

**Deutscher Bundestag
16. Ausschuss**

**Protokoll 16/05
16. Wahlperiode**

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

**Protokoll*)
5. Sitzung – öffentlicher Teil**

Berlin, den 8. Februar 2006, 11.00 Uhr

Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Sitzungssaal: 3.101,

Vorsitz: Abg. Petra Bierwirth, MdB

Tagesordnung

Punkt 1

Prof. Dr. jur. Hans-Joachim Koch, Vorsitzender des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), stellt die aktuelle Stellungnahme des SRU zur "Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung"(Bundesstaatskommission) mit dem Titel "Der Umweltschutz in der Föderalismusreform" vor

*) zum nichtöffentlich Teil der Sitzung wurde ein Kurzprotokoll erstellt

5. Sitzung – öffentlicher Teil

Beginn: 11.00 Uhr

Punkt 1 der Tagesordnung

Die **Vorsitzende** begrüßt Professor **Koch**, den Vorsitzenden des Sachverständigenrates für Umweltfragen, und bittet ihn, seine Stellungnahme zum Umweltschutz in der Föderalismusreform im **Ausschuss** vorzustellen.

Professor **Koch** (SRU) dankt namens des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) für die Einladung. Der SRU sei sehr interessiert, seine Sichtweise in das bevorstehende Verfahren der Verfassungsänderung einbringen zu können. Der SRU habe sich schon in seinem Umweltgutachten 2004 zu der seinerzeit auf der Tagesordnung stehenden Föderalismusreform geäußert und als Untertitel des Gutachtens „Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern“ gewählt. Hieraus gehe generell hervor, welche Risiken der SRU sehe. Nach seinen Analysen seien sowohl im Bereich des Naturschutzes als auch dem des Gewässerschutzes Defizite in der Aufgabenerfüllung zu konstatieren, die nur durch stärkere Gesetzgebungskompetenzen des Bundes zu vermeiden seien. Dies stehe im Gegensatz zu dem, was in der Kommission das Anliegen der Länder gewesen sei. Leider hätten die Überlegungen des SRU damals keinen Niederschlag in der sog. KomBO (Kommission Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung) gefunden. In dieser seien abstrakte Grundsatzfragen verhandelt worden, z. B. die Frage, was die Eigenstaatlichkeit der Länder fordere. Aus Sicht der Länder laufe dies auf die Einräumung weiterer Gesetzgebungskompetenzen hinaus. Ferner habe man sich mit ökonomietheoretischen Modellen eines Konkurrenzföderalismus im Gegensatz zu dem Konsensföderalismus oder Kooperativföderalismus auseinandergesetzt. Schließlich seien politik- und verwaltungswissenschaftliche Ländervergleiche z. B. mit den USA gezogen worden. Die Rahmenbedingungen seien in jedem Land andere, so dass man deshalb bei Übertragungen vorsichtig sein müsse. Der SRU verfüge zwar über Fachkompetenz für diese abstrakte Debatte, halte aber mehr „Bodenhaftung“ für dringend erforderlich. Man müsse sich mit den Sachmaterien beschäftigen, für die die Kompetenzen verteilt werden sollten. Das gehe nicht im großen Gestus sozusagen des Staatsmannes oder Staatsrechtslehrers nach dem Motto, das kriegen mal die Länder und bekomme der Bund, vielmehr müsse man sich detailliert mit den Sachaufgaben befassen und fragen, wer diese am besten ausfüh-

ren könne. Berücksichtige man die Orientierungshilfe des viel beschworenen Subsidiaritätsprinzips, das nicht nur staatstheoretischen Charakter habe, sondern auch in Art. 5 Abs. 2 EGV verankert sei und nach dem die Aufgaben auf der niedrigsten staatlichen Ebene anzusiedeln seien, die zur Bewältigung effektiv im Stande sei, dann gelte es, sich mit den Herausforderungen der Staatsaufgabe Umweltschutz in den einzelnen Politikfeldern auch unter Berücksichtigung der Europäisierung sowie der Globalisierung der Umweltprobleme und der Umweltpolitik genau zu befassen und daraus Folgerungen für die Kompetenzverteilung zu ziehen.

Nach dem Abschluss der Koalitionsvereinbarung, die einschließlich ihres Anhangs dem Bund noch wesentlich weniger Gesetzgebungskompetenzen zugestehende als in der KomBO angedacht worden sei, habe sich der SRU entschlossen, noch einmal seine Überlegungen einzubringen. Er habe deshalb am 27. Dezember 2005 der Bundeskanzlerin Dr. **Merkel** sowie den Bundesministern **Gabriel** und **Schäuble** seine Bedenken mitgeteilt. In diesem Brief sei die Gesprächsbereitschaft des SRU signalisiert worden. Ferner habe es angekündigt, eine umfangreiche Stellungnahme erarbeiten zu wollen. Bei der vorliegenden Stellungnahme handele es sich um einen „Hausdruck“, der noch kleine technische Mängel aufweisen könne, die im nächsten Druck beseitigt würden. Nunmehr wolle er in 4 Schritten möglichst unjuristisch darstellen, worum es in der Sache gehe. Der erste Schritt betreffe die Maßstäbe, die der SRU anlege. In einem zweiten Schritt würden die entscheidenden Inhalte des Koalitionsentwurfs herausgestellt, der dritte Schritt betreffe die Bewertung der SRU-Kriterien und in einem vierten Schritt würden die Vorschläge des SRU vorgestellt. Die Neugestaltung von Gesetzgebungskompetenzen müsse sich an den aktuellen und erkennbaren zukünftigen umweltpolitischen Herausforderungen orientieren. Für all das, was auf uns zukomme, gelte es, im Grundgesetz eine Gesetzgebungsgrundlage zu schaffen. Dies sei erforderlich, denn gegenwärtig sei es darum nicht gut bestellt im Grundgesetz. Die Kompetenzen seien so gewachsen, dass immer additiv mal dieses, mal jenes hinzugefügt worden sei. So sei ein noch „durchschaubares Durcheinander“ entstanden, das relativ schwer zugänglich sei. Von einer Neuregelung erwarte er hier einen Entwurf aus einem Guss, der für alle wesentlichen Themen wie z. B. auch erneuerbare Energien und Klimaschutz eine adäqua-

te Gesetzgebungskompetenz schaffe. Weiterer Maßstab müsse eine eindeutige Aufgabenzuweisung mit Kompetenzentflechtung sein. Dies sei überhaupt der Anlass der Föderalismusdebatte gewesen. Bestehende Blockaden müssten aufgelöst werden. Erforderlich sei eine Entflechtung der Aufgaben von Bund und Ländern. Der Umweltschutz sei — wie viele andere Gebiete auch — in Zeiten der Globalisierung stark international und ganz stark europäische geprägt. Die deutsche Gesetzgebung müsse fit sein, um ihren internationalen Verpflichtungen und europäischen Verpflichtungen akkurat gerecht werden zu können. Das betreffe alle möglichen Materien. Auch solche, bei denen es der Laie zunächst gar nicht für möglich halte. Beim Naturschutz herrsche die Auffassung vor, unsere Grashalme könnten wir zu Hause selber pflegen, die einen in Niedersachsen, die anderen in Bayern. Den Bund brauche man nicht dabei. Dies sei ein Trugschluss, denn es gebe auch völkerrechtliche Verpflichtungen dafür, was die Bundesrepublik Deutschland als Signatarstaat auf diesem Gebiet zu tun habe und durch 16 Länder umsetzen lassen müsse. Der 4. Punkt betreffe die Frage, ob die konkrete Materie durch 16 Länder effektiv parallel geregelt werden könne oder ob es bundeseinheitlicher Regelungen bedürfe. Schließlich sollte die neue Kompetenzordnung die Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuchs ermöglichen.

Die Koalitionsvereinbarung sehe für den Umweltbereich fünf unterschiedliche Kompetenzmodelle vor. Dies seien eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Strahlenschutzrecht, und zwar mit Bindung an die Erforderlichkeitsklausel für das Abfallrecht, ohne Bindung an die Erforderlichkeitsklausel für die Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, ohne Bindung an die Erforderlichkeitsklausel aber mit extensiven Abweichungsbefugnissen der Länder, und zwar für die Bereiche Naturschutz und Landschaftspflege, Wasserhaushalt, Raumordnung (alte Rahmengesetzgebungskompetenzen) sowie schließlich eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder, so für Sport- und Freizeitlärm sowie Lärm aus Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung. Zusammenfassend sei festzustellen: Für zentrale Materien des Umweltschutzes gebe es eine konkurrierende Gesetzgebung. Dies sei zunächst erfreulich, denn sie umfasse auch Naturschutz und Wasserhaushalt, wo bisher eine schwächere Rahmengesetzgebung gelte. Diese Freude werde dadurch getrübt, dass die Kompetenzen durch die Erforderlichkeitsschranke begrenzt würden, was noch viel dramatischer sei. Die unterschiedlichen Kompetenztypen ließen sich wie folgt festmachen: Atom ausschließliche Bundeskompetenz, Abfall konkurrierende Gesetzgebungskompetenz mit Erforderlichkeit, Luftreinhaltung und Lärm konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ohne Erforderlichkeit und ohne Länderzugriff sowie Wasser, Naturschutz

und Raumordnung konkurrierende Gesetzgebung ohne Erforderlichkeit aber mit Zugriff (sog. Abweichungsgesetzgebung). Dies sei schon eine „tolle Nummer“. Es bleibe abzuwarten, wie die Staatspraxis dies verstehen und beherrschen werde. Der fünfte Kompetenztyp, die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder für Sport- und Freizeitlärm sowie Lärm aus Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung, habe keine besondere Bedeutung. Es gehe darum, ob in der Hamburger AOL-Arena mehr Lärm gemacht werden dürfe als im Münchener Stadion. Unter die fünf genannten Kompetenzen falle nicht der Klimaschutz bzw. das Energierecht. Hilfsweise sei auf eine andere Kompetenz zurückzugreifen, nämlich auf den fachfremden Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“. Dieses Recht der Wirtschaft solle weiter unter der Erforderlichkeitsbedingung stehen. Wichtige Materien wie der Klimaschutz stünden also unter Erforderlichkeitsvorbehalt. Problematisch sei, dass einzelne Gesetze auf verschiedene Kompetenzen gestützt werden könnten. Dies sei kritisch zu behandeln.

Seit der letzten größeren Verfassungsreform nach der Deutschen Wiedervereinigung gebe es eine strenge Begrenzung des Bundes im Rahmen der ihm zuvörderst zustehenden konkurrierenden Gesetzgebung. Dies gehe auf das Drängen der Länder zurück. Das damalige Begrenzungskriterium sei vom Bundesverfassungsgericht großzügig gehandhabt worden. Es habe dem Bund eine Einschätzungsprärogative eingeräumt. Dies sei zugunsten einer ganz scharfen Erforderlichkeitsklausel geändert worden. Der Bund habe die Gesetzgebungskompetenz, wenn dies aus Gründen der Rechtseinheitlichkeit, aus Gründen der Wirtschaftseinheit oder aus Gründen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse die Regelung wirklich erforderlich sei. Keiner wisse, was erforderlich sei. Dies gelte auch für die Juristen. Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts sei es, dies zu präzisieren. Das habe es im Altenpflege- und im Hochschulurteil (Juniorprofessur) getan. Es habe mit großer Akribie und Sorgfalt ausgeführt, in welchen Fällen der Bund handeln dürfe. Danach bestehe die Erforderlichkeit im Grunde nur, wenn das soziale Gefüge „auseinander zu fliegen“ drohe. Der Bund dürfe nur tätig werden, wenn die Wirtschaft in ihren Grundstrukturen schon wackele. Diese scharfen Erforderlichkeitsbedingungen nähmen dem Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung erheblichen Spielraum und verunsichere ihn, denn keiner wisse, wie das Bundesverfassungsgericht entscheiden werde. Dies sei keine Kritik am Bundesverfassungsgericht, sondern an der Erforderlichkeitsklausel. Wann ein Bundesgesetz im strengen juristischen Sinne erforderlich sei, sei nicht konkretisierungsfähig. Deshalb halte er dies für eine grundlegende Fehlkonstruktion. Der SRU schlage den Verzicht auf diese Klausel vor. Auf der einen Seite habe die Koalition in ihren Verhandlungen erkannt, dass Luftreinhaltung und

Lärmbekämpfung nicht unter dem Erforderlichkeitsvorbehalt stehen könnten. Das führe ins Desaster, weil das Bundesimmissionsschutzgesetz als zentrales Anlagengesetz beiseite geschoben werde. Auf der anderen Seite frage man sich, warum es beim Abfall anders gesehen werde. Die Erforderlichkeitsklausel sei eine Schranke, die die Bundesgesetzgebungskompetenz gefährde, die sehr unscharf sei und deshalb zu vielen Prozessen führen werde.

Die Abweichungsgesetzgebung in den Bereichen Naturschutz, Landschaftspflege, Wasserhaushalt und Raumordnung sei etwas Neues in der Verfassung. Der Bund könne in den genannten Bereichen eine Vollregelung vornehmen, denn er habe die konkurrierende Gesetzgebung ohne Erforderlichkeitschranke. Wenn er eine Vollregelung in allen Verästelungen zur Umsetzung des Europäischen Rechts, des Völkerrechts und eigener Ideen vornehme, kämen die Länder und legten ihre eigenen Gesetze vor. Das Bundesgesetz stünde dann zwar noch auf dem Papier, vielleicht sogar noch im Umweltgesetzbuch, sei aber höchstens für den Unterricht an der Universität geeignet. Beim Gewässerschutz und der Raumordnung gebe es überhaupt keinen bundesfesten Kern. Vielmehr könnten die Regelungen bis zu 100 % derogiert werden. Hierbei müsse es sich um einen Fehler handeln. Auffallend sei auch, dass in den Zugriffsrechten der Länder nichts enumerativ aufgezählt werde. Man könne z. B. im Naturschutz festlegen, dass die Länder abweichend vom Bund regeln könnten, was gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft sei. Derzeit sei es anders vorgesehen: die Länder dürften alles mit Ausnahme einiger weniger Punkte machen, die beim Bund blieben. Die Abweichungsrechte würden in ihrer Auswirkung vollkommen unüberschaubar, wenn man sie nicht an bestimmte Tatbestände binde. Die Schwierigkeit werde dann sein, wenn man diesen Weg gehen wolle, den der SRU als drittbeste Lösung sehe, zu bestimmen, welche Teile des Naturschutzes, Gewässerschutzes und der Raumordnung den Ländern gesetzgeberisch überantwortet werden sollten.

Die fünf Gesetzgebungstypen mit unterschiedlichen Zuordnungen der Kompetenzen von Bund und Ländern seien unübersichtlich. Das sehe man auf Anhieb. Defizite bestünden auch darin, dass Dinge gar nicht geregelt würden. Die Schärfe der neu zu interpretierenden Erforderlichkeitsklausel werde Verhandlungen und Prozesse nach sich ziehen. Die Abweichungsgesetzgebung könne Bundesrecht zur Makulatur werden lassen, ohne dass ein Rahmen bestehen bleibe.

Schließlich stelle sich die Frage nach dem Schicksal des bisherigen Rechts. Dies sei eine ganz schwierige Angelegenheit, denn das bisherige

Recht sei unter anderen Kompetenzbedingungen zustande gekommen, sowohl was die Zugriffsrechte als auch was die Erforderlichkeitsklausel angehe. Komplizierte Übergangsregeln führten zu einem Ping-Pong-Spiel: Auf ursprüngliche Bundesregelungen könnten die Länder Zugriff nehmen und alles umdrehen. Der Bund, dem dies zu weit gehe, griffe ein, um es wieder anders zu regeln. Übergangsregelungen seien ein „heißes Eisen“.

Nunmehr komme er zu einer Bewertung der Vorschläge: Die Neujustierung der Kompetenzordnung sei erkennbar thematisch defizitär. Sie erhalte für wesentliche Regelungsgebiete keinen Kompetenztitel. Mit einer Reform sollte kein Desaster fortgeschrieben werden. Es sollte zumindest eine Anpassung der Kompetenzordnung an den Stand umweltpolitischer Erfordernisse erfolgen. Eine neue Kompetenzordnung müsse klar, eindeutig und wenig konflikthanfänglich sein. Die vorgeschlagene Kompetenzordnung sei nach Auffassung des SRU unklar, unsystematisch und hochgradig konflikthanfänglich. Sie sei zudem wegen der zukünftigen teilweisen Bindung an die Erforderlichkeitsklausel nur schwer handhabbar. Für den Bund seien die Grenzen seiner Kompetenz unklar, er könne sich aber auch nicht zurückhalten, sondern müsse tätig werden. Weitere Verfassungsstreitigkeiten stünden an, die zu keiner dauerhaften Klarheit führten, weil es kein generelles Kriterium für Erforderlichkeit gebe. Thematisch sei fragwürdig, dass einige Materien freigestellt würden und andere nicht. Man frage sich, welches Leitmotiv dahinter stehe. Für Abfall gelte der Erforderlichkeitsvorbehalt, für Luftreinhaltung nicht, für das Recht der Wirtschaft schon. Der SRU sei um eine wohlwollende Interpretation bemüht gewesen. Zunächst habe man gedacht, vielleicht stehe dahinter das Konzept, das Anlagenrecht abzusichern: Luft und Lärm, Abfall gehöre hierzu nicht. Dies sei aber unzutreffend. Die abfallrechtlichen Pflichten seien Kernbestand der Grundpflichten des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) für die Anlagengenehmigung. Das Naturschutzrecht gehöre zum sonstigen öffentlichen Recht nach § 6 BImSchG, das bei der Anlagengenehmigung geprüft werden müsse. Die Idee eines Anlagenrechts aus einem Gus werde mit diesem Vorschlag nicht verwirklicht werden können.

Der Kompetenzmix, auf den man zurückgreifen müsse, weil keine einheitliche Ermächtigungsgrundlage existiere, führe in der Praxis immer wieder zu Schwierigkeiten. Bisweilen habe man für das Bundesbodenschutzgesetz in mühsamer Arbeit ein Mosaik von Kompetenzen zusammengesetzt. Dies sei schon wirt und werde so bleiben. Der Nationale Allokationsplan könne unter Luftreinhaltung - dann ohne Erforderlichkeitsklausel - oder unter das Recht der Wirtschaft - dann mit Erforderlichkeitsklausel - fallen. Nun könne man vielleicht sagen,

der Emissionshandel erfolge nur bundesweit. Bisher gebe es noch keinen europaweiten Handel. Dieser komme erst. Die Länder könnten auf die Idee kommen zu sagen, man könne auch im Land handeln. Diese Diskussion könne man sich sparen. Die Grenzen der Abweichungsrechte, die er im Einzelnen noch darlegen werde, müssten auch bestimmt werden. Im Naturschutzrecht sei der Bund von kleinen anderen Dingen abgesehen vor allem begrenzt auf die Grundsätze des Naturschutzes. Überzeichnet dargestellt dürfe der Bund die Sonntagsreden halten nach dem Motto: die Natur müsst ihr pflegen und hegen. In der Sache machten dies dann die Länder. Grundsätze seien nämlich Leitideen, die keinerlei unmittelbare Verbindlichkeit für einen Sachverhalt hätten. Grundsätze seien wichtig für die Auslegung wie z. B. der Grundsatz schonenden Umgangs mit Grund und Boden. Immer wenn von Grundsätzen die Rede sei, etwa in der Raumordnung oder auch im Naturschutz, seien Orientierungspunkte für vernünftiges Handeln in diesem Bereich als globale Marschrichtung des Gesetzes gemeint, sonst nichts. Probleme mit den Abweichungsrechten bestünden z. B. beim Gewässerschutz. Selbst Experten des Gewässerschutzrechts fragten sich, was dort eigentlich bewahrt werden solle. Im Gewässerschutzrecht sei die Rede vom anlagen- und stoffbezogenen Recht. Es sei nicht einfach herauszubekommen, was genau dazugehöre. Fraglich sei, ob z. B. die Abwassereinleitung eines Unternehmens anlagenbezogen sei. Traditionell sei dies nicht so, zumindest umfasse die BImSchG-Anlagengenehmigung diese nicht. In Zukunft sei es vielleicht anders zu verstehen. Jedenfalls zeichneten sich diffizile Abgrenzungsfragen ab. Hinzu träten schwierige Übergangsregelungen. Zusammenfassend sei festzustellen, dass die vorgesehene Kompetenzordnung erhebliche Unklarheiten berge, in sich nicht konsistent sei und wegen ihrer Vagheit zu Aushandlungsprozessen zwischen Bund und Ländern führen werde. Alternativ oder auch ergänzend bestehe ein erheblicher Bedarf an punktuellen Klärungen durch das Bundesverfassungsgericht.

Die Abweichungsgesetzgebung sei aus der Perspektive des Umweltrates das Brisanteste. Tatsächlich benötige der Bund mehr Kompetenzen. Jetzt sollten sie hier dramatisch abgebaut werden. Wenn man das Naturschutzrecht durchgehe, stelle man folgendes fest: Für das europaweite Biotyp-Verbundsystem Natura 2000, das vielen unter FFH und Vogelschutzrichtlinie bekannt sei, müssten Gebietstypen, nach denen die Länder Gebiete unter Schutz stellten, bereitgestellt werden. Solche Typen ergäben sich aus dem Bundesnaturschutzgesetz. Naturschutzgesetz, Landschaftsschutzgebiet, Biosphärenreservat seien sozusagen Bausteine für den Ländernaturschutz. Die konkrete Ausgestaltung erfolge durch die Länder. Diese hätten den Naturschutz in der Hand. In Zukunft sei dies nicht

mehr so. Schutzgebietstypen seien keine Grundsätze des Naturschutzes. Es seien definitive Regelungen, dass man etwas unter Schutz zu stellen habe. Ein zweiter Punkt, der im Umweltschutz hohe Bedeutung habe, sei das Monitoring. Man brauche sehr sorgfältige Erhebungen über den Zustand des Ökosystems. Der Waldzustandsbericht, früher habe er Waldschadensbericht geheißen, habe dramatisch die Situation deutlich gemacht. Die Schäden seien auf hohem Niveau, und im Bereich der Eichen hätten die Schäden drastisch zugenommen. In jedem Gebiet des Umweltschutzes sei ein sorgfältiges Monitoring vonnöten, um zu wissen, welche Erfolge und Misserfolge erzielt würden. Der SRU habe sowohl im Naturschutz als auch im Gewässerschutz festgestellt, dass sich die Länder bei der Ausfüllung des ihnen gesetzlich zur Verfügung stehenden Spielraums sehr schwer getan hätten, sich auf Kriterien für ein Monitoring zu verständigen. Es habe bayerische und hessische Vorstellungen gegeben, wie der Main richtig zu beobachten sei. In der jeweiligen Länderarbeitsgemeinschaft könne man hierzu lange verhandeln. Die Bundesrepublik könne auf dieser Grundlage der europäischen Union keinen Sachstandsbericht über den Main aus bayerischer und hessischer Sicht geben. Dies könne nicht wahr sein. In solchen Fachfragen eine eigene Gesetzgebungskompetenz zu haben, um das in 16 Umsetzungen sozusagen zu konkretisieren, sei kein denkbarer Gewinn für diese Länder. Der Bund stehe nach außen schlecht da. Die Landschaftsplanung stehe zukünftig der Rechtsetzung der Länder offen. Hervorzuheben sei: die Landschaftsplanung sei schon eine ganze Zeit von den Ländern gemacht worden. Regionalen Bezügen müsse in der Planung und nicht in der normativen Zur-Verfügung-Stellung von Planungstypen Rechnung getragen werden. In Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen machten unterschiedliche Planungstypen keinen Sinn. Welche Länderspezialitäten sollten sich auch darin niederschlagen? Die Planungstypen seien vielmehr so anzuwenden, dass sie örtliche Besonderheiten berücksichtigten. Diese planerisch-gestalterischen Aufgaben hätten die Länder seit jeher, und sie würden sie auch behalten. Ihnen aber die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Landschaftsplanung zu übertragen bereite Sorgen. Die Landschaftsplanung sei personal- und kostenintensiv und deshalb lästig. Da die Länder unter Geldmangel litten, könnten sie auf den Gedanken kommen „abzuspecken“. Die Landschaftsplanung habe aber fundamentale Bedeutung für viele andere staatliche Gestaltungsaufgaben wie Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren. Seien Umweltauswirkungen von Projekten zu beurteilen, könne heute auf die Einschätzung der jeweiligen Landschaftsplanung zurückgegriffen werden. Diese Verzahnung habe sich bewährt. Wenn in jedem Projekt alles einzeln erhoben werden müsse, werde das weder besser noch billiger. Deshalb habe die Landschaftsplanung fun-

damentale Bedeutung für viele umweltrechtliche Entscheidungen. Es sei nicht günstig, sie zurückzuführen.

Der nächste entscheidende Punkt betreffe die Raumordnung. Raumordnung bedeute überörtliche Gesamtplanung über den Raum der Bundesrepublik Deutschland und der Länder unter dem Gesichtspunkt, ausreichende Räume für unterschiedliche Nutzungswünsche zu schaffen, für Industrie, für Gewerbe, für Naturschutz, für Wohnen und Verkehrswege einschließlich Flughäfen und Konflikte großflächig zu vermeiden. Das sei sozusagen die Kernidee. Diese Raumordnung sei fundamental für bestimmte Erfolge im Umweltschutz. Die Raumordnung habe es in der Hand, durch vorausschauende großteilige Planung in den Ländern wesentliche Erfolge für den Umweltschutz zu erzielen und zugleich die nötigen Maßnahmen für Wirtschaftsförderung und Verkehrsinfrastruktur zu schaffen. Die Raumordnung zur Disposition zu stellen sei gänzlich unbegreiflich. Im Umweltschutzgutachten 2004 habe sich der SRU auch zur Raumordnung und dem Wunsch ihrer Stärkung geäußert. Die Raumordnung sei so beschaffen, dass den Ländern Typen von Plänen zur Verfügung gestellt würden, was sie dann damit anfangen, liege bei ihnen. Mehr sei für eine erfolgreiche Landesplanung nicht erforderlich. Für eine wirtschaftsfördernde aber auch dem Umweltschutz dienende Landschaftsplanung sei die Gesetzgebungskompetenz nicht erforderlich. Es gebe keine Rechtfertigung für die Kosten und für die Unübersichtlichkeit, die durch das Nebeneinander von 16 Landesgesetzen entstünden. Der Hochwasserschutz sei nach der vorgesehenen Kompetenzverteilung Ländersache. Hinsichtlich der großen Fluten, die die Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen Jahren erlebt habe, seien über die Ländergrenzen hinaus erforderliche gesetzliche Klarstellungen und Vorgaben erforderlich. Wenn die Länder nebeneinander gesetzgeberisch tätig würden, gebe es einen Flickenteppich. Außerdem sei zu befürchten, dass finanziell schwächer ausgestattete Länder („Trittbrettfahrer“) von den finanzstärkeren Ländern zu profitieren trachteten.

Die so genannte naturschutzrechtliche Eingriffsregelung sei 1976 mit der Begründung eingeführt worden, sie solle einen flächendeckenden Mindestschutz für das ganze Bundesgebiet gewährleisten, nicht nur in Naturschutzgebieten. Diese naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, die seit 2 Jahrzehnten praktiziert werde, habe noch kein Projekt verhindert, aber viele Projekte sanfter in die Natur eingebettet. Wenn sie jetzt zur Disposition der Länder gestellt werde, könne dies zu einem Wettbewerb bei der Standardabsenkung führen. Dies sei nicht im Interesse von Natur und Landschaft, mit denen haushalterisch umgegangen werden müsse. An einem Umweltgesetzbuch auf dieser Grundlage

wolle er sich nicht beteiligen. Das sei Zeitverschwendung. Sinnvoller sei, die vorhandenen Materien fortzuentwickeln, statt ein rudimentäres Gebilde zu schaffen. Auf Gebieten, die seit jeher in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fielen, wie öffentliches Baurecht und das Bauordnungsrecht, zeige die Erfahrung, dass die Länder immer Gründe für Abweichungen fänden. Im Zusammenhang mit dem Bauordnungsrecht erlebe man den Deregulierungswettbewerb und zwar jenseits der Grenze dessen, was unter Sicherheitsgesichtspunkten verantwortbar sei.

Der SRU empfehle einen einheitlichen Kompetenztitel für den Umweltbereich zu schaffen. In diesem sei enumerativ aufzuzählen, was damit gemeint sei: Insbesondere Luftreinhaltung, Lärm, Naturschutz, Wasserhaushalt usw. Ein Kompetenzflickenteppich werde in diesem Fall nicht benötigt. Ebenso wenig müsse in fremden Kompetenzen „gewildert“ werden. Mit einer Umweltkompetenz aus einem Guss könne man sich auch sofort ans Umweltgesetzbuch machen. Die sachgerechte Normierung eines derartigen Kompetenztitels verlange seine Freistellung von der Erforderlichkeitsklausel. Eine Gewähr für eine hinreichend eindeutige und rechtssichere Kompetenzzuweisung biete die Erforderlichkeitsklausel nämlich nicht. Zugunsten der Länder sollten dem Bund Ermächtigungen zu einfachgesetzlichen Öffnungsklauseln für eine Gesetzgebung der Länder eingeräumt werden. Anders als weit gefasste Abweichungsrechte der Länder gefährdeten Öffnungsklauseln die Handlungsfähigkeit Deutschlands auf europäischer oder internationaler Ebene nicht. Der Bund werde in vielen Fällen froh sein, wenn er nicht das Letzte ausregeln müsse und er im Gespräch mit den Ländern einiges klären könne. Bei bestimmten Dingen sei es tatsächlich besser, wenn sie vor Ort normiert würden. Innerhalb von Gesetzen ließen sich Bereiche festlegen, die von den Ländern geregelt werden sollten. Hilfsweise könne der SRU auch mit engen, enumerativ genannten Abweichungsrechten für die Länder leben. Allerdings müssten diese orientiert an den Erfordernissen der jeweiligen Sachaufgabe bestimmt werden. Eine sachliche Rechtfertigung der im Koalitionsentwurf vorgeschlagenen Abweichungsbefugnisse sei für den SRU nicht erkennbar, da in den Materien des Naturschutzes, des Wasserhaushalts und der Raumordnung ohnehin außerordentliche Gestaltungsmöglichkeiten auch zur Berücksichtigung regionaler und örtlicher Gegebenheiten bereits sachnotwenig bestünden.

Als Schlussbemerkung sei festzuhalten: Die Bundesrepublik Deutschland sei verfassungsrechtlich als verwaltungsföderaler Bundesstaat gegründet worden. Während der Schwerpunkt der Gesetzgebung dem Bund zugewiesen sei, liege die Verantwortung für die Verwaltung bei den Ländern. Ihnen

obliege damit die Erfüllung planerischer und gestaltender Aufgaben, die Chancen für die Erarbeitung eigener Länderprofile böten. Gründe für eine grundlegende Änderung seien nicht ersichtlich.

PSts. **Klug** erklärt, das BMU teile die Einschätzungen und die Bewertung des Sachverständigenrates weitestgehend. Sie begrüße auch die deutlichen Aussagen im Gutachten. Die Ziele der Föderalismusreform seien, das deutsche Recht und die Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern zu vereinfachen, transparenter zu gestalten, zu einer klareren Kompetenzregelung und auch einer Kompetenzentflechtung zu kommen und vor allem Deutschland europatauglicher zu machen. Daraus abgeleitet enthalte der Koalitionsvertrag das klare Ziel, das zersplitterte deutsche Umweltrecht in einem Umweltgesetzbuch zusammenzufassen und dort vor allem eine einheitliche integrierte Vorhabengenehmigung auf den Weg zu bringen. Die Vorschläge, die zum Umweltrecht im Rahmen der Föderalismusreform vorgelegt worden seien, widersprächen aus Sicht des BMU diesen Zielen. Sie seien deshalb defizitär. Regelungslücken, innere Widersprüche und erhebliche Unklarheiten im Detail würden nicht nur umweltpolitische Probleme bereiten, sondern führten vor allem zu Streitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht. Das BMU sehe Handlungsbedarf sowohl bei den Kompetenztiteln als auch bei der Erforderlichkeitsklausel, den Abweichungsrechten, beim Umweltverfahrensrecht und bei den Übergangsvorschriften. Das BMU werde in die Ressortabstimmung Änderungsvorschläge einbringen, sobald ein konkreter Gesetzesentwurf vorliege. Mit Korrekturen im Detail könnten Fehler korrigiert werden. Sowohl der Bundeswirtschaftsminister als auch die Wirtschaft, die Umweltverbände und Umwelrechtler seien der Auffassung, es gehe nicht nur darum, eine ambitionierte Umweltpolitik für die Zukunft Deutschlands sicherzustellen, sondern es gehe vielmehr auch darum, das Umweltrecht zu vereinfachen.

Abg. Marie-Luise **Dött** (CDU/CSU) erklärt, die Zielsetzung eines einheitlichen Umweltgesetzbuchs müsse auch im Rahmen der Föderalismusreform angestrebt werden. Die Vereinfachung des Umweltrechts sei eine ganz wichtige Zielsetzung. Sie umfasse nicht nur mehr Transparenz, sondern auch die Beschleunigung von Planungsverfahren.

Abg. Dr. Matthias **Miersch** (SPD) führt aus, er stimme den Forderungen Professor Kochs zu 100 % zu. Als neu gewählter Abgeordneter trete er für mehr Rechtsklarheit ein. Wenn im Koalitionsvertrag der Föderalismusreform, der Entbürokratisierung und der Schaffung des Umweltgesetzbuchs ein hoher Stellenwert eingeräumt werde, so müsse auf dieser Grundlage ein Weg gefunden werden, diese Ziele zu erreichen. Auch die Länder müssten großes Interesse an der Entbürokratisierung und an

klaren Kompetenzen haben. Es gehe jetzt darum, alle in ein Boot zu bekommen. Ein Umweltgesetzbuch, das einem Flickenteppich gleiche, sei nicht erstrebenswert. Schließlich bitte er Professor Koch, eigenständige Gestaltungsspielräume der Länder über Öffnungsklauseln oder Abweichungsrechte näher zu erläutern.

Abg. Horst **Meierhofer** (FDP) äußert, die FDP-Fraktion trete für die Föderalismusreform ein. Es sei schwierig, Einzelpunkte kritisch herauszugreifen. Nach der Stellungnahme Professor Kochs finde man jedoch zum Umweltbereich nur einen einzigen positiven Punkt auf Seite 27, und dies sei die Verantwortung und die Haftung der Länder. Biete die Reform aber kaum einen sinnvollen Vorteil, sei es Aufgabe der Regierungskoalition, auf Änderungen hinzuwirken. Es könne nicht sein, dass gravierende Bedenken ignoriert würden, weil man gewaltsam Reformen durchführen wolle. Die Föderalismusreform sei kein Selbstzweck. Er bitte um einige konkrete Beispiele für Materien, die an die Länder abgegeben werden könnten, um ihnen die Zustimmung zu einem geänderten Vorschlag zu erleichtern. Er erwarte sowohl vom Wirtschafts- als auch vom Umweltministerium eindeutige Stellungnahmen zur Neujustierung der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern im Bereich des Umweltschutzes.

Abg. Lutz **Heilmann** (DIE LINKE.) teilt mit, er schließe sich der Kritik von Professor Koch an der Föderalismusreform im Umweltbereich an. In der „FAZ“ sei berichtet worden, der Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes werde schon im März 2006 eingebracht. Die Koalitionsvertreter sollten dies angesichts der vielfältigen Kritik gründlich überdenken. DIE LINKE-Fraktion fordere einen einheitlichen Kompetenztitel für die Fragen der Umwelt. Öffnungsklauseln sollten nur in Ausnahmefällen zulässig sein.

Abg. Dr. Reinhard **Loske** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) führt aus, er bedanke sich für die illustrierten und fundierten Ausführungen. Wenn die Reform unverändert umgesetzt werde, bestehe die Gefahr einer Abwärtsspirale bei den Umweltstandards.

Die Reform sei nicht eben wirtschaftsfreundlich, weil die integrierte Vorhabensgenehmigung, die Kerngedanke eines einheitlichen Umweltgesetzbuches sein solle, nicht erreicht werde. Fraglich sei auch ihre Europatauglichkeit. Wenn bestimmte Richtlinien nicht in angemessener Zeit ins nationale Recht umgesetzt würden, wie z. B. die FFH-Richtlinie, dann werde der Bund vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt nicht die umsetzenden Länder. Die Neuverteilung der Kompetenzen sei bestenfalls ein Beschäftigungsprogramm für Juristen und trage, was das Verhältnis von Bund und Ländern betreffe, nicht zur Konfliktreduzierung bei,

sondern schaffe zusätzliches Konfliktpotential. Auf keinen Fall werde er ein UGB mittragen, das lediglich eine Hülle bilde. Es gehe darum, klarzumachen, dass die Einheitlichkeit im Naturschutz Methoden und Verfahren betreffe, anhand derer die Berücksichtigung unterschiedlicher regionaler Spezifika erfolge. Eine Vielzahl von Abweichungsmöglichkeiten schwäche auch die Umweltverwaltung. In den Ländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein oder Nordrhein-Westfalen hätte man sozusagen einen doppelten Zersplitterungseffekt durch die Verlagerung von Bundeskompetenz an die Länder und die Delegation originärer Landesaufgaben auf die Kreise. Im Umweltausschuss bedürfe es angemessener Beratung der Föderalismusreform. Hierzu zähle auch eine eigene Anhörung im Umweltausschuss.

Professor **Koch** (SRU) stellt klar, der Sachverständigenrat wolle sich nicht in die machtpolitischen Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern einmischen. Vielmehr gehe er aufgabenbezogen vor. Er hebe hervor, die Länder hätten bei vielen der angesprochenen Materien das Heft des Handelns in der Hand. Sie vollzögen die Bundesgesetze. Die Wahrheit liege im Vollzug. Man könne soviel Gesetze auf den Weg bringen, wie man wolle, es komme darauf an, was aus ihnen gemacht werde. Vollzug auf dem Gebiet des Gewässerschutzes, der Raumordnung und des Naturschutzes bedeute eine hohe planerisch-gestalterische Herausforderung für die Länder. Sie könnten ihn vor Ort – in gewissen Schranken – nach ihren Vorstellungen gestalten. Sie könnten in einen Wettbewerb um den besten Naturschutz-, Gewässerschutz- und die beste Raumordnungspolitik treten. Der Gedanke, ohne weitere Gesetzgebungskompetenzen seien die Länder staatlich nichts, sei falsch. Ein Landesumweltminister habe ihm gegenüber geäußert: „Ich trete freiwillig Gewässerschutz an den Bund ab, ich will es gar nicht machen. Wir können es auch gar nicht machen.“ Die Eigenstaatlichkeit der Länder hänge nicht daran, dass man ihnen weitere Gesetzgebungskompetenzen einräume. Sie werde im Grundgesetz vor allen Dingen durch den Vollzug der Bundesgesetzes gestützt. Dies setze sie von anderen föderalen Ordnungen ab. Die Länder hätten sich ursprünglich schwer getan, diese planerischen Aufgaben anzunehmen. Es habe ein Jahrzehnt gegeben, in dem sich in der Landschaftsplanung nichts getan habe. Die Gestaltungsfreiheit sei immens, aber dies sei personal- sowie kostenintensiv und natürlich politisch nicht so spektakulär, wie das Statement eines Landesministerpräsidenten, er habe für seine Bürger etwas Tolles geschaffen, die Genehmigung aus einem Guss.

Die Vollzugsfähigkeit der Länder solle gefördert werden. Dies sei auch eine Frage der Finanzverfassungsreform. Die Länder betonten, die Eigen-

staatlichkeit hänge ganz wesentlich daran, dass sie weitere Gesetzgebungskompetenzen bekämen. Hierzu sei anzumerken, dass die Länder zwar nach außen oft als Einheit aufträten, hinter den Kulissen schaue es aber ganz anders aus. Aufgrund knapper Finanzen werde die Gesetzgebungskompetenz nicht wirklich begehrt. Tatsache sei, dass die Gesetzgebung einen enormen Apparat verlange. Auch die Parlamentarier seien auf eine gute und niveauvolle Ministerialbürokratie, die ihnen effektiv zurarbeite, angewiesen. Lediglich für die „starken“ Länder sei die Personalausstattung kein Problem. Man müsse die Wünsche der Länder ernst nehmen, aber ihnen immer wieder auch deutlich machen, dass sie doch vieles in der Hand hätten. Gerade der Regionalbezug sei kein taugliches Argument. Eher stehe der Wettbewerb im Vordergrund. Dieser könne von einem Wettbewerb um die beste Lösung zu einem Wettbewerb der günstigsten und schlechtesten Lösungen verkommen.

Abg. Michael **Kauch** (FDP) erklärt, er stelle die politische Bewertung in den Mittelpunkt und appelliere an seine Kollegen, ihre Aufgabe als Parlamentarier ernst zu nehmen. Ob die Bundesminister **Glos** und **Gabriel** tatsächlich Einfluss im Kabinett hätten, werde sich an der Frage der Föderalismusreform herausstellen. Die FDP-Fraktion habe eine kleine Anfrage an die Bundesregierung gestellt, mit der die Entscheidungsprozesse offengelegt werden sollten, die damals zu diesem Ergebnis geführt hätten. Gemeinsam mit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstütze die FDP-Fraktion eine Anhörung im Umweltausschuss.

Abg. Andreas **Jung** (CDU/CSU) erklärt, Professor **Koch** sei es sehr gut gelungen, die kritischen Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Föderalismusreform stellten, auf den Punkt zu bringen. Er sei der Meinung, diese Stellungnahme solle auch Anlass geben, in einigen Punkten umzudenken und das Vereinbarte noch mal auf den Prüfstand zu stellen. Dazu sei es notwendig, sich auf Kernpunkte zu einigen. Professor Koch habe ausgeführt, wenn die Föderalismusreform so komme wie jetzt vorgeschlagen, werde es kein Anlagenrecht aus einem Guss geben. Vielmehr werde es zu einer weiteren Zersplitterung führen. Hierzu bitte er um nähere Ausführungen und konkrete Beispiele.

Abg. Marco **Bülow** (SPD) betont, die SPD-Bundestagsfraktion bekenne sich klar zu der Föderalismusreform, teile aber die kritische Auffassung betreffend der derzeitigen Auswirkungen auf den Umweltschutz. Der Abbau von Bundeskompetenzen sei drastisch. Die Neuregelung der Kompetenzen führe zu einer Verkomplizierung, obwohl Vereinfachung angestrebt werde. Problematisch seien auch die zahlreichen Ausnahmen auf dem Gebiet der Kompetenzen, die Professor **Koch** benannt

haben. Dies führe zu einem unerwünschten „Pingpongspiel“. Gerade im europäischen Kontext bereite die vorgesehene Regelung der Gesetzgebungskompetenzen Schwierigkeiten. Kritik werden nicht nur vom SRU vorgetragen, sondern auch von einer Reihe anderer Institute und Organisationen. Interessant sei, dass selbst auf Länderebene zumindest von Umwelt- und Wirtschaftspolitikern die kritische Auffassung geteilt werde. Im Vordergrund stehe nicht die Frage, ob die Anhörung zu den umweltrelevanten Passagen innerhalb einer großen Anhörung zur Föderalismusreform erfolge oder ob der Umweltausschuss eine eigenständige Anhörung durchführe. Es seien Umweltexperten zu benennen, mit deren Votum das Paket aufgeschnürt werden könne. Wenn beim Klimaschutz, der ohnehin nur im europäischen und internationalen Kontext angegangen werden könne, die Gesetzgebungskompetenz den Ländern zukomme, führe der Gesetzgeber die Umweltpolitik ad absurdum.

Abg. Ulrich **Petzold** (CDU/CSU) nimmt Bezug auf das Hochwasserschutzgesetz. In der letzten Legislaturperiode habe er dieses im Vermittlungsausschuss mitverhandelt. Die derzeitigen Gesetzgebungskompetenzen hätten sich bewährt.

Professor **Koch** (SRU) erklärt, er stimme Abg. **Petzold** (CDU/CSU) zu, dass das Hochwasserschutzgesetz des Bundes hinreichend erforderlichen Spielraum für die Länder lasse. Nach der vorgesehenen Regelung solle den Ländern jedoch ein volles Zugriffsrecht eingeräumt werden. Im Wasserhaushaltsrecht seien lediglich stoff- und anlagenbezogene Vorgaben vom Länderzugriff ausgenommen, d. h. zukünftig werde es ein solches Hochwasserschutzgesetz noch geben, aber die Länder könnten vollen Umfangs zugreifen. Dies erscheine ihm angesichts der übergreifenden Aufgabe nicht vertretbar zu sein, auch wenn es natürlich gebietspezifische Anforderungen gebe. Ein solches Bundesgesetz könne insofern auch nur prinzipielle Instrumente vorgeben. Problematisch seien Ausweisungsrechte für Gewerbe- und Wohnbebauung in festzulegenden gefährdeten Überschwemmungsgebieten. Man könne dies nicht in Nord- und Süddeutschland unterschiedlich regeln. Überall dort, wo bedeutende Sach- und Personenschäden drohten, seien bestimmte Beschränkungen vorzunehmen. Wie Länder und Kommunen dies im einzelnen ausgestalteten, sei deren Sache. Nach dem neuen Vorschlag hätten die Länder das volle Zugriffsrecht auf den Hochwasserschutz. Insoweit sei auf Seite 24 des Gutachtens zu verweisen. Die Länder bekämen nach dem bisherigen Finanzausgleich sozusagen eine Basisausstattung. Diese sei dafür gedacht, dass sie ihre Basiskompetenzen erfüllten, und das sei der Vollzug. Die Verhandlungen seien deshalb so schwierig, weil die finanzielle Basisausstattung der Länder aus der Aufteilung der Steueraufkommen resultiere. Die Zuweisung einer

neuen Aufgabe könnte das Verlangen nach besonderen Zuwendungen zur Folge haben. Hierin lägen erhebliche Probleme. Der Kerngedanke der Konnektivität sei gut. Das gegenwärtige System statte die Länder mit einer Basisfinanzausstattung aus. Die Länder müssten damit zurechtkommen. Abg. **Bülow** (SPD) und Abg. **Petzold** (CDU/CSU) hätten um einen konkreten Kompromissvorschlag des Sachverständigenrats gebeten. Hierzu sei auszuführen, dass die Experten aus Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft nahezu einig seien, dass der Umweltschutz in vollem Umfang in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen müsse. Dies sei keine Mindermeinung des SRU, sondern umweltrechtlicher und rechtspolitischer Mainstream. Nur in der Bundesstaatskommission, deren Erträge nicht als sakrosankt gelten dürften, zumal keine Umweltschutzexperten vertreten gewesen seien, habe sich dieses Erkenntnis nicht durchgesetzt. Die Stärke seiner Kollegen habe sich insbesondere auf das Europarecht und Staatsrecht bezogen. Dies sei auch eine wichtige Kompetenz. Wenn es aber um Umweltkompetenzen gehe, seien Personen einzubinden, die mit den Sachmaterien aufgrund ihrer täglichen Arbeit und Beratungsarbeit zu tun hätten. Da dies nicht der Fall gewesen sei, halte er die Ergebnisse der KomBO in diesem Bereich nicht für verbindlich. Es fehle an der Legitimationsgrundlage der entsprechenden Beteiligung. Die jetzigen Prinzipien, die das Modell prägten, müssten in Frage gestellt werden. Der Erforderlichkeitsgrundsatz müsse aus der Verfassung gestrichen werden, weil er konfliktanfällig sei. Man sei Jahrzehnte ohne ihn ausgekommen. Der Bund sei bei Bedarf gesetzgeberisch tätig geworden und habe einer Willkürkontrolle unterlegen. Mit dieser könne man leben. Eine Erforderlichkeitsklausel aber, die Bundesgesetze permanent beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe auf den Prüfstand stelle, bringe die Bundesrepublik Deutschland an den Rand ihrer Handlungsfähigkeit in der Gesetzgebung. Dies sei keine Übertreibung. Ziel sei es, etwas ganz anderes zu machen. Auf die Erforderlichkeitsklausel solle verzichtet werden. Auch die Rahmengesetzgebung sei konfliktanfällig. Deshalb habe der SRU in seinem Gutachten, um die Rechte der Länder zu wahren, die in dem für richtig gehaltenen Umfang bestimmt werden könnten, vorgeschlagen, in der Verfassung aufzunehmen, dass der Bund zu Öffnungsklauseln ermächtigt werde. Man könne dies dahingehend präzisieren, dass dies für bestimmte Materien vom Bund jeweils zu prüfen sei. Abweichungsrechte müssten sich aber von der Erforderlichkeitsklausel dahingehend unterscheiden, dass sie nicht genauso diffus sein dürften, d. h. es müsste sich um enumerative, klare Abweichungsrechte für bestimmte Materien handeln. Die Ländervertreter müssten klar benennen, um welche Materien es sich dabei handeln solle. Es sei nämlich problematisch, in abstrakten Worten die Landschaftsplanung den Ländern zuzuweisen.

Wenn es nicht gelinge, sich auf ein Recht des Umweltschutzes zu einigen, sondern gesplittete Kompetenzen beibehalte, müsse man darauf achten, dass diese klarer würden. Es gehe nicht an, den Klimaschutz über die Gesetzgebungskompetenz des Rechts der Wirtschaft zu regeln. Die Erforderlichkeitsklausel sei auch nach Auffassung von Professor Hans Meyer der Tod der Bundeskompetenz. Öffnungs- und Abweichungsklauseln müssten enumerativ aufgezählt werden. Anderenfalls gebe es jedes Mal Konflikte in Fragen der Grenzziehung.

Zum Anlagenrecht aus einem Guss sei anzumerken, dass die Genehmigung von Industrieanlagen dem Bundesimmissionsschutzgesetz unterliege. Dort seien immissionsschutzrechtliche Grundpflichten, die alle erfüllt werden müssten, normiert. Dazu gehöre der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen. Ferner auch Abfallvermeidung, ordentliche Verwertung und ordentliche Beseitigung. Für das Abfallrecht habe der Bund nur die Gesetzgebungskompetenz mit Erforderlichkeitsklausel. Wie die Grenze verlaufe, sei offen. Eine Anlagengenehmigung könne künftig ausschließlich nach Landesrecht erfolgen. Dies bedeute, dass in verschiedenen Ländern verschiedene spezielle Anforderungen an das Abfallrecht gälten. Zwar sei hierzu auch im Europarecht viel geregelt. Es sei aber völlig unklar bzw. unüberschaubar, in welchen Fällen die Länder abweichen könnten und in welchen Konstellationen wegen des Europarechtes dies nicht möglich sei. Der SRU habe eine lange Liste europarechtssicherer Materien erstellt. Diese sei aber „wacklig“. Das Abfallrecht werde nicht mit Luft und Lärm gleichbehandelt. Die BImSch-Genehmigung unterliege auch den Anforderungen des sog. sonstigen öffentlichen Rechts und dazu gehöre unumstritten die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. Danach müsse jeder Eingriff schonend erfolgen. Wenn es sich nicht vermeiden lasse, sei eine Abwägung mit den Belangen des Naturschutzes erforderlich. Dies verhindere keine Projekte, sondern „bette sie sanfter ein“. In Zukunft werde dies wegen der Naturschutzregelung dem Zugriffsrecht der Länder unterliegen. Der Bund könne in seiner Genehmigung aus einem Guss zwar etwas dazu schreiben, aber dies gelte möglicherweise schon morgen nicht mehr, weil die Länder auf diesem Felde etwas regeln würden. Das BImSch enthalte ein Energieeffizienzgebot. Kompetenzmäßig könne dies auf Luftreinhaltung oder aber auf das Recht der Wirtschaft gestützt werden. Es könne nicht Sinn der Verfassungsgebung sein, dass ein Betreiber sich für eine Anlagengenehmigung die Vorschriften unter solchen Unsicherheiten zusammen sammle. Vielmehr müsse gewährleistet werden, dass die Pflichten des BImSchG auf ein oder zwei klare Kompetenztitel gestützt würden. Der Gedanke der Koalitionsarbeitsgruppe, Luft und Lärm dem Bund ohne Erforderlichkeitsklausel zu übertragen, sei eindeutig zu kurz gedacht. Die An-

lagengenehmigung unterliege – wie dargelegt – weiteren Anforderungen. Deshalb gehe dies so nicht.

Abg. Josef **Göppel** (CDU/CSU) erklärt, wenn sehenden Auges die jetzigen Vorschläge verabschiedet würden, gerate die Bundesrepublik Deutschland in die Gefahr, in die Kategorie eines Landes mit ungenügender Gesetzgebungs- und Verwaltungsqualität zu geraten, das nicht einmal die Kriterien für den Beitritt zur Europäischen Union erfüllen würde. Im Detail seien Verbesserungen erforderlich. Einige seien im letzten Beitrag Professor Kochs genannt worden. Auch das Anliegen von Abg. **Jung** (CDU/CSU), eine einheitliche Vorhabengenehmigung zu realisieren, sei ein ganz entscheidender Punkt. Es komme höchst selten vor, dass eine solche Allianz von gleichen Meinungen bestehe. Deshalb sehe er reelle Chancen, Änderungen herbeizuführen. Um die Angst vor dem Aufschnüren des Verhandlungspaktes zu durchbrechen, müssten konkrete Änderungsvorschläge unterbreitet werden.

Abg. Sylvia **Kotting-Uhl** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) führt aus, es gehe nicht um Korrekturen im Detail. Vielmehr habe Professor **Koch** grundsätzliche Kritik geäußert. Besonders aufschlussreich sei die Einschätzung der Interessenlage der Länder. Diese hätten möglicherweise gar kein Interesse an weiteren Gesetzgebungskompetenzen, weil sie im Moment die finanziellen Ressourcen für die Bewältigung der Auswirkungen nicht hätten. Hierauf seien offenbar die Abweichungsmöglichkeiten zurückzuführen. Sie eröffneten den Ländern die Freiheit entweder gesetzgeberisch tätig zu werden oder es zu unterlassen. Die Umwelt sei in der Föderalismusdebatte vernachlässigt worden. Wenn sich sowohl der Bundeswirtschafts- als auch der Bundesumweltminister gegen die ihre Bereiche betreffenden Ergebnisse der Föderalismuskommission aussprächen, müsse dies zu denken geben. Bislang seien nur negative Stellungnahmen zum Umweltbereich abgegeben worden. Vom Umweltausschuss sollte eine gemeinsame Änderungsinitiative ausgehen. Darüber hinaus sollte der Umweltausschuss eine eigene Anhörung durchführen.

Abg. Gerd **Bollmann** (SPD) bitte um eine Einschätzung, welche konkreten Auswirkungen auf die Abfallwirtschaft zukämen, wenn die konkurrierende Gesetzgebung mit Bindung an die Erforderlichkeitsklausel beibehalten werde. Ferner fragt er nach den Auswirkungen der Übergangsregelungen auf die Abfallwirtschaft und nach möglichen Schwierigkeiten im Hinblick auf die Umsetzung größerer EU-Vorhaben wie z. B. der Abfallrahmenrichtlinie.

Abg. Ingbert **Liebing** (CDU/CSU) äußert, er warne vor der Darstellung, die Natur bzw. die Umwelt sei Verlierer der Föderalismusreform und man müsse die Umwelt vor den Ländern und einem Wettstreit zwischen diesen beim Ökodumping schützen. Dies sei eine falsche Frontstellung. Die Diskussion dürfe nicht dazu führen, dass erklärt werde, alle diejenigen, die etwas für die Umwelt tun wollten, müssten für eine Bündelung der Kompetenzen auf Bundesebene sein und die anderen, die für die bisherigen Regelungen nach der Föderalismusreform einträten, seien Umweltgegner. Die Initiative aus der Wirtschaft zeige ihr Interesse, zu klareren Regelungen zu kommen. Das Ziel aller, ein einheitliches Umweltgesetzbuch und eine klare Kompetenzabgrenzung, werde mit dem vorliegenden Vorschlag nicht erreicht.

PSts. **Klug** begrüßt, dass die Föderalismusreform nicht grundsätzlich in Frage gestellt werde. Die Umweltpassagen der Föderalismusreform seien aber nicht mit den Zielen vereinbar, die ursprünglich ausgerufen worden seien: Vereinfachung, höhere Transparenz, größere Europatauglichkeit und schnellere Entscheidungswege würden nicht erreicht. In den nächsten Wochen gehe es darum, Überzeugungsarbeit zu leisten. In Detailfragen gebe es Verbesserungsmöglichkeiten, die in die Debatte eingebracht und hoffentlich auch durchgesetzt würden. Fraglich sei, ob es wirklich Sinn mache, eine Anhörung im Umweltausschuss zu diesem übergreifenden Thema durchzuführen. Sinnvoller sei es, im Rahmen einer Gesamtanhörung sämtliche beteiligten Ausschüsse und Ressorts mit dieser Thematik zu beschäftigen.

Professor **Koch** (SRU) nimmt Bezug auf die Ausführungen von Abg. **Liebing** (CDU/CSU) und stellt klar, niemand wolle die Umwelt vor den Ländern schützen. Man müsse sehr genau beim Wortlaut bleiben. Es gelte, polemische Diskussionen zu vermeiden. Er habe ausgeführt, die Länder hätten das Heft des Handelns vielerorts intensiv auf ihrer Seite, nämlich beim planerisch gestaltenden Verwaltungsvollzug. Dies sei essentiell und werde nicht in Frage gestellt. Dass die Länder umweltfeindlich handelten, habe niemand behauptet. Fraglich sei allein, ob bestimmte Umweltaufgaben innerhalb der Ländergrenzen bewältigt werden könnten, wie z. B. der Hochwasserschutz. Der andere Aspekt sei schließlich, dass die Länder nicht nach eigenem Willen handelten, vielmehr befänden sie sich in Zwangssituationen aufgrund der Ansiedlungskonkurrenz. Dies habe mit tieferer ökonomischer Einsicht und dem Standortwettbewerb zu tun. Die Erforderlichkeitsklausel werde ohne Intervention zur Praxis des Staates. Mit den sich abzeichnenden Prozessen und Aushandlungsprozessen müsse man dann leben. Abweichungsrechte und Erforderlichkeitsklausel seien ein hohes Risiko für die Bundesgesetzgebung und damit auch für die Bundes-

republik Deutschland. Mit einer abschließenden Bemerkung wolle er auf das Verfahrensrecht eingehen. Wenn der Bund gemäß Art. 84 GG Verfahren regelt, unterliege dies der Zustimmung der Länder. Aufgrund der extensiven Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht unterlägen zahlreiche Gesetze der Zustimmung der Länder. Das jetzt Vorgesehene sei eine Verkomplizierung des Bestehenden. Wo ein bundesweites Interesse gegeben sei, liege die Regelungskompetenz beim Bund. Jedoch nur mit Zustimmung der Länder. Damit lange man dort an, wo man heute bereits sei. Dies könne nicht das letzte Wort sein.

Die **Vorsitzende** erklärt, sie bedanke sich im Namen des gesamten **Ausschusses** bei Herrn Professor **Koch**. Er habe der Diskussion im **Ausschuss** entnehmen können, dass seine Kritik sehr ernst genommen werde.

Ende der Sitzung: 13.20 Uhr

Zi/Ze

Petra Bierwirth, MdB
Ausschussvorsitzende