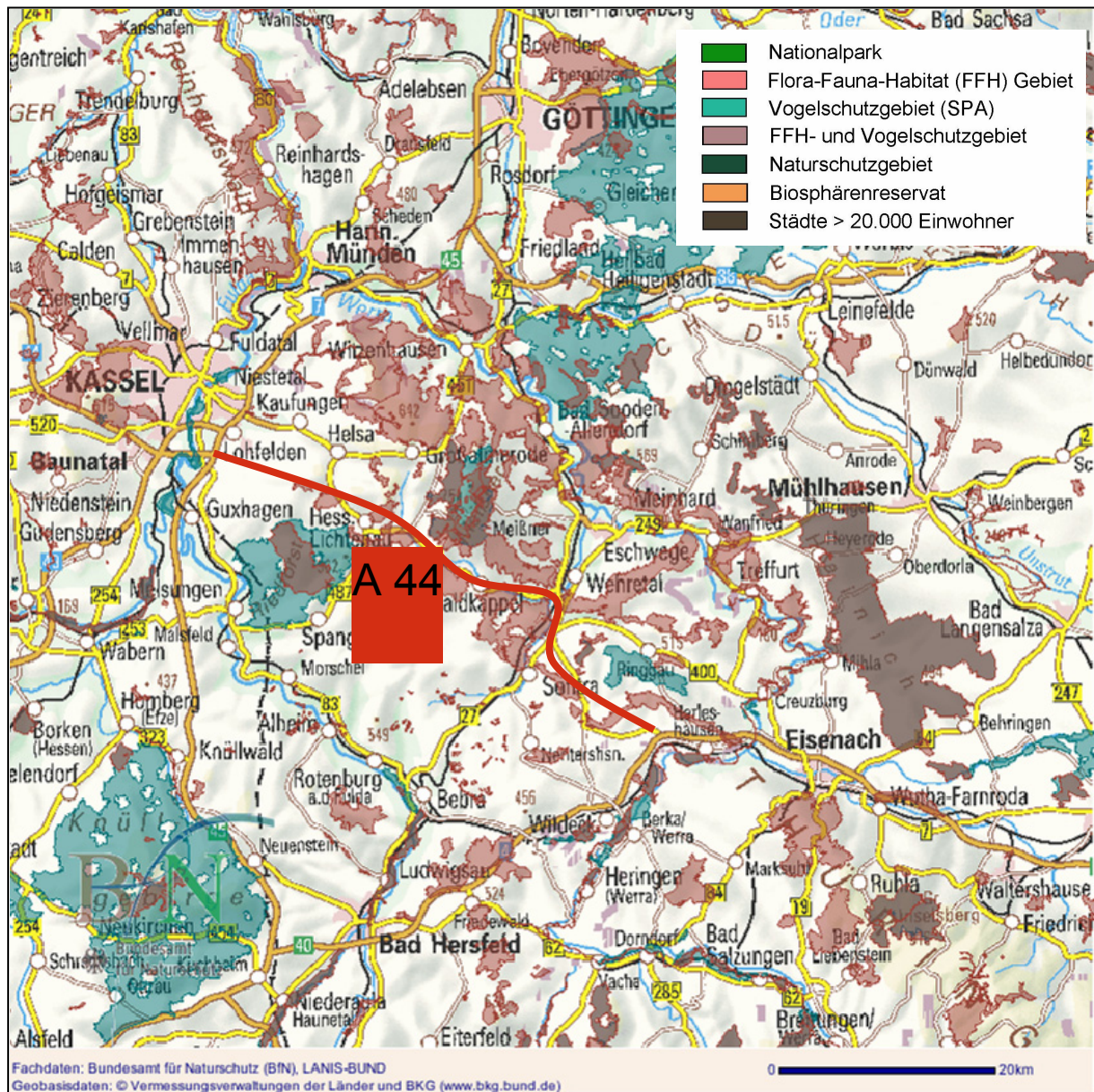
Karte 8 Nordsee: „Natura 2000“ Gebiete (Quelle: BfN)



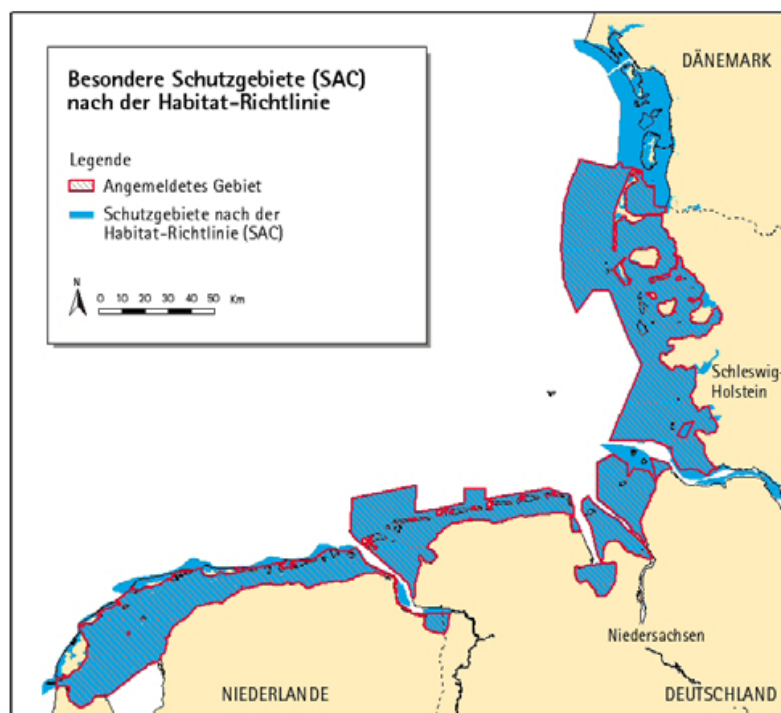
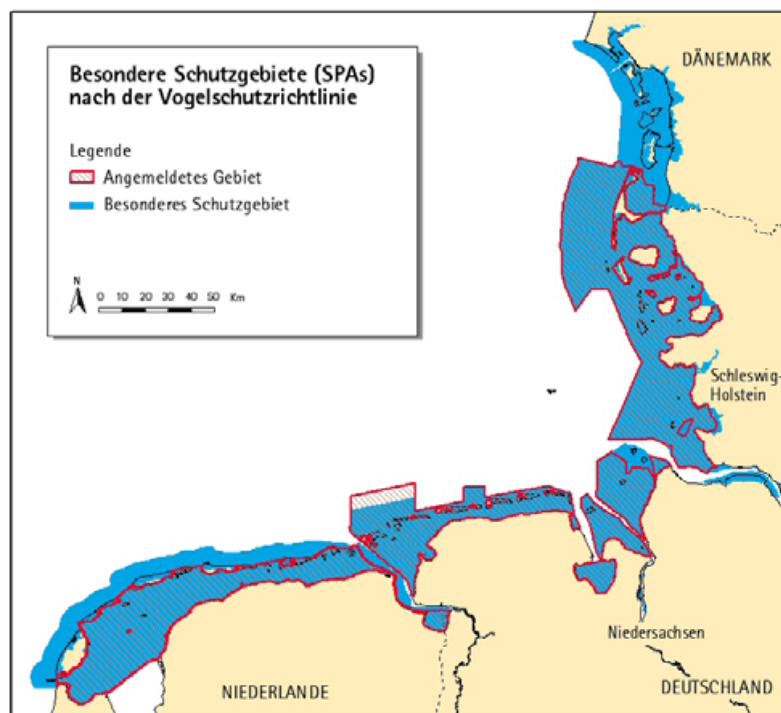
Karte 9 Mündung der Weser: „Natura 2000“ Gebiete (Quelle: BfN)



Karte 10 Mündung der Ems: „Natura 2000“ Gebiete (Quelle: BfN)



Karte 11 „Natura 2000“ Gebiete und geplante A 44 (Quelle: BfN, eigene Darstellung)



Karten 12, 13: Weltnaturerbe „Wattenmeer“ und Natura 2000 Gebiete in
Niederlanden und Deutschland (Quelle: Gemeinsames Wattenmeersek-