

Brandenburgisches Naturschutzausführungsgesetz: rechtliche Vorteile für Unternehmen, die im EMAS-Register eingetragen sind

Bohm, Rolfdieter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bohm, R. (2012). *Brandenburgisches Naturschutzausführungsgesetz: rechtliche Vorteile für Unternehmen, die im EMAS-Register eingetragen sind*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/61). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52761-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

**Brandenburgisches Naturschutzausführungsgesetz:
Rechtliche Vorteile für Unternehmen, die im EMAS-Register eingetragen
sind**

Bearbeiter: Rolfdieter Bohm

Datum: 3. August 2012

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Aufgabenstellung.....	2
II.	Stellungnahme	3
1.	Überblick über die EMAS-Registrierung	3
2.	Welche Regelungen sieht der Regierungsentwurf vor?	5
3.	Welche Regelung enthält das Bundesnaturschutzgesetz?	5
4.	Gesetzgebungskompetenzen und Abweichungsrechte im Naturschutzrecht.....	6
a)	Grundsatz.....	6
b)	Die neue Abweichungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 GG	7
aa)	Das Grundprinzip	7
bb)	Die Unterausnahme: „die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzrechts“	7
c)	Reichweite der Abweichungsmöglichkeiten.....	10
5.	Materielle Begrenzungen	11
a)	Gemeinschaftsrecht.....	11
b)	Verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebote	12
6.	Zusammenfassung	14

I. Aufgabenstellung

Im Landtag Brandenburg wird derzeit über den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein „Gesetz zur Bereinigung des Brandenburgischen Naturschutzrechts“¹ beraten. Im Rahmen einer hierzu am 28. März 2012 durchgeführten Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (AUGV) wurde seitens der angehörten Vertreterin der IHK Brandenburg angeregt, für Organisationen, die im EMAS-Register eingetragen sind, Vorteile im neuen Recht vorzusehen.² Insbesondere schlägt die IHK Brandenburg vor, bei den Ersatzzahlungen für nicht anderweitig kompensierbare naturschutzrechtlichen Eingriffe einen Abschlag von 20 % für im EMAS-Register eingetragene Organisationen vorzusehen und im Übrigen den eingetragenen Organisationen zu gestatten, Ausgleichs- oder Ersatz-

¹ Gesetzentwurf der Landesregierung für ein „Gesetz zur Bereinigung des Brandenburgischen Naturschutzrechts“; Drs. 5/4349.

² Siehe Protokoll der 27. Sitzung des AUGV, S. 72 f. und dortige Anlage 15 (S. 4 f.).

maßnahmen anzuerkennen, die diese im Rahmen des nach dem EMAS-Verfahren ohnehin durchzuführenden Umweltprogramm ergreifen.

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde um Prüfung gebeten, ob die vorgeschlagene Ermäßigung der Sonderabgabe für EMAS-registrierte Organisationen rechtlich zulässig ist oder ob höherrangiges Recht einer solchen Regelung entgegensteht.

II. Stellungnahme

Bevor auf die Frage der Abweichungsmöglichkeiten im Einzelnen eingegangen wird, soll zunächst eine kurze Darstellung der EMAS-Registrierung erfolgen.

1. Überblick über die EMAS-Registrierung

EMAS steht für Eco-Management and Audit Scheme, mithin für ein Öko-Audit. Die rechtliche Grundlage hierfür ist zum einen im Gemeinschaftsrecht die sog. Öko-Audit-Verordnung (auch als EMAS-III-Verordnung bezeichnet)³ sowie zum anderen das hierzu erlassene Umweltauditgesetz,⁴ das die Verordnung in deutsches Recht umsetzt.

Die Wurzeln der Öko-Audit-Verordnung reichen zurück bis ins Jahr 1993. Damals wurde bereits ein Regelwerk über die freiwillige Teilnahme gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung erlassen. Die Verordnung⁵ enthielt eine Evaluierungsklausel. Diese Evaluierung führte Ende der 1990er Jahre zu einer umfassenden Neufassung der Öko-Audit-Verordnung, deren Ergebnis die sogenannten EMAS-II-Verordnung⁶ war. Sie wurde schließlich im Jahr 2009 durch die geltende Öko-Audit-Verordnung (auch EMAS-III-Verordnung genannt) abgelöst. Inhalt-

³ Vollständige Bezeichnung: Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001, sowie der Beschlüsse der Kommission 2001/681/EG und 2006/193 EG (ABl. L 342 vom 22. Dezember 2009, S. 1).

⁴ Umweltauditgesetz (UAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. September 2002 (BGBl. I S. 3490), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2509).

⁵ Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (ABl. L 168 vom 10. Juli 1993, S. 1).

⁶ Verordnung EG Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS) (ABl. L 324 vom 24. April 2001, S. 1).

lich wurde durch die EMAS-II-Verordnung der Anwendungsbereich auch auf nicht gewerblich tätige Organisationen erweitert. Durch die EMAS-III-Verordnung erfolgten Erleichterungen für kleine und mittlere Organisationen.

In der Sache sieht die EMAS-III-Verordnung (im Folgenden: EMAS-VO) vor, dass Organisationen sich in ein Register (EMAS-Register) eintragen lassen können und aufgrund dieser Eintragung befugt sind, das EMAS-Logo zu benutzen (Art. 10 EMAS-VO). Eintragungsvoraussetzung ist, dass die eintragungswillige Organisation zunächst eine breit angelegte Umweltprüfung durchführt (Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) EMAS-VO), auf Basis dieser Prüfung ein Umweltmanagement für sich entwickelt und in der eigenen Organisation einführt (Art. 4 Abs. 1 Buchst. b) EMAS-VO), sich einer Umweltprüfung durch eine unabhängige und zertifizierte Stelle unterzieht (Art. 4 Abs. 1 Buchst. c) EMAS-VO) und eine Umwelterklärung erstellt (Art. 4 Abs. 1 Buchst. d) EMAS-VO). Die registerführende Stelle⁷ prüft die Eintragungunterlagen und nimmt die Registrierung vor.

Nach Art. 6 EMAS-VO ist die Eintragung im Register regelmäßig alle drei Jahre zu verlängern. Hierfür sind im Wesentlichen aktualisierte Unterlagen entsprechend der ursprünglichen Eintragungsbescheinigung vorzulegen. Die registrierten Organisationen müssen sich also regelmäßig einer Prüfung unterziehen sowie ihr Umweltmanagement und die Umwelterklärung aktualisieren. Nach Art. 7 EMAS-VO gibt es für kleine Organisationen⁸ gewisse Erleichterungen. Insbesondere kann für diese die Dreijahresfrist auf bis zu vier Jahre verlängert werden.

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass Organisationen, die eine EMAS-Registrierung erreicht haben und diese beibehalten (wollen), einer regelmäßigen Kontrolle durch zertifizierte Umweltgutachter unterliegen und praktisch ihr gesamtes Management und ihr gesamtes Verhalten an ökologischen Gesichtspunkten orientieren müssen. Hierzu dienen das Ökomanagement, das eingeführt und praktiziert werden muss, sowie die regelmäßig zu aktualisierende Umwelterklärung, aus der sich die Umweltauswirkungen der Organisation ergeben.

⁷ Dies sind in Deutschland gem. § 32 Abs. 1 Satz 2 UAG die Industrie und Handelskammern sowie die Handwerkskammern.

⁸ Diese sind in Art. 2 Nr. 28 EMAS-VO näher definiert.

Bereits jetzt gibt es für EMAS-registrierte Organisationen eine Reihe von Vorteilen im Bundes- und Landesrecht.⁹ In Brandenburg besteht z. B. eine Gebührenermäßigung zugunsten von EMAS-registrierten Organisationen im Bereich von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren.¹⁰

2. Welche Regelungen sieht der Regierungsentwurf vor?

Im Regierungsentwurf ist derzeit in § 6 BbgNatSchAG-E¹¹ lediglich vorgesehen, dass, abweichend von § 15 Abs. 6 Satz 7 BNatSchG¹², etwaige Ersatzzahlungen im Gebiet des betroffenen Landkreises oder der kreisfreien Stadt verwendet werden sollen (Absatz 1). Das Land ist Zahlungsempfänger und leitet die Gelder an die nach § 33 BbgNatSchAG-E vorgesehene Stiftung weiter (Absatz 2).

3. Welche Regelung enthält das Bundesnaturschutzgesetz?

Das aktuelle Bundesnaturschutzgesetz enthält zu der Frage der Ersatzzahlungen eine Regelung in § 15 Abs. 6 Satz 1 BNatSchG. Hiernach ist eine Ersatzzahlung zu leisten, wenn ein nicht unvermeidbarer, ausgleichender oder zu ersetzender Eingriff in die Natur zugelassen wird. § 15 Abs. 6 Satz 2 – 7 BNatSchG enthält nähere Regelungen zur Bemessung der Ersatzzahlung, zum Zahlungszeitpunkt und zur Verwendung der Zahlungen. § 15 Abs. 7 BNatSchG ermächtigt das Bundesumweltministerium im Einvernehmen mit den Bundesministerien für Ernährung sowie für Verkehr und mit Zustimmung des Bundesrates Näheres zur Kompensation von Eingriffen im Wege einer Rechtsverordnung zu regeln und hierbei insbesondere die Höhe der Ersatzzahlung sowie das Verfahren ihrer Erhebung zu bestimmen. Bislang wurde seitens des Bundesverordnungsgebers von dieser Ermächtigung kein Gebrauch gemacht. Daher gilt die Regelung in § 15 Abs. 7 Satz 2, wonach Landesrecht gilt, soweit es den Vorschriften des § 15 Abs. 1 – 6 BNatSchG nicht widerspricht.

⁹ Eine Übersicht über besondere Fördermöglichkeiten sowie über rechtliche Vorteile im Bundes- und Landesrecht kann unter folgendem Link abgerufen werden:
http://www.emas.de/fileadmin/user_upload/06_service/PDF-Dateien/EMAS_Foerderung_und_Privilegierung.pdf

¹⁰ Siehe etwa bei Tarifziffer 2.1.5 der Gebührenordnung des Ministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (GebOMUGV) vom 22. November 2011 (GVBl. II Nr 77), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2011 (GVBl. I Nr. 33).

¹¹ Entwurf eines Brandenburgischen Naturschutzausführungsgesetzes, enthalten als Art. 1 des Entwurfs für ein Gesetz zur Bereinigung des Brandenburgischen Naturschutzrechts (Fn. 1), S. 8.

¹² Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 148).

Nach dieser Regelung könnte derzeit eine abweichende Vorschrift im brandenburgischen Landesrecht in Erwägung gezogen werden. Jedoch bestünde die Gefahr, dass eine Ermäßigung der Ersatzzahlung im Widerspruch zu § 15 Abs. 6 BNatSchG steht und sie somit trotz des derzeitigen Vorrangs des Landesrechts unwirksam wäre. Ferner ist zu beachten, dass der Bund jederzeit von der Verordnungsermächtigung Gebrauch machen könnte und es damit in der Hand hätte, eine entsprechende Privilegierung im brandenburgischen Landesrecht zugunsten von EMAS-registrierten Organisationen wieder durch vorrangiges Bundesrecht zu beseitigen. Somit ließe sich jedenfalls eine dauerhafte Ermäßigung nicht auf § 15 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG stützen.

4. Gesetzgebungskompetenzen und Abweichungsrechte im Naturschutzrecht

Eine dauerhafte Regelung im Landesrecht zugunsten von EMAS-registrierten Organisationen ließe sich aber dann zulässigerweise treffen, wenn zugunsten des Landes die sogenannte Abweichungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 GG eingreift.

a) Grundsatz

Durch die Föderalismusreform I wurden die Gesetzgebungskompetenzen im Umwelt- und Naturschutzrecht grundsätzlich umgestaltet. Insbesondere wurde die frühere Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 GG a. F. abgeschafft und die darunter fallenden Materien zwischen Bund und Ländern neu aufgeteilt.¹³ Das hier maßgebliche Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege wurde in Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zugeordnet.¹⁴ Hierauf stützt sich das neue Bundesnaturschutzgesetz kompetenzrechtlich.¹⁵ Grundsätzlich tritt somit nach

¹³ So auch der Gesetzentwurf der damaligen Regierungsfractionen für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 53, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 7. März 2006, BT-Drs. 16/813, Begründung A. Allgemeiner Teil, S. 8.

¹⁴ Siehe hierzu etwa *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG-Kommentar, Band. 2, 6. Auflage, 2012, Rn. 118 zu Art. 74 GG.

¹⁵ Hierzu etwa *Lütkes*, in: Lütkes/Ewers, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 2011, Einleitung, Rn. 16 ff. oder *Guckelberger*, in: Frenz/Müggenborg, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 2011, Rn. 3 ff. zu § 15 BNatSchG.

Art. 72 Abs. 1 GG eine Sperrwirkung ein, sobald und soweit der Bundesgesetzgeber von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat.¹⁶

b) Die neue Abweichungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 GG

aa) Das Grundprinzip

Durch die Föderalismusreform I wurde ferner als Ersatz für die frühere Rahmenvorgabe nach Art. 75 GG eine Abweichungskompetenz der Länder in Art. 72 Abs. 3 GG geschaffen.¹⁷ Nach dieser neuen Regelung können die Bundesländer – insoweit abweichend von der Grundregel des Art. 72 Abs. 1 und des Art. 31 GG¹⁸ – eigenständige und vom Bundesrecht abweichende Regelungen treffen, auch wenn der Bund von seiner (konkurrierenden) Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Zur Sicherung dieser Abweichungsmöglichkeit sieht Art. 72 Abs. 3 Satz 2 GG ein (im Regelfall) um sechs Monate verzögertes Inkrafttreten des entsprechenden Bundesrechts vor, damit die Länder die Möglichkeit haben, zuvor „ihre“ Regelung zu erlassen und in Kraft zu setzen. Im Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht ist gem. Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG jeweils das später erlassene Recht maßgebend. Das Naturschutzrecht fällt gem. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG ausdrücklich in den Bereich der Abweichungsgesetzgebung. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass das Bundesnaturschutzgesetz eine eigenständige Regelung über die (Höhe der) Ersatzzahlung durch den brandenburgischen Gesetzgeber zulässt.

bb) Die Unterausnahme: „die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzrechts“

Nach dem Klammerzusatz von Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG sind allerdings die „*allgemeinen Grundsätze des Naturschutzrechts*“ von der Abweichungsbefugnis der Länder ausgenommen. Sie verbleiben somit dem Bundesrecht als „abweichungsfester“ Kern.¹⁹ Zu prüfen ist folglich, ob § 15 BNatSchG über die Kompensationsmaßnahmen und insbeson-

¹⁶ Im Einzelnen hierzu etwa bei *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 12. Auflage, 2012, Rn. 11 ff. zu Art. 72 GG.

¹⁷ Zur Wirkungsweise und den näheren Voraussetzungen der Abweichungskompetenz siehe etwa bei *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Fn. 16), Rn. 28 ff. zu Art. 72 GG und *Franzius*, Die Abweichungsgesetzgebung, in: NVwZ 2008, S. 492 ff., bei I.

¹⁸ So auch ausdrücklich *Kunig*, in: von Münch/Kunig (Fn. 14), Rn. 31 zu Art. 72 GG.

¹⁹ Zu dieser Formulierung siehe etwa auch Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Fn. 13), Einzelbegründung zu Nr. 5 b), S. 11. Zu den abweichungsfesten Kernen siehe auch bei *Franzius* (Fn. 17), bei II. 2. b), S. 495 f.

dere die Regelungen über die Bemessung der Ersatzzahlung zu diesen abweichungsfesten Grundsätzen des Naturschutzrechts i. S. d. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG gehört.

Die Gesetzgebungsmaterialien zur Grundgesetzänderung und besonders zur Frage, was zu den Grundsätzen des Naturschutzrechtes zählt, sind zu wenig konkret,²⁰ um aus ihnen Rückschlüsse darauf ziehen zu können, ob die Regelung über die Ersatzzahlungen unter die abweichungsfesten „Grundsätze des Naturschutzrechts“ fällt. Dem Bundesnaturschutzgesetz selbst lassen sich jedoch Hinweise entnehmen. Den Kapiteln über die Landschaftsplanung (Kapitel 2), den Allgemeinen Schutz von Natur und Landschaft (Kapitel 3) und den Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft (Kapitel 4) ist jeweils ein Paragraph mit der Überschrift „Allgemeiner Grundsatz“ bzw. „Allgemeine Grundsätze“ vorangestellt. Bezogen auf den Schutz der Natur vor Eingriffen ist dies § 13 BNatSchG, der den Vorrang des Vermeidens von Eingriffen in die Natur vor der Kompensation festschreibt und innerhalb der Kompensationsmöglichkeiten eine Rangfolge bestimmt (Rechtsfolgenkaskade). Angesichts dieser Gesetzesstruktur, die in den Überschriften der einleitenden Paragraphen die Formulierung des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG wörtlich aufnimmt, liegt es nahe anzunehmen, dass der Bundesgesetzgeber selbst davon ausging, dass in § 13 BNatSchG der abweichungsfeste Grundsatz festgelegt wird, während die übrigen, den Grundsatz ausführenden und ergänzenden Regelungen – ggf. mit Einschränkungen – für abweichendes Landesrecht grundsätzlich offen sind. Dies wird auch gestützt durch die Begründung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege“.²¹ In der allgemeinen Begründung zum dortigen Artikel 1 (neues Bundesnaturschutzgesetz) ist Folgendes ausgeführt:

„Kapitel 3 (Allgemeiner Schutz von Natur und Landschaft)

Das Kapitel enthält die in der Praxis besonders bedeutsamen Vorschriften zur Eingriffsregelung. Es wird mit einem allgemeinen Grundsatz zum Instrument der Eingriffsregelung eingeleitet, ...“ [Hervorhebung durch den Verfasser].²²

²⁰ Gesetzentwurf zur Änderung der Grundgesetzes, a. a. O. (Fn. 19).

²¹ Vom 17. März 2009, BT-Drs. 16/12274.

²² Gesetzentwurf, BT-Drs. 16/12274 (Fn. 21), Allgemeine Begründung III., S. 40 (zu Kapitel 3).

Ergänzt wird diese allgemeine Begründung zum „3. Kapitel“ durch die Einzelbegründung zu § 15 BNatSchG. In dieser ist zu Absatz 6 ausgeführt, dass nun erstmalig die Ersatzzahlung nach landesrechtlichem Vorbild geregelt werde. Der Bundesgesetzgeber orientiere sich bei der Bemessung der Höhe der Zahlung an einem der beiden Modelle des Landesrechts, namentlich dem Modell der Bemessung nach den Kosten von unterbliebenen Maßnahmen.²³

Dieses Ergebnis wird auch von den einschlägigen Literaturmeinungen geteilt:

Nach dem Kommentar von *Frenz/Müggenborg*²⁴ sollen nur die grundsätzliche Vermeidungspflicht sowie der vorrangige Ausgleich bzw. der Ersatz und der Nachrang einer finanziellen Ersatzzahlung einen „allgemeinen Grundsatz“ des Naturschutzrechts darstellen. Begründet wird dies mit der vom Gesetzgeber gewählten Formulierung, der in § 13 BNatSchG für diese Prinzipien die amtliche Überschrift „allgemeiner Grundsatz“ wählt.²⁵ Im Ergebnis ähnlich argumentiert auch *Lütkes*, der darauf abstellt, dass die Eingriffsregelung seit der ersten Fassung des Bundesnaturschutzgesetzes das „zentrale Instrument des Naturschutzrechts für den flächendeckenden Schutz von Natur und Landschaft“ sei. Da das neue Bundesnaturschutzgesetz unter Geltung des neugefassten Art. 72 Abs. 3 GG entstanden sei, könne vor diesem Blick auf die Wirkungsgeschichte des Bundesnaturschutzgesetzes und die gewählte Formulierung geschlossen werden, dass der Gesetzgeber mit dieser das dritte Kapitel („Allgemeiner Schutz von Natur und Landschaft“) einleitenden Norm einen allgemeinen Grundsatz in abweichungsfester Art und Weise regeln wollte.²⁶

Diese fachlichen Kommentierungen überzeugen: § 15 BNatSchG enthält insbesondere zu den Ersatzzahlungen recht technische Regelungen. Hierin einen abweichungsfesten „allgemeinen Grundsatz“ zu sehen, fällt schwer. Hinzu kommt, dass § 15 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG das Bundesrecht bis zur Nutzung der Verordnungsermächtigung durch den

²³ Gesetzentwurf (Fn. 21), Einzelbegründung zu Artikel 1, § 15, S. 58. Im Ergebnis ähnlich sieht es auch *Degenhardt*, in: *Sachs, GG-Kommentar*, 6. Auflage, 2011, Rn. 123 zu Art. 74 GG, m. w. N., der die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung als Beispiel für die abweichungsfesten „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzrechts“ benennt.

²⁴ Siehe hierzu bei *Guckelberger*, a. a. O. (Fn. 15).

²⁵ So *Guckelberger*, a. a. O. (Fn. 15).

²⁶ So *Lütkes*, in: *Lütkes/Ewers* (Fn. 15), Rn. 1 zu § 13 BNatSchG:

Bundesgesetzgeber ausdrücklich dem Landesrecht öffnet. Dem widerspräche die Annahme eines abweichungsfesten „allgemeinen Grundsatzes“. Ferner ist zu beachten, dass im aktuellen § 15 Abs. 2 BNatSchG der Bundesgesetzgeber den früheren Vorrang der Ausgleichs- vor den Ersatzmaßnahmen aufgehoben hat und diese beiden Alternativen nunmehr als gleichrangig ansieht.²⁷ Auch diese Veränderung zur bisherigen Rechtslage im Bundesrecht selbst zeigt, dass die Ausgestaltung der Kompensation im Detail kein unabänderlicher zentraler Bereich des Naturschutzrechtes im Sinne eines „allgemeinen Grundsatzes“ ist. Somit ist davon auszugehen, dass die konkrete Ausgestaltung der Ersatzzahlung und somit die Möglichkeit der Schaffung eines gesonderten Ermäßigungstatbestandes für EMAS-registrierte Organisationen durch den Landesgesetzgeber kompetenzrechtlich zulässig ist. Schließlich ist zu beachten, dass ein entsprechender Abschlag die grundsätzliche Konzeption der bundesrechtlichen Eingriffsregelung des § 15 BNatSchG (erste Stufe: Vermeidung des Eingriffs, zweite Stufe: Ausgleich in Natur durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen, dritte Stufe: Ersatz durch Geldzahlung) unberührt lässt.

c) Reichweite der Abweichungsmöglichkeiten

Nach Art. 72 Abs. 3 GG ist die Reichweite der Abweichungsbefugnis des Landesgesetzgebers nicht beschränkt, sondern hängt letztlich vom politischen Willen des jeweiligen Landes ab.²⁸ Demzufolge stünde eine Regelung im Brandenburgischen Naturschutzausführungsgesetz mit den Vorgaben des Grundgesetzes im Einklang, die zugunsten von EMAS-registrierten Organisationen einen Abschlag von 20 % auf die Höhe der ansonsten gem. § 15 Abs. 6 BNatSchG geschuldeten Ersatzzahlung vorsieht.²⁹

²⁷ Zu dieser Veränderung der bisherigen Systematik siehe etwa bei *Lütkes*, in: Lütkes/Ewers (Fn. 15), Rn. 29 zu § 15 BNatSchG oder bei *Guckelberger*, in: Frenz/Möggenborg (Fn. 15), Rn. 43 f. zu § 15 BNatSchG.

²⁸ Siehe hierzu etwa bei *Broß/Mayer*, in: von Münch/Kunig a. a. O. (Fn.14), m. w. N.

²⁹ Dies gälte im Prinzip auch für den hier nach dem Gutachterauftrag nicht näher zu prüfenden weiteren Vorschlag der IHK Brandenburg, wonach eine Anerkennung von im Rahmen des EMAS-Verfahrens durchzuführenden Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen auf solche im Rahmen eines Eingriffsverfahrens erfolgen soll. Auch dies ließe die grundsätzliche Eingriffsregelung des § 15 BNatSchG unberührt, da ja rein tatsächlich dennoch entsprechende Maßnahmen in Natur und Landschaft vorgenommen werden müssten.

5. Materielle Begrenzungen

Neben den Einschränkungen für den Landesgesetzgeber im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen können sich inhaltliche Vorgaben aus vorrangigem Gemeinschafts- oder Verfassungsrecht ergeben, die einer Ermäßigung der Ersatzzahlungen entgegenstehen. Insofern befreit die Abweichungsbefugnis nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG gerade nicht.³⁰ Es ist daher weiter zu prüfen, ob sich aus solchen Normen inhaltliche Beschränkungen ergeben.

a) Gemeinschaftsrecht

Das Naturschutzrecht ist inzwischen in weiten Teilen durch das Recht der Europäischen Union (kurz: Gemeinschaftsrecht) in Form von Richtlinien und Verordnungen geprägt. Diese genießen Anwendungsvorrang gegenüber dem nationalen Recht, somit auch gegenüber dem Landesrecht.³¹ Das Bundesnaturschutzgesetz dient in weiten Teilen der Umsetzung zahlreicher gemeinschaftsrechtlicher Rechtsakte.³²

Eine Prüfung dieser umfangreichen Normkomplexe ergibt aber, dass darin zwar durchaus inhaltliche Vorgaben an die notwendige Rechtfertigung von Eingriffen in geschützte Naturräume gemacht werden und gewisse geschützte Gebiete einem Zugriff sogar gänzlich entzogen werden. So verpflichtet etwa Art. 6 Abs. 2 der FFH-Richtlinie die Mitgliedstaaten, die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um in den festgesetzten Schutzgebieten eine Verschlechterungen der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten zu vermeiden. Ein Weg hierzu ist die Eingriffsregelung gemäß §§ 13 ff.

³⁰ So ausdrücklich die Gesetzesbegründung zur Änderung des Grundgesetzes a. a. O. (Fn. 13).

³¹ Ganz h. M. Auch nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Jüngst etwa im Beschluss vom 13. August 2009, Az. 2 BvR 471/09, BVerfGK 16, 131 ff, bei III. 1. a) der Gründe.

³² Es handelt sich hierbei insbesondere um 1. die Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 20 vom 26. Januar 2010, S. 7, bekannt als Vogelschutzrichtlinie), 2. die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22. Juli 1992), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2006/105/EG (ABl. L 363 vom 20. Dezember 2006, S. 368, bekannt als FFH-Richtlinie), 3. die Richtlinie 1999/22/EG des Rates vom 29. März 1999 über die Haltung von Wildtieren in Zoos (ABl. L 94 vom 9. April 1999, S. 24, bekannt als Zoorichtlinie), 4. die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197 vom 21. Juli 2001, S. 30), 5. die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175 vom 5. Juli 1985, S. 40), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2009/31/EG (ABl. L 140 vom 5. Juni 2009, S. 114, bekannt als UVP-Richtlinie).

BNatSchG. Ein Verbot einer Ermäßigung von Ersatzzahlungen im Rahmen nicht vermeidbarer und nicht physisch kompensierbarer Eingriffe ist dieser gemeinschaftsrechtlichen Norm aber nicht zu entnehmen.

Auch der Zoorichtlinie (RL 1992/22 EG) kann ein solches Verbot nicht entnommen werden. Gleiches gilt für die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (RL 2001/42 EG). Diese schreibt lediglich vor, dass bei der Aufstellung nationaler Pläne und Programme (z. B. im Verkehrsbereich oder in der Regionalplanung) im Regelfall eine Umweltprüfung durchzuführen ist, um die Auswirkungen eines Planes oder eines Programms auf die Umwelt abschätzen zu können. Die UVP-Richtlinie (RL 85/337 EWG) enthält ebenfalls keine näheren Regelungen zum naturschutzrechtlichen Eingriff. Vielmehr wird für eine Reihe von Vorhaben vorgeschrieben, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung zu erfolgen hat. Diese Richtlinie betrifft somit im Wesentlichen verfahrensrechtliche Aspekte.

Zusammenfassend kann somit gesagt werden, dass dem Gemeinschaftsrecht keine zwingende Vorgabe entnommen werden kann, die eine Privilegierung von EMAS-registrierten Organisationen im Bereich der Ersatzzahlungen verbietet. Vielmehr kann aus dem in der EMAS-(III)-Verordnung enthaltenen Gedanken, dass dort registrierte Organisationen einen *„zusätzlichen Vorteil hinsichtlich der behördlichen Kontrolle, der Kosteneinsparung und ihres Bildes in der Öffentlichkeit erhalten“*,³³ eine gemeinschaftsrechtliche Rechtfertigung einer entsprechenden Privilegierung abgeleitet werden.

b) Verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebote

Eines der besonderen und somit vorrangig zu prüfenden Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG oder des Art. 12 Abs. 2 LV ist hier erkennbar nicht einschlägig. Somit kommt eine inhaltliche Begrenzung nur durch den allgemeinen Gleichheitssatz in Betracht.

Sowohl Art. 3 Abs. 1 GG als auch Art. 12 Abs. 1 LV³⁴ gebieten eine rechtliche Gleichbehandlung und untersagen eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung. Zusammenge-

³³ So ausdrücklich der 8. Erwägungsgrund der EMAS-III-Verordnung (oben bei Fn. 3).

³⁴ Nach dem Willen des Verfassungsgebers und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Brandenburg soll die Gewährleistung von Art. 12 Abs. 1 LV derjenigen aus Art. 3 Abs. 1 GG entsprechen. Im Ergebnis besteht somit Inhaltsgleichheit. Siehe hierzu *Iwers*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Kommentar zur Lan-

fasst verlangt der allgemeine Gleichheitssatz, dass wesentlich Gleiches gleich zu behandeln und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln ist.³⁵ Die von der IHK Brandenburg angestrebte Ermäßigung der Ersatzzahlungen zugunsten von EMAS-registrierten Organisationen stellt – bei rein formaler Betrachtung – eine Ungleichbehandlung dar. Eine solche Ungleichbehandlung kann aber gerechtfertigt sein.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das Gleichbehandlungsgebot *„vor allem dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie eine ungleiche Behandlung rechtfertigen können“*.³⁶

Die vorgeschlagene Differenzierung zugunsten von EMAS-registrierten Organisationen lässt sich vor diesem Hintergrund rechtfertigen. Wie oben dargestellt, unterliegen solche Organisationen im Eintragungsverfahren einer umfangreichen Auditierung (Prüfung), der zunächst eine entsprechende eigene Analyse und Einführung eines Umweltmanagements in der Organisation vorausgeht. Insgesamt verpflichtet sich die eintragungsbegehrende Organisation zu einem umweltgerechten Verhalten in praktisch allen Handlungsbereichen und zu einer kontinuierlichen Verbesserung ihrer Umwelleistungen. Das Umweltmanagementsystem wird im Rahmen des Auditierungsverfahrens durch externe ihrerseits zertifizierte Gutachter streng geprüft. Bei der regelmäßigen Verlängerung der Registrierung sind ähnlich aufwendige Prüfungen zu durchlaufen. Mithin berücksichtigen EMAS-registrierte Organisationen in besonderem Maße ökologische Gesichtspunkte in ihrem Verhalten und Handeln bzw. richten ihr Verhalten danach aus.³⁷ Diese Organisationen verhalten sich somit – auch außerhalb naturschutzrechtlicher Eingriffe i. S. d. § 13 BNatSchG – „umweltschonend“ und rücksichtsvoll gegenüber der Umwelt. Hierfür entstehen den Organisatio-

desverfassung Brandenburg, 2012, Anm. 2.1 zu Art. 12 LV m. w. N., insbesondere auf die Entscheidung des VerfG Brandenburg vom 16.12.2010, Az. VfGBbg 18/10, abrufbar auf der Homepage des Gerichts unter folgendem Link:

http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=bb1.c.236846.de&template=bbo_mandant_verfassungsgericht_d.

Im Folgenden wird daher die Rechtslage zu Art. 3 Abs. 1 GG dargestellt.

³⁵ Ganz h. M., beispielsweise *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* (Fn. 16), Rn. 8 zu Art. 3 GG (m. w. N.) oder *Boysen*, in: von Münch/Kunig (Fn. 14), Rn. 2 zu Art. 3 GG.

³⁶ St. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit dem Beschluss vom 7. Oktober 1980, Az. 1 BvL 50/79, 1 BvL 89/79, 1 BvR 240/79, BVerfGE 55, 72, 88.

³⁷ Siehe oben bei II. 1.

nen neben den Registrierungsgebühren weitere erhebliche Kosten sowohl für die Auditierung und deren Vorbereitung (etwa für Berater etc.) als auch für das umweltgerechtere Handeln an sich. Wenn dann Organisationen, die sich diesem strengen Prüfungsregime unterwerfen, im Falle konkreter zu kompensierender naturschutzrechtlicher Eingriffe ein angemessener Nachlass auf an sich zu leistende Ersatzzahlungen gewährt wird, ist dies sachlich gerechtfertigt, da diese Organisationen aus umweltpolitischer Sicht durch die Registrierung sozusagen in „Vorleistung“ getreten sind.³⁸ Im Übrigen finden sich sowohl im Bundesrecht als auch im Landesrecht schon jetzt eine Reihe von Vergünstigen für EMAS-registrierte Unternehmen.³⁹ Auch dies lässt den Schluss zu, dass hier keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung vorliegt.

Das von der IHK angeregte Maß des Nachlasses von 20 % lässt auch die grundsätzliche Systematik der Kompensationsmaßnahmen nach dem Bundesnaturschutzgesetz unberührt. Die verbleibenden 80 % der Ersatzzahlung stellen für die Organisation weiterhin einen Anreiz dar, auf den geplanten Eingriff zu verzichten. Insoweit ist auch der stets zu beachtende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁴⁰ gewahrt.

6. Zusammenfassung

Die von der IHK Brandenburg vorgeschlagene Ermäßigung von 20 % auf die an sich nach § 15 Abs. 6 BNatSchG für nicht vermeidbare und nicht anderweitig kompensierbare naturschutzrechtlichen Eingriffe zu leistende Ersatzzahlung kann der Landesgesetzgeber gesetzlich regeln. Sie ist kompetenzrechtlich (formell) unter dem Gesichtspunkt der Abweichungskompetenz der Länder gem. Art. 72 Abs. 3 GG zulässig und steht auch materiellrechtlich sowohl mit Gemeinschaftsrecht als auch mit vorrangigem Verfassungsrecht in Einklang.

gez. Rolfdieter Bohm

³⁸ Dies dürfte letztlich auch der sachliche Hintergrund für die Formulierung in 8. Erwägungsgrund der EMAS-III-Verordnung sein.

³⁹ Siehe Nachweise oben in Fn. 9.

⁴⁰ Zu diesem zentralen aus dem Rechtsstaatsgebot abgeleiteten Prinzip siehe etwa bei *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* (Fn. 16), Rn. 80 ff. zu Art. 20 GG.