

Prof. Dr. Christian Schrader

Schriftliche Stellungnahme als Sachverständiger
für die Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages
sowie des Bundesrates zur

Föderalismusreform im Umweltbereich

am 18. Mai 2006.

Zusammenfassende Thesen

- 1) Die Föderalismusreform ist ebenso zu begrüßen wie das Vorhaben Umweltgesetzbuch. Die geltende Kompetenzordnung des Grundgesetzes, auf dem Stand des Umweltschutzes der 1970er Jahre, verhindert sachgerechte Regelungen des Umweltschutzes.
- 2) Die vorgesehene Reform ist eine unzureichende lex Vorhabengenehmigung. Nur dieses eine Ziel eines Umweltgesetzbuches ist im Blickpunkt – der Entwurf verfehlt, es erreichbar zu machen. Erst recht fallen andere Ziele des UGB der Erforderlichkeitsklausel sowie inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Abweichungsrechten der Länder zum Opfer.
- 3) Die Europarechtskompatibilität der Kompetenzordnung für das Umweltrecht wird nicht erreicht.
- 4) Um ein Umweltgesetzbuch und die Europarechtskompatibilität zu erreichen, ist eine konkurrierende Bundeskompetenz „Umweltschutz“ erforderlich, die von der Erforderlichkeitsklausel befreit sowie materiellrechtlich und verfahrensrechtlich abweichungsfest ausgestaltet ist. (Nur) Hilfsweise sind Einzelkorrekturen denkbar.



Die Föderalismusreform ist ebenso zu begrüßen wie das Vorhaben Umweltgesetzbuch. Die geltende Kompetenzordnung des Grundgesetzes verhindert sachgerechte Regelungen des Umweltschutzes.

Vor 1994 stellten die Klauseln zur Erforderlichkeit einer Bundesregelung sowie zu den Grenzen der Rahmenkompetenz faktisch keine justitiablen Grenzen für Bundesregelungen dar. Es genügte in der Praxis, wenn in einem Bundesgesetz irgendwo eine ausfüllungsbedürftige Stelle für den Landesgesetzgeber übrigblieb. Diese schleichende Kompetenzverlagerung auf den Bund höhlt den Föderalismus aus. Die Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen durch Art. 84 GG führt zu Blockaden von Bundestag und Bundesrat und zur Verwischung politischer Verantwortlichkeit. Neben der mangelnden Europatauglichkeit des Grundgesetzes ist dies das zentrale Motiv für die anstehende Föderalismusreform.

Für den Umweltbereich ist festzuhalten, dass trotz der schleichenden Aushöhlung von Länderkompetenzen in einem Bundesstaat keine vollständige Bundesregelung des Umweltschutzes möglich ist.

Dies liegt an dem **Querschnittscharakter des Umweltschutzes** und am Charakter der Kompetenzen des Bundes. Umweltschutz ist eine Querschnittsmaterie, die nicht nur mit Ordnungsrecht zur Regelung der Umweltmedien Wasser, Luft und Boden geregelt werden kann. In einem Instrumentenmix sind auch weichere, zum Beispiel informatorische Instrumente einzusetzen. Über die Umweltmedien hinaus sind alle gesellschaftlichen Akteure und alle Politikbereiche betroffen.

Dabei sind **ausschließliche Länderkompetenzen betroffen**. Zum Beispiel ist bei Warnungen vor umweltbezogenen Gefährdungen eine Abgrenzung zur Ländermaterie der Gefahrenabwehr und des Katastrophenschutzes zu treffen. Die sinnvolle Bündelung der Einsatzkräfte durch die Länder darf der Bund nicht im Katastrophenfall durch informatorische Einflussnahmen unterlaufen. Auch in Zeiten der Vogelgrippe ist die Warnung vor Umweltgefahren vor Ort Ländersache. Umweltrecht des Bundes, etwa in § 10 Abs. 5 Umweltinformationsgesetz, ist insoweit einschränkend anzuwenden. Ebenso muss der Bund etwa bei der Einbeziehung des Umweltschutzes in den Schulunterricht oder im Bauordnungsrecht ausschließliche Länderkompetenzen beachten. Alle Festlegungen der Bundeskompetenzen stoßen irgendwann an die

Grenzen, die den Ländern einen Bereich ausschließlicher Gesetzgebung sichern. Insoweit wird es nie eine vollständige Bundesregelung sämtlicher Umweltaspekte geben.

Ferner sind die bestehenden **Kompetenzbestimmungen** des Grundgesetzes **auf dem Stand des Umweltschutzes der 1970er Jahre**. Damals galt es, die vorhandenen Regelungen des luft- und wasserbezogenen Umweltschutzes und des Naturschutzes zuzuordnen sowie offensichtliche Mängel in der Abfallbeseitigung abzustellen. Dafür wurden ausdrückliche Bundeskompetenzen geschaffen. Alle späteren Erkenntnisse und Ausweitungen des Umweltschutzes mussten durch ausweitende Interpretation dieser wenigen Sektorkompetenzen und durch Hereinnahme des Umweltschutzes in andere Bundeskompetenzen, etwa bei Art. 74 Nr. 11 GG „Recht der Wirtschaft“ gelöst werden. Oft muss aus einem Mosaik mehrerer sonstiger Kompetenzen eine Kompetenz für Umweltregelungen des Bundes hergeleitet werden, wobei die Grenzen dieser Methode strittig sind.

Die geplante bloße Zusammenführung der bisherigen umweltbezogenen Kompetenzen löst nicht die Streitfragen, wie weit sich zusammen mit anderen Kompetenzen eine Bundeskompetenz für nicht genannte Umweltbereiche ergibt. Beispielsweise ist dies strittig für das Bodenschutzrecht, also ob das Bundes-Bodenschutzgesetz sämtliche bodenschützenden Materien erfassen darf. Teils wird auf Art. 74 Nr. 18 GG „Bodenrecht“ abgehoben, teils auf eine Zusammenschau der umweltbezogenen Kompetenzen des Bundes. Zu beiden Aspekten ergibt sich aus dem Gesetzentwurf keine Klärung der Streitfrage. Die beim Erlass des Bundes-Bodenschutzgesetzes über einen Kompetenzmix zusammengesammelte Bundeskompetenz wäre heute kaum noch zu bejahen.

Insbesondere bei den medienübergreifenden und verfahrensbezogenen Instrumenten des Gemeinschaftsrechts sind Bundesregelungen nur möglich durch sehr extensive Heranziehung ungeschriebener oder mitgeschriebener Bundeskompetenzen und durch die massive Ausweitung zustimmungspflichtiger Gesetz aufgrund Art. 84 GG.

Das Bundesverfassungsgericht ließ Ausdehnungen der einzelnen Kompetenztitel zu, etwa die Hereinnahme von Abfallwirtschaftsgesichtspunkten in die „Abfallbeseitigung“. Doch es war und ist daran gebunden, dass es keine umfassende Umweltkompetenz des Bundes gibt.

Andererseits griff das Bundesverfassungsgericht entscheidungsfreudig die Verfassungsänderung 1994 auf. Sie sollte den Kompetenzschränken des Bundesgesetzgebers engere Konturen verleihen. BMJ und BMI traten innerhalb der Bundesregierung einer in der Literatur ganz herrschenden Meinung entgegen, wonach eine Gesamtkompetenz für die Inhalte des UGB I hergeleitet werden konnte aus ungeschriebenen Kompetenzen oder aus einer europafreundlichen Auslegung des Grundgesetzes. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gibt im Ergebnis den skeptischen Verfassungsressorts Recht. Die Erforderlichkeitsklausel und die Begrenzungen der Rahmenkompetenz interpretiert das Gericht sachlich eng und vor allem nicht mehr als politischen Einschätzungsspielräume, sondern als verbindliche und justitiablen Rechtskriterien. Weil in Kernbereichen wie dem Naturschutz und dem Wasserhaushalt nun keine unmittelbar geltenden Vollregelungen auf breiter Front mehr möglich sind, ist die **Einführung eines umfassenden Umweltgesetzbuches unmöglich geworden.**

Insgesamt ist dem Bund durch die Verfassungsänderung 1994 und durch die dazu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kein umfassendes Umweltgesetzbuch mehr rechtssicher möglich. Selbst in einzelnen Umweltmaterien ist dies dem Bund nicht mehr möglich. Ausgewirkt hat sich dies beim Zugang zu Umweltinformationen, wo die Umsetzung des EG-Recht nun nicht mehr auf Umweltkompetenzen, sondern auf die ungeschriebene Kompetenz der Regelung für Bundesbehörden gestützt werden musste. Statt in einer Bundesregelung wird Europarecht nun zusätzlich, für die Landesbehörden, durch 16 Ländergesetze umgesetzt – wahrlich keine Übersichtlichkeit für die primären Adressaten, die Bürger. Es war 2001 bei der Novelle des UVP-Gesetzes offensichtlich unglaubwürdig, die Bundeskompetenz für die Umweltverträglichkeitsprüfung einer Waldrodung daraus herzuleiten, dass Rodungen von 10 Hektar Wald, also von 1000 Meter Länge und 100 Metern Breite, „häufig über die Grenze eines Landes hinaus reichen“ und daher eine Bundeskompetenz gegeben sein soll (vgl. BT-Drs. 14/4599, S. 67). Der Bund ist in solchen Fällen vom geheimen Einverständnis der Länder abhängig, klare Verantwortlichkeiten nicht mehr gegeben. Derartig fundiertes Bundesrecht wird rechtlich zum umblasbaren Windspiel - bislang hat bloß noch niemand die verfassungsrechtliche Kompetenzfrage deutlich gestellt.

Die vorgesehene Reform ist eine unzureichende lex Vorhabengenehmigung.

Dieses eine Ziel eines Umweltgesetzbuches (UGB) ist im Blickpunkt – der Entwurf verfehlt, es erreichbar zu machen. Erst recht fallen andere Ziele des UGB der Erforderlichkeitsklausel sowie inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Abweichungsrechten der Länder zum Opfer.

I. Ausdrückliche Kompetenztitel nur für einzelne Umweltaspekte

Die vorgesehene Reform führt die einzelnen Kompetenztitel des Bundes inhaltlich nicht weiter, abgesehen von der vom Bundesverfassungsgericht bereits zugelassenen Weiterentwicklung der „Abfallbeseitigung“ zur „Abfallwirtschaft“. Die sektorale Umweltkonzeption der 1970er Jahre bleibt das Grundgerüst der Umweltkompetenzen des Bundes. Der Bund bleibt weiterhin für die Mehrzahl der heutigen Umweltmaterien auf eine Ableitung **aus anderen Kompetenztiteln und aus ungeschriebenen Kompetenzen** angewiesen, so zum Beispiel beim

- Bodenschutz,
- Chemikalienrecht,
- Umweltinformationsrecht,
- Öko-Audit,
- Recht der erneuerbaren Energien,
- Klimaschutz,
- (sogenannte: grüne) Gentechnik,
- strafrechtlichen und zivilrechtlichen Umweltschutz sowie
- bei der Umweltverträglichkeitsprüfung,
- bei Verfahrensregelungen und
- beim Gerichtszugang.

Dies gefährdet bereits die **Fortführung bestehender Einzelmaterien** des bundesrechtlichen Umweltschutzes. Zum Beispiel wurde 1998 das Bundes-Bodenschutzgesetz geschaffen, um bundeseinheitliche Rechtssicherheit bei der Sanierung von Altlasten zu erreichen. Dies geschah im Interesse des Umweltschutzes an Bodensanierungen, aber auch der Wirtschaft an Rechtssicherheit bei der Nutzung von Industriegrundstücken. Für eine Novelle des Bundes-Bodenschutzgesetzes wird jetzt nach der Erforderlichkeitsklausel eine hohe Begründungslast bestehen. Ob die

Begründung angesichts des Übergreifens in die ausschließliche Ländermaterie Gefahrenabwehrrecht dann gelingt, ist eher ungewiss. Die Folge: Solches Bundesrecht ist nicht mehr anpassbar, es versteinert und wird den Interessen nicht mehr gerecht.

II. Ermöglichung des UGB

Umso weniger gelingt eine sichere kompetenzrechtliche Fundierung für das umfassende Vorhaben, die Zersplitterung des Umweltrechts aufzuheben durch ein umfassendes UGB.

A. UGB – nur Vorhabengenehmigung

Die Gesetzesbegründung nennt mehrfach als Motiv, die anlagen- und vorhabenbezogenen Anforderungen des Umweltrechts zusammenzuführen. Dies war Inhalt des im Frühjahr 1999 vom BMU vorbereiteten Ersten Buchs zum Umweltgesetzbuch, sogenanntes UGB I. Damals wie heute ist die Sinnhaftigkeit einer solchen einheitlichen Vorhabengenehmigung unbestritten.

Um diese Vorhabengenehmigung zu erreichen, sieht der Gesetzentwurf mehrfach Sonderregelungen vor. Zu nennen sind beispielsweise die abweichungsfesten Kerne bei anlagenbezogenen Regelungen im Wasserhaushalt, Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG, oder beim Umweltverfahrensrecht, Begründung zu Art. 84 GG.

Allerdings ist der **Entwurf** hierfür **nicht konsequent und unzureichend**.

Ein Vorhabengenehmigungs-Gesetz müsste sich auch auf Materien stützen, die wie Art. 74 Nr. 11 „Recht der Wirtschaft“ nicht von der Erforderlichkeitsklausel befreit sind. Dies wird zum Druck führen, nicht das für die Vorhabengenehmigung erforderliche, sondern nur das im Rahmen der Erforderlichkeitsklausel Begründbare zu regeln. Im Gesetzgebungsverfahren werden erhebliche Diskussions- und Blockadepotentiale eröffnet, das Ergebnis wäre verfassungsrechtlich bereits an dieser Stelle angreifbar. Ferner muss eine Vorhabengenehmigung inhaltlich auch abfallwirtschaftliche Aspekte sowie naturschutzrechtliche Auswirkungen, zum Beispiel in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, einbeziehen. Dies ist nicht gesichert. Denn die Erforderlichkeitsklausel, Art. 72 Abs. 2 GG, soll bei der Abfallwirtschaft nicht entfallen. Hier wird es fraglich sein, ob die Hereinnahme von abfallwirtschaftlichen Aspekten in eine UGB-Vorhabengenehmigung der gerichtlichen Überprüfung standhalten wird. Im Naturschutz sind die „Grundsätze des Naturschutzes“ abweichungsfest. Der erläuternde

Begleittext der Koalitionsvereinbarung geht zwar auf viele naturschutzrechtliche Materien ein, aber er lässt gerade zur Eingriffsregelung offen, ob der Bund sie abweichungsfest regeln können soll. Bislang ist die Eingriffsregelung nur im Bauplanungsrecht bundeseinheitlich geregelt, ansonsten sind die Länder gerade bei der Ausfüllung dieser Rahmenvorschrift sehr eigenständig, unterschiedlich und innovativ vorgegangen. Dies lässt es vom Wohlwollen der Länder abhängen, ob sie ihren gewohnten Regelungsspielraum im Bereich der Eingriffsregelung zugunsten der einheitlichen Vorhabensregelungen aufgeben werden.

Schließlich ist zugunsten der Vorhabengenehmigung als abweichungsfester Kern im Bereich Wasserhaushalt „anlagenbezogene Regelungen“ vorgesehen. Dies erfasst nur das Anlagenrecht. Die Vorhabengenehmigung ist jedoch wegen den europarechtlichen Vorgaben der UVP- und IVU-Richtlinie über Anlagen hinaus auf Infrastrukturvorhaben wie zum Beispiel Verkehrswege zu beziehen. In diesen Bereichen bestünde das Abweichungsrecht der Länder fort, wenn nicht statt „anlagenbezogene“ auf „vorhabenbezogene Regelungen“ umgestellt wird.

Damit ist der Gesetzentwurf keine rechtssichere Grundlage der Vorhabengenehmigung. Er schreibt die ungeklärten Verantwortlichkeiten und die Blockadepotentiale der Länder bei Konsenssuchen im Bundesrat fort und verstärkt sie sogar.

B. UGB als solches

Nur die Zulassung von größeren Anlagen und Vorhaben zu regeln, verkennt jedoch die Zielsetzungen und den Gesamtcharakter des UGB.

Ziele des UGB sind:

- Schaffung eines ökologischen Rahmens der sozialen Marktwirtschaft
- Grundgesetz der Umweltpflege
- Allgemeines Umweltgesetz
- Ökologieggesetz
- Harmonisierungsgesetz
- Instrument der Vollzugsverbesserung

bzw. nach der Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch:

- Vereinheitlichung, Vereinfachung und Konsolidierung durch Beseitigung des verwirrenden Geflechts von Umweltschutzgesetzen und der Zersplitterung des Umweltrechts

- Innovation, um zu einem medienübergreifenden Umweltrecht und zu mehr Umweltschutz durch weniger Normen beizutragen.

Schließlich ist die Heranführung der deutschen Umweltrechtsstruktur an die Struktur des europäischen Umweltrechts zu nennen, um nicht die vielfältigen Spannungen und häufigen EG-Rechtsverletzungen in die Zukunft fortzuschreiben.

Dementsprechend enthielt zum Beispiel der Allgemeine Teil des Entwurfs der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch neben den Vorhaben die Kapitel Planung, eingreifende Maßnahmen und Überwachung, betrieblicher Umweltschutz, Umwelthaftung und sonstige ökonomische Instrumente, Umweltinformation sowie grenzüberschreitender Umweltschutz.

Ein Vorhabengenehmigungs-Gesetz würde den umfassenden UGB-Ansatz verfehlen. Es wäre keine Kodifikation des Bundes-Umweltrechts. Es wäre einem Bürgerlichen Gesetzbuch vergleichbar, das nur den Kaufvertrag als wichtigsten Vertragstyp regelt - aber andere Vertragstypen, nicht-vertragsbezogene Grundlagen, das Sachenrecht, das Familienrecht und das Erbrecht ihren eigenen Strukturen überließe.

Der Gesetzentwurf ist nicht eindeutig, ob ein umfassendes UGB oder lediglich ein UGB-Vorhabengenehmigung verfolgt wird. Die Begründung nennt zwar beide Aspekte hintereinander, so BT-Drs. 16/813 S. 8 bzw. S. 15. Der Text des Gesetzentwurfs lässt jedoch nicht erkennen, dass es abweichungsfest möglich sein soll, sämtliche Umweltmaterien bundesrechtlich zu regeln.

Es bleibt offen, ob sich trotz der wenigen ausdrücklichen Umweltkompetenzen des Bundes für alle Umweltmaterien seine Regelungskompetenz aus ungeschriebenen oder mitgeschriebenen Kompetenzen ergibt oder ergeben soll.

- Wenn sie sich aus ungeschriebenen oder mitgeschriebenen Kompetenzen ergibt oder ergeben soll, unterliegt das künftige UGB insoweit den Restriktionen der Erforderlichkeitsklausel, da Art. 72 Abs. 2 GG den „Umweltschutz“ nicht davon ausnimmt. Wenn weiterhin viel auf Art. 74 Nr. 11 GG, Recht der Wirtschaft, gestützt werden muss, greift die Erforderlichkeitsklausel quer durch das UGB als Bremse für durchgreifende Vereinheitlichungen des Umweltrechts.
- Die abweichungsfesten Kerne des Naturschutzes und des Wasserhaushalts, Art. 72 Abs. 3, bedeuten im Umkehrschluss, dass in den meisten Materien dieser zentralen Bereiche des Umweltrechts von den Ländern abweichende Regelungen aufgestellt werden können. Dies belastet die angestrebte Einheitlichkeit und Verein-

fachung des Umweltrechts.

Zudem bleibt es unklar, wo etwa im Naturschutzrecht das Abweichungsrecht der Länder auf einen abweichungsfesten Kern stößt. Zum Beispiel legt § 2 Abs. 1 Nr. 13 Satz 5 des BNatSchG für den Konflikt von Sportausübung in der Natur unmittelbar geltend fest, dass „natur- und landschaftsverträgliche sportliche Betätigungen in der freien Natur“ zur Erholungsfunktion des Naturschutzes gehören. Bisher erlaubt die Rahmengesetzgebung bereits in vielen Bereichen 16 verschiedene Ausformungen in Landesrecht, zum Beispiel beim Betretungsrecht von Natur und Landschaft. Rad- und Wanderwege, Bootsfahrer und Segelflieger machen aber nicht an Landesgrenzen halt. Werden die bundeseinheitlichen Vorgaben weiter zurückgefahren, wird die Bevölkerung bei der Sportausübung verwirrt, wie sie sich in der Natur verhalten kann. Der Naturschutz soll künftig der Bundeskompetenz unterfallen, verbunden mit der Abweichungsbefugnis der Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG, davon wiederum ausgenommen sind die Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes. Was „Grundsätze des Naturschutzes“ sind, regelt nicht der so betitelte § 2 BNatSchG, sondern ein in der Koalitionsvereinbarung verankerter Begleittext zum Entwurf der Föderalismusreform. Dort ist als Bundeskompetenz genannt, „in allgemeiner Form verbindliche Grundsätze für den Schutz der Natur, insbesondere die Erhaltung der biologischen Vielfalt und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts festzulegen.“ Dies ist undeutlich: Legt ein Land eng aus, was als Grundsatz des Naturschutzes abweichungsfest ist, so kann es beispielsweise für die Sportausübung in der Natur restriktivere Regeln festsetzen. Mountainbiker und Gleitschirmflieger dürften keine Landesgrenzen überschreiten, weil sie im Nachbarland eventuell nicht keinen naturverträglichen Sport ausüben.

Andererseits könnte der Bund behaupten, dass seine abweichungsfeste Gesetzgebung über die in § 2 BNatSchG enthaltenen Grundsätze hinaus in viele Einzelmaterien des Naturschutzes hineinreicht, weil der Begleittext nur „beispielsweise“ bestimmte Naturschutzthemen von der Rückausnahme wieder ausnimmt.

Statt Klarheit im Verhältnis von Bundes- und Landeskompentenz zu bekommen, lädt die Reform mit künftig vier Regelungsstufen ein zu ausufernden Bund-Länder-Streitigkeiten.

- Das UGB wird bereits wegen des verfahrensbezogenen EG-Rechts viel Verfahrensrecht im Sinne des Art. 84 GG enthalten müssen. Zwar besteht nach dem Be-

gleittext in der Koalitionsvereinbarung „Einigkeit zwischen Bund und Ländern, dass Regelungen des Umweltverfahrensrechts regelmäßig einen Ausnahmefall“ abweichungsfesten Verfahrensrechts des Bundes darstellen. Doch die Gesetzesbegründung reduziert diesen Konsens bereits wieder auf einen Ausschnitt des Umweltrechts, nämlich die Vereinfachung von Zulassungsverfahren. Nach allgemeinen Rechtsregeln ist die Ausnahme des abweichungsfesten Umweltverfahrensrechts eng auszulegen. Wenn die Begründung in sich inkonsistent ist, kann aus dem Willen des Gesetzgebers nicht hergeleitet werden, dass die Ausnahme wirklich das gesamte Umweltverfahrensrecht erfassen soll. Zum Beispiel wären Verfahrensregeln über das Öko-Audit nicht abweichungsfest.

In die gleiche Richtung geht, dass die Einigkeit von Bund und Ländern über einen „regelmäßige“ Einschätzung nach allgemeinem Rechtsverständnis Abweichungen zulässt: Keine Regel ohne Ausnahmen. Für solche Ausnahmen vom Bund-Länder-Konsens würde dann sogar noch streiten, dass sie zur Regel des Art. 84 GG, nämlich zum Abweichungsrecht der Länder zurückführen würden.

Der heutige politische Konsens über die Regel bindet die Akteure in Bund und Ländern als politisches Agreement. In der politischen Fortentwicklung der nächsten Jahre werden sich künftige Akteure nicht mehr in gleichem Maße politisch gebunden fühlen.

Insgesamt verfehlt der Entwurf, klare, rechtssichere und zukunftssichere Kompetenzgrundlagen für ein UGB des Bundes zu schaffen. Angesichts dieser Kompetenzwirren kann ein UGB nicht angegangen werden. Die Reform verfehlt eines ihrer wesentlichen Ziele.

Die Europakompatibilität der Kompetenzordnung für das Umweltrecht
wird nicht erreicht.

Ein Reformziel der Föderalismusreform ist die „Europatauglichkeit des Grundgesetzes“, BT-Drs. 16/813, S. 8. Sie soll durch eine Neuregelung der Außenvertretung und andere Änderungen erreicht werden.

Umweltrechtlich ist festzustellen, dass das **europäische Umweltrecht anders strukturiert** ist als das deutsche, was ständig zu Friktionen von europäischem und deutschem Umweltrecht führt. Wie die Kompetenzbestimmungen der 1970er Jahre bezieht sich das deutsche Umweltrecht mit sektoralen Gesetzen auf einzelne Umweltmedien. Es ist auf Festlegung materieller Belastungsgrenzen gerichtet. Das europäi-

sche Umweltrecht ist medienübergreifend auf eine integrierte Sichtweise bezogen. Statt auf materielle Grenzwerte setzt es prozedural auf eine verfahrensbezogene Herangehensweise unter Einbeziehung aller gesellschaftlichen Akteure, insbesondere der Bürger, der Umweltorganisationen und der Wirtschaft. Durch die Strukturunterschiede kommt es häufig zu Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof. Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes bildet das europäische Umweltrechtsverständnis nicht ab. Das Ziel der Europatauglichkeit der allgemeinen Grundgesetzbestimmungen ist daher darauf zu erweitern, dass sich die Umsetzung des europäischen Umweltrechts nicht weiter ständig an überkommenen deutschen Kompetenzbestimmungen reibt. Zur Europakompatibilität müssen die Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes mit der Struktur des europäischen Umweltrechts harmonisiert werden.

Dies wird verfehlt, da die **Bundeskompentenz weiterhin einzelne**, vor allem **medienbezogene Kompetenzbereiche** der 1970er Jahre abdeckt und **beim Umweltverfahrensrecht widersprüchlich** ist.

Integrierter, medienübergreifender Umweltschutz kann damit nur in deutsches Recht umgesetzt werden, soweit sich dies aus weiteren Kompetenztiteln als ungeschriebene oder mitgeschriebene Bundeskompetenz herleiten lässt. Das Europarecht betrifft nicht nur die Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung. Angefangen beim Abfallbegriff ist das deutsche Abfallrecht vorgeprägt vom europäischen Abfallrecht. Im Naturschutz und Wasserhaushalt gibt die EG nicht nur vorhabenbezogene Inhalte vor, sondern prägt das Arten- und Biotopschutzrecht oder den ökologischen Erhaltungszustand von Gewässern. Mit dem Öko-Audit werden die Betriebe, mit den Informations-, Beteiligungs- und Klagerechten von Umweltorganisationen wird die Gesellschaft in das Umweltrecht einbezogen. Die Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Elektrogeräten und Autos soll bewusste Konsumententscheidungen fördern. Diese Inhalte können nach dem Gesetzentwurf nicht adäquat in Bundesrecht umgesetzt werden.

Die Gesetzesbegründung hat das Problem zwar erkannt und führt die bisherigen Gesetzgebungskompetenzen der Art. 74 und 75 GG zusammen, um eine Vollregelung der Materien und insoweit eine einheitliche Umsetzung von EU-Recht zu ermöglichen (BT-Drs. 16/813, S. 11). Doch die materiellrechtlichen Strukturunterschiede können nur „insoweit“, nämlich nur für die Vorhaben aufgelöst werden, für die die künftige Vorhabengenehmigung nach dem Umweltgesetzbuch gilt.

Bei kleineren Vorhaben oder außerhalb des vorhabenbezogenen Umweltrechts wird die Erforderlichkeitsklausel bei den oben genannten Beispielen zu Restriktionen für bundeseinheitliche Regelungen führen. Der medienübergreifende Schwerpunkt des EG-Umweltrechts stünde weiterhin konträr zum medienbezogenen Ansatz der ausdrücklichen Umweltkompetenzen des Bundes. Es tritt hinzu, dass bei der Umsetzung des Europarechts auf Landesebene elementare europarechtliche Fragen wie der Vorrang des Europarechts verkannt werden. Zum Beispiel soll bei der Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie in einem Bundesland der Umweltinformationsanspruch subsidiär zu engeren nationalen Zugangsansprüchen sein – trotz klaren Vorrang des EG-Rechts. Derartige Unkenntnisse oder Missachtungen des EG-Rechts in manchen Ländern führen zur mangelhaften Umsetzung, zu Sanktionsverfahren der EG und zur Vorenthaltung von EG-basierten Bürgerrechten.

Für viele der Kompetenztitel des Bundes soll die Erforderlichkeitsklausel fortgelten. Zum Beispiel im Abfallbereich werden bundeseinheitliche Regelungen fraglich sein für die europarechtlich vorgeprägte Rückgabe von Batterien, Verpackungen, Altautos sowie für das Öko-Design von Elektrogeräten.

Abweichungsrechte in den meisten Bereichen des Wasserrechts und des Naturschutzrechtes lassen unübersichtliche EG-Rechtsverletzungen durch die Länder befürchten. Bereits jetzt sind Länder oder gar Kommunen verantwortlich für viele EG-Vertragsverletzungsverfahren, zum Beispiel bei unzureichender Meldung von FFH-Gebieten oder fehlerhafter Ausschreibung von Abfallentsorgungsverträgen.

Die nächsten EG-Verfahren sind in der Begründung zur Föderalismusreform angelegt. Denn europarechtlich ist seit 2003 die Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen im Umweltschutz vorgegeben, Richtlinie 2003/35/EG. Ausdrücklich dem Abweichungsrecht der Länder geöffnet sein soll „die Mitwirkung der Naturschutzverbände“, so die Koalitionsvereinbarung, Anlage 2, Rn. 42, am Ende. Diese Formulierung nimmt nicht auf, dass es nach dem EG-Recht um **Mitwirkungen von „Umweltschutz“organisationen** geht. Die Richtlinie 2003/35/EG räumt nicht mehr nur Naturschutzvereinen, sondern Umweltschutzorganisationen ein Mitwirkungsrecht ein.

Durch die Formulierung der Koalitionsvereinbarung wird zwischen Bund und Ländern Streit entstehen, ob das ausdrückliche Abweichungsrecht sich nur auf die naturschutzrechtliche Mitwirkung der Naturschutzverbände oder auch auf die europarechtlich geforderte Mitwirkung von Umweltschutzorganisationen geht.

Einen Wertungswiderspruch innerhalb der Abweichungsrechte der Länder enthält der Entwurf ferner im Artenschutz. Der Artenschutz ist engmaschig durch internationales Recht (Washingtoner Artenschutzabkommen) und EG-Recht (zum Beispiel FFH-Richtlinie) vorgeprägt. Dies spricht dafür, ihn bundeseinheitlich und abweichungsfest auszugestalten. Der Gesetzentwurf sieht dementsprechend den Artenschutz in Art. 72 Abs. 3 als abweichungsfesten Kern vor. Allerdings nur in Nr. 2, beim naturschutzrechtlichen Artenschutz. In Nr. 1, beim Jagdrecht, ist nicht der Artenschutz, sondern nur das Recht der Jagdscheine abweichungsfest. Es sollte einheitlich dem Bundesgesetzgeber möglich, die bisherigen Unübersichtlichkeiten, Widersprüche und europarechtlichen Spannungen von naturschutzrechtlichem und jagdrechtlichem Artenschutz aufzulösen, indem an das Wort „Jagdscheine“ angefügt wird „und des Artenschutzes“. Dies entspräche auch dem Bedürfnis nach Klarheit strafrechtlicher Bestimmungen. § 329 Abs. 3 Strafgesetzbuch stellt Beeinträchtigungen der naturschutzrechtlich geschützten Arten unter Strafe. Die bundesweite Geltung dieser Strafnorm wird untergraben, wenn landesrechtlich für geschützte Arten eine Jagdzeit eröffnet ist.

Derartige Probleme bei Abweichungsrechten werden vermieden, wenn den Ländern entweder kein Abweichungsrecht zusteht oder wenn es nur über das EG-Recht hinausgehend zugunsten des Umweltschutzes angewandt werden darf, aber nicht im Interesse einer Aufweichung der europa- oder bundesrechtlichen Regelungen.

Verfahrensrechtlich sieht der Entwurf in Art. 84 GG generell Länderregelungen vor. Von bundesrechtlichen Regelungen des Verwaltungsverfahrens können die Länder abweichende Regelungen treffen. Nur in Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung abweichungsfeste Verfahrensregelungen treffen.

Dies wird dem stark verfahrensrechtlich ausgerichteten Europarecht nicht gerecht. Im Europarecht sind die UVP-, die IVU- und die Umweltinformationsrichtlinie ebenso Beispiele für verfahrensorientierte Instrumente wie die EG-Öko-Audit-Verordnung (EMAS).

Nach der Koalitionsvereinbarung „besteht Einigkeit zwischen Bund und Ländern, dass Regelungen des Umweltverfahrensrechts regelmäßig einen Ausnahmefall“ im Sinne abweichungsfesten Bundes-Verfahrensrechts bilden. Umweltverfahrensrecht sind all die oben genannten Beispiele gemeinschaftlichen Umweltrechts.

Die mangelnde Europarechtskompatibilität lässt sich an der EG-Richtlinie zum Zugang zu Umweltinformationen ablesen, die detailliert mit Verfahrensregelungen untersetzt ist. Der Bund sah sich 2004 nicht in der Lage, diese Rechtsmaterie weiterhin mit einem einheitlichen Bundesgesetz umzusetzen. Das neue Bundesgesetz gilt seither nur für Bundesbehörden, jedes Land muss für seine Behörden die EG-Richtlinie 2003/4/EG gesondert umsetzen. Dies hat bereits wieder zu Konflikten Deutschlands mit der Kommission geführt, weil die Länder die Richtlinie noch gar nicht oder aber offensichtlich gemeinschaftswidrig umsetzten. Selbst wenn künftig eine materielle Bundeskompetenz bestünde, würde bei Art. 84 GG die Frage entstehen, ob die verfahrensrechtlichen Regelungen auch bundeseinheitlich umgesetzt werden dürfen. Denn die Begründung, dass Umweltverfahrensrecht regelmäßig einen Ausnahmefall abweichungsfesten Kern nach Art. 84 Abs. 1 Satz 4 GG darstellen soll, bezieht sich im folgenden nur auf das Verfahren der Vorhabengenehmigung und nicht auf alle Verfahrensregelungen etwa beim Öko-Audit oder beim Zugang zu Umweltinformationen.

Um ein Umweltgesetzbuch und die Europarechtskompatibilität zu erreichen, ist eine konkurrierende Bundeskompetenz „Umweltschutz“ erforderlich, die von der Erforderlichkeitsklausel befreit sowie materiellrechtlich und verfahrensrechtlich abweichungsfest ausgestaltet ist.

(Nur) Hilfsweise sind Einzelkorrekturen denkbar.

Die vorstehenden Ausführungen verdeutlichen, dass die Kompetenzbestimmungen im Umweltbereich mehrfach defizitär sind:

- Die Orientierung an sektoralen Kompetenztiteln der 1970er Jahre verhindert integrierten, medienübergreifenden Umweltschutz, wie er vom Europarecht gefordert wird.
- Die Erforderlichkeitsklausel im Abfallrecht und den anderen Kompetenztiteln, die weiterhin im Umweltbereich herangezogen werden müssen, stellt an bundeseinheitliche Regelungen zu hohe Anforderungen.
- Die Grenzen der Abweichungsrechte sind nur auf die Vorhabengenehmigung ausgerichtet, bereits hier defizitär und ansonsten unzureichend und widersprüchlich.

Es wird weiterhin, sogar vermehrt zu Blockademöglichkeiten zwischen Bund und Ländern und dem Verwischen von Verantwortlichkeiten kommen.

Um diesen Defiziten abzuhelpfen und europakompatible, ein UGB ermöglichende und zukunftsgerichtet sachgerechte sowie Verfassungsstreit vermeidende Kompetenzbestimmungen zu erhalten, sollte

- anstelle der einzelnen sektoralen Kompetenztitel eine konkurrierende Bundeskompetenz „Umweltschutz“ eingeführt werden.
- anstelle vereinzelter, inkonsistenter Befreiung von der Erforderlichkeitsklausel der gesamte Kompetenztitel „Umweltschutz“ von der Erforderlichkeitsklausel befreit werden.
- anstelle einzelner, teils widersprüchlicher abweichungsfester Kerne der Kompetenztitel „Umweltschutz“ materiellrechtlich und verfahrensrechtlich abweichungsfest ausgestaltet werden.

Nur hilfsweise, wenn diese große Lösung im Gesamtgefüge der Föderalismusreform nicht herstellbar ist, sollten zumindest einige Punkte aufgegriffen werden, die wesentliche Schwächen vermeiden und teils nur redaktioneller Art sind.

In Art. 84 GG bzw. in der Begründung zu Art. 84 GG wird klargestellt, dass sämtliche Regelungen des Umweltverfahrensrechts abweichungsfest sein sollen.

In Art. 72 Abs. 3 wird, um eine Vorhabengenehmigung zu ermöglichen, als abweichungsfester Kern eingefügt: Beim Naturschutz das „Recht der Eingriffsregelung und andere vorhabenbezogene Regelungen“ und beim Wasserhaushalt anstatt „anlagenbezogene“ neu: „vorhabenbezogene Regelungen“.

In Art. 72 Abs. 2 wird im Bezugstext zu Art. 74 Abs. 1 die Nr. 24 gestrichen, um auch bei der Abfallwirtschaft eine Befreiung von der Erforderlichkeitsklausel zu erhalten.

Um die stets strittige Herleitung von Umweltkompetenzen aus anderen Kompetenztiteln zu verringern, sollten in Art. 74 Nr. 24 als weitere Umweltbereiche genannt werden: „Bodenschutz, Chemikaliensicherheit, Klimaschutz, erneuerbare Energien und Energieeinsparung, Öko-Audit, Zugang zu Umweltinformationen“.