Umwelt Gesetzbuch

Öko-Institut e.V. Institut für angewandte Ökologie Institute for Applied Ecology

Deutsche Umwelthilfe

UfU Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

---

Stellungnahme des Öko-Instituts, der Deutschen Umwelthilfe und des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung zu den

Gesetz- und Verordnungsentwürfen des Umweltgesetzbuchs

Stand: 16. Juni 2008

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 4
Buch I und Vorhaben-Verordnung vom 20.5.2008 10
1 Allgemeine Vorschriften 10
1.1 § 1 Abs. 5 UGB I (Produktverantwortung) 10
1.2 § 1 Abs. 4 UGB I 11
1.3 Beachtung des Naturschutzes und der Biodiversität und ihre Verzahnung mit der iVG 11
1.4 § 4 Nr. 5 UGB I 13
2 Vorschläge zur Stärkung des integrativen Ansatzes 13
2.1 Keine Begrenzung des Anwendungsbereichs der integrierten Vorhabengenehmigung 13
2.2 Beibehaltung des Bezugs zur Eingriffsregelung aus dem Vorentwurf 14
2.3 Mediale Grenzwerte und Versagungsermessen zur Erreichung von Umweltqualitätszielen 14
2.4 Grundpflicht „Energie- und Wärmenutzung“ 15
2.5 Einführung einer Grundpflicht zur Flächenverbrauchsminimierung 16
3 Rechtsbehelfe von Verbänden in Umweltangelegenheiten: Europarechtskonforme Ausgestaltung der Rügebefugnis auf die Verletzung drittschützender Normen (§ 41 Abs. 1 Nr. 1 UGB I) 17
4 Anhörung beteiligter Kreise (§ 46 UGB I) 21
5 Verwaltungsvorschriften (§ 47 UGB I): Periodische Überprüfung 22
6 Öffentlichkeitsbeteiligung 23
6.1 Die Öffentlichkeitsbeteiligung braucht eine Zielbestimmung 23
6.2 Frühzeitige obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung ist notwendig 24
6.3 Interessenausgleich durch Gestaltungsspielräume fördern 25
6.4 Bessere Übersicht über entscheidungserhebliche Unterlagen bei der Behörde 26
6.5 Öffentliche Auslegung von Antrag und Unterlagen 27
6.6 Veröffentlichung von Antrag und Unterlagen im Internet 27
6.7 Einwendungsfristen müssen profunde Einwendungen ermöglichen 29
6.8 Konstruktive Durchführung des Erörterungstermins 31
7 Planerische Genehmigung (3. Abschnitt): Ablehnung der Einschränkung des Planungsermessens 32
8 UVP-Prüfung (4. Abschnitt) 32
9 Notwendige Verbesserungen der Anpassungsmöglichkeiten der Neu- und Altanlagengenehmigungen an den Stand der Technik, damit die Ziele des UGB erreichbar sind 34
9.1 Möglichkeit der Befristung, Widerrufsvorbehalte sowie Vorbehalte nachträglicher Auflagen in der integrierten Vorhabengenehmigung von Amts wegen 34
9.2 Operationalisierung der regelmäßigen Überwachungspflicht 36
10 Stellungnahme zur Vorhaben-Verordnung (VorhabenV) 38
10.1 Beispiele für die Absenkung materieller Standards durch Wegfall oder Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung 40

10.2 Aufnahme neuer Vorhabensarten in Anhang VorhabenV 44
10.3 Anlagen zur Lagerung, Be- und Entladen von Stoffen und Zubereitungen sowie Störfallanlagen (Nummern 9.4 bis 9.7 sowie Nr. 9.14 Anhang VorhabenV) 46
Buch II (Wasser) 48
1 Bekämpfung der diffusen Nährstoffeinträge durch die Landwirtschaft 49
2 Reduzierung der Pestizideinträge durch die Landwirtschaft 52
3 Gewässerrandstreifen muss Schutz vor diffusen Einträgen bieten können ... 55
Buch III (Naturschutz) 57
1 Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege 57
2 Landschaftsplanung 58
3 Allgemeine Grundsätze 59
4 Artenschutz 64
5 Verbandsklagerecht 65
6 Befreiungen 66

Einleitung

Die Bundesregierung verfolgt den Anspruch, das bestehende zersplitterte Umweltrecht in Deutschland in Form eines einheitlichen Umweltgesetzbuches (UGB) zusammenzufassen, zu konsolidieren und zu vereinfachen und damit an die aktuellen und zukünftigen Anforderungen an einen integrierten Umweltschutz heranzuführen. Wir begrüßen die Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuchs. Aber es muss dabei um mehr als regelungstechnische Optimierungen gehen. Deutschland braucht einen anspruchsvollen und zukunftsweisenden Aufbruch, um sich den ökologischen und ökonomischen Herausforderungen in einer globalisierten, von Klimawandel und Verlust der Biodiversität bedrohten Welt zu stellen.

Der nun vorliegende Referentenentwurf vom 20.5.2008 enthält zwar eine Reihe gelungener Elemente. In weiten Teilen fasst er jedoch lediglich den Status quo des geltenden Rechts zusammen oder fällt teilweise sogar dahinter zurück. Außerdem wird aufgrund der weitgehenden Ausklammerung sämtlicher Infrastrukturprojekte und zahlreicher Privilegierungsvorschriften für die Landwirtschaft der Anspruch eines UGBs auf Regelung aller wesentlichen umweltrelevanten Tätigkeiten von vornherein aufgegeben. Schon am Maßstab der von der Bundesregierung selbst verabredeten internationalen und nationalen Zielsetzungen im Umweltschutz zeigt sich, dass der Entwurf an zentralen Stellen unzureichend ist. Die national und international verabredeten Ziele (z.B. Nachhaltigkeitsstrategie, Artenschutzstrategien, nationale Klimaschutzstrategie u.a.) können ohne Stärkung der bestehenden oder Schaffung neuer Steuerungsinstrumente des Umweltrechts nicht erreicht werden.

Wenn ein umfassendes Umweltgesetzbuch neu geschaffen wird, so muss dies konsequenterweise der Ort für die überfälligen Neuerungen sein. Im Rahmen der Ressortabstimmung zum Referentenentwurf und in Stellungnahmen verschiedener Interessengruppen der Wirtschaft wurden und werden Forderungen vorgebracht, die positiven Elemente des Referentenentwurfs zu streichen und darüber hinaus entgegen aller Absichtserklärungen des Bundes bestehende Umweltstandards abzubauen. Wir werden daher in unserer Stellungnahme sowohl Vorschläge unterbreiten zur Verankerung solcher Aspekte, die derzeit im Entwurf unzureichend verankert sind, als auch auf Regelungen eingehen, die bereits im Referentenentwurf erkennbar einen Abbau bereits erreichter Umweltstandards darstellen und solche, deren Beibehaltung im UGB unbedingt sichergestellt bleiben muss.

Anspruchsvolle Umweltstandards sind heute Motor nicht nur für eine erfolgreiche Umwelt-, sondern auch für eine nachhaltige Wirtschaftspolitik. Gerade im Kampf gegen den Klimawandel, gegen Ressourcen- und Brennstoffknappheit dienen sie als Basis für immense Entwicklungschancen der Wirtschaft in einer technologisch führenden Industrienation. Anspruchsvoller Umweltschutz liefert in einer Industriegesellschaft wie in Deutschland einen unverzichtbaren Beitrag zu mehr Lebensqualität – verbunden mit der Rechtssicherheit aufgrund klarer rechtlicher Vorgaben. Dies stellt einen nicht zu unterschätzenden Standortfaktor dar. Das UGB muss dazu beitragen,

den notwendigen Strukturwandel der Industriegesellschaft in Richtung Nachhaltigkeit fortzusetzen. Wir treten dafür ein, die Rolle Deutschlands als Vorreiter in der Umweltpolitik auch durch das Umweltrecht wieder deutlich zu machen. Ein UGB muss dafür die entsprechenden Voraussetzungen schaffen, etwa durch die Orientierung an einer Vorreiterrolle und deren Konkretisierung in einzelnen Umweltrechtsbereichen. Das wäre im Ergebnis auch ein Beitrag zur Sicherung und Weiterentwicklung unseres Standortvorteils als Weltmarktführer für zukunftsfähige Umwelttechnologien. Zugleich kann damit der Vorbildcharakter des deutschen Rechts für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten erneuert werden.

Die Gestaltung von Umweltpolitik und -recht auf nationaler Ebene wird stark durch Strategien und verbindliche Rechtsvorgaben der EU geprägt. Dem Gemeinschaftsrecht sind jedoch Gestaltungsspielräume für die Mitgliedstaaten immanent. Auch hier gilt daher, dass nationaler Strukturkonservatismus und der reduzierte Blick einer auf Abwehr gerichteten Umsetzungspolitik langfristig schaden. Mit der Beschränkung auf die so genannte 1:1 Umsetzung wird kleinmütig darauf verzichtet, nationale Gestaltungsspielräume auszufüllen. Damit werden Möglichkeiten, sich Entwicklungschancen gegenüber anderen Mitgliedern durch Innovationen im Recht zu erschließen, nicht genutzt. Wir plädieren daher für einen Abschied von der „1:1 Doktrin“ und dafür, anhand des jeweiligen Einzelfalls die jeweils optimale Umsetzungslösung zu wählen, anstatt schematisch Ausgestaltungsspielräume abzulehnen. Und: Würden alle diese Doktrin verfolgen, käme nach den Gesetzen der Logik alle Entwicklungen zum Stillstand.

Neben der Ausgestaltung des Umweltrechts selbst ist dessen Vollzug für die erfolgreiche Umsetzung umweltpolitischer Ziele ebenso entscheidend. Die Rahmenbedingungen sind aufgrund des Stellenabbaus in den Bundesländern und teilweise vollzugshemmender Verwaltungsreformen hierfür in den letzten Jahren zunehmend erschwert worden. Die Umweltverwaltungen, die in aller Regel hochprofessionell und engagiert agieren, müssen in die Lage versetzt werden, die nach Recht und Gesetz vorgesehene Rolle auch ausfüllen zu können, sowohl bei Planungsaufgaben, bei der zügigen und gründlichen Durchführung von Genehmigungsverfahren und der Überwachung von Anlagen. Gleichzeitig muss das UGB klare Hinweise geben, welche Schwerpunkte im Vollzug gesetzt werden sollen und wie eine effiziente Verwaltung möglich wird.

Was für Umweltbehörden gilt, ist genauso auf die Beteiligung der Öffentlichkeit zu beziehen. Deutschland hat sich international durch die Ratifizierung der Aarhus-Konvention zu einem hohen Niveau der Beteiligung der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten bekannt. In einem Umweltgesetzbuch gilt es nun, die Beteiligung der Öffentlichkeit und der anerkannten Umweltverbände durch moderne, effiziente Regelungen bestmöglich zu gewährleisten, um auch unter Einbeziehung der Öffentlichkeit den Vollzug der Umweltgesetze zu sichern.

Im Allgemeinen gilt: nur wenn ein echter Mehrwert für ökologische und wirtschaftliche Zielsetzungen erkennbar ist, ist die komplexe, mit einem enormen Aufwand für Voll-

zugsbehörden und Anlagenbetreiber verbundene Neufassung des Umweltrechts überhaupt zu rechtfertigen. Angesichts der Tatsache, dass diesem Entwurf bereits zwei gescheiterte vorausgingen, muss aber auch allen Kritikern klar sein: Wenn es bei diesem neuerlichen Anlauf nicht gelingt, das deutsche Umweltrecht zu modernisieren, europatauglich zu machen und vor allem auf die wirksame Steuerung einer nachhaltigen Entwicklung auszurichten, wird hierfür auf absehbare Zeit kein neues Fenster offenstehen. Wir sehen es daher als lohnend und erforderlich an, uns ausdauernd und konsequent für Verbesserungen an diesem Entwurf einzusetzen.

Auf folgende Aspekte möchten wir deshalb besonders aufmerksam machen:

1. **Übergreifende Verankerung zukunftsgerichteter und international anerkannter Prinzipien des Umweltrechts**

Das Umweltgesetzbuch muss sich in seiner Zielbestimmung klar bekennen zu den anerkannten und im europäischen Recht in den letzten Jahren verankerten Grundprinzipien des Umweltrechts. Bisher unterscheiden sich die umweltrechtlichen Fachgesetze in ihren Zielbestimmungen bzw. den konkreten Formulierungen, was zu Interpretationsschwierigkeiten, Unklarheiten und Zersplitterung führt. Das UGB sollte hier zu einer Vereinheitlichung führen. Hierfür ist notwendig, dass – anstatt wie im Vergleich zu den Vorentwürfen geschehen die einleitenden Paragrafen weiter zu verengen – alle wesentlichen Leitprinzipien aufgeführt werden. Hierzu gehört auch die Produktverantwortung.

2. **Genehmigungsrecht modernisieren: Echte integrierte Vorhabengenehmigung als Kernstück des UGB ausgestalten**

Ein Kernstück des Umweltgesetzbuches ist die integrierte Vorhabensgenehmigung. Damit wird gleichzeitig die im europäischen Recht entwickelte integrierte Betrachtungsweise (z.B. keine getrennten Genehmigungsverfahren für Emissionen in Luft und Wasser) von Anlagen besser ins deutsche Recht eingeführt. Die im Referentenentwurf vorgeschlagenen Regelungen müssen neben der materiellen Integration von luft- und wasserspezifischen Gesichtspunkten auch weitere wichtige Neuerungen enthalten (z.B. direkter Bezug zur Eingriffsregelung).

3. **Eröffnung neuer Handlungsspielräume für Umweltbehörden zur Ausgestaltung von Genehmigungen zur Sicherung zukünftiger Optimierungsmöglichkeiten**

Die Behörden für Gewerbeaufsicht und Umwelt, die je nach Bundesland über die Genehmigung oder Änderung von Anlagen zu entscheiden haben, brauchen zur Ausgestaltung ihrer Bescheide und die dort enthaltenen Nebenbestimmungen das gesamte Instrumentarium, das standardmäßig im deutschen Verwaltungsverfahren für Genehmigungen zur Verfügung steht. Nur so kann die richtige Balance zwischen berechtigten Anliegen der Anlagenbetreiber wie dem Bestandsschutz, Erfordernissen zum Umweltschutz oder zugunsten von Anwohnern auch langfristig gesichert werden. Es muss sichergestellt werden, dass den Behörden, soweit sie dies für erforder-

lich und angemessen halten, noch nach Erteilung der Genehmigung Handlungsspielräume verbleiben, vor allem bei Anlagen, die über mehrere Jahrzehnte betrieben werden. Dies bedeutet, dass sie von den Anlagenbetreibern, soweit dies verhältnismäßig ist, die Aus- oder Nachrüstung mit neuen Technologien einfordern können müssen, was derzeit nur unter äußerst restriktiven Bedingungen möglich ist. Nun sieht das UGB ein Verbot selbst der – auch im europäischen Ausland üblichen – langfristigen Befristung von Genehmigungen auf Initiative der Behörden vor, soweit es sich nicht um wasserwirtschaftliche Aspekte handelt. Ebenso soll es Behörden verwehrt bleiben, aus eigener Initiative (Teil)Widerrufsvorbehalte oder Auflagenvorbehalte zu erlassen. Hierdurch wird sowohl eine entscheidende Anreizmöglichkeit für die Entwicklung und Etablierung verbesserter Technologien zur Verringerung von Emissionen, zur Steigerung von Material- und Energieeffizenz vergeben, als auch auf eine sachgerechte Umsetzung des Vorsorgeprinzips verzichtet.

4. Modernisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Beteiligung von Anwohnern, Verbänden und der allgemeinen Öffentlichkeit ist ein wichtiges Instrument zur Schaffung von Transparenz, der Berücksichtigung rechtlich geschützter Interessen einzelner und von öffentlichen Interessen, der Optimierung von Planungen und zum Konfliktmanagement. Zwar kann die Beteiligung der Öffentlichkeit nicht alle Interessensunterschiede auflösen. Aber sie schafft eine verlässlichere Entscheidungsgrundlage für die Behörden und hilft, Konflikte frühzeitig zu erkennen und zu lösen. Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass die integrierte Vorhabensgenehmigung eine Öffentlichkeitsbeteiligung mit mündlicher Erörterung vorsieht. Es ist auch zu begrüßen, dass die Möglichkeiten eines frühzeitigen Konfliktmanagements durch partizipative Verfahren im Rahmen des Scopings gestärkt werden, auch wenn hier eine weitergehende Regelung wünschenswert wäre. Die Nutzung des Internets ist konsequent umzusetzen und auszuweiten auf alle Etappen im Beteiligungsverfahren, weil hiermit ein Instrument mit hoher Breitenwirkung und vergleichsweise geringem Aufwand für alle Beteiligten verfügbar ist.

5. Neuregelung der europarechtswidrig beschränkten Verbandsklage zur gerichtlichen Überprüfung von umwelt- und naturschutzrechtlichen Behördenentscheidungen

Bedauerlicherweise wurde die schon bisher europarechtswidrige Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben zur Verbandsklage unverändert in den UGB-Entwurf übernommen. Damit bleiben die einklagbaren Rechte der Umweltverbände unberechtigterweise auf solche beschränkt, die dem Schutz von Einzelpersonen dienen. Damit wird Sinn und Zweck der Verbandsklage auf den Kopf gestellt – denn schließlich wurde sie eingeführt, damit auch allein „gemeinnützige“ Gesichtspunkte und nicht nur solche privater Einzelkläger einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden können. Ein effektiver Vollzug des Umweltrechts und damit die Sicherstellung der Umsetzung der umweltpolitischen Ziele erfordert die Möglichkeit der Überprüfung und Korrektur von Rechtsverstößen in Genehmigungen auch dann, wenn diese zwar keinen Ein-

zelnen unmittelbar schädigen, aber zu Ungunsten des Schutzes von Umwelt, Klima und Natur erfolgen.

6. UGB Regelungen vorsehen und optimieren um Flächenverbrauch zu mindern

Die Bundesregierung hat sich wiederholt zum Ziel gesetzt, den Flächenverbrauch drastisch zu reduzieren. Erst im November 2007 hat sie in ihrer „Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“ beschlossen, die Flächeninanspruchnahme bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu begrenzen. Davon sind wir zum heutigen Zeitpunkt weit entfernt. Mit dem Umweltgesetzbuch bestünde die Chance, entsprechende Regelungen zu schaffen. Gleichwohl wird diese Möglichkeit nicht genutzt. Wir schlagen daher vor, eine Grundpflicht im Rahmen der integrierten Vorhabensgenehmigung zu schaffen, die einen möglichst sparsamen Flächenverbrauch vorschreibt.

7. Rechtsgrundlagen schaffen für zukünftige Instrumente zur wirksamen Begrenzung von Nährstoff- und Schadstoffeinträgen in Gewässer aufgrund landwirtschaftlicher Tätigkeiten

Ein zukunftsfähiges Umweltgesetzbuch muss auch die Probleme im Gewässerschutz bei diffusen Schad- und Nährstoffeinträge adressieren, die mit den bestehenden Regelungen bisher nicht gelöst werden konnten. Die diffusen Schad- und Nährstoffeinträge aufgrund landwirtschaftlicher Tätigkeiten verhindern zur Zeit, dass die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie erreicht werden. In der Bestandsaufnahme zur Wasserrahmenrichtlinie macht auch die Bundesregierung deutlich, dass es neben den bestehenden Regularien der Dünge- und Pflanzenschutzgesetzgebung weiterer Maßnahmen bedarf, um diese Ziele bis zum Jahr 2015 zu erreichen. Denn die Vorgaben zum Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmittel sind aufgrund der Vielzahl und der Unbestimmtheit der Einzelmaßnahmen sowie der großen Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe staatlicherseits kaum kontrollier- und sanktionierbar und werden daher unzureichend in der Praxis vollzogen.
Deshalb sollte der Bund durch das Umweltgesetzbuch verpflichtet werden, zukünftig zusätzlich zum bestehenden Recht ökonomische Instrumente vorzusehen, die Anreize für einen geringeren Einsatz von Pflanzenschutzmitteln schaffen sowie in Flussgebietseinheiten in Regionen mit hohen Nährstoffbelastungen Anreize zur Reduzierung der Nährstoffeinträge bewirken.

8. Das UGB III zum Naturschutz als Vollregelung des Bundes ausgestalten

Das Naturschutzrecht unterfällt seit der Föderalismusreform der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz, das heißt der Bundesgesetzgeber kann Vollregelungen treffen. Statt Vollregelungen enthält der Entwurf zum Buch Naturschutz im Umweltgesetzbuch an vielen Stellen „Öffnungsklauseln“ für die Länder. Dies vermag weder vor dem Hintergrund aktueller umweltpolitischer Herausforderungen noch vor dem Hintergrund der Ziele des Umweltgesetzbuches einzuleuchten. So erfordert beispielsweise der Verlust der biologischen Vielfalt länderübergreifende einheitliche Maßnah-

men. Ferner entsprächen Vollregelungen dem Ziel der Rechtsvereinfachung und -vereinheitlichung. Im Sinne eines einheitlichen vollzugsfähigen Naturschutzrechtes wären präzise Vollregelungen des Bundes also wünschenswert.

9. Kein Abbau der materiellen Anforderungen beim zentralen Instrument des Naturschutzes, der Eingriffsregelung

Die Eingriffsregelung in ihrer geltenden Fassung ist als Ausdruck des Verursacherprinzips für das deutsche Naturschutzrechts zentral und konkretisiert somit ein tragendes Prinzip des Naturschutzrechts. In den letzten Monaten ist von verschiedenen Seiten gefordert worden, die Ersatzzahlung der Realkompensation gleichzustellen. Dies hätte unweigerlich zur Folge, dass der naturschutzrechtlichen Abwägung keine Bedeutung mehr zukäme. Ferner würde dem Verursacherprinzip nicht mehr Rechnung getragen. Die Verantwortung für eine Kompensation von Eingriffen würde nicht mehr der Verursacher selbst, sondern der Staat tragen. Wir sprechen uns daher nachdrücklich für eine klare abweichungsfeste Festschreibung der Eingriffsregelung mit ihrer vierstufigen Prüfkaskade und weiteren Grundelementen aus.

10. Aufrechterhaltung der guten fachlichen Praxis

Die Forderungen bestimmter Ressorts der Bundesregierung, auf Regelungen zur guten fachlichen Praxis im Buch Naturschutz des Umweltgesetzbuches zu verzichten, halten wir für indiskutabel. Die gute fachliche Praxis nicht im Buch Naturschutz des Umweltgesetzbuches zu normieren würde bedeuten, sie vollständig den Ländern anheim zu stellen. Vorgaben für die gute fachliche Praxis der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft sind indes für einen schonenden Umgang mit Natur und Landschaft unerlässlich. Sie müssen bundesweit einheitlich gelten.

Buch I[1] und Vorhaben-Verordnung[2] vom 20.5.2008

(Stand: 12. Juni 2008)

1 Allgemeine Vorschriften

1.1 § 1 Abs. 5 UGB I (Produktverantwortung)

Änderungsvorschlag:

Wir schlagen vor, einen neuen § 1 Abs. 5 UGB I anzufügen:

„(5) Über den gesamten Lebensweg von Produkten sollen der Material- und Energieeinsatz möglichst gering gehalten, von den Produkten ausgehende Gefahren abgewehrt und Risiken soweit wie möglich vermieden oder vermindert sowie die Entstehung von Abfällen soweit wie möglich vermieden werden.“[3]

Begründung:

Die Produktverantwortung ist ein wesentlicher Pfeiler sowohl auf der Europäischen Ebene (ETAP) als auch in Deutschland (Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung) bei dem Ziel einer nachhaltigen Gesellschaft. Neben Verkehr, Industrieanlagen, Bauen und Wohnen zählen Produktions- und Konsumgüter zu den wesentlichen Handlungsfelden, bei der Lösung der drängenden Umweltprobleme wie der Ressourcenverknappung oder dem Klimaschutz.
Bereits jetzt ist die Verantwortung der Hersteller und Inverkehrbringer von Stoffen und Produkten ein allgemein anerkannter Grundsatz der Umweltpolitik und in zahlreichen Umweltgesetzen und -bereichen sowohl auf der EU-Ebene als auch in Deutschland normiert. Genannt seien nur die zahlreichen Bezugnahmen auf die Produktverantwortung in der REACH-Verordnung, die Zielsetzung in §1 Nr. 1 Gentechnikgesetz, die Produktverantwortung in § 22 Abs. 1 KrW-/AbfG oder § 1 des Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten.
Die Normierung der Produktverantwortung als allgemeines Rechtsprinzip ist für eine nachhaltige Entwicklung unerläßlich und kann z.B. bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen oder Regelungslücken oder dem Erlass von untergesetzlichen Rechtsvorschriften in anderen Regelungsbereichen (Büchern) des UGB zum Tragen kommen.

---

1 Referenten-Entwurf zum UGB I vom 20.5.2008, zitiert als „UGB I“.

2 Referenten-Entwurf zur Vorhaben-Verordnung vom 20.5.2008, zitiert als „VorhabenV“.

3 Diese Formulierung war bereits im Referentenentwurf des BMU UGB I vom 19.11.2007 enthalten.

1.2 § 1 Abs. 4 UGB I

§ 1 Abs. 4 UGB I lautet: „Zur Verhinderung einer gefährlichen anthropogenen Störung des Klimasystems soll die Freisetzung von Treibhausgasen insbesondere durch kosteneffiziente Maßnahmen verringert und zugleich eine dauerhaft umweltgerechte Energieversorgung durch einen effizienten Einsatz von Energien und die Nutzung erneuerbarer Energien ermöglicht werden."

Änderungsvorschlag:

Wir schlagen vor, § 1 Abs. 4 UGB I wie folgt zu ändern:
„Zur Verhinderung einer gefährlichen anthropogenen Störung des Klimasystems soll die Freisetzung von Treibhausgasen [**Streichen**: insbesondere] durch [**Streichen:** kosteneffiziente] ***geeignete*** Maßnahmen verringert und zugleich eine dauerhaft umweltgerechte Energieversorgung durch einen effizienten Einsatz von Energien und die Nutzung erneuerbarer Energien ermöglicht werden."

Begründung:
Wir begrüßen die Aufnahme des Klimaschutzes in den Katalog der Prinzipien zum Schutz von Mensch und Umwelt vor dem Hintergrund der grundlegenden Bedeutung des Klimaschutzes und des notwendigen Beitrags Deutschlands, entsprechend seiner völker- und europarechtlichen Verpflichtungen, die Freisetzung von Treibhausgasen zu reduzieren. Durch die Aufnahme in den Katalog der Prinzipen des § 1 UGB I wird der Klimaschutz rechtlich verbindlich als Auslegungsdirektive sowie als Abwägungs- und Ermessensbelang ausgestaltet (vgl. Begründung zum Referentenentwurf für das UGB I vom 20.05.2008, S. 138/139).

Um die Bedeutung des Klimaschutzes noch stärker zu betonen, verzichtet die hier vorgeschlagene Änderung des § 1 Abs. 4 UGB I auf die Hervorhebung der *Kosteneffizienz* treibhausgasreduzierender Maßnahmen. Bereits nach dem Wortlaut der derzeitigen Regelung sind Maßnahmen zur Treibhausgasreduzierung nicht auf kosteneffiziente Maßnahmen beschränkt („insbesondere"). Dies soll durch die vorgeschlagene Formulierung klargestellt werden. Dadurch werden Auslegungsschwierigkeiten vermieden; insbesondere wird verhindert, dass ein Anlagenbetreiber unter Hinweis auf den Wortlaut § 1 Abs. 4 UGB I einen grundsätzlichen Vorrang der Kosteneffizienz vor dem Klimaschutz behauptet und dadurch notwendige, wirkungsvollen Maßnahmen trotz Verhältnismäßigkeit verhindern kann. Durch die hier vorgeschlagene Bezugnahme auf *geeignete* Maßnahmen können sowohl Kosteneffizienz als auch Klimaschutz im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung gegeneinander und untereinander gerecht abgewogen werden.

1.3 Beachtung des Naturschutzes und der Biodiversität und ihre Verzahnung mit der iVG

Änderungsvorschläge:

Bei den Definitionen der Begriffe „Umwelt“, „Umweltveränderungen“ und der „schädlichen Umweltveränderungen” muss eine Klarstellung durch eine direkte Bezugnahme auf Naturhaushalt und biologische Vielfalt erfolgen.

1. § 4 Nr. 1 UGB I sollte folgendermaßen lauten **(fett gedruckt)**:

   „Umwelt: **der Naturhaushalt** (Boden, Wasser, Luft, Klima, Tiere und Pflanzen), die biologische Vielfalt und die Landschaft sowie Kultur- und sonstige Sachgüter (Umweltgüter) einschließlich der Wechselwirkungen zwischen diesen Umweltgütern.“

2. in § 4 Nr. 2 UGB I sollte ergänzt werden **(fett gedruckt)**:

   „Umweltveränderungen: Gewässerveränderungen, auf Mensch, **Naturhaushalt, biologische Vielfalt und Landschaft** oder die **sonstige** Umwelt einwirkende Luft- und Bodenveränderungen sowie Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Einwirkungen auf Mensch oder Umwelt.“

3. In § 4 Nr. 6 UGB I-E soll ergänzt werden **(fett gedruckt**):

   „Schädliche Umweltveränderungen: Umweltveränderungen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit**, insbesondere für Natur, Umwelt, biologische Vielfalt** oder die Nachbarschaft herbeizuführen. Zur Bestimmung der Schädlichkeit von Umweltveränderungen sind die Vorschriften dieses Gesetzbuchs sowie die sonstigen umweltrechtlichen Vorschriften heranzuziehen.“

Begründung:

Die Verzahnung der Schutzgüter Natur und Landschaft mit dem Anlagenzulassungsrecht im Ersten Buch UGB ist unzureichend. Zum einen fehlt es an einer ausreichenden Begriffsdefinition in § 4 UGB I. Zum anderen gibt es eine eigenständige unmittelbare Grundpflicht in Bezug auf Natur und Landschaft einschließlich eines Flächenminimierungsgebotes bislang nicht.[4]

Die Grundpflichten für genehmigungsbedürftige Vorhaben in § 52UGB I knüpfen an schädliche Umweltveränderungen an. Der Begriff „schädliche Umweltveränderungen“ ist in § 4 Ziff. 6 UGB I legal definiert und nimmt weder Natur und Landschaft noch biologische Vielfalt ausdrücklich in Bezug. Nur mittelbar wird ein Bezug über die Definition der Begriffe „Umwelt“ und „Umweltveränderungen“ in § 4 Ziff. 1 und 2 UGB I hergestellt. In der Definition des Begriffs „Umwelt“ findet sich die biologische Vielfalt ausdrücklich, Natur und Landschaft werden nicht genannt, sondern nur umschrieben. Der Bedeutung des Naturschutzes werden diese Regelungen nicht gerecht. Um den

[4] Vgl. hierzu Ziff. 1. und 4. des Positionspapiers der Verfasser zum Naturschutz, eingestellt auf der Website der Projektgruppe unter www.umweltgesetzbuch.org.

Naturschutz stärker hervorzuheben, sollte er ausdrücklich in die Begriffsdefinitionen „Umwelt“ und „Umweltveränderungen“ aufgenommen werden.

Für Natur und Biodiversität vermitteln die immissionsschutzrechtlichen Grundpflichten bislang lediglich einen indirekten Schutz über den Schutz von Wasser, Boden und Luft. Eine eigenständige unmittelbare Grundpflicht in Bezug auf Natur und Biodiversität existiert in § 52 UGB I nicht.

1.4 § 4 Nr. 5 UGB I

Nach § 4 Nr. 6 UGB I sind Im Sinne des UGB:
„Bodenveränderungen: Veränderung der Bodenfunktionen.“

Änderungsvorschlag:

Wir schlagen vor, § 4 Nr. 5 UGB I wie folgt zu ändern:
§ 4 Nr. 5: „Bodenveränderungen: Veränderungen der Bodenfunktionen ***im Sinne des § 2 Abs. 2 BBodSchG*“**.

Begründung:
Die Begriffsdefinition der „Bodenveränderungen“ nimmt Bezug auf den Begriff der „Bodenfunktionen“. Dieser ist in § 2 Abs. 2 BBodSchG legal definiert. Auf diese Legaldefinitionen wird bisher nur in der Gesetzesbegründung zum UGB I (S. 141), nicht jedoch im Gesetzeswortlaut selbst hingewiesen; hier sollte zur Vereinfachung eine Klarstellung im UGB I erfolgen.

2 Vorschläge zur Stärkung des integrativen Ansatzes

Der integrative Ansatz muss im Hinblick auf solche Schutzgüter gestärkt werden, die nicht zu den typischen Schutzgütern des beim Anlagenzulassungsrecht bislang im Vordergrund stehenden Immissionsschutzes zählen. Dazu sollten die Genehmigungsanforderungen erweitert bzw. weitere Grundpflichten für Anlagenbetreiber eingeführt oder bestehende Grundpflichten konkretisiert werden. Dazu zählen insbesondere die Energieeffizienz, aber auch der Flächenverbrauch und der Naturschutz.

2.1 Keine Begrenzung des Anwendungsbereichs der integrierten Vorhabengenehmigung

Änderungsvorschlag:
Einfügung eines neuen Absatzes 4 mit dem Wortlaut: **Die Bundesregierung legt bis zum [Datum 5 Jahre nach Inkrafttreten des UGB] einen umfassenden Vorhabenskatalog vor, mit dem Ziel einer weiteren Konsolidierung und Vereinheitlichung des Rechts und der Ausweitung des Anwendungsbereichs der iVG auf**

weitere umweltrelevante Genehmigungs- bzw. Planfeststellungsverfahren unter Einbezug der in Abs. 2 genannten Anlagen.

Begründung:
Vom Anwendungsbereich des UGB I ausgeschlossen sollen nach § 49 Abs. 2 Infrastrukturvorhaben wie Flugplätze, Fernstraßen, Eisenbahntrassen, aber auch Bergbaue, Vorhaben nach Atomrecht etc. sein. Dies kann allenfalls übergangsweise akzeptiert werden, da von diesen Vorhaben erhebliche Umweltwirkungen ausgehen und es im Übrigen bei dem zersplitterten Fachrecht mit Planfeststellungsverfahren mit jeweils unterschiedlich geregelten Details bleibt. Damit wird die Chance eines integrierten Rechts ebenso vergeben wie die Möglichkeit der Rechtsvereinfachung und - konsolidierung.

2.2 Beibehaltung des Bezugs zur Eingriffsregelung aus dem Vorentwurf

Änderungsvorschlag:
In § 54 Abs. 1 Nr. 2. wird der zweite Halbsatz des Vorentwurfs beibehalten. Die Vorschrift lautet dann:

„2. andere Anforderungen des Umweltgesetzbuches sowie sonstiger umweltrechlicher Vorschriften nicht entgegenstehen, **insbesondere nach Maßgabe des Dritten Buches Umweltgesetzbuch Eingriffe in Natur und Landschaft vermieden, ausgeglichen, ersetzt oder in sonstiger Weise kompensiert werden** und“

Begründung:
Der direkte Bezug zur Eingriffsregelung im Genehmigungstatbestand war eine der wenigen Klarstellungen im UGB, die die erforderliche Bedeutung der Eingriffsregelung für die Erreichung der Ziele des UGB untermauert. Zudem wurde damit klargestellt, dass die bisherige Rangfolge der Handhabung der Eingriffsregelung im Anlagenzulassungsrecht eine unverrückbare Vorgabe darstellt. Mit der Streichung wurde eine der letzten noch vorhandenen Regelungen, die eine notwendige Verbesserung zugunsten des Umweltschutzes im Vergleich zum BImSchG darstellt (wenn auch nur im Sinne einer Klarstellung), gestrichen. Damit fiele ein weiteres Argument weg, warum aus Umweltsicht der Aufwand eines UGB lohnen könnte.

2.3 Mediale Grenzwerte und Versagungsermessen zur Erreichung von Umweltqualitätszielen

Änderungsvorschlag:
In einem neuen Satz 1 sollte in § 54 Abs. 2 RefEntw-UGB ein Versagungsermessen für den Fall eingeführt werden, dass bei einer beantragten integrierten Genehmigung zwar die anlagenbezogenen Grenzwerte eingehalten werden, aber die Einhaltung von nationalen oder regionalen Umweltqualitätszielen gefährdet ist:

„(2) **Die Genehmigungserteilung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde, wenn die Einhaltung der in Rechtsverordnungen nach § 53 vorgegebenen nationalen oder regionalen Umweltqualitätsziele gefährdet ist und ihre Einhaltung nicht durch andere Maßnahmen, insbesondere durch Nachträgliche Anordnung, Untersagung oder Widerruf von Genehmigungen erreicht werden kann.** Ist das Vorhaben eine Gewässerbenutzung oder ist eine Gewässerbenutzung Teil des Vorhabens, steht die Erteilung der Genehmigung insoweit im pflichtgemäßen Ermessen (Bewirtschaftungsermessen) der Genehmigungsbehörde."

Begründung:
Über die Beibehaltung der medialen Grenzwerte hinaus ist eine Operationalisierung des Vorsorgeprinzips wichtig, um es den Behörden bei der integrierten Vorhabengenehmigung faktisch zu ermöglichen, im Vorsorgebereich angesiedelte, gesetzlich vorgeschriebene Umweltqualitätsziele auch tatsächlich zu erreichen. So sollen die Mitgliedstaaten für die Luftschadstoffe Arsen, Cadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe ab Ende 2012 Zielwerte in der Luft einhalten, vgl. die EG-Richtlinie 2004/107/EG und die 22. BImSchV. Im RefEntw-UGB fehlt es an einem wirksamen Instrumentarium, das es den Behörden ermöglicht auf die Einhaltung dieser Qualitätsziele hinzuarbeiten.
Bislang ist im Bereich des Wasserrechts ein Bewirtschaftungsermessen in § 54 Abs. 2 RefEntw-UGB vorgesehen:

„(2) Ist das Vorhaben eine Gewässerbenutzung oder ist eine Gewässerbenutzung Teil des Vorhabens, steht die Erteilung der Genehmigung insoweit im pflichtgemäßen Ermessen (Bewirtschaftungsermessen) der Genehmigungsbehörde.
(3)…"

2.4 Grundpflicht „Energie- und Wärmenutzung"

Änderungsvorschlag:
§ 52 Abs. 1 Nr. 5 muss wie folgt ergänzt werden **(fett gedruckt)**:
„Energie sparsam und effizient verwendet, insbesondere indem die entstehende Wärme **in eigenen oder fremden Anlagen** genutzt wird."

Außerdem muss eine zeitliche Vorgabe für die Umsetzung einer konkretisierenden Rechtsverordnung zum effizienten und sparsamen Umgang mit Energie vorgegeben werden. In § 53 UGB I (Rechtsverordnungen über Anforderungen an genehmigungsbedürftige Vorhaben) sollte dazu ein neuer Absatz 6 **(fett gedruckt)** eingefügt werden:

„… Die Bundesregierung hat die Anforderungen in § 52 Abs. 1 Nr. 5 UGB innerhalb von 2 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes durch eine Rechtsverordnung nach § 53 UGB zu konkretisieren."

In der Gesetzesbegründung zum neuen § 53 Abs. 6 sollte ausgeführt werden:

„Die Rechtsverordnung soll solche Maßnahmen zur Konkretisierung der Grundpflicht beschreiben, die dem Anlagenbetreiber wirtschaftlich zugemutet werden können. Sie soll ferner klären, wann und unter welchen Bedingungen eine interne und insbesondere externe Wärmenutzung (z.B. zu Kühlzwecken oder zur Fernwärmenutzung) vorzusehen ist, bzw. trotz fehlender Gewinnerzielung dem Anlagenbetreiber vorgeschrieben werden kann. Es sollte auch geregelt werden, wann einem Anlagenbetreiber bereits im Genehmigungszeitpunkt Vorkehrungen für eine erst in der Zukunft mögliche Fernwärmenutzung vorgeschrieben werden können. Zudem könnten branchenabhängig Maßnahmen vorgeschrieben werden, die im Regelfall zur Einsparung von Energie vorgesehen werden müssten, wie z.B. die Produktion mit energiesparenden Verfahren, die Energierückgewinnung oder die Abschaltung von Anlagen, die zeitweise nicht genutzt werden.

Begründung:
In § 52 Abs. 1 Nr. 5 UGB I wurde bisherige Pflicht in § 5 BImSchG übernommen. In der Fassung des Referentenentwurfs vom 19.11.2007 war die Grundpflicht noch konkretisiert (im Folgenden hervorgehoben): „Energie sparsam und effizient verwendet, *insbesondere die entstehende Wärme in eigenen oder fremden Anlagen genutzt wird*.“ Diese Konkretisierung stellt klar, dass neben der internen Wärmenutzung auch die Möglichkeit, Wärme an Dritte abzugeben, erfasst wird.

§ 52 Abs.1 Nr. 5 UGB I lautet jetzt:

> „Energie sparsam und effizient verwendet, insbesondere die entstehende Wärme genutzt wird.

Um das Umweltentlastungspotenzial der Grundpflicht zur effizienten Energienutzung und Wärmenutzung schnell und effektiv in der Genehmigungspraxis umzusetzen, ist eine rasche untergesetzliche Konkretisierung notwendig.

2.5 Einführung einer Grundpflicht zur Flächenverbrauchsminimierung

Änderungsvorschläge:
1. In § 52 Abs. 1 UGB I sollten die Grundpflichten um eine neue Nr. 6 erweitert werden **(fett gedruckt)**:
„Genehmigungsbedürftige Vorhaben sind so durchzuführen, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für den Menschen und die Umwelt insgesamt
…
6. zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege beigetragen und sich so verhalten wird, dass Natur und Landschaft nicht mehr als nach den Umständen unvermeidbar beeinträchtigt werden, insbesondere Flächen nur soweit erforderlich in Anspruch genommen werden.“

2. In § 52 Abs. 2 Nr. 3 UGB I sollte in einem neuen Satz 2 **(fett gedruckt)** die Grundpflicht für den Fall der Betriebseinstellung konkretisiert werden:

„die Wiederherstellung eines ordnungsgemäßen Zustandes des Betriebsgeländes gewährleistet ist. **Dazu hat der Vorhabenträger innerhalb von 6 Monaten nach der Stilllegung ein Konzept zur eigenen Nachnutzung des Betriebsgeländes oder durch einen Dritten oder, falls dies nicht geplant ist, zur Entsiegelung der Flächen vorzulegen.**“

Begründung:

Eine Grundpflicht bei der Durchführung von iVG-Vorhaben zur Minimierung der Flächeninanspruchnahme existiert bisher in § 52 Abs. 1 UGB I nicht.

Ebenso wenig existiert eine explizite Rückbaupflicht nach Betriebseinstellung in § 52 Abs. 2 UGB I. Dort heißt es:

„Bei der Durchführung und der Stilllegung ist sicherzustellen, dass auch nach einer Betriebseinstellung
1…
2…
3. die Wiederherstellung eines ordnungsgemäßen Zustandes des Betriebsgeländes gewährleistet ist.“

Es bedarf einer unmittelbaren Grundpflicht in Bezug auf Natur und Landschaft einschließlich eines Flächenminimierungsgebotes. Der Schutz von Natur und Landschaft sowie Kompensationsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft sind keine einmaligen oder punktuellen Erfordernisse, sondern dauerhaft und langfristig bei der Realisierung jedes Vorhabens zu sichern. Sie gehören daher ebenso in den Katalog der Grundpflichten, wie etwa die Abfallvermeidungs-, -verwertungs- und -beseitigungspflicht. Außerdem hat die Bundesregierung am 07.11.2007 in ihrer „Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“ beschlossen, die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag zu begrenzen. Zur Umsetzung bedarf es eines Flächenminimierungsgebotes.

3 Rechtsbehelfe von Verbänden in Umweltangelegenheiten: Europarechtskonforme Ausgestaltung der Rügebefugnis auf die Verletzung drittschützender Normen (§ 41 Abs. 1 Nr. 1 UGB I)

Die §§ 40 bis 44 UGB I übernehmen, praktisch unverändert, die Vorschriften des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (URG). Dieses erging in Umsetzung der sog. dritten Säule der Aarhus-Konvention sowie der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG und der durch diese eingefügten Art. 10a UVP-Richtlinie und Art. 15a IVU-Richtlinie. Diese Vorschriften verpflichten die Mitgliedstaaten, Umweltverbänden in Bezug auf bestimmte umweltrelevante Vorhaben „einen weiten Zugang zu den Gerichten“ zu ermöglichen.

§ 41 Abs. 1 Nr. 1 UGB I beschränkt die Rügebefugnis der Umweltverbände auf Rechtsvorschriften, die „Rechte Einzelner“ begründen.

Änderungsvorschläge:

Wir schlagen vor, § 41 Abs. 1 Nr. 1 UGB I wie folgt zu ändern:

„(1) Eine nach § 42 anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 40 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen einlegen, wenn die Vereinigung

1. geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 40 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen [,**Streichen**: Rechte Einzelner begründen] und für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht, …“

<u>Ferner muss § 41 Abs. 5 UGB I wie folgt geändert werden:</u>

„Rechtsbehelfe nach Absatz 1 sind begründet,

1. soweit die Entscheidung nach § 40 Abs. 1 oder deren Unterlassen gegen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen [**Streichen:,** Rechte Einzelner begründen] und für die Entscheidung von Bedeutung sind, verstößt und der Verstoß Belange des Umweltschutzes berührt, die zu den von der Vereinigung nach ihrer Satzung zu fördernden Zielen gehören,

2. …“

Begründung:

Die Bundesregierung ist längst durch das Übereinkommen vom 25. Juni 1998 zum Zugang zu Umweltinformationen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (sog. Aarhus-Konvention) und die europäische Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG[5] verpflichtet, eine allgemeine Verbandsklage im Umweltschutz einzuführen.

Die deutsche Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie sowie des Artikels 9 der Aarhus-Konvention kommt dieser Verpflichtung, ein weitreichendes Verbandsklagerecht zu verankern, nicht nach. Die Völker- und Europarechtskonformität des nun 1:1 übernommenen Umweltrechtsbehelfsgesetzes (URG) ist nicht gegeben. Denn darin wird die Rügebefugnis der Verbände stark eingeschränkt. Die Umweltschutzverbände können nur gegen die Verletzung solcher Vorschriften klagen, die „Rechte Dritter“ begründen. Zahlreiche Vorschriften zum Schutz von Natur und Um-

[5] Die EU hat die völkerrechtlichen Vorgaben des Art.9 II der Aarhus Konvention bekanntlich mit der Öffentlichkeitsbeteiligungs Richtlinie vom 26.05.2003 umgesetzt und zwar nahezu wortgleich in Form eines neuen Art.10 a der UVP Richtlinie und eines neuen Art.15a der IVU Richtlinie. Diese Änderung der UVP- und der IVU-Richtlinie finden sich in Art.3 bzw. Art. 4 der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie.

welt fallen nicht hierunter. Das führt dazu, dass die Klagerechte der Verbände bis auf die enge Ausnahme des § 66 UGB III nicht weiter gehen als die der „Verletztenklage" einzelner Bürger.

Diese bloße Erweiterung des Individualrechtsschutzes wurde im Gesetzgebungsverfahren zum URG mit einem Rechtsgutachten von v. Danewitz damit begründet, die Aarhus-Konvention habe keine „Privilegierung", sondern lediglich eine Gleichstellung der Verbände vorgesehen[6].

Von Danewitz interpretiert den Wortsinn der Fiktionsregelung des Artikels 9 II S. 4 der Aarhus-Konvention[7] dahingehend, dass Verbänden nur Rechte eingeräumt werden können, die auch Einzelnen eingeräumt werden, da der Verweis auf Artikel II S. 1 b) den Umfang der Rechtsträgerschaft begründe. Naheliegender ist jedoch folgende Lesart: Der Umfang der Klagebefugnis eines Verbandes, der in Ländern tätig ist, die eine Verletztenklage vorsehen, wird dem Umfang der Klagebefugnis von Verbänden gleichgestellt, die in Ländern tätig sind, in denen der Gerichtszugang schon bei einem „ausreichenden Interesse" eröffnet ist. Denn der Artikel 9 II S. 4 verweist durch die Formulierung „derartige Organisation" auf die Fiktionsvoraussetzungen des S. 3 für ein ausreichendes Interesse und stellt durch Verweis auf die Verletztenklage gem. Artikel 9 II S. 1 b) klar, dass diese Voraussetzungen auch in Ländern gelten, die den Rechtszugang von einer Verletzung eigener Rechte abhängig machen. Demnach gewährt die Aarhus-Konvention jedem Verband in Deutschland, der sich gem. Art. 2 Nr. 5 AK *„für den Umweltschutz einsetzt und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllt"* eine Klagebefugnis für das subjektive und objektive Umweltrecht, das von Art. 9 AK erfasst wird.

Für die gesetzgeberische Verpflichtung, ein objektives Beanstandungsverfahren einzuführen und gegen die Interpretation von v. Danewitz und die geltende Gesetzeslage sprechen nicht nur die Systematik und der Wortsinn der Konvention, sondern auch die Zielsetzungen und der Verhandlungskontext der Konvention[8].

Es ist nicht ersichtlich, warum die Vertragsparteien einen mehrdeutigen Verweis auf lit. b) wählen sollten, wenn sie Gleichstellung der Verbände mit den Klagebefugnissen Einzelner eindeutiger durch folgende Formulierung hätten erreichen können.

---

6 Siehe Rechtsgutachten "Zur Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedsstaaten bei der Einführung der Verbandsklage anerkannter Umweltschutzvereine nach den Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Aarhus Konvention" erstattet dem VDEW e.V. von Prof. Dr. Thomas von Danewitz, S. 43- 47.

7 Artikel 9 II S. 3 und 4 AK: *„Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren.*

Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können."*

8 Siehe auch die Argumentation von Prof. Dr. Hans Joachim Koch: „Die Verbandsklage im Umweltrecht", NVwZ 2007, S. 370 ff (376-379).

„Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, ***die dem Einzelnen nach innerstaatlichem Recht*** *zugestanden werden“*.

Auch die Systematik und die Zielsetzung des Artikels 9 (2) S. 4 spricht dafür: Zwar gewährt die Konvention den Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Klagebefugnis einen Umsetzungsspielraum. Doch dieser wird dahingehend eingeschränkt, dass die Ausgestaltung einen „weiten Zugang zu Gerichten“ sicherstellen muss. Was „ein weiter Zugang“ im Falle der Klage einer nicht staatlichen Organisation (NGOs) bedeutet, wird durch Artikel 2 (2) S. 3 und 4 „*zu diesem Zweck*“ verbindlich bestimmt. Eine Gleichstellung mit den Klagerechten Einzelner erweitert zwar die Klagebefugnis von NGOs, kann aber im Kontext der Konvention nicht als „weit“ verstanden werden:

Denn die Konvention zielt angesichts der immensen Vollzugsdefizite im Umweltrecht darauf ab, dass *die Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zu gerichtlichen Mechanismen haben sollen, damit …. das* ***Recht*** *umgesetzt wird (Präambel, Absatz 18).* Eine Einschränkung auf Umweltrecht, das Einzelnen Rechten gewährt, ist nicht ersichtlich. Es wäre dem Umweltrecht auch fremd, denn es kennt keine Hierarchie der unterschiedlichen Schutzgüter.

Eine solche Beschränkung würde auch an den Ursachen für das Vollzugsdefizit vorbei gehen. Denn für die Durchsetzung des Umweltrechts, das rügefähige Rechte Einzelner begründet, sorgen schon die einzelnen Bürgerinnen aufgrund ihres wohlverstandenen Eigeninteresses. Einer Verstärkung durch die Verbände bedürfen sie nicht. Eine Verbandsklage sollte dagegen die bestehende Asymmetrie des Rechtsschutzes zu Gunsten individueller Umweltnutzungsinteressen und zu Lasten der Umweltschutzinteressen beseitigen, in dem die Verbände als „Vertreter der Umweltschutzbelange“ die Verletzung objektiven Umweltrechts rügen. Eine ungerechtfertigte „Besserstellung“ der Verbände gegenüber den Einzelnen, wie von v. Danewitz angeführt, ist darin nicht zu erkennen. Es liegt auf der Hand, dass der Einzelne kaum Anreize hat, den hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand auf sich zu nehmen, um sich für die Durchsetzung von allgemeinwohlbezogenen Umweltschutz einzusetzen. Daher erkennt die Konvention in der Präambel Absatz 13, „die wichtige Rolle an, die *„nichtstaatliche Organisationen im Umweltschutz spielen können“*. Denn diese wurden satzungsmäßig gegründet, sich altruistisch für den Umweltschutz einzusetzen und haben für diese Aufgabe den entsprechenden Sachverstand gebildet.

Folglich verstößt eine Beschränkung des Gerichtszugangs der Verbände auch die Verletzung von Rechten Einzelner gegen Artikel 9 II der AK.

Zugleich ist die deutsche Gesetzeslage europarechtswidrig und verstößt gegen die fast wortgleichen Art. 10 a UVP-Richtlinie und 15 a IVU-RL. Die europarechtliche Verpflichtung, eine Verbandsklage für objektives Umweltrecht einzuführen, ist sogar noch eindeutiger: Zum einen fehlt im Vergleich zu Art. 9 II AK der Spielraum, die Rügebefugnis nach den „Erfordernissen innerstaatlichen Rechts“ auszugestalten. Zum anderen geht es der EU-Kommission ausdrücklich um die Mobilisierung der Öffent-

lichkeit als Instrument der dezentralen Vollzugskontrolle objektiven Gemeinschaftsrechts[9]. Eine Verbandsklage für Individualinteressen kann dagegen eine umfassende Vollzugskontrolle nicht leisten[10].

Das UGB sollte nicht mit der Übernahme eines offenkundig europa- und völkerrechtswidrigen Gesetzes belastet werden. Es ist daher unter Verweis auf die Verpflichtungen der Bundesrepublik aus der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003/35/EG nunmehr die Einführung einer umfassenden Rügebefugnis im Sinne eines „weiten Zugangs zu Gerichten" im UGB I Kapitel 1, Abschnitt 5 zu beschließen.

4 Anhörung beteiligter Kreise (§ 46 UGB I)

§ 46 UGB I lautet: „Soweit Ermächtigungen des Umweltgesetzbuchs zum Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften die Anhörung der beteiligten Kreise vorschreiben, ist ein jeweils auszuwählender Kreis von Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft, der beteiligten Wirtschaft, der kommunalen Spitzenverbände, der Umweltvereinigungen, der sonstigen Betroffenen und der für den Umweltschutz zuständigen obersten Landesbehörden zu hören."

Änderungsvorschlag:

Wir schlagen vor, in § 46 UGB I folgenden Abs. 2 einzufügen:

„(2) Die nach Absatz 1 zum Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften ermächtigte Behörde hat den Entwurf der Rechtsverordnung oder allgemeinen Verwaltungsvorschrift im Internet öffentlich bekannt zu machen. Zusätzlich werden die entscheidungserheblichen Berichte vorliegen, veröffentlicht sowie nach deren Vorliegen die Stellungnahmen der nach Absatz 1 angehörten beteiligten Kreise.

Begründung:

Die Einfügung des Absatzes 2, der eine Information der Öffentlichkeit mittels des Internets vorsieht, dient der Transparenz der Rechts- und Regelsetzung. Sie erhöht die Akzeptanz rechtlicher Regelungen in der Öffentlichkeit und ermöglicht der Verwaltung eine breite Informationsgewinnung. Mit nur geringem Verwaltungsaufwand und nur geringfügigen Mehrkosten wird dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit Rechnung getragen und dadurch eine win-win-Situation erreicht. So entspricht eine stärkere Einbeziehung der Öffentlichkeit in Rechtssetzungsverfahren der Exekutive auch den Zielen der Aarhus-Konvention sowie der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie

---

[9] Siehe Vorschlag einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.05.2003 über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten KOM (2003) 624, vom 24.10.2003, S. 2 f., 9 ff.

[10] Siehe Schmidt/Kremer „Das Umweltrechtsbehelfsgesetz und der „weite Zugang zu den Gesetzen", ZUR 2007, S. 57 ff (62), ebenso das SRU Gutachten, s.o., S. 167.

2003/35/EG. Mit der Veröffentlichung von Informationen im Internet erschließt sich die Rechtssetzungsbehörde die Möglichkeiten moderner Verwaltung. Entsprechend den vorbildlichen Regelungen in § 4a BauGB und 10 Abs. 3 BImSchG sollte auch das UGB I hiervon Gebrauch machen.

5 Verwaltungsvorschriften (§ 47 UGB I): Periodische Überprüfung

§ 46 UGB I bestimmt, dass die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise mit Zustimmung des Bundesrates zur Durchführung des Umweltgesetzbuchs und der auf Grund des Umweltgesetzbuchs erlassenen Rechtsverordnungen des Bundes in bestimmten Bereichen allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann.

Änderungsvorschlag:

Wir schlagen vor, § 47 UGB I als § 47 Abs. 1 UGB I zu fassen und durch die Einfügung der nachfolgenden Absätze 2 und 3 zu ergänzen:

„(2) Verwaltungsvorschriften nach Absatz 1 sind nach Ablauf eines angemessenen Zeitraums, spätestens nach acht Jahren seit ihrem Erlass, von der Bundesregierung zu überprüfen, ob sie den in Absatz 1 genannten Anforderungen sowie dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der technischen Entwicklung noch entsprechen. Anderenfalls ändert die Bundesregierung die Verwaltungsvorschrift nach Anhörung der Beteiligten Kreise mit Zustimmung des Bundesrats.

(3) Soweit eine Änderung nicht erforderlich ist, legt die Bundesregierung über das Prüfergebnis einen Bericht an den Bundesrat vor.“

Begründung:

Der Änderungsvorschlag sieht die Einführung einer periodischen Überprüfung von Verwaltungsvorschriften vor. Er stützt sich auf die Regelungen der §§ 154 und 160 des Professoren-Entwurfs zum UGB-AT sowie auf bereits praktizierte Rechtsetzung in einigen Bundesländern. Ein periodisches Überprüfungsverfahren soll sicherstellen, dass die Verwaltungsvorschriften nach Absatz 1 nicht veraltet sind, sondern dem gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der technischen Entwicklung noch entsprechen. Bislang obliegt diese Überprüfung – jedenfalls in der Theorie – den Gerichten im jeweiligen Einzelfall. Für diese sind normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften dann nicht bindend, wenn sie nicht mehr dem Stand der Wissenschaft und Technik entsprechen. Eine Überprüfung der Verwaltungsvorschriften durch die Gerichte findet in der Praxis allerdings regelmäßig nicht statt. Die Gerichte können eine solche Überprüfung gar nicht leisten, weil es ihnen insoweit am technischen und naturwissenschaftlichen Sachverstand fehlt. Dieses Defizit soll ein formalisiertes periodisches Überprüfungsverfahren durch die Bundesregierung schließen. Der Zeitpunkt der Überprüfung hängt dabei von den Umständen des Ein-

zelfalls ab und lässt sich nicht allgemein festlegen. Damit die Überprüfungspflicht jedoch nicht gänzlich unbeachtet bleibt, ist als spätestmöglicher Zeitraum entsprechend dem Vorschlag des Professoren-Entwurfs eine Überprüfungsfrist von 8 Jahren vorgesehen. Anders als § 160 des Professoren-Entwurfs sieht der hier vorgelegte Vorschlag nicht vor, dass die Verwaltungsvorschriften nach Ablauf von 8 Jahren ohne Überprüfung automatisch außer Kraft treten. Denn ein automatisches Außerkrafttreten würde zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führen. Die in § 47 UGB I genannten Verwaltungsvorschrfiten machen viele Normen des UGB überhaupt erst praktikabel und die Rechtsanwendung hinreichend vorhersehbar.

6 Öffentlichkeitsbeteiligung

6.1 Die Öffentlichkeitsbeteiligung braucht eine Zielbestimmung

Änderungsvorschlag:

Es ist folgender Paragraph 90a UGB I einzufügen:

„Die Beteiligung der Öffentlichkeit verfolgt folgende Ziele:

- Informationsbeschaffung für die Verwaltung, Antragsteller und die Bürger
- Frühzeitige Erkennung von Problemen und Optimierung der Planung von Vorhaben
- Schutz berechtigter Interessen
- Schaffung von Transparenz und Akzeptanz
- Ausgleich konfligierender Interessen

Zu diesem Zweck ergreift die Genehmigungsbehörde Maßnahmen, um eine aktivierende Beteiligung der interessierten Kreise und der Betroffenen zu fördern.“

Begründung:

Der vorliegende Referentenentwurf sollte um die Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung ergänzt werden. Dies ist insbesondere sinnvoll, um der Behörde für ihre Ermessenspielräume bei der Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung ermessensleitende Grundsätze zur Verfügung zu stellen und einer weiteren Einschränkung des Anwendungsbereichs der Öffentlichkeitsbeteiligung ein Riegel vorzuschieben.

Die Zielvorgaben verdeutlichen, dass Öffentlichkeitsbeteiligung kein bürokratisches Hemmnis auf dem Weg zu einer Entscheidung ist, sondern dazu dient, die Arbeit der Behörde zu unterstützen und die Rechte der BürgerInnen zu wahren. Denn die Einwendungen der BürgerInnen erlauben es der Behörde, frühzeitig Konfliktpunkte zu erkennen und sie bei ihrer Planung zu berücksichtigen.

Um diese Ziele zu erreichen, soll die Beteiligung von Interessengruppen durch Maßnahmen der Genehmigungsbehörde aktiv gefördert werden.

Das Ziel einer *„aktivierenden Beteiligung“* verdeutlicht, dass die Genehmigungsbehörden die Bürger nicht als lästiges Übel zu beteiligen haben, sondern den Dialog mit den Bürgern suchen, um ihre Planungen zu optimieren. Dazu ist es notwendig ein möglichst breites Spektrum an Interessens- und Bevölkerungsgruppen anzusprechen. Da nicht alle Stakeholder „aktive Bürger“ sind, sollen potentiell Interessierte und Betroffene schon im Vorfeld auf die Auswirkungen der Planungen aufmerksam gemacht werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass wichtige Interessen und Einwände schon im Planungsstadium berücksichtigt werden können und zukünftige Konflikte befriedet werden.

6.2 Frühzeitige obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung ist notwendig

Änderungsvorschlag:

§ 84 I S.2 und S.3 UGB I ist wie folgt zu ändern:

§ 84 I S.2 UGB I: „Im Genehmigungsverfahren nach § 89 voraussichtlich zu beteiligende Behörden, Standort- und Nachbargemeinden sowie anerkannte Umweltvereinigungen sind hinzuzuziehen; Sachverständige, nach § 104 Abs. 1 zu beteiligende Behörden sowie sonstige Dritte können hinzugezogen werden.“

Begründung:

Oft erfolgt die Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, an dem die Planung bereits so weit fortgeschritten ist, dass durch die Beteiligung keine wesentliche Änderung des Vorhabens mehr erreicht werden kann[11]. Durch eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit wird die Behörde in die Lage versetzt, frühzeitig Probleme zu erkennen und diese Aspekte bei der weiteren Planung und Organisation des Vorhabens zu berücksichtigen. Zudem können (gerade bei Infrastrukturprojekten) auch Vorhabensvarianten sinnvoll diskutiert werden.

Effizienz- und Effektivitätserwägungen gebieten es folglich, den Sachverstand der „anerkannten“ Verbände sowie der Nachbar –und der Standortgemeinde schon in der Antragsberatung bzw. beim „Scopingtermin“ hinzuzuziehen. Denn zu diesem

[11] So das SRU-Gutachten, s.o., S. 163, Hagenah: Prozeduraler Umweltschutz. Zur Leistungsfähigkeit eines rechtlichen Regelungsinstruments 1997, Nomos, S. 126 f.

Zeitpunkt sind im Wesentlichen „noch alle Optionen offen“[12] und Kritikpunkten kann durch geeignete Maßnahmen Rechnung getragen werden[13].

Im bisherigen UGB-Entwurf steht diese Beteiligung nach § 84 Abs.1 S. 3 bzw. Abs.3 UGB I im Ermessen der Behörde. Wir plädieren für eine zwingende Beteiligung dieser fachlich fundierten Akteure, um bereits in dieser Phase die Legitimation des Verfahrens zu erhöhen und zugleich die Entscheidungsgrundlagen der Behörde und des Vorhabensträgers auf diese Weise zu verbessern.

6.3 Interessenausgleich durch Gestaltungsspielräume fördern

Änderungsvorschlag:

§ 84 Abs.1 S.2 UGB I ist wie folgt zu ändern (**fett gedruckt**):

„Die Antragsberatung umfasst alle für eine sachgerechte und zügige Durchführung des Genehmigungsverfahrens erheblichen Fragen; hierzu gehören insbesondere Inhalt und Umfang der Antragsunterlagen nach § 85 Abs. 2 bis 6, der zeitliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens, die Klärung der zu beteiligenden Behörden, die Einholung von Sachverständigengutachten, die Möglichkeit eines freiwilligen Dialogverfahrens, **einer Mediation oder eines partizipativen Planungsworkshops** mit der Öffentlichkeit sowie die Möglichkeiten zur Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens, insbesondere der Möglichkeit der Genehmigungsbehörde, sich auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Antragstellers auf dessen Kosten einer mit dem Projektmanagement beauftragten Person zu bedienen.“

§ 101 Abs.2 S.2 UGB II iVm Anlage 10 1.1.1 Mindestangaben werden ergänzt um (**fett gedruckt**):

„Soweit durchgeführt, die Ergebnisse eines in § 84 Abs. 1, S. 2 UGB I genannten Beteiligungsverfahren.“

Begründung:

Nicht in allen Verfahren führt die bestehende Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung, insbesondere des Erörterungstermins, zu einem Interessenausgleich. Deshalb sollte die Genehmigungsbehörde durch das UGB die Möglichkeit erhalten, den förmlichen Verfahrenselementen (öffentliche Bekanntmachung, Auslegung, Einwendung, Erörterung) weitere Verfahrensschritte hinzuzufügen, die dem Ausgleich zwi-

[12] Artikel 3 der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie in Abänderung des Art. 6 Abs. 4 der UVP-RL.

[13] So auch das SRU-Gutachten s.o., S. 207.

schen den beteiligten Interessen und einer einvernehmlichen Lösung im Sinne einer Konfliktschlichtung dienen. Beispielhaft genannt werden könnten hier Mediationsverfahren, freiwillige Dialogverfahren und die Durchführung von Planungsworkshops sein.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass nach dem BMU-Entwurf die Behörde den Vorhabensträger gem. § 84 Abs. 1 S. 1 UGB I auf die Möglichkeit der Durchführung freiwilliger Dialogverfahren hinweist, diese sollten aber im Instrumentarium weiter gefasst werden. Dabei ist der Beitrag, den informelle Verfahren zur Konfliktlösung und zu den Zielen der Öffentlichkeitsbeteiligung erbringen können, zu berücksichtigen. Damit diese Verfahren nicht ins Leere gehen, sollten die Ergebnisse, die gegebenenfalls in einem informellen Beteiligungs- oder Konfliktschlichtungsverfahren erzielt werden, nach Maßgabe der bestehenden Gesetze bei der Erteilung der Genehmigung berücksichtigt werden. Dafür ist es erforderlich, dass sie schriftlich festgehalten werden.

6.4 Bessere Übersicht über entscheidungserhebliche Unterlagen bei der Behörde

Änderungsvorschlag:

§ 92 Abs. 1 S.1 ist wie folgt zu ergänzen:

4. Eine Übersicht über die der Behörde vorliegenden Gutachten und andere Unterlagen, die zur Beurteilung voraussichtlicher Auswirkungen geeignet sind (Aktenplan).

Begründung:

Damit sich die Öffentlichkeit sachkundig und wirksam einbringen kann, muss sie über den Sachstand der Behörde und des Vorhabensträgers verfügen. Andererseits sollte eine Informationsflut vermieden werden. In § 92 I sollte deshalb eingefügt werden, dass die Behörde verpflichtet ist, eine Übersicht über die Unterlagen zu erstellen, die für die Beurteilung der Auswirkungen entscheidend sein können, so dass Bürger entscheiden können, ob und welche Einsichtnahme in weitergehende Gutachten für die Erreichung des Zwecks der Öffentlichkeitsbeteiligung noch zielführend ist (in Ausübung ihrer Ansprüche nach UIG). Sie soll zudem verpflichtet sein, diesen Plan laufend zu aktualisieren.

6.5 Öffentliche Auslegung von Antrag und Unterlagen

Änderungsvorschlag:

§ 92 Abs. 2, S.1 UGB I ist wie folgt zu ändern:

S.1 „Die Unterlagen sind bei der Genehmigungsbehörde, **bei der Standortgemeinde** und, soweit eine wirksame Beteiligung der Öffentlichkeit dies erfordert, an weiteren geeigneten Stellen in voraussichtlichen Auswirkungsbereich des Vorhabens öffentlich auszulegen."

Begründung:

§ 92 Abs. 2 UGB I regelt, dass der Antrag und die Unterlagen an *"geeigneter Stelle im voraussichtlichen Auswirkungsbereich"* auszulegen sind. Diese Regelung ist geradezu prädestiniert für spätere Streitigkeiten, da der Begriff der *„geeigneten Stelle"* nicht definiert ist. Daher sollte die Regelung dahin konkretisiert werden, dass die Auslegung bei der Standortgemeinde sowie mindestens einem weiteren öffentlich gut zugänglichen Ort, der entsprechend bekannt zu machen ist, zu erfolgen hat..Bei den Auslegungszeiten kann der Behörde aber Flexibilität zugebilligt werden. Wenn die Antragsunterlagen vollständig im Internet veröffentlicht sind, ist eine Ausweitung der Öffnungszeiten nicht erforderlich.

6.6 Veröffentlichung von Antrag und Unterlagen im Internet

Änderungsvorschläge:

1. Digitale Antragsstellung

In § 85 Abs. 1 UGB I ist S.1 wie folgt zu ändern:

Das Genehmigungsverfahren setzt einen Antrag des Vorhabenträgers mit den Angaben der Anlage 8 **in schriftlicher und elektronischer Form, die geeignet für die Veröffentlichung im Internet ist,** voraus.

In § 85 Abs. 6 UGB I ist Folgendes zu streichen.

Die Genehmigungsbehörde kann verlangen, dass [**Streichen:** ihr der Antrag mit den dazu gehörigen Angaben und Unterlagen zusätzlich auf elektronischem Wege übermittelt wird oder] Vordrucke verwendet werden.

2. Obligatorische elektronische Veröffentlichung der Antragsunterlagen im Internet

§ 92 Abs. 2 S.2 UGB I ist wie folgt zu ändern:

„**Antrag und Unterlagen sind auf den Internetseiten der Genehmigungsbehörde zu veröffentlichen**, sofern ein berechtigtes Interesse des Antragsstellers, das das Informationsinteresse der Öffentlichkeit nicht überwiegt, nicht entgegen steht, Absatz 3 Satz 2 gilt hierfür entsprechend. Die Genehmigungsbehörde stellt sicher, dass die Unterlagen in übersichtlicher Weise zugänglich sind.**“**

Begründung:

Antrag und Unterlagen sollten obligatorisch im Internet veröffentlicht werden und nicht nur „wenn die Unterlagen auf elektronischem Wege übermittelt“ wurden. Dies gebietet ein zeitgemäßer Umgang mit elektronischen Medien.

Die Möglichkeiten des Internets müssen künftig genutzt werden, um die Öffentlichkeitsbeteiligung bürgerfreundlich auszugestalten. Eine effektive Bürgerbeteiligung lebt von dem Engagement oftmals berufstätiger Ehrenamtlicher und Betroffener. Deren Beteiligung wird durch Anfahrtszeiten und ungünstige Öffnungszeiten bislang erschwert. Eine digitale Veröffentlichung minimiert den zeitlichen Aufwand der Einsichtnahme entscheidend. Mit vergleichsweise geringen Kosten können hier eine breite Öffentlichkeit sowie ein Abbau von Hürden der Beteiligungsinteressierten erreicht werden.

Das UGB ist auf die nächsten Jahrzehnte ausgelegt. Allein deshalb sollte es zukunftsfähig ausgestaltet werden. Eine moderne, effiziente Verwaltung wird zunehmend in digitaler Form arbeiten. Diese Entwicklung sollte sich schon jetzt in den Regelungen des UGB entsprechend niederschlagen. Dementsprechend sollte in jedem Verfahrensstadium dafür gesorgt werden, dass die jeweiligen Unterlagen in digitaler Form zur Verfügung stehen und auch im Internet obligatorisch veröffentlicht werden. Es ist zu begrüßen, dass die öffentliche Bekanntgabe im Sinne des § 91 Satz 1 schon obligatorisch im Internet erfolgen muss, aber nicht nachvollziehbar, wenn dieses Erfordernis nicht auf die Bereitstellung der Antragsunterlagen ausgedehnt wird.

6.7 Einwendungsfristen müssen profunde Einwendungen ermöglichen

Änderungsvorschlag:

§ 93 Abs.1 UGB I ist wie folgt zu ändern:

Die Öffentlichkeit kann innerhalb der Auslegungsfrist und bis zum Ablauf von zwei Wochen nach Ende der Auslegungsfrist bei der in der Bekanntmachung bezeichneten Stelle oder zur Niederschrift Einwendungen gegen das Vorhaben erheben. **Wenn die in § 90a UGB I genannten Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung durch diese Frist gefährdet sind, kann die Genehmigungsbehörde die Einwendungsfrist um bis zu 8 Wochen verlängern.**

Begründung:

Durch die Öffentlichkeitsbeteiligung werden nicht selten Tatsachen aufgezeigt, die die Behörde und der Vorhabenträger übersehen haben. Konflikte können so noch gelöst werden.

Dies kann jedoch erst erreicht werden, wenn die Öffentlichkeit ausreichend Zeit hat, um fundierte Stellungnahmen erarbeiten zu können. Da die Einwendungen häufig von (berufstätigen) Ehrenamtlichen und Betroffenen erarbeitet werden, bestehen in der Praxis große Schwierigkeiten innerhalb der bisherigen „sechs Wochen-Frist" profunde Einwendungen zu erarbeiten[14]. Die Kürze der Einwendungsfrist trägt somit - auch nach Ansicht vieler Behörden - nicht zur besseren Qualität von Genehmigungsverfahren bei und verkürzt durch die materiellen Präklusionsregeln den Rechtsschutz. Das Problem wird sich zukünftig verschärfen, denn durch die Einführung einer „integrierten Vorhabensgenehmigung" müssen nicht nur die bisherigen immissionsschutzrechtlichen, sondern auch die wasserrechtlichen Aspekte innerhalb von 6 Wochen geprüft werden.

Um einerseits nicht unnötig zu einer langen Verfahrensdauer beizutragen, andererseits den Bürgern und Bürgerinnen qualitativ gute Einwendungen bei komplexen, großen Vorhaben zu ermöglichen, sollte es im Ermessen der Behörde stehen, die Einwendungsfrist bei Bedarf zu verlängern. Das wird regelmäßig bei Verfahren der Fall sein, die entweder durch einen großen Kreis an Betroffenen, eine große Zahl an Einwendungen oder eine besondere Komplexität gekennzeichnet sind. Aber auch in anderen Fallkonstellationen ist es denkbar, dass eine Verlängerung der Frist zielführend ist, zum Beispiel zur Akzeptanzförderung bei politisch besonders umstrittenen Vorhaben. Um der Vielfalt dieser Konstellationen gerecht zu werden, sollte das Ermessen nicht an bestimmte Fallkonstellationen geknüpft werden, sondern an die Frage, ob die Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung in der gesetzlich vorgesehenen Frist von insgesamt 6 Wochen erreichbar sind oder es einer Verlängerung bedarf.

Zu den Zielen und Funktionen des Erörterungstermins, wie sie von der Rechtsprechung festgestellt worden sind und im vorgeschlagenen § 90a aufgegriffen wurden zählen:

- Informationsbeschaffung für die Verwaltung, die Vorhabensträger und die Bürger;
- der vorverlagerte Rechtsschutz für solche Einwender, die in ihren Rechten betroffen sein können[15];
- wenn möglich, größere Akzeptanz der Planung durch umfassende und objektive Erörterung der Sachprobleme mit den Einwendern;
- Gelegenheit zum Ausgleich der öffentlichen und privaten Interessen.

---

[14] So auch die Einschätzung des SRU-Gutachtens, s.o. S. 155.

[15] BVerfGE 53, 30 – Mühlheim-Kärlich; VGH München, NVwZ-RR 1997, 609 (610), Hopppe/Svchlarmann/Buchner, Rn. 138.

Eine Verlängerung der Auslegungs- und Einwendungsfrist ist in bestimmten Konstellationen notwendig, um die oben skizzierten Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung zu erreichen. Zum einen erlaubt es eine bessere Informationsbeschaffung sowie eine Optimierung der Planung, wenn die Bürger und Bürgerinnnen ausreichend Zeit haben, um die Behörde durch fundierte Stellungnahmen auf planungsrelevante Aspekte hinzuweisen. Zum anderen fördert es wesentlich die Akzeptanz eines Vorhabens, wenn die Bürger und Bürgerinnen nicht den Eindruck vermittelt bekommen, eine sachbezogene Auseinandersetzung um ein Vorhaben soll durch zu kurze Fristen verhindert werden. Das Gefühl „über den Tisch gezogen zu werden“ führt in der Regel zu weiteren Konflikten und verlängert in der Gesamtschau die Verfahrensdauer.

Nach Auskunft von Praktikern besteht auch nicht die Gefahr, dass die Behörden keinen Gebrauch von der Verlängerungsmöglichkeit machen: Zum einen liegt eine frühzeitige Optimierung der Planung und die lokale Befriedung im ureigensten Interesse der Behörde. Zum anderen fällt eine Verlängerung der Fristen bei großen Genehmigungsvorhaben, insbesondere in Relation zu dem Zeitraum, der zur Vervollständigung der Unterlagen notwendig ist, nicht wesentlich ins Gewicht[16].

6.8 Konstruktive Durchführung des Erörterungstermins

Änderungsvorschlag:

§ 96 Abs. 2 S. 1 UGB II ist wie folgt zu ändern:

Die mit der Verhandlungsleitung beauftragte Person (Verhandlungsleitung) ist für den geordneten Ablauf des Erörterungstermins [Ergänzen: **und eine konstruktive und sachgerechte Durchführung]** verantwortlich. Die Verhandlungsleitung beendet den Erörterungstermin, wenn dessen Zweck erreicht ist.

[**Streichen:** Sie kann den Erörterungstermin ferner für beendet erklären, wenn auch nach einer Vertagung der Erörterungstermin aus dem Kreis der Teilnehmer erneut so gestört wird, dass seine ordnungsmäßige Durchführung nicht mehr gewährleistet ist. Personen, deren Einwendungen noch nicht oder noch nicht abschließend erörtert wurden, können innerhalb eines Monats nach Aufhebung des Termins ihre Einwendungen gegenüber der Genehmigungsbehörde schriftlich erläutern; hierauf sollen die Anwesenden bei Aufhebung des Termins hingewiesen werden.]

Begründung:

[16] Siehe zum Vergleich der Dauer der unterschiedlichen Verfahrensabschnitte das SRU-Sondergutachten „Umweltverwaltungen unter Reformdruck“, Februar 2007, S. 157.

Um auf die Besonderheiten des jeweiligen Verfahrens eingehen zu können und eine konstruktive Gestaltung und Atmosphäre zu gewährleisten[17], ist es sinnvoll, der Verhandlungsleitung mehr Flexibilität im Hinblick auf den Ablauf des Erörterungstermins zu ermöglichen.

S. 2 ist zu streichen, weil der Zweck, eine ordnungsgemäße und sachgerechte Durchführung des Erörterungstermins, bereits durch die Handlungs- und Sanktionsmöglichkeiten der Verhandlungsleitung erreichbar ist. Durch den bestehenden Regelungsvorschlag besteht die Gefahr eines willkürlichen Abbruchs bzw. das Inkaufnehmen des Abschneidens der Handlungsmöglichkeiten von solchen Einwendern, die den Ablauf nicht stören wollen, gleichzeitig aber ja auch nicht verhindern können, dass andere Einwender dies tun.

7 Planerische Genehmigung (3. Abschnitt): Ablehnung der Einschränkung des Planungsermessens

Es wird grundsätzlich begrüßt, dass das UGB eine planerische iVG vorsieht. Perspektivisch ist diese auf alle umweltrelevanten Vorhaben auszudehnen (siehe hierzu oben). Allerdings ist der Wortlaut von § 65 insoweit abzulehnen, als dass § 57 Abs. 2 für anwendbar erklärt wird. Diese Vorschrift sieht eine Limitierung der Handlungsmöglichkeiten der Behörde vor, nach der von Amts wegen weder Befristungen noch Widerrufsvorbehalte (es sei denn, es handelt sich um Erprobungsfragen) erteilt werden können. Wir lehnen dies schon für die gebundene iVG ab. Eine Übertragung auf die planerische Genehmigung ist eine noch weitreichendere Einschränkung. Insbesondere stellen Widerrufsvorbehalte bezüglich der erlaubten Kapazitäten von Infrastrukturprojekten ein wichtiges und gängiges Mittel zur Konfliktbewältigung in der Abwägung dar. So werden zum Beispiel häufig zulässige Verkehrszahlen oder Betriebsdauern von den tatsächlichen Immissionswerten (Lärm, Erschütterungen etc.) abhängig gemacht. Übersteigen diese das vorher antizipierte Maß, so kann die Behörde entsprechende Einschränkungen des Betriebs in Form eines vorbehaltenen Teilwiderrufs erlassen. Diese Möglichkeit wird durch die vorgesehene Formulierung verbaut. Ebenso problematisch ist der Verweis auf § 57 Abs. 3, so dass in der planerischen iVG keine Auflagenvorbehalte von Amts wegen zulässig wären, es sei denn, es handelt sich um gewässerbezogene Fragestellungen. Damit ergibt sich faktisch eine weitgehende Einschränkung der Gebrauchsmöglichkeit des Planungsermessens zur Lösung von Konflikten. Ohne entsprechende Streichung dieser Verweise wäre die planerische iVG im Vergleich zum Status quo kontraproduktiv und eine spätere Ausweitung des Anwendungsbereichs abzulehnen.

8 UVP-Prüfung (4. Abschnitt)

Nach der bisherigen Gesetzeslage in § 3b Abs. 2 UVP-Gesetz besteht eine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auch, „wenn mehrere

[17] So auch die Schlussfolgerung des SRU–Gutachtens, s.o., S. 162.

Vorhaben derselben Art, die gleichzeitig von demselben oder mehreren Trägern verwirklicht werden sollen und in einem engen Zusammenhang stehen (kumulierende Vorhaben), zusammen die maßgeblichen Größen- oder Leistungswerte erreichen oder überschreiten."

Nach § 82 UGB I Referenten-Entwurf vom 20.05.2008 ist der Regelungsbedarf aufgrund des EU-Rechts hinsichtlich der UVP-Pflicht bei kumulierenden Vorhaben noch zu prüfen.

In § 82 UGB I Referenten-Entwurf vom 19.11.2007 wurde zur UVP-Pflicht bei kumulierenden Vorhaben vorgeschlagen:

„(1) Wird ein Vorhaben im engen räumlichen Zusammenhang mit einem anderen Vorhaben derselben Art desselben oder eines anderen Vorhabenträgers durchgeführt (kumulierende Vorhaben), ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich, wenn die kumulierenden Vorhaben zusammen die maßgeblichen Größen- oder Leistungswerte erreichen oder überschreiten. Im Falle eines hinzutretenden Vorhabens besteht für ein früheres, für sich nicht UVP-pflichtiges Vorhaben keine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, es sei denn, das frühere Vorhaben ist im Zeitpunkt der Antragstellung für das hinzutretende Vorhaben noch Gegenstand eines Zulassungsverfahrens und die Antragsunterlagen für dieses Zulassungsverfahren sind noch nicht vollständig eingereicht. Im Falle eines früheren Vorhabens, für das eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden ist oder das für sich einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf, ist für das hinzutretende Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Maßgabe des § 81 Abs. 1 durchzuführen. Die Sätze 1 und 2 gelten bei der Vorprüfung des Einzelfalls nach § 80 Abs. 2 für das erstmalige und jedes weitere Erreichen oder Überschreiten der Prüfwerte entsprechend.

(2) Ein enger räumlicher Zusammenhang nach Absatz 1 Satz 1 liegt insbesondere vor, wenn

1. Vorhaben auf demselben oder einem benachbarten Betriebs- oder Baugelände durchgeführt werden und
a) mit gemeinsamen betrieblichen oder baulichen Einrichtungen verbunden sind oder
b) sich gegenseitig in ihrer Wirkung auf Mensch oder Umwelt verstärken
oder
2. in Natur und Landschaft eingreifende Vorhaben als Einheit wahrgenommen werden."

Dieser Vorschlag ist zu unterstützen, da hiermit klargestellt wird, dass einer Umgehung der UVP Pflicht durch Aufsplittung von Vorhaben vorgebeugt wird.

9 Notwendige Verbesserungen der Anpassungsmöglichkeiten der Neu- und Altanlagengenehmigungen an den Stand der Technik, damit die Ziele des UGB erreichbar sind

Die beschleunigte Anpassung von neu zu genehmigenden Anlagen an den Stand der Technik - insbesondere im Hinblick auf Klimaschutzmaßnahmen z.B. bei Großkraftwerken - ist ein zentrales Problem, dem sich das UGB stellen muss. Um Maßnahmen zum Klimaschutz voranzutreiben, können unterschiedliche instrumentale Ansätze verfolgt werden. So kann insbesondere der derzeit verfolgte Weg über das ökonomische Instrument des Emissionshandels mit der von der EU-Kommission vorgeschlagenen 100 prozentigen Auktionierung im Stromsektor als Anreiz zur CO_2-Einsparung weiter gegangen werden, wie dies vom Öko-Institut befürwortet wird. Zusätzlich kann auch der Weg verfolgt werden, Mindestwirkungsgrade und verpflichtende Kraftwärmekopplung für bestimmte Vorhaben festzulegen, wie es die DUH und das UfU vorschlagen.

Unabhängig von der Frage, ob nur dem einen oder auch dem anderen Weg gefolgt wird, muss der Staat sich zukünftige Handlungsoptionen der Ausgestaltung von Nebenbestimmungen der Genehmigungen mit dem UGB I offen halten, um eigeninitiativ Anpassungen von Vorhaben an den Stand der Technik bei der CO_2-Einsparung aber auch bei anderen klimaschädlichen Gasen oder umweltschädlichen Schadstoffen zu veranlassen (z.B. durch zukünftige Einführung der CCS-Technologie). Dazu muss den Genehmigungsbehörden die Möglichkeit gegeben werden, die Befristung, Widerrufsvorbehalte sowie Vorbehalte nachträglicher Auflagen in der integrierten Vorhabengenehmigung von Amts wegen erlassen zu können (vgl. Kapitel 9.1). Denn die Anpassung von jetzt neu zu genehmigenden Anlagen (den späteren „Altanlagen“) an den Stand der Technik mit Hilfe der nachträglichen Anordnung ist problematisch und verwaltungsrechtlich mühsam. Voraussetzung für nachträgliche Anordnungen ist - wie auch bisher - dass sie verhältnismäßig sind (§ 119 Abs. 4 UGB I). Im Fall von unverhältnismäßigen Anordnungen müssen die Voraussetzungen für eine Rücknahme oder einen Widerruf vorliegen (§ 119 Abs. 4 S. 2 UGB I). Dies bedeutet insbesondere, dass die Behörde den Vermögensnachteil entschädigen muss, den der Antragsteller durch sein Vertrauen auf die Genehmigung erleidet.
Mit der derzeitigen Ausgestaltung des UGB sind die Ziele des UGB zum Umwelt-, Klima-, und Naturschutz nicht erreichbar.

9.1 Möglichkeit der Befristung, Widerrufsvorbehalte sowie Vorbehalte nachträglicher Auflagen in der integrierten Vorhabengenehmigung von Amts wegen

Änderungsvorschläge:

Streichung in § 57 Absätze 1, 2 und 3 UGB I **(fett gedruckt)**:

(1) Die Genehmigung kann auf Antrag oder von Amts wegen [**Streichen:** für Gewässerbenutzungen auch von Amts wegen] für einen bestimmten Zeitraum erteilt wer-

den. Sie kann mit einem Vorbehalt des Widerrufs erteilt werden, wenn das genehmigungsbedürftige Vorhaben lediglich Erprobungszwecken dienen soll."

(2) Die Genehmigung kann [**Streichen**: auf Antrag, für Gewässerbenutzungen auch] von Amts wegen, für einen bestimmten Zeitraum erteilt werden. Sie kann mit einem Vorbehalt des Widerrufs nur erteilt werden, wenn das genehmigungsbedürftige Vorhaben lediglich Erprobungszwecken dienen soll.

(3) Der Vorbehalt nachträglicher Auflagen ist [**Streichen:** nur auf Antrag, für Gewässerbenutzungen auch] von Amts wegen zulässig, um in der Genehmigung bereits allgemein festgelegte Anforderungen an die Durchführung näher zu bestimmen; dies gilt insbesondere für den Fall, dass eine beteiligte Behörde sich im Genehmigungsverfahren nicht rechtzeitig äußert.

Begründung:
Die Regelung der iVG im UGB I – wie auch das bisherige Immissionsschutzrecht – gestatten dem Genehmigungsinhaber bis auf das Umweltgut „Wasser" eine zeitlich unbefristete Nutzung der Umweltgüter. Auf Antrag des Antragsteller kann die iVG für einen bestimmten Zeitraum befristet werden (§ 57 Abs. 2, S. 1 UGB I). Beim noch geltenden Wasserrecht sowie nach dem Konzept zur iVG ist für eine Gewässerbenutzung hingegen eine Befristungsmöglichkeit „von Amts wegen" vorgesehen (§ 57 Abs. 2 S. 2 UGB I). Die Beschränkung der Handlungsmöglichkeit von Amts wegen auf das Schutzgut Wasser ist nicht sachgerecht.[18] Nach dem Wortlaut der §§ 57 Abs. 2 und 3 sind der Behörde die üblichen Instrumente eines Vorbehalts der nachträglichen Justierung der Genehmigung auch dann verbaut, wenn sie nach pflichtgemäßem Ermessen handeln müßte. Denn sowohl die Befristung, als auch der Widerrufsvorbehalt und der Auflagenvorbehalt von Amts wegen ist ausgeschlossen, soweit es sich nicht um wasserwirtschaftliche Aspekte handelt.

Diese Limitierung der Handlungsmöglichkeiten ist vollkommen unangemessen und nimmt der Behörde sämtliche Handlungsmöglichkeiten zur Durchsetzung von zukünftigen technischen oder betrieblichen Verbesserungen zugunsten des Schutzes von Gesundheit, Umwelt oder Klima. Die Streichung dieser Limitierung steht auch nicht dem Charakter der gebundenen Genehmigung entgegen. Denn der Erlass von Nebenbestimmungen wie Befristung, (Teil-)Widerrufsvorbehalt, Auflagenvorbehalt ist ja ohnehin nur dann möglich, wenn diese verhältnismäßig sind. Durch die Nebenbestimmung darf der grundsätzlich gegebene Genehmigungsanspruch nicht in Frage gestellt werden, u.a. muss z.B. bei einer Befristung aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgebots auch das Investitionsvolumen beachtet werden bzw. Abschreibungsfristen. Auch das spätere Gebrauchmachen von Vorbehalten muss verhältnismäßig sein. Aber das derzeit vorgesehene Verbot all dieser Nebenbestimmungen, soweit nicht vom Antragssteller selbst beantragt, schnürt die umwelt- und klimapolitischen

[18] Auch die Begründung zum UGB I liefert keine weiteren Anhaltspunkte. Danach wird hier der bislang geltende Regelungshalt der Nebenbestimmungen zur immissionsschutzrechtlichen Genehmigung in § 12 BImSchG und der wasserrechtlichen Erlaubnis in §§ 4 und 7 WHG lediglich zusammengefasst.

Handlungsspielräume – wenn Entschädigungen vermieden werden sollen- in unsachgemäßer und nicht mit den Prinzipien der Nachhaltigkeit vereinbaren Form ein. Insbesondere im Hinblick auf den Klimaschutz ist auch der Behörde die Möglichkeit einer (je nach Sachlage und Investitionsvolumen ggf. auf mehrere Jahrzehnte) befristeten Anlagenzulassung zu eröffnen, um den Weiterbetrieb von zukünftigen Altanlagen, deren Anpassung an den Stand der Technik nur mit unverhältnismäßigen Mitteln möglich wäre, ohne Entschädigungsanspruch in Zukunft untersagen zu können. Mit der Möglichkeit zur Befristung würde das Verhältnis von Rechtssicherheit und Stabilität einerseits und dem Bedürfnis nach Fortschritt und Zielvorgabe andererseits, neu geregelt. Da ein bislang nahezu „unbegrenzter" Vertrauensschutz auf den Bestand der Genehmigung bei einer befristeten Genehmigung nicht entstehen würde, könnte die Genehmigung auch nicht mehr als „befreiende Risikoverlagerung vom Verursacher auf den Staat missverstanden werden".[19] Bei der unbefristeten bzw. nicht mit Vorbehalten belasteten Genehmigung besteht die formal gesicherte Rechtsposition, dass die Anlage zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung gesetzmäßig ist. Daraus wird geschlossen, dass aufgrund dieser Stabilisierungsfunktion der Staat das Risiko unvorhergesehener Änderungen zu tragen habe.

Die Befristung bzw. Möglichkeit der Schaffung von Vorbehalten von Genehmigungen bedeutet nicht notwendigerweise eine Belastung für die Genehmigungsbehörden. Während bislang der Genehmigungsinhaber bei unbefristeter Erteilung zunächst das Tätigwerden der Behörde abwarten kann, die dann nur unter den Vorrausetzungen der nachträglichen Anordnung tätig werden darf, ist im Falle der befristeten Genehmigung der Betreiber in der Pflicht, tätig zu werden.

9.2 Operationalisierung der regelmäßigen Überwachungspflicht

Änderungsvorschlag:

In § 123 Abs. 1 sind nach Satz 2 Mindestanforderungen an die regelmäßige Überwachung von Vorhaben einzufügen **(fett gedruckt)**:

„(1) Die zuständigen Behörden haben die Durchführung der Vorschriften dieses Kapitels und der auf dieses gestützten Rechtsverordnungen zu überwachen. Sie haben Genehmigungen im Sinne des § 49 regelmäßig zu überprüfen und soweit erforderlich durch nachträgliche Anordnungen nach § 119 oder § 120 Abs. 1 auf den neuesten Stand zu bringen. **Dazu sind von den zuständigen Behörden Überwachungspläne über eine planmäßige und kontinuierliche Überprüfung der iVG zu erstellen. Die Überwachungspläne enthalten Angaben zu Mindestanforderungen an den längsten Überwachungsturnus, die Stichprobenzahl und die Prüftiefe (Umfang der Prüfung des Genehmigungsbescheids und insbesondere der Umfang der Vor-Ort-Kontrolle). Die Ergebnisse der Überwachung müssen der Öffentlichkeit in regelmäßigen Abständen zur Verfügung gestellt werden.** …"

Begründung:

Die Anpassung in Betrieb befindlicher Anlagen an den Stand der Technik soll durch die regelmäßige Überwachung der Anlagen erreicht werden (bislang in § 52

[19] Hermes, Wirkung behördlicher Genehmigungen, in: Becker-Schwarzer, Köck, Kupka, v. Schwanenflügel, (Hrsg.), Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht, 1991, S. 187, 205.

BImSchG geregelt). Mit dem Artikelgesetz zur Umsetzung der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien vom 27.07.2001[20] wurde die bis dahin bestehende Überwachungspflicht für genehmigungsbedürftige Anlagen in Deutschland dahingehend präzisiert, dass die Genehmigung regelmäßig von der zuständigen Behörde zu überprüfen ist (vgl. § 52 Abs. 1, S. 2 BImSchG bzw. § 123 UGB I). Keine regelmäßige Überprüfungspflicht sieht das BImSchG hingegen für nicht-genehmigungsbedürftige Anlagen vor.

In § 52 Abs. 1, S. 3 BImSchG (ebenso in § 123 Abs. 1 S. 3 UGB I) wurde mit dem Artikelgesetz die regelmäßige Überprüfungspflicht durch die Formulierung „in jedem Fall“ für vier im Gesetz genannte Anlässe bekräftigt. Dazu zählen u.a.:

- dass Anhaltspunkte den Schutz der Nachbarschaft und der Allgemeinheit nicht ausreichend erscheinen lassen,
- durch die wesentliche Veränderung des Standes der Technik eine erhebliche Verminderung der Freisetzungen[21] möglich ist oder
- neue umweltrechtliche Vorschriften dies fordern.

Zwar dürfen die Behörden sich ihrer Überwachungspflicht nicht durch zu lange Zeitabstände zwischen den einzelnen Kontrollen entziehen, was dies aber konkret für die Überwachungszeiträume heißt, ist ungeklärt und den Ländern überlassen. Abstände zwischen regelmäßigen Überprüfungen von mehr als 10 Jahre kommen in der Praxis nicht selten vor. Eine angemessene Regelüberwachung z.B. im Immissionsschutzbereich findet demnach heute aufgrund des anhaltenden Personalabbaus in Verbindung mit der Kommunalisierung von Umweltverwaltungsaufgaben faktisch so gut wie nicht mehr statt. Deshalb muss sich die Ausstattung der Umweltverwaltung an Art und Umfang der Aufgabe ausrichten und nicht umgekehrt. Ansonsten ist es nicht möglich, den Schutz der Umwelt entsprechend dem Stand der Technik in ganz Deutschland zu gewährleisten und für gleiche Wettbewerbsbedingungen bei vergleichbaren Anlagentypen zu sorgen.

Die Anforderungen an eine „regelmäßige“ Überwachung sind in den Regelungen zur Überwachung im 7. Abschnitt des UGB I zu konkretisieren. So müssen im Gesetzestext Mindestanforderungen an die regelmäßige Überwachung von Vorhaben definiert werden, die eine rechtskonforme und gleichmäßige Durchführung der Überwachung in Deutschland sicherstellen. Dazu müssen die Überwachungsbehörden eine planmäßige und kontinuierliche Überprüfung der iVG nachweisen, z.B. durch die Erstellung eines Überwachungsplans. Die Mindestanforderungen an den längsten Überwachungsturnus, die Stichprobenzahl und die Prüftiefe (Umfang der Prüfung des Genehmigungsbescheids und insbesondere der Umfang der Vor-Ort-Kontrolle) müssen festgelegt werden. Die Ergebnisse der Überwachung müssen der Öffentlichkeit in regelmäßigen Abständen (z.B. jährlich) zur Verfügung gestellt werden.

---

[20] Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27. Juli 2001.

[21] Im Referentenentwurf wurde der Begriff „Emission“ durch „Freisetzungen“ in § 4 Nr. 7 Referentenentwurf ersetzt: „die von einem Vorhaben ausgehenden Stoffe, die zu Luft-, Gewässer- oder Bodenveränderungen führen, sowie Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Erscheinungen“.

10 Stellungnahme zur Vorhaben-Verordnung (VorhabenV)

Vorhaben, die der integrierten Vorhabengenehmigung bedürfen, sollen nach §§ 49 Abs. 3 und 116 Abs. 1 UGB I durch die VorhabenV festgelegt werden.

Wir begrüßen und unterstützen, dass mit der neuen Struktur der VorhabenV die Vorhabenträger, Behörden und Betroffene nun auf einen Blick die genehmigungsrechtlichen Erfordernisse für ein Vorhaben erkennen können.

Die Aufbaustruktur der VorhabenV folgt der Anlage 1 zum UVPG ergänzt um die Eingruppierungen „Nr. 11 Leitungsanlagen und andere Anlagen“, „Nr. 12 Abfalldeponien“ und „Nr. 13 Wasserwirtschaftliche Vorhaben mit Benutzung oder Ausbau eines Gewässers“. Mit dem Inkrafttreten der VorhabenV werden die Anhänge der 4. und 9. BImSchV (vgl. Art. 82 und 84 des Einführungsgesetzes zum UGB), des Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (TEHG) sowie die Anlage 1 zum UVPG nunmehr in der VorhabenV zusammengefasst.

Wir fordern aber, dass der Anwendungsbereich der Öffentlichkeitsbeteiligung in der VorhabenV nicht eingeschränkt, sondern erweitert wird, um Transparenz, Teilhabe und Erörterung zu umweltbedeutsamen Vorhaben zu ermöglichen.
Denn der Anwendungsbereich der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde seit 1990 im Immissionsschutzrecht und durch zahlreiche Beschleunigungsgesetze sukzessive eingeschränkt – zuletzt durch das Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren im Juni 2007. Dies hat zur Folge, dass schon jetzt weder die Öffentlichkeit noch die Anwohner darauf vertrauen können, dass sie rechtzeitig über Vorhaben informiert werden und ihre Belange in das Verfahren einbringen können. So wurden im Jahr 2005 in Nordrhein Westfalen nur 9,8 % von 347 Neugenehmigungen auf der Grundlage eines Verfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung erteilt. Ein zukünftiges UGB sollte diese Entwicklung umkehren und dafür sorgen, dass das Recht auf Beteiligung keine Ausnahme darstellt.

Anstatt dessen werden die bisherigen Einschränkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur aufrechterhalten, sondern das Recht auf Beteiligung durch die neue VorhabensV weiter ausgehöhlt. Demnach ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei zahlreichen Anlagen, bei denen dies bisher vorgesehen war, nur noch vorgeschrieben, wenn eine UVP erforderlich ist. Es sind dies die folgenden Nummern im Anhang der VorhabenV:

- 2.1 Steinbrüche (zum Teil)
- 3.18 Schiffswerft (zum Teil)
- 3.19 Bau von Schienenfahrzeugen
- 3.24 Kraftfahrzeug- und Motorenbau
- 3.25 Flugzeugbau (zum Teil)

- 4.4 Destillation, Raffination, Weiterverarbeitung von Erdöl und Erdölerzeugnissen (zum Teil)
- 4.10 Herstellung von Beschichtungsstoffen
- 7.1.11 Pelztierhaltung
- 7.12 Tierkörperverwertung (zum Teil)
- 7.24 Zuckerfabriken (zum Teil)
- 7.34 Herstellung von Tierfutter
- 8.5 Kompostwerke (zum Teil)
- 8.7 Bodenbehandlung (nicht gefährlicher Abfall) (zum Teil)
- 8.14.2.1 Lagerung nicht gefährlicher Abfälle
- 9.1 Lagern brennbarer Gase (zum Teil)
- 9.2 Lagern brennbarer Flüssigkeiten (zum Teil)
- 9.4 Lagern von Chlor (zum Teil)
- 9.5 Lagern von SO_2 (zum Teil)
- 9.7 Lagern von Ammoniumnitrat (zum Teil)
- 9.14 Lagern Ammoniak (zum Teil)
- 9.37 Lagern von Erdöl, petrochemischen oder chemischen Stoffen oder Erzeugnissen (zum Teil)
- 10.7 Vulkanisieren (z.B. bei Reifenherstellung) (zum Teil)
- 10.15 Prüfstände Verbrennungsmotoren, Gasturbinen, Triebwerke (zum Teil)
- 10.17 Renn- und Teststrecken für Kfz

Zugleich soll für einige Anlagen, die bisher nach Spalte 1 Anhang I der 4. Bundes-Immissionsschutzverordnung genehmigt und damit mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wurden, nur noch vereinfacht, d.h. durch ein Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung, genehmigt werden.

Betroffen sind von diesen Änderungen insbesondere Verfahren, in denen die Nachbarn durch eine Öffentlichkeitsbeteiligung die Möglichkeit erhalten, ihre Befürchtungen zu formulieren und die Verwaltung durch die Einwendungen Erkenntnisse und wertvolle Informationen erlangt, um ihre Planungen zu optimieren. Gerade Anlagen wie die Tierkörperverwertung oder das Lagern von gefährlichen Stoffen wie brennbare Gase und Flüssigkeiten rufen Ängste bei den Nachbarn hervor, die durch Aufklärung und eine optimierte Planung zerstreut werden können. Dieses wichtige Instru-

ment zur Schaffung von Konsens und Vertrauen sollte nicht ohne Not aus der Hand gegeben werden.

Wenn die Bundesregierung der Auffassung ist, viele bislang in Spalte 1 befindliche Verfahren künftig ohne obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, wäre es zumindest erforderlich, bei Erkenntnissen zu Akzeptanzproblemen zur Genehmigung einen obligatorischen Prüfschritt vorzusehen, ob eine Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvoll ist, um die nach dem von uns vorgeschlagenen § 90 a definierten Anforderungen an ein Genehmigungsverfahren zu erreichen, oder ob dies auch ohne Beteiligung möglich ist. Kommt die Behörde zum Ergebnis, dass eine Beteiligung vorteilhaft ist, sollte sie die Möglichkeit eines fakultativen Beteiligungsverfahrens erhalten.

10.1 Beispiele für die Absenkung materieller Standards durch Wegfall oder Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung

1. Wegfall der Öffentlichkeitsbeteiligung gegenüber 4. BImSchV

Für einige Vorhaben, bei denen bisher nach Anhang I Spalte 1 der 4. BImSchV ein Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig war, soll zukünftig nur noch ein vereinfachtes Verfahren „V“ nach VorhabenV durchgeführt werden. Dazu zählen die folgenden Anlangen aufgelistet nach der Nummerierung im Anhang VorhabenV:

- Anlagen zur Herstellung von Ruß (Nr. 4.6)
- Beschichten, Imprägnieren, Kaschieren, Lackieren, Tränken (z. T.) (Nr. 5.2)
- Spanplattenwerke (Nr. 6.3)
- Herstellung von Futter- oder Düngemitteln oder technischen Fetten aus Schlachtnebenprodukten, etc. (Nr. 7.9)
- Aufbereitung oder ungefassten Lagerung von Fischmehl (z. T.) (Nr. 7.17)
- Thermische Aufbereitung von Stahlwerksstäuben (Nr. 8.3)
- Anlagen zum Zerkleinern von Schrott durch Rotormühlen mit einer Nennleistung des Rotorantriebs von 100 kW oder mehr , sogenannte „Shredderanlagen“ (Nr. 8.9.1)

Bei den vorgenannten Anlagen handelt es sich um solche, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt und die Nachbarschaft haben können.

Änderungsvorschläge:

Die Überführung der Genehmigungserfordernisse für die oben aufgelisteten Anlagen in ein vereinfachtes Verfahren ist damit nicht nur als eine formelle Standardabsenkung zu sehen, sondern birgt die Gefahr einer materiellen Standardabsenkung.
Wir fordern deshalb bei den nachfolgenden im Anhang der VorhabenV genannten Nummern in der Spalte d **„V“ in „G“** zu ändern:

- Nr. 4.6
- Nr. 5.2

- Nr. 6.3
- Nr. 7.9
- Nr. 7.17
- Nr. 8.3
- Nr. 8.9.1

Begründung:

Anlagen zur Herstellung von Ruß (Nr. 4.6 VorhabenV)

Industrieruße, die bei ihrer Herstellung natürlich auch emittiert werden, weisen unterschiedliche Gehalte an verschiedenen polycyclischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) auf. PAK sind aufgrund ihrer großen Persistenz und Schwerflüchtigkeit sowie ihrer mehr oder weniger schlechten Löslichkeit als Umweltschadstoffe höchst problematisch. So sind einige Vertreter der PAKs, z.B. Benzo(a)pyren.
Aus Anlagen zur Herstellung von Ruß werden je nach Einsatzstoff und Abgasreinigungsverfahen unterschiedliche Mengen an Stickoxiden (NO_X), Schwefeldioxid (SO_2), Kohlenmonoxid (CO), Schwefelwasserstoff (H_2S) und organischen Stoffen (u.a. das kebserzeugende Benzol) emittiert. Die meisten dieser Stoffe besitzen eine erhebliche Umweltrelevanz.

Bestimmte Anlagen zum Beschichten, Imprägnieren, Kaschieren, Lackieren, Tränken (Nr. 5.2 VorhabenV)

Bei diesen Anlagen sind aufgrund der teilweise hohen Volumenströme insbesondere die Lösemittelemissionen (z.B. Styrol, Toluol, Xylol etc.) von besonderer Umweltrelevanz. Hinzu kommen – bei Einsatz von Phenol-Formaldehyd-Harzen – die Emissionen an Phenol und Formaldehyd. Formaldehyd steht beispielweise unter dem begründeten Verdacht, krebserzeugend zu sein.

Spanplattenwerke (Nr. 6.3 VorhabenV)

Bei der Herstellung von Spanplatten treten Holzstaubemissionen (u.a. auch Buchen- und Eichenholzstaub) und Emissionen dampf- oder gasförmiger organischer Stoffe (z.B. Formaldehyd) auf. Durch die Befeuerung der Spänetrockner werden u.a. auch Staub, NO_X und SO_2 emittiert. Buchen- und Eichenholzstaub sind als krebserzeugend eingestuft, Formaldehyd steht unter dem begründeten Verdacht krebserzeugend zu sein. Die meisten der emittierten Stoffe haben eine erhebliche Umweltrelevanz. Die Abgasvolumenströme von Spanplattenwerken können mehrere 100.000 m^3 pro Stunde betragen, womit erhebliche Mengen dieser Stoffe in die Umwelt gelangen.

Herstellung von Futter- oder Düngemitteln oder technischen Fetten aus Schlachtnebenprodukten, etc. (Nr. 7.9 VorhabenV)

Bei diesen Anlagen sind vor allem die Emissionen von Geruchsstoffen relevant, die zu erheblichen Belästigungen in der Umgebung führen können.

Bestimmte Anlagen zur Aufbereitung oder ungefassten Lagerung von Fischmehl (Nr. 7.17 VorhabenV)

Auch bei diesen Anlagen sind vor allem die Emissionen von Geruchsstoffen relevant, die zu erheblichen Belästigungen in der Umgebung führen können.

Thermische Aufbereitung von Stahlwerksstäuben (Nr. 8.3 VorhabenV)

Bei der thermischen Aufbereitung von Stahlwerksstäuben werden je nach Einsatzstoffen entsprechende Schwermetalle emittiert. Schwermetalle sind äußerst umweltrelevant und gesundheitsschädlich. Zur Erzeugung der erforderlichen Temperatur für die thermische Aufbereitung, z.B. durch den Einsatz von Koks als Brennstoff, entstehen weitere Emissionen (Staub, NO_X, SO_2). Auch diese Stoffe sind in erheblichem Umfang umweltrelevant.

Anlagen zum Zerkleinern von Schrott durch Rotormühlen mit einer Nennleistung des Rotorantriebs von 100 kW oder mehr , sogenannte „Schredderanlagen“ (Nr. 8.9.1 VorhabenV)

Schredderanlagen emittieren eine Reihe von umwelt- und gesundheitsgefährdenden Schadstoffen, insbesondere Stäube und organische Stoffe. Die Stäube enthalten je nach Schreddergut (Elektro- & Elektronikschrott, Altfahrzeuge) die entsprechenden Schwermetalle, die äußerst umweltrelevant und gesundheitsschädlich sind. Darüber hinaus kommt es bei Shredderanlagen aufgrund der entstehenden Temperatur oder Funkenbildung in Verbindung mit dem Vorhandensein brennbarer organischer Stoffe immer wieder zu kleineren Bränden/Verpuffungen mit den entsprechenden Emissionen (z.B. krebserzeugender Stoffe wie Benzo(a)pyren). Schließlich können die Geruchs- und Lärmbelästigungen für die Nachbarschaft einen erheblichen Umfang einnehmen.
Die Umweltrelevanz von Schredderanlagen hinsichtlich der Emissionen an organischen Stoffen zeigt sich auch schon daran, dass z.B. bestimmte bestehende Schredderanlagen die geltenden Anforderungen der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft 2002) nicht einhalten können (vgl. die Aussage der Bundesvereinigung Deutscher Stahlrecycling- und Entsorgungsunternehmen (BDSV) im Recyclingmagazin zu Shredderanlagen vom 15.10.2007, S. 22 (23): „In der Praxis hat sich herausgestellt, dass diese Werte [gemeint ist der Grenzwert für „Gesamtkohlenstoff“ in der Abluft von 50 mg/m^3] kaum einzuhalten sind.“

2. Anlagen zur Herstellung von Zementklinkern oder Zementen (Nr. 2.3 VorhabenV):

Änderungsvorschlag:
Die Unterscheidung zwischen Zementklinker und Zementen sollte in Nr. 2.3 Anhang der VorhabenV aufgegeben werden, indem:

1. die Nummern „2.3.1, 2.3.2, 2.3.2.1, 2.3.2.2“ gestrichen werden sowie
2. die Nr. 2.3 wie folgt geändert werden **(fett hervorgehoben):**
   „Errichtung und Betrieb von Anlagen zur Herstellung von Zementklinker oder Zementen **mit einer Produktleistung von…**“.
3. Die „Nr. 2.3.1.1 bis 2.3.1.4“ werden geändert zu „Nr. 2.3.1 bis 2.3.4“.

Begründung:
Bislang ist für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Herstellung von Zementen mit einer Produktionsleistung von mehr als 500 t/Tag nach der Spalte 1, Nr. 2.3 des Anhangs I der 4. BImSchV ein formelles Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen.
In Nr. 2.3.2.2 Anhang der VorhabenV ist für Zementherstellungsanlagen ein Genehmigungsverfahren „(G)“ vorgesehen, wenn die allg. Vorprüfung des Einzelfalls „A“ ergibt, dass eine UVP durchzuführen ist.

Dieser Regelungsvorschlag ist nicht nachvollziehbar: Bei der Zementherstellung wird ein Gesteinsgemisch bestimmter Zusammensetzung (Rohmehl) mittels Wärme/Energie in Zementklinker umgewandelt. Der so hergestellte Zementklinker wird zusammen mit weiteren Zumahlstoffen zum Produkt Zement vermahlen. Das Brennen des Zementklinkers erfolgt im Drehrohrofen, in dem das Rohmaterial nach Durchlaufen der Mahltrocknung bei Temperaturen von rund 1.450 C gesintert wird.
Da für die Herstellung von Zement stets zuerst Zementklinker hergestellt wird, ist es nicht nachvollziehbar, dass für die Herstellung von Zement hinsichtlich der Durchführung einer UVP und des intergrierten Genehmigungsverfahrens andere Bedingungen bzw. Schwellenwerte gelten sollen als bei der Herstellung von Zementklinkern. Auch in der Begründung zum UGB I vom 20.05.2008 und in der Begründung zum UGB I vom 19.11.2007 finden sich keine Erläuterungen zu dieser Änderung.

3. Bau und Instandsetzung von Luftfahrzeugen:

Änderungsvorschlag:
„G“ statt „(G)“

Begründung:
Bislang ist für Anlagen zum Bau und zur Instandsetzung von pro Jahr mehr als 50 Luftahrzeugen (Herstellung) oder mehr als 100 Luftfahrzeugen (Reparatur, nicht Wartung) nach Spalte 1 Nr. 3.25 des Anhangs I der 4. BImSchV ein formelles Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Nun wird mit dem Entwurf der VorhabensV Nr. 3.25 die obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung ersetzt

und davon abhängig gemacht, ob nach Vorprüfung des Einzelfalls eine UVP erforderlich ist. Gleichzeitig werden zusätzlich Anlagen, die nicht nur der Wartung sondern auch nicht weiter spezifizierter „kleinerer Reparaturen“ dienen, von der Genehmigungspflicht ganz ausgenommen. Tatsächlich können von solchen Einrichtungen jedoch erhebliche Lärmauswirkungen ausgehen, insbesondere durch Probeläufe von Triebwerken. Es muss sichergestellt werden, dass durch die Neufassung des Textes hier keine Einschränkung bestehender Genehmigungserfordernisse von Wartungsanlagen an Flughäfen einhergehen, die erhebliche Lärmauswirkungen auf die Nachbarschaft haben. Dies gilt zumindest für die unter 3.25 1.Alternative genannten Luftfahrzeuge von mehr als 20t.

4. Intensive-Fischzucht (Nr. 13.2 Anhang VorhabenV):

Änderungsvorschlag:
Nr. 13.2 Anhang VorhabenV sollte wie folgt geändert werden **(fett gedruckt)**:
„Errichtung und Betrieb von Anlagen zur intensiven Fischzucht **in oberirdischen Gewässern oder in Anlagen** mit Einbringen oder Einleiten von Stoffen in oberirdische Gewässer oder Küstengewässer mit einem Fischertrag je Jahr von …“.

Begründung:
Nach Nr. 13. 2 des Anhangs I UVP-Gesetz unterliegen „Anlagen zur intensiven Fischzucht **mit Einbringen oder Einleiten von Stoffen** in oberirdische Gewässer oder Küstengewässer“ der UVP-Pflicht, wenn das Landesrecht dies vorsieht. In Nr. 13.2 Anhang VorhabenV sollen nun nur noch „Errichtung und Betrieb von Anlagen zur intensiven Fischzucht **in** oberirdischen Gewässern oder Küstengewässern mit einem Fischertrag je Jahr von …“ erfasst werden. Durch diese Änderung würde eine – wenn nicht die – wichtigste Form der intensiven Fischzucht in Deutschland nicht von der UVP-Pflicht erfasst werden; eine integrierte Vorhabengenehmigung wäre nicht erforderlich. Damit würde die Einleitung von Medikamenten, Exkrementen und Futterresten aus Anlagen zur intensiven Fischzucht - also Fischbecken und ähnliche nicht zu den oberirdischen Gewässern zählenden Anlagen - nicht der UVP-Pflicht nach iVG unterliegen.

10.2 Aufnahme neuer Vorhabensarten in Anhang VorhabenV

1. Biogasanlagen (Nr. 1.13 und Nr. 8.6.3 Anlage der VorhabenV)

Änderungsvorschläge:

1. Nr. 1.13 Anhang VorhabenV sollte in Spalte b von „(G)“ in „G“ geändert werden.

2. In Nr. 8.6.3 Anhang VorhabenV sollte dem geringen Energiegehalt von Gülle gegenüber anderen Einsatzstoffen (Nr. 1.13) bei der Mengenschwelle Rechnung getragen werden.

Begründung:
Der Bedeutung angemessen und folgerichtig ist es, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Biogas mit einer Produktionsleistung an Gas, die einem Energieäquivalent von 1 MW oder mehr entspricht als Nr. 1.13 in die Vorhaben-Verordnung neu aufzunehmen. Solche Anlagen bedürfen einer Genehmigung nach Buchstabe „(G)“ – mit Öffentlichkeitsbeteiligung abhängig von der UVP-Vorprüfung im Einzelfall. Biogasanlagen sind ein wichtiger Bestandteil zu einer klimafreundlichen Energiepolitik und werden im Rahmen der Erneuerbaren Energien gefördert. Gleichzeitig erfordern die nicht unerheblichen Umweltauswirkungen, die von diesen Anlagen ausgehen können, die Zulassung in einer integrierten Vorhabengenehmigung. Bedenkenswert ist aber, dass eine obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung für Anlagen mit einer Produktionsleistung an Gas, die einem Energieäquivalent von 1 MW entspricht, nicht vorgesehen ist; vielmehr wird die Öffentlichkeit nur beteiligt, wenn die UVP-Vorprüfung im Einzelfall ergibt, das eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Wie häufig die UVP-Vorprüfung in der Praxis dann zu einer UVP-Prüfung führt, kann hier zwar nicht abschließend beurteilt werden, sicherlich würde aber eine Genehmigung mit verpflichtender Öffentlichkeitsbeteiligung für die genannten Anlagen zur Minderung der Umweltbelastung und zur Akzeptanzsteigerung der Biogasnutzung in der Nachbarschaft führen, insbesondere im Hinblick auf Geruchs- und Lärmemissionen.

In Biogasanlagen kommen hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen unterschiedliche Stoffe zum Einsatz (z.B. Maissilage und Gülle). Da die Einsatzstoffe unterschiedliche Energiegehalte aufweisen, ist bei Stoffen mit geringerem Energiegehalt von einer höheren Lagerhaltung und einem mengenmäßig erhöhten Einsatz auszugehen, wenn Biogas mit dem gleichen Energieäquivalent erzeugt werden soll.
Bei Gülle handelt es sich beispielsweise um einen Stoff, dessen Energiegehalt im Vergleich mit Maissilage nur ca. ein Fünftel beträgt. Da es sich bei Gülle um einen umweltrelevanteren Stoff handelt als beispielsweise Maissilage, sollte der Gülleeinsatz nicht bevorzugt werden. Daher sollte für Biogasanlagen, die Gülle einsetzen, die Schwelle in Nr. 8.6.3 Anhang VorhabenV entsprechend gesenkt werden.

2. Abluftbehandlungsanlangen (Nr. 10.3 Anhang VorhabenV)

Änderungsvorschlag:
Die Genehmigungspflicht für Abluftbehandlungsanlagen nach Nr. 10.3 Anhang VorhabenV sollte in Spalte d von „V“ in „G“ geändert werden. Zudem ist in Spalte c ein „X“ neu einzufügen.

Begründung:
Untersützenswert ist es, Abluftbehandlungsanlagen, die als eigenständige Anlagen betrieben werden, der iVG in Nr. 10.3 Anhang VorhabenV zu unterwerfen. Denn bereits heute werden in Industrieparks und bei Einzelunternehmen zentrale Abluftbehandlungsanlagen betrieben.

Solche Anlagen aber lediglich dem vereinfachten Genehmigungsverfahren „V“ ohne Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterwerfen, trägt den potenziellen Umweltauswirkungen, insbesondere für die betroffene Nachbarschaft (Immissionsbelastung durch die Emissionen) nicht angemessen Rechnung.
Zu befürchten ist nämlich, dass zukünftig Unternehmen, die zwei oder mehr genehmigungsbedürftige Anlagen betreiben, geradezu eingeladen werden, eine „zentrale Abgasbehandlung“ zu errichten. Denn damit könnten sie bei der Genehmigung der Produktionsanlage die „Emissionssituation“ - und damit eine der wesentlichsten Umweltwirkungen - dem „öffentlichen Blick“ entziehen, weil die Emissionsbeurteilung dann nur noch im Genehmigungsverfahren für die Abgasbehandlungsanlage erfolgt. Für letztere gilt nach VorhabenV aber weder eine UVP noch eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der iVG.

10.3 Anlagen zur Lagerung, Be- und Entladen von Stoffen und Zubereitungen sowie Störfallanlagen (Nummern 9.4 bis 9.7 sowie Nr. 9.14 Anhang VorhabenV)

Änderungsvorschlag:
Für die oben genannten Stoffe sollten daher die gleichen Bedingungen gelten, wie für die Stoffe der Nrn. 9.1, 9.2 und 9.11 des Anhangs der VorhabenV. D.h. es muss in den Nrn. 9.4 bis 9.7 sowie 9.14 Anhang VorhabenV Folgendes ergänzt werden:

„…, ausgenommen Anlagen, die von Nummer 10.2 erfasst werden,…“.

Begründung:
Eine sinnvolle Neuregelung erfahren die Anlagen zur Lagerung-, Be- und Entladung von Stoffen und Zubereitungen der bisherigen Nr. 9 in Anhang I der 4. BImSchV. Statt jeder Anlage mit einem bestimmten Stoff oder Zubereitung eine eigene Nummer zuzuweisen, wird nunmehr entsprechend der Störfall-Verordnung auf den Betriebsbereich abgestellt. Soweit die Anlagen für sich genommen die Voraussetzungen zur Einstufung als Betriebsbereich erfüllen, unterfallen sie der neu eingeführten Nr. 10.2 Anhang VorhabenV.

Bei den Lagern für Chlor, Ammoniumnitrat, Schwefeldioxid und Ammoniak (Nummern 9.4 bis 9.7 sowie Nr. 9.14 Anhang VorhabenV) ist nicht nachvollziehbar, dass die Nr. 10.2 Anhang VorhabenV keine Anwendung findet. Alle diese Stoffe sind in Anhang I der Störfallverordnung gelistet:

- Ammoniumnitrat: Nr. 15.1 bis 15.4;
- Chlor: Nr. 20;
- Schwefeldioxid: Nr. 2, da bei einer Konzentration größer 20 Vol-% als giftig (T) eingestuft;
- Ammoniak wasserfrei:
  - Nr. 2, da bei einer Konzentration ≥ 5 Vol.-% als giftig (T) eingestuft

  - Nr. 9a, da mit Gefahrenhinweis R 50 (sehr giftig für Wasserorganismen) versehen:
- Ammoniak, wässrige Lösungen: Nr. 9a, da mit Gefahrenhinweis R 50 (sehr giftig für Wasserorganismen) versehen.

Buch II (Wasser)

Die vorliegende Stellungnahme befasst sich nicht umfassend mit dem Gewässerschutz in Deutschland, wie sie durch das UGB II geregelt werden sollen.
Vielmehr greift die Stellungnahme einen Bereich auf, in dem das UGB II einen „echten Mehrwert" für Mensch und Umwelt schaffen sollte: Die Bekämpfung der diffusen Schad- und Nährstoffeinträge in Grundwasser und Oberflächengewässer aufgrund der Ausbringung von Düngemittel und Pestizide durch die Landwirtschaft. Diese diffusen Verschmutzungen werden weder durch das bestehende Wasserrecht, noch durch die geplanten Bücher des UGB – auch nicht im UGB II - erfasst, sondern sollen insbesondere durch bestehende landwirtschaftlichen Regularien und Steuerung von Subventionen bekämpft werden.
Damit spart ein zukünftiges Umweltgesetzbuch einen Bereich aus, der wesentlich für die kontinuierliche Verschmutzung unseres Grundwassers und unseres Oberflächenwasser ist und der durch die bestehenden Regeln in der Dünge- und Pflanzenschutzgesetzgebung bisher nur unzureichend gelöst ist.
Ein UGB, das wesentliche Verschmutzungsquellen ausklammert, wird seinem Anspruch nicht gerecht, das Umweltrecht in Deutschland zu einem einheitlichen und systematischen Regelwerk auf hohem Schutzniveau zusammenzuführen[22].

Die vorliegende Stellungnahme möchte die bestehenden Probleme skizzieren, Regelungslücken im Bereich der diffusen Verschmutzungen durch die Landwirtschaft aufzeigen und Lösungsansätze innerhalb des UGB II vorschlagen.

Das Problem der diffusen Verschmutzungen durch die Landwirtschaft

Die diffusen Schad- und Nährstoffeinträge in Grundwasser und Oberflächengewässer sind zentrale Ursachen für die Verfehlung der Umweltqualitätsziele der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). Nach Einschätzung der Bundesregierung wird das Ziel, einen „guten chemischen Zustand" des Grundwassers und der Oberflächengewässer[23] zu erreichen, durch diffuse Einträge verhindert. Hauptverantwortlich für die diffusen Einträge ist die Landwirtschaft, die in großem Umfang Mineral- und Wirtschaftsdünger, Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel auf landwirtschaftlich genutzte Flächen aufbringt. Trotz gesetzgeberischer Anstrengungen in diesem Bereich, wie der Einführung des integrierten Pflanzenschutzes in den Bundesländern in den neunziger Jahren, der Umsetzung der Nitrat-Richtlinie sowie des Reduktionsprogramms chemischer Pflanzenschutz im Jahr 2004 gehen die Belastungen unseres Grund- und Oberflächenwassers durch Pflanzenschutz- und Düngemittel nicht wesentlich zurück[24]. Im Gegenteil: Der Boom des Biomasseanbaus und die da-

---

[22] Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD, S. 66-67.

[23] BMU „„Die Wasserrahmenrichtlinie - Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland" Online im Internet: www.bmu.de (Stand: August 2005) Zentrale Ursache, dass 60 % der Oberflächengewässer und 53% des Grundwasser bis zum Jahr 2015 einen „guten chemischen Zustand" nicht erreichen werden, sind die Einträge aus diffusen Quellen, siehe Bestandsaufnahme S. 10-15, 60.

[24] BUND,Nitrate und Pestizide – Grundwasserkiller Nr. 1" von Walenda, S.16 ff; März 2007 S.16, Für Rückstände von Pflanzenschutzmittel in deutschen Nahrungsmittel siehe EU (2004), Für die anhaltende Überschreitung der Nitratwerte siehe Sie-

mit verbundene Aufhebung der Flächenstilllegungen sowie die Zunahme an Monokulturen lassen befürchten, dass die Nitrat- und Pestizidbelastungen unserer Gewässer in Zukunft wieder zunehmen.

1 Bekämpfung der diffusen Nährstoffeinträge durch die Landwirtschaft

Ausgangslage:
Obwohl eine Vielzahl an technisch-organisatorischen Maßnahmen bekannt ist, die geeignet sind, die diffusen Nitrat-Einträge der einzelnen Landwirte zu reduzieren (Düngeplanung, Fruchtfolgendiversifizierung etc.)[25], ist es bisher nicht gelungen, eine Trendwende bei der Nährstoffbelastung der Gewässer herbeizuführen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das bisher wichtigste regulatorische Instrument im Bereich der Düngemittelgesetzgebung – die gute fachliche Praxis – durch ihre Ausgestaltung und die gegenwärtige Vollzugspraxis einem zahnlosen Tiger gleicht:
Auch nach Neufassung der Düngeverordnung weist die gute fachliche Praxis eine Vielzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen und Ausnahmetatbeständen auf, die zu unkonkret oder zu schwach sind, um Nährstoffüberschüsse wirksam zu vermeiden.
Zugleich fehlt den Landwirten zur Zeit ein Anreiz, die bestehenden Möglichkeiten bei der Reduzierung der Nährstoffeinträge einzuhalten: Denn Verstöße gegen die gute fachliche Praxis sind zur Zeit kaum sanktioniert. Dabei fehlt es nicht nur an strengen und ordnungsrechtlich kontrollierbaren Vorgaben[26], sondern die wenigen ordnungsrechtlich sanktionierten Vorgaben werden zudem durch die Bundesländer nur stichprobenartig kontrolliert und Verstöße nur in Einzelfällen sanktioniert. Auch die Kontrollen im Rahmen des so genannten Instruments des „Cross compliance“ können das massive Kontrolldefizit nicht ausgleichen. Zwar sollen den Landwirten die europäischen Direktzahlungen gekürzt werden, wenn sie Regeln der Düngeverordnung verletzen, die die Nitratrichtlinie umsetzen. Doch selbst wenn die Länder – wie teilweise geschehen – die europäisch vorgeschriebene Kontrolldichte von 1 % der betroffenen Betriebsinhaber auf 5 % erhöhen, wird ein Betrieb lediglich alle 20 Jahre überprüft.

Letztendlich muss festgestellt werden, dass angesichts der zahlreichen Einzelmaßnahmen im Rahmen der guten fachlichen Praxis und der großen Anzahl an landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland (ca. 380.000) der Aufwand für eine flächendeckende staatliche Kontrolle kaum leistbar ist. Deshalb sind ausschließlich ordnungsrechtliche Instrumente auch nicht geeignet, die Nährstoffeinträge wirksam zu reduzieren. Es bedarf zusätzlicher wirtschaftlicher Instrumente, die den Landwirten einen ökonomischen Anreiz setzen, die Düngemittel sparsam zu verwenden. Denn dann besteht ein Eigeninteresse der Landwirte, die praktischen Möglichkeiten zur Reduzierung von Düngemittel auszuschöpfen. Zur Zeit sind die Vorteile einer übermäßigen

---

he UBA: http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/2004/pd04-120.htm

[25] Siehe eine umfassende Beschreibung der Maßnahmen in Osterburg/Runge, Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer – eine wasserorientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, 2007 S. 32.

[26] SRU (2004) „Umweltgutachten 2004: Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern“, Drucksache 15/3600 Tz 306.

Düngung für den einzelnen Landwirt größer (durch Ertragssteigerung) als die Kosten bzw. Vorteile, die mit der Einhaltung der guten fachlichen Praxis verbunden sind (wie die Reduzierung der Düngemittelkosten oder dem Risiko eines Subventionsentzuges bzw. einer ordnungsrechtlichen Sanktion).
Das UGB II muss dies ändern und bei Bedarf die Möglichkeit vorsehen, ökonomische Anreize zu setzen. Zugleich müssen wirtschaftliche Instrumente durch weitere Maßnahmen flankiert werden, die die Landwirte in die Lage versetzen, sich wirtschaftlich zu verhalten und den Einsatz von Düngemittel zu reduzieren.

Änderungsvorschlag:

Nach § 66 Abs. 4 S. 1 UGB II sind folgende Sätze einzufügen:

Ergänzende Maßnahmen, insbesondere im Sinne von Artikel 11 Abs. 4 in Verbindung mit Anhang VI Teil B der Richtlinie 2000/60/EG, werden zusätzlich zu den grundlegenden Maßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufgenommen, soweit dies erforderlich ist, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 19, 21, 22, 23, 36 und 39 UGB II zu erreichen. **Insbesondere ist durch die Einführung von geeigneten Maßnahmen die Einhaltung der Nitratgrenzwerte durch die Landwirtschaft sicherzustellen. Hierzu gehört auch die Einführung von Instrumenten, die unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips ökonomische Anreize zur Einhaltung setzen, wie z.B. eine Abgabe auf Stickstoffüberschüsse, die angemessene Anreize setzt, Düngemittel effektiv einzusetzen und die Stickstoffüberschüsse der Landwirtschaft zu reduzieren.**

Begründung:
Es ist nicht in jeder Region Deutschlands erforderlich, zusätzliche Maßnahmen zur Reduzierung der Nitratbelastung einzuführen. Ein Blick auf die räumliche Verteilung der diffusen Stickstoffemissionen in Deutschland macht deutlich, dass die Belastungen regional stark differieren: So sind Gegenden mit einer hohen Dichte an Tierbeständen, wie z.B. der Nordwesten Deutschlands, stärker belastet und haben somit größere Schwierigkeiten, die Anforderungen des Gewässerschutzes zu erfüllen, als Gegenden, die stärker durch den Ackerbau geprägt sind, wie der Osten Deutschlands.
Deshalb bietet es sich an, die Einführung zusätzlicher Maßnahmen den zuständigen Behörden der Flussgebietseinheiten im Rahmen der „ergänzenden Maßnahmen“ i.S.d. § 66 Abs. 4 UGB II zu überantworten. Zeichnet sich in einem Flussgebiet ab, dass eine Trendwende der Gewässerbelastung durch Nitrate erst durch „ergänzende Maßnahmen“ erreicht werden können, müssen die Flussgebietseinheiten durch weitere Maßnahmen eine Rückführung der Einträge sicherstellen. Dabei sollte Teil dieser „weiteren Maßnahmen“ die Einführung ökonomischer Maßnahmen, z.B. einer Stickstoff-Überschussabgabe sein.

Einführung weiterer Maßnahmen
Die internationalen Erfahrungen haben gezeigt, dass eine wirksame Reduktion von Nährstoffeinträgen dann erreicht wird, wenn regulatorische Rahmenbedingungen

durch ökonomische Anreize flankiert werden. So sind Düngepläne und eine entsprechende Beratung der Landwirte oder eine ordnungsrechtlich vorgeschriebene Viehbesatzdichte wichtige Erfolgsfaktoren.

Einführung einer Stickstoffüberschussabgabe

Zwar zeigen die Erfahrungen in den europäischen Nachbarländern, dass sowohl eine Abgabe auf Mineraldünger, als auch auf Stickstoffüberschüsse einen signifikanten Rückgang des Düngemitteleinsatzes herbeiführen[27].

Eine Steuer auf Mineraldünger ist allerdings im Alleingang der Flussgebietseinheiten kaum denkbar, denn sie wird von den inländischen Produzenten und Händlern gezahlt, die stickstoffhaltige Mineraldünger an die Landwirte verkaufen. Eine Flussgebietslösung wäre wirkungslos, denn die Landwirte würden ihren Mineraldünger außerhalb der Einheiten besorgen. Eine Überschussabgabe wird dagegen beim einzelnen Landwirt erhoben und kann somit zielgenau in kleineren Gebieten eingesetzt werden.

Zudem ist eine Abgabe auf Stickstoffüberschüsse zu bevorzugen, da sie anders als die Mineraldüngerbesteuerung den Pflanzenbau nicht einseitig verteuert, sondern auch einen ökonomischen Anreiz zur Reduzierung von Wirtschaftsdünger in Betrieben mit einer hohen Viehbesatzdichte setzt.

Kompetenzieller Rahmen

Das Bundesumweltministerium verfügt auch über die notwendigen Kompetenzen, den Flussgebietseinheiten die Einführung einer solchen Abgabe im Falle einer Verfehlung der Ziele der WRRL vorzuschreiben.

Durch die Föderalismusreform ist der Wasserhaushalt Teil der konkurrierenden Gesetzgebung, der nicht an die Erforderlichkeitsklausel gebunden ist (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 bis 33 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG). Die Länder können von diesen Vollregelungen nur abweichen, soweit die Regelungen gem. Art. 72 Abs.3 Nr.5 GG keinen Bezug zu Anlagen und Stoffen haben. Ein Stoffbezug liegt auf jeden Fall bei allen emissionsbezogenen Regelungen vor, die Einträge von wasserbeeinträchtigenden Stoffen regeln, wie z.B. bei Düngemitteln.

Die Düngemittel- und Pflanzenschutzabgaben sollten als Sonderabgabe ausgestaltet werden, wie es bspw. bei der bestehenden Abwasserabgabe der Fall ist[28]. Eine spezifische Beziehung (Sachnähe) und Gruppenverantwortung der Landwirte für eine Reduzierung der Nitratgrenzwerte ergibt daraus, dass sie für eine Überschreitung der Grenzwerte verantwortlich sind, wenn sie mehr düngen als von den Pflanzen absorbiert werden kann.

Darüber hinaus muss der Staat deren Aufkommen streng „zweckgebunden“ und „gruppennützig“ wieder einsetzen und nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsauf-

---

[27] Siehe die Erfahrungen in Finnlangd, Norwegen, Niederlande, Norwegen, Österreich und Schweden, Nabu „Ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft, Institut für ländliche Strukturforschung (Ifls), Stand Juli 2004), S.78.

[28] So auch NABU (2004), S.90.

gaben heranziehen. Das heißt, die Einnahmen einer Düngemittelabgabe müssten folglich zur Reduzierung der Pflanzenschutzeinträge verwendet werden.

Konkrete Ausgestaltung der Abgabe
Bei der Ausgestaltung der Abgabe sind folgende Punkte zu beachten:

- Da es sich um eine Abgabe handelt, ist sie zweckgebunden, d.h. mit den Einnahmen muss die Reduzierung der Nährstoffeinträge durch die Landwirte unterstützt werden. Dies kann durch die Mittelverwendung für Forschung und Entwicklung zur Verbesserung von umweltgerechten Produktionsverfahren und Betriebsmitteln sowie für die Information und Beratung der Betreiber von Land- und Forstwirtschaft geschehen[29].
- Die Abgabe muss das **Verursacherprinzip** berücksichtigen: Das heißt, es sind je nach regionaler Gegebenheit Freigrenzen für die Betriebe vorzusehen, die ausgeglichene Nährstoffbilanzen vorlegen.
- Die Abgabe muss **effektiv** ausgestaltet sein. Das heißt, die bestehenden Schlupflöcher und Manipulationsmöglichkeiten bei der Berechnung der Stickstoff-Salden in der DüngeVO sind regulatorisch zu schließen (bswp: die großzügige Regelung für die Anrechnung von Lagerverlusten).
- Die Abgabe muss **angemessen** sein, d.h. die Abgabenhöhe muss die aktuelle Preiselastizität von Wirtschaftsdünger und Mineraldünger berücksichtigen, damit die Vermeidung von Düngemittel sich im Vergleich zu den Ertragssteigerungen für die Landwirte rentiert. Zugleich sollte die Höhe nicht zu wesentlichen Einkommensverlusten und Wettbewerbsnachteilen für den Landwirtschaftssektor führen. Diese Beurteilung sollte jedoch auch berücksichtigen, dass Einnahmen der Abgabe im Rahmen der Zweckgebundenheit an die Landwirte in Form von Prämien und Beratungsleistungen zurückgeführt werden.

2 Reduzierung der Pestizideinträge durch die Landwirtschaft

Ausgangslage:
Auch die bestehenden Regelungen der Pflanzenschutzgesetzgebung, das Pflanzenschutzgesetz und die dabei einzuhaltende gute fachliche Praxis, sind unzureichend, um eine sichere und minimale Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zu gewährleisten. Dies wird an folgenden Zahlen deutlich. Obwohl Experten eine Minderung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes um 30 % allein innerhalb des derzeitigen konventionellen Anbausystems durch verbesserte Beratung und Technik für machbar halten[30], verharrt der Absatz von Pflanzenschutzmitteln in Deutschland seit Jahren auf einem hohen Niveau (35.000 Tonnen)[31]. Angesichts der gestiegenen Wirksamkeit der Pflanzenschutzmittel bedeutet eine gleichbleibende Absatzmenge nicht nur die Beibehal-

[29] SRU 2004, Tz 326.
[30] MEYER (2002): Pflanzenschutzpolitik in Deutschland. Reformbedarf und Handlungsempfehlungen. Bonn: UBA, Überblick über Abstandsauflagen für den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln an Gewässern. Presse-Information. Berlin, 7. März 2003, SRU (2004), Tz 358.
[31] UBA 2007: www.env-it.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2284.

tung des (schlechten) Status quo, sondern eine Erhöhung des eingesetzten Wirkstoffpotenzials.[32]

Die Schwachstellen der bestehenden Regelungen ähneln der Düngemittelgesetzgebung: Die Anwendungsvorschriften werden nicht vollständig eingehalten, weil sie oft nicht praxisgerecht (z.B. Einhaltung geringer Geschwindigkeiten beim Ausbringen) oder vollzugstauglich sind (z.B. für ihre Umsetzung eine Einschätzung der Beeinträchtigungen fordern, ohne Kriterien dafür zu liefern). Zugleich wird die Einhaltung in vielen Fällen nur unzureichend kontrolliert, weil die Vorschriften einen nicht leistbaren behördlichen Kontrollaufwand erfordern (z.B. Zulassung für bestimmte Bodentypen). Zuletzt werden trotz einer Fülle an Vorschriften wichtige Problembereiche vernachlässigt[33]. Auch die Vorschriften der guten fachlichen Praxis für den Pflanzenschutzmitteleinsatz können diese Mängel nicht ausgleichen, da sie i.d.R. nur empfehlenden Charakter haben. Im Rahmen des Cross Compliance drohen zwar bei Missachtung der Bestimmungen der EG-Pestizid-Richtlinie ebenso Kürzungen der Direktzahlungen, doch auch hier verfehlt dieser Mechanismus aufgrund der geringen Kontrolldichte seine Wirkung (siehe die Ausführungen bei den Düngemitteln).

Die EU plant, an wesentlichen Schwachstellen der Pflanzenschutzgesetzgebung durch eine europäische Verordnung zur Neuausrichtung der Pestizidzulassung sowie durch eine geplante Richtlinie zur Nachhaltigen Nutzung von Pestiziden Abhilfe zu schaffen.[34] Es ist jedoch zu befürchten, dass diese Richtlinien nichts am Kernproblem ändern: Bisher haben die Landwirte keine eigenen wirtschaftlichen Anreize, ihren Einsatz an Pflanzenschutzmitteln zu reduzieren, z.B. indem sie die großen Reduktionspotentiale im Bereich der Anwendung und Technik nutzen. Denn die Ertragssteigerungen durch den Einsatz sind weit höher, als die Einsparungen durch einen effizienten Einsatz der Pestizide. Zugleich ist es staatlicherseits kaum leistbar, die Vielfalt der Anwendungsbestimmungen zu kontrollieren.

Änderungsvorschlag:

Nach § 66 Abs. 3 S.1 UGB II sind folgende Sätze einzufügen:

„… Grundlegende Maßnahmen sind alle in Artikel 11 Abs. 3 der Richtlinie 2000/60/EG bezeichneten Maßnahmen, die der Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 19, 21, 22, 23, 36 und 39 dienen oder zur Erreichung dieser Ziele beitragen.
Die Bundesregierung legt zur wirksamen Umsetzung der Bewirtschaftungsziele durch Verhinderung der Gewässerbelastung durch Pflanzenschutzmittel im Sinne des Artikels 11 Abs.3 h) der WRRL bis zum (Datum 5 Jahre nach Inkrafttreten des UGB) einen Gesetzesvorschlag zur Einführung einer ökonomischen

---

[32] SRU 2004, Tz. 343 ff .

[33] SRU 2004, TZ 353 und TZ 357.

[34] http://www.europarl.europa.eu//news/expert/background_page/064-11728-295-10-43-911-20071015BKG11727-22-10-2007-2007-false/default_de.htm.

Steuerung des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln, z.B. durch eine Abgabe auf die Verwendung vor. Ziel ist die Schaffung eines angemessenen Anreizes, Pflanzenschutzmittel effizient einzusetzen und den Einsatz zu reduzieren. Die ökonomische Steuerung richtet sich nach den umweltbelastenden Wirkungen der Pflanzenschutzmittel.

Begründung:
Die weitestgehende Wirkungslosigkeit der bestehenden Instrumente im Pflanzenschutz hat deutlich gemacht, dass es eines ergänzenden Instrumentes im Pflanzenschutz bedarf, um die weitere Kontaminierung unserer Gewässer zu verhindern. Daher bedarf es der Einführung einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel, die das Verursacherprinzip berücksichtigt und die Landwirte an den Umweltkosten beteiligt. Nur so haben die Landwirte einen ökonomischen Anreiz, ihre Anbaumethoden auf einen möglichst geringen Einsatz von Pflanzenschutzmittel auszurichten. Eine Nachfragesenkung scheint auch möglich: Zunächst ist es den Landwirten schon im Rahmen der guten fachlichen Praxis möglich, den Einsatz von Pflanzenschutzmittel um 30 % zu reduzieren (s.o.). Mittel- bis langfristig ist damit zu rechnen, dass die erhöhte Nachfrage zu der Entwicklung von umweltschonenderen Anbaumethoden, besser angepasste Kulturpflanzen und optimierte Pflanzenschutzmittel führt, die den Landwirten spürbare Substitutionsspielräume eröffnet. So ist in Dänemark die Menge an abgesetzten Pestiziden um ein Drittel zurückgegangen[35] und auch in Norwegen und Schweden hat die Besteuerung zu einem rückläufigen Verbrauch geführt[36]. Vor diesem Hintergrund empfiehlt auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen die Einführung einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel[37].

Gesetzgebungskompetenzen

Der Bund hat gem. Art. 72 III Nr. 5 GG eine Vollregelungskompetenz für den Wasserhaushalt. Dies umfasst die Stoffe, die geeignet sind, den Wasserhaushalt zu gefährden, z.B. Pflanzenschutzmittel. Diese haben als wassergefährdende Stoffe „Stoffbezug“ im Sinne des Art. 72 III Nr.5 GG, so dass eine abweichungsfeste Regelung möglich ist (s.o).

Die Abgabe ist ebenso wie die Stickstoffüberschussabgabe als Sonderabgabe auszugestalten: Diese ist zulässig, da die Landwirte aufgrund ihres Beitrages zur diffusen Verschmutzung durch Pflanzenschutzmittel eine besondere Verantwortung für die Reduzierung der Verschmutzung tragen.

Ausgestaltung der Abgabe
Die genaue Ausgestaltung der Abgabe kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht festgelegt werden, sollte aber in Zukunft folgende Punkte berücksichtigen:

---

[35] Ifo.Produktionmittelbesteuerung der Landwirtschaft in ausgewählten EU Partnerländern“, Februar 2004, ‚S. 179.

[36] Nabu(2004),S. 78.

[37] SRU (2004). Tz 356.

Abgabentatbestand: Um auch ausländische Produkte zu erfassen, sollte die Steuer wie in Dänemark bei der Auslieferung an zugelassene Unternehmen anfallen und auf den Inhalt erhoben werden[38]. Eine Abgabenlösung muss national ausgestaltet werden. Eine Erhebung im Rahmen der „ergänzenden Maßnahmen" je nach der Belastung der jeweiligen Flussgebietseinheiten ist nicht praktikabel. Dies birgt die Gefahr, dass Landwirte in Flussgebietseinheiten mit einer höheren Steuer die Pestizide in geringer belasteten Flussgebietseinheiten kaufen werden.

Bemessungsgrundlage: Bei der Bestimmung des Abgabensatzes ist zur Verbesserung der Lenkungswirkung eine Differenzierung nach der gesundheitlichen und ökologischen Belastung der aktiven Substanzen im jeweiligen Pflanzenschutzmittel sinnvoll. Die Bemessungsgrundlage der Abgabe sollte dabei möglichst an der umweltbelastenden Wirkung und nicht an der Menge des Pflanzenschutzmittels ansetzen. Ansonsten besteht der Anreiz auf höher wirksame, niedrig dosierte Pflanzenschutzmittel mit nicht zwangsläufig niedrigerer negativer Umweltwirkung auszuweichen.

Zweckbindung: Um unvermeidbare Anpassungskosten zu reduzieren und den Lenkungseffekt der Abgabe zu beschleunigen, sollten die Einnahmen aus der Abgabe für eine bessere Pflanzenschutzberatung und im Bereich der Forschung und Entwicklung umweltschonender Pflanzenschutz- und Anbaumethoden zweckgebunden verwendet werden[39].

3 Gewässerrandstreifen muss Schutz vor diffusen Einträgen bieten können

Gewässerrandstreifen sind ein wichtiges Instrument, um Oberflächengewässer gegen Pestizid- und Düngemitteleinträge zu schützen. Denn sie bilden räumliche Puffer, welche die Oberflächengewässer vor Direkteinträgen aus der angrenzenden landwirtschaftlichen Nutzung bewahren können.
Die derzeitige Ausgestaltung des § 30 UGB II ist unzureichend, diesen Schutz zu gewährleisten.
Zum einen ist angesichts der oben skizzierten Problemlage nicht nachvollziehbar, warum der in den existierenden Länderregelungen zum Gewässerrandstreifen überwiegende Standard von 10 m Breite im Außenbereich (siehe bswp. § 68b WG B-W, § 56 I Nr. 2, IV SaarlW, §§ 94, 99 III WG Sachs.-Anh.) im Rahmen der Ressortverhandlungen auf 5 m reduziert wurde.
Zum anderen wird dieser ohnehin unzureichende Standard zur Disposition der zuständigen Behörde gestellt. Diese kann, ohne an gesetzliche Ermessenskriterien gebunden zu sein, den Gewässerrandstreifen im Außenbereich aufheben oder abweichend festsetzen. Angesichts der starken Interessenslage der Landwirte vor Ort besteht die Gefahr, dass die Gewässerrandstreifen eher die Ausnahme als die Regel bilden. Diese Gefahr sehen nicht nur die Naturschützer, sondern auch die Industrie, die durch die jetzige Lösung ihr sauberes Prozesswasser gefährdet sieht.

---

[38] Ifo (2004), S.10.

[39] SRU 2004, TZ 356.

Um einen wirksamen Schutz vor diffusen Verschmutzungen zu gewähren, muss der bestehende § 30 UGB II dahingehend geändert werden, dass die Breite im Außenbereich nach fachlichen Kriterien festgesetzt wird und Abweichungen nur in sehr engen Ausnahmen durch die zuständige Wasserbehörde möglich sind.

Buch III (Naturschutz)

(Stand: 12. Juni 2008)

Die Föderalismusreform hat den Weg für ein Umweltgesetzbuch (UGB) freigemacht. Das Naturschutzrecht unterfällt seitdem der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz, das heißt der Bundesgesetzgeber kann Vollregelungen, in einzelnen Bereichen sogar abweichungsfeste Regelungen, treffen. Im Sinne eines einheitlichen vollzugsfähigen Naturschutzrechtes wären präzise Vollregelungen wünschenswert. Für präzise Vollregelungen sprechen insbesondere der Verlust der biologischen Vielfalt und der Klimawandel. Maßnahmen zum Erhalt der biologischen Vielfalt müssen länderübergreifend ansetzen, da die Wechselbeziehungen innerhalb und zwischen den unterschiedlichen Arten nicht an Landesgrenzen haltmachen. Ferner hat die Bundesregierung in ihrer „Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“ vom 07.11.2007 ambitionierte naturschutzfachliche Ziele festgelegt, deren Umsetzung zusätzliche Maßnahmen erfordert. Hierfür sind bundeseinheitliche Regelungen unerlässlich. Es vermag nicht einzuleuchten, dass der Bundesgesetzgeber im Bereich Luftreinhaltung bundeseinheitliche Regelungen geschaffen hat, für den Bereich Naturschutz aber darauf verzichtet.

Präzise Vollregelungen würden ferner zahlreiche landesrechtliche Vorschriften entbehrlich machen und somit einen Beitrag zur Rechtsvereinfachung und letztlich auch zum gewünschten Bürokratieabbau leisten.

Auf diese Möglichkeit, bundesweit einheitliche Vollregelungen im Bereich Naturschutz zu schaffen, verzichtet das Buch Naturschutz bislang. Das Ergebnis der zahlreichen Verhandlungen mit den Ländern und den Bundesressorts ist ein Buch Naturschutz, das an einigen Stellen positive Ansätze enthält, in zentralen Punkten aber nicht weit genug geht, um einen progressiven Schutz von Natur und Biodiversität zu gewährleisten.

Zielsetzung der nachfolgenden Stellungnahme ist es, einige wesentliche Kritikpunkte aufzugreifen und daraus konkrete Verbesserungsvorschläge abzuleiten.

1 Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Positiv zu bewerten ist die Aufnahme des Schutzgutes „biologische Vielfalt“ in den Katalog der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in § 1 Abs. 1 des Dritten Buches Umweltgesetzbuch.[40] Die Regelung gilt unmittelbar und ist abweichungsfest konzipiert.

[40] Im Folgenden zitierte §§ ohne Gesetzesangabe sind solche des Dritten Buches UGB.

Zu begrüßen ist auch, dass der Klimaschutz in § 1 Abs. 3, 4. Spiegelstrich berücksichtigt wird. Hier sollten allerdings Moore und Feuchtwälder in den Text der Regelung aufgenommen werden. Mooren und Feuchtwäldern kommt eine besondere Bedeutung im Klimaschutz zu, da sie in hohem Maße CO_2 binden.

§ 1 Abs. 3, 4. Spiegelstrich sollte im zweiten Halbsatz folgendermaßen lauten:

> „…; dies gilt insbesondere für Flächen mit günstiger lufthygienischer oder klimatischer Wirkung wie Frisch- und Kaltluftentstehungsgebiete, **Moore und Feuchtwälder** oder Luftaustauschbahnen,“.

2 Landschaftsplanung

Die Regelungen zur Landschaftsplanung (§§ 8 ff.) sind insoweit zu kritisieren, als der Entwurf in § 11 - im Gegensatz zum geltenden Recht (§ 16 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG) - auf die Regelung verzichtet, dass örtliche Landschaftspläne **flächendeckend** aufzustellen sind. Damit ist nicht in allen Gemeinden gewährleistet, dass die auf der überörtlichen Ebene festgelegten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege planerisch konkretisiert und die jeweiligen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele festgelegt werden. Gerade auf der Ebene der Kommunen, auf der die meisten Naturschutzmaßnahmen angewandt werden, sind solche Konkretisierungen und Festlegungen aber besonders wichtig. Erst sie ermöglichen es, Natur und Landschaft im örtlichen Rahmen planmäßig und zielgerichtet zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln. Außerdem erleichtern es Landschaftspläne erheblich, auch die Eingriffsregelung zweckentsprechend anzuwenden (vgl. die in § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 unter Buchst. a und c angegebenen Planinhalte). Schließlich spielt die Landschaftsplanung eine wichtige Rolle bei der strategischen Umweltprüfung anderweitiger Pläne und Programme. Auf örtlicher Ebene leistet sie vor allem erhebliche Beiträge zum Umweltbericht, der gemäß § 2a BauGB im Bauleitplanverfahren zu erstellen ist. Ähnliches gilt für die Lärmaktionsplanung, soweit hierfür die Gemeinden zuständig sind. Darüber hinaus lassen sich die Darstellungen der örtlichen Landschaftsplanung auch für die strategische Umweltprüfung überörtlich relevanter Planungen (z.B. der Luftreinhalteplanung) nutzen. Soweit anderweitige Pläne und Programme keine strategische Umweltprüfung durchlaufen müssen, enthalten örtliche Landschaftspläne im Übrigen ebenfalls wichtige Informationsgrundlagen für die jeweils in Aussicht genommenen Festlegungen.

§ 11 Abs. 1 Satz 4 des Entwurfs bildet kein vollständiges Äquivalent zu der entfallenen Pflicht zur flächendeckenden örtlichen Landschaftsplanung. Nach dieser Vorschrift sind Landschaftspläne aufzustellen oder fortzuschreiben, „soweit dies im Hinblick auf die Erfordernisse und Maßnahmen im Sinne [des] § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 erforderlich ist“. Die Regelung lässt den Gemeinden, die noch nicht über einen Land-

schaftsplan verfügen, wegen ihrer unbestimmten Formulierung einen gewissen Entscheidungsspielraum in Bezug auf die Frage, ob sie in der jeweiligen Situation einen Landschaftsplan für erforderlich halten. Auch der Zusatz „insbesondere wegen der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans“ ändert daran nichts; es handelt sich lediglich um eine Verdeutlichung.

§ 11 Abs. 1 Satz 4 sollte folgendermaßen geändert werden:

> "Landschaftspläne sind flächendeckend aufzustellen; sie sind fortzuschreiben, soweit ...".

Überdies gibt § 11 Abs. 1 Satz 3 die bundesweite Einheitlichkeit der Planinhalte, wie sie in § 14 Abs. 1 BNatSchG g.F. festgeschrieben ist, wieder auf. Die Regelung ermöglicht den Ländern etwa festzulegen, dass örtliche Landschaftspläne nur noch einzelne der in § 9 Abs. 3 genannten Themen regeln. Damit besteht die Gefahr, dass die Landschaftsplanung auf der Ebene der Gemeinden erheblich an Bedeutung verliert.

Der Zweck des § 11 Abs. 1 Satz 3 ist unklar. Die Länder können nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG - abgesehen von den allgemeinen Grundsätzen des Naturschutzes - ohnehin eigenständige Vorschriften über die Landschaftsplanung treffen, ohne dass dies ausdrücklich im UGB erwähnt werden muss. Die vorgeschlagene Regelung ermöglicht es den Kommunen auch nicht, auf planerische Darstellungen zu verzichten, die sie für nicht erforderlich halten; bereits § 11 Abs. 1 Satz 2 weist darauf hin, dass der jeweilige Landschaftsplan sich auf das im konkreten Fall Erforderliche beschränken kann und soll. Um den Bedeutungsverlust der örtlichen Landschaftsplanung zu vermeiden, sollte die Vorschrift gestrichen werden. Als Alternative kommt in Betracht, die Inhalte der Landschaftsplanung, wie sie in § 9 Abs. 3 aufgeführt sind, auch auf der örtlichen Ebene vorzuschreiben, soweit sie jeweils erforderlich sind, und zusätzlich weitere, von den Ländern festgelegte Inhalte zuzulassen. Auf diese Weise erhielten die Länder die Möglichkeit, zusätzliche Inhalte vorzuschreiben oder zuzulassen ("Experimentierklausel"). Dies ließe sich erreichen, wenn das Wort "Abweichende" in § 11 Abs. 1 Satz 3 durch "Weitergehende" ersetzt würde.

3 Allgemeine Grundsätze

Der Entwurf enthält eine Reihe abweichungsfester allgemeiner Grundsätze, die als solche gekennzeichnet sind. Er bleibt indes hinter dem zurück, was an bundesrechtlichen verbindlichen Vollregelungen erforderlich gewesen wäre.

Dies betrifft insbesondere:

- die Eingriffsregelung (§§ 13 ff.),
- die gute fachliche Praxis (§ 5) sowie
- den Aufbau eines nationalen Biotopverbundsystems mit bundesweiter Festschreibung von Mindestschutz- und Managementstandards (§§ 20 ff.).[41]

a) Eingriffsregelung (§§ 13 ff.)

Die Eingriffsregelung ist als Ausdruck des Verursacherprinzips für das deutsche Naturschutzrecht zentral und konkretisiert somit ein tragendes Ziel des Naturschutzrechts.[42] Sie ist im Wesentlichen unverändert aus dem geltenden Recht übernommen und in § 13 als allgemeiner Grundsatz normiert worden.

§ 13 hat folgenden Wortlaut:

> „Erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind vom Verursacher vorrangig zu vermeiden, auszugleichen und zu ersetzen, im Übrigen in sonstiger Weise zu kompensieren."

In der Begründung zu § 13 heißt es:

> „Der Charakter der Vorschrift als allgemeiner Grundsatz kommt darin zum Ausdruck, dass sowohl der Tatbestand der Eingriffsregelung – eine erhebliche Beeinträchtigung von Natur und Landschaft – als auch ihre Rechtsfolgenkaskade geregelt werden – Vermeidungspflicht, vorrangiger Ausgleich und Ersatz sowie die Ersatzzahlung als nachrangiges Mittel."[43]

Zu begrüßen ist, dass die Eingriffsregelung in den §§ 13 ff. (resp. § 15) weiterhin eine klare Pflichtenfolge enthält: Vermeidung – Ausgleich oder Ersatz – Abwägung – Ersatzzahlung. Die Stufung kommt in § 13 aber nicht vollständig zum Ausdruck. Zum einen unterscheidet der Wortlaut des § 13 nicht eindeutig zwischen vorrangigen und nachrangigen Maßnahmen. Zum anderen wird die Abwägung nicht erwähnt. In der Begründung zu § 13 wird zwar die Stufung Vermeidung – Ausgleich und Ersatz – Ersatzzahlung klar hervorgehoben. Die Abwägung wird aber auch dort nicht genannt.

Die Aufrechterhaltung der vorstehend genannten Pflichtenfolge ist naturschutzfachlich sinnvoll und notwendig. Eine weitere Flexibilisierung der Eingriffsregelung ist aus unserer Sicht nicht geboten. Die bislang aufgetretenen Vollzugsdefizite lassen sich vielmehr mit dem vorhandenen Instrumentarium lösen.

---

[41] Vgl. hierzu grundlegend Ziff. 2. des Positionspapiers der Verfasser zum Naturschutz, eingestellt auf der Website der Projektgruppe: www.umweltgesetzbuch.org.

[42] Vgl. hierzu ausführlich unter Ziff. 2 d) des Positionspapiers der Verfasser. S. auch Begründung zum Dritten Buch UGB, S. 57.

[43] Begründung zum Dritten Buch, S. 57.

Im Grunde geht es darum, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes zu schützen und dazu ein Flächenminimierungsgebot durchzusetzen sowie gestörte Funktionen des Naturhaushaltes an anderer Stelle wieder auszugleichen. Dieser Ausgleich ist nicht zuletzt ein wichtiger Beitrag zum Schutz der biologischen Vielfalt. Es bedarf nicht nur im Rahmen eines Biotopverbundsystems geschützter Flächen. Auch Flächen, die infolge eines Eingriffes an anderer Stelle ökologisch aufgewertet werden, bieten Flora und Fauna wichtige Lebensräume.

Verschiedentlich wird argumentiert, es würden zu viele landwirtschaftliche Flächen in Anspruch genommen. Außerdem stünden Ersatzzahlungen schon jetzt im Vordergrund. Ferner würden sinnwidrige Kompensationen gefordert. Infolgedessen wird eine Gleichstellung von Ausgleich und Ersatz gefordert sowie – noch weitergehend – eine Gleichstellung von Ersatzzahlung und Realkompensation.

Zunächst ist zu konstatieren, dass uns keine naturschutzfachlich sinnwidrigen Kompensationen bekannt sind. Auch pauschale Behauptungen, zu viele landwirtschaftliche Flächen würden in Anspruch genommen, sind nach unserem Kenntnisstand nicht belegt. Die damit verknüpften Forderungen hätten außerdem zur Folge, dass eine gleichartige Kompensation verloren ginge und nur noch eine gleichwertige Kompensation stattfinden müsste. Damit gingen wichtige Lebensräume verloren. Die noch weitergehende Gleichstellung von Ersatzzahlung und sonstigen Kompensationsmaßnahmen würde der naturschutzrechtlichen Abwägung eine noch schwächere Bedeutung in der Praxis zukommen lassen, als zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Sie hätte zur Folge, dass man bei unvermeidbaren Beeinträchtigungen nie zur Unzulässigkeit eines Eingriffs, geschweige denn zu einer Reduzierung des Verbrauchs ökologisch wertvoller Flächen käme. Hinzu kommt, dass schon heute Probleme bestehen, nur auf Grund von Ersatzzahlungen ökologisch wertvolle Flächen zu sichern. Nach Landesrecht können diese Geldbeträge auch für viele andere Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege, z.B. für Fortbildungsmaßnahmen, verwendet werden. Im Übrigen besteht die Gefahr, dass die geleisteten Zahlungen für andere, zwingende Staatsaufgaben verwendet werden. Damit würde nicht nur der naturschutzfachlich notwendige Flächenschutz in Frage gestellt, sondern auch das tragende Prinzip der Eingriffsregelung. Die Verantwortung für eine Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft würde nicht mehr der Verursacher selbst, sondern der Staat tragen.

Eine Beibehaltung der abweichungsfesten Eingriffsregelung in § 13 sowie eine Ergänzung des § 13 zur Klarstellung der vierstufigen Prüfungsfolge ist daher unerlässlich. Sie sollte folgendermaßen lauten:

> „Erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind vom Verursacher vorrangig zu vermeiden, auszugleichen und zu ersetzen, im Übrigen,

soweit der Eingriff nicht nach § 15 Abs. 4 unzulässig ist, in sonstiger Weise zu kompensieren."

Problematisch ist ferner, dass nur § 13 als allgemeiner Grundsatz ausgestaltet ist. Diese Regelung normiert den Rahmen der Eingriffsregelung, nicht aber die Einzelheiten. Diese sind in den nachfolgenden Vorschriften festgelegt und nicht abweichungsfest konzipiert. So ist beispielsweise die Definition des Begriffs Eingriff nicht abweichungsfest. Ebenso wenig abweichungsfest sind die Einzelheiten zu den Kompensationsmaßnahmen. Die Eingriffsregelung hat indes nicht nur mit ihrer grundlegenden Pflichtenfolge eine tragende Bedeutung für den Naturschutz, sondern auch in ihrer konkreten Ausgestaltung. Eine bundesweite Verbindlichkeit der Einzelheiten ist daher unerlässlich.

Hierzu zählen: § 14 Abs. 1 und 2; § 15 Abs. 1, 2, 4 und 5. Auch diese Regelungen sollten als allgemeine Grundsätze gelten.

Das ist umso wichtiger, als gerade die Eingriffsregelung bis zuletzt zwischen BMU und Ländern strittig blieb. Zu befürchten ist also, dass die Länder ihre Abweichungskompetenzen nutzen werden und die Einzelheiten der Eingriffsregelung aufweichen. Damit würde nicht nur das zentrale Instrument des Naturschutzes in Frage gestellt, sondern auch die befürchtete materielle Abwärtsspirale gerade im Naturschutzrecht in Gang gesetzt.

b) Gute fachliche Praxis (§ 5)

Die Regelung zur guten fachlichen Praxis ist weitgehend den bisherigen Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes entnommen.

Sie ist nicht als allgemeiner Grundsatz ausgestaltet. Dies ist angesichts ihrer Bedeutung nicht nachvollziehbar. Die Regelungen zur guten fachlichen Praxis sind Ausdruck des Grundsatzes des flächendeckenden Mindestschutzes. Ferner ist als Eingriff in Natur und Landschaft unter anderem eine land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Maßnahme zu verstehen, die den Regeln der guten fachlichen Praxis der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft widerspricht (s. § 14 Abs. 2 bzw. § 18 Abs. 2 BNatSchG g.F.). Will der Bundesgesetzgeber der von der Bundesregierung selbst betonten bundesweiten Bedeutung der Eingriffsregelung zur Durchsetzung verhelfen, muss er konsequenterweise auch Mindestvorgaben für die gute fachliche Praxis regeln und diese somit als allgemeinen Grundsatz ausgestalten. Einer Ausgestaltung als allgemeiner Grundsatz kann auch nicht entgegen gehalten werden, die Regelungen zur guten fachlichen Praxis seien in der Gesetzesbegründung zu Artikel 72 Abs. 3 Nr. 2 GG ausdrücklich ausgenommen worden.[44] Diese ausdrückliche Ausnahme

[44] Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD vom 07. März 2006, BT-Drs. 16/813, S. 11.

ergibt sich aus der Koalitionsvereinbarung vom 18.11.2005, die in der Gesetzesbegründung in Bezug genommen wird. Hierbei handelt es sich lediglich um eine politische Aussage, die für eine verfassungsrechtliche Auslegung nicht ungeprüft herangezogen werden kann. In der Gesetzesbegründung findet sich keine Erklärung zu den Ausnahmen.
Aus den vorstehend genannten Gründen, also Bedeutsamkeit der Regelungen für den Naturschutz, ist eine abweichungsfeste Ausgestaltung der Regelungen zur guten fachlichen Praxis geboten.

Darüber hinaus greift die Regelung inhaltlich zu kurz:

Bei der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft ist der Wegfall des zweiten Spiegelstriches in § 5 Abs. 4 BNatSchG g.F. nicht akzeptabel. Nach dieser Regelung sind in der Landwirtschaft vermeidbare Beeinträchtigungen von vorhandenen Biotopen zu unterlassen. Eine Streichung dieser Regelung kann nicht mit der Begründung gerechtfertigt werden, Biotope seien bereits an anderer Stelle im Naturschutzrecht (jetzt § 31) ausreichend geschützt, eine Doppelregelung mithin überflüssig. Dies lässt unberücksichtigt, dass keinesfalls alle Biotope dem gesetzlichen Schutz nach § 31 unterfallen. Vielmehr gibt es viele Biotope, die nicht darunter fallen, aber schützenswert sind. Im Übrigen hebt eine Nennung des Biotopschutzes im Rahmen der guten fachlichen Praxis seine Bedeutung hervor.

Darüber hinaus wird der Entwurf den aktuellen Herausforderungen des Klima- und Biodiversitätschutzes nicht gerecht. Es fehlen ein grundsätzliches Grünlandumbruchverbot sowie Grundsätze für den Anbau von Biomasse zur stofflichen und energetischen Verwertung. Auch hier ist eine bundesweit einheitliche Regelung und Verbindlichkeit zum Schutz des Klimas und der Natur erforderlich.

§ 5 Abs. 2 sollte folgendermaßen geändert werden:

Erstens sollte § 5 Abs. 2, Spiegelstrich 5, ergänzt werden:

> „**Ein Grünlandumbruch ist grundsätzlich zu unterlassen. Dies gilt insbesondere** auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand**, beim Anbau von Energiepflanzen** sowie auf Moorstandorten.“

Zweitens sollte ein zusätzlicher Spiegelstrich in § 5 Abs. 4 aufgenommen werden:

> „Der Anbau von Energiepflanzen muss standortangepasst erfolgen, auf die Einhaltung einer angemessenen Fruchtfolge und auf eine ausgewogene Verteilung von Anbaukulturen sowie auf eine Vermeidung von Monokulturen ist zu achten.“

c) Aufbau eines nationalen Biotopverbundsystems (§§ 20 ff.)

Der Aufbau eines nationalen Biotopverbundsystems sowie einheitliche bundesweite Mindestschutz- und Managementstandards waren zentrale Forderungen in unserem Positionspapier zum Naturschutzrecht.[45]

Die nunmehr in den §§ 20 ff. vorgesehenen Regelungen zum Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft bleiben indes hinter dem erforderlichen Maß einer Vollregelung zurück:

§ 20 statuiert als allgemeinen Grundsatz, dass ein Biotopverbund geschaffen wird, der mindestens 10 Prozent der Fläche eines jeden Landes umfassen soll. Daneben werden die in den nachfolgenden Regelungen normierten Schutzgebietstypen in Bezug genommen. Zu begrüßen ist, dass sowohl das Ausmaß der Flächen für den Biotopverbund (die 10-Prozent-Regelung) als auch die einzelnen Schutzgebietstypen abweichungsfest geregelt werden. Das heißt, die Länder können weder für das Ausmaß der Flächen andere Regelungen treffen noch einzelne der im Dritten Buch genannten Schutzgebietstypen anders definieren.

Zu bemängeln ist allerdings, dass die grundlegenden Schutz- bzw. Managementstandards für den Biotopverbund nicht abweichungsfest geregelt sind. § 21 normiert die Zielbestimmung und weitere Grundlagen für den Biotopverbund, die nicht nur länderübergreifende Bedeutung haben, sondern einen einheitlichen bundesweiten Mindeststandard sichern sollen. Es bedarf daher einer bundeseinheitlichen Festlegung dieser Grundlagen, um einen sinnvollen Biotopverbundaufbau zu gewährleisten.

4 Artenschutz

Die Regelungen zum Artenschutzrecht sollten vereinfacht werden. Hierzu verweisen wir auf die gemeinsame „Stellungnahme der Naturschutzverbände zum Naturschutzrecht im UGB-E“ im Rahmen dieser Anhörung.[46] Den Ausführungen in dieser Stellungnahme zu diesem Punkt schließen wir uns an.

[45] Vgl. unter Ziff. 2., a) und b) des Positionspapiers der Verfasser.

[46] Siehe dort unter Gliederungspunkt B., 4..

5 Verbandsklagerecht

Die naturschutzrechtliche Verbandsklage ist dem geltenden Naturschutzrecht entnommen. Wir verweisen diesbezüglich auf die grundsätzlichen Ausführungen über die europarechtswidrige Umsetzung des Rechtsbehelfsgesetzes in der Stellungnahme zu Buch I sowie in der Einleitung.
Zu begrüßen ist, dass sich die Beteiligungsrechte der Verbände nunmehr auf einige zusätzliche Verfahren erstrecken (s. § 65 Abs. 1 Nr. 2 und 3). Zu begrüßen ist auch, dass die Rügemöglichkeiten um die Möglichkeit erweitert wurden, gegen Bebauungspläne, die an die Stelle einer Planfeststellung treten, zu klagen. Zu bemängeln ist insoweit allerdings, dass sie auf die Fälle beschränkt sind, in denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist (§ 66 Abs. 1 i.V.m. § 65 Abs.1 Nr. 8). Auch im Übrigen gehen die Regelungen zur Beteiligung der Verbände und der Verbandsklage nicht weit genug.
Der Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Verbandsklage auf Bundesebene ist eng begrenzt und wird auch nicht durch weitergehende Regelungen auf Landesebene ausgeweitet. Im Gegenteil, die landesrechtlichen Regelungen über die Verbandsklage wurden - entgegen der in der Gesetzesbegründung zur BNatSchG-Novelle 2002 zum Ausdruck gebrachten Hoffnung - auf Landesebene zunehmend abgeschafft (z.B. Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt). Ebenso gibt es Regelungsbedarf bei Genehmigungsbescheiden zu Vorhaben mit besonderer Naturschutzrelevanz, die bisher nicht durch die Verbände gerichtlich überprüft werden können, obwohl die negativen Auswirkungen mit denen bei Planfeststellungen oder Befreiungen in Naturschutz- und Natura-2000-Gebieten vergleichbar sind. Die naturschutzrechtliche Verbandsklage und die damit im Zusammenhang stehenden Beteiligungsrechte sollten daher in ihrem Anwendungsbereich auf solche Genehmigungsverfahren ausgedehnt werden.

Zudem bedarf es einer ausdrücklichen Klarstellung, dass bei allen Genehmigungsverfahren mit FFH-Verträglichkeitsprüfung ein Beteiligungsrecht besteht (also z.B. auch bei bisher nur gemeldeten und noch nicht ausgewiesenen Gebieten). Darüber hinaus muss ein Klagerecht anerkannt werden, wenn eine erforderliche Befreiung oder Ausnahme von einer Genehmigung (oder von einer anderen Zulassungsentscheidung) mit Konzentrationswirkung erfasst wird. Bisher werden Klagen in solchen Fällen ganz überwiegend für unzulässig gehalten. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb den Verbänden in diesen wichtigen Bereichen nicht ebenfalls die Aufgabe der Vollzugskontrolle (durch Mitwirkung im Verwaltungsverfahren und ggf. Verbandsklage gegen die Entscheidung der Behörde) zukommen sollte.

6 Befreiungen

Nach § 69 kann in bestimmten Fällen auf Antrag Befreiung von Vorschriften, Geboten und Verboten des Naturschutzrechtes gewährt werden. Nach § 69 Abs. 1 Ziff. 1 kann eine Befreiung gewährt werden, wenn „dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig ist…“. Das geltende Naturschutzrecht sieht indes „zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses…“ vor. Auch die Begründung zum Buch Naturschutz im UGB geht von zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses aus. Da eine Änderung offenbar nicht gewollt ist, raten wir zur Vermeidung von Missverständnissen zu einer Klarstellung des Gesetzestextes in § 69 Abs. 1 Ziff. 1.