

Recht der Natur

Schnellbrief Nr. 199
November/Dezember 2016



IDUR im Internet: www.idur.de

Die EU als Garantin des Umweltschutzes in Deutschland (Teil 2)

Im zweiten Teil des Artikels beschäftigt sich der Autor mit der Rolle des EuGH und der Aarhus-Konvention bei der Durchsetzung des Umweltschutzes, mit Handelsverträgen und anderen internationalen Abkommen und mit der Frage, wie demokratisch die EU ist. Abschließend wird eine Prognose gewagt zur Zukunft des deutschen und europäischen Umweltschutzes.

Seite.....62

Das Bundesverfassungsgericht und CETA

Im Oktober hat das BVerfG mehrere Eilanträge, mit denen die vorläufige Anwendung des europäisch-kanadischen Handelsabkommens CETA gestoppt werden sollte, abgelehnt, aber der Bundesregierung gewisse Auflagen für das weitere Vorgehen gemacht. Der Artikel bewertet das Abkommen kritisch und sieht für die Zukunft vor allem den EuGH gefordert.

Seite.....66

Planerhaltung versus Windenergie

Die rechtssichere Ausweisung oder auch der Ausschluss von Gebieten für Windenergienutzung in kommunalen Flächennutzungsplänen muss heute höheren Anforderungen als früher genügen. Einige neuere Gerichtsentscheidungen stellen jedoch wieder stärker auf den baurechtlichen Grundsatz der Planerhaltung ab und kommen so zu einer Abweisung der Normenkontrollklagen gegen ältere Bauleitpläne.

Seite.....67

Umweltinformationsanspruch gegenüber einer Landwirtschaftskammer

Ein Kostenbeschluss des OVG Lüneburg vom 24.3.2016 bestätigt, dass die Landwirtschaftskammer in Niedersachsen als informationspflichtige Stelle anzusehen ist, solange sie umweltrelevante Unterlagen für ein Genehmigungsverfahren besitzt, auch wenn sie nicht die aktenführende Genehmigungsbehörde ist. Zudem muss sie evtl. Ablehnungsgründe besonders sorgfältig prüfen.

Seite.....69

Die Grundzüge des planakzessorischen Enteignungsverfahrens (Teil 1)

Der erste Teil des Artikels erläutert die „enteignungsrechtliche Vorwirkung“ von Planfeststellungsbeschlüssen und die Voraussetzungen für eine Enteignung.

Seite.....70

Buchbesprechung

- Bielenberg/Runkel/ Spannowsky: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder.

Seite.....72

In eigener Sache

- Einladung IDUR-Seminar 2017: **Erweiterung der gerichtlichen Kontrolle im Natur- und Umweltschutzrecht** 22. April 2017 in Frankfurt am Main

Seite.....72

Die EU als Garantin des Umweltschutzes in Deutschland (Teil 2)

von Dr. Thomas Ormond, Frankfurt am Main¹

5. Die Rolle des EuGH bei der Durchsetzung des Umweltrechts

Wenn es um den trotzdem unverkennbaren Fortschritt des europäischen Umweltrechts in den letzten Jahrzehnten geht, darf eine maßgebliche Instanz nicht unerwähnt bleiben: der Europäische Gerichtshof (EuGH). Das in Luxemburg ansässige oberste Gericht der EU hat von Beginn an seine Aufgabe, verbindlich über die Auslegung und Gültigkeit von Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht zu entscheiden und damit für die Einhaltung der europäischen Verträge zu sorgen, sehr ernst genommen. Die zu entscheidenden Rechtssachen gelangen vor allem auf zwei Wegen zum EuGH: auf Vorlage eines nationalen Gerichts zur Vorabentscheidung gemäß Art. 267 AEUV und als Vertragsverletzungsverfahren auf Antrag der EU-Kommission gegen einen Mitgliedsstaat gemäß Art. 258 AEUV. Umweltrechtliche Fälle sind mittlerweile ein Schwerpunkt der Entscheidungstätigkeit des Gerichts. Bereits 2006 wurde die Gesamtzahl seiner umweltbezogenen Urteile auf über 700 geschätzt, und es kommen jährlich um die 50 einschlägige Verfahren neu hinzu.² Neben der Klärung des umweltpolitischen Handlungsspielraums der Mitgliedsstaaten und der Abgrenzung der Kompetenzgrundlagen im Bereich des Umweltrechts hat die Rechtsprechung des EuGH insbesondere bei der Umsetzung umweltrechtlicher Richtlinien durch die Mitgliedsstaaten große Bedeutung erlangt. In einer Vielzahl von Vertragsverletzungsverfahren hat der Gerichtshof hier die Anforderungen an den Vollzug des EU-Rechts konkretisiert und die Mitgliedsstaaten zur Nachbesserung ihrer Gesetze und/oder Verwaltungspraxis verurteilt. Nicht selten sind diese Urteile wegen ungenügender Umsetzung von EU-Richtlinien gegen Deutschland ergangen: Als Beispiele aus den letzten fünf Jahren seien etwa die Verfahren „Trianel“³, „Innenbereichssatzung“⁴, „DUH /

Energieverbrauchskennzeichnung“⁵, „Altrip“⁶, „Weservertiefung“⁷, „Waldschlösschenbrücke“⁸ und die Entscheidung vom 15.10.2015 im Vertragsverletzungsverfahren Kommission ./. Deutschland (Rs. C-137/14) zur umweltrechtlichen Präklusion genannt.

Eine Verurteilung durch den EuGH zwingt die Mitgliedsstaaten zum Handeln, weil in der nächsten Stufe Strafzahlungen drohen, die für jeden Tag der Zuwiderhandlung oder als Pauschalbetrag festgesetzt werden und erhebliche Höhe erreichen können. Zur Effektivierung der Sanktion kann seit den Vertragsänderungen von Lissabon auf Antrag der Kommission sogar schon im eigentlichen Vertragsverletzungsverfahren ein Bußgeld verhängt werden.

Entscheidend für die Effektivität des EU-Umweltrechts ist allerdings vor allem die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur unmittelbaren Wirkung von Richtlinien geworden. Die dogmatisch nicht zwingende, aber für das Funktionieren des Unionsrechts praktisch unerlässliche Regel, dass Richtlinien bei nicht fristgerechter Umsetzung durch einen Mitgliedsstaat ausnahmsweise Direktwirkung entfalten können, wurde vom Gericht bereits in den 1970er Jahren entwickelt, um Verschleppungs- und Umgehungstaktiken der Mitgliedsstaaten einen Riegel vorzuschieben. Der EuGH bestätigte diesen Rechtsgrundsatz auch für den Bereich des Umweltrechts, und zwar 1995 anhand der UVP-Richtlinie in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland.⁹ Durch diese und andere Entscheidungen erwarb sich das Gericht nicht zu Unrecht den Ruf, über Jahrzehnte als „Motor der europäischen Integration“ fungiert zu haben. Die Durchsetzung des Umweltrechts hat von diesem aktiven und zielorientierten Rechtsverständnis der Luxemburger Richter erheblich profitiert.

6. Aarhus, EU und Umweltverbände

Der Name der dänischen Stadt Aarhus ist in den letzten beiden Jahrzehnten für Umweltju-

¹ Der Autor ist Jurist in der hessischen Umweltverwaltung und war von 2004-08 abgeordnet zur EU-Kommission (Generaldirektion Umwelt) in Brüssel.

² F. Jacobs, The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment, in: Journal of Environmental Law 2006, S. 185; vgl. Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 485.

³ Urteil vom 12.5.2011 – Rs. C-115/09; vgl. RdN-SB 166, S. 29 ff.

⁴ Urteil vom 18.4.2013 – Rs. C-463/11; vgl. RdN-SB 178, S. 28 ff.

⁵ Urteil vom 18.7.2013 – Rs. C-515/11; vgl. RdN-SB 180, S. 50 ff.

⁶ Urteil vom 7.11.2013 – Rs. C-72/12; vgl. RdN-SB 185, S. 111 ff.

⁷ Urteil vom 1.7.2015 – Rs. C-461/13; vgl. RdN-SB 191, S. 38 ff.

⁸ Urteil vom 14.1.2016 – Rs. C-399/14; vgl. RdN-SB 194, S. 2 ff.

⁹ Urteil vom 11.8.1995 – Rs. C-431/92 – „Großkrotzenburg“ (= Kraftwerk Staudinger).

rist*innen zu einem Schlüsselbegriff bei der Durchsetzung von Informations-, Beteiligungs- und Klagerechten im Umweltschutz geworden. Das 1998 in dieser Stadt abgeschlossene Übereinkommen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten verpflichtet die Vertragsparteien, jeder Person grundsätzlich freien Zugang zu Umweltinformationen zu gewähren, die Öffentlichkeit in umweltrechtlichen Zulassungs- und Planungsverfahren und bei der Vorbereitung von Verordnungen zu beteiligen und den Mitgliedern der Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu gerichtlichen oder gleichwertigen Überprüfungsverfahren und einen angemessenen und effektiven Rechtsschutz gegenüber umweltrechtlichen Entscheidungen zu garantieren.¹⁰ Als „Mitglieder der Öffentlichkeit“ werden in Art. 2 Abs. 5 und Art. 9 Abs. 2 der Konvention ausdrücklich auch „nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen“, genannt.

Unter den heute 47 Vertragsparteien des Abkommens sind sämtliche EU-Mitgliedsstaaten und auch die Europäische Union selbst. Die für die damalige EG notwendige Umsetzung ins Gemeinschaftsrecht erfolgte mit den Richtlinien 2001/42/EG (über die Prüfung der Auswirkungen bestimmter Pläne und Programme, „SUP-Richtlinie“), 2003/4/EG (über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen) und 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie) sowie mit der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 (bezüglich Anwendung der Konvention auf die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft). Mit der sogenannten Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie wurden wiederum die UVP-Richtlinie und die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung („IVU-Richtlinie“) geändert und ergänzt, u.a. um Bestimmungen über Klagerechte in deren Anwendungsbereich, d.h. vor allem gegen große Industrieanlagen und UVP-pflichtige Projekte.

Die von der Kommission geplante volle Umsetzung der „dritten Säule“ der Aarhus-Konvention durch eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten kam, wie oben erwähnt, durch den Widerstand Deutsch-

lands und einiger anderer Mitgliedsstaaten nicht zustande. Immerhin machten die Bestimmungen der Konvention über den Gerichtszugang und die teilweise Umsetzung in EU-Recht es notwendig, dass der deutsche Gesetzgeber – neben einer Änderung des Umweltinformationsgesetzes und dem sog. „Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz“ – Ende 2006 auch ein „Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz“ erließ, mit dem die Möglichkeiten zur Umweltverbandsklage erweitert wurden. Dies geschah allerdings mit politisch motivierten Beschränkungen auf einen möglichst niedrigen Standard, so dass der EuGH in den Leitentscheidungen „Trianel“ (2011) und „Altrip“ (2013) sowie im Vertragsverletzungs-Urteil vom 15.10.2015 Teile des Gesetzes für EU-rechts-widrig erklärte und mehrfache Änderungen erzwang.¹¹ Die EU-Umsetzungsrichtlinien zum Aarhus-Übereinkommen und die Rechtsprechung des EuGH haben so maßgeblich dafür gesorgt, dass die deutschen Umweltverbände die weitergehenden Klagerechte bekamen, über die Nichtregierungsorganisationen in vielen anderen europäischen Ländern schon länger verfügen.¹²

7. Handelsverträge und andere internationale Abkommen

Die Verdienste der EU um den Umweltschutz sehen viele Menschen heute eingetrübt durch die Rolle der Kommission bei der Durchsetzung der Handels- und Investitionsschutzabkommen TTIP, CETA und TISA. Diese Verträge, die bilateral zwischen der Europäischen Union und den USA (TTIP) bzw. Kanada (CETA) oder multilateral zwischen der EU und 22 Staaten in Amerika, Asien und Australien (das Dienstleistungsabkommen TISA) abgeschlossen werden sollen, wurden lange Zeit unter extremer Geheimhaltung verhandelt und gehen erheblich über den traditionellen Inhalt von Freihandelsabkommen – die Aufhebung oder Reduzierung von Zöllen – hinaus. In bisher nicht gekannter

¹¹ Zu weiteren Anstößen für eine besseren Umsetzung der Aarhus-Konvention durch das EuGH-Urteil vom 8.3.2011 – Rs. C-240/09 („Slowakischer Braunbär“) und die Entscheidung V/9h des Compliance Committee der Aarhus-Konvention vom Dez. 2013 siehe z.B. Schmidt/Schrader/Zschiesche, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, 2014, S. 201 ff.

¹² Vgl. de Sadeleer/Roller/Dross, Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs, 2005; Führ u.a., Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), UBA-Texte 14/2014, S. 4 ff., 103 ff.

¹⁰ Ausführlich zur Konvention und ihrer Umsetzung Schlacke/Schrader/Bunge, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, 2010.

Breite und Tiefe regeln insbesondere das mittlerweile ausverhandelte CETA und das noch in der Diskussion befindliche TTIP zahlreiche Politik- und Lebensbereiche, vom Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr über technische Produktanforderungen, Berufsqualifikationen, öffentliches Beschaffungswesen, Subventionen, Investitionen, Besteuerung und Regulierungsmaßnahmen bis hin zu geistigem Eigentum und zur sog. „Kulturwirtschaft“. Brisant ist insbesondere die Gewährung prinzipiell unbeschränkter Schadensersatzansprüche an Investoren, die ohne Rücksicht auf nationale Rechtswege direkt bei einem besonderen Schiedsgericht einklagbar sind, wenn durch staatliches Handeln „legitime Gewinnerwartungen“ beeinträchtigt werden. Zwar enthalten die Verträge diverse komplizierte Ausnahmen und Bestandsschutzklauseln für gewisse Bereiche (so z.B. für die öffentliche Wasserversorgung). Auch werden Vorbehalte gemacht zugunsten der vielen multilateralen Umwelt- u.a. Abkommen, die von der EU abgeschlossen wurden. Nicht unproblematisch erscheint aber die für künftige staatliche Maßnahmen, etwa auf den Gebieten Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz, vereinbarte „Regulierungszusammenarbeit“, mit der die Vertragsparteien von TTIP, CETA und TISA die grundsätzliche Verpflichtung eingehen, sich vor neuen einschlägigen Gesetzgebungen gegenseitig zu konsultieren und „unnötige Regelungsunterschiede“ zu vermeiden. Derartige Einschränkungen ebenso wie drohende Schadensersatzforderungen in Verbindung mit den vielen auslegbaren Klauseln und Unklarheiten der Vertragstexte schwächen tendenziell die demokratischen Gesetzgeber von EU und Einzelstaaten und schrecken vor einer allzu aktiven Umweltpolitik ab. Insofern sind gegen die sog. Freihandelsabkommen weiterhin gravierende politische, aber auch verfassungsrechtliche Bedenken geltendzumachen.¹³

Die Spitzen der EU-Kommission und die Handelskommissarin haben sich als unbeirrbar Verfechter der Abkommen positioniert und die Kritik z.T. geradezu rüde beiseite gewischt. Allerdings stehen sie mit dieser Haltung nicht allein: Viele Regierungsvertreter und Politiker der Mitgliedsstaaten, gerade auch in Deutsch-

land, haben in ganz ähnlicher Weise sich die Interessen von exportorientierten Großunternehmen und potentiellen Investoren zu eigen gemacht. Die Konfliktlinie verläuft daher auch hier nicht zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten, sondern zwischen den Interessen der Großwirtschaft einerseits und der öffentlichen Daseinsvorsorge und aktivem Verbraucher-, Arbeitnehmer- und Umweltschutz andererseits.

8. Wie demokratisch ist die EU?

Wie aus den Zitaten am Anfang dieses Artikels deutlich wird, erwecken manche nationalistische oder populistische Politiker und Publizisten den Eindruck, dass „Brüssel“, also die Institutionen der Europäischen Union, im Grunde nicht oder jedenfalls weit weniger demokratisch legitimiert seien als die Regierungen und Parlamente der Mitgliedsstaaten. Hierfür werden z.T. die fehlende Direktwahl des Kommissionspräsidenten oder eher diffuse Argumente wie die Größe des Verwaltungsapparats der Kommission und die Entfernung des „Raumschiffs Brüssel“¹⁴ von den Menschen ins Feld geführt. Ein typisches Resümee lautet dann etwa: „Das wahre demokratische Defizit der EU ist die Selbstbezogenheit der Institutionen“.¹⁵

Wenn man einen nüchternen staatsrechtlichen Vergleich zieht, so ist zwar die Rollenverteilung der EU-Organe Rat, Parlament und Kommission ungewöhnlich. Das Europäische Parlament wird aber genauso durch Direktwahl konstituiert wie der Deutsche Bundestag. Der Rat bezieht seine demokratische Legitimation aus der Entsendung von Vertretern durch die Mitgliedsstaaten, ähnlich wie der Bundesrat in Deutschland aus der Entsendung von durch die Länder bestimmten Repräsentanten. Die Kommission schließlich ist in ihrer Spitze (dem Kollegium der Kommissare) nicht nur abhängig von der Benennung durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten, sondern auch von der Bestätigung durch das jeweils neugewählte Parlament. Dabei hat Parlamentspräsident Schulz nach der letzten Wahl (2014) darauf bestanden, dass die neue Bestimmung des Lissaboner Vertrags,

¹³ Siehe etwa T. Bode, TTIP – die Freihandelslüge, 2015; F. Kotteder, Der große Ausverkauf - Wie die Ideologie des freien Handels unsere Demokratie gefährdet, 2015; A. Flessner, TTIP und das deutsche Grundgesetz, https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/TTIP_und_das_deutsche_Grundgesetz_by_Axel_Flessner.pdf (abgerufen 3.10.2016).

¹⁴ So der Titel eines schon 2003 erschienenen Buchs von Tillack und Oldag; und auch immer wieder von neueren Zeitungsartikeln, z.B. in der FAZ vom 26.11.2012, <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/eu-raumschiff-bruessel-11971802.html>.

¹⁵ Busse, in: FAZ ebd. Der erklärende Untertitel dazu heißt: „In diesen schweren Zeiten fordert die Brüsseler Führung für sich allen Ernstes einen größeren Verwaltungshaushalt.“

wonach bei der Benennung des Kommissionspräsidenten das Wahlergebnis zu berücksichtigen sei, als Pflicht zur Auswahl des Kandidaten der stärksten Parlamentspartei ausgelegt wird. Direkt gewählt durch die Bürger*innen wird der Präsident der EU-„Regierung“ damit noch nicht, aber dies ist in Deutschland sowohl im Bund als auch in den Ländern nicht anders. Eine Direktwahl von Personen mit Exekutivbefugnissen gibt es hierzulande nur auf kommunaler Ebene, bei Bürgermeistern und Landräten. Trotzdem würde niemand auf den Gedanken kommen, die demokratische Legitimation der Bundeskanzlerin, der Minister oder des Bundespräsidenten und ihrer Pendanten auf Länderebene anzuzweifeln; indirekte Wahlen und die Ernennung durch gewählte Repräsentanten gelten hier als ausreichend.

Was die Wirklichkeit der Demokratie angeht, so dürfte die „Selbstbezogenheit“ von Führungskräften kaum ein Spezifikum des Brüsseler Apparats sein. Diese Eigenschaft kann praktisch jedem Machtzentrum, mindestens in größeren Staaten oder auch größeren Unternehmen oder Organisationen im allgemeinen bescheinigt werden - insbesondere wenn man sie am Anspruch auf gute finanzielle Ausstattung oder an der Bereitschaft zum Verzicht bemisst. Für das Funktionieren einer Demokratie erscheinen andere Maßstäbe sachgerechter: z.B. die Existenz eines selbstbewussten Parlaments, das nicht einfach den Vorgaben der Regierung folgt; ein konsequentes Bemühen um Transparenz gegenüber Wählern und Öffentlichkeit; und nicht zuletzt direktdemokratische Elemente, die es den BürgerInnen erlauben, auch auf die Entscheidung von Sachfragen Einfluss zu nehmen. Legt man diese Maßstäbe an, so fällt der Vergleich zwischen Europäischer Union und Bundesrepublik Deutschland viel eher zugunsten der EU aus: Während das Europäische Parlament energisch seine Rechte gegenüber den anderen Institutionen vertritt und die Gesetzgebungsvorschläge der Kommission meistens in wesentlichen Punkten (und häufig zugunsten des Umweltschutzes) verändert, sind die Abgeordneten des Deutschen Bundestags in den letzten Jahrzehnten zunehmend zu „Abnicken“ der von Bundesregierung und Fraktionsführungen im Verbund mit mächtigen Lobbies beschlossenen Gesetzentwürfe degeneriert.¹⁶ In punkto Transparenz kann die EU schon seit

¹⁶ Siehe den lesenswerten Erfahrungsbericht des SPD-Abgeordneten *Marco Bülow*, *Wir Abnicker – Über Macht und Ohnmacht der Volksvertreter*, 2010.

vielen Jahren mustergültige Informationen zum Stand von Gesetzgebungsverfahren samt allen zugehörigen Dokumenten im Internet vorweisen; es gibt ein öffentliches Lobby-Register und die Pflicht der Europa-Abgeordneten zur umfassenden Erklärung von Nebeneinnahmen; außerdem wird die Öffentlichkeit bei allen Gesetzesvorhaben und Strategie-Mitteilungen der Kommission mit Internetkonsultationen nach ihrer Meinung gefragt. In allen diesen Punkten hinken die Parlamente von Bund und Ländern mühsam hinterher, und Anhörungen – soweit sie überhaupt öffentlich sind - finden hier auch heute noch fast nur vor Ort statt und sind auf die „interessierten Kreise“, d.h. die hauptsächlich Lobbygruppen, zugeschnitten. Direkte Demokratie durch Volksabstimmungen schließlich ist auf Bundesebene immer noch ein Fremdwort, und auch in den meisten Bundesländern sind die Hürden prohibitiv hoch. Dagegen hat die durch den Lissaboner Vertrag eingeführte „Europäische Bürgerinitiative“, also der Antrag auf ein europaweites Referendum zu bestimmten Sachfragen, seit 2012 immerhin in drei Fällen das Quorum erfüllt; mehrere andere Initiativen laufen derzeit.¹⁷ Die Forderung „Right2Water“, mit der Wasser und sanitäre Grundversorgung als Menschenrecht und öffentliches Gut gesichert und gegen Privatisierung geschützt werden sollten, war auch in der Sache erfolgreich insofern, als die Kommission diverse Richtlinien überarbeitete und die Wasserwirtschaft aus der Dienstleistungsrichtlinie und den Entwürfen zu Freihandelsabkommen ausdrücklich herausnahm.¹⁸

9. Die Zukunft des deutschen und europäischen Umweltschutzes

Nach Schätzungen, die sich auch auf der Webseite der Bundesregierung finden, werden heute 80 % des in Deutschland geltenden Umweltschutzes von der EU beschlossen.¹⁹ Auch die offizielle deutsche Politik geht davon aus, dass sich viele Aufgaben des Umweltschutzes – vom Klimawandel über die Reinhaltung der Flüsse und der Luft bis zur Vorbeugung gegen Umweltkatastrophen - nicht mehr national lösen

¹⁷ Siehe <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open>

¹⁸ Vgl. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2012/000003/de> (abgerufen 3.10.2016) und oben zu 7.

¹⁹ Siehe https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Europa/EUPolitikfelder/umwelt_node.html (abgerufen 3.10.2016).

lassen, weil die meisten Umweltverschmutzungen nicht vor nationalen Grenzen Halt machen. Weil Wohlstand und Wohlbefinden der Menschen in Europa eine saubere, gesunde und vielfältige Umwelt voraussetzen und darüber hinaus Wettbewerbsungleichheiten verhindert werden müssen, die durch niedrige Umweltstandards in einzelnen Staaten entstehen können, ist der Übergang von Kompetenzen auf die EU folgerichtig.²⁰ Dem Umweltschutz in Deutschland ist dies auch gut bekommen. Zwar kann bedauert werden, dass der in den 1970er und 80er Jahren spürbare Elan der deutschen Umweltpolitik verlorengegangen ist und man sich heute zumeist mit einer „1:1-Umsetzung“ des EU-Rechts zufriedengibt. Doch haben die Initiativen aus Brüssel in den letzten 25 Jahren für einen steten umweltpolitischen Fortschritt gesorgt, auch als dies in Deutschland zeitweise nicht opportun erschien. Die europarechtlichen Mechanismen haben dabei verhindert, dass die deutsche Politik aus vermeintlich wirtschaftlicher Notwendigkeit den Rückwärtsgang einlegen konnte und die Rechte von betroffenen Nachbarn und Umweltverbänden im Zeichen der „Investitionserleichterung“ völlig unter die Räder gerieten.

Diese Entwicklung wird sich trotz mancher Rufe nach mehr „Subsidiarität“ kaum umkehren, zumindest solange Umweltpolitik mit einem Mindestmaß an Vernunft betrieben wird. Dass die Bundesregierung ausgerechnet auf einem nicht von der EU geregelten Gebiet, auf dem Deutschland über Jahre als bewunderter Vorreiter galt – bei der Förderung erneuerbarer Energien – das eigene Erfolgsmodell in Kernpunkten demontiert und unwirksam macht, ist tragisch, wird aber die Bedeutung der EU für das Funktionieren des Umweltschutzes in Deutschland insgesamt noch erhöhen. Hier zeigt sich letztlich der Vorteil des EU-Politikmodells, das weniger anfällig ist für hysterisch-populistische Kampagnen und für die Einflussnahme einzelner mächtiger Interessengruppen als die deutsche Bundespolitik. Die an Umweltschutz Interessierten sollten sich daher auch nicht irre machen lassen und die Umweltpolitik der EU weiter mit kritischer Aufmerksamkeit, aber auch grundsätzlichem Wohlwollen begleiten.

Das Bundesverfassungsgericht und CETA

Von Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.,
Leipzig/Rostock

Im Oktober hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) mehrere Anträge von Bürgern sowie der Linkspartei-Fraktion im Bundestag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt (Urteil vom 13.10.2016, Az. 2 BvR 1368/16, 2 BvR 1444/16, 2 BvR 1823/16, 2 BvR 1482/16, 2 BvE 3/16). Diese richteten sich gegen eine Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat der Europäischen Union zum Abschluss und zur vorläufigen Anwendung des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement/ CETA). Wenig später stimmte der Rat der Europäischen Union CETA dann tatsächlich zu.

Bekanntlich ist CETA in Europa ein hochkontroverses Thema. Ein zentraler Grund ist, dass eine Absenkung von Umweltstandards befürchtet wird. Bislang ist der Umgang mit Umwelt und Ressourcen in der EU wie auch in den USA und in Kanada weit von einem dauerhaft verträglichen, also nachhaltigen, Niveau entfernt. Nicht ansatzweise ist etwa ein vollständiger Ausstieg aus den fossilen Brennstoffen in den nächsten 15 bis 20 Jahren in Sicht, wie ihn die Temperaturgrenze von 1,5-1,8 Grad aus Art. 2 des Pariser Klimaabkommens vorgibt.

CETA und auch das geplante TTIP-Abkommen mit den USA machen einen besseren Umweltschutz auf beiden Seiten des Atlantiks in der Tat eher unwahrscheinlicher. Sie drohen vielmehr den Wettlauf um die billigsten und ökologisch schwächsten Umweltstandards zu verstärken, um sich im Freihandel gegenüber der anderen Seite zu behaupten. Die bislang je nach Themenbereich stärker ökologisch engagierte Seite – überwiegend, aber nicht immer die EU – droht damit ins Hintertreffen zu geraten.

Druck der Unternehmen auf Sozial- und Umweltgesetzgeber

Daneben steht im Raum, dass transnationale Unternehmen im Wege regulatorischer Kooperation vor dem Erlass von Normen wie auch durch Schadensersatzklagen vor Schiedsgerichten aufgrund relativ offen formulierter Haftungstatbestände wie enttäuschter Gewinnerwartungen erheblichen Druck auf den Sozial- und Umweltgesetzgeber ausüben können.

²⁰ Ebd.

Im deutschen und europäischen Recht sind solche Entschädigungen sonst die absolute Ausnahme. Die regulatorische Kooperation und der faktische Druck auf die Parlamente wecken zudem deutliche Bedenken mit Blick auf das Demokratieprinzip.

Die geplante gemeinsame interpretative Erklärung zu CETA von Kanada und EU enthält in der bislang vorliegenden Fassung lediglich Floskeln, die am Gesagten wenig ändern werden und deren juristische Geltung zudem zweifelhaft ist. Den konkreten Vertragstext von CETA können sie jedenfalls nicht beiseiteschieben. Dennoch macht Karlsruhe nun den Weg für CETA durch Ablehnung einer einstweiligen Anordnung erst einmal frei, allerdings ohne damit eine Aussage zu den Erfolgsaussichten in der Hauptsache zu verbinden.

Rechtsfolgenabwägung: Was wäre wenn?

Das Gericht beschränkt sich in seiner Eilentscheidung, die es binnen 24 Stunden nach der mündlichen Verhandlung traf, auf die reine Folgenabwägung, was passieren würde, wenn es eine einstweilige Anordnung erlassen oder nicht erlassen würde.

Wird für CETA vorläufig der Weg freigemacht, so drohen nach BVerfG-Auffassung für die demokratischen Rechte der Beschwerdeführer keine schweren Nachteile. Schließlich könnte das Abkommen später eben wieder kassiert werden, da es aktuell nur um eine vorläufige Anwendung von CETA gehe.

Umgekehrt wäre ein Stopp zum jetzigen Zeitpunkt nach Ansicht des 2. Senats unter Gerichtspräsident Andreas Voßkuhle verheerend. Begründet wird dies im Wesentlichen mit angenommenen gewaltigen politischen Auswirkungen eines Scheiterns des Abkommens.

Was die Bundesregierung tun muss

Die Bundesregierung muss gemäß der BVerfG-Entscheidung allerdings mehrere Schutzvorkehrungen treffen. Sie musste sicherstellen, dass ein Ratsbeschluss über die vorläufige Anwendung nur die Bereiche von CETA umfassen wird, die unstreitig in der Zuständigkeit der Europäischen Union liegen. Außerdem muss bis zu einer Entscheidung des BVerfG in der Hauptsache eine hinreichende demokratische Rückbindung der bei der regulatorischen Kooperation gefassten Beschlüsse gewährleistet sein. Ob das in den kommenden Monaten so praktiziert wird, bleibt abzuwarten.

Ferner ist sicherzustellen, dass Deutschland die vorläufige Anwendung des Freihandelsabkommens einseitig beenden kann. Ob letzteres völkerrechtlich wirklich möglich ist, ist jedoch offen, wie das BVerfG selbst andeutet. Insofern begibt sich die Entscheidung auf dünnes Eis. Und es ist auch unklar, welche Schlüsse die Bundesregierung daraus gezogen hat. Gleichzeitig wird ansatzweise deutlich, dass das BVerfG CETA keineswegs unproblematisch durchwinken will und dem Ganzen offenbar mit einer gewissen Skepsis gegenübersteht.

Auf einem anderen Blatt steht, dass der eigentliche gerichtliche Ort, um über Demokratieprobleme von primär seitens der EU betriebenen Abkommen zu sprechen, der EuGH sein müsste – der nur eben für Kläger schwerer erreichbar ist – und nicht das BVerfG. Denn wenn hier ein demokratischer Gesetzgeber seine Zuständigkeiten aufs Spiel setzt, dann vor allem der europäischen.

Planerhaltung versus Windenergie

Von RA Patrick Habor, Göttingen

Den Kommunen steht bekanntlich seit Änderung des Baugesetzbuch vom 30.07.1996²¹ die Möglichkeit zur Verfügung, im Rahmen ihrer Flächennutzungsplanung (FNP) durch die Ausweisung von Konzentrationszonen für die Windenergie den übrigen Gemeindebereich von der Windenergienutzung freizuhalten. Weit überwiegend haben die Kommunen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Viele FNPs entstammen den ersten Jahren nach Inkrafttreten der maßgeblichen Vorschrift des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB. Die Anforderungen an den Inhalt und das Ergebnis des Planprozesses wurden in den vergangenen fast 20 Jahren durch die Rechtsprechung zunehmend präzisiert. Diesen detaillierten Anforderungen dürfte eine große Anzahl insbesondere der älteren heute noch wirksamen FNPs nicht genügen²². Dies haben viele Städte und Gemeinden in jün-

²¹ BGBl. I 1996 S. 1189

²² Ein FNP, der in 2001 genehmigt wurde, muss allerdings nicht daran scheitern, dass er der Windenergie nicht in substantieller Weise Raum verschafft, denn diese Forderung findet sich erstmals im Urteil des BVerwG vom 17.12.2002 – 4 C 15.1, BVerwGE 117, S. 287. (VG Arnshausen 8 K 2125/13, Urteil vom 07.4.2014, juris, nicht rechtskräftig).

gerer Zeit erkannt. Sie haben es daher – auch getragen von dem Willen, der Windenergienutzung breiteren Raum zu verschaffen - in die Hand genommen, eine neue Planung zu erarbeiten, die auf Basis eines einheitlichen Konzeptes der Windenergie substantiellen Raum ermöglichen soll.

Fehlende Rechtssicherheit bei Neuplanungen

Im Zuge des Aufstellungsverfahrens sehen sich die Kommunen mit der Problematik konfrontiert, dass eine rechtssichere Planung nicht gelingen kann, wenn sich die Frage, ob die Planung der Windenergieanlagen (WEA) Nutzung den geforderten substantiellen Raum zur Verfügung stellen kann, nicht eindeutig beantworten lässt oder im Ergebnis des Planprozesses verneint werden muss. Einige Kommunen haben daraufhin das Planverfahren eingestellt und vertrauen im Spannungsverhältnis zwischen dem geltenden „alten“ Flächennutzungsplan und einem Genehmigungsverfahren für WEA auf Standorten, die nach diesem Flächennutzungsplan im Ausschlussbereich liegen, auf eine weiter bestehende planerische Ausschlusswirkung. Andere Städte und Gemeinden, deren Neuplanung in Sachen Windkraft noch nicht abgeschlossen ist, sehen sich dem Druck durch Genehmigungsverfahren ausgesetzt. Zum Teil werden entgegen der Ausschlusswirkung bestehender „alter“ FNPs und im Vorgriff auf die Darstellungen von Flächen in neuen FNPs Genehmigungen erteilt.

Planerhaltung nach § 215 BauGB

Einige verwaltungsgerichtliche Entscheidungen aus der jüngsten Vergangenheit bestätigen nun, dass die alten FNPs durchaus Bestand haben können, auch wenn sie aufgrund eines Abwägungsverfahrens zustande gekommen sind, das die späteren Vorgaben durch die Rechtsprechung nicht beachtet hat bzw. nicht beachten konnte. Hierbei kommt dem Grundsatz der Planerhaltung entscheidende Bedeutung zu. Danach ist unter bestimmten Voraussetzungen ein möglicherweise rechtswidriger FNP wie ein rechtswirksamer, gültiger Plan zu handhaben. Er kann dann auch von den Verwaltungsgerichten insofern nicht mehr verworfen werden. Auf diese Wirkung kann die Kommune sich berufen, wenn sie bei der Bekanntmachung der Genehmigung des FNP darauf hingewiesen hat, dass beachtliche Mängel des Abwägungsvorgangs innerhalb einer Frist von

einem Jahr²³ schriftlich geltend gemacht werden müssen und zugleich darüber informiert hat, dass andernfalls diese Mängel unbeachtlich werden.

Wichtig ist dabei für die „alten“ FNPs, die bis zum Inkrafttreten des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau in 2004²⁴ rechtswirksam geworden sind, dass sowohl Mängel des Abwägungsvorganges als auch solche des Abwägungsergebnisses unbeachtlich werden können. Diese letztgenannten, schwerwiegenden Mängel sind seitdem allerdings nicht mehr von der Planerhaltung erfasst. Zum Abwägungsvorgang gehört das Zusammenstellen des Abwägungsmaterials sowie dessen Berücksichtigung und Gewichtung im Rahmen der Abwägung. Das Abwägungsergebnis ist der durch Abwägung gewonnene Norminhalt des Planes.²⁵

Aktuelle Entscheidungen

Das VG Gießen²⁶ bestätigt die Rechtswirkung eines mangelhaften FNP von 2001 vor dem Hintergrund der Planerhaltungsvorschrift des § 215 BauGB. Die Vorschrift sei in der jeweils bei Inkrafttreten des FNP geltenden Fassung anzuwenden (§ 233 Abs. 2 S. 2 BauGB). Das Gericht diskutiert, ob für besonders schwere Mängel des Abwägungsergebnisses eine Durchbrechung der Ausschlussfrist in Betracht gezogen werden könne²⁷. Es kann aber für den entschiedenen Fall nicht erkennen, dass der Plan gravierende Mängel aufweist, die dazu führen, ein Vertrauen auf die Schutzwürdigkeit der Gültigkeit der Planungen auszuschließen.

Auch das Verwaltungsgericht Arnberg²⁸ hat bestätigt, dass eine Planung aus 1997 noch heute beachtlich sein kann, und sich zum Inhalt und Hinweiszweck der damaligen Bekanntmachung der Genehmigung des FNP geäußert. Wenn das VG Minden hingegen die Anwendbarkeit eines entsprechenden „alten“ Planes verneint, dann deswegen, weil es die gesetzlichen Voraussetzungen für die Planerhaltung

²³ Bis Mitte 2004 betrug die Frist 7 Jahre, bis Ende 2006 dann 2 Jahre.

²⁴ EAG Bau vom 24.6.2004 (BGBl. I 1359).

²⁵ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 11.11.2013 – 12 FC 257/12 -, juris.

²⁶ VG Gießen, Urteil vom 29.3.2016 - 1 K 596/14.GI -, juris.

²⁷ vgl. BVerwG, Beschluss vom 2.1.2001 – 4 BN 13.00-, BauR 2001, 1888.

²⁸ VG Arnberg, Beschlüsse vom 27.7.2016 – 4 L 297/16 und vom 7.10.2016 - 4 L 756/16 – juris, beide nicht rechtskräftig.

durch eine unzureichende Bekanntgabe nicht für gegeben hält²⁹.

Für eine Planung aus 2009 hat das OVG NRW³⁰ in Anwendung des § 215 BauGB eine Beachtlichkeit von Mängeln des Abwägungsvorgangs verneint. Ein möglicherweise zu beachtender Fehler des Abwägungsergebnisses setze hingegen voraus, dass eine „fehlerfreie Nachholung der erforderlichen Abwägung schlechterdings nicht zum selben Ergebnis führen könne“. Die Grenze der planerischen Gestaltungsfreiheit müsste überschritten sein. Auch wenn die Gemeinde vorliegend nur eine Vorrangfläche ausgewiesen habe, spräche (im Eilverfahren) wenig für eine in dieser Weise unausgewogene Planung.

Konsequenterweise verwehrt das VG Arnberg³¹ einer Gemeinde, ihr Aufstellungsverfahren für einen FNP durch eine beantragte Zurückstellung des Genehmigungsverfahrens von WEA nach § 15 Abs. 3 BauGB zu sichern. Schlicht deshalb, weil der Genehmigungsantrag in Geltung eines FNP aus 2004 (ohnehin) abzulehnen sei, bedürfe es keiner Zurückstellung.

Bedeutung für die Naturschutzverbände

Nach überzeugender Auffassung des VG Arnberg können sich auch die anerkannten Naturschutzverbände auf die Rechtswirkung (= Ausschlusswirkung) von FNP berufen³². So ergibt sich grundsätzlich die Rechtswidrigkeit von WEA, die außerhalb der bestehenden Konzentrationszonen genehmigt wurden.

Erkennt der Naturschutzverband im Rahmen der Beteiligung im Aufstellungsverfahren für neue FNPs, dass angestrebte Flächendarstellungen z. B. mit dem Artenschutz nicht in Einklang gebracht werden können, kann er darauf hinweisen, dass damit dem Gebot, substantiel-

len Raum für die WEA-Nutzung zur Verfügung zu stellen, nicht genügt geleistet werden kann und der Kommune möglicherweise besser damit gedient ist, im Vertrauen auf den bestehenden Flächennutzungsplan keine weiteren Flächen auszuweisen. Aus Umweltgesichtspunkten heraus problematische Flächen können so verhindert werden.

Umweltinformationsanspruch gegenüber einer Landwirtschaftskammer

von RAin Felicia Petersen, Frankfurt/M

OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.3.2016
- 2 LB 69/15

In der hier ergangenen Kostenentscheidung begründet das Gericht ausführlich, warum in Niedersachsen auch gegenüber einer Landwirtschaftskammer ein Auskunftsanspruch hinsichtlich vorgehaltener, umweltrelevanter Unterlagen besteht (hier qualifizierter Flächennachweis für die überbetriebliche Verwertung organischer Nährstoffe in Niedersachsen). Die Landwirtschaftskammer ist zwar unter keinem erdenklichen Gesichtspunkt aktenführende Behörde im Genehmigungsverfahren, hat aber ausdrücklich erklärt, sie halte diese Unterlagen auch nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens weiterhin vor, um der Genehmigungsbehörde auf Nachfrage ggf. weitere Auskünfte geben zu können. Das reicht zur Begründung ihrer Stellung als informationspflichtige Stelle aus.

Des Weiteren ist nach Ansicht des OVG die Ausbringung von Gülle schon eine „Emission“ i. S. v. § 9 Abs. 1 Satz 2 Umweltinformationsgesetz (UIG). Das BVerwG geht nämlich davon aus, dass der Ausdruck „Emissionen“ die von Punktquellen oder diffusen Quellen der Anlage ausgehende direkte oder indirekte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Luft, das Wasser oder den Boden bezeichnet; es kommt darauf an, dass ein Stoff aus der Anlage austrete (Urt. v. 24.09.2009 – 7 C 2.09). Die Ausbringung der genannten Stoffe stellt deshalb eine vergleichbare Externalisierung dar, was eine unmittelbare oder analoge Anwendung der genannten Vorschrift jedenfalls nicht als fernliegend erscheinen lässt.

Ergänzend sieht das Gericht auch die Voraussetzungen für die Ablehnung des Informationsanspruchs nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 3 UIG als

²⁹ VG Minden, Beschluss vom 28.9.2016 – 11 K 2120/15, juris, nicht rechtskräftig.

³⁰ OVG NRW, Beschluss vom 18.12.2015 – 8 B 253/15, juris

³¹ VG Arnberg, Beschluss vom 07.11.2016 – 4 L 1082/16

³² VG Arnberg, Beschlüsse vom 27.7.2016 und vom 7.10.2016, a. a. O.; ebenso bei Ausschluss durch Vorgaben der Raumordnung, da dieser auch Umweltrecht beinhaltet, VGH Kassel, Beschluss vom 14.5.2012 - 9 B 1918/11; kritisch dazu VGH RLP, Beschluss vom 28.4.2016 - Az. 8 B 10285/16, juris, der die Frage aber im Ergebnis offen lässt; anders VG Trier, Beschluss vom 01.03.2016 - 6 L 368/16.TR - (Mit § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB könne allein reflexweise der Schutz der Umwelt verbunden werden. Dies reiche jedoch allein nicht aus).

nicht gegeben an. Insbesondere eine Landwirtschaftskammer muss die Ablehnungsgründe besonders sorgfältig prüfen, da sie in einem internen Interessenswiderstreit als Landwirteberatendes Organ und als Behörde steht. Im Ergebnis ist der qualifizierte Flächennachweis weder eine schutzwürdige personenbezogene Information i. S. v. Nr. 1 noch ein schützenswertes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis nach Nr. 3. Ein Interesse an Nichtverbreitung ist nur dann anzuerkennen, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Konkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen. Insoweit genügt nicht der bloße Hinweis, dass Rückschlüsse auf die betriebliche Struktur möglich würden, wenn deren Kenntnis dem Wettbewerber in Wahrheit gar keine Vorteile bietet, etwa weil die Geschäftsabläufe bei der Wirtschaftsdüngerwertung ohnehin kaum Variationsmöglichkeiten erlauben. Hinreichend konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen waren nach diesem Maßstab aus Sicht des Gerichts bislang nicht hinreichend vorgetragen.

Zudem liegt auch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Information vor. Ein solches konkretes öffentliches Interesse ist nicht dann erst zu bejahen, wenn konkrete örtliche Missstände Aufklärung verlangen, sondern auch dann, wenn ein weit verbreiteter Missstand zu beklagen ist. Die Düngemittelproblematik ist ein allgemein anerkanntes drängendes Umweltproblem. Seit längerem ist bekannt, dass das Düngemittelrecht den europarechtlichen Vorgaben nicht mehr genügt. Infolgedessen wird seit einiger Zeit an der Novellierung des Düngegesetzes gearbeitet. „Vor diesem Hintergrund kann kaum in Abrede genommen werden, dass ein berechtigtes Interesse an der Aufklärung der realen Verhältnisse in der Düngemittelbewirtschaftung besteht, nicht nur global gesehen, sondern auch in Bezug auf die Verhältnisse, mit denen sich der Auskunftssuchende vor Ort konfrontiert sieht.“

Interessant war auch noch folgende abschließende Bewertung des Gerichts: „Es sind auch keine Umstände dargetan, die eine Beeinträchtigung der Interessen des Betroffenen aus anderen Gründen als erheblich erscheinen lassen. Beeinträchtigt wird zwar das Interesse, persönliche und betrieblichen Daten grundsätzlich für sich zu behalten. Nicht belegt ist demgegenüber, dass es sich bei den fraglichen Umweltin-

formationen um solche handelt, deren Verbreitung bei Dritten dem Betroffenen persönlich oder geschäftlich schaden könnten, wenn er sich in dem rechtlich zulässigen Rahmen bewegt.“

Soweit die Beklagte darauf eingeht, dass die Ortsgruppe des Klägers dazu neige, ihr gegebene Informationen nicht zutreffend wiederzugeben oder sachwidrig zu verwenden, ist dies dem allgemeinen Lebensrisiko zuzurechnen; jedenfalls hat der Gesetzgeber mit seinen verschiedenen die Informationsfreiheit betreffenden Gesetzen deutlich gemacht, dass er in den allgemeinen Möglichkeiten des Missbrauchs der Informationsfreiheit keinen hinlänglichen Grund für deren Einschränkung sieht.“

Die Grundzüge des planakzessorischen Enteignungsverfahrens (Teil 1)

Von RAin Jana Gassner, LL.M., Hamburg³³

Wir stellen uns eine grüne, saftige Streuobstwiese mit bunten Blumen und summenden Bienen vor. Der Umweltverband B ist Eigentümer dieser Wiese. Als er hört, dass auf seinem Grundstück ein Strommast errichtet und die Wiese mit Stromleitungen überspannt werden soll, erhebt er gegen das Planvorhaben Einwendungen und legt Klage ein. Nun möchte der Umweltverband B wissen, wie es weiter geht.

Dass man gegen ein Vorhaben Einwendungen erheben und gegen den Planfeststellungsbeschluss klagen kann, ist den meisten bekannt. Doch wie geht es dann weiter? Erfahrungsgemäß ist dies den Involvierten eher unbekannt. Dabei ist ein Verständnis hiervon für die Frage, ob überhaupt eingewendet oder geklagt werden soll, von großer Bedeutung.

Mithilfe des fiktiven Falles des Umweltverbandes B soll im Folgenden Licht ins Dunkle gebracht und das Enteignungsverfahren in seinen Grundzügen erklärt werden.

1. Die planakzessorische Enteignung

Das Enteignungsverfahren dient – wie der Name schon sagt – der Enteignung eines Betroffenen und der Eigentumsverschaffung des Begünstigten. Anlässe für ein Enteignungsver-

³³ Die Verfasserin arbeitet als angestellte Rechtsanwältin in Hamburg und schreibt auf ihrem Blog www.recht-in-der-landschaft.de regelmäßig über umweltrechtliche Themen.

fahren können verschiedene sein. In Betracht kommt die Enteignung, weil ein Bebauungsplan auf privaten Flächen öffentliche Verkehrsflächen vorsieht, oder weil ein Planfeststellungsbeschluss erlassen wurde, der besagt, dass das Vorhaben auf Flächen gebaut werden soll, die nicht im Eigentum des Vorhabenträgers stehen. Die Enteignung aufgrund eines Planfeststellungsbeschlusses wird auch die *planakzessorische Enteignung* genannt. Sie ist Gegenstand dieses Beitrages.

2. Die enteignungsrechtliche Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses

Das Enteignungsverfahren schließt sich an den Erlass des Planfeststellungsbeschlusses an. Zunächst wird der Planfeststellungsbeschluss erlassen. Dann leitet der Vorhabenträger – also derjenige, zu dessen Gunsten enteignet werden soll – das Enteignungsverfahren ein, um an die Flächen zu kommen, auf denen das Vorhaben gebaut werden soll.

Enteignungs- und Planfeststellungsverfahren sind komplett unterschiedliche Verfahren. Das Planfeststellungsverfahren hat zum Ziel einen rechtmäßigen Rahmen für das Vorhaben zu schaffen. Hierfür sammelt die Planfeststellungsbehörde die betroffenen Belange und wägt diese gegeneinander ab. Das Enteignungsverfahren dient der Umsetzung des Vorhabens. Dabei werden die Art der Enteignung und die Modalitäten der Entschädigung festgelegt.

Bei der planakzessorischen Enteignung gehören Einwendungen gegen das Vorhaben in das Planfeststellungsverfahren, nicht in das Enteignungsverfahren. Die Unterscheidung zwischen Enteignungs- und Planfeststellungsverfahren ist elementar. Werden vorhabenbezogene Belange erst im Enteignungsverfahren vorgebracht, darf die Enteignungsbehörde diese nicht berücksichtigen. Der Plan ist für die Enteignungsbehörde bindend; der Planfeststellungsbeschluss hat *enteignungsrechtliche Vorwirkung*. Das bedeutet, durch ihn wird die Zulässigkeit der Enteignung abschließend festgestellt.³⁴ Das „Ob“ der Enteignung kann im Enteignungsverfahren nicht mehr in Frage gestellt werden; nur noch das „Wie“, also die Art und Weise der Enteignung und der Entschädigung. Ob einem Planfeststellungsbeschluss enteignungsrechtli-

che Vorwirkung zukommt, regelt das jeweils zugrundeliegende Fachgesetz.³⁵

Dem Umweltverband wurde diese Unterscheidung von seiner Anwältin erklärt. Er hatte daher im Planfeststellungsverfahren Einwendungen erhoben und gegen den Beschluss geklagt. Er weiß, dass er die dabei vorgebrachten Argumente nicht im Enteignungsverfahren erneut vortragen kann. Sie gehören nämlich nicht ins Enteignungsverfahren. Für dieses sammelt er mit seiner Anwältin nun andere Argumente, und zwar solche, die von der Enteignungsbehörde zu berücksichtigen sind. Im Wesentlichen sind dies solche, die die Verhältnismäßigkeit der Enteignung und die Höhe der Entschädigung betreffen (dazu sogleich).

3. Verfassungsrechtliche Vorgaben der Enteignung

Die Enteignung darf nur zum Wohle der Allgemeinheit erfolgen und muss verhältnismäßig sein. Dies regelt die Verfassung, speziell der Art. 14 Abs. 3 GG. Wörtlich heißt es dort:

Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfall der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

Daneben gilt die ungeschriebene Voraussetzung, dass die Enteignung verhältnismäßig sein muss. Das bedeutet, sie muss einen legitimen öffentlichen Zweck verfolgen und überdies geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinn („angemessen“) sein. Mit anderen Worten die Enteignung darf nur in dem Umfang erfolgen, in dem dies zur Verwirklichung des Enteignungszwecks erforderlich ist. Reicht zum Beispiel eine Belastung des Grundstücks mit einem Recht zur Verwirklichung des Enteignungszwecks aus, so ist die Enteignung hierauf zu beschränken. Es ist dann die Belastung einer Vollenteignung vorzuziehen.³⁶

Dem Umweltverband B droht sowohl eine Vollenteignung als auch eine Belastung seines Grundstücks. Dort, wo die Wiese von Stromkabeln überspannt werden soll, soll zugunsten

³⁴ Huck, in: Huck/Müller, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 72 Rn. 41, 2. Aufl. 2016.

³⁵ Z.B. § 45 EnWG, § 19 FStRG, § 71 WHG.

³⁶ Zum Beispiel mit einer sog. Grunddienstbarkeit.

des Vorhabenträgers E das Grundstück mit einer Dienstbarkeit belastet werden. Die Dienstbarkeit hat insbesondere ein Betretensrecht sowie eine Bau- und Aufwuchsbeschränkung zum Inhalt. Das heißt, E darf z.B. die Flächen für Wartungsarbeiten jederzeit betreten und B darf dort keine hohen Bäume pflanzen, die den Stromfluss beeinträchtigen könnten. Die Fläche des Maststandortes soll in Gänze in das Eigentum des E übergehen. Nach seiner Auffassung stelle dies die einzig praktikable Lösung dar. Es ist somit eine Vollenteignung und eine dingliche Belastung der Flächen geplant.

Teil 2 folgt im Recht der Natur-Schnellbrief 200.

Buchbesprechung

Bielenberg/Runkel/Spannowsky: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der rechts- und Verwaltungsvorschriften, 2. Lieferung 2016, Berlin (Erich Schmidt Verlag), 104,00 €

Im „Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder“ findet sich eine aktuelle, praxisorientierte Kommentierung des Raumordnungsrechts, jeweils mit Hinweisen auf abweichendes Landesrecht. Das Werk ist auf die tägliche Rechtsanwendung zugeschnitten und bietet u. a.

- eine komplette Sammlung der landesrechtlichen Regelungen, die ergänzend oder abweichend neben oder anstelle des ROG gelten,
- eine Dokumentation der einschlägigen Rechtsprechung, besonders des Bundesverwaltungsgerichts,
- Beschlüsse und Empfehlungen der Ministerkonferenz für Raumordnung sowie
- Richtlinien der EU zur territorialen Kohäsion.

Die 2. Lieferung des Jahres 2016 enthält u.a.:

Kommentierung zum Raumordnungsgesetz des Bundes:

- eine Fortsetzung der Kommentierung von § 12 ROG (Planerhaltung),
- die Kommentierung von § 13 ROG (Raumordnerische Zusammenarbeit),
- die Kommentierung von § 18 ROG (Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen des Bundes).

Aktualisierungen der Landesplanungsgesetze:

- das neue Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen,
- Änderungen des Landesplanungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern und
- Des Landesplanungsgesetzes Rheinland-Pfalz.

Dieser Praxiskommentar eignet sich für Raumplaner, Regionalverbände, regionale Planungsstellen, Bauämter der Kommunen und Kreise sowie des Bundes und der Länder, Landschafts- und Naturschutzverbände, Verwaltungsrichter sowie Rechtsanwälte für Verwaltungsrecht.

In eigener Sache

Einladung für das IDUR-Seminar 2017

Erweiterung der gerichtlichen Kontrolle im Natur- und Umweltschutzrecht

Das novellierte Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Wirkungen für die Rechtskontrolle umweltbezogener Entscheidungen im Zusammenhang mit Bebauungsplänen, Windenergieanlagen und besonderem Artenschutz.

Samstag 22. April 2017

Bürgertreff Gutleut in Frankfurt am Main

Der Flyer mit Programm und Beschreibung der Inhalte liegt diesem Schnellbrief bei und kann auf der IDUR-Homepage eingesehen werden.

**Das IDUR-Team wünscht
ein frohes Weihnachtsfest und
ein gutes Jahr 2017!**