

27.05.11

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und zur Änderung des Bundeswasserstraßengesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 883. Sitzung am 27. Mai 2011 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 45a Absatz 2 WHG)

In Artikel 1 Nummer 5 ist § 45a Absatz 2 wie folgt zu ändern:

- a) Das Wort "insbesondere" ist zu streichen.
- b) In Nummer 1 sind die Wörter "und in Gebieten," durch die Wörter "oder, wo durchführbar, Meeresökosysteme in Gebieten," zu ersetzen.
- c) In Nummer 2 sind nach dem Wort "Ziel," die Wörter "für die jeweiligen Arten und ihre Lebensräume signifikante" einzufügen.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Die nachfolgende Aufzählung der Aktionen in Absatz 2 ist als abschließend zu bewerten im Sinne der Vorgaben der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. "Insbesondere" ließe weitere Maßnahmen zu, die von der Richtlinie nicht zwingend vorgegeben würden und damit über eine 1:1-Umsetzung hinausgingen.

Zu Buchstabe b:

1:1-Umsetzung der Europäischen Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Die Fassung des Gesetzentwurfs stellt eine erhebliche Verschärfung dar. Die Richtlinie selbst schränkt die Verpflichtung zur Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme auf die Fälle/Gebiete ein, wo sie auch durchführbar sind (Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie). Nach § 45a Absatz 2 Nummer 1 sind geschädigte Meeresökosysteme ohne jede Einschränkung zwingend wiederherzustellen. Auch die Ausnahmetatbestände des § 45g WHG sehen entsprechende Ausnahmemöglichkeiten nicht vor.

Die Bestimmung ist neben einer verschärften Umsetzung der Richtlinie, aber auch rechtlich bedenklich, da über das Können hinaus niemand verpflichtet werden darf, eine Leistung zu erbringen, die unmöglich ist.

Zu Buchstabe c:

1:1-Umsetzung der Europäischen Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Die Fassung des Gesetzentwurfs stellt auch hier eine erhebliche Verschärfung dar. Nach dem Gesetzentwurf sollen alle Einflüsse vermindert oder vermieden werden, die in irgendeiner Weise "nachteilige Auswirkungen" auf die Meeresökosysteme haben könnten. Die Schwelle für "nachteilig" wird bei negativer Verwendung des Begriffs im deutschen Sprachgebrauch sehr niedrig angesetzt und steht als Synonym schon für z. B. ungünstig, unvorteilhaft, störend, unerfreulich. Damit würde jede wirtschaftliche Aktivität künftig verhindert. Dieses Ziel widerspricht aber entschieden dem Blaubuch der Europäischen Union "Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union" und auch der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie.

Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie gibt in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b vor, dass sicherzustellen ist, dass die Einträge keine "signifikanten Auswirkungen" auf oder "Gefahren für" die Artenvielfalt des Meeres usw. haben. Durch "signifikant" und "Gefahr" wird die Schwelle für einschränkende Regelungen also erheblich höher gelegt.

"Signifikant" hat sowohl im internationalen als auch im deutschen Sprachgebrauch in dem hier verwendeten Sinn einen anderen Stellenwert als nachteilig. Nach dem digitalen Wortschatzlexikon der Universität Leipzig beispielsweise sind Synonyme für "signifikant" bedeutsam, bezeichnend, charakterisierend, dringend, essenziell, gewichtig bis lebenswichtig, substanziell. Damit wird deutlich, dass "nachteilig" allein den Regelungsgehalt und die Ziele der Richtlinie und der Europäischen Meerespolitik nicht richtig wiedergibt.

Die nachteiligen Auswirkungen müssen folglich nach der Übersetzung des Begriffs "signifikant" charakteristisch bedeutsam sein. Das bedeutet zugleich, dass entsprechende Maßnahmen auf die jeweils betroffenen Arten und Lebensräume zu begrenzen und nicht flächendeckend durchzuführen sind.

Es wird gleichwohl der in der deutschen Rechtssprache unübliche Begriff "signifikant" verwendet, weil die weiteren Regelungen des WHG (wie Artikel 1 § 45c - Anhang III der Richtlinie) unmittelbar auf die Anhänge der Richtlinie verweisen, in denen ebenfalls der Begriff "signifikant" verwendet wird. Zur Vermeidung von Interpretationsschwierigkeiten sind deshalb die gleichen Rechtsbegriffe zu verwenden.

2. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 45a Absatz 2a - neu - WHG)

In Artikel 1 Nummer 5 ist in § 45a nach Absatz 2 folgender Absatz 2a einzufügen:

"(2a) Dabei ist zu beachten, dass eine angemessene Nutzung der Meere durch menschliches Handeln auch weiterhin möglich bleibt. Für die Steuerung menschlichen Handelns ist ein Ökosystemansatz anzuwenden, der gewährleistet, dass die Gesamtbelastung durch diese Tätigkeiten auf ein Maß beschränkt bleibt, das mit der Erreichung eines guten Umweltzustands vereinbar ist, und dass die Fähigkeit der Meeresökosysteme, auf vom Menschen verursachte Veränderungen zu reagieren, nicht beeinträchtigt wird, und der gleichzeitig die nachhaltige Nutzung von Gütern und Dienstleistungen des Meeres heute und durch die künftigen Generationen ermöglicht."

Begründung:

1:1-Umsetzung der Europäischen Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Die Fassung des Gesetzentwurfs setzt die Richtlinie verkürzt um, indem nur der "Verbotsteil" umgesetzt wird. Die Richtlinie enthält mit Blick auf die festgelegten Ziele im Blaubuch der Europäischen Union "Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union" auch Gebotsregelungen für eine weitere Nutzung im Sinne einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Meere zum Wohle und zur Versorgung der Menschen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 45d Satz 3 WHG)

In Artikel 1 Nummer 5 sind in § 45d Satz 3 nach den Wörtern "den Meeresgewässern vorkommen" die Wörter "sowie von Vogelarten im Sinne der Richtlinie 2009/74/EG" einzufügen.

Begründung:

Durch meerespezifische Maßnahmen des Bundes, vor allem im Bereich von Küstengewässern im Einzugsbereich der Ästuare, aber auch auf offenem Meer können Bemühungen der Länder zu Gunsten von Wasser- und Zugvögeln beeinträchtigt oder zunichte gemacht werden. Deshalb sind bei meerespezifischen Maßnahmen auch die Auswirkungen auf Vögel einzubeziehen, soweit und weil diese erhebliche Auswirkungen auf Brut-, Rast- und Futterplätze sowie Wirtstiere von Vögeln haben können. Gleiches gilt für Bau und Betrieb von Anlagen und Netzen im Bereich der Außenwirtschaftszone.

4. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a (§ 62 Absatz 4 Nummer 1 bis 6 WHG)

Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass mit der Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie auch die bestehenden Verordnungsermächtigungen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen konkretisiert werden sollen.

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren sicherzustellen, dass mit den vorgesehenen Ermächtigungen Regelungen vermieden werden, die weder fachlich gerechtfertigt noch verhältnismäßig sind und über die derzeit gültigen Länderregelungen hinausgehen. Zudem sollen bei der Ausgestaltung diesbezügliche Regelungen angrenzender Mitgliedstaaten mit in die Erwägungen einbezogen werden.

5. Zu Artikel 1 Nummer 7 - neu - (§ 107 - neu - WHG)

Dem Artikel 1 ist folgende Nummer 7 anzufügen:

'7. Nach § 106 wird folgender § 107 eingefügt:

"§ 107

Rechtsverordnungen der Länder

Solange und soweit die Bundesregierung von der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach den § 23 Absatz 1, § 24 Absatz 1, § 46 Absatz 2, § 48 Absatz 1 Satz 2, § 57 Absatz 2, § 58 Absatz 1 Satz 2, § 61 Absatz 3, § 62 Absatz 4 und § 63 Absatz 2 Satz 2 keinen Gebrauch macht, sind die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung entsprechende Vorschriften zu erlassen. Die Landesregierungen können die Ermächtigung auf eine oder mehrere oberste Landesbehörden übertragen." '

Folgeänderung:

Artikel 1 Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Nach der Angabe zu § 45 werden folgende Angaben eingefügt:

... weiter wie Vorlage ...

b) Nach der Angabe zu § 106 wird folgende Angabe eingefügt:

"§ 107 Rechtsverordnungen der Länder" "

Begründung:

Die Regelung dient der Klarstellung.

Bei der Neufassung des Wasserhaushaltsgesetzes im Zuge des "Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts" vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) hat die Bundesregierung in der Begründung zu § 23 WHG ausgeführt: "Bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Bundesverordnungen gelten in den Regelungsbereichen des § 23 die bestehenden und künftigen landesrechtlichen Vorschriften, soweit sie den Vorgaben dieses Gesetzes entsprechen" (vgl. BR-Drs. 280/09). Damit hat die Bundesregierung ihre Rechtsauffassung zum Ausdruck gebracht, dass die Länder auch weiterhin zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt sind, solange und soweit der Bund von seiner Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen keinen Gebrauch macht.

Nach teilweise in den Ländern vertretener gegenläufiger Rechtsansicht besteht aufgrund der Verordnungsermächtigungen im WHG für den Bund eine Sperrwirkung für entsprechende Landesverordnungen.

Dies hätte zur Folge, dass die Länder selbst dann keine eigenen Verordnungen erlassen oder vorhandene Verordnungen ändern könnten, wenn der Bund von seiner Ermächtigung keinen Gebrauch macht. Auch könnten danach die Länder in den Fällen, in denen der Bund trotz Gebrauchmachens von seiner Ermächtigung den Ländern Spielräume für eigene Regelungen erhalten möchte, diese nicht nutzen.

Um die dadurch entstandene Rechtsunsicherheit und daraus folgend Regelungslücken mit gravierenden Folgen für den wasserrechtlichen Vollzug zu vermeiden, ist eine gesetzliche Klarstellung dringend erforderlich. Die Regelung ist dem geltenden § 23 Absatz 2 BImSchG nachgebildet.

6. Zu Artikel 2 Nummer 5a - neu - (§ 45 Absatz 6 Satz 1 und Satz 2 - neu - BNatSchG)

In Artikel 2 ist nach Nummer 5 folgende Nummer 5a einzufügen:

'5a. § 45 Absatz 6 wird wie folgt geändert:

a) Die Wörter "für die Beschlagnahme oder Einziehung" werden durch die Wörter "nach Landesrecht" ersetzt.

b) Folgender Satz wird angefügt:

"Ist für die Beschlagnahme oder Einziehung eine Bundesbehörde zuständig, kann diese Behörde Ausnahmen von den Besitz- und Vermarktungsverboten im Sinne von Satz 1 zulassen." '

Begründung:

§ 45 Absatz 6 BNatSchG koppelt die Zuständigkeit für die "Erteilung der Ausnahme" von den Besitz- und Vermarktungsverboten an die Zuständigkeit für die "Beschlagnahme und Einziehung". Es besteht für eine solche Zuständigkeitsregelung durch den Bund kein Bedarf. Es ist den Ländern überlassen, diese Zuständigkeiten eigenständig zu regeln. Die Regelung führt im Übrigen dazu, dass die Länder nur durch Gesetz davon abweichen dürfen. Regelungen durch Zuständigkeitsverordnungen bleiben den Ländern verwehrt. Einzelne Zuständigkeitsregelungen im Gesetz entsprechen zumindest im niedersächsischen Naturschutzrecht nicht der bestehenden Systematik (hier: Zuständigkeitsverordnung Naturschutz).

Dem Vernehmen nach war eine Identität von beschlagnahmender bzw. einziehender Behörde und (in diesem Zusammenhang) der Behörde, die Ausnahmen von den Besitz- und Vermarktungsverboten zulassen kann, auch gar nicht gewollt. Die Ersetzung der Wendung "die nach Landesrecht zuständige Behörde" im bis Februar 2010 geltenden § 45 Absatz 6 BNatSchG erfolgte lediglich vor dem Hintergrund der bestehenden Zuständigkeiten des Bundesamtes für Naturschutz.

7. Zu Artikel 4 Nummer 2 und 4 Buchstabe b (§ 7 Absatz 3, § 12 Absatz 6 WaStrG)

In Artikel 4 sind die Nummern 2 und 4 Buchstabe b zu streichen.

Begründung:

Die beabsichtigte völlige Freistellung aller Maßnahmen der Bundeswasserstraßenverwaltung ist zu weit gefasst. Sie würde dazu führen, dass die Schifffahrtsverwaltung des Bundes in ihrem Bereich z. B. in Naturschutzgebieten auch über Naturschutzfragen ohne Beteiligung der Landesbehörden entscheiden kann. Mit gleichem Recht könnten auch alle anderen hoheitlichen Stellen eine entsprechende Freistellung fordern. Grundsätzlich ist der Bund auch im Zuge seiner hoheitlichen Tätigkeiten an das jeweils einschlägige Landesrecht gebunden und muss bei einem Vorhaben mit naturschutzrechtlicher Bedeutung die nach Landesrecht erforderlichen Zulassungen und Befreiungen bei der zuständigen Landesbehörde einholen. Aus dem Grundsatz der Gesetzesbindung der Verwaltung folgt, dass auch Bundesbehörden beim Vollzug von Bundesgesetzen gültiges Landesrecht zu beachten haben (so das BVerwG auch im "Forstpolizeiurteil" vom 16.01.1968). Dies gilt nicht nur für die materiellrechtlichen Anforderungen, sondern grundsätzlich auch für die von den Ländern geforderten formellen Gestattungen. Auch das Gebot der Bundestreue erfordert keine Freistellung des Bundes von einem landesrechtlichen Gestattungsverfahren im Bereich des gebietsbezogenen Naturschutzrechts (so das BVerwG-Urteil vom 09.05.2001, Az. 6 C 4/100). Damit hat das BVerwG in seinem Urteil vom 09.05.2001 für den Bereich des Naturschutzrechtes ausdrücklich die gegenteilige Auffassung zu der in der Gesetzesbegründung der vorliegenden BR-Drucksache zitierten Rechtsprechung (BVerwG vom 25.09.2008, Az. 7 A 4/07) vertreten. Das Urteil vom 25.09.2008 bezieht sich dabei ausschließlich auf den Denkmalschutz. Soweit erkennbar hat sich das BVerwG von seiner Entscheidung zum Naturschutz aus dem Jahr 2001 bislang nicht distanziert.

Zudem wäre die Funktionssicherungsregelung des § 4 Satz 1 Nummer 4 BNatSchG überflüssig, die ersichtlich davon ausgeht, dass das Naturschutzrecht in ihrem Bereich nicht von der Bundeswasserstraßenverwaltung vollzogen wird.

Die bereits bestehende Regelung des § 48 WaStrG erscheint ausreichend. Danach ist die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes dafür verantwortlich, dass die bundeseigenen Schifffahrtsanlagen und Schifffahrtszeichen sowie die bundeseigenen wasserbaulichen Anlagen allen Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügen; behördlicher Genehmigungen, Erlaubnisse und Abnahmen bedarf es nicht.

8. Zu Artikel 4a - neu - (§ 8 Absatz 2 Satz 1 und 2 KrW-/AbfG)

Nach Artikel 4 ist folgender Artikel 4a einzufügen:

'Artikel 4a

Änderung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes

§ 8 Absatz 2 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 11. August 2010 (BGBl. I S. 1163) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Satz 1 werden die Wörter "Sekundärrohstoffdünger oder Wirtschaftsdünger im Sinne des § 1 des Düngemittelgesetzes" durch die Wörter "Düngemittel im Sinne des § 2 Satz 1 Nummer 1 des Düngegesetzes" ersetzt.
2. In Satz 2 wird die Angabe "§ 1a des Düngemittelgesetzes" durch die Angabe "§ 3 Absatz 2 und 3 des Düngegesetzes" ersetzt.'

Begründung:

Im Rahmen der Ablösung des Düngemittelgesetzes durch das neugefasste Düngegesetz wurde die Folgeänderung des Verweises auf die neue düngerechtliche Norm in § 8 Absatz 2 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz nicht vorgenommen. Damit fehlt im derzeit noch gültigen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz die Ermächtigungsgrundlage zur Änderung von abfallrechtlichen Rechtsverordnungen zur Regelung der Verwertung von Bioabfällen und Klärschlämmen.

Mit dem Änderungsvorschlag wird der Verweis auf das Düngegesetz in der Ermächtigungsgrundlage des derzeit noch gültigen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes lediglich redaktionell angepasst. Ausgehend von den neuen Begrifflichkeiten entsprechend der Definitionen in § 2 Düngegesetz sind die bisher in § 8 Absatz 2 Satz 1 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes bezeichneten "Sekundärrohstoffdünger" und "Wirtschaftsdünger" durch "Düngemittel" zu ersetzen. Eine materielle Änderung, insbesondere Erweiterung oder Einschränkung der Materialien und Mengen oder des abfallrechtlichen oder düngerechtlichen Anwendungsbereichs, erfolgt hierdurch nicht.

Die mit dem Änderungsvorschlag beabsichtigte Änderung des derzeit noch geltenden Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes ist erforderlich, um die Novellierung der Bioabfallverordnung kurzfristig abzuschließen und damit ein zügiges Inkrafttreten zu ermöglichen. Die Novellierung der Bioabfallverordnung soll daher von dem Gesetzgebungsverfahren zur umfassenden Neufassung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes abgekoppelt werden.

Die Entkoppelung ist sinnvoll, um die mit der Novelle der Bioabfallverordnung beabsichtigte Beseitigung von Hemmnissen bei Zulassung, Genehmigung und Überwachung insbesondere bei Bioabfallvergärungsanlagen umgehend in Kraft zu setzen.

Mit der Novelle der Bioabfallverordnung werden die vom Bundesrat mehrfach geforderten spezifischen Hygienisierungsanforderungen für Anlagen zur Vergärung von Bioabfällen geschaffen. Dies wird zu erheblichen Erleichterungen im Vollzug führen, da durch die Einführung der fachlich intensiv abgestimmten Hygienisierungsvorgaben die bisher gängige Praxis der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen bei Bioabfallvergärungsanlagen beendet werden kann. Gleichzeitig werden Unwägbarkeiten bei der Zulassung von Bioabfallvergärungsanlagen beseitigt und tendenziell der unter Umweltaspekten erwünschte verstärkte Einsatz von Vergärungstechnologien und die Erzeugung von Biogas gefördert.

Des Weiteren soll die Novellierung der Bioabfallverordnung die Grundlagen für die dringend erforderliche Verbesserung der Nachweispflichten bei Bioabfällen schaffen. Durch die beabsichtigte Änderung der Nachweispflichten bei Bioabfällen werden die Möglichkeiten illegaler Aufbringungen von nicht geeigneten Materialien noch stärker als bisher erschwert. Damit kann nunmehr die geforderte Regelung zur Rückverfolgbarkeit von Bioabfällen umgesetzt werden. Anlass für die Forderung waren Kontaminationen von landwirtschaftlich genutzten Flächen durch Aufbringung PFT-belasteter Materialien, die als Bioabfallgemisch deklariert worden waren.

9. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und zur Änderung des Bundeswasserstraßengesetzes dient überwiegend der abschließenden 1:1-Umsetzung der Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie) in das deutsche Recht. Das Wasserhaushaltsgesetz, das Bundesnaturschutzgesetz und das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung werden entsprechend ergänzt.

Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung die EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie nunmehr in nationales Recht überführt und dass damit die Grundlage geschaffen wird, die Meeresumwelt auch für zukünftige Generationen als intakte Lebensgrundlage zu bewahren.

Der Bundesrat erwartet von der Bundesregierung, schnellstmöglich alle notwendigen Voraussetzungen zu schaffen für eine kooperative Umsetzung des Gesetzes mit den Ländern und dafür insbesondere eine unterschriftsreife Fassung des geplanten Verwaltungsabkommens vorzulegen. Dies ist Voraussetzung für den notwendigen Interessenausgleich zwischen den Ländern mit ihrer Zuständigkeit für das Küstenmeer bis zur 12 sm-Grenze und dem Bund mit seiner Zuständigkeit für die AWZ, aber auch für die koordinierte Beteiligung aller (Oberlieger-) Länder.

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren unter Einbeziehung der Länder eine termingerechte, beanstandungsfreie 1:1-Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie sicherzustellen.