

# NATURSCHUTZ UND ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IM NEUEN UMWELTGESETZBUCH

*Lutz Heilmann MdB (Die Linke)*

## I. Umweltgesetzbuch: großer Wurf oder Etikettenschwindel?

Mit dem neuen Umweltgesetzbuch soll nicht weniger als eine grundlegende Neuordnung des Umweltrechts erfolgen. Den vom Bundesumweltministerium (BMU) genannten Schlagwörtern "Umweltrecht aus einem Guss" und "Zusammenfassung des Umweltrechts unter einem Dach" - statt der historisch gewachsenen und auf Unmengen von Einzelgesetzen aufgeteilten Umweltvorschriften - kann sich wohl unabhängig von der politischen Couleur jede und jeder anschließen. Aber der Teufel steckt bekanntlich im Detail.

Der hehre Anspruch eines großen Wurfs erscheint schon in etwas matterem Glanz, da in dieser Legislaturperiode eben nicht das gesamte Umweltrecht, sondern nur einige Teile davon neu gefasst werden sollen. Neben der Vereinfachung der Anlagengenehmigung, ein durchaus berechtigter Herzenswunsch der Wirtschaft, sollten ursprünglich nur Naturschutz und Wasserrecht neu gefasst werden. Angesichts des aktuell im öffentlichen Fokus stehenden Klimawandels sollen, wohl mehr aus politischen, denn aus sachlichen Gründen, nun auch Klimaschutz und erneuerbare Energien bereits in der ersten Stufe in das Umweltgesetzbuch (UGB) aufgenommen werden.

Angesichts des Umfangs des Umweltrechts und der auf Grund von Personalabbau zunehmend begrenzten personellen Ressourcen in den Ministerien, ist ein zwei- oder mehrstufiges Vorgehen bei der Erstellung des UGB wohl praktisch unumgänglich. Ein echter Mehrwert sowohl für den Umweltschutz als auch für die Vereinheitlichung des Umweltrechts ergäbe sich durch ein UGB aber nur dann, wenn diesem analog zum Kommissionsentwurf für ein UGB (UGB-KomE) von 1997 ein ausführlicher allgemeiner Teil vorangestellt wäre.

Ohne einen wirklich umfassenden allgemeinen Teil kann das UGB seinem Anspruch nicht gerecht werden, das Umweltrecht zu vereinfachen, zumal nur so dem fach- und medienübergreifenden Charakter des Schutzgutes Umwelt genüge getan würde. Werden übergeordnete Bestimmungen und die allgemeinen Grundlagen der fachgesetzlichen Bestimmungen, ob sie nun Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) oder UGB II heißen, weiterhin jeweils dort festgehalten, wird eben keine Vereinheitlichung des Rechts erreicht. Nur im allgemeinen Teil können - und müssen - die übergeordneten Umweltziele und die Grundsätze des Umweltrechts, insbesondere Vorsorge- und Verursacherprinzip sowie allgemeine Verfahrensvorschriften, festgehalten werden. Wenn darin alle Umweltziele

le benannt werden, müssten auch die Fachgesetze wie das Bodenschutzgesetz und die Abfallgesetze mitgedacht und mitbedacht werden, die erst in der zweiten Stufe jeweils in einem besonderen Teil neu gefasst werden sollen. Nur so kann dem UGB von Anfang an eine Struktur gegeben werden. Andernfalls wäre ein erneuter Flickenteppich die Folge.

Derzeit sieht es aber so aus, als ob die Bundesregierung darauf verzichtet, einen ausführlichen allgemeinen Teil im UGB zu verankern. Daran ändert auch die Etikettierung der Integrierten Vorhabengenehmigung als UGB I nichts, dieser waren im UGB-KomE gerade einmal zwei von acht Kapiteln des allgemeinen Teils gewidmet. Eine "lex Vorhabengenehmigung"<sup>1</sup> allerdings, unter die dann nach Angaben des BMU noch nicht einmal die Verkehrsinfrastrukturplanungen fallen, lässt den Glanz eines großen Wurfs gänzlich verblassen. Die Bezeichnung als Etikettenschwindel ginge allerdings zu weit.<sup>2</sup> Es stellt sich aber durchaus die Frage, welche Vorteile sich im Naturschutz und Wasserrecht daraus ergeben, dass die Gesetze zukünftig UGB II und UGB III heißen, wenn es bei einer faktischen Umbenennung bleibt. Zumal diese beiden Rechtsgebiete ohnehin nur deshalb in der ersten Stufe ins UGB integriert werden, weil durch die im Zuge der Föderalismusreform abgeschaffte Rahmengesetzgebung und das bis Ende 2009 befristete Moratorium für die Abweichungsmöglichkeit der Länder der Bund mehr oder weniger gezwungen ist, bis dahin Vollregelungen vorzulegen.

Da die IVU-Richtlinie mit dem Kernelement der integrierten Vorhabengenehmigung nach dem Scheitern des UGB 1999 bereits weitgehend in das Bundesimmissionschutzgesetz integriert wurde, reduziert sich der große Wurf UGB auf die Integration der wasserrechtlichen Genehmigung in die Anlagengenehmigung. Denn auch bei der zusätzlichen Aufnahme von Klimaschutz und erneuerbaren Energien handelt es sich anscheinend nicht um neu zu schaffende Bestimmungen im Sinne dringend nötiger und über das bestehende Maß hinausgehender, umfassender Klimaschutzbestimmungen. Stattdessen sollen lediglich zwei ohnehin zur Novellierung anstehende Gesetze, das Treibhausgas-Emissionshandels-Gesetz (TEHG) und das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) in das UGB integriert werden.

Sinnvoller als eine reine Umetikettierung wäre eine Verankerung von klaren und anspruchsvollen Aussagen zum Klimaschutz im allgemeinen Teil. Dann

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Christian Schrader, schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zur Föderalismusreform am 18. Mai 2006, Rechtsausschussprotokoll 15, Seite 229.

<sup>2</sup> Durch die nach dem Verfassen dieses Artikels erfolgte kurzfristige Verabschiedung des Gesetzesentwurfes des Bundesrates zur Reduzierung und Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren Bundestagsdrucksache 16/1337 durch den Bundestag am 21. Juni 2007 ändert sich meine Einschätzung zum UGB allerdings erheblich. Mit diesem Gesetz wurden - durch Änderungsanträge der Koalition nochmals verschärft - massiv Umweltstandards abgebaut. Damit wurden auch Fakten geschaffen, die das UGB erheblich belasten.

könnten in der zweiten Stufe des UGB ohne großen Zeitdruck wirklich innovative neue gesetzliche Bestimmungen zum Schutz des Klimas erlassen werden.

Zusätzlich sollten im Anlagenrecht Vorschriften verankert werden, die den Klimaschutz voranbringen. Zum einen sollte für Anlagen und insbesondere Kraftwerke eine deutlich strengere Planrechtfertigung vorgeschrieben werden. Antragsteller sollten das öffentliche Interesse und die Übereinstimmung ihrer Vorhaben mit den im allgemeinen Teil definierten Umwelt- und Klimazielen ausführlich begründen müssen. Denn wie das Beispiel des umstrittenen Neubaus eines Steinkohlekraftwerks in Berlin zeigt, haben die Genehmigungsbehörden derzeit keine wirkliche rechtliche Handhabe gegen Vorhaben mit erheblichen umwelt- bzw. klimarelevanten Auswirkungen. Ein anderer Ansatz, der auch ergänzend etabliert werden könnte, ist die von der Deutschen Umwelthilfe vorgeschlagene Befristung von Betriebsgenehmigungen bzw. die Kopplung längerer Betriebsgenehmigungen an eine wirksame Minderung des (relativen) Kohlendioxidausstoßes von mit fossilen Brennstoffen betriebenen Kraftwerken. Wobei es der rechtlich einfachere - politisch jedoch ungleich schwierigere - Weg wäre, den Stand der Technik angelehnt an moderne Gaskraftwerke verbindlich vorzuschreiben.

Schwerpunkt meiner folgenden Ausführungen sind jedoch die weniger im öffentlichen Fokus stehenden Themen Naturschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Planungen. Ich werde ihre Bedeutung und die sich daraus an das UGB ergebenden Anforderungen skizzieren. Dies bedeutet keine geringere Gewichtung der Themen Klimaschutz und Anlagengenehmigung, sondern ist daraus motiviert, die beiden vernachlässigten und in der öffentlichen Debatte oftmals zu unrecht negativ besetzten Themen aus dem öffentlichen Abseits herauszuholen.

Anders als viele meiner Kolleginnen und Kollegen aus dem Bundestag bin ich der festen Überzeugung, dass wir starke und mit umfassenden Rechten ausgestattete Umweltverbände brauchen, um einen wirksamen Schutz von Natur und Umwelt in Deutschland zu erreichen. Nur so können diese ihre, sogar vom Bundesverwaltungsgericht so bezeichnete, Rolle als Verwaltungshelfer und Anwälte der Natur ausüben.<sup>3</sup> Andere und bessere haben wir nicht und werden wir auch nicht bekommen. Dies gilt umso mehr angesichts des flächendeckenden Abbaus von personellen und finanziellen Ressourcen in den Umweltverwaltungen, wie ihn der jüngste Bericht des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) aufzeigt. Die Naturschutzbehörden sind dabei überproportional mit einem Rückgang der Ressourcen um ein Drittel besonders hart betroffen.

---

<sup>3</sup> BVerwGE 104, 367 (375).

## II. Grundlage Föderalismusreform

Während die politische Grundlage für die Erstellung des UGB der Koalitionsbeschluss der großen Koalition ist, bildet die rechtliche Grundlage die im Sommer

2006 verabschiedeten Föderalismusreform mit einer gerade im Umweltrecht weit reichenden Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen. Doch entgegen der von Regierung und Koalition verkündeten Zuversicht, dass mit der Föderalismusreform nun endlich die rechtlichen Grundlagen für ein allumfassendes Umweltgesetzbuch geschaffen wurden - da die bisherigen Anläufe für ein UGB nicht ausschließlich, aber doch wesentlich an der fehlenden Gesetzgebungskompetenz insbesondere im Wasserrecht gescheitert sind -, sieht es bei genauer Betrachtung nicht ganz so rosig aus.

So sind bei der Föderalismusreform eine Reihe von Webfehlern zu erkennen, die das Vorhaben UGB vielleicht nicht gänzlich in Frage stellen, es aber doch erheblich behindern können. Unter diesem Gesichtspunkt - aber auch wirklich nur unter diesem - könnte es sich von Vorteil erweisen, dass derzeit eine "große Koalition" regiert, die eine Blockade des UGB im Bundesrat verhindern kann.

So wurden nur die Gesetzgebungskompetenzen für die vorhandenen Kompetenztitel neu verteilt, nicht aber wurde die dringend erforderliche Erweiterung der Kompetenztitel insbesondere um den Klimaschutz vorgenommen. Für letzteren muss weiterhin auf das Recht der Wirtschaft oder den Immissionsschutz zurückgegriffen werden. Der Königsweg wäre die Schaffung eines eigenen Kompetenztitels als Recht der Umwelt analog zum Recht der Wirtschaft gewesen, in dem alle bislang existierenden und einige neue Bereiche zusammengefasst wären. Die Koalition wollte entsprechenden Forderungen der Fraktion DIE LINKE<sup>4</sup> nicht folgen - konnte es aber vielleicht auch nicht, weil die Bundesländer nicht bereit waren, dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ohne Erforderlichkeitsklausel im gesamten Umweltrecht zu überlassen. Deshalb verteilen sich die für die Zusammenführung des gesamten Umweltrechtes erforderlichen Kompetenztitel auf fünf unterschiedliche Kompetenzen. Mit der auch umweltrelevanten Gefahrenabwehr ist dabei eine reine Länderkompetenz betroffen.

Durch die Überführung der der Rahmengesetzgebung unterliegenden Tatbestände Naturschutz, Wasserrecht und Bodenschutz in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ohne Erforderlichkeitsklausel hat der Bund nun formal die wünschenswerte Möglichkeit, Vollregelungen vornehmen zu können. In der Tat hat dies den Effekt, dass die Länder anders als in der bisherigen Rahmengesetzgebung keine eigenen Gesetze mehr erlassen müssen. Dies wird allerdings mehr als aufgewogen durch die Möglichkeit der Länder, in diesen Bereichen fast voll

---

<sup>4</sup> Antrag "Ein einheitliches Umweltrecht schaffen - Kompetenzwirrwarr vermeiden", BT-Drs. 16/927; Änderungsantrag in den Ausschüssen und Entschließungsantrag, BT-Drs. 16/2054.

ständig von Bundesgesetzen abweichen zu können. Tatsächlich hat der Bund also nicht mehr, sondern weniger gesetzliche Befugnisse. Er kann zwar Gesetze erlassen, hat aber kaum Möglichkeiten<sup>5</sup> zu verhindern, dass die Länder völlig abweichende Regelungen treffen. Im Extremfall der Abweichung aller 16 Bundesländer ist die entsprechende Bestimmung des Bundesrechts, also des UGB, völlig wirkungslos.

Völlig ungeklärt ist auch, ob das UGB Hinweise auf den Geltungsbereich der jeweiligen Vorschriften enthält, zumal die Länder auch nach Inkrafttreten eines Gesetzes noch davon abweichen können. Um wenigstens deutlich zu machen, wo welche Gesetze gelten, müsste es deshalb eine öffentliche Datenbank über die geltenden Umweltgesetze geben, was aber nur eine Notlösung im Vergleich zu bundeseinheitlich geltenden Gesetzen ist. Denn klar ist doch, dass abweichende Gesetze der Länder alles andere als eine Rechtsvereinheitlichung, sondern das Gegenteil davon sind.

### III. Neuordnung des Naturschutzrechts

#### 1. Bedeutung des Naturschutzes

Naturschutz ist eine maßgebliche Aufgabe des Umweltschutzes und aus historischer Perspektive dessen Keimzelle. Auch wenn im Naturschutz viele Erfolge erzielt wurden und es mittlerweile viele Naturschutzgebiete, Biosphärenreservate, Nationalparks etc. gibt, kann und darf man im Naturschutz nicht die Hände in den Schoß legen. Der Schutz der Flora und Fauna, der Erhalt der biologischen Vielfalt und die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sind eine dauerhafte Aufgabe, für deren Bewältigung mit dem neuen Naturschutzrecht die Grundlagen zu schaffen sind.

Durch FFH- und Vogelschutzrichtlinie, mit denen Deutschland und die EU gleichsam ihren Beitrag zur Umsetzung der Biodiversitätskonvention (CBD) zum Schutz der biologischen Vielfalt leisten, gibt es auch nach dem - endlich - weitgehend erfolgten Abschluss der Gebietsmeldungen noch viel zu tun. Denn die - von Deutschland und vielen anderen EU-Mitgliedstaaten erheblich verschleppte - Meldung zu schützender NATURA-2000-Gebiete war nur der erste Schritt. Diese müssen auch allesamt rechtlich unter Schutz gestellt werden. Vor allem sind ferner konkrete Schutz- oder Managementpläne zu erstellen, um die in ihrem Bestand gefährdeten Arten und Biotope in einen günstigen Erhaltungszustand zu bringen bzw. diesen zu bewahren.

Das NATURA-2000-Schutzgebietsnetz ist zudem wesentlich, um den Herausfor-

---

<sup>5</sup> Auf die komplizierten Übergangsvorschriften in Art. 125a GG mit dem möglichen sog. Ping-Pong-Effekt sei hier nicht näher eingegangen, s. dazu die Stellungnahme des SRU "Der Umweltschutz in der Föderalismusreform" vom Februar 2006, S. 31f.

derungen des Klimawandels zu begegnen. Dieser bedeutet einen erheblichen Stressfaktor für Flora und Fauna, die sich an veränderte klimatische Bedingungen, also höhere Temperaturen und Veränderungen der Niederschläge, anpassen müssen. So geht der zweite Teil des aktuellen Berichts des IPCC davon aus, dass selbst bei einer kaum noch vermeidbaren Erwärmung der Erde um durchschnittlich 1,5 bis 2,5 Grad weltweit 20 bis 30 Prozent aller Arten vom Aussterben bedroht sind. In Regionen wie den Alpen, wo die Arten nicht in kühlere Regionen wandern können, könnten sogar zwei Drittel aller Arten aussterben. Um das Wandern von Arten zu ermöglichen, muss deshalb eine ausreichende Anzahl miteinander vernetzter Schutzgebiete eingerichtet werden. Hier gibt es noch erheblichen Nachholbedarf.

Der Schutz der Natur ist nicht nur aus einer abstrakten Verantwortung für die Natur heraus von Bedeutung. Die Natur ist die Lebensgrundlage der Menschen. Auch handfeste wirtschaftliche Interessen verbinden sich mit der Vielfalt der Natur. So beläuft sich allein das jährliche Volumen des Handels mit Medikamenten auf pflanzlicher Basis auf knapp 400 Milliarden Euro.

Aus dem Wissen um die Bedeutung der "Natur" heraus wurde 1992 die Biodiversitätskonvention beschlossen, die Deutschland nicht nur ratifiziert hat, sondern zu deren 9. Vertragsstaatenkonferenz im Mai 2008 als Gastgeber eingeladen hat. Dort sollte sich Deutschland nicht nur mit der mit 15 Jahren Verspätung erst kürzlich vorgelegten Nationalen Biodiversitätsstrategie präsentieren - die leider wenig überprüfbar ist, da keine messbaren Ziele und Zeithorizonte benannt werden.<sup>6</sup> Ein wesentlich besseres Aushängeschild wäre ein wirksames und anspruchsvolles, also vorbildliches neues Naturschutzrecht.

## 2. Rechtsgrundlagen im Naturschutz

Die durch die Grundgesetzänderungen im Naturschutz und der Landschaftspflege geschaffenen Rechtsgrundlagen sind hierfür allerdings alles andere als ideal. Abweichungsfest, also von den Ländern nicht durch eigene gesetzliche Bestimmungen ersetzbar, wurden in Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG nur die "allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes" verankert. Erschwerend kommt hinzu, dass in der Gesetzesbegründung die Koalitionsvereinbarung wiedergegeben wurde, in der explizit "die Verbandsbeteiligung, die Ausweisung der Schutzgebiete und die gute fachliche Praxis der Land- und Forstwirtschaft" als nicht-abweichungsfest bezeichnet wurden.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Ein solcher messbarer Indikator ist in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung verankert: Die Zielmarke des Indikators 5 "Artenvielfalt und Landschaftsqualität" ist, 2015 den Zustand von 1975 wieder zu erreichen. Laut Indikatorenbericht hat es aber seit 2002 keine Verbesserung, sondern eine Verschlechterung bei der Artenvielfalt gegeben.

<sup>7</sup> Welche Konsequenzen die abweichende Gesetzgebung durch die Länder haben kann und welchen Einschränkungen sie unterworfen ist, skizziert Fischer-Hüftle detailliert in einem Aufsatz in *Natur und Recht* (2007) 29: 78-85.

Natürlich kann - und muss - der Bund mit der neu gewonnenen Kompetenz Vollregelungen für den gesamten Naturschutz vorlegen und damit auch einiges ganz neu regeln. Die Frage ist aber nun, wie der Bund mit der drohenden Abweichung durch die Länder umgeht. Es scheint, dass er den sportlichen Ehrgeiz entwickelt, eine Regelung vorzulegen, von der die Länder nicht abweichen. Dabei sieht sich Umweltminister Sigmar Gabriel nach eigener Einschätzung Dank eines intensiven Dialogs mit den Ländern auf einem guten Weg<sup>8</sup>. Dieser Bewertung kann ich mich allerdings nicht anschließen:

Einerseits aus grundsätzlichen Überlegungen heraus, weil es wenig Sinn macht, mit der Abweichungsmöglichkeit für die Länder einen verfassungsrechtlich bedenklichen völlig neuen Tatbestand ins Grundgesetz einzuführen - der den bislang geltenden Grundsatz "Bundesrecht bricht Landesrecht" in sein Gegenteil verkehrt - wenn dieser dann gar nicht angewendet wird oder werden soll.

Andererseits anlässlich des konkreten, zwischenzeitlich bekannt gewordenen Dissenses zwischen Bund und Ländern um die Frage, ob die das Naturschutzrecht prägende Eingriffs- und Ausgleichsregelung in den "allgemeinen Grundsätzen" verankert werden darf oder nicht. Hierbei kann es dem Bund erschwerend zum Nachteil gereichen, dass fast in letzter Minute nicht mehr die ursprünglich vorgesehenen "Grundsätze des Naturschutzes", sondern die "allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes" abweichungsfest sind. Da dies im Tausch gegen das Entfallen der Erforderlichkeit in der Abfallwirtschaft erfolgte, ist eindeutig, dass die "allgemeinen Grundsätze" vom Gesetzgeber weniger weit verstanden werden als die "Grundsätze". Wobei ich die Absicht des Bundes eindeutig unterstütze, nicht nur die Eingriffs- und Ausgleichsregelung, sondern weitere wesentliche Bestimmungen auf diese Weise abweichungsfest zu gestalten.

Dieses Beispiel dürfte aber nur die Spitze des Eisbergs der Konflikte zwischen Bund und Ländern sein. Daraus lässt sich zweierlei schließen:

Erstens: Sowohl die abweichungsfesten als auch die der Abweichung durch die Länder offen stehenden Bereiche sind hinreichend unbestimmt, so dass sie in letzter Konsequenz Grundlage für eine Reihe verfassungsrechtlicher Verfahren sein könnten - mit der Folge langer Verfahren und daraus resultierend erheblicher Rechtsunsicherheit.<sup>9</sup> Zudem lassen sich die Bereiche nicht isoliert betrachten. Was gilt z.B., wenn der Bund abweichungsfest artenschutzrechtliche Bestimmungen festlegt, darin aber die nicht-abweichungsfeste gute fachliche Praxis von Land- und Forstwirtschaft angesprochen ist? Der Bund hat sich im

---

<sup>8</sup> So in seiner Rede vom 16. Februar 2007 zum Umweltgesetzbuch.

<sup>9</sup> So führt Fischer-Hüftle in einem Aufsatz aus, dass bereits der Artenschutz nicht hinreichend abgegrenzt ist. Nach seiner Auffassung muss sich der Artenschutz keineswegs auf den Schutz der Individuen und der Fortpflanzungs- und Ruhestätten etc. beschränken, sondern könnte auch auf den Biotopschutz und sogar den FFH-Gebietsschutz ausgeweitet werden. *Natur und Recht* (2007) 29: 78-85.

Zuge der sog. Kleinen Naturschutznovelle bereits dafür entschieden, den Ländern bei der Festlegung der guten fachlichen Praxis im Bereich des Artenschutzes eigene Regelungen zu ermöglichen - und provoziert damit einerseits ein Aushöhlen des Artenschutzes und andererseits eine Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof (s.u.).

Zweitens: Klar ist für mich auch, dass die Länder den beherzt erkämpften "Handlungsspielraum" durch die Abweichungsgesetzgebung weniger dazu nutzen wollen, die regionale Natur besonders zu schützen - dafür hätten Öffnungsklauseln ausgereicht - sondern dazu, bestehende Standards aufweichen zu können. Dazu sind angesichts gerade der explizit als nicht-abweichungsfest definierten Tatbestände die aus öffentlichen Äußerungen und Bundesratsbeschlüssen bekannten Positionen der Länder gegen strenge Naturschutzvorgaben, gegen Naturschutzverbände und gegen Einschränkungen für die Land- und Forstwirtschaft zu eindeutig, um daran zweifeln zu können.

Aus dieser Gemengelage heraus begrüße ich den Versuch des BMU, die Länder mit an Bord zu holen und von seinen Regelungen zu überzeugen. Ebenso begrüße ich die bekundete Absicht des BMU, bei Naturschutz und Wasserrecht die besten Vollregelungen aus den Ländern zu übernehmen.

Allein es fehlt mir der Glaube, dass dies gelingen kann und wird. Denn wenn der Bund die Vollregelung damit verbindet, sich mit allen Ländern zu einigen, es diesen also recht machen will, kann das angesichts des Damoklesschwertes der Abweichungsbefugnis nur dann keine Quadratur des Kreises sein, wenn sich die Anforderungen beim Kleinsten gemeinsamen Nenner wieder finden.

Deshalb wünsche ich mir bzw. der Bundesregierung den Mut, die Standards des Bundesnaturschutzgesetzes aufrechtzuerhalten und zu erhöhen. Die Öffentlichkeit als unsichtbarer dritter Verhandlungspartner kann dabei ein wichtiger Verbündeter für den Bund sein. Verzichtet er von sich aus auf strenge Vorgaben, ist er somit für das bundesweite Absenken der Standards verantwortlich, hat er auch den Schwarzen Peter. Und die Länder, deren Mehrzahl ihr Ziel schwacher Vorgaben erreicht hätte, könnten sich hinter dem breiten Rücken des Bundes verstecken und sich ob der Schelte durch die Naturschützer ins Fäustchen lachen. Dass sich die Länder der Gefahr einer öffentlichen Debatte bewusst sind, belegt ihre Diskussionsbereitschaft mit dem Bund. Denn das Bundesgesetz in ihrem Sinne zu beeinflussen wäre aus Sicht der Länder, zumindest in den der Abweichung offen stehenden Bereichen, nicht zwingend notwendig.

### 3. Richtungsweisende Kleine Novelle des BNatSchG?

Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 10. Januar 2006 festgestellt, dass die Artenschutzanforderungen im letzten Meilenstein einer erstmals vorbildlichen deutschen Umweltgesetzgebung, dem Bundesnaturschutzgesetz von 2002, deutlich hinter den Anforderungen der FFH-Richtlinie zurückbleiben. Selbst die mit dem Anspruch der ökologischen Erneuerung angetretenen Grü-

nen hatten es in ihrer Regierungsbeteiligung damit nicht geschafft, äußerst großzügige Ausnahmegenehmigungen im Artenschutz zu verhindern, die der Zerstörung geschützter Arten fast nichts entgegen gesetzt hatten.

Die nun vorliegende so genannte Kleine Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes, in Abgrenzung zur Großen Novelle im Zuge des UGB, ist also nicht anhand relativer Verbesserungen, sondern anhand der FFH-Richtlinie und dem EuGH-Urteil zu beurteilen. Hier ist zunächst der wenig ambitionierte Zeitplan der aktuellen Bundesregierung zu kritisieren, da die Änderung von gerade einmal vier Bestimmungen ganze elf Monate dauert. In diesem Zeitraum werden ganze Sozialgesetzbücher erstellt, so dass man sicher nicht von einem Herzensanliegen seitens der Regierung sprechen kann.

Sicher ist Sorgfalt besser als Eile, gerade bei der Gesetzgebung. Das Ergebnis ist in weiten Teilen aber weniger ein Ergebnis maximaler Sorgfalt, als vielmehr eines des maximalen Ausnutzens vorhandener rechtlicher Spielräume, um den Naturnutzern und insbesondere der Land- und Forstwirtschaft das Leben so leicht wie möglich zu machen - und damit den geschützten Arten das Leben ziemlich schwer. Doch wieder einmal scheint die Bundesregierung übers Ziel hinaus geschossen zu sein und provoziert nicht nur nach Ansicht der Naturschutzverbände ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission - bei dem diesmal erhebliche Strafen drohen, wenn die EU-Kommission ein Verfahren nach Art. 228 EG-Vertrag einleitet.

Die Aussicht auf ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren besteht dabei trotz der kurzfristig, auf Grund des jüngsten Urteils des EuGH zu österreichischen Naturschutzbestimmungen, eingebrachten Änderungsanträge der Koalition fort. Diese haben u.a. die nach der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfes zulässigen Beeinträchtigungen europarechtlich geschützter Arten unabhängig von dem "Verweilen in einem günstigen Erhaltungszustand" der betroffenen Arten an einer Stelle (§ 43 Abs. 8 BNatSchG) dadurch zumindest formal korrekt behoben, dass nun auf mögliche weitergehende Bestimmungen der FFH-Richtlinie verwiesen wird. Abgesehen davon, dass statt dieses Verweises das Nennen des Kriteriums des Verweilens in einem günstigen Erhaltungszustand der rechtlichen Klarheit gedient hätte, wurden mit den Änderungsanträgen nicht alle rechtlichen Bedenken ausgeräumt.

So wird in § 42 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG (neu) nur die "erhebliche" Störung von Arten "während der Fortpflanzungszeiten" etc. untersagt. Die FFH-Richtlinie, bestätigt durch Urteile des EuGH, untersagt aber jede Störung von Fortpflanzungs- etc. Stätten. Auch die Definition der erheblichen Störung, dass sich der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art dadurch verschlechtert, genügt nicht den Anforderungen des EU-Rechts. Durch den Bezug zu lokalen Populationen wird unabhängig von der Änderung des § 43 Abs. 8 BNatSchG der generelle Erhaltungszustand unzureichend berücksichtigt, weil hier kein

Bezug zum generellen Erhaltungszustand einer Art hergestellt wird und außerdem kumulative Wirkungen an mehreren Orten nicht beurteilt werden können.

Deshalb kann das vorgesehene Kriterium des Schutzes des lokalen Erhaltungszustands einer Population nach EU-Recht keine hinreichende Begründung dafür sein, der Land- und Forstwirtschaft mit Art. 42 Abs. 4 BNatSchG bei Anwendung der guten fachlichen Praxis einen weitgehenden Freifahrtschein zur Artenvernichtung auszustellen - zumal diese auch von den Ländern definiert werden kann. Die Anwendung der guten fachlichen Praxis wäre nur dann ein zulässiger Freistellungsgrund, wenn diese verbindlich so festgelegt wäre, dass dabei der Artenschutz entsprechend der EU-Vorgaben berücksichtigt wäre. Doch davon sind wir weit entfernt. Deswegen wäre es für das UGB eine große Chance, die verschiedenen Vorschriften für die gute fachliche Praxis der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft im allgemeinen Teil zu bündeln und diese zugleich so zu definieren, dass sie vollzugstauglich hinreichend präzise sind und ein hohes Schutzniveau von Umwelt und Natur garantiert wird.

Problematisch ist die Berücksichtigung des lokalen Erhaltungszustands auch insofern, weil dadurch indirekt die Beweislast umgekehrt wird. Während beim Schutz jedes einzelnen Individuums der Verstoß zumindest theoretisch klar auf der Hand liegt, muss nun die Behörde nachweisen, dass sich durch einzelne "verlorene" Individuen der lokale Erhaltungszustand verschlechtert. Dies dürfte im Vollzug kaum zu leisten sein. Zum einen angesichts der dramatisch zurückgehenden personellen wie finanziellen Ressourcen der Naturschutzbehörden, zum anderen wegen der Abgrenzung und der Nachweisbarkeit. Um dies angemessen beurteilen zu können, müsste schließlich die gesamte lokale Population erst einmal bekannt sein - bereits daran mangelt es meist. Und dann muss die Frage geklärt werden, ob beispielsweise drei Individuen weniger den lokalen Erhaltungszustand beeinträchtigen, oder doch erst vier oder fünf.

Wenn ich die Kleine Novelle als Indikator für die Strenge der Vorgaben im neuen Bundesnaturschutzgesetz heranziehe, dann hält sich meine Zuversicht in Grenzen. Nicht nur dass sich die Tendenz zu zweierlei Recht fortsetzt - so gelten Teile der neuen Artenschutzbestimmungen nur für die EU-rechtlich geschützten Arten, während der Schutz für die nur national geschützten Arten aufgeweicht wird. Noch bedenklicher scheint mir, dass der Bund, obwohl er im Artenschutz keine Abweichung durch die Länder befürchten muss, dennoch hinter dem EuGH-Urteil und also der FFH-Richtlinie zurückbleibt. Deshalb kann man nicht von angemessenen oder gar wirklich strengen Schutzvorschriften sprechen. Außerdem werden mit diesem Gesetz im Artenschutz Fakten geschaffen, die beim UGB sicherlich nicht erneut auf den Prüfstand gestellt werden.

Der fehlende Mut zeigt sich auch darin, dass es der Bund bei der guten fachlichen Praxis im Artenschutz nicht auf einen Kompetenzstreit mit den Ländern hat ankommen lassen (s.o.). Ohne Prophet zu sein meine ich aber, dass das

Grundgesetz, das den Artenschutz als abweichungsfest definiert, Vorrang vor der Gesetzesbegründung der Grundgesetzänderung, die die gute fachliche Praxis als nicht-abweichungsfest nennt, haben könnte, wenn nicht müsste.<sup>10</sup>

Meine skeptische Einschätzung speist sich dabei nicht nur aus diesem Beispiel heraus, sondern auch daraus, dass heute leider keine Rede mehr davon sein kann, dass das deutsche Naturschutzrecht und der deutsche Naturschutz wie früher Vorbild für den weltweiten Naturschutz sind. Alle maßgeblichen neuen Vorschriften wurden in der EU beschlossen, während die nationalen Vorschriften klammheimlich ausgehöhlt werden. So wurde bereits mit dem rot-grünen Bundesnaturschutzgesetz von 2002 die Eingriffs- und Ausgleichsregelung dahingehend abgeschwächt, dass die Vermeidung von Eingriffen seitdem keinen Vorrang mehr besitzt, sondern nur noch gleichberechtigt neben dem Ausgleich von Eingriffen verankert ist.

Deshalb ist meine Sorge und auch die vieler Naturschützer, dass wir mit dem neuen Naturschutzrecht nicht mehr, sondern weniger Schutz bekommen werden; dass es bei diesem Vorhaben nicht um neue, anspruchsvolle Vorgaben für einen wirksamen Schutz der Natur geht, sondern nur darum, dass Schlimmste zu verhindern. Beispiele für den seit Jahren zu beobachtenden Rückschritt im Naturschutzrecht gibt es aus den Ländern leider viele. So hat der ehemalige Grüne und Umweltminister Brandenburgs, Matthias Platzeck, als Regierungschef seinem erstmals vorbildlichen Landesnaturschutzgesetz einige Zähne gezogen. Und die große Koalition in Schleswig-Holstein hat ihr ebenfalls anspruchsvolles Naturschutzgesetz der Geschichte überantwortet.

#### 4. Kernelemente des neuen Bundesnaturschutzrechts

Kernaufgabe des Naturschutzrechts ist es, wirksame Instrumente zu definieren, mit denen der tatsächliche Schutz der schützenswerten Bestandteile der Natur gewährleistet werden kann. Hierbei sind einerseits klare Vorgaben für die Ausweisung von Schutzgebieten, deren Bewirtschaftung, sowie artenschutzrechtliche Bestimmungen erforderlich. Andererseits müssen klare Regelungen für die Zulässigkeit, mögliche Ausgleichsmaßnahmen und die Konsequenzen bei nicht zulässigen Eingriffen in die geschützte Natur festgelegt werden.

Nur wenn durch klare Vorgaben ein wirksamer rechtlicher Schutz der Natur gewährleistet ist, kann es auch einen wirksamen tatsächlichen Schutz der Natur

---

<sup>10</sup> Die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs im BMU, Michael Müller, auf die mündliche Frage in der Fragestunde am 28. März 2007, warum die Bundesregierung den Ländern die Möglichkeit zur Definition der guten fachlichen Praxis im BNatSchG einräumen will, dies betreffe den Gesetzesvollzug und der sei Länderangelegenheit, ist irreführend. Denn nach Artikel 83 Grundgesetz muss der Bund den Ländern diese Möglichkeit zumindest nicht so umfassend einräumen, wie er es in diesem Fall tut.

geben. Was rechtlich nicht geschützt ist, wird rein aus der Einsicht in eine höhere Notwendigkeit auch nicht geschützt werden. Und wenn die Vernichtung oder Beeinträchtigung schützenswerter Natur durch Infrastrukturvorhaben, industrielle Anlagen oder Land- und Forstwirtschaft per se großzügig erlaubt oder zulässig ist, dann kann die notwendige Sicherung eines Grundstocks an Naturkapital ebenso wenig gewährleistet werden, wie wenn eigentlich unzulässige Eingriffe in die Natur folgenlos bleiben, da sie nicht strafbar oder sanktioniert sind.

Da der Artenschutz bereits mit der Kleinen Novelle weitgehend neu geregelt wird und der ebenfalls abweichungsfeste Meeresnaturschutz ohnehin Bundesan gelegenheit ist, skizziere ich im Folgenden für die strittigen Themen der Grundsätze, der Schutzgebietsvorschriften und der Verbandsbeteiligung einige Aspekte, in denen ich mir bzw. dem Naturschutz Verbesserungen wünsche:

### a. Allgemeine Grundsätze des Naturschutzes

Mindestens die bestehenden §§ 1 bis 4 des BNatSchG (Ziele und Grundsätze des Naturschutzes, deren Beachtung und Biotopverbund) sind als "allgemeine Grundsätze des Naturschutzes" abweichungsfest festzulegen. Zusätzlich sind darin

- ▶ die Anforderungen, die sich aus dem Klimawandel und für den Klimaschutz ergeben,
- ▶ Vorgaben für den Schutz insbesondere der EU-rechtlich geschützten Gebiete und Arten, Sicherung des Netzes NATURA 2000,
- ▶ bundesweite Standards der Umweltbeobachtung und des Monitorings,
- ▶ die Landschaftsplanung als Instrument eines eigenständigen Landschaftsschutzes,
- ▶ eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der Aarhus-Konvention als Grundlage der Verbandsbeteiligung,
- ▶ ein grundsätzliches Verschlechterungsgebot und das Verursacherprinzip, mit einem Vorrang der Vermeidung vor dem Ausgleich von Eingriffen, als Grundlage der Eingriffs- und Ausgleichsregelung sowie
- ▶ die Verantwortung für nicht-zulässige Eingriffe

zu verankern. Durch die Festschreibung grundlegender Prinzipien anstelle konkreter Instrumente, wie Verursacherprinzip und Öffentlichkeitsbeteiligung, ließe sich die Gesetzesbegründung der Grundgesetzänderung, die explizit einige Bereiche nicht den allgemeinen Grundsätzen zuordnet, umgehen.

### b. Landschaftspflege stärken

Bereits der UGB-KoME sah eine deutliche Aufwertung des Landschaftsschutzes und die Verknüpfung von Naturschutz und Landschaftspflege durch verbindlich

vorgeschriebene, einheitliche Naturpflegepläne auf verschiedenen räumlichen Ebenen vor. Die Sicherung der (Kultur-)Landschaften scheint aber kein Ziel der Bundesregierung zu sein. So will sie die Europäische Landschaftskonvention (ELC) des Europarates aus dem Jahr 2000 nicht ratifizieren, da sie sich davon "keine bedeutsamen Anstöße für wesentliche Verbesserungen des Umwelt- und Naturschutzes in Deutschland" erwartet. Diese Einschätzung erstaunt angesichts eines breiten Bündnisses aus Naturschützern, Landschaftsplanern und Wissenschaftlern, die in einem Aufruf eben deren Vorteile für Deutschland schildern und die Ratifikation der ELC einfordern.

### **c. Sicherung der NATURA-2000-Gebiete**

Eine der wesentlichen Aufgaben des Naturschutzes ist der tatsächliche Schutz bzw. die Wiederherstellung der ökologischen Funktionen der NATURA-2000-Gebiete. Dazu sind diese verpflichtend rechtlich unter Schutz zu stellen und ihre ökologische Funktion durch Bewirtschaftungs- bzw. Managementpläne zu sichern bzw. zu verbessern. Da die Praxis in den Ländern bislang höchst unterschiedlich ist - soweit die Gebiete bereits überhaupt unter Schutz gestellt werden - sollte der Bund sowohl den Schutzstatus, entweder als Naturschutzgebiet oder als eigene, neue Schutzgebietskategorie, einheitlich definieren, als auch Vorgaben für die - verbindlichen - Managementpläne der geschützten Gebiete festlegen, so dass die Bewahrung bzw. die Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustands gewährleistet ist. Bei der Schutzgebietsausweisung und der Aufstellung der Managementpläne ist die Beteiligung der Naturschutzverbände inklusive Klagerecht verbindlich vorzuschreiben.

### **d. Eingriffe in Schutzgebiete**

Nicht nur, dass die Eingriffs- und Ausgleichsregelung für geschützte Gebiete mit dem geltenden BNatSchG von 2002 abgeschwächt wurde, besteht diese seit der Integration von FFH- und Vogelschutzrichtlinie parallel neben der FFH-Verträglichkeitsprüfung fort. Bei NATURA-2000-Gebieten werden beide Verfahren angewandt, so dass gerade im Sinne der allseits propagierten Verfahrensvereinfachung durch das UGB überlegt werden sollte, beide Regelungen zusammenzuführen. Zudem ist der Stellenwert des Naturschutzes bei der integrierten Vorhabengenehmigung zu stärken, damit dieser in Zuge der Abwägung nicht herunterfällt; u.a. indem "Einvernehmen" mit den Naturschutzbehörden hergestellt werden muss und die Naturschutzverbände an den Genehmigungsverfahren zu beteiligen sind.

Eine Zusammenführung wurde bereits mehrfach diskutiert, ist aber bislang einerseits wegen der wesentlich strengeren Kriterien bei NATURA-2000-Gebieten und andererseits auf Grund des wesentlich weitergehenden Projektbegriffs bei europäischen Schutzgebieten gescheitert, der sich nicht nur auf Eingriff in Natur und Landschaft beschränkt. Dem ließe sich durch differenzierte Bestimmungen je nach Schutzstatus entgegen kommen, so dass bestimmte Verfahrens-

schritte und Bedingungen nur für europäische Schutzgebiete angewendet werden müssen bzw. gelten. Dabei muss grundsätzlich der Vermeidung, der Prüfung von Alternativen und der Minimierung von Eingriffen Vorrang eingeräumt werden.

### **e. Beteiligung von Naturschutzverbänden**

Die Verbandsbeteiligung und das Verbandsklagerecht im Naturschutz müssen unbedingt beibehalten werden - insbesondere da die Umsetzung der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrechte, mit der öffentliche Beteiligung an Planungsverfahren und Klagerechten für alle Umweltbelange, so unzureichend ausgestaltet ist (s.u.), dass das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in seiner bestehenden Form Naturschutzklagen verhindern würde, wäre es hierfür die Rechtsgrundlage.

Zu Unrecht werden die Beteiligung und das Klagerecht der Naturschutzverbände an Planungsverfahren in der Presse - und leider auch zunehmend von politischen Entscheidungsträgern - zum Sündenbock für die Behinderung angeblich unbedingt notwendiger Vorhaben und damit von Arbeitsplätzen gemacht. Vergessen wird dabei, dass alle Klagen nur deshalb erfolgreich waren, weil die Verwaltung nach Auffassung der Gerichte gravierende Fehler gemacht und Naturschutzbelange nicht ausreichend berücksichtigt hat. Alle, die die Naturschutzverbände wegen ihrer Arbeit deshalb stigmatisieren, haben nicht nur ein fragwürdiges Rechtsverständnis, sondern offenbaren auch, dass sie die Bedeutung des Naturschutzes nicht erkannt haben.

Aufgabe für das neue Naturschutzrecht ist aber nicht nur der Erhalt der bestehenden Beteiligungsrechte - die sich im BNatSchG bislang nur auf die Verfahren beziehen, die vom Bund oder wie bei Bundesfernstraßen in dessen Auftrag durchgeführt werden. Durch den Wegfall der Rahmengesetzgebung sind auch Vorgaben zu treffen, die bislang von den Ländern getroffen wurden. Dabei werden Naturschutzverbänden in äußerst unterschiedlichem Ausmaß Rechte zugestanden. So gab es in Bayern und Baden-Württemberg bis zum Inkrafttreten des BNatSchG 2002 gar kein Verbandsklagerecht.

Die Beteiligung der Verbände bei FFH-Verträglichkeitsprüfungen ist vielfach abhängig vom Vorhaben, erfolgt also nur dann, wenn diese im Zuge einer Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben ist. Z.B. in Thüringen hingegen sieht das Landesnaturschutzgesetz eine Verbandsbeteiligung bei allen FFH-Verträglichkeitsprüfungen vor; Kriterium ist also die naturschutzfachliche Notwendigkeit und nicht die Größe des Vorhabens. Dies ist ein Beispiel für die Übernahme der besten Landesregelungen, die ich dem BMU ans Herz lege.

Einige der genannten Punkte stehen explizit der Abweichung durch die Länder offen. Deswegen müssen die Grundprinzipien in den allgemeinen Grundsätzen abweichungsfest angelegt werden. Zudem sollte der Bund den Mut zeigen, auch gegen den Widerstand der Länder bestehende Vorgaben nicht nur nicht aufzuweichen, sondern wirklich die besten Regelungen aus den Ländern zu übernehmen - und eine mögliche Abweichung in Kauf nehmen.

## IV. Öffentlichkeitsbeteiligung

Während seitens des BMU im Zuge der Erarbeitung des UGB die Öffentlichkeitsbeteiligung bislang keine Rolle zu spielen scheint, analysierte Sanden<sup>11</sup>, dass diese eigentlich die einzige übrig gebliebene Rechtfertigung für ein UGB sei, nachdem die Integrierte Vorhabengenehmigung in Umsetzung der IVU-Richtlinie bereits weitgehend im Bundes-Immissionsschutzgesetz verankert wurde. Das BMU hat sich nun dennoch dazu entschlossen, eben die Integrierte Vorhabengenehmigung als Leitprojekt des UGB zu definieren.

Auch wenn ich nicht so weit gehen würde, den Ausbau der Öffentlichkeitsbeteiligung als das Leitprojekt des UGB zu definieren - dies ist angesichts deren oben geschilderter recht geringen gesellschaftlichen Akzeptanz vermutlich wenig opportun -, darf das Anliegen dennoch nicht fallen gelassen werden.

Die Bedeutung einer umfassenden Beteiligung der Öffentlichkeit an allen umweltrelevanten Entscheidungen - die von den Umweltverbänden als direkt Betroffenen naturgemäß als sehr wichtig erachtet wird - hat Deutschland mit der Unterzeichnung und der jüngst erfolgten Ratifizierung der Aarhus-Konvention im Prinzip anerkannt - dies allerdings in nationalen Gesetzen völlig unzureichend umgesetzt. Hintergrund der Aarhus-Konvention ist die Überzeugung, dass die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für die Anwendung und die Durchsetzung des Umweltrechts unabdingbar ist. Erreicht werden soll dies durch die drei Elemente

- ▶ eines verbesserten Zugangs zu Informationen,
- ▶ eine breite und frühzeitige Beteiligung an Entscheidungsverfahren und
- ▶ den Zugang zu Gerichten

in Umweltangelegenheiten, sowohl für alle Bürgerinnen und Bürger, als auch für Umweltschutzorganisationen. Wenn Verwaltungen weitgehend ungestört handeln, führt dies, wie allzu viele Beispiele zeigen, leider dazu, dass die Umweltbelange zwar berücksichtigt, in der Abwägung gegen wirtschaftliche Belange aber fast immer den Kürzeren ziehen.

Wie die Verbandsbeteiligung wirkt und wie Klagerechte wirken, zeigt sich im Naturschutz, wo es schon seit langem Beteiligungs- und Klagerechte gibt. Einerseits ist dies ein Erfolg für den Naturschutz, weil die Planungsbehörden wissen, dass sie ihre Untersuchungen und Unterlagen sachgerecht und vollständig zu leisten bzw. zu erstellen haben. Andererseits prägt dieses Beispiel leider auch die öffentliche und politische Wahrnehmung der Beteiligung als Verhinderungsinstrument. Dabei nehmen die Verbände ihr Klagerecht nur dann wahr, wenn wegen Planungsfehlern bzw. mangelhaften Untersuchungen und Unterlagen eine gerichtliche Erfolgsaussicht besteht. Genau dadurch wird der Gesetzes

---

<sup>11</sup> Sanden, Joachim (2004): "Umweltgesetzbuch - Da Capo al Fine?", in: Zeitschrift für Umweltrecht 4/2004, S. 473 - 504.

vollzug gestärkt, weil umweltrelevante Entscheidungen noch sorgfältiger als bislang geprüft und negative Umweltauswirkungen so weit wie möglich vermieden werden.

### **Fallbeispiel 1: Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz**

Die nationale Umsetzung bleibt aber weit hinter dem Anliegen der Aarhus-Konvention und auch den Vorgaben der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie zurück. Das Öffentlichkeitsbeteiligungs- und das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (URG), die im November 2006 vom Bundestag verabschiedet wurden, sind eben kein "erheblicher Fortschritt" "für die Bürgerbeteiligung und den Rechtsschutz von Verbänden in Umweltangelegenheiten".<sup>12</sup>

Eine breitere Öffentlichkeitsbeteiligung war bereits durch die SUP-Richtlinie erforderlich und wurde - wenn auch unzureichend - im UVP-Gesetz verankert. Das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz ist daher von seiner Wirkung nur begrenzt, dass es die Beteiligung nur bei vier Programmen einführt, die von der UVP-Richtlinie nicht erfasst waren.

Durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz hingegen wurden erstmals außerhalb des Naturschutzes Klagebefugnisse für Umweltverbände geschaffen. Dies ist aber so erfolgt, dass es eher die Wirkung einer Verhinderung von Klagen durch Verbände dient, als deren Ausweitung.

So können die Verbände insbesondere nur solche Rechtsverletzungen geltend machen, die drittschützend sind. Die Verbände brauchen zwar keine eigenen Rechtsverletzungen geltend zu machen, können aber nur dann Rechtsverletzungen geltend machen, wenn die subjektiven Rechte anderer verletzt werden. Klimaschutz, der Zustand der Gewässer, die allgemeine Luftreinhaltung und der Artenschutz (Bär Bruno) sind dadurch nach wie vor von einer gerichtlichen Überprüfung ausgeschlossen.

Deswegen "bringt" den Umweltverbänden diese Umsetzung so gut wie nichts - und soll es wohl auch nicht. Anspruch und Aufgabe der Umweltverbände ist es nach ihrem Verständnis aber doch, sich im Sinne der Allgemeinheit gerade für die Umweltbelange einzusetzen, für die sich mangels persönlicher Betroffenheit sonst kaum jemand einsetzt.

Ein seltener Fall parlamentarischer Verirrungen war dabei bei der SPD zu beobachten, die die Beschränkung auf drittschützende Tatbestände zunächst selber als EU-rechtswidrig bezeichnet hat, um dann doch zuzustimmen. Zudem wurde die Hoffnung oder Erwartung geäußert, dass dies der EuGH klären solle. Abgesehen davon, dass dieses Verhalten die Gewissensfreiheit der Abgeordneten kariert, zeigt dies mehr als offenkundig, dass hier mit aller Macht vorhandene und nicht-vorhandene Spielräume zur schwächstmöglichen Umsetzung des EU-Rechts ausgenutzt werden sollten.

---

<sup>12</sup> Pressemitteilung des BMU vom 14. Dezember 2006.

Auch wenn ich angesichts der erst jüngst erfolgten Verabschiedung des URG wenig Hoffnung habe, dass dies tatsächlich geschieht - müssten im Zuge des UGB die in unserem Entschließungsantrag auf Bundestagsdrucksache 16/3361 ausführlich skizzierten, erheblichen Mängel beseitigt werden.

### **Fallbeispiel 2: Planungsbeschleunigungsgesetz**

Die geplante Unterscheidung zwischen der Genehmigung von Anlagen und planerischen Vorhaben ist sicher sinnvoll und bereits im UGB-KomE angelegt. Überhaupt nicht sinnvoll ist es allerdings, bei den planerischen Vorhaben die Verkehrsinfrastrukturvorhaben außen vor zu lassen, wie es derzeit vorgesehen ist. Als großes und vermutlich unüberwindliches Manko dürfte es sich allerdings erweisen, dass hier mit dem Wortungetüm des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes gerade erst Fakten geschaffen wurden. Ziel dieses Gesetzes war, die Beteiligung und die Klagerechte von BürgerInnen und Verbänden auf das rechtlich zulässige Maß abzusenken.

Dieses Gesetz ist gleichsam Beleg für die oben geäußerte These von zweierlei Recht. Denn es hat systematisch nationale "Sonderregelungen" abgebaut:

Raumordnungsverfahren werden nur noch auf Antrag des Vorhabenträgers durchgeführt; was für alle Vorhaben und also auch für Anlagen gilt; Erörterungstermine in Planfeststellungsverfahren werden nur dann durchgeführt, wenn die Planungsbehörde dies für sinnvoll erachtet<sup>13</sup>; die bisher übliche Zusendung der Planungsunterlagen an die Verbände unterbleibt aufgrund des Gesetzes jetzt ebenso wie deren Benachrichtigung, wie erste Erfahrungen der Umweltverbände zeigen.

Dass dies alles die Beteiligung von Verbänden und Bürgerinnen und Bürger an Planungsverfahren erschwert - und damit offenkundig der Aarhus-Konvention widerspricht, die eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung fordert - spielte bei den Debatten im Bundestag keine Rolle.

Dabei steht dieses Gesetz dem Kernanliegen des UGB nach einer Rechtsvereinheitlichung diametral entgegen. Statt einheitlich das Verwaltungsverfahrensgesetz zu ändern, wurden jeweils identische Sonderregelungen in den Fachgesetzen für die Infrastrukturplanungsverfahren verankert. Damit geht eine erhebliche Zersplitterung des Rechts einher, die im Zuge des UGB wieder aufgehoben werden müsste, wobei die beschriebenen Änderungen allerdings nicht verallgemeinert werden sollten.

Umfassende und frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung einführen.

---

<sup>13</sup> Der Erörterungstermin wurde im Hauruck-Verfahren im Juni 2007 auch für alle Anlagengenehmigungen in die Disposition der Genehmigungsbehörde gestellt. Hier hat also kurz vor dem UGB eine Angleichung auf niedrigem Niveau stattgefunden.

Nur bei einer für alle planerischen Genehmigungen geltenden Neuregelung ließe sich eine wirkliche Neuordnung der Planungsverfahren erreichen. Ansonsten würde zweierlei Recht gelten, dass nicht vereinbar wäre, wenn es eine wirkliche Neuordnung gäbe, wie ich sie im Folgenden am Beispiel der Verkehrsinfrastrukturplanung skizzieren möchte.<sup>14</sup> Für diese grundlegende Neuordnung ist das UGB eine einmalige Chance, die nicht vertan werden sollte.

Mit der Aarhus-Konvention, der SUP-Richtlinie<sup>15</sup> und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie gibt es eine Reihe von Dokumenten, die die Bedeutung einer frühzeitigen Beteiligung an umweltrelevanten Planungen hervorheben.

Im UGB-KomE wurde zudem eine Abschaffung der Linienbestimmung mit einer deutlichen Aufwertung des Raumordnungsverfahrens vorgeschlagen. Die Bundesregierung hingegen hat das Raumordnungsverfahren in die Disposition des Vorhabenträgers gestellt und die sowohl in der SUP-Richtlinie als auch im UGB-KomE enthaltene Alternativenprüfung auf die Ebene der Linienbestimmung verlagert.

Die Alternativenprüfung ist aber ein wesentliches Element zur Vermeidung von Umweltbelastungen. Da viele Umweltbelastungen durch Vorhaben unabhängig von dem konkreten Ort einer Anlage entstehen, können bei einer unterlassenen oder nur unzureichenden Alternativenprüfung viele Umweltbelastungen gar nicht vermieden werden. Dabei erfolgte zudem die m.E. unzulässige Einschränkung, dass bei Straßenvorhaben unter Alternativen lediglich andere Trassenführungen verstanden werden. Dies geht jedenfalls deutlich hinter § 533 Abs. 1 Nr. 5 UGB-KomE zurück, in dem Alternativen als "andere Streckenführungen und andere Verkehrsträger" definiert sind.

Eine wirklich zukunftsfähige Planungspraxis müsste, statt wie bislang nur die Folgen beantragter Vorhaben gering zu halten, dafür sorgen, dass unter breiter öffentlicher Mitwirkung die besten Lösungen für vorhandene Probleme gefunden werden. Anstatt also z.B. dem Automatismus Stau gleich neue Straßen zu folgen und den Bedarf für ein Vorhaben außer Frage zu stellen, müssten bei Verkehrsproblemen alle Alternativen zu einem Neubau geprüft werden. Dies könnten sowohl der Ausbau vorhandener Straßen als auch andere verkehrspolitische Maßnahmen sein.

---

<sup>14</sup> Zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Zuge der Umweltverträglichkeitsprüfung siehe die gemeinsame Stellungnahme von Deutscher Umwelthilfe, Öko-Institut und dem Unabhängigen Institut für Umweltfragen vom Mai 2007, die sich mit ihren konkreten Vorschlägen auf bereits vorliegende Teile des Referentenentwurfes des UGB beziehen.

<sup>15</sup> RL 2001/42/EG, Art. 6 Abs. 2: "Den Behörden nach Absatz 3 und der Öffentlichkeit nach Absatz 4 wird innerhalb ausreichend bemessener Fristen frühzeitig und effektiv Gelegenheit gegeben, vor der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf des Plans oder Programms sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen."

Die Planungsstufe, in der diese Alternativen geprüft werden, sollte aber nicht das Planfeststellungsverfahren sein, das am Ende eines langen Planungsverfahrens steht, sondern muss das Raumordnungsverfahren sein. Denn ist eine Planung bereits weitgehend abgeschlossen, ist die Bereitschaft der Verwaltung naturgemäß gering, gänzlich neue Planungen durchzuführen. Deswegen werden Einwendungen von Bürgerinnen und Bürger sowie von Verbänden in Planfeststellungsverfahren überwiegend nicht berücksichtigt. Und deswegen wiederum kommt es zu Klagen.

Statt Planungen gegen Widerstände "durchzupeitschen", sollten die berechtigten Interessen und Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger sowie der Verbände konstruktiv aufgenommen werden. Würde das Raumordnungsverfahren deutlich aufgewertet, hätten Bürgerinnen und Bürger und die Umweltverbände frühzeitig die Möglichkeit, ihre Einwände und alternativen Vorschläge einzubringen. Nur im Raumordnungsverfahren besteht dann die Möglichkeit, raumbedeutsame Konflikte zu lösen und die verschiedenen Alternativen eingehend auf ihre jeweiligen Vor- und Nachteile zu prüfen. Durch eine faire Prüfung und Berücksichtigung dieser frühzeitig eingebrachten Vorschläge und Einwände würde sich zudem die Akzeptanz behördlicher Planungen erheblich erhöhen - und die Zahl der Klagen zurückgehen. Würde zudem eine im Raumordnungsverfahren getroffene Entscheidung rechtlich verbindlich und nicht mehr anfechtbar sein, beschleunigte sich das anschließende Planfeststellungsverfahren zusätzlich. Dadurch könnten die Planungsverfahren sogar insgesamt beschleunigt werden, was die Vorbehalte aus Wirtschaft und behördlichen Vorhabenträgern entkräftet.

## V. Schlussbemerkung

Der Bund sollte den Anspruch einer umfassenden Neuordnung und Zusammenführung des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch aufrechterhalten. Das aus praktischen Gründen notwendige zweistufige Verfahren bietet dabei die Möglichkeit, zunächst einen umfassenden und dem übergreifendem Charakter der Umwelt gerecht werdenden allgemeinen Teil zu verabschieden. In der zweiten Stufe sollten dann nicht nur vorhandene Gesetze in das UGB integriert, sondern insbesondere im Klimaschutz mit Bedacht und entsprechend den neusten Erkenntnissen angemessene neue gesetzliche Bestimmungen erarbeitet werden.

In den weitgehend der abweichenden Gesetzgebung durch die Ländern offen stehenden Bereichen Naturschutz und Wasserrecht, die wegen des Moratoriums der Föderalismusreform bereits in der ersten Stufe ins UGB integriert werden, sollte der Bund den Mut haben, sich im Zweifelsfall über Einwände der Länder hinweg zu setzen und strenge Vorgaben zu machen, in dem wirklich die besten Regelungen aus den Ländern übernommen werden. Das Damoklesschwert der Abweichungsgesetzgebung darf gepaart mit dem Willen einer konsensualen Verabschiedung nicht zu einer Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führen.

Bei der planerischen Vorhabengenehmigung dürfen Infrastrukturvorhaben nicht außen vor gelassen werden. Das UGB bietet vielmehr die Chance, eine einheitliche umfassende Reform der Planungsverfahren mit einer umfassenden und frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit zu realisieren. Ein anspruchsvolles UGB, das die Rechte von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Umweltverbände stärkt, wäre ein Zeichen hin zu mehr Demokratie, die in den letzten Jahren in der Bundesrepublik leider eher ab- als ausgebaut wurde.