

Update Umweltrecht 2/2011

Berichtszeitraum 19.02.2011-18.04.2011
Dr. Peter Schütte/ Dr. Martin Winkler*

Aus umweltrechtlicher Sicht bildet die **Novellierung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts (KrWG-E)** einen Schwerpunkt im Berichtszeitraum. Einige wichtige Neuerungen werden im vorliegenden Bericht vorgestellt (A).

Daneben ist der Berichtszeitraum geprägt durch die Ereignisse von Fukushima in Japan. Die Auswirkungen der Naturkatastrophe und des dadurch hervorgerufenen Nuklearunfalls haben die Bundesregierung veranlasst, ein sogenanntes **Atom-Moratorium** zu erlassen (B).

Im Zusammenhang mit der Atomdebatte steht auch die Bestrebung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, die Umstellung auf die Versorgung durch erneuerbare Energien weiter voranzutreiben. Der Fokus liegt dabei auf dem **Netzausbau**. Eine Änderung des **Energieleitungsausbaugesetzes (EnLAG)** wurde bereits beschlossen. Daneben hat Wirtschaftsminister *Brüderle* beim Sonder-Energierat in Brüssel die Eckpunkte eines **Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG)** vorgestellt (C).

Im Zusammenhang mit den derzeitigen Entwicklungen im Bereich des Energie- und Klimaschutzrechts steht auch das vom wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung - Globale Umweltveränderungen (**WBGU**) veröffentlichte Gutachten „**Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation**“¹ (D).

Weiterhin im Fokus der Öffentlichkeit steht die Einführung eines **CCS-Gesetzes**. Berichtet wird über den Entwurf des Gesetzes zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz – KSpG)², den die Bundesregierung am 13. April 2011 beschlossen hat (E).

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder. Dr. Martin Winkler ist Mitglied der Clearingstelle EEG. Dieser Beitrag erscheint in ähnlicher Form in der ZUR.

¹ Zusammenfassung abrufbar unter www.wbgu.de.

² Abrufbar unter

http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/47268.php (zuletzt abgerufen am 14.04.2011).

A. Kreislaufwirtschaftsgesetz

Mit dem Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts soll das geltende deutsche Abfallrecht umfangreich neu geregelt bzw. ergänzt werden.³

Ziele des Gesetzes sind laut Begründung die Umsetzung des EU-Rechts, die stärkere Ausrichtung der Kreislaufwirtschaft auf den Ressourcen-, Klima- und Umweltschutz sowie die Präzisierung abfallrechtlicher Regelungen zur Verbesserung der Vollzugs- und Rechtssicherheit.⁴ Schon der neue Name „Kreislaufwirtschaftsgesetz“ zeige die Fortentwicklung der nachhaltigen Kreislaufwirtschaft im deutschen Abfallrecht.⁵

I. Einführung einer fünfstufigen Abfallhierarchie

Zentrales Element des Gesetzes ist die Einführung einer fünfstufigen Abfallhierarchie. Diese ist nach dem Konzept der Kaskadennutzung ausgerichtet, wonach Rohstoffe so effizient wie möglich zu nutzen und erst am Ende ihrer Nutzungsdauer energetisch zu verwerten sind. Die hierarchische Stufenfolge soll der Steigerung der Energieproduktivität dienen und setzt sich zusammen aus

- Abfallvermeidung,
- Wiederverwendung,
- Recycling und sonstiger Wiederverwertung,
- anderer energetischer Verwertung und
- Abfallbeseitigung.

§ 8 KrWG-E normiert einen Vorrang der neu eingeführten Verwertungsoptionen (Vorbereitung zur Wiederverwendung – Recycling – sonstige Verwertung), wobei gemäß § 8 Abs. 2 KrWG-E eine Konkretisierung der Vorrangregelung für spezifische Abfälle und Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen einer Rechtsverordnung vorbehalten ist. Soweit keine Verordnung existiert, regelt § 8 Abs. 3 KrWG-E die Vermutung, dass eine energetische Verwertung von Abfällen mit besonders hohem Heizwert gegenüber den stofflichen Verwertungsverfahren als gleichrangig angesehen werden kann. Laut Begründung ist die Vermutung im Einzelfall zum Schutz von Mensch und Umwelt widerleglich.⁶

³ Gesetzentwurf abrufbar unter

http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/krwg_bf.pdf (zuletzt abgerufen am 11.04.2011). Das Gesetz dient unter anderem der Umsetzung der novellierten Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG und hätte demzufolge bis zum 12.12.2010 umgesetzt werden müssen. Zurzeit liegt das Gesetz aber noch beim Bundesrat.

⁴ KrWG-Entwurf, S. 135.

⁵ Siehe insbesondere KrWG-Entwurf, S. 137.

⁶ KrWG-Entwurf, S. 138.

II. Getrenntsammlungspflicht für besondere Abfälle

In § 11 Abs. 1 KrWG-E wird eine Getrenntsammlungspflicht für Bioabfälle ab dem Jahr 2015 eingeführt. Die Absätze 2 bis 4 der Vorschrift enthalten Regelungen über den Erlass von Verordnungen für die besondere Behandlung von Bioabfällen und Klärschlämmen. § 14 Abs. 1 KrWG-E legt darüber hinaus eine Getrenntsammlungspflicht für Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle spätestens ab dem 1. Januar 2015 fest. Der Begriff Getrenntsammlungspflicht wird in § 3 Abs. 16 KrWG-E definiert, wonach eine Sammlung von Abfall durch den Entsorger nach Art und Beschaffenheit des Abfalls innerhalb eines Abfallstroms getrennt zu erfolgen hat. § 14 Abs. 2 KrWG-E regelt diesbezüglich eine ab dem 1. Januar 2020 einzuhaltende Wiederverwendungs- und Recyclingquote von 65 Gewichtsprozent für Siedlungsabfälle. Die Quote übersteigt damit die von der Abfallrahmenrichtlinie vorgegebene Quote. Als Begründung wird angeführt, dass Deutschland einen besonders hohen Entwicklungsstand in der Versorgungswirtschaft aufweise.⁷

III. Verhältnis zwischen gewerblicher und öffentlich-rechtlicher Entsorgung

Wichtige Neuerungen in Bezug auf das Verhältnis zwischen gewerblicher und öffentlich-rechtlicher Entsorgung enthalten die §§ 17 bis 20 KrWG-E. Im Grundsatz werden die Regelungen des alten § 13 KrW-/AbfG beibehalten, wonach die Abfälle aus privaten Haushalten in der Regel dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger überlassen werden müssen. Wie bisher, regelt auch der neue § 17 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 KrWG-E, dass die Überlassungspflicht entfällt, wenn Abfälle im Wege einer gewerblichen Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden. Dieser Punkt führte in der Vergangenheit zu Schwierigkeiten. So hat das Bundesverwaltungsgericht im sogenannten „Altpapierurteil“ vom 18.06.2009⁸ die Zulässigkeit der privatwirtschaftlichen Entsorgung von Altpapier erheblich eingeschränkt. Nach Auffassung des Gerichts sollten nach altem Recht überwiegende öffentliche Interessen für gewerbliche Sammlungen bereits dann vorliegen, wenn die Sammlung des Altpapiers „mehr als nur geringfügige Auswirkungen auf die Organisation und Planungssicherheit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers“ zur Folge hat. Die Schwelle der Existenzgefährdung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystems müsse nicht erreicht sein.⁹

Nach § 17 Abs. 3 KrWG-E sollen öffentliche Interessen nunmehr vorliegen, „wenn die Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, des von diesem beauftragten Dritten oder des auf Grund einer Rechtsverordnung nach § 25 eingerichteten Rücknahmesystems gefährdet.“ Eine solche Gefährdung soll dann anzunehmen sein, „wenn die Erfüllung der nach § 20 bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert wird.“ Daneben seien „Auswirkungen der gewerblichen Sammlung auf die Planungssicherheit und die Organisation

⁷ KrWG-Entwurf, S. 139.

⁸ BVerwG, Urteil vom 18. 6. 2009 - 7 C 16/08.

⁹ BVerwG, Urteil vom 18. 6. 2009 - 7 C 16/08, Rn. 38.

der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (...) zu berücksichtigen.“ Eine Ausnahme ist nach Satz 3 nur für den Fall vorgesehen, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Leistung nicht in gleicher Qualität wie das private Unternehmen erbringen kann. Die neue Regelung nimmt folglich die Wertungen des Urteils auf, beschränkt diese aber gleichzeitig auf die Fälle, in denen tatsächlich eine Verhinderung der Erfüllung der Entsorgungspflichten des öffentlich-rechtlichen Entsorgers vorliegt.

Diese Präzisierung der Ausnahmebestimmungen wird im Entwurf neben der Stärkung der Vollzugtauglichkeit und Rechtssicherheit vor allem mit der EU-rechtlichen Absicherung der kommunalen Überlassungspflichten begründet.¹⁰ Die Begründung beruft sich dabei auf Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), wonach Wettbewerbsregeln für Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse wahrnehmen, nur gelten, soweit hierdurch nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert wird.¹¹ Europarechtlich sei die grundsätzliche Entsorgungsaufgabe öffentlich-rechtlicher Träger damit zu begründen, dass eine hochwertige und umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung anfallender Haushaltsabfälle eine Beschränkung der Warenverkehrs- und Wettbewerbsfreiheit rechtfertige. Die Ausnahmetatbestände sollen die Verhältnismäßigkeit der Überlassungspflicht sichern, da die private Entsorgung im Einzelfall ein milderer Mittel zur Absicherung der Funktionstüchtigkeit der kommunalen Entsorgung darstellen kann.¹²

IV. Einheitliche Wertstofftonne

Eine weitere Neuerung, die im KrWG-E angelegt ist, ist die Möglichkeit durch Verordnung eine einheitliche Wertstofftonne einzuführen. (§ 25 Abs. 2 Nr. 3 KrWG-E bzw. § 10 Abs. 1 Nr. 3 KrWG-E). Dadurch soll die Verwertung von rücknahmepflichtigen Erzeugnissen unter ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten verbessert werden.¹³ In diesem Zusammenhang erprobt das Umweltbundesamt in den nächsten Monaten in einem Planspiel unterschiedliche Optionen zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung.¹⁴

V. Einführung von Abfallvermeidungsprogrammen

Ein weiterer wichtiger Punkt des neuen Gesetzes ist die Einführung von Abfallvermeidungsprogrammen bis zum 12. Dezember 2013. Nach § 33 Abs. 1 KrWG-E erstellt der Bund ein solches Programm zusammen mit den Ländern. Beteiligen sich diese nicht, so erstellen sie nach § 33 Abs. 2 KrWG-E eigene Vermeidungsprogramme. In dem Programm sind

¹⁰ KrWG-Entwurf, S. 201.

¹¹ KrWG-Entwurf, S. 202.

¹² KrWG-Entwurf, S. 202.

¹³ KrWG-Entwurf, S. 191.

¹⁴ Siehe http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/2011/pd11-012_die_wertstofftonne_kuerzere_wege_fuer_ein_hochwertiges_recycling.htm (zuletzt abgerufen am 11.04.2011).

Abfallvermeidungsziele zu definieren (Abs. 3 Nr. 1) und gleichzeitig die Pflicht zur Evaluierung der bereits getroffenen Maßnahmen festzusetzen (Abs. 3 Nr. 4). Vor Erstellung des Programms ist die Öffentlichkeit vom zuständigen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit nach den Vorgaben für die Aufstellung von Abfallwirtschaftsplänen zu beteiligen (Abs. 5). Die Einführung der Programme dient der Umsetzung der Artikel 29 bis 31 der Abfallrahmenrichtlinie.¹⁵

B. Atom-Moratorium

Am 14. März 2011 hat die Bundesregierung das sogenannte „Atom-Moratorium“ verkündet. Hierbei handelt es sich formell um eine Bitte an die zuständigen Landesatomaufsichtsbehörden, eine **Stilllegung der sieben ältesten Atomkraftwerke** in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsgebiet für die Dauer von drei Monaten anzuordnen. Die betroffenen Kraftwerke sind Biblis A, Biblis B (beide Hessen) sowie Neckarwestheim 1 und Phillipsburg 1 (beide Baden-Württemberg), Isar 1 (Bayern), Unterweser (Niedersachsen) und Brunsbüttel (Schleswig-Holstein). Am 15. März 2011 setzten die Ministerpräsidenten der betroffenen Länder die Bitte um, und die Kraftwerke wurden vom Netz genommen. Als rechtliche Grundlage der Entscheidung diente § 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 1. Alt. des Atomgesetzes.¹⁶ Hiernach kann die Aufsichtsbehörde die einstweilige Einstellung des Betriebs von Atomkraftwerken anordnen, wenn sich gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 4. Alt. AtomG Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sachgüter ergeben können.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit begründet das Vorgehen der Aufsichtsbehörden mit dem Vorliegen eines Gefahrenverdachts. Ein solcher **Gefahrenverdacht** sei nach geltendem Atomrecht bereits gegeben, wenn Schadensmöglichkeiten bestehen, die wegen begründeter Unsicherheiten im Rahmen der Risikovorsorge nicht vollumfänglich ausgeschlossen werden können. Hierbei bedeuteten die Ereignisse von Japan einen entscheidenden Erkenntniszuwachs. Nunmehr müssten auch Ereignisse jenseits der bisher für möglich gehaltenen berücksichtigt werden.¹⁷

Während der Zeit des dreimonatigen Moratoriums überprüft die **Reaktor-Sicherheitskommission (RSK)** die Sicherheit der Kernkraftwerke in Deutschland und erstellt zusammen mit den zuständigen Landesbehörden eine Analyse. Die RSK besteht als unabhängiges Expertengremium seit 1958 und berät die zuständigen Bundesministerien.¹⁸ Am 31. März 2011

¹⁵ KrWG-Entwurf, S. 220.

¹⁶ Siehe http://www.bmu.de/atomenergie_sicherheit/doc/47140.php (zuletzt abgerufen am 11.04.2011).

¹⁷ Siehe: http://www.bmu.de/atomenergie_sicherheit/doc/47138.php (zuletzt abgerufen am 11.02.2011).

¹⁸ Siehe <http://www.rskonline.de/> (zuletzt abgerufen am 12.04.2011).

hat der Bundesumweltminister zusammen mit dem Vorsitzenden der RSK einen Anforderungskatalog für die Überprüfung deutscher Kernkraftwerke vorgestellt.¹⁹ Hiernach soll bei der Überprüfung auf Szenarien wie Naturkatastrophen und Terroranschläge besonders eingegangen werden.

Als begleitende Maßnahme berief die Bundesregierung am 22. März 2011 eine so genannte **Ethikkommission** für eine sichere Energieversorgung ein. Die Ethikkommission soll die von der RSK festgestellten Risiken gesellschaftlich bewerten. Als Ergebnis soll sie schlüssige Wege der Energiewende in einem Bericht bis zum 27. Mai 2011 darlegen, auf dessen Grundlage die Bundesregierung nach dem Moratorium über die Zukunft der 17 deutschen Atomkraftwerke entscheiden will.²⁰

Die Stilllegungen und ihre Begründung sind umgehend kritisiert worden.²¹ Am 1. April 2011 reichte die RWE Power AG gegen die Verfügung des Landes Hessen zur vorläufigen Stilllegung des Kernkraftwerks Biblis Block A und Block B Klage beim Verwaltungsgerichtshof Kassel ein.²² Andere Energieversorgungsunternehmen kündigten dagegen an, auf entsprechende Rechtsbehelfe zu verzichten.

C. Netzausbau

Auf Grundlage der dena-Netzstudie II vom 23.11.2010²³, die zusammen vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit branchenübergreifend erstellt wurde, wird nunmehr ein großflächiger Netzausbau forciert.²⁴ Laut Studie liegt der Ausbaubedarf der Stromübertragungsnetze bis 2020 bei etwa 3600 km. Zur Vorbereitung des massiven Netzausbaus werden verschiedene Gesetzesänderungen umgesetzt bzw. angestrebt.

¹⁹ Siehe

http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/sicherheitsueberpruefung_akw_bf.pdf (zuletzt abgerufen am 11.02.2011).

²⁰ Siehe http://www.bmu.de/atomenergie_sicherheit/doc/47140.php (zuletzt abgerufen am 12.04.2011).

²¹ Siehe z.B. Interview des ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier unter <http://www.badische-zeitung.de/wirtschaft-3/hans-juergen-papier-haelt-das-atom-moratorium-fuer-rechtlich-angreifbar--43503052.html> (zuletzt abgerufen am 12.04.2011).

²² Siehe Pressemitteilung des VGH Kassel, abrufbar unter <http://www.vgh-kassel.justiz.hessen.de> (zuletzt abgerufen am 12.04.2011).

²³ Die Studie ist vollständig abrufbar auf der Homepage der Deutschen Energie-Agentur GmbH unter www.dena.de.

²⁴ Hierüber wurde bereits im Bundesumweltrecht Aktuell für die Berichtsperiode vom 21.10.2010 – 07.12.2010 umfangreich berichtet.

I. Änderung des Energieleitungsausbaugesetzes

Am 7. März 2011 hat der Bundestag eine Änderung des Energieleitungsausbaugesetzes beschlossen. Geändert wurde § 2 Abs. 2 EnLAG, wonach nunmehr im Falle eines Neubaus einer Leitung auf Verlangen der zuständigen Behörde die Errichtung als **Erdkabel** auf Teilabschnitten zu erfolgen hat. Diese Maßgabe ersetzt die bisherige Regelung, nach der die Leitung als Erdkabel lediglich verlegt werden konnte. Sie gilt im Übrigen nur für die vier Pilotvorhaben des § 2 Abs. 1 EnLAG und nur in einem räumlichen Abstandsbereich von bis zu 400 m zu Wohngebäuden im Bereich eines Bebauungsplans oder unbeplanten Innenbereichs (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 EnLAG), sowie von bis zu 200 m im Außenbereich (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 EnLAG).

Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie soll mit der Änderung eine **Vereinfachung des Planungs- und Genehmigungsverfahrens** für die bedeutenden Pilotprojekte bezweckt werden.²⁵ Die erprobten Erdkabel sollen künftig vor allem den von erneuerbaren Energiequellen erzeugten Strom aus Norddeutschland in die energieintensiven Wirtschaftsstandorte im Süden leiten. Wichtig ist, dass die Leitungen auf Höchstspannungsebene arbeiten und so eine anwohnerfreundliche Alternative zu oberirdischen Hochspannungstrassen darstellen.

II. Eckpunkte eines Netzausbaubeschleunigungsgesetzes

Für den flächendeckenden Leitungsausbau plant das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ein weiteres Gesetzesvorhaben. Der Bundeswirtschaftsminister hat am 21.03.2011 beim Sonder-Energierat in Brüssel die Eckpunkte eines Netzausbaubeschleunigungsgesetzes ("**NABEG**")²⁶ vorgestellt.

Ziel des Gesetzes sei eine weitere Verfahrensbeschleunigung. Zunächst sollen die einzelnen Länderzuständigkeiten abgeschafft werden und ein **bundeseinheitliches Genehmigungsverfahren** eingeführt werden. In Zukunft soll die Bundesnetzagentur in Abstimmung mit den einzelnen Ländern eine Bundesfachplanung durchführen, aus der ein **Bundesnetzplan** hervorgehen soll. Hierin werden unter frühzeitiger Beteiligung der Öffentlichkeit bundesweite Trassenkorridore für Höchstspannungsleitungen festgelegt. Als weiterer Punkt soll ein **finanzieller Ausgleichsmechanismus** für im Interesse des Gemeinwohls beeinträchtigte Gemeinden geschaffen werden. Die Partizipation der Öffentlichkeit soll durch **verbesserte Beteiligungsrechte** bei den

²⁵Siehe <http://m.bmwi.de/BMWimobile/Navigation/Themen/energie,did=354326.html> (zuletzt abgerufen am 11.04.2011).

²⁶ Siehe <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkte-netzausbau-nabeg,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.02.2011).

Netzentwicklungsplänen der Netzbetreiber geschaffen werden. Daneben ist eine **Informationsoffensive** geplant. Die Reform soll nach Angaben des Ministeriums die Sammelanbindung von Offshore Windparks gesetzlich verankern.

Um die Behörden zu entlasten, soll in Anlehnung an das BauGB die Möglichkeit geschaffen werden, **private Projektmanager** bei formalisierten Vorgängen zu beteiligen. Daneben sollen Energiespeicher durch die Befreiung von der Zahlung von Netzentgelten für 20 Jahre besonders gefördert werden, um wichtige Voraussetzungen für die Integration erneuerbarer Energien zu schaffen.

Gleichzeitig soll es auf **EU-Ebene** eine Initiative für Bürokratieabbau bei den umweltrechtlichen Vorgaben des Infrastrukturausbaus geben. Hiermit soll gezielt auf eine Verfahrensbeschleunigung hingewirkt werden. Dies zeigt, dass das Thema Beteiligung und Verfahrensbeschleunigung in Zukunft an Brisanz zulegen wird.²⁷

D. Gutachten „Welt im Wandel“

Am 7. April 2011 hat der wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) sein neues Hauptgutachten „Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“ an die Bundesregierung übergeben. In dem als Zusammenfassung vorgelegten Gutachten²⁸ beschäftigen sich die Wissenschaftler mit dem Umbau der Wirtschaft und Gesellschaft zu einer nachhaltigen Lebensweise, die darauf angelegt ist, den Klimawandel zu verhindern.

Im Kern des Gutachtens steht ein **neuer Gesellschaftsvertrag**, der jeden Bürger, jede Gesellschaft, sowie die Wirtschaft und Wissenschaft zu verantwortungsbewussten Teilhabern an einer geschlossenen Gemeinschaft werden lassen soll. Zentrale Rolle hat laut WBGU der **Klimaschutz als „conditio sine qua non“** einer nachhaltigen Entwicklung.

Der WBGU entwirft in seinem Gutachten eine konkrete Transformationsstrategie zum Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft auf den zentralen Transformationsfeldern (Energiesektor, Siedlungsräume, Landnutzung). Wichtig sei, dass die in allen Gesellschaften vorhandenen innovativen Kräfte und Ideen gefördert werden.

Wichtige Faktoren auf dem Weg zur **Dekarbonisierung** seien auch CCS (Carbon Capture and Storage)²⁹ in Zusammenhang mit Bioenergienutzung, um der Atmosphäre CO₂ zu entziehen, sowie eine Verringerung der

²⁷ Vgl. hierzu auch den Standpunkt *Schütte* in ZuR 2011, 169.

²⁸ Abrufbar unter <http://www.wbgu.de/veroeffentlichungen/hauptgutachten/> (zuletzt abgerufen am 11.02.2011).

²⁹ Siehe hierzu unter E.

Energienachfrage. Das Gutachten benennt zehn Maßnahmenbündel zur Bewältigung des Klimawandels.

Aus juristischer Sicht sind besonders die Empfehlungen des ersten Bündels hervorzuheben. Hierin spricht sich der Beirat für eine materiell-rechtliche Verankerung von Klimaschutzziele in einem entsprechenden Gesetz sowie für die **Einführung des Klimaschutzes als Staatszielbestimmung** im Grundgesetz aus. Daneben soll eine obligatorische **Klimaverträglichkeitsprüfung für neue Gesetzesvorhaben** eingeführt werden. Gleichzeitig sei eine Ausweitung von Informations-, Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürger und Nichtregierungsorganisationen notwendig. Bürger sollten frühestmöglich in den Entscheidungsprozess eingebunden werden und überindividuelle Verbandsklagen umfangreich ermöglicht werden. Daneben sollten für klimarelevante Entscheidungen der Verwaltung und des Gesetzgebers **Ombudsleute** mit Beschwerde- und Kontrollrechten sowie Deliberationsverfahren unter Beteiligung wissenschaftlichen Sachverständs eingeführt werden.

E. CCS-Gesetzesentwurf

Nach der EU-Richtlinie 2009/31/EG (CCS-RL) sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine geologische Speicherung von Kohlendioxid bis zum 25. Juni 2011 in nationales Recht umzusetzen. In der Bundesrepublik führte die Einführung eines CCS-Gesetzes (Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid – **KSpG-E**) immer wieder zu Diskussionen³⁰. Zuletzt sorgte die Internetveröffentlichung eines Gesetzesentwurfs im Februar 2011 für Aufsehen. Im Zentrum der Auseinandersetzung stand der Wunsch einiger Länder (v.a. Schleswig-Holstein und Niedersachsen) nach größeren Einflussmöglichkeiten bei der Standortwahl bzw. nach dem Recht zur gänzlichen Verhinderung der CO₂-Speicherung auf ihrem Hoheitsgebiet (sog. „**Opt-Out**“).³¹ Das Kabinett hat mit seinem Beschluss vom 13. April 2011 das Gesetzgebungsverfahren erneut angestoßen und rechnet mit einem Inkrafttreten im Herbst dieses Jahres.

Der Gesetzesentwurf regelt durch zeitliche und räumliche Begrenzungen zunächst nur die **Erprobung und Demonstration der dauerhaften unterirdischen Kohlendioxidspeicherung** (§ 2 Abs. 1 bis 3 KSpG-E). Laut Pressemitteilung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz

³⁰ Vgl. Kohls/Kahle, ZuR 2009, 122 ff.

³¹ Siehe

http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/47268.php und <http://www.spiegel.de/wissenschaft/technik/0,1518,756606,00.html> (zuletzt abgerufen am 14.04.2011).

und Reaktorsicherheit und der Entwurfsbegründung³² soll die Erprobung so auf wenige Projekte beschränkt werden, um die Technologie schrittweise und ergebnisoffen prüfen zu können. Hierdurch soll auch den Bedenken der Öffentlichkeit gegenüber der neuen Technologie begegnet werden. Nach § 44 KSpG-E hat die Bundesregierung dem Bundestag mit dem Ablauf des Jahres 2017 umfassend über die aus der Demonstrationsphase gewonnenen Erkenntnisse zu berichten.

Die bereits angesprochene **Länderklausel** findet sich in § 2 Abs. 5 KSpG-E wieder: „Die Länder können durch Landesgesetz bestimmen, dass eine Erprobung und Demonstration der dauerhaften Speicherung nur in bestimmten Gebieten zulässig ist oder in bestimmten Gebieten unzulässig ist“. Die Regelung ersetzt die Regelung des Vorentwurfs, wonach bei der Festlegung der Gebiete durch die Länder ausschließlich „andere energiebezogene Optionen zur Nutzung einer potenziellen Speicherstätte, die geologischen Besonderheiten der Gebiete und das Wohl der Allgemeinheit zu berücksichtigen“ waren. Laut Begründung des neuen Entwurfs gelte für die Ausweisung der Gebiete das Abwägungsgebot. In der Abwägung sollen energie- und industriebezogene Nutzungsoptionen der Speicherstätten, die geologischen Besonderheiten und andere öffentliche Interessen einbezogen werden. Als Beispiele für öffentliche Interessen werden Umwelt- und Tourismusbelange genannt. Soweit andere Belange bei der Abwägung überwiegen, sei ein Gebietsausschluss möglich.

Noch offen ist, in welchem Umfang die Länder von der Ausschlussmöglichkeit Gebrauch machen werden. Die schleswig-holsteinische Landesregierung hat bereits erklärt, dass nun ein kompletter Ausschluss der Kohlendioxidspeicherung auf dem Landesgebiet möglich sei und dass derzeit schon an einem entsprechenden Gesetz gearbeitet werde.³³ Ähnlich äußerte sich auch der Ministerpräsident von Niedersachsen.³⁴ Die Nichtzulassung auf Teilen der Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten ist ausdrücklich in Art. 4 Abs. 1 der europäischen CCS-Richtlinie vorgesehen. Die Mitgliedsstaaten können nach Art. 4 Abs. 1 S. 2 2. Alt. CCS-RL die Speicherung auch für das gesamte Hoheitsgebiet ausschließen.

Eine weitere wichtige Regelung ist in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 KSpG-E enthalten, wonach eine Untersuchungsgenehmigung zur Auffindung eines geeigneten Standorts nur dann zu erteilen ist, wenn die **Beeinträchtigung von anderen Nutzungsmöglichkeiten** im öffentlichen Interesse ausgeschlossen werden kann. In der Begründung werden als Beispiele die

³² KSpG-Entwurf, S. 63.

³³ Siehe

http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Startseite/Artikel/110412_CCS.html
(zuletzt abgerufen am 14.04.2011).

³⁴ Siehe

http://www.stk.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=1130&article_id=95743&_psmand=6 (zuletzt abgerufen am 14.04.2011).

hydrothermale und petrothermale Geothermie und Druckluftspeicherung genannt. Solche Nutzungsmöglichkeiten sollen, sofern ein öffentliches oder volkswirtschaftliches Interesse für sie vorliegt, besonders geschützt werden, da sie ebenfalls der Energieversorgung und dem Klimaschutz dienen können.³⁵

Ein Großteil der öffentlichen Sicherheitsbedenken in Bezug auf CCS richtet sich auf die unabsehbar lange **Dauer der Speicherung**. Einmal in der Erde, soll das CO₂ möglichst für immer in den Speichern verbleiben. Der Gesetzentwurf regelt, dass ein Verantwortungsübergang vom Betreiber auf das Land frühestens 30 Jahre nach Abschluss der Stilllegung möglich ist (§ 31 KSpG-E). Nach § 31 Abs. 2 KSpG-E hat die zuständige Behörde der vom Betreiber beantragten Übertragung zuzustimmen, wenn die Langzeitsicherheit nach dem Stand von Wissenschaft und Technik gegeben ist und der Betreiber einen **Nachsorgebeitrag** leistet, der nach § 31 Abs. 4 KSpG-E die vorhersehbaren Aufwendungen der Überwachung während eines Zeitraums von weiteren 30 Jahren deckt. Laut Begründung soll die Frist von 30 Jahren sicherstellen, dass genügend Erfahrungswerte für die Annahme der Langzeitsicherheit des Speichers vorhanden sind. Die Festlegung des Nachsorgebeitrags soll laufende Kosten der weiteren Überwachung decken sowie sicherstellen, dass für den Schadensfall genügend Haftungsmasse vorhanden ist. Gleichzeitig soll sie der Investitionssicherheit der Betreiber dienen.³⁶

Das neue CCS-Gesetz hätte auch Auswirkungen auf den Betrieb und die Errichtung neuer Kraftwerksanlagen. Zum einen werden die Anlagen zur Abscheidung von CO₂ über Art. 7 KSpG-E dem Anhang zur **4. BImSchV** unter Ziffer 10.2 hinzugefügt. Zum anderen würde über Art. 8 KSpG-E die **13. BImSchV** durch Einführung eines neuen § 9 a geändert, sodass der Betreiber nach neuer Rechtslage vor der erstmaligen Genehmigung einer Anlage zur Erzeugung von Strom mit 300 Megawatt oder mehr prüfen müsste, ob geeignete Speicher vorhanden sind und ob die Abscheidung und der Transport des Kohlendioxids technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar sind. Nach § 9 a Abs. 1 S. 2 gilt Entsprechendes für die Änderung oder Erweiterung einer Anlage um 300 Megawatt oder mehr. Der Betreiber muss daraufhin gegebenenfalls eine entsprechend große Fläche für die entsprechende Nachrüstung der Anlage vorhalten. (sog. **„Capture Ready-Pflicht“**)

³⁵ KSpG-Entwurf, S. 68.

³⁶ KSpG-Begründung, S. 84 – 85.

F. Weitere Gesetze, Verordnungen und Programme

Achtundzwanzigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Emissionsgrenzwerte für Verbrennungsmotoren – 28. BImSchV), geändert am 8. April 2011, BGBl. I S. 605

Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung von Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs und zum Verfahren zur Prüfung von Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis (AVV Lebensmittelhygiene – AVV LmH), geändert am 30. März 2011, BAnz. S. 1287

Beschluss des Ausschusses für Biologische Arbeitsstoffe (ABAS) – Schutzmaßnahmen bei Tätigkeiten mit Transmissibler Spongiformer Enzephalopathie (TSE)-assoziiierter Agenzien in TSE-Laboratorien (ABAS-Beschluss 603), GMBI. S. 175

Bekanntmachung zu Gefahrstoffen – Bekanntmachung 220 "Sicherheitsdatenblatt" (BekGS 220), GMBI. S. 172

Technische Regeln für Gefahrstoffe – Ermitteln und Beurteilen der Gefährdungen bei Tätigkeiten mit Gefahrstoffen: Inhalative Exposition (TRGS 402), GMBI. S. 172

Technische Regeln für Gefahrstoffe – Gefährdung durch Hautkontakt – Ermittlung – Beurteilung – Maßnahmen (TRGS 401), GMBI. S. 172

Richtlinie über die Förderung von Innovationen zur Verbesserung des Verbraucherschutzes bei Dienstleistungsangeboten im Energiebereich im Rahmen des Programms zur Innovationsförderung, 14. März 2011, BAnz S. 1133

Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt, eBAnz AT 32 2011 B1