

Anpassung des „Vademekums Compliance Assurance in ländlichen Räumen“ an das deutsche Vollzugsverständnis

1 Einleitung und Kurzüberblick

Die Umweltpolitik und die Agrarpolitik sind die am stärksten vergemeinschafteten Politikbereiche der EU. Wesentliche Entscheidungen über die Ausgestaltung der Umwelt- und Agrarpolitik in Deutschland werden daher auf EU-Ebene getroffen. Ein wichtiger Teil der europäischen Umweltgesetzgebung betrifft den ländlichen Raum. Die Einhaltung dieser Gesetze stellt in vielen Fällen eine große Herausforderung für alle beteiligten Akteure dar. Das Vademekum *Compliance Assurance in ländlichen Räumen*¹ bietet eine praktische Handreichung für die Verbesserung der Einhaltung dieser Gesetze. Das Vademekum soll Behörden helfen sicherzustellen, dass Akteure im ländlichen Raum ihren Umweltverpflichtungen nachkommen. Bei der "Sicherung des Vollzugs der Umweltvorschriften (Compliance Assurance)" können Behörden drei Maßnahmen ergreifen:

- **Überwachung** des Vollzugs und das Erkennen und Verstehen von Pflichtverletzungen
- **Reaktion** auf Versäumnisse im Vollzug – z.B. durch die Anwendung von Sanktionen
- **Förderung** des Vollzugs durch Unterstützung der Adressaten, z.B. Landwirt*innen.

Das Vademekum richtet sich in erster Linie an Behörden, Organe und Institutionen der EU-Mitgliedstaaten, die mit der Einhaltung der Umweltvorschriften in ländlichen Räumen befasst und dafür verantwortlich sind. Von diesen Behörden kann das Vademekum sowohl auf der strategischen Ebene, z.B. zur Unterstützung bei der Ausarbeitung von Strategien, als auch auf der operationellen Ebene, z.B. als Informationsquelle für spezifische Methoden zur Überwachung des Vollzugs, genutzt werden. Darüber hinaus kann das Vademekum auch weiteren Zwecken dienen, wie etwa als Informationsquelle:

- über alle Aspekte der Gewährleistung der Einhaltung der Umweltvorschriften;
- zu spezifischen Themen, wie z.B. Methoden zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften;
- über gute Praktiken zur Gewährleistung der Einhaltung der Umweltvorschriften in mehreren europäischen Ländern – dabei sind die Kastentexte von besonderer Bedeutung; und

¹ Europäische Kommission: Vademecum "Guidance on environmental compliance assurance in rural areas", <https://circabc.europa.eu/ui/group/cafdbfbb-a3b9-42d8-b3c9-05e8f2c6a6fe/library/0e4f58c6-bfd2-4c21-8d04-376ea5c61309/details>. Eine Kurzfassung für die öffentliche Verwaltung wird laut der Homepage zurzeit erstellt.

- als Vergleichsreferenz für spezifische Aktivitäten zur Gewährleistung der Einhaltung der Umweltvorschriften, die eine Behörde selbst durchführt; sowie
- als Referenz für die Gestaltung von Organisationsstrukturen, die die Einhaltung der Vorschriften gewährleisten,
- sowie für die Entwicklung von Strategien zur Bewältigung besonderer Herausforderungen, die sich bei der Gewährleistung der Einhaltung der Umweltvorschriften stellen.

Das Vademekum wurde im Auftrag des „Forums für den Vollzug des Umweltrechts und Umweltordnungspolitik“ erstellt, welches hochrangige Vertreter*innen der wichtigsten nationalen und europäischen Organe im Umweltbereich vereint. An der Ausarbeitung waren Fachleute aus europäischen Umweltschutzagenturen und Aufsichtsbehörden beteiligt. Ziel des Vademecks ist es, die konkrete Nutzbarkeit der verfügbaren Ressourcen zu fördern. Damit verbunden ist die Hoffnung, dass das Vademekum zu einer besseren Umsetzung des Umweltrechts beitragen kann. Das deutsche Vollzugsverständnis ergibt sich aus den Zuständigkeiten der Bundesländer im föderalen System Deutschlands für den Gesetzesvollzug und damit auch für den Vollzug des Umweltrechts, was eine Anpassung an das deutsche Vollzugsverständnis erfordert. Ziel der Handreichung ist es, Orientierung bei der Planung, Umsetzung und Bewertung der Aktivitäten im ländlichen Raum zu bieten und das Vademekum an das deutsche Vollzugsverständnis anzupassen. Das Dokument soll als eine Art „Navigationshilfe“ mit konkreten Praxisbeispielen aus Deutschland und aus anderen Mitgliedstaaten dienen. Zum Adressatenkreis gehören vor allem Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verschiedener Behörden vor allem auf der Fachreferentenebene.

Das vorliegende Dokument fasst die wichtigsten Erkenntnisse zusammen. Dabei werden Themen, die für den deutschen Vollzug besonders interessant sind hervorgehoben. Ein Schwerpunkt wird auf **Kapitel 10-13 des Vademecks**, d.h. auf die Themenbereiche Compliance Monitoring (2.1), Compliance Promotion (2.2) sowie Datenmanagement und Kommunikation (2.3) gelegt.

2 Zusammenfassung ausgewählter Inhalte der Handreichung, mit konkreten Beispielen im deutschen Verwaltungsvollzug

2.1 Compliance Monitoring

Schwerpunktmaßig befasst sich Kapitel 10 des Vademekums mit Fragen des Compliance Monitorings. Ziel von Compliance Monitoring ist die Erfassung von Art und Ausmaß von Non-Compliance, sowie die Ermittlung der Verantwortlichen und Folgewirkungen. Das Vademekum unterscheidet dabei zwischen mehreren Ursachen für Non-Compliance, wie vorsätzliche oder fahrlässige Nichteinhaltung und unbeabsichtigte Nichteinhaltung oder auch Unfälle. Die besprochenen Maßnahmen beziehen sich vor allem auf abschreckende und unterstützen Maßnahmen, welche die Einhaltung von Umweltnormen fördern können.

Unter Compliance Monitoring werden in der Praxis klassische Standortinspektionen und die Durchführung breit gefasster sektoraler Analysen verstanden, die mit wissenschaftlichen Methoden indikatorenbasiert den Umweltzustand und Umweltbelastungen generell überwachen. Weitere Aktivitäten im Bereich Monitoring sind gebietsbezogene Überwachungen durch Fernerkundung und Satellitenverfolgung. Die ergebnisorientierte Überwachung spielt insbesondere im Fall von Auszahlungen an Landwirte und Landwirtinnen eine Rolle, etwa bei der Erbringung von Naturschutzschutzmaßnahmen (Cross-Compliance).²

Geplante Standortinspektionen und Inspektionspläne. Die Durchführung von Standortinspektionen gehört zu den zentralen Überwachungsaktivitäten einer Umweltbehörde. Da viele landwirtschaftliche Betriebe öffentliche finanzielle Unterstützung erhalten, kommt den zuständigen Stellen häufig eine Schlüsselrolle beim Compliance Monitoring zu. Diese bewerten durch Vor-Ort-Kontrollen die Erfüllung von EU-Umweltauflagen für die Berechnung der Auszahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Auch nach § 52a Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) müssen regelmäßig medienübergreifende Vor-Ort-Besichtigungen von Industrie- und Gewerbebetrieben durchgeführt werden. Bei Industrieanlagen im Sinne der Industrieemissionsrichtlinie (IED) sind Umweltinspektionen in Abhängigkeit von der Risikostufe der Anlage alle ein bis drei Jahren durchzuführen; bei einfacheren Anlagen liegt die Intensität der staatlichen Überwachung im Ermessensspielraum der zuständigen Behörde. Diese Inspektionen finden auf Grundlage von zuvor festgelegten und offen einsehbaren Inspektionsplänen in regelmäßigen Abständen statt. Auf Grundlage der Inspektionspläne erstellen die zuständigen Behörden Programme für routinemäßige Umweltinspektionen, in denen auch die Häufigkeit der Standortinspektionen angegeben ist. Die Standortinspektionsberichte sind nach den Vorschriften über den Zugang zu Umweltinformationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

² Vgl. Europäische Kommission: Vademecum “Guidance on environmental compliance assurance in rural areas”, S. 33, 96 und 106.

Risikobasierte Inspektionen. Während herkömmliche Standortinspektionen zyklisch stattfinden, steht bei risikobasierten Inspektionen die Wahrscheinlichkeit von Non-Compliance im Vordergrund. Diese Herangehensweise gewährleistet eine höhere Effizienz im Vollzug, da mit hohem Risiko behaftete Anlagen bei der Vollzugskontrolle bevorzugt werden während andere eine geringere Aufmerksamkeit erhalten. Das ermöglicht den Behörden eine effizientere Nutzung von personellen und zeitlichen Ressourcen. Allerdings betont das Vademekum auch, dass risikobasierte Inspektionen evidenzbasiert sein müssen und keinen Ersatz für mangelnde Ressourcen im Vollzug bieten.

Textbox: IMPEL-Projekt: “Integrated Risk Assessment Method (IRAM)”³

Das Projekt „Integrated Risk Assessment Method (IRAM)“ des IMPEL-Netzwerks zielt einerseits darauf ab, eine einheitliche Anwendung des IRAM für verschiedene Inspektionstypen- und Aufgaben auf Basis des Europäischen Rechtsrahmens anzuwenden. Andererseits soll es sicherstellen, dass die Regeln der Durchführung für Umweltinspektionen in den Mitgliedstaaten gleichförmig angewendet werden, um so gleiche Wettbewerbsbedingungen nach Maßgabe des 7. Umweltaktionsprogrammes und der europäischen Vorschriften zu gewährleisten.

Hintergrund: Ursprünglich sollte IRAM und das dazu entwickelte IMPEL easy Tool die Mitgliedstaaten bei der innerstaatlichen Umsetzung der Industrieemissionsrichtlinie (IE-Richtlinie) unterstützen. Durch Artikel 23 der Richtlinie wurden neue Maßnahmen zur Inspektion von Industrieanlagen aufgestellt.

Fernerkundung. Zusätzlich zu den physisch stattfindenden Inspektionen können durch die Benutzung von Satelliten oder Drohnen auch ohne physischen Kontakt vollzugsrelevante Daten gewonnen werden. Fernerkundungsdaten bieten potenziell sehr umfangreiche Informationen, die zur Erfüllung von Berichtspflichten oder als Ergänzung von vor-Ort Inspektionen verwendet werden können. So werden im Bereich der GAP bereits seit den 1990er Jahren Satellitenbilder bei der Kontrolle von flächenbezogenen Beihilfen eingesetzt; seit der GAP-Reform in 2013 ist die Verwendung von Luftbildern im Bereich des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKos) obligatorisch.⁴ Für die geobasierte Antragstellung für Zahlungsansprüche (ZA) bei den Agrarverwaltungsstellen verwenden die Bundesländer unterschiedliche Systeme.⁵ Noch sind die vom europäischen Erdbeobachtungsprogramm Copernicus gelieferten Satellitendaten mit einer Auflösung von 10m zu ungenau für die geobasierte Antragstellung. Mittelfristig beabsichtigt die Kommission die von Copernicus erfassten Daten mit den Angaben aus Anträgen der Landwirt*innen zu verzahnen.⁶

³ <https://www.impel.eu/tools/risk-criteria-database-iram>

⁴ BMEL (2019). Programm des BMEL zur Fernerkundung. Chancen für Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, für Politik und Verwaltung. April 2019.

https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/Fernerkundung.pdf?__blob=publicationFile&v=7

⁵ <https://www.zi-daten.de/gsaa-adress.html>

⁶ Europäischer Rechnungshof: Nutzung neuer Bildgebungstechnologien zur Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik: Fortschritte insgesamt kontinuierlich, bei der Klima- und Umweltüberwachung jedoch langsamer.

Textbox: Kapitel 4 Potentiale der Digitalisierung für die Verwaltung

Im diesem Kapitel des Abschlussberichts werden die Potentiale der Digitalisierung für den Vollzug, insbesondere die Einbeziehung von Geodaten, analysiert und rechtliche Anforderungen untersucht, die an die Nutzung der Daten zu stellen sind. Hier wird einerseits ein Überblick über (umwelt-)vollzugsrelevante Datenbanken geliefert und andererseits Potentiale und Begrenzungen der durch Fernerkundung bzw. Erdbeobachtung erzielten Datenquellen sowie Quellen für hochauflösende (HR) und sehr hochauflösende (VHR) Daten gegeben.

Ungeplante Inspektionen. Neben der Überwachung der Einhaltung von Vorschriften durch routinemäßige Eingriffe müssen die für die Einhaltung der Umweltvorschriften zuständigen Behörden auch auf unerwartete Ereignisse reagieren. Insbesondere müssen die Behörden Beschwerden, Unfällen und unerwarteten Vorfällen nachgehen. Beschwerden bieten wichtige Hinweise im Bereich Compliance Monitoring und werden typischerweise von Einzelpersonen, Umweltverbänden, Behörden und Unternehmen eingebracht. Zu den untypischen Beschwerdeführern gehören anonyme Beschwerdeführer, Whistleblower, Opfer von Straftaten oder Beschwerdeführer aus dem Ausland. Für die effiziente Bearbeitung von Beschwerden durch die Behörde ist es wichtig zwischen begründeten und unbegründeten Beschwerden zu unterscheiden. Alle Beschwerden müssen protokolliert werden und es muss festgehalten werden, wie die Umweltbehörde darauf reagiert hat. Im Fall von Unfällen und anderen unerwarteten Vorfällen muss die zuständige Behörde feststellen, was das Ereignis verursacht hat und wer dafür verantwortlich ist. Dies erfordert eine sorgfältige Sammlung von Beweisen, da solche Vorfälle potenziell erhebliche Non-Compliance darstellen und daher Sanktionen in Betracht gezogen werden müssen.

Textbox: Vademekum „Bürgerbeschwerde und Bürgerbeteiligung“

Das „*Vademekum für Bürgerbeteiligung und Beschwerdemanagement*“⁷ bietet eine Handreichung für die Anpassung oder Umsetzung von Systemen des Beschwerdemanagements und gibt einen strukturierten Überblick über bewährte Verfahren für die Bearbeitung von Umweltbeschwerden. Die zentrale Herausforderung ist angesichts begrenzter Ressourcen effiziente und effektive Beschwerdemanagementsysteme zu etablieren, welche nach innen und nach außen klaren Zuständigkeiten folgen – gleichzeitig, aber flexibel auf neue Herausforderungen reagieren können.

Monitoring durch andere Akteure. Schließlich betont das Vademekum die Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung durch die in verschiedenen Bereichen aktiven Behörden sowie das Monitoring durch andere Systeme wie Akkreditierungen und Zertifizierungen. Bei der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden wird die

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_04/SR_New_technologies_in_agri-monitoring_DE.pdf

⁷ Europäische Kommission, Vademekum: Bearbeitung von Beschwerden und Bürgerbeteiligung, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1fc175c2-8051-11ea-b94a-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-125264541>; mehrere Kurzversionen und Handreichungen verfügbar, etwa „Environmental complaints: Some key pointers to help handle them“ oder (in deutscher Sprache) die „Anpassung des „Vademekums für Bürgerbeteiligung und Beschwerdemanagement“ an das deutsche Vollzugsverständnis“.

proaktive Einbeziehung mehrerer Behörden ins Compliance Monitoring angesprochen, wodurch zusätzliche Informationen und Expertise einbezogen werden kann. Ein Beispiel ist die Einbindung von Rechnungshöfen in den Vollzug, die in vielen EU-Mitgliedstaaten unterstützende und empirisch reichhaltige Untersuchungen liefern (vgl. S. 86-87 des Vademekums). Zudem existieren verschiedene Systeme des Monitorings durch freiwillige, nicht gesetzlich vorgeschriebene Zertifizierungs- und Akkreditierungssysteme. Im Fall von Eco-Management and Audit Scheme (EMAS), dem Gemeinschaftssystem aus Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung der EU, müssen zertifizierte Organisationen eine jährliche Umwelterklärung mit Informationen über die Umweltauswirkungen der Organisation und ihre Maßnahmen zur Verringerung dieser Auswirkungen veröffentlichen. Diese Erklärungen sind für die Öffentlichkeit zugänglich und werden von unabhängigen EMAS-Gutachter*innen geprüft.

2.2 Compliance Promotion

Nach der Auseinandersetzung mit dem Compliance Monitoring, d.h. der Erfassung von Art und Ausmaß von Non-Compliance, sowie der Ermittlung der Verantwortlichen und Folgewirkungen, befassen sich Kapitel 11 und 12 des Vademekums mit verschiedenen Aspekten der „Compliance Promotion“. Dieser Begriff umfasst die Förderung der Einhaltung von Regelungen. Grundgedanke von Compliance Promotion ist, dass die Nichteinhaltung von Regelungen in den meisten Fällen eher unabsichtlich stattfindet und die Betroffenen oft nicht in der Lage sind, komplexen oder neuen Regelungen rechtzeitig nachzukommen – oder nicht genau über ihre Pflichten informiert sind. Compliance Promotion ist besonders wichtig, wenn es eine große Anzahl von Akteuren gibt, die ihren Verpflichtungen nachkommen müssen – was in ländlichen Gebieten häufig der Fall ist. In diesen Fällen ist es oft unrealistisch nur auf die Überwachung der Einhaltung der Regelungen zu setzen. Durch die Förderung des Vollzugs können mehr Regeladressaten erreicht und positiv beeinflusst werden. Das Ziel von Compliance Promotion Maßnahmen ist daher die proaktive Förderung von Regeladressaten. Dadurch kann der Verwaltungs- und Kontrollaufwand verringert, der Umweltzustand verbessert und die Effizienz von Unternehmen, die von den Regelungen betroffen sind, erhöht werden.

2.2.1 Kommunikation und Sensibilisierung

Das Vademekum (Kapitel 11) nennt zwei wesentliche Möglichkeiten von Kommunikation und Sensibilisierung in ländlichen Räumen. Als wichtigste Ansprechpartner der Landwirt*innen sind die **landwirtschaftlichen Betriebsberatungen** zu nennen, die EU-weit durch ein System der landwirtschaftlichen Betriebsberatung (Farm Advisory System, FAS) verbunden sind. Diese Beratungen spielen eine entscheidende Rolle bei der Ausarbeitung und Verbreitung praktischer Ratschläge im Bereich Umweltschutz oder zum guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand der bewirtschafteten Flächen.

Darüber hinaus können die Behörden eine Reihe unterschiedlicher **Maßnahmen zur Kommunikation und Sensibilisierung** der Regeladressaten durchführen. Einige Beispiele sind:

- persönliche Treffen mit den **Stakeholdern**,

- Veröffentlichungen von Leitfäden, Broschüren und Faltblätter, die auf bestimmte Zielgruppen zugeschnitten sind oder bestimmte Themen ansprechen;
- Web-basierte Informationen, wie z. B. Online-Versionen von Publikationen, häufig gestellte Fragen (FAQs) und Best Practices;
- Anleitungsvideos, die gute und schlechte Praktiken aufzeigen;
- Interaktive Online-Aktivitäten, wie z. B. Web-Chats;
- Telefonische Unterstützung;
- Konferenzen, Workshops und Meetings - bieten eine gruppenweite Verbreitung von Informationen und ermöglichen es den Teilnehmer*innen, mit Gleichgesinnten zu diskutieren und deren Reaktionen zu verstehen;
- Schulungen - z. B. zur Durchführung bestimmter Aktivitäten (z. B. Einsatz von Pestiziden);
- Bereitstellung von Spezialisten, die die Betriebe besuchen und maßgeschneiderte Beratung anbieten;
- Bereitstellung von Botschaften über verschiedene Medienkanäle, einschließlich Fachmedien.

2.2.2 Vom administrativen Verfahren zum Strafrecht

Vollzugsinstrumente verfolgen das Ziel der Vermeidung von Umweltschäden, basieren aber auf unterschiedliche Wirkungsmechanismen. Typologisch unterscheiden lässt sich einerseits zwischen eher harten und eher weichen Instrumenten, andererseits zwischen solchen die eher präventiv oder eher repressiv wirken. Als „harte“ Instrumente gelten insbesondere solche, die direkt oder indirekt konkrete Einschränkungen oder finanzielle Einschränkungen zur Folge haben. Weiche Instrumente zielen eher auf Information, Beratung oder beeinflussen die öffentliche Wahrnehmung von Unternehmen. So können z.B.

Fachlehrgänge durchgeführt werden oder Unternehmen durch „Naming and Shaming“ zur Vermeidung von Straftaten bewegt werden. Präventive Maßnahmen, wie Aufklärungs- und Beratungsmaßnahmen, zielen auf die Vermeidung von Umweltstraftaten, während repressive Maßnahmen wie Anlagenstilllegungen oder regelmäßige Emissionsmessungen in BlmSchG-Anlagen ex-post greifen. Compliance Promotion Maßnahmen können sowohl auf „weiche“, als auch auf „harte“ Vollzugsinstrumente zurückgreifen, bevorzugen zunächst allerdings eher solche, die präventiv wirken. Weiche Vollzugsinstrumente können dann bei anhaltender Nichtbefolgung von Regelungen schrittweise durch härtere Maßnahmen im Bereich des Strafrechts ersetzt werden. Ausgehend von den weichen Vollzugsinstrumenten soll hier die Bandbreite unterschiedlicher Verfahren dargestellt werden:

- **Mündliche Verwarnungen** gelten bei eher kleineren Verstößen als angemessen. Typischerweise werden diese bei Standortinspektionen ausgesprochen.
- **Abmahnungen** sind schriftliche Benachrichtigungen über den Tatbestand eines Verstoßes und stellen sicher, dass der Verstoß aufgezeichnet wurde. Eine Abmahnung kann Informationen darüber enthalten, welche zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden können, wenn die Nichteinhaltung fortgesetzt wird oder erneut auftritt. Der Einsatz solcher Instrumente kann unabhängig von oder zusätzlich zu der

Verhängung von Geldstrafen erfolgen. Ihr Einsatz kann auch anderen administrativen Maßnahmen vorausgehen, wenn sich Abmahnungen als unwirksam erweisen.

- Die **Verhängung von Bußgeldern** eignet sich meist für weniger schwerwiegende Arten von nicht-regelkonformem Verhalten. Im Rahmen der GAP können finanzielle Sanktionen im Zusammenhang mit dem Cross-Compliance Mechanismus entstehen, wodurch die Direktzahlungen an Landwirt*innen an die Einhaltung bestimmter Anforderungen aus dem EU-Umweltrecht verknüpft sind. Die Behörden, die für die Überprüfung der Cross-Compliance-Bestimmungen im Umweltbereich zuständig sind, sind normalerweise auch für die Überprüfung aller Aspekte der Einhaltung der GAP durch den Landwirt verantwortlich.
- Für bestimmte Handlungen, die zu Umweltschäden führen, kann die **Umwelthaftungsrichtlinie** 2004/35/EG zur Geltung kommen. Die Richtlinie deckt mehrere Bereiche von Umweltschäden ab (wie die durch Habitat- und Vogelschutzrichtlinie geschützten Gebiete oder Ziele der Wasserrahmenrichtlinie). Eine dem Thema gewidmete Website der Kommission enthält Links zu Informationen zur Erläuterung der Richtlinie, zu Umsetzungsberichten und zu Schulungsmaterial.⁸
- **Maßnahmen mit sanktionsähnlicher Wirkung** komplementieren oder verschärfen die Wirkung von Strafen und Geldbußen. Konkrete Beispiele für solche Maßnahmen sind etwa Kostenübernahmen bei Ermittlungsaufwendungen, Gewerbeuntersagungen oder Eintragungen in das Gewerbezentralregister im Fall einer Verurteilung. Auch aus sektoralen Fachgesetzen (z. B. USchadG, BBodSchG, BImSchG) lassen sich ähnliche Maßnahmen ableiten, etwa bei der Verpflichtung zur Wiederherstellung des ordnungsgemäßen Zustands oder der Anberaumung zusätzlicher Messungen und Prüfungen. Auch nicht primär auf Abschreckung zielende Maßnahmen wie Vorortinspektionen und Überwachungsmaßnahmen können in der Praxis abschreckende Wirkung entfalten.
- **Strafrechtliche Sanktionen** sind insbesondere bei schweren Verstößen angemessen. Sanktionen sollten in einem angemessenen Verhältnis zur Nichteinhaltung der Regelungen stehen. Das Vademekum geht davon aus, dass es oft ausreichen mag, auf verwaltungsrechtliche Sanktionen zurückzugreifen. Bei schwerwiegenden Compliance-Verstößen kann es jedoch erforderlich sein, auf das Strafrecht zurückzugreifen. Weitere Hinweise zum Thema finden sich im Vademekum Umweltkriminalität.

Textbox: UBA Projekt Umweltstrafrecht: Status quo und Weiterentwicklung

In dem im Auftrag des UBA umgesetzten Projekts „Umweltstrafrecht: Status quo und Weiterentwicklung“ hat das Ecologic Institut Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Umweltstrafrechts gemacht.⁹ Grundlage dafür war eine Bestandsaufnahme zu Strafrechtsstatistiken und Ordnungswidrigkeiten, zur Anwendungspraxis und Zusammenarbeit der Behörden und zu Compliance-Instrumenten im Straf- und Ordnungsrecht.

⁸ ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm

⁹ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-11-07_texte_135-2019_umweltstrafrecht_0.pdf

2.3. Datenmanagement und Kommunikation

Die in den Kapiteln 10-12 des Vademekums beschriebenen Maßnahmen zu Compliance Monitoring und Compliance Promotion erzeugen zwingenderweise große Datenmengen. Daher erscheint die Notwendigkeit, abschließend Konzepte für das Datenmanagement in den Behörden und für die Kommunikation der Behörden nach außen zu diskutieren. Beide Themen können im breiteren Zusammenhang der Digitalisierung der Verwaltung (e-government, big data) und der sich dadurch verändernden Kommunikation gesehen werden (z.B. Bedeutung von Suchmaschinen, Rolle von sozialen Medien). Diese Trends haben auch für die Umweltverwaltungen wichtige Konsequenzen. Die Herausforderung für die Behörden besteht darin, Daten effizient, effektiv und rechtlich einwandfrei innerhalb und zwischen den einzelnen Behörden zu erzeugen, zu verarbeiten, zu nutzen, auszutauschen und darüber zu kommunizieren. Die Chance für die Behörden liegt darin, Daten, Informationen und Wissen für den Vollzug nützlich zu machen.

Rechtliche Grundlagen und Prinzipien des Datenmanagements. Ziele des modernen Datenmanagements werden teilweise auch von der europäischen Richtlinie „Infrastructure for Spatial Information in Europe“ (INSPIRE) der EU (und der daraus folgenden nationalen Gesetze (GeoNutzV, GeoZG)), der Aarhus Konvention, sowie der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EC präjudiziert. Unter Prinzipien des guten Datenmanagements verweist das Vademekum auf die Kommunikation der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2008 zum Thema „Shared Environmental Information System (SEIS)“. Diese legt u.a. nahe, dass Informationen für Behörden leicht zugänglich sein sollten. Auch sollten Informationen den Endnutzern, in erster Linie den Behörden auf allen Ebenen von der lokalen bis zur europäischen Ebene, verfügbar sein, damit sie den Zustand der Umwelt und die Wirksamkeit ihrer Politik zeitnah beurteilen und neue Politiken entwerfen können;“ (für die vollständige Auflistung, vgl. S. 112 des Vademekums). Um diese Ziele zu erreichen ist es sinnvoll Datenmanagementpläne zu benutzen, die ermöglichen, dass die Daten sinnvoll organisiert, analysiert und weitergegeben werden können. Eine ordnungsgemäße Verwaltung und Verarbeitung von Daten hilft den Verwaltungsaufwand für Behörden zu verringern, zudem können Daten dadurch auch leichter mit Unternehmen oder der Zivilgesellschaft geteilt werden, die ein Interesse an Umweltdaten, -informationen und -wissen haben.

Zusammenarbeit zwischen den Behörden. Die Zuständigkeiten für die Sicherstellung von Compliance sind in der Regel auf mehrere Behörden verteilt. Wenn verschiedene Behörden es ablehnen oder vernachlässigen, Rohdaten, Informationen und Wissen miteinander zu teilen kann das negative Folgen auf den Vollzug haben. Insbesondere raumbezogene Aufklärungssysteme (GEOINT) setzen dabei auf die Interoperabilität einer großen Zahl von Datenquellen. Im Fall der Landwirtschaft widersprechen z.B. die Barrieren für den Austausch von Daten zwischen Landwirtschaftsbehörden (einschließlich Zahlstellen) und Umweltbehörden den oben erwähnten Prinzipien. Als Lösungen bieten sich formale Vereinbarungen zwischen Behörden über Prioritätensetzung beim Datenaustausch an, die Sicherstellung der Interoperabilität von Datensystemen bei getrennt gehaltenen Datensystemen oder die Benutzung gemeinsamer Datenbanken und Repositorien (vgl. die Arbeiten dieses Projekts zur Nutzung von Geodaten).

Textbox: RECAP Projekt¹⁰

Das EU-geförderte H2020 Projekt RECAP komplementiert Standortinspektionen und Fernerkundung in der Landwirtschaft mit einer neuen Methode zur Verbesserung des Vollzugs durch eine cloudbasierte Software-as-a-Service (SaaS)-Plattform. Diese nutzt große Mengen öffentlich verfügbarer Daten aus der Satelliten-Fernerkundung und nutzergenerierte Daten, die von Landwirt*innen über mobile Geräte bereitgestellt werden (georeferenzierte und mit Zeitstempel versehene Fotos).

¹⁰ <https://www.recap-h2020.eu/>