

## UPDATE UMWELTRECHT - GESETZGEBUNG

**DR. PETER SCHÜTTE / DR. MARTIN WINKLER\***

Berichtszeitraum: 09.09.2017 bis 09.11.2017

Aufgrund der Neuwahlen zum Deutschen Bundestag am 24.09.2017 und den seither andauernden Koalitionsverhandlungen kam es im aktuellen Berichtszeitraum nur zu wenigen neuen Gesetzgebungsvorhaben. In Kraft getreten sind sechs Verordnungen, die Gebiete in Nord- und Ostsee als Meeresschutzgebiete ausweisen (A.). Die SPD-Fraktion legte gleich zu Anfang der neuen Legislaturperiode einen Gesetzentwurf vor, der ein deutschlandweites Verbot für den Anbau gentechnisch veränderter Organismen ermöglichen soll (B.). Zur Zukunft des EEG veröffentlichte die Monopolkommission ein Gutachten, in dem sie eine Abkehr von bisherigen Förderungsmechanismen empfiehlt. Vielmehr solle das europäische Emissionshandelssystem erweitert werden (C).

### **A. SECHS NEUE MEERESNATURSCHUTZGEBIETE**

Am 28.09.2017 sind sechs Verordnungen in Kraft getreten, die Gebiete in der Nord- und Ostsee als Schutzgebiete im Sinne des BNatSchG ausweisen.<sup>1</sup> Betroffen sind mit 10.392 Quadratkilometern etwa 30% der Fläche der deutschen AWZ, die 200 Seemeilen in die angrenzenden Gewässer reicht. Im Einzelnen handelt es sich um die Gebiete mit den Bezeichnungen „Doggerbank“, „Borkum Riffgrund“ und „Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht“ in der Nordsee sowie „Fehmarnbelt“, „Kadetrinne“ und „Pommersche Bucht – Rönnebank“ in der Ostsee.

Trotz des vergleichsweise schlechten Zustands der deutschen Meere<sup>2</sup> sind dort noch sensible Riffstrukturen und zugehörige Fischgemeinschaften zu finden sowie unter Schutz stehende Tiere wie Schweinswale, Kegelrobben und Seevögel beheimatet. In den Schutzgebieten sind künftig alle Handlungen verboten, die zu einer Zerstörung, Beschädigung, Veränderung oder Störung des Naturschutzgebietes führen können. Dazu gehören beispielsweise die Errichtung künstlicher Inseln, Anlagen und Bauwerke, die Einbringung von Baggergut, die Einrichtung und

---

\* Dr. Martin Winkler ist Mitglied der Clearingstelle EEG. Der Beitrag erscheint in ähnlicher Form in der Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR). Der Bericht gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

<sup>1</sup> BGBl. I 2017, S. 3395-3427.

<sup>2</sup> BfN, Ergebnisübersicht - Nationaler Bericht 2013, abrufbar unter [https://www.bfn.de/0316\\_nat-bericht\\_ergebnisse2013.html](https://www.bfn.de/0316_nat-bericht_ergebnisse2013.html).

der Betrieb mariner Aquakulturen, die Freizeitfischerei sowie das Ausbringen von Tieren und Pflanzen gebietsfremder Arten.

Als Ergebnis von dem Vernehmen nach längeren Unstimmigkeiten zwischen dem BMUB, das die Verordnungsentwürfe vorgelegt hatte, und den betroffenen Ministerien für Fischerei, Verkehr, Wirtschaft und Forschung kam es jedoch zu einigen Einschränkungen dieser Grundsätze.<sup>3</sup> Beispielsweise werden Teile der Schutzgebiete, anders als zunächst vorgesehen, nur für einige Monate des Jahres von der Freizeitfischerei ausgenommen. Darüber hinaus bestehen Ausnahmen für Maßnahmen zu Forschungs- und Wirtschaftszwecken sowie die Möglichkeit der Erteilung von Sondergenehmigungen unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

Die neu ausgewiesenen Schutzgebiete waren auch schon vor Erlass der Verordnungen seit 2007 als Natura 2000-Schutzgebiete registriert. Die EU-Kommission hatte wiederholt angemahnt, die Gebiete auch nach nationalem Recht unter Schutz zu stellen, um den entsprechenden unionsrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden. Konkret hätte dies innerhalb einer Frist von sechs Jahren erfolgen müssen. Schließlich kam es zu einer Klage einiger Umweltverbände vor dem Verwaltungsgericht Köln sowie einem von der EU-Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren. Mit dem Inkrafttreten der Schutzverordnungen ist Deutschland seinen Verpflichtungen nun nachgekommen. Betroffene Fischer und Fischereiverbände prüfen jedoch schon die Möglichkeit einer Klage gegen die Verordnungen.<sup>4</sup>

## **B. GESETZENTWURF DER SPD-FRAKTION ZUM VERBOT DES ANBAUS GENTECHNISCH VERÄNDERTER ORGANISMEN**

Gleich zu Anfang der neuen Legislaturperiode brachte die neue SPD-Fraktion einen Gesetzentwurf zum Verbot des Anbaus gentechnisch veränderter Pflanzen ein.<sup>5</sup> Ein ähnlicher Vorschlag, den die Bundesregierung im letzten Jahr initiiert hatte, war damals gescheitert. Einzelne Fraktionen sowie der Bundesrat mit der Stimmenmehrheit von 15 Ländern sprachen sich zwar nicht gegen das Gentechnik-Verbot generell, aber gegen die darin vorgesehene Verfahrensweise aus. Man befürchte einen Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen in den einzelnen Ländern und bevorzugte eine bundesweit einheitliche Lösung, so der Tenor.<sup>6</sup>

Nach dem endgültigen Scheitern des Entwurfs zum Ende der letzten Legislaturperiode greift der aktuelle Gesetzentwurf der SPD-Fraktion diese Kritik nun auf und zielt auf eine länderübergreifende Regelung. Konkret beinhaltet der Entwurf die erforderliche gesetzliche Grundlage für die Anordnung von Anbauverboten auf dem Hoheitsgebiet Deutschlands. Unionsrechtlich wurde diese Abweichungsmöglichkeit einzelner Mitgliedstaaten durch die sogenannte Opt-out-Richtlinie (EU) 2015/412 vom 11.03.2015 ermöglicht. Die Mitgliedstaaten konnten nach altem EU-Recht einen Anbau von unionsrechtlich zugelassenen, gentechnisch veränderten

---

<sup>3</sup> Vgl. <https://www.nabu.de/news/2017/09/23184.html>.

<sup>4</sup> Vgl. <http://www.in-online.de/Nachrichten/Norddeutschland/Neue-Schutzgebiete-in-Kraft-Kutterkapitaene-entsetzt-Angelverbot-ueberleben-wir-nicht>.

<sup>5</sup> BT-Drs. 19/14.

<sup>6</sup> BR-Drs. 650/16 (Beschluss), S. 1, 2; <http://www.spdfraktion.de/presse/pressemitteilungen/cducsu-verweigert-praktikable-regelung-gentechnik-anbauverbote>; <https://www.gruene-bundestag.de/gentechnik/gentechnik-stoppen-02-12-2016.html>.

Sorten auf ihrem Gebiet nur unter strengen Voraussetzungen unterbinden – wenn sie nämlich neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorlegen konnten, die ein solches Verbot untermauerten. Seit der Novellierung ist es jedem Mitgliedstaat möglich, durch entsprechende Umsetzungsgesetze den Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen auf eigenem Territorium auch unter Zugrundelegung nicht-wissenschaftlicher Argumente zu untersagen.<sup>7</sup> Zum Beispiel können dies umwelt- oder agrarpolitische Ziele, die Stadt- und Raumordnung, die Bodennutzung oder sozioökonomische Auswirkungen sein. Sogar die Wahrung der öffentlichen Ordnung kann, in Kombination mit einem anderen Kriterium, für die Begründung angeführt werden. Das Vorsorgeprinzip soll hierdurch gestärkt werden.

Der aktuelle Gesetzentwurf übernimmt die in der Richtlinie genannten Verbotsgünde ausnahmslos und ergänzt sie um die „Wahrung sonstiger wichtiger Gründe des Allgemeinwohles“.<sup>8</sup> Der von der SPD-Fraktion eingebrachte Gesetzentwurf ermöglicht im Ergebnis, deutschlandweit den Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen zu verbieten. Dafür ist ein einheitliches Verfahren vorgesehen, wonach Antragsteller zunächst dazu aufgefordert werden, Flächen auf deutschem Gebiet von ihren Planungen auszunehmen. Kommen sie dem nicht nach, kann diesbezüglich ein Verbot ausgesprochen werden. Nur für experimentelle Freisetzungen nach §§ 14 ff. GenTG sollen die Beschränkungs- und Verbotsmöglichkeiten, den unionsrechtlichen Vorgaben entsprechend, nicht gelten.

Der Gesetzentwurf der SPD war nicht zufällig zu diesem frühen Zeitpunkt der neuen Legislaturperiode eingebracht worden: Aufgrund der andauernden Koalitionsverhandlungen sei es, so die SPD-Abgeordnete Ute Vogt, den Abgeordneten noch ohne Koalitionswänge und allein als Gewissensentscheidung möglich, Gentechnik auf deutschen Feldern zu unterbinden.<sup>9</sup> Trotz ganz überwiegender Ablehnung des Anbaus gentechnisch veränderter Pflanzen in Deutschland durch die Bevölkerung<sup>10</sup> wird es voraussichtlich ganz so einfach nicht werden. Die Fraktionen im Bundestag werden die ohnehin schwierigen Koalitionsverhandlungen voraussichtlich nicht durch derartige Vorgriffe belasten wollen.<sup>11</sup> Da einmal gescheiterte Gesetzgebungsvorhaben aber jederzeit wieder in den Bundestag eingebracht werden können, wird im Falle des Scheiterns im Laufe der nächsten vier Jahre mit einer Neubefassung zu rechnen sein.

## C. GUTACHTEN DER MONOPOLKOMMISSION ZUR ZUKUNFT DES EEG

Die Bundesregierung hat dem Bundestag am 11.10.2017 ein Gutachten der Monopolkommission mit dem Titel „Energie 2017: Gezielt vorgehen, Stückwerk vermeiden“ vorgelegt, das diese in Erfüllung ihrer Pflichten nach § 62 Abs. 1 EnWG verfasst hat.<sup>12</sup> Das alle zwei Jahre

---

<sup>7</sup> Richtlinie (EU) 2015/412.

<sup>8</sup> BT-Drs. 19/14, S. 5.

<sup>9</sup> Vgl. <http://www.spdfraktion.de/presse/pressemitteilungen/gutem-gewissen-gegen-gruene-gentechnik>.

<sup>10</sup> BMUB/ BfN, Naturbewusstseinsstudie 2015, S. 38 ff., abrufbar unter [https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/gesellschaft/Dokumente/Naturbewusstsein-2015\\_barrierefrei.pdf](https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/gesellschaft/Dokumente/Naturbewusstsein-2015_barrierefrei.pdf)

<sup>11</sup> Vgl. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/gentechnik-spd-will-regierungs-vakuum-fuer-genverbot-abstimmung-nutzen-1.3725387>

<sup>12</sup> BT-Drs. 18/13680.

erneut anzufertigende und dem Bundestag vorzulegende Gutachten beleuchtet vor allem Stand, Funktionsfähigkeit und absehbare Entwicklung des Wettbewerbs auf den Märkten der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas in Deutschland. Somit gehört auch die Energiewende zu den Schwerpunktthemen der Untersuchungen.

Wie schon in früheren Expertengutachten<sup>13</sup> vertritt die Kommission weiterhin die Meinung, dass die gegenwärtige Wirkungsweise des EEG hinsichtlich der Ökostromförderung ihr Ziel verfehle und darum beendet werden sollte. Anstatt Anreize zu schaffen, in erneuerbare Energien zu investieren, werde durch das Abgaben- und Umlagensystem des EEG erneuerbarer Strom für den Abnehmer teurer und folglich unattraktiv.<sup>14</sup> Demgegenüber schlägt die Kommission vor, dass anstelle der bisher aktiven Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien mehr auf das indirekte Anreize schaffende europäische Emissionshandelssystem gesetzt werden solle. Eine entsprechende Erweiterung könnte etwa durch die Einbeziehung neuer Sektoren, wie vor allem des Verkehrssektors, vollzogen werden, wofür sich die Bundesregierung auf Unionsebene einsetzen solle.<sup>15</sup>

Den Handel mit Emissionszertifikaten faktisch beeinträchtigende Maßnahmen müssten künftig zudem unterlassen werden: National beschränkte Maßnahmen der Reduzierung von Treibhausgasen führten im Zusammenhang betrachtet zu einer vor Ort verringerten Nachfrage nach Emissionszertifikaten, damit zu niedrigeren Preisen insgesamt und letztlich wieder zu unionsweit erhöhten Emissionen. Im Ergebnis seien Treibhausgasemissionen deutscher Unternehmen teurer, aber nicht auch gleichzeitig klimaverträglicher geworden.<sup>16</sup>

Schließlich sei zwar die Umstellung von einer pauschalen Förderung bestimmter Technologien auf ein Ausschreibungssystem durch die Novellierung des EEG Anfang 2017 generell zu begrüßen; auch hier bestünde aber Nachbesserungsbedarf. Konkret rät die Monopolkommission zu Ausschreibungen, die nicht mehr auf einzelne Technologien beschränkt sind. Technologieübergreifend vergebene Förderungen bewirkten den kostengünstigsten Ausbau im Sektor erneuerbare Energien.<sup>17</sup>

Die Empfehlungen der Monopolkommission sind unverbindliche Ratschläge, an die der Gesetzgeber und die Bundesregierung nicht gebunden sind. Die auch in früheren Gutachten geäußerte Fundamentalkritik der Monopolkommission am EEG ist bislang von der Politik nicht aufgegriffen worden und ihrerseits auf Kritik gestoßen.<sup>18</sup> Es bleibt abzuwarten, wie sich die künftige Bundesregierung zum EEG verhalten wird.

---

<sup>13</sup> EFI, Jahresgutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2014, Kurzfassung, S.9

<sup>14</sup> BT-Drs. 18/13680, Rn. 156.

<sup>15</sup> BT-Drs. 18/13680, Rn. 147.

<sup>16</sup> BT-Drs. 18/13680, Rn. 157.

<sup>17</sup> BT-Drs. 18/13680, Rn. 198.

<sup>18</sup> Beispielsweise durch den Sachverständigenrat für Umweltfragen, Sondergutachten: „Den Strommarkt der Zukunft gestalten“, BT-Drs. 18/281, in Bezug auf das Gutachten der Monopolkommission aus dem Jahr 2013.

## **D. ÜBERSICHT MIT WEITEREN GESETZGEBUNGSVORHABEN, BE- RICHTEN UND PROGRAMMATISCHEN PAPIEREN**

**05**

- > Vierter Bodenschutzbericht der Bundesregierung vom 29.09.2017, BT-Drs. 18/13666
- > Änderungen der ABergV, Einwirkungsbereichs-Bergverordnung, KlimaBergV, OffshoreBergV und GesBergV vom 18.10.2017, BGBl. I S. 3584 ff.
- > Neue Technische Regel für Gefahrstoffe, TRGS 529 „Tätigkeiten bei der Herstellung von Biogas“ vom 11.09.2017, GMBI S. 778
- > Änderung des BNatSchG vom 15.09.2017, BGBl. I S. 3434
- > Änderung des BBodSchG vom 27. 09.2017, BGBl. I S. 3465, 3505
- > Änderung der 30. BImSchV vom 27.09.2017, BGBl. I S. 3465, 3504