

digung und der Überzeugungsbildung weitgehend frei (§§ 108 VwGO)¹⁰⁴. Die richterliche Beweiswürdigung setzt ausschließlich auf der Ebene der Sachverhaltsfeststellung an; sie überlässt der Regulierungsbehörde keine Spielräume bei der Rechtsanwendung, erlaubt dem Gericht aber – unter Respektierung der eigenen Amtsermittlungspflicht (§ 86 VwGO) –, die tatsächlichen Feststellungen der Behörde im Einzelfall zu akzeptieren. Die richterliche Überzeugungsbildung lässt Raum dafür, Wertungen der Regulierungsbehörde zu billigen, sofern sich in ihnen im Einzelfall etwa besondere Sachkunde und eine Abwägung aller maßgeblichen Gesichtspunkte widerspiegeln¹⁰⁵. Dies bewahrt vor überzogenen Anforderungen und Erwartungen gegenüber der Gerichtsbarkeit, vermeidet aber zugleich die vorbehaltlose Zuerkennung nicht justiziabler Entscheidungsspielräume an die Regulierungsbehörde.

3. Zusammenfassung

Verfügt die Regulierungsbehörde über planerische Gestaltungsfreiheit? Dann wäre – wie *Mayen* Versatzstücke aus

104 Hierauf hat *Fehling* im Zusammenhang der rundfunkrechtlichen Zulassungsentscheidung hingewiesen, *Fehling*, Die Konkurrentenklage bei der Zulassung privater Rundfunkveranstalter, S. 257 ff.

105 *Fehling*, Die Konkurrentenklage bei der Zulassung privater Rundfunkveranstalter, S. 257 f.

Spruchpraxis und Literatur pointiert zusammenfasst – »der Regulierungsbehörde eine einzigartige Machtfülle eingeräumt: Sie agierte unabhängig von Weisungen im ministerialfreien Raum, setzte ihre rechtlichen Maßstäbe teils selbst und unterläge auch bei der Anwendung dieser Maßstäbe nur noch eingeschränkter richterlicher Kontrolle, ja übte gar selbst quasi-richterliche Funktion aus«¹⁰⁶, was unhaltbar wäre.

Nach hier vertretener Auffassung hat die *BNetzA* keine umfassende planerische Gestaltungsfreiheit. In § 21 liegt eine den EG-rechtlichen Vorgaben weitgehend folgende, detaillierte und differenzierte Legislativprogrammierung zwar nicht des Ergebnisses, aber der Entscheidungsfindung und -direktiven vor. Diese Vorgaben der Ermächtigungsnorm sollten unmittelbar zur Anwendung gebracht werden, ohne Umwege über eine planerische, regulatorische oder andere Entscheidungsfreiheit zu gehen, die wiederum über (hier abgelehnte) Analogien zu Rechtsfiguren wie Planungsleitsätze, Optimierungsgebote und dergleichen einzuschränken wäre.

106 *Mayen* in Ständige Deputation des Deutschen Juristentages, Verhandlungen des sechsundsechzigsten Deutschen Juristentages Stuttgart 2006, Band II/1, Teil O, O 45 (O 52).

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Ablagerung von CO₂ in tiefen geologischen Schichten: Vorschläge zur Ausgestaltung des Rechtsrahmens

Von Falk Schulze / Andreas Hermann / Regine Barth, Darmstadt*

Die großtechnische Abscheidung von CO₂ bei Kraftwerken und anderen Großemittenten, der Abtransport sowie die anschließende Ablagerung in geologischen Formationen (engl. Carbon Dioxide Capture and Storage – CCS) bilden in vielen Analysen zu zukünftigen Klimaschutzstrategien einen wesentlichen Eckpfeiler zur Erreichung ambitionierter Klimaschutzziele. Dem nationalen Gesetzgeber kommt dabei die Aufgabe zu, einen rechtlichen Rahmen für CCS zu schaffen. Während für die Abscheidung und den Transport von CO₂ nach derzeitigem Recht mit Ausnahme einzelner zu klärender Punkte keine substantiellen Änderungen erforderlich sind, besteht hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen für die CO₂-Ablagerung ein weit gehender rechtlicher Klärungsbedarf. Der Beitrag beschreibt die rechtlichen Herausforderungen bei der CO₂-Ablagerung sowie die mögliche Umsetzung eines längerfristig angelegten »CCS-Rechts«. Dies betrifft insbesondere Überlegungen zu einer vorläufigen Interimslösung für die zügige Ermöglichung von Forschungsvorhaben sowie Überlegungen zum Bedarf eines bundes-

weiten CCS-Plans und eines integrierten Trägerverfahrens zur Genehmigung von CCS-Vorhaben.

I. Einleitung¹

Der Europäische Rat der Regierungschefs hat im Frühjahr 2007 unter deutscher Präsidentschaft mit dem »Aktionsplan für Energiepolitik« die Weichen für eine integrierte europäische Klima- und Energiepolitik gestellt und die CCS-Technologie dabei als strategischen Bestandteil angesehen.² Der Entwurf einer EU-Richtlinie für CCS liegt

1 Der Beitrag beruht auf dem Gutachten »CO₂-Abscheidung und Lagerung bei Kraftwerken: Rechtliche Bewertung, Regulierung, Akzeptanz – Endbericht für den Deutschen Bundestag«, das vom Öko-Institut im Auftrag des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag erstellt wurde; herunterzuladen unter <http://www.oeko.de/oekodoc/759/2007-222-de.pdf>.

2 Siehe http://ec.europa.eu/environment/climat/ccs/consult_en.htm (letztmaliger Zugriff: 7. 8. 2008); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU, Hrsg.): Zeitschrift UMWELT, Sonderteil Nr. 7–8/2007, S. V (herunterzuladen unter: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/eu_praesidentschaft2007_bilanz.pdf, letztmaliger Zugriff: 7. 8. 2008).

* Die AutorInnen gehören dem Bereich Umweltrecht & Governance des Öko-Instituts Darmstadt an.

inzwischen vor.³ Darin wird einerseits die CCS-Technologie in Bezug auf eine künftige Ablagerungsgenehmigung mit einer eigenen Regelung versehen (vgl. Art. 6 ff. des Richtlinienentwurfs) und andererseits das bisher bestehende EU-Recht um CCS-Tatbestände ergänzt, um bestehende Regelungslücken zu schließen. In dem Kontext gehört CCS auch zu den wesentlichen Eckpunkten des nationalen Energie- und Klimaprogramms, das von der Bundesregierung im August 2007 in Meseberg zur Umsetzung der europäischen Richtungsentscheidungen verabschiedet wurde.⁴

Gleichwohl darf nicht unterschätzt werden, dass die CCS-Technologie bisher noch zu den im Entwicklungsstadium befindlichen Technologien gehört; es besteht daher bis zur letztendlichen Marktreife weiterhin erheblicher Forschungsbedarf.⁵ Des Weiteren ist CCS nicht die einzige – und möglicherweise auch keine unverzichtbare – Option zur Erreichung ambitionierter Klimaschutzziele. Mit anderen Worten, auch diese Technologie muss sich in der Perspektive – wie alle anderen Optionen auch – der vergleichenden Bewertung und dem Wettbewerb stellen. Dabei ist neben den Fragen von Potenzialen und Kosten sowie der Bewertung von ökologischer Integrität, Sicherheit und breiter gesellschaftlicher Akzeptanz auch zu berücksichtigen, dass es sich bei CCS nach derzeitiger Einschätzung über die begrenzt verfügbaren Speicherpotenziale um eine »begrenzte Ressource« handelt. Insoweit ist die CCS-Technologie vor allen Dingen als Übergangslösung bis zur umfassenden Nutzung erneuerbarer Energien anzusehen.⁶

Um jedoch die Technologie im großtechnischen Maßstab einführen zu können, ist neben der technischen Umsetzung ein klarer rechtlicher Regelungsrahmen erforderlich, der auf Planungs- und Zulassungsebene die Einhaltung moderner Schutzstandards gewährleistet. Es ist nun nach dem politischen Bekenntnis zu CCS als Bestandteil der nationalen Klimaschutzstrategie Aufgabe des Gesetzgebers, die für eine mögliche Nutzung erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.

3 Richtlinienentwurf der EU-Kommission, KOM (2008) 18 endg. vom 23. 1. 2008.

4 Eckpunktepapier der Bundesregierung, S. 13 ff. (herunterzuladen unter: <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/klimapaketaug2007.pdf>, letztmaliger Zugriff: 7. 8. 2008); Pressemitteilung des BMU Nr. 224/07 vom 24. 8. 2007.

5 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.): Forschungs- und Entwicklungskonzept für emissionsarme fossil befeuerte Kraftwerke, Bericht der COORETEC-Arbeitsgruppen, Nr. 527, S. X/XI der Kurzfassung (Stand Dezember 2003).

6 *Schlacke*, Klimaschutz durch CO₂-Speicherung im Meeresboden – völkerrechtliche Anforderungen und europarechtliche Herausforderungen, EurUP 2007, S. 87 (88); Umweltbundesamt (UBA, Hrsg.): Technische Abscheidung und Speicherung von CO₂ – nur eine Übergangslösung, Positionspapier des Umweltbundesamtes zu möglichen Auswirkungen, Potenzialen und Anforderungen, 2006, S. 3; für die Ablagerung im Meeresbereich: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), Die Zukunft der Meere – Zu warm, zu hoch, zu sauer, Sondergutachten 2006, S. 91.

Der Beitrag beleuchtet schwerpunktmäßig die Phase der CO₂-Ablagerung, die innerhalb der CCS-Prozesskette aufgrund der sich bietenden technischen Möglichkeiten und den daraus resultierenden möglichen Gefährdungen die größte Herausforderung für die Rechtsetzung darstellt. Zudem sind Nutzungskonkurrenzen und raumordnerische Belange aufgrund der Transporterfordernisse in die Überlegungen einzubeziehen. Ausgehend von der derzeitigen Rechtslage (siehe II.), die durch wesentliche Regelungslücken gekennzeichnet ist, wird der notwendige Regelungsbedarf zur Einführung von CCS aufgezeigt (siehe III.). Dabei wird hier die Auffassung vertreten, dass es zur rechtlichen Begleitung der technischen Weiterentwicklung von CCS einer kurzfristigen Interimslösung (siehe III. 1.) und für die großtechnische Anwendung der Technologie einer langfristigen Lösung im Rahmen eines CCS-Fachgesetzes (siehe III. 2.) bedarf. Insbesondere für das langfristige Regelungspaket darf die CO₂-Ablagerung nicht isoliert als getrennter Bestandteil der CCS-Prozesskette betrachtet werden, sondern muss im Zusammenhang mit den Anforderungen der CO₂-Abscheidung und des CO₂-Transports geregelt werden. Zum technischen Hintergrund von CCS insgesamt und zur CO₂-Ablagerung im Besonderen sei an dieser Stelle auf bereits vorliegende Publikationen verwiesen.⁷

II. Die rechtliche Ausgangslage

CCS ist eine neue Technologie, deren technische Möglichkeiten und Gefahrenpotentiale bisher keine Berücksichtigung im nationalen Normengefüge finden. Die gegenwärtige Rechtslage enthält keine Regelungen, die explizit für CCS geschaffen wurden oder ausschließlich auf diese Technologie anwendbar sind. Der Regelungsbestand ist vielmehr dadurch gekennzeichnet, dass jeweils einzelne (umwelt-)rechtliche Vorschriften auch verschiedene CCS-Tatbestände, differenziert nach CO₂-Abscheidung, -Transport und -Ablagerung erfassen würden. Die Bestandsanalyse ergibt folglich einen Flickenteppich an anwendbaren ordnungsrechtlichen Bestimmungen, die aber CCS nicht explizit adressieren und deshalb systematische Defizite aufweisen.

7 Ausführliche Darstellung in: Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (ISI/BGR): CO₂-Abscheidung und Speicherung, UBA-Forschungsbericht 203 41 110, 2006, S. 95 ff.; komprimierte Darstellungen in: UBA, Positionspapier (Fußn. 6), S. 16 ff. und *Donner/Lübbert* in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Kohlendioxid-arme Kraftwerke, CO₂-Sequestrierung: Stand der Technik, ökonomische und ökologische Diskussion, Info-Brief, 2006, S. 18 ff.; Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): IPCC Special Report on Carbon Dioxide Capture and Storage – Summary for Policymakers and Technical Summary, 2005 (im Internet unter: <http://www.ipcc.ch/ipccreports/special-reports.htm>; summary for policy makers unter: http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srccs/srccs_summaryforpolicymakers.pdf; technical summary unter: http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srccs/srccs_technicalsummary.pdf, letztmaliger Zugriff: 7. 8. 2008).

Geht man von den in Deutschland in Frage kommenden technischen Ablagerungsmöglichkeiten in salinen Aquiferen (Grundwasserleitern) oder bestehenden Kohlenwasserstofflagerstätten aus⁸, so können die Ablagerungstatbestände von CO₂ im Einzelfall insbesondere bestehende berg- und abfallrechtliche sowie wasser- und bodenschutzrechtliche Regelungen tangieren. Dabei kämen die berg- und abfallrechtlichen Regelungen als Ansatzpunkt für ein mögliches Trägerverfahren in Betracht, während die wasser- und bodenschutzrechtlichen Normen Bedeutung für das fachrechtliche Nebenverfahren erlangen würden. Im Folgenden wird dargestellt, welche Ausgangsbedingungen in Bezug auf die genannten Rechtsgebiete vorgefunden werden.

1. Bergrecht

Das Bergrecht normiert mit der zentralen Vorschrift des Bundesberggesetzes (BBergG⁹) ein Sonderrecht für bergbauliche Vorhaben, um das Aufsuchen und Gewinnen von Bodenschätzen zu ordnen und zu fördern.¹⁰ Es sieht eine präventive Kontrolle des gesamten Betriebs eines Bergwerks einschließlich seiner späteren Einstellung sowie der Wiedernutzbarmachung der Oberfläche vor. Das BBergG ist dagegen nicht auf eine endgültige Ablagerung von Stoffen ausgerichtet.¹¹ Im Grunde tangiert die mögliche CO₂-Ablagerung im Zusammenhang mit CCS die bergrechtliche Systematik deshalb, weil das Bergrecht mit der Untergrundspeicherung in §§ 2 Abs. 2, 126 BBergG ein Instrument bereithält, das den technischen Vorgang der Verbringung eines gasförmigen¹² Stoffes in den Untergrund erfasst und damit der Vorgehensweise bei der CO₂-Ablagerung recht nahe kommt. Hier wäre ein möglicher Anknüpfungspunkt für ein rechtliches Instrumentarium zur Regelung der CO₂-Ablagerung gegeben.

Zunächst ergeben sich aber bei einer Gegenüberstellung des Anwendungsbereiches des BBergG und des Tatbestandes der CO₂-Ablagerung wesentliche Regelungslücken. Das Gesetz findet gemäß § 2 I Nr. 1 BBergG nur Anwendung für das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von bergfreien und grundfreien Bodenschätzen. Abzulagern des CO₂ wird von diesen Alternativen nicht erfasst, da CO₂ kein bergfreier¹³ oder grundeigener Bodenschatz im Sinne des § 3 BBergG ist.¹⁴ Begrifflich lässt sich die CO₂-Ablagerung zudem nicht unter den Begriff der (Un-

tergrund-)Speicherung gem. §§ 2 Abs. 2, 126 BBergG subsumieren, weil hier die Wiederverwendung als Zweck der Einlagerung Bestandteil des Tatbestandes ist, nicht aber der endgültige Verbleib des Stoffes im Untergrund.¹⁵

Soweit die CO₂-Ablagerung während des Betriebs einer Erdgas-/Erdölförderungsanlage erfolgt und sie hauptsächlich dazu dient, die Förderkapazitäten zu erhöhen, ist sie vom Geltungsbereich des BBergG erfasst.¹⁶ Die Ablagerung von CO₂ ist dann gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 BBergG eine Nebentätigkeit, die einem anderen Hauptzweck, nämlich der Gewinnung von Bodenschätzen dient. Hier liegt nach gegenwärtiger Rechtslage die einzige Möglichkeit einer Anwendbarkeit des Bergrechts für eine CO₂-Ablagerung.¹⁷ Folglich sind weitere Anpassungen notwendig, sollte das Bergrecht als maßgeblicher Regelungsansatz für eine CO₂-Ablagerung herangezogen werden.

2. Abfallrecht¹⁸

Das Abfallrecht enthält im Gegensatz zum Bergrecht mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG¹⁹) und seinem untergesetzlichen Regelungswerk ein Instrumentarium, das – neben Abfallvermeidung und -verwertung – auch auf die endgültige Beseitigung von (Abfall)Stoffen ausgerichtet ist. Da letztlich auch die CO₂-Ablagerung eine endgültige Beseitigung des Stoffgemisches im geologischen Untergrund darstellt, wäre zu prüfen, ob die Zielrichtung und die Instrumente des KrW-/AbfG und seiner nebengesetzlichen Bestimmungen darauf angelegt sind, auch diese Beseitigungsmöglichkeit zu erfassen.

Auch hier ergeben sich bei näherer Betrachtung einige Regelungslücken. Entscheidende Fragestellung ist dabei die Abfalleigenschaft des Stoffgemisches CO₂. Die Abfalleigenschaft knüpft an die Sacheigenschaft des Stoffes an, § 3 Abs. 1 KrW-/AbfG. Da es keine eigenständige öffentlich-rechtliche Definition des Begriffs der Sache gibt, wird auf § 90 BGB zurückgegriffen.²⁰ Zivilrechtlich werden

8 So die grundsätzliche Einschätzung: ISI/BGR, CO₂-Abscheidung und Speicherung (Fußn. 7), S. 137.

9 Gesetz vom 13. 8. 1980, BGBl. I S. 1310, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. 12. 2006, BGBl. I S. 2833.

10 Boldt/Weller, Bundesberggesetz, 1. Aufl. 1984, § 1 Rdnr. 2.

11 Ausnahme: § 126 Abs. 3 BBergG regelt die Anwendbarkeit bestimmter Regelungen des BBergG für die Endlagerung radioaktiver Stoffe.

12 Die Definition der Untergrundspeicherung in § 4 Abs. 9 BBergG erfasst auch gasförmige Stoffe.

13 Boldt/Weller (Fußn. 10), § 3 Rdnr. 10, wonach bergfreie Bodenschätze in der Norm abschließend aufgezählt werden.

14 Vgl. im Übrigen Boldt/Weller (Fußn. 10), § 3 Rdnr. 4, wonach menschlich geschaffene Ablagerungen keine Bodenschätze sind.

15 Boldt/Weller (Fußn. 10), § 2 Rdnr. 29; Dietrich/Bode in: Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (Hrsg., HWWA), CO₂-Abscheidung und Ablagerung (CAA): Ordnungsrechtliche Aspekte und ökonomische Implikationen im Rahmen des EU-Emissionshandels, HWWA Discussion Paper 327, 2005, S. 14 f.

16 Much, Rechtsfragen der Ablagerung von CO₂ in unterirdischen geologischen Formationen, ZUR 2007, 130 (133).

17 Die CO₂-Ablagerung zum Zwecke der Erdöl-/Erdgasförderung wird in Deutschland aber allenfalls eine marginale Rolle spielen, im Falle der Einführung dieser Technologie wird der Schwerpunkt aufgrund der höheren Speicherkapazitäten auf der Ablagerung in stillgelegten Erdgasfeldern und salinen Aquiferen liegen.

18 Sollte es beim gegenwärtigen Vorschlag einer EU-Richtlinie zu CCS bleiben (siehe Art. 34 des Richtlinienentwurfs KOM (2008) 18 endg.), erübrigt sich in Zukunft eine Prüfung zur Anwendbarkeit des Abfallrechts. Das abfallrechtliche Instrumentarium ist dann bereits von Gesetzes wegen nicht anwendbar; siehe auch Mißling, Die Gestaltung des deutschen Ordnungsrahmens für die geologische Speicherung von CO₂, ZUR 2008, S. 286 (290).

19 Gesetz vom 27. 9. 1994, BGBl. I S. 2705; zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. 7. 2007, BGBl. I S. 1462.

20 BVerwG, Urteil vom 22. 11. 1985, NJW 86, 2524 (2525).

Sachen als körperliche, also im Raum abgrenzbare Gegenstände aufgefasst, ohne dass es auf ihren Aggregatzustand (fest, flüssig oder gasförmig) ankommt. Nicht gefasste gasförmige Stoffe sind also bereits per BGB-Definition keine Sachen.²¹ Die Bestimmung des § 2 Abs. 2 Nr. 5 KrW-/AbfG, wonach »nicht in Behälter gefasste gasförmige Stoffe« vom Anwendungsbereich des KrW-/AbfG ausgeschlossen sind, hat daher für CO₂ nur deklaratorische Bedeutung. Folglich ist nur dasjenige CO₂ als bewegliche Sache im Sinne der BGB-Definition anzusehen, das sich in einem räumlich abgegrenzten Behälter befindet und gasförmig ist.

Dabei ist wiederum zu beachten, dass die Ablagerung des CO₂ nicht in einem gasförmigen, sondern in einem so genannten »überkritischen« Zustand erfolgen soll. Es handelt sich hierbei um einen eigenständigen Aggregatzustand, der sich nicht eindeutig einem gasförmigen oder flüssigen Aggregatzustand zuordnen lässt.²² Bisherige Rechtsanalysen zeigen, dass zum einen die überkritische Eigenschaft des CO₂ eine schwierig einzuordnende Problematik darstellt²³ und zum anderen die Frage geklärt werden muss, was unter »Behälter« im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 5 KrW-/AbfG zu subsumieren ist.²⁴ Insoweit ist die Rechtslage hinsichtlich des Sachbegriffs unklar; es ist davon auszugehen, dass ohne eine gesetzliche Klärung eine Anwendbarkeit des abfallrechtlichen Regimes auf überkritisches CO₂ mangels Sacheigenschaft ausscheiden muss.²⁵ An der Klärungsbedürftigkeit ändert auch die jüngere EuGH-Rechtsprechung zum Abfallbegriff nichts. Der EuGH stellte in seinem Urteil klar, dass ins Erdreich verbrachte Kraftstoffe Abfälle im Sinne des EG-Abfallrechts sein können.²⁶ Auch unbewegliche, da mit dem Erd-

reich verbundene Sachen, unterfallen also dem Abfallregime. Selbst wenn man annähme, dass CO₂ bei der Ablagerung weiterhin eine Sache bliebe und dann in einen unbeweglichen Zustand übergehen würde²⁷, so ergibt sich der Anwendungsvorrang des EG-Rechts nur für denjenigen, dem EuGH-Urteil zu Grunde liegenden Sachverhalt.²⁸ Dieser betrifft jedoch im vorliegenden Fall nur die Einbringung von Kraftstoffen in das Erdreich.

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass nach der momentanen Rechtslage eine Ablagerung des CO₂ weder in gasförmiger noch in überkritischer Form vom Anwendungsbereich des KrW-/AbfG erfasst wird.

3. Wasserrecht

Das Wasserrecht dient vornehmlich der Gewässerbewirtschaftung und dem Schutz des Wasserhaushaltes. Dabei geht man in § 2 Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG²⁹) grundsätzlich von einem repressiven Verbot mit Befreiungsvorbehalt³⁰ aus; das heißt, jede Benutzung von Gewässern im Sinne des WHG (Oberflächengewässer und Grundwasser) ist genehmigungspflichtig. Liegt eine Benutzung vor, so bedarf diese einer wasserrechtlichen Genehmigung, die weiteren materiellrechtlichen Anforderungen unterliegt. Die Benutzungstatbestände des Wasserrechts sind in § 3 WHG geregelt. Im Fall der unterirdischen CO₂-Ablagerung drängt sich eine Benutzung nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 WHG auf: die Einleitung von Stoffen in das Grundwasser.

Diese Form der Einleitung umfasst eine Handlung, die darauf gerichtet ist, dass dem Boden zugeführte Stoffe in das Grundwasser gelangen.³¹ Das Einleiten i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 5 WHG setzt dabei voraus, dass der freigesetzte Stoff das Grundwasser tatsächlich erreicht³² und die Einleitung zweckgerichtet ist³³. Bei der Ablagerung des CO₂ sowohl in Erdgaslagerstätten als auch in saline Aquifere wird eine unmittelbare Einbringung und damit ein zweckgerichteter Kontakt zu den tiefer gelegenen Wasserschichten³⁴ erfolgen. Denn das CO₂ wird bei der Einlagerung in saline Aquifere in wasserhaltige Lagerstätten injiziert und löst sich dort teilweise auf. Auch bei der Einlagerung in

21 *Breuer* in: Jarass/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, Kommentar, Loseblattsammlung (Stand: März 2007), § 3 Rdnr. 29.

22 Terminus »Kritischer Zustand« in: Brockhaus, Naturwissenschaft und Technik, Band 2, 2003 (siehe dort die Erläuterungen zum kritischen Zustand bei Stoffen).

23 Jeweils offen lassend: *Much* (Fußn. 16), S. 134; *Hellriegel* in: Gesellschaft für Bergbau, Metallurgie, Rohstoff- und Umwelttechnik e.V. (GDMB, Hrsg.), CO₂-freies Kraftwerk: Rechtsrahmen für CO₂-Abscheidung und Ablagerung, Schriftenreihe GDMB, Heft 113, 2008, S. 103 (110), der zur Einordnung des CO₂ als Abfall bereits auf den Abscheidvorgang abstellt; *Dietrich*, CO₂-Abscheidung und Ablagerung (CAA) im deutschen und europäischen Energieumweltrecht, 2007, S. 129 ff. geht von einem »Fluid«, also einer Flüssigkeit aus, legt sich bezüglich des Aggregatzustandes letztlich aber nicht fest, sondern knüpft an der Behältereigenschaft an und bejaht aus diesem Grund – für jede der einzelnen Phasen – die Sacheigenschaft von CO₂.

24 *Breuer* (Fußn. 21), § 2 Rdnr. 49, verneint z. B. für in Rohrleitungen gefasste gasförmige Stoffe die Sacheigenschaft; a. A. *Dietrich* (Fußn. 23), der einen sehr weiten Behälter-Begriff vertritt, der auch Rohrleitungen und sogar unterirdische Gesteinsformationen erfasst, S. 153 (Rohrleitungen) und S. 140 (unterirdische Ablagerungsareale).

25 Es ist notwendig, aufgrund der Unklarheiten den überkritischen Zustand gesetzlich zu erfassen. Insoweit a. A. *Hellriegel* (Fußn. 23) und *Dietrich* (Fußn. 23), die eine Anwendbarkeit des Abfallrechts nach gegenwärtiger Rechtslage im Ergebnis bejahen.

26 EuGH, Urteil vom 7. 9. 2004, Rs. C-1/03, NVwZ 2004, 1341 (1342, dort insbesondere Rdnr. 52/53).

27 So *Dietrich* (Fußn. 23), S. 140.

28 *Petersen/Lorenz*, Das »Van de Walle-Urteil« des EuGH – Sanierung von Altlasten nach Abfallrecht?, NVwZ 2005, S. 257 (259/260); *Stuttman*, Der Rechtsbegriff »Abfall«, NVwZ 2006, S. 401 (402).

29 Gesetz vom 19. 8. 2002, BGBl. I S. 3245; zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. 6. 2005, BGBl. I S. 1746.

30 Überwiegende Auffassung, siehe BVerfG, Urteil vom 15. 7. 1981, BVerfGE 58, 300 (346 f.); *Kotulla*, Kommentar Wasserhaushaltsgesetz, 2003, § 2 Rdnr. 4; a. A. *Papier* in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung (Stand: Juni 2007), Art. 14, Rdnr. 371c.

31 *Knopp* in: Sieder/Zeitler/Dahme, Kommentar Wasserhaushaltsgesetz, Loseblattsammlung (Stand Juli 2007), § 3 Rdnr. 19; OVG Münster ZfW 1989, 227.

32 *Breuer*, Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Auflage, 2004, Rdnr. 232.

33 *Kotulla* (Fußn. 30), § 3 Rdnr. 28; *Knopp* aaO; *Breuer*, aaO.

34 Tiefengrundwasser ist ein Bestandteil des Grundwasserkörpers; siehe auch *Dietrich* (Fußn. 23), S. 202.

Erdgaslagerstätten wird das Gas in porige Gesteinsschichten (Hohlräume) eingepresst, die auch Grundwasser enthalten.³⁵ Folglich ist davon auszugehen, dass das einzulagernde Gas in beiden Fällen zweckgerichtet die tiefen Wasserschichten erreicht und damit der Benutzungstatbestand des Einleitens von CO₂ in das Grundwasser gegeben ist.³⁶ Der Begriff der »dem Boden zugeführten Stoffe« ist im Sinne eines umfassenden Grundwasserschutzes weit auszulegen. Er erfasst sowohl flüssige als auch gasförmige Stoffe.³⁷ Demnach wäre auch die Verpressung des CO₂ in gasförmigem oder überkritischem Aggregatzustand als Einleitungshandlung zu bewerten. Abgrenzungsschwierigkeiten aufgrund des Aggregatzustandes wie bei der Prüfung zur Einordnung als Abfall ergeben sich hier nicht.

Die CO₂-Ablagerung unterläge folglich einer Erlaubnispflicht. Die Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn schädliche Verunreinigungen des Grundwassers oder sonstige nachteilige Veränderungen ausgeschlossen werden können. Prüfungsmaßstab ist insoweit § 34 Abs. 1 WHG. Zur Besorgnis einer nachteiligen Veränderung genügt es, wenn die Möglichkeit eines entsprechenden Schadenseintritts nach den gegebenen Umständen und im Rahmen einer sachlich vertretbaren, auf einer konkreten Feststellung beruhenden Prognose nicht von der Hand zu weisen ist.³⁸ Anders gewendet heißt das, dass ohne konkrete Feststellungen über die Gefahrlosigkeit der Einleitung eine Erlaubnis nicht erteilt werden kann.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass der Regelungsrahmen des Wasserrechts bereits zum jetzigen Zeitpunkt Instrumente zur Verfügung stellt, die eine Genehmigung der CO₂-Ablagerung unter Einhaltung strenger Maßstäbe gewährleisten würden. Gleichwohl sind schwerpunktmäßige Anpassungen notwendig, um die notwendige Rechtssicherheit zu schaffen. Dabei sind insbesondere klare Tatbestände gefordert, denn gegenwärtig ist die CO₂-Ablagerung in den relevanten, dem Grundwasserschutz dienenden Vorschriften nicht genannt. Dies gilt sowohl für die europäischen³⁹ als auch für die nationalen⁴⁰ dem Grundwas-

35 Eine Unterscheidung nimmt *Kotulla* vor (Fußn. 30), § 3 Rdnr. 39: In Bezug auf die ausschließliche Förderung von Erdgas soll der Zweck nur auf die Auffüllung von Hohlräumen und nicht auf die Zuführung von Stoffen in das Grundwasser gerichtet sein. In einem solchen Fall wäre die Verpressung von Gas mangels Zweckrichtung nicht als Einleitung gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 5 WHG zu qualifizieren. Diese Unterscheidung soll hier jedoch vernachlässigt werden, da die Ablagerung des CO₂ im Rahmen von CCS auf die endgültige Verbringung in tiefe Gewässerschichten gerichtet ist.

36 So im Ergebnis, allerdings ohne nähere Begründung, *Much*, (Fußn. 16), ZUR 2007, S. 130 (132).

37 *Hofmann/Kollmann* in: von Lersner/Berendes (Hrsg.), Handbuch des deutschen Wasserrechts, Loseblattsammlung (Stand: August 1999), § 3 Rdnr. 11; OLG Stuttgart, Urteil vom 16. 12. 1996, ZfW 1997, 264 (265).

38 BVerwG, Urteil vom 12. 9. 1980; ZfW 1981, 87 (89).

39 Vgl. hier die Regelungen in Art. 11 Abs. 3 lit. j) WRRL für Erd- und Flüssiggas; siehe auch *Much* (Fußn. 16), ZUR 2007, S. 130 (133).

40 Die konkretisierenden Anforderungen der Grundwasserverordnung (GrwV) gelten gegenwärtig nicht für CO₂.

erschutz dienenden Vorschriften. Dieser Mangel könnte sich letztlich auf die Qualität der Prüfung und Überwachung auswirken. Die Behörde muss sichergehen können, dass durch das CO₂ und darin enthaltener Verunreinigungen keinerlei Gefährdung des Grundwassers anzunehmen ist. Materieller Prüfungsmaßstab wird die Einhaltung der Umweltziele – »Vermeidung nachteiliger Veränderungen des mengenmäßigen und chemischen Zustands des Grundwassers« nach WRRL⁴¹, weitestgehend konkretisiert durch § 34 WHG – sein.

4. Bodenschutzrecht⁴²

Auch dem Bodenschutzrecht⁴³ könnte bei einer CO₂-Ablagerung eine besondere Funktion der Gefahrenabwehr zukommen, da die Einleitung in das Grundwasser auch eine negative Veränderung des Bodens und damit eine Beeinträchtigung seiner Funktionen zur Folge haben kann. Bei Aquiferen beispielsweise muss berücksichtigt werden, dass CO₂ das stark salzhaltige Formationswasser verdrängen kann und deshalb einen bestimmten Maximaldruck überschreitet, der wiederum die (Boden-)Deckschicht schädigen könnte (das Problem des Überdrucks könnte im Übrigen auch bei Erdgasfeldern auftreten). Sofern das Grundwasser den Schwerpunkt für die CO₂-Ablagerungen bilden sollte, wird überdies eine genaue Abgrenzung zwischen dem Bodenschutz- und dem Wasserrecht vorzunehmen sein.⁴⁴

III. Schaffung eines CCS-Rechtsrahmens

Es ist deutlich geworden, dass das gegenwärtige Regelungsgefüge nicht auf die großtechnische Ablagerung von CO₂ vorbereitet ist. Es ist die Aufgabe des Rechts, die technologische Entwicklung zu begleiten und das notwendige Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, um ein hohes Maß an Vorsorge und Gefahrenabwehr auf der einen Seite und Investitions- und Planungssicherheit auf der anderen Seite zu gewährleisten.

Wer einen Rechtsrahmen für CCS schaffen will, steht vor einer doppelten Herausforderung. Geht man einerseits davon aus, dass im Sinne des Klimaschutzes – bei Vorliegen der wirtschaftlichen und ökologischen Voraussetzungen – die baldige Einführung von CCS im industriellen Maßstab im öffentlichen Interesse liegt, so wird es erforderlich sein, kurzfristig erste Forschungsvorhaben zuzulassen, um Erfahrungen und weitere Erkenntnisse zu dieser Technologie zu sammeln. Diese Erfahrungen werden

41 Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), RL 2000/60/EG, ABl. Nr. L 372, S. 1.

42 Dazu ausführlich Öko-Institut e. V., CO₂-Abscheidung und Lagerung bei Kraftwerken: Rechtliche Bewertung, Regulierung, Akzeptanz (Fußn. 1), Kap. 2.2.4.8.

43 Zentrale Vorschrift ist das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG), Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (BBodSchG) vom 17. 3. 1998, BGBl. I S. 502, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. 12. 2004, BGBl. I S. 3214.

44 Siehe hierzu auch die Unterscheidung in der Gesetzesbegründung zum BBodSchG in BR-Drucks. 702/96, S. 81.

sowohl zur technischen Entwicklung als auch für die politisch-rechtliche Steuerung benötigt.

Andererseits muss ein langfristiger Rechtsrahmen geschaffen werden, der weitere wichtige rechtlich relevante Aspekte berücksichtigt: die gezielte und effektive Nutzung der nur begrenzt vorhandenen Ablagerungskapazitäten⁴⁵, die Berücksichtigung konkurrierender Nutzungsansprüche⁴⁶, die Schaffung von Transparenz, die raumplanerischen Herausforderungen, die Integration in das übrige Klimaschutzregime (insbesondere eine Verknüpfung mit dem Emissionshandel) sowie die Berücksichtigung der haftungsrechtlichen Fragen.

Um beiden Anforderungen gerecht zu werden, ist ein zweistufiges Vorgehen anzustreben. Im Rahmen einer kurzfristig zu realisierenden Lösung (im Folgenden: Interimslösung) sollten die rechtlichen Voraussetzungen für die Zulassung von Vorhaben geschaffen werden, die überwiegend der Erforschung und Erprobung der CO₂-Ablagerung dienen. Die Interimslösung kann aber nicht alle oben genannten, rechtlich relevanten Punkte aufgreifen, da hier aufgrund des gesetzesübergreifenden Änderungsbedarfs ein längerer Gesetzgebungsprozess abzusehen ist. Diese Punkte müssen vielmehr Bestandteil einer langfristigen CCS-Gesetzgebung werden, die nach einer gesetzlich klar geregelten Geltungsdauer die Interimsregelung ablösen soll.

1. Interimslösung zur Ermöglichung von Forschungs- und Erprobungsvorhaben

Bei der Zulassung von Forschungs- und Erprobungsvorhaben steht der zeitliche Horizont im Vordergrund. Der Anspruch einer integrierten gesetzlichen Lösung, die alle auftretenden Probleme beim Einsatz der CCS-Technologie im Blick hat, muss hier zurückstehen. Es geht im Vordergrund um die Anpassung und ein Kondensat bestehender gesetzlicher Regelungen zur Ermöglichung von Forschungsvorhaben zur CO₂-Ablagerung. Diese Anpassung soll eine Genehmigungslage schaffen, anhand derer die baldige rechtskonforme Realisierung der Forschungsvorhaben mit ausreichenden Schutzstandards möglich wird. Eine gewisse Gegensätzlichkeit der Kurzfristigkeit von Forschungsvorhaben einerseits und der zu erforschenden Langzeitsicherheit andererseits ist den Vorhaben dabei immanent und wird sich auch durch rechtliche Instrumente nicht abschließend und zufriedenstellend lösen lassen.

Wichtigste Elemente einer Interimslösung sollten zum einen ein ausreichendes Trägerverfahren zum Erforschen geeigneter Ablagerungsorte sein, dies schließt auch die Ablagerung begrenzter Mengen CO₂ ein. Zum anderen sollte die Zulassung von der Durchführung einer Umwelt-

verträglichkeitsprüfung (und somit einer Öffentlichkeitsbeteiligung) abhängig gemacht werden.

a) Bedarf für eine Interimslösung

Die Energieversorgungsunternehmen planen bereits konkrete Vorhaben, die vor allem Anlagen mit Abscheidetechnik betreffen. Diese Planungen befinden sich teilweise in fortgeschrittenen Entwicklungsstadien.⁴⁷ In einem recht frühen Stadium befindet sich dagegen die Erforschung der CO₂-Ablagerung.⁴⁸ Auf deutschem Gebiet sind hier zwei Vorhaben zu nennen. Ein Forschungsprojekt ist das von der EU geförderte Vorhaben im ehemaligen Erdgaspeicher Ketzin (Brandenburg), an dem 18 Partner aus 9 Ländern beteiligt sind.⁴⁹ Das Projekt soll dazu beitragen, wissenschaftliche Erkenntnisse zur geologischen Ablagerung von CO₂ zu sammeln und die im Untergrund ablaufenden Prozesse der CO₂-Injektion praktisch zu erforschen. Ein weiteres Vorhaben zur CO₂-Ablagerung starten gegenwärtig das Land Schleswig-Holstein und die RWE Dea AG.⁵⁰ Hier sollen erste Untersuchungen im Jahr 2008 erfolgen.

Entscheidend wird jedoch die kommerzielle Einführung von Ablagerungsanlagen sein. Wenn man sich die zeitlichen Horizonte betrachtet, dann reichen die Planungen hinsichtlich der Markteinführung beispielsweise bis zum Jahr 2014 (RWE) oder bis 2020 (Vattenfall). Das sind ambitionierte Pläne, wenn man bedenkt, dass bisher – vor allem in Bezug auf saline Aquifere – zwar Erkenntnisse über potentiell in Frage kommende Lagerstätten vorhanden sind, aber noch nicht mit der konkreten Erkundung begonnen wurde. Am Forschungsprojekt in Ketzin sind mit den Energieversorgungsunternehmen Vattenfall, Eon sowie RWE zwar Kraftwerksbetreiber und damit potentielle Nutzer der CCS-Technologie beteiligt, jedoch wird es weiterer Forschungs- und Demonstrationsvorhaben bedürfen, die von Seiten der Unternehmen zur Absicherung ihrer unternehmerischen Tätigkeit durchzu-

45 In Deutschland könnte die vorhandene Speicherkapazität nach gegenwärtigen Schätzungen für einen Zeitraum zwischen 40 und 130 Jahren ausreichen, vgl. UBA (Fußn. 6), S. 39.

46 Vgl. Gerling, P. und May, F. (2001): Stellungnahme vor der Enquete-Kommission Nachhaltige Energieversorgung des Deutschen Bundestages, Drucks. 14/111–2, 2002, S. 12: Bei der Nutzung tiefer Aquifere für die CO₂-Speicherung kommen Nutzungskonflikte mit der Erdgasgewinnung oder der Erdwärmennutzung in Betracht.

47 Die Vattenfall Europe AG plant in einer ersten Phase die Inbetriebnahme einer Pilotanlage (30 MW) am Standort Schwarze Pumpe bis 2008 sowie nach weiteren Erprobungsphasen die Errichtung eines kommerziellen Kraftwerkes (1.000 MW) bis zum Jahr 2020 (siehe http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/225583xberx/228227umwel/228407klima/228587co2-f/index.jsp, letztmaliger Zugriff: 7. 8. 2008); das Energieunternehmen RWE plant bis 2014 mit einem Kraftwerk mit CO₂-Abscheidetechnik ans Netz zu gehen (siehe <http://www.rwe.com/generator.aspx/rwe-power-recruiting/neubau/clean-coal-power/language=de/id=399472/clean-coal-power.html>, letztmaliger Zugriff: 7. 8. 2008).

48 Eine Übersicht über europäische und internationale Aktivitäten findet sich in ISI/BGR (Fußn. 7), S. 30 ff. (Stand: August 2006).

49 Weitere Informationen unter <http://www.co2sink.org> (letztmaliger Zugriff: 7. 8. 2008); siehe auch zusammenfassend: Würdemann/Schilling in: DNR (Hrsg.), EU-Rundschreiben Sonderheft II/2007, Forschungsbericht zur CO₂-Speicherung im Untergrund, S. 20.

50 Pressemitteilung der Energieagentur NRW vom 13. 3. 2008, siehe im Internet unter: www.ea-nrw.de/kraftwerkstechnik/page.asp?InfoID=6314&rubrik=termin=TopCatID=&rub, (letztmaliger Zugriff: 7. 8. 2008).

führen sind, zumal in Ketzin bisher lediglich die Ablagerung von CO₂ in einem ehemaligen Erdgasspeicher erforscht wird und somit auf bestehende Infrastruktur an der Erdoberfläche zurückgegriffen werden kann. Deshalb sind dort die geologischen Verhältnisse des Untergrundes aufgrund der vorherigen Speichernutzung weitestgehend bekannt.⁵¹ Über die geologischen Voraussetzungen in den salinen Aquiferen (die eine höhere Ablagerungskapazität bieten würden⁵²) weiß man dagegen sehr viel weniger, da bisher kaum Erkundungsbohrungen durchgeführt worden sind.⁵³ Vor dem Hintergrund der Zeitplanung der kommerziellen Anlagenbetreiber sind demnach schnellstmöglich weitere Forschungs- und Demonstrationsvorhaben zur CO₂-Ablagerung notwendig. Das bedeutet in zweiter Konsequenz eine schnellstmögliche Anpassung der rechtlichen Voraussetzungen solcher Forschungsvorhaben; angesichts der bestehenden Regelungslücken eine unabdingbare Voraussetzung, um eine rechtssichere Genehmigungssituation zu schaffen.

Dies zeigt auch der rechtliche Umgang mit dem Forschungsvorhaben in Ketzin. Das Projekt wurde im bergrechtlichen Betriebsplanverfahren genehmigt. Entscheidend für die Wahl dieses Zulassungsverfahrens waren vor allem das für das Aufsuchen und Erkunden der geologischen Formationen vorhandene Regelungsinstrumentarium des BBergG sowie die »technisch mögliche Rückholbarkeit« des eingelagerten CO₂.⁵⁴ Hier wird das Dilemma offensichtlich, vor dem die betroffenen Behörden gegenwärtig beim Umgang mit der CO₂-Ablagerung stehen. Sind einige Erwägungen durchaus vertretbar und entsprechen einer zulässigen Gesetzesauslegung (hinsichtlich der Erkundungstätigkeiten), so lässt sich nicht ignorieren, dass die CO₂-Ablagerung in ihrer Gesamtheit nicht vom BBergG (und anderen gesetzlichen Regelungen) erfasst ist.⁵⁵ Mangels einer rechtsfehlerfrei anwendbaren gesetzlichen Regelung greift man dann – rein ergebnisorientiert – auf das sachlich am »nächsten liegende Gesetz« zurück, um die Realisierung des Forschungsvorhabens nicht zu gefährden. Die Folgen sind, zurückhal-

tend ausgedrückt, Abstriche bei der Rechtsanwendung. Ein Umstand, dem es mit Blick auf weitere Forschungsvorhaben abzuwehren gilt.

Hinzu kommt, dass der Entwurf zur CCS-Richtlinie vorsieht, Forschungsvorhaben vom Anwendungsbereich der Richtlinie auszuschließen. Folglich sind Vorgaben von europäischer Seite zum rechtlichen Umgang mit dieser Problematik nicht zu erwarten. Hier ist der nationale Gesetzgeber gefordert.

b) Ausgestaltung der Interimslösung

Bei der Ausgestaltung der Interimslösung sind zunächst zwei Fragen zu klären. Die erste Frage betrifft die Wahl des geeigneten Genehmigungsverfahrens und damit die Wahl des geeigneten Rechtsbereichs. Die zweite Frage betrifft die gesetzestechnische Umsetzung.

Zur ersten Frage: Das Bergrecht enthält geeignete Instrumente zur Erkundung sowie zur unterirdischen Speicherung, jedoch keine Regelungen zur endgültigen Beseitigung von Stoffen. Letztgenannter Aspekt ist zentrale Zielrichtung des Abfallrechts. Folglich wäre für die CO₂-Ablagerung eine Kombination aus beiden Bereichen naheliegend.⁵⁶ Eine ähnliche Verfahrensweise wurde für das Planfeststellungsverfahren zur Errichtung eines Endlagers für radioaktive Abfälle gewählt. Dort kommen jeweils die Ausschlussklausel in § 9 b Abs. 5 Nr. 3 AtG sowie die Öffnungsklausel in § 126 Abs. 3 BBergG zur Anwendung, die eine Anwendbarkeit des BBergG im atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren ermöglichen. Der Grund für diese Verknüpfung zweier Rechtsbereiche liegt darin, dass bei der Errichtung von Anlagen für ein Endlager im untertägigen Bereich ebenfalls bergbauspezifische Gefahrenlagen zu berücksichtigen sind.⁵⁷

Eine inhaltliche Anpassung allein des BBergG wird den Ansprüchen nicht gerecht. Zwar hielte das BBergG mit dem Betriebsplanzulassungsverfahren nach § 55 BBergG grundsätzlich einen Verfahrensmodus bereit, der einen Ansatz für die CO₂-Ablagerung bieten würde. Doch ist eine dauerhafte Ablagerung (auch in begrenzten Mengen im Rahmen eines Erprobungsvorhabens) dem Bergrecht fremd. Ziel muss es sein, ein Trägerverfahren zu schaffen, das bereits von seiner Grundkonzeption her die Gefahrenlagen der Erkundung und der (endgültigen) Ablagerung erfasst.

Sofern man also keinen eigenständigen Tatbestand für »Erprobungsvorhaben der CO₂-Ablagerung« schaffen sollte (im Wege eines »Ablagerungs-Forschungsgesetzes«, siehe weitere Ausführungen in diesem Kapitel), bietet sich tatsächlich eine Verknüpfung von berg- und abfallrechtlichen Instrumenten an. Vom Ansatz her käme dann die Konzeption eines Planfeststellungsverfahrens nach abfallrechtlichem Vorbild (§ 31 KrW-/AbfG) in Betracht, das per Öffnungsklausel auch die bergrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung kommen lässt. Wichtige Voraus-

51 Dies gilt im Übrigen für alle Erdgasfelder auf deutschem Gebiet, vgl. *Gerling*, Stellungnahme als Sachverständiger in der öffentlichen Anhörung des Umweltausschusses im Deutschen Bundestag zum Thema »CO₂-Abtrennung und klimaneutrale Entsorgung«, 30. Sitzung am 7. 3. 2007, Korrigiertes Wortprotokoll 16/30, S. 9/10.

52 Siehe *Gerling* (Fußn. 51), S. 10: Die Speicherkapazität von Erdgasfeldern liegt bei einer Größenordnung von 2,5 bis 3 Mrd. Tonnen CO₂, dagegen liegt die angenommene Speicherkapazität von salinen Aquiferen bei 20 Mrd. Tonnen CO₂ (letztere Annahme wegen des unsicheren Kenntnisstandes allerdings bei einer gegenwärtigen Standardabweichung von plus oder minus 8 Mrd. Tonnen CO₂).

53 *Gerling* (aaO), S. 10.

54 Freytag/Thiem, Forschungsprojekt CO₂-Speicherung am Standort Ketzin, Glückauf 142 (2006), S. 213 (217).

55 Ausführlich dazu mit weiteren kritischen Anmerkungen zur erteilten Genehmigung: *Dietrich* (Fußn. 23), S. 192, dieser hält das gegenwärtige bergrechtliche Verfahren (sofern keine gesetzlichen Anpassungen vorgenommen werden) mit guten Argumenten für das falsche Zulassungsverfahren.

56 Siehe *Dietrich* (Fußn. 23), S. 250 ff., der eine Verzahnung von berg- und abfallrechtlichen Bestimmungen vorschlägt (dabei allerdings, wie bereits gesehen, davon ausgeht, dass das Abfallrecht von vornherein anwendbar ist).

57 *Dietrich/Bode* (Fußn. 15), S. 14.

setzung für eine solche Vorgehensweise wäre dann die Anpassung des gegenwärtigen Anwendungsbereichs des KrW-/AbfG.

Auf diese Weise könnten Erkundungsmaßnahmen nach § 30 KrW-/AbfG durchgeführt werden, was zunächst den Vorteil hätte, dass Eigentümer und Nutzungsberechtigte von Grundstücken, auf denen die Erkundungsmaßnahmen durchgeführt werden sollen, diese zu dulden hätten. Im Gegensatz dazu ist im Rahmen der Erkundung im bergrechtlichen Verfahren eine Zustimmung des Grundstückseigentümers notwendig (siehe § 39 Abs. 1 BBergG). Diese kann im Wege der Streitentscheidung nach § 40 BBergG zwar durch eine Entscheidung der zuständigen Behörde ersetzt werden, jedoch nur nach Geltendmachung eines überwiegenden öffentlichen Interesses. In der Regel wird dieses Interesse im Bergrecht aus volkswirtschaftlichen Gründen bejaht.⁵⁸ Letztlich ist der Verfahrensaufwand bei Nichterteilung der Zustimmung aber höher.

Die Auswirkungen der Erkundung der CO₂-Ablagerung auf die Umwelt sind – auch bereits bei ersten Erforschungs- und Erprobungstätigkeiten – im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung (einschließlich Öffentlichkeitsbeteiligung) zu ermitteln und bei der Genehmigung zum Erkunden und (beschränkten) Ablagern zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck wären Forschungsvorhaben zur CO₂-Ablagerung in den Katalog der UVP-pflichtigen Vorhaben aufzunehmen.

Die zweite der eingangs gestellten Fragen richtete sich nach der gesetzestechnischen Umsetzung der vorläufigen Kombinationslösung. Hier käme das bereits erwähnte »Ablagerungs-Forschungsgesetz« oder die Ergänzung bestehender Fachgesetze in Betracht. Letztlich sollte es bei der Entscheidung über das Gesetzgebungsverfahren darauf ankommen, möglichst unverzüglich die genehmigungsrechtlichen Voraussetzungen für weitere Erprobungsvorhaben zu schaffen. Ein Forschungsgesetz hätte den Vorteil, dass man nicht über den Umweg des Abfallrechts gehen müsste, um ein Genehmigungsverfahren für die endgültige Ablagerung geringer Mengen CO₂ zu bekommen. In einem eigenständigen Gesetz könnten zielgerichtet und unter Beachtung eines angemessenen Schutzniveaus genau diejenigen Regelungen erfasst werden, auf die es bei den Erprobungsvorhaben für eine CO₂-Ablagerung ankäme. Dies schließt ein adäquates Genehmigungsverfahren zur Erkundung und endgültigen Ablagerung, die Pflicht zur UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung, die Duldung der Grundstückseigentümer sowie eine Übergangs- oder eine Befristungsregelung ein. Vorstellbar wäre auch die spätere Fortschreibung des Gesetzes hin zu einer langfristigen Variante. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine solche Gesetzesform bestehen nicht. Der Bund könnte sich auf die Gesetzgebungskompetenzen der konkurrierenden Gesetzgebung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft, Bergbau, Energie), Art. 74 Abs. 1 Nr. 14 GG (Recht der Enteignung) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) stützen. Ein Verstoß gegen das Verbot des Einzel-

fallgesetzes ist nicht anzunehmen, da Art. 19 Abs. 1 GG nur solche Gesetze erfasst, deren Adressatenkreis von vornherein bestimmbar ist, was nur bei eng begrenzten Personengruppen anzunehmen wäre.⁵⁹ Ein Fall, der hier nicht vorliegt.⁶⁰ Im Übrigen würde, soweit hier Grundrechte betroffen sind (Duldungspflicht der Grundstückseigentümer), ein Ablagerungs-Forschungsgesetz nur bereits bestehende Grundrechtsschranken aus dem Berg- oder Abfallrecht konkretisieren.

c) Grenzen der Interimslösung

Die rechtlichen Übergangsregelungen würden hinsichtlich der Erprobungsphase der CO₂-Ablagerungen Rechtssicherheit schaffen und eine mögliche zukunftsnahe praktische Realisierung ermöglichen. Sie eignen sich jedoch nicht für eine langfristige rechtliche Normierung der CCS-Technologie insgesamt.

Um nur einige Punkte zu nennen: Die Problematik der Nutzungskonkurrenzen⁶¹ kann durch eine Interimslösung im hier vorgeschlagenen Umfang nicht adressiert werden. Dafür ist ein übergreifendes raumplanerisches Konzept notwendig. Des Weiteren ist zur Gewährleistung der Sicherheit für Mensch und Umwelt ein Langzeitsicherheitsnachweis erforderlich, der einer rechtlichen Regelung bedarf. Darüber hinaus bedarf es der Konzeption eines Haftungsrechts⁶², das die speziellen Problemstellungen der CO₂-Ablagerung (kurzfristige und langfristige Schäden, kurzfristige und langfristige Verantwortlichkeit) angemessen berücksichtigt.

2. Langfristige Lösung für den großtechnischen Einsatz von CO₂-Ablagerungen

a) Planungsebene

Zeigen die Erforschungs- und Erprobungsmaßnahmen, dass die CO₂-Ablagerung und damit CCS großmaßstäblich etabliert werden kann, stellt sich die Frage, wie vorhandene, aber begrenzte Speicherkapazitäten in Deutschland genutzt werden können. Die Herausforderung liegt darin, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der eine frühzeitige Ermittlung geeigneter Standorte vorsieht und damit eine frühzeitige Erkennung und Prävention möglicher Nutzungskonflikte mit verschiedenen anderen Vorhaben schafft.

Der Gesamttraum Deutschlands ist als Planungsgebiet aufzufassen, das nach § 1 Abs. 1 Raumordnungsgesetz

58 Auch die CCS-Technologie wäre im Fall ihrer Anwendung Bestandteil des volkswirtschaftlichen Interesses.

59 Herzog in: Maunz/Dürig (Fußn. 30), Art. 19 Rdnr. 44.

60 Zwischen juristischen und natürlichen Personen wird im Rahmen von Art. 19 Abs. 1 GG nicht unterschieden: Die möglichen Adressaten können hier Anlagenbetreiber, Forschungsinstitute oder staatliche Institutionen sein; eine Individualisierbarkeit scheidet damit aus.

61 Nutzungskonkurrenz der CO₂-Ablagerung zu Erdgas- und Erdwärmegewinnung, siehe oben Fußn. 46.

62 Auf Fragen des Haftungsrechts wird im Rahmen dieses Beitrages nicht eingegangen; für einen allgemeinen Überblick in Bezug auf eine Ablagerung im Meeresuntergrund: vgl. Lagoni, Haftungsfragen der CO₂-Speicherung im Meeresuntergrund, ZUR 2008, S. 293 ff.

(ROG)⁶³ den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung unterworfen ist. Die Raumplanung dient dabei der Koordinierung von (konkurrierenden) Raumansprüchen. Aufgrund der Raumbedeutsamkeit von CO₂-Transporteinrichtungen⁶⁴ und -Ablagerungsanlagen sowie speziellen Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit der endgültigen unterirdischen Ablagerung bedarf es eines besonderen Raumplanungskonzepts für mögliche CCS-Vorhaben. Die Schwierigkeit liegt darin, neben den oberirdischen Gegebenheiten auch raumbedeutsame unterirdische Aspekte zu berücksichtigen. Bisher ist eine Betrachtung unterirdischer Bereiche nur ansatzweise im Rahmen von Gas-Untergrundspeichern und geothermischen Vorhaben vorgenommen worden. Zudem müssen bei der CCS-Planung geeignete geologische und geografische Besonderheiten in den Blick genommen werden. Denn der Standort der CO₂-Ablagerung wird in den meisten Fällen nicht mit dem Standort der Abscheidung identisch sein; neben der teilweise großen Entfernung zwischen Abscheidungs- und Ablagerungsanlage werden beide Standorte überwiegend in unterschiedlichen Bundesländern, also verschiedenen hoheitlichen Planungsregionen liegen. Ein Großteil der Ablagerungsmöglichkeiten befindet sich nach bisherigem Kenntnisstand vor allem in Erdgaslagerstätten und Aquiferen in Norddeutschland.⁶⁵ Außerdem wird zu beachten sein, dass sich die geeigneten unterirdischen Formationen über Bundeslandgrenzen hinweg erstrecken können.

Hinsichtlich der Planungsumsetzung kommen grundsätzlich zwei Herangehensweisen in Betracht: eine bundesweite CCS-bezogene Raumplanung mit anschließender Übernahme in die Landesplanung oder eine abschließliche Planung auf Landesebene. Zu bedenken ist, dass zur Sicherung eines möglichst gezielten und effektiven Beitrags von CCS zum Klimaschutz sowie angesichts der oben angesprochenen Besonderheiten ein starkes Planungsinstrument erforderlich ist. Aus diesem Grund sollte ein CCS-bezogener Plan von bundesweiter Geltung und länderübergreifender Betrachtung auf Bundesebene angesiedelt sein. Denn nur der Bund kann hier eine übergeordnete Funktion der CCS-bezogenen Planung gewährleisten. Die eigentliche und detaillierte Planung findet allerdings gemäß den planungsrechtlichen Bestimmungen auf Landesebene⁶⁶ statt, der Bund regelt insoweit lediglich die Rahmenbedingungen im Raumordnungsgesetz. Demzufolge spräche die Planungswirklichkeit zunächst gegen eine ausreichend detaillierte CCS-Planungsvariante auf Bundesebene. Trotzdem bieten sich Möglichkeiten, um die erforderlichen Planungsvoraussetzungen auf Bundesebene anzusiedeln. Ein Ansatz für eine CCS-Planungsstufe auf Bundesebene könnte sich aus einer vergleichen-

den Betrachtung des Bundesverkehrswegeplans (BVWP⁶⁷) ergeben. Zwar sollte darauf hingewiesen werden, dass der BVWP ein in seiner Entstehung und dem damit verbundenen planerischen Hintergrund durchaus kritisch zu bewertendes Planungsinstrument ist.⁶⁸ Ungeachtet dessen bietet die Einbindung des BVWP in den gesamten Verkehrsplanungsablauf und seine faktische Bindungswirkung auf die nachfolgende Verkehrsplanung⁶⁹ aber Ansatzpunkte für die hier vorliegende Fragestellung.⁷⁰ Im Raumordnungsgesetz ist zudem ein Planungsauftrag an den Bund enthalten, der Grundlage für die Einbindung einer bundesweiten Planung sein sollte. Nach § 18 ROG ist das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium angehalten, unbeschadet der Aufgaben und Zuständigkeiten der Länder auf die Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung des § 2 Abs. 2 ROG nach Maßgabe der Leitvorstellung und des Gegenstromprinzips nach § 1 Abs. 2 und 3 ROG hinzuwirken.

Der CCS-bezogene Plan könnte als Anhang – vergleichbar mit den als Anhang in den fachplanerischen Ausbaugesetzen⁷¹ enthaltenen Bedarfsplänen – in ein CCS-Fachgesetz aufgenommen werden und würde damit als Gesetz ergehen. Die weitere Planung müsste dann diese Vorgaben als Abwägungsbelang berücksichtigen. Ähnlich dem BVWP (»vordringlicher« und »weiterer« Bedarf) könnte in einem CCS-bezogenen Plan eine Einteilung in »CCS-Vorranggebiete« und »Einfache Nutzungsgebiete« vorgenommen werden.

b) Genehmigungsverfahren für CCS-Vorhaben

Die Notwendigkeit einer integrierten

CCS-Genehmigung für alle drei Phasen

Einer genauen Betrachtung bedarf die Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens für CCS-Vorhaben. Die Abscheidung, der Transport und die Einlagerung von CO₂ lassen sich in drei technisch und zeitlich voneinander trennbare Vorgänge unterteilen. Unter diesen Umständen wären drei voneinander getrennte Genehmigungen möglich. Dennoch sprechen die gewichtigeren Gründe und die Besonderheiten der CCS-Prozesskette (Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Phasen sowie Erfassung der Schnittstellen innerhalb des gesamten Prozessablaufs) für ein integriertes Genehmigungsverfahren.

Eine Abscheidung von CO₂ während eines Produktionsprozesses ist aufgrund der Wirkungsgradverluste ohne die Aussicht auf eine spätere Ablagerung nicht sinn-

63 Gesetz vom 18. 8. 1997, BGBl. I S. 2081; zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. 6. 2005, BGBl. I S. 1746.

64 Aus wirtschaftlichen Gründen kommt vor allem der Transport in Pipelines in Betracht, siehe Wuppertal Institut u. a., RECCS – Strukturell-ökonomisch-ökologischer Vergleich regenerativer Energietechnologien mit Carbon Capture and Storage, Forschungsvorhaben im Auftrag des BMU, 2007, S. II.

65 ISI/BGR (Fußn. 7), S. 137.

66 Landesplanungsgesetze der Länder.

67 Rechtssystematisch ist der Bundesverkehrswegeplan ein Investitionsrahmenplan und Planungsinstrument der Bundesregierung und wird auch von dieser beschlossen.

68 Beispielsweise hat der BVWP keine rechtliche Grundlage und es bestehen keinerlei Festlegungen für seine Erstellung.

69 BVerwG, Urteil vom 21. 3. 1996, BVerwGE 100, 388 (390).

70 Zu diesem Ansatz ausführlich Öko-Institut e.V. (Fußn. 1), Kapitel 3.7.2.

71 Bundes schien en wegeausbaugesetz vom 15. 11. 1993, BGBl. I S. 1874; zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. 10. 2006, BGBl. I S. 2407 sowie Fernstraßen ausbaugesetz vom 20. 1. 2005, BGBl. I S. 201; geändert durch Gesetz vom 9. 12. 2006, BGBl. I S. 2833.

voll. Deshalb bietet es sich an, bereits bei der Abscheidungs-genehmigung auch die Fragen des Transports und der Ablagerung zu berücksichtigen. Dies betrifft z. B. die Transport- und Speicherkapazitäten, verschiedene Transportwege, die Aufbereitung des CO₂ für den Abtransport und die Aufbereitung des CO₂ für die Ablagerung. Es könnte also bereits bei der Abscheidung geklärt und überprüft werden, welche Transportwege nach der Abscheidung in Frage kommen (Ablagerung am Ort, Ablagerung in kurzer, mittlerer oder großer Entfernung) und in welcher Form das CO₂ transportiert werden soll. In diesem Zuge wäre ebenfalls bereits zu prüfen, an welchem Ort und in welcher Weise das CO₂ abgelagert werden soll.

Formelle Aspekte der integrierten CCS-Genehmigung

Die Zuständigkeit für das CCS-Verfahren sollte bei einer spezialisierten Behörde liegen, die Sachverstand aus verschiedenen Bereichen einschließlich des Bergrechts vereinigt.

Wird das CCS-Vorhaben integriert betrachtet, das heißt, über Abscheidung, Transport und Ablagerung wird innerhalb eines Gesamtverfahrens entschieden, muss ein übergeordnetes Trägerverfahren eingeführt werden, das z. B. als Planfeststellungsverfahren mit formeller Konzentrationswirkung ausgestaltet werden könnte. Das bedeutet, alle behördlichen Zuständigkeiten sind im Trägerverfahren auf die Planfeststellungsbehörde verlagert. Die Planfeststellungsbehörde hat die Regelungen der von der Konzentrationswirkung erfassten Bereiche zu beachten und ist nicht von ihrer Anwendung freigestellt. Sollte eine Behörde also für die Planfeststellung zuständig sein, besteht trotz formeller Konzentration weiterhin eine Bindung an die fachgesetzlichen Regelungen.⁷²

Um die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung inklusive einer Öffentlichkeitsprüfung zu gewährleisten, muss der Vorhabenkatalog in Anhang 1 des UVPG um CCS-spezifische Vorhaben erweitert werden.

Materielle Gesichtspunkte einer integrierten CCS-Genehmigung

»Integrierte CCS-Genehmigung« heißt mit anderen Worten die Konzeption eines CCS-Planfeststellungsverfahrens, das die CCS-Prozesskette von der Abscheidung bis hin zur Ablagerung erfassen soll. Nach Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange ersetzt der Planfeststellungsbeschluss alle notwendigen öffentlich-rechtlichen Erlaubnisse, Genehmigungen und Gestattungen sowie ggf. notwendige Nebenbestimmungen zum Schutz von Rechten Dritter. Mit dem Planfeststellungsbeschluss werden die drei Teilgenehmigungen für alle drei Phasen der Technologieketten erteilt.⁷³

Für die Genehmigung des Baus bzw. der Änderung und des Betriebs einer CO₂-Abscheidungsanlage sollte langfristig ein untergesetzliches Regelwerk zum CCS-Gesetz

geschaffen werden, das den Stand der Technik für die Abscheidung selbst und für die Schnittstellen zum anschließenden Transport und der Ablagerung regelt.

Kein Hindernis wäre die zeitliche Dimension: Abscheidung, Transport und Ablagerung können unter Umständen zwar zeitlich weit auseinander liegen, ein integrierter Planfeststellungsbeschluss könnte dies aber erfassen (z. B. durch Befristungsregelungen oder flexible zeitliche Vorgaben). Daneben ist zu bedenken, dass die integrierten Genehmigungen in der Regel nach CO₂-Mengen erteilt werden, so dass also in erster Linie eine Mengenbetrachtung erfolgen wird.

Stand von Wissenschaft und Technik bei der Vorsorge gegenüber Schäden: Langzeitsicherheitsnachweis

Um das Leckagerisiko bewerten und eine ausreichende Verweildauer des CO₂ nachweisen zu können, bedarf es eines umfassenden Langzeitsicherheitsnachweises. Der Langzeitsicherheitsnachweis sollte belegen, dass die CO₂-Ablagerungen nicht zu einer Beeinträchtigung der Biosphäre führen. Es muss sichergestellt werden, dass die Ablagerung bezogen auf einen längeren Zeitraum diejenigen Sicherheitsstandards einhält, die dem heutigen Stand von Wissenschaft und Technik entsprechen. Ebenso wie in § 7 Abs. 2 Nr. 3 Atomgesetz (AtG⁷⁴) sollte folglich der strengste Vorsorgestandard, also neben dem technisch Machbaren auch die Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse, gelten.

Anhaltspunkte für den Umgang mit Langzeitsicherheitsnachweisen ergeben sich aus dem Atomrecht und dem Abfallrecht. Aufgrund der strengen gesetzlichen Vorsorgestandards, die im Übrigen von der Rechtsprechung bestätigt und konkretisiert worden sind, ist die Durchführung von Langzeitsicherheitsnachweisen in atomrechtlichen Genehmigungsverfahren behördliche Praxis. Aktuelles Beispiel ist der atomrechtliche Planfeststellungsbeschluss zur Schachanlage Konrad, der umfangreiche Betrachtungen zur Langzeitsicherheit angestellt hat und in diesem Zusammenhang durch das Urteil des OVG Niedersachsen⁷⁵ und die Beschlüsse des BVerwG⁷⁶ bestätigt worden ist. Eine gesetzlich niedergelegte Regelung zu Langzeitsicherheitsnachweisen inklusive einer Begriffsbestimmung findet sich unter anderem in der Versatzverordnung (VersatzV)⁷⁷. In Anlage 4 der Verordnung sind die Kriterien für die Durchführung eines solchen Nachweises in detaillierter Form aufgeführt und können orientierende Hinweise für mögliche CCS-bezogene Regelungen ergeben.

74 Atomgesetz vom 15. 7. 1985, BGBl. I S. 1565; zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. 8. 2005, BGBl. I S. 2365 (ber. S. 2976).

75 Urteil vom 8. 3. 2006, Az. 7 KS 128/02, DVBl 2006, S. 1044 ff.; Nichtzulassungsbeschwerde zurückgewiesen durch Beschlüsse des BVerwG vom 26. 3. 2007.

76 Beschlüsse des BVerwG vom 26. 3. 2007: Az. B 73/06, NVwZ 2007, 833; Az. 7 B 74/06, NVwZ 2007, 837; Az. 7 B 72/06, NVwZ 2007, 841.

77 Verordnung über den Versatz von Abfällen unter Tage vom 24. 7. 2002, BGBl. I 2002, S. 2833; die Begriffsbestimmung des Langzeitsicherheitsnachweises findet sich in § 2 Nr. 2 VersatzV.

72 Kopp/Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 9. Auflage, 2007, § 75 Rdnr. 7b.

73 Die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens erfolgt unter Verweis auf das VwVfG und ist im Wesentlichen vergleichbar mit anderen Fachplanungen, z. B. nach § 17 FStrG oder § 10 LuftVG.

IV. Fazit

Die Analyse der rechtlichen Zusammenhänge in Bezug auf die CCS-Technologie im Allgemeinen und die CO₂-Ablagerung im Besonderen kommt einer Reise durch weite Teile des Umweltrechts gleich. Die Prüfung ergibt, dass ein verlässliches juristisches Fundament zur Durchführung der Ablagerung und somit auch der gesamten Prozesskette gegenwärtig nicht existiert. Der Ge-

setzgeber sollte die Chance nutzen, angesichts der in naher Zukunft zu erwartenden Umsetzungspflicht der CCS-Richtlinie ein Gesetz aus einem Guss zu schaffen, das alle notwendigen Aspekte der gesamten Technologie und damit auch der CO₂-Ablagerung regelt. Da CCS sich in seiner technischen Dimension stark von allen anderen technischen Vorgängen abgrenzen lässt und verschiedene Rechtsbereiche berührt, wäre dies die konsequenteste Lösung.

Stärkung von Verfassungsgerichtsbarkeit und Grundrechten in Frankreich

Von Friederike V. Lange, Würzburg*

Der Beitrag befasst sich mit einem Teilaspekt der französischen Verfassungsreform vom Juli 2008. Er beleuchtet die Auswirkungen der Reform auf den französischen Verfassungsrat (Conseil constitutionnel) und die Grundrechte.

Am 21. 7. 2008 hat der französische Kongress eine weitreichende Verfassungsänderung verabschiedet¹. Die Reform soll die Institutionen der V. Republik in ein besseres Gleichgewicht bringen (»rééquilibrage du pouvoir«) und gleichzeitig den Bürgern mehr Rechte verleihen (»nouveaux droits des citoyens«).

Die Reform hat ihr Hauptziel, die Kompetenzen der Staatsorgane im präsidiallastigen französischen System besser auszutarieren, nur teilweise erreicht². Eindeutig ist jedoch ein mit den »nouveaux droits« verbundener Bedeutungszuwachs sowohl der französischen Verfassungsgerichtsbarkeit als auch der Grundrechte, welcher im Folgenden überblicksartig beleuchtet werden soll. So wird sich der für die Kontrolle von Gesetzen zuständige Conseil constitutionnel endgültig von einem »Verfassungsrat« zu einem veritablen »Verfassungsgericht« wandeln. Die Grundrechte, bisher rein objektive Grenzen der gesetzgebenden Gewalt, werden in gewissem Maße zugunsten der Bürger subjektiviert.

I. Inhalt der Reform

Unter dem eher untechnisch verstandenen Begriff der »nouveaux droits« wird ein ganzes Bündel neu eingeführ-

ter Vorschriften zusammengefasst, welche direkt oder indirekt die Beteiligung des Bürgers am Verfassungsleben steigern sollen³. Damit sollen der Rechtsstaat gestärkt und die als »bürgerfremd« erfahrene französische Verfassung volksnäher gestaltet werden⁴.

Die für den Grundrechtsbereich wichtigste Änderung ist die Einführung einer konkreten Normenkontrolle durch den französischen Verfassungsrat. Der neu eingefügte Art. 61-1 Verf. besagt, dass eine Gesetzesnorm, deren Grundrechtskonformität von einer Partei im Rahmen eines Rechtsstreits bestritten wird, dem Verfassungsrat auf Initiative eines obersten Fachgerichts (Conseil d'Etat oder Cour de cassation) vorgelegt werden kann. Sieht der Verfassungsrat in der Vorschrift einen Grundrechtsverstoß, so ist die Norm mit allgemeiner Wirkung abgeschafft (Art. 62 Verf.). Im Unterschied zum deutschen Bundesverfassungsgericht soll sich der französische Verfassungsrat allein auf die materielle Grundrechtskontrolle beschränken: Formale Mängel der Kompetenz und des Gesetzgebungsverfahrens sind nicht Teil der Prüfung⁵. Der eingefügte »Filter« durch die jeweils letztinstanzlichen Gerichte soll die Belastung des Verfassungsrats in Grenzen halten. Die näheren Umstände der Anrufung des Verfassungsrats werden noch per Gesetz durch eine »loi organique« geregelt.

II. Ausgangssituation

Fast schon revolutionär ist der Bruch mit der französischen Tradition der »Souveränität des Gesetzes«. Das par-

* Die Verfasserin ist Rechtsreferendarin und promoviert bei Prof. Dr. Horst Dreier (Universität Würzburg) rechtsvergleichend über Fragen der Grundrechtsbindung des Gesetzgebers.

1 Loi constitutionnelle n° 2008-724 vom 23. 7. 2008 »modernisation des institutions de la Ve République«. Der Verfassungstext ist abrufbar unter <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

2 Die ursprünglich geplante klarere Abgrenzung von Kompetenzen des Staatspräsidenten und des Premierministers wurde fallengelassen. Eine gewisse, wenn auch nicht sehr weitgehende Stärkung des Parlaments erfolgt etwa durch Einfluss der Volksvertretung auf ihre bisher von der Regierung bestimmte Tagesordnung und die Reservierung eines Viertels der parlamentarischen Sitzungszeit für die Kontrolle der Regierung (Art. 48 Verf.).

3 Darunter ein Bürgerinitiativrecht mit Unterstützung eines Abgeordnetenquorums für ein Referendum (»droit d'initiative populaire«, Art. 11 Verf.), ein Petitionsrecht zum Conseil économique et social (Art. 69 Verf.), ein »Défenseur des droits« als Ombudsmann für Grundrechtsfragen (Art. 71-1 Verf.) und die Festschreibung von Rechten der Opposition im Parlament (Art. 48, 51-1 Verf.).

4 O. Schrameck, in: ders./Mazeaud/Rousseau/Gaudemet, Rapports de la Commission Balladur, libres propos croisés, RDP 2008, n° 1, S. 3 (27).

5 Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, Une Ve République plus démocratique, 29. 10. 2007, <http://www.comite-constitutionnel.fr/actualites/?mode=details&id=48>, S. 88.