

Föderalismus im Umweltschutz*

I. Aktuelle Diskussion	2
II. Erforderlichkeitsrechtsprechung des BVerfG als Hintergrund der Reform.....	3
1. <i>Hauptanlass</i>	3
2. <i>Grundsätze des BVerfG</i>	4
a) Gleichwertige Lebensverhältnisse.....	4
b) Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit.....	4
III. Notwendigkeit einheitlicher Umweltkompetenz ohne Erforderlichkeitsklausel? .	6
1. <i>Voraussichtlicher Ansatz eines UGB</i>	6
2. <i>Bundesgesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang mit der Luftreinhaltung</i>	7
3. <i>Europabedingte Reduktion der Erforderlichkeitsklausel</i>	9
4. <i>Anwendung der BVerfG-Rspr. auf Abfallanlagen</i>	11
5. <i>Verfahren</i>	12
6. <i>Widersprüchliche Sonderstellung der Abfallwirtschaft?</i>	12
IV. Abweichungsrecht der Länder.....	14
1. <i>Vorteile aufgesplitteter Kompetenzen</i>	14
2. <i>Regionalbezogene Materien</i>	14
3. <i>Vorhandene Regelung</i>	15
4. <i>Wahrung von Mindeststandards</i>	16
V. Versöhnung der Gestaltungsmöglichkeiten der Länder mit bundeseinheitlicher Regelung	18

* Ausführliche Fassung meiner Stellungnahme am 18. 5. 2006 vor dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages. Der Autor ist Leiter des Lehr- und Forschungsgebietes Berg- und Umweltrecht an der RWTH Aachen.

I. Aktuelle Diskussion

Die geplante Föderalismusreform des Grundgesetzes¹ wird in erster Linie im Hinblick auf den Umweltschutz kritisiert. Für diesen Bereich besteht sie insbesondere darin, dass die Rahmengesetzgebungskompetenz, die insoweit vor allem den Naturschutz und die Landschaftspflege sowie den Wasserhaushalt betrifft, aufgegeben wird und die entsprechenden Umweltmaterien in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 GG überführt werden. Die Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG wird teilweise zurückgedrängt, indem nur noch bestimmte Materien genannt werden, darunter jedoch insbesondere Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG im Hinblick auf die neu gefasste Kompetenz der Abfallwirtschaft, nicht allerdings das Recht der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung. Auch der Naturschutz und die Landschaftspflege und der Wasserhaushalt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29, 32 n.F. GG) bleiben von dem Anwendungsbereich der Erforderlichkeit ausgespart.

Im Gegenzug erhalten die Länder namentlich im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege – allerdings ohne die Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes – sowie für den Wasserhaushalt, aber ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen, ein Recht zu abweichenden Regelungen (Art. 72 Abs. 3 n.F. GG).

Diese Neuordnung der Kompetenzen wird heftig kritisiert². Die Oppositionsfraktionen im Bundestag bringen übereinstimmend insbesondere vor, dass damit die Gesetzgebungskompetenzen im Umweltbereich zersplittert bleiben und keine adäquate Grundlage für ein umfassendes Umweltgesetzbuch geschaffen würde. Die mögliche Abweichungsgesetzgebung der Länder würde neue Kompetenzstreitigkeiten hervorrufen und keinen effektiven, berechenbaren und unbürokratischen Umweltschutz für die Wirtschaft sicherstellen. Eine fristgerechte Umsetzung von europarechtlichen Vorgaben sei nicht mehr gewährleistet. Daher verlangen die Oppositionsfraktionen, einen einheitlichen Kompetenztitel „Recht der

¹ Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD, BT-Drucks. 16/813.

² Ausführlich das Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen „Der Umweltschutz in der Föderalismusreform“, zu bestellen in der Geschäftsstelle des SRU, Reichpietschufer 60, 10785 Berlin; auch Stellungnahme des Arbeitskreises für Umweltrecht (AKUR) zum Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform, abgedruckt in NuR 2006, Heft 3, VII sowie ein Editorial von Löwer, NJW 2006, Heft 14, V.

Umwelt“ innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung für den Bund zu schaffen und auf eine Abweichungsgesetzgebung der Länder zu verzichten³. Bündnis 90/Die Grünen sowie Die Linke verlangen außerdem, dass die Abfallwirtschaft nicht mehr der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG unterliegt.

II. Erforderlichkeitsrechtsprechung des BVerfG als Hintergrund der Reform

1. Hauptanlass

Traditionell gilt es als problematisch, eine einheitliche Umweltgesetzgebung in Form eines Umweltgesetzbuches zu schaffen, solange noch eine Rahmengesetzgebungskompetenz besteht, weil eine solche übergreifende Neuregelung regelmäßig auch für jedermann geltende und detaillierte Bestimmungen im Wasserrecht enthält⁴. Auch die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben erwies sich auf Bundesebene als außerordentlich schwierig, weil eine Detailregelung nach Art. 75 Abs. 2 GG lediglich als bloße Ausnahme getroffen werden konnte⁵. Darüber hinaus traten die Grenzen bundesstaatlicher Kompetenz aufgrund der Neufassung nicht nur von Art. 75 Abs. 2 GG, sondern auch von Art. 72 Abs. 2 GG in aller Schärfe bei der Juniorprofessur-Entscheidung hervor. Sie betonte, dass im Bereich der Rahmengesetzgebung der Länder noch Spielräume zur inhaltlichen Gestaltung bleiben müssen⁶.

Vor allem aber griff diese Entscheidung in erheblichem Maße auf Art. 72 Abs. 2 GG und die dabei entwickelte Rechtsprechung zurück⁷. Die darin getroffene Neuregelung von 1994 wollte die Bundeskompetenzen einschränken und deren Begrenzung justiziabel machen. Sie weist dem Bund das Gesetzgebungsrecht nur noch zu, wenn

³ Anträge aus den Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drucks. 16/854; der FDP, BT-Drucks. 16/674 sowie Die Linke, BT-Drucks. 16/927.

⁴ Näher m.w.N. *Frenz*, in: Stober/Vogel (Hrsg.), *Umweltrecht und Umweltgesetzbuch aus wirtschaftsrechtlicher Perspektive*, 2001, S. 37 (41 ff.) unter Bezug auf das 11. Kapitel des UGB-KomE (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), *Umweltgesetzbuch, Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, 1998) insbesondere in §§ 360 ff.

⁵ Näher *Jarass*, NVwZ 2000, 1089 (1095); *Rybak/Hofmann*, NVwZ 1995, 230 (234); *Peine*, NuR 2001, 421 (425 f.); *Frenz*, ZfW 2002, 222 (230 ff.) mit Weiterungen aus dem Gesichtspunkt der Bundesgesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang sowie der vorrangigen europäischen Integration.

⁶ BVerfGE 111, 226 – Juniorprofessur.

⁷ BVerfGE 111, 226 (253 ff.) – Juniorprofessur wegen der Verweisung in Art. 75 Abs. 1 GG, nicht hingegen aufgrund einer Analogie zu Art. 75 Abs. 2 GG (251).

und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Diese durch das BVerfG konkretisierten Kriterien werden als hinderlich angesehen⁸.

2. Grundsätze des BVerfG

a) Gleichwertige Lebensverhältnisse

Die vom BVerfG aufgestellten Kriterien gelten allerdings für die Materien fort, welche weiterhin Art. 72 Abs. 2 GG unterfallen sollen, so das Recht der Abfallwirtschaft⁹. Grundlegend war die Altenpflege-Entscheidung. Der erste Bezugspunkt für die Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG sind gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Gleichwertig bedeutet nicht einheitlich. Daher genügt nicht bereits, dass bundeseinheitliche Regelungen in Kraft gesetzt oder die Lebensverhältnisse verbessert werden sollen. Diese letztgenannte Grenze folgt auch aus Art. 91a Abs. 1 GG, wo aus diesem Grund nur eine Mitwirkung des Bundes an Länderaufgaben vorgesehen ist; dieser erlangt also nicht zur Verbesserung der Lebensverhältnisse allein die Gesetzgebungskompetenz¹⁰. So genügt für ein Gesetz, das die Ausbildung zum Altenpflegeberuf regelt, nicht das Ziel einer Verbesserung der Ausbildungsstandards, obwohl die davon sicherlich profitierenden Lebensumstände der Pflegebedürftigen dem Begriff der Lebensverhältnisse unterfallen. Vielmehr bedarf es der durch Tatsachenmaterial fundierten Feststellung, dass sich die Lebensverhältnisse der Betroffenen tatsächlich oder voraussichtlich bzw. konkret absehbar¹¹ auseinanderentwickeln, weil sie einzelne oder mehrere Bundesländern deutlich schlechter stellen¹².

b) Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit

Auch im Hinblick auf den zweiten Bezugspunkt der Erforderlichkeit, nämlich die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse, kann

⁸ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, BT-Drucks. 16/813, S. 7.

⁹ Spezifisch dazu näher u. III.4.

¹⁰ BVerfGE 106, 62 (144) – Altenpflege.

¹¹ Darauf abstellend BVerfGE 111, 226 (253) – Juniorprofessur.

der Bund nicht tätig werden, um allgemein die Lebensverhältnisse zu verbessern oder sonstige Gemeinwohlinteressen zu verfolgen. Es geht um die institutionellen Voraussetzungen des Bundesstaates. Diesem sind unterschiedliche Rechtslagen immanent. Die Rechtseinheit i.S.v. Art. 72 Abs. 2 GG ist daher nur dann einschlägig, wenn die Gesetzesvielfalt in den Ländern eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen (Bedrohung der Rechtssicherheit und länderübergreifenden Freizügigkeit) darstellt¹³. Das trifft etwa bei unterschiedlichen Personenstandsregelungen zu, welche die Eheschließung und Scheidung nicht bundesweit gleichermaßen rechtlich anerkennen und behandeln¹⁴. Vergleichbares gilt, wie die europarechtlichen Erfahrungen zeigen¹⁵, für unterschiedliche und nicht gegenseitig anerkannte Produktstandards etwa nach einem erfolgreichen Abfallrecycling. Dabei kann der Bund nicht mit seiner Gesetzgebung auf divergierenden landesrechtlichen Regelungen aufbauen, da er dann nicht Uneinheitlichkeit überwindet, sondern verstärkt. Das trifft zu, wenn er das Züchten von und den Handel mit gefährlichen Hunden entgegen einem landesrechtlichen Verbot unter Strafe stellt. Daher war § 243 Abs. 1 StGB verfassungswidrig¹⁶.

Die Wahrung der Wirtschaftseinheit zielt darauf, den Wirtschaftsraum der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtsetzung funktionsfähig zu halten¹⁷. So richten unterschiedliche berufliche Ausbildungen wie auch divergierende Zugangsmöglichkeiten zu Berufen oder Gewerben Schranken bzw. Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet auf und verzerren die Verteilung des personellen und sachlichen Potentials. Entsprechendes gilt für unterschiedliche Genehmigungsregimes für Anlagen. Werden durch solche Auswirkungen die Belange nicht nur eines Bundeslandes beeinträchtigt, kann der Bund regelnd eingreifen. Z.B. kann der Bund die Ausbildung für Altenpfleger einheitlich regeln, um diesen Beruf zur Verhinderung einer Mangelsituation attraktiver zu machen und die

¹² BVerfGE 106, 62 (153 f.) – Altenpflege.

¹³ Auch BVerfGE 111, 226 (254) – Juniorprofessur.

¹⁴ BVerfGE 106, 62 (145 f.) – Altenpflege.

¹⁵ S. grundlegend EuGH, Slg. 1979, 649 (664) – Cassis; grundsätzlich *Hoffmann*, Die Grundfreiheiten des EG-Vertrags als koordinationsrechtliche und gleichheitsrechtliche Abwehrrecht, 2000, S. 63 f.; *Steindorff*, ZHR 150 (1986), 687 (689); *Frenz*, Handbuch Europarecht 1, 2004, Rdnrn. 170 ff. m.w.N.

¹⁶ BVerfGE 110, 141 (176 f.) – Kampfhunde.

¹⁷ BVerfGE 111, 226 (254) – Juniorprofessur.

Mobilität zu sichern, sodass die Fachkräfte gleichmäßig verteilt und gerade auch an Brennpunkten in Ballungszentren vorhanden sind¹⁸.

III. Notwendigkeit einheitlicher Umweltkompetenz ohne Erforderlichkeitsklausel?

1. Voraussichtlicher Ansatz eines UGB

Nach dem geplanten Entwurf für die Föderalismusreform soll insbesondere das Recht der Abfallwirtschaft weiterhin der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG mit der soeben aufgezeigten Rechtsprechung unterfallen. Hingegen wird die Rahmengesetzgebungskompetenz für das Wasserrecht und das Naturschutzrecht in Art. 75 Abs. 2 GG aufgehoben. Damit stellt sich die Frage, ob dann nicht der zusätzliche Schritt erfolgen sollte, den Umweltschutz insgesamt einer eigenen Gesetzgebungskompetenz zu unterstellen und insoweit die Erforderlichkeitsklausel nicht mehr eingreifen zu lassen.

Grundsätzlich ist es unschädlich, wenn für jeden einzelnen Umweltsektor ein separater Kompetenztitel existiert. Anerkanntermaßen darf der Gesetzgeber nämlich eine Regelung auch auf eine Kombination unterschiedlicher einzelner Gesetzgebungstitel stützen, selbst wenn diese Titel verschiedenen Gesetzgebungsarten des Grundgesetzes zugeordnet sind¹⁹. Somit bringt eine Umweltgesetzgebungskompetenz als solche für das Fortschreiten eines Umweltgesetzbuches nichts, sofern es sich auch auf die verschiedenen Gesetzgebungstitel für die Einzelmaterien stützen lässt. Da Grundlage des Umweltgesetzbuches die integrierte Vorhabengenehmigung sein dürfte, diese aber ihren Kern auf der Basis der IVU-RL vor allem im Immissionsschutzrecht hat, könnte darin wie bisher der geeignete Ansatz für die Hauptkompetenzgrundlage zu sehen sein. Regelungsschwerpunkt dieser auf der IVU-RL basierenden integrierten Vorhabengenehmigung ist nämlich die Luftreinhaltung, welche gerade von der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 n.F. GG explizit ausgenommen ist. Will man diese Klausel daher auch für die Weiterungen umgehen, welche insbesondere

¹⁸ BVerfGE 106, 62 (153, 157) – Altenpflege.

¹⁹ BVerfGE 3, 407 (420 ff.); *Rengeling*, DVBl. 1998, 997 (1000); *ders.*, Gesetzgebungskompetenzen für den integrierten Umweltschutz, 1999, S. 76 ff., 83 f.; *Gramm*, DÖV 1999, 540 (541).

in der Behandlung von Abfällen sowie im Schutz des Bodens etwa auch vor Spätfolgen von emittierenden Anlagen liegen, stellt sich die Frage, ob diese Randmaterien, die auch heute schon im BImSchG angesprochen sind, bereits unter den Kompetenztitel der Luftreinhaltung mit subsumiert werden können. Grundlage dafür kann eine Bundesgesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang bei integrierten Umweltschutz sein. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass europarechtliche Vorgaben umgesetzt werden sollen.

2. Bundesgesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang mit der Luftreinhaltung

Steht die Umsetzung medienübergreifender gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben an, beruhen diese gerade auf dem Ziel, Umweltschutz gebietsübergreifend zu betreiben. Die Aufsplittung in mehrere Gesetze ist zwar zulässig. Letztlich muss aber eine Instanz vorhanden sein, welche die unterschiedlichen Anforderungen zusammenführt. Dies muss in einem einheitlichen Konzept geregelt sein, welche die gegenseitige Abhängigkeit der Beeinträchtigung der verschiedenen Umweltmedien hinreichend beachtet. Ein Zusammenwirken unterschiedlicher Normgeber ist daher höchst problematisch. Deshalb ist im Hinblick auf das integrierte Konzept der IVU-RL die Umsetzung dieser Richtlinie durch *einen* Gesetzgeber²⁰ geboten. Damit bedarf es einer Regelung, die nicht nur die Luft, sondern auch die Auswirkungen auf das Wasser, den Boden und zudem auf das Abfallwesen erfasst. Zu den Grundpflichten nach Art. 3 IVU-RL gehört auch die Wahrung abfallrechtlicher Grundsätze: Die Entstehung von Abfällen zu vermeiden ist vorrangig. Subsidiär sind Abfälle zu verwerten und, falls dies technisch oder wirtschaftlich nicht möglich ist, zu beseitigen, wobei Auswirkungen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu vermindern sind. Bereits hieran zeigt sich der enge Anlagen- und Umweltbezug des Abfallbereichs. Im deutschen Recht machen dies § 9 KrW-/AbfG, der ins BImSchG verweist, sowie der als immissionsschutzrechtliche Betreiberpflicht ausgestaltete und damit den vorangehenden, auf die Luftreinhaltung bezogenen Pflichten gleichgestellte § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG deutlich.

²⁰ S. schon *Rengeling*, Gesetzgebungskompetenzen für den integrierten Umweltschutz, 1999, S. 65.

Eine Kompetenz kraft Sachzusammenhang wird etwa auch für den im Zusammenhang mit Bodenbeeinträchtigungen stehenden Gewässerschutz angenommen²¹, weil Boden- und Gewässerschutz für Beeinträchtigungen, die über den Boden ins Gewässer gelangen, untrennbar zusammen gehören und aufgrund der Bodenbezogenheit der erfassten Einwirkungen der Gewässerschutz nur ein Anhängsel bildet²². Dieser Zusammenhang erwächst im Hinblick auf die IVU-RL aus dem Anlagenbezug und der möglichen Verlagerung von Umwelteinwirkungen auf die verschiedenen Medien, wobei Hauptbelastungsquelle Emissionen in die Luft bilden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt eine Kompetenz kraft Sachzusammenhang vor, „wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständlicherweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerlässliche Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie“²³. Im Bereich des integrierten Umweltschutzes bilden Boden- und Gewässerschutz ebenso wie die umweltgerechte Abfallbehandlung einen unverzichtbaren Bestandteil und sind damit untrennbar mit der Luftreinhaltung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 verbunden. Sie sind daher bereits in die Zweckvorschrift des § 1 BImSchG einbezogen²⁴. Damit erwächst eine (begrenzte) abfallrechtliche Kompetenz kraft Sachzusammenhang unabhängig von einer Erforderlichkeit gem. Art. 72 Abs. 2 GG daraus, dass ohne sie eine gemeinschaftskonforme Umsetzung integrierter anlagenbezogener Umweltschutzvorgaben nicht möglich ist. Für den Boden-²⁵ und den Gewässerschutz gilt die Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 n.F. GG ohne nicht (mehr). Der anlagenbezogene Gewässerschutz ist in Art. 72 Abs. 3 n.F. GG vom Recht der Länder zu abweichender Gesetzgebung nicht erfasst.

²¹ VG Frankfurt, NVwZ 2000, 107 ff.; *Becker*, BBodSchG, Stand Februar 1999, Einführung Rdnr. 6.

²² *Sanden*, in: ders./Schoeneck, BBodSchG, 1998, § 2 Rdnr. 9; *Frenz*, BBodSchG, 2000, § 1 Rdnr. 19 m.w.N.

²³ BVerfGE 98, 265 (302 ff.); 26, 246 (256); 3, 407 (421).

²⁴ Näher *Frenz*, in: Kotulla (Hrsg.), BImSchG, Stand: Juni 2005, § 1 Rdnrn. 69 f.

²⁵ Hauptgrundlage des BBodSchG ist das Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG, Begründung zum RegE, BT-Drucks. 13/6701, S. 16 ff.; Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drucks. 13/6701, S. 48; aus der Lit. z.B. *Peine*, NuR 1992, 353 (357); *Sanden/Schoeneck*, BBodSchG, 1998, Einführung Rdnrn. 31 f.; *Schink*, DÖV 1995, 213 (216); anders *Degenhart*, ZRP 1997, 377 (398); *Erbguth/Stollmann*, NuR 1994, 319 (327).

Wegen der tiefgreifenden Änderung der deutschen Umweltgesetzgebung und ansonsten drohender Wettbewerbsverzerrungen kann auch nur der Bund eine Regelung treffen. Anders lässt sich auch die nach Art. 7 IVU-RL geforderte vollständige Koordinierung des Genehmigungsverfahrens und der Genehmigungsaufgaben schwerlich sicherstellen. Die Kompetenz kraft Sachzusammenhang ist daher die Konsequenz der Öffnung der deutschen Rechtsordnung nach Art. 23 GG auch für medienübergreifende Regelungen durch die Europäische Gemeinschaft.

3. Europabedingte Reduktion der Erforderlichkeitsklausel

Lehnt man eine solche Bundesgesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang für die Luftreinhaltung auch im Hinblick auf andere Medien wie Boden und Wasser sowie die Abfallbehandlung trotz der Notwendigkeit einer integrierten Vorhabengenehmigung ab, stellt sich die Frage, ob nicht die Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG, soweit sie namentlich für das Recht der Abfallwirtschaft greift, teleologisch zu reduzieren bzw. europatauglich auszufüllen ist. Diese Vorschrift hat nämlich zum Ziel, das Gewicht der Landesgesetzgebung durch eine Restriktion der großzügigen Rechtsprechung des BVerfG zu stärken²⁶. Dieses Ziel kann aber dann überhaupt nicht erreicht werden, wenn europarechtliche Vorgaben dem Landesgesetzgeber den Gestaltungsspielraum gerade nehmen, weil sie wie häufig sehr detailliert ausgestaltet sind und damit lediglich der konsequenten Umsetzung bedürfen. Bei entsprechend detaillierten Richtlinien können die Länder bei einer Umsetzungskompetenz den Gehalt des Gemeinschaftsrechts nur nachzeichnen und, wollen sie sicher gehen, weitestgehend wörtlich übernehmen; zumindest muss das Erfordernis der strukturellen Deckungsgleichheit gewahrt sein²⁷.

Dass sich alle sechzehn Landesparlamente an diese Vorgaben halten, ist angesichts der oft besonderen politischen Konstellationen und dem verständlichen Bestreben, wenigstens in den verbleibenden Regelungsmaterien noch Akzente zu setzen, oft problematisch. Art. 72 Abs. 2 GG wollte aber den europäischen Einigungsprozess nicht negativ beeinflussen und daher auch die Richtlinienumsetzung nicht erschweren. Bei einer gleichwohl aufrecht erhaltenen Landeskompetenz zur

²⁶ S. *Gramm*, DÖV 1999, 540 (542).

Umsetzung gemeinschaftlicher Richtlinien mit detaillierten Vorgaben würde dieser Effekt indes auftreten. Damit erlangte Art. 72 Abs. 2 GG eine Bremswirkung für den europäischen Integrationsprozess. Angesichts der vor der Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG erfolgten Grundsatzentscheidung für eine europäische Integration in Art. 23 GG ist nicht anzunehmen, dass der Verfassungsgesetzgeber eine solche Wirkung ermöglichen wollte.

Um einen solchen nicht beabsichtigten Effekt zu vermeiden, ohne dass die Länder überhaupt substanzielle Gestaltungsrechte ausüben können, kann Art. 72 Abs. 2 GG teleologisch reduziert werden. Der Bereich der Umsetzung detaillierter europarechtlicher Richtlinien unterfällt nicht seinen Begrenzungen. Der andere Weg ist eine die Umsetzung gewährleistende europafreundliche Ausfüllung: Erforderlich i.S.v. Art. 72 Abs. 2 GG ist auch die bundesweit einheitliche Umsetzung europäischen Rechts, wenn dieses für einen Bereich detaillierte Vorschriften enthält, die den Ländern eigene Gestaltungsspielräume nehmen.

Um eine Aushöhlung des Art. 72 Abs. 2 GG zu Ungunsten der Länder zu verhindern, haben sich solche Regelungen freilich im erforderlichen Maß zu halten. Die von Art. 72 Abs. 2 GG dispensierten Bestimmungen dürfen daher nur so weit gehen, wie es die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in der jeweiligen Materie erfordern. Sind diese dergestalt zweigeteilt, dass nur partiell detaillierte Vorgaben gemacht werden und die übrigen Bereiche noch Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung lassen, muss insoweit die Erforderlichkeitsklausel bestehen bleiben. Dann greift wiederum der Zweck des Art. 72 Abs. 2 GG ein, dass das Gewicht der Landesgesetzgeber nicht noch weiter zurückgedrängt wird. Zugleich wird die Umsetzung europäischen Rechts nicht gefährdet. Somit bewirkt die europafreundliche Auslegung lediglich eine partielle Begrenzung des Art. 72 Abs. 2 GG.

Eine besondere Sachlage ergibt sich, wenn trotz der verbliebenen Gestaltungsspielräume die entsprechende europäische Richtlinie von ihrer Anlage her eine bundesweit einheitliche Konzeption verlangt. Das gilt etwa für länderübergreifende Managementsysteme. So müssen bei gebietsübergreifenden Flussläufen in den betroffenen Bundesländern parallele Maßnahmen zur Verfügung stehen, um ein einheitliches Flussgebietsmanagement zu ermöglichen. Parallele

²⁷ S. insbes. EuGH, Slg. 1991, I-825 (868 ff.) – Kommission/Deutschland.

Überlegungen können greifen, wenn auf europäischer Ebene Vorgaben für großflächige Abfallmanagementsysteme festgelegt werden, die eine mitgliedstaatseinheitliche Organisation erfordern.

Damit ist entweder die Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG teleologisch zu reduzieren, wenn es um die Umsetzung von Europarecht geht, oder aber derart auszufüllen, dass bei entsprechenden europarechtlichen Vorgaben notwendigerweise die Erforderlichkeit vorliegt.

4. Anwendung der BVerfG-Rspr. auf Abfallanlagen

Unabhängig von diesem europarechtlich geprägten Ansatz ist zu fragen, ob nicht für die anlagenbezogene Behandlung von Abfällen eine bundeseinheitliche Gesetzgebung erforderlich ist. Die Lebensverhältnisse driften stark auseinander, wenn Abfälle in Anlagen gänzlich unterschiedlich behandelt werden können. Dann droht auch die Rechtseinheit Schaden zu nehmen. Die Freizügigkeit von Unternehmen wird behindert, wenn diese in jedem Bundesland über schon bestehende unterschiedliche Vollzugspraktiken auch noch auf unterschiedliche grundlegende Regelungen etwa für die anlagenbezogene Behandlung von Abfällen stoßen. Das droht auch die Rechtssicherheit zu untergraben.

Weiter ist die Wirtschaftseinheit schwerlich gewahrt: Entsorgungsräume werden immer größer. Sie sind vielfach nicht auf Landesgrenzen beschränkt. Daher bedarf es jedenfalls in den Grundzügen der Abfallwirtschaft einheitlicher Regulierung. Fehlt eine solche, suchen sich die Abfälle dorthin ihren Weg, wo die geringsten Anforderungen bestehen. Die Verwertung des sachlichen Potentials wird verzerrt: An einigen Standorten drohen Entsorgungsengpässe, an anderen sind die Anlagen nicht ausgelastet. Es geht daher im Sinne der Altenpflege-Entscheidung um eine gleichmäßige Verteilung²⁸.

Die Erforderlichkeit ist daher in den Materien, die durch ein Umweltgesetzbuch geregelt werden dürften, regelmäßig auch im Bereich der Abfallwirtschaft zu bejahen, selbst wenn sie nicht wie für die Luftreinhaltung durch die explizite Herausnahme aus Art. 72 Abs. 2 GG gleichsam normativ festgelegt wird²⁹.

²⁸ S.o. II.2.b).

²⁹ S. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, BT-Drucks. 16/813, S. 7.

5. Verfahren

Jedenfalls legt Art. 84 Abs. 1 S. 4 n.F. GG fest, dass der Bund bei einem besonderen Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln kann, auch wenn Letztere die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen. Jedenfalls die Notwendigkeit einer integrierten Vorhabengenehmigung als solcher steht fest. Daher ist diese auch verfahrensmäßig europarechtlich vorgegeben. Die Länder können deshalb nicht davon abweichen. Vielmehr bedarf es einer insoweit bundeseinheitlichen Regelung, wenn Europarecht nicht verletzt werden soll. Entsprechend der Koalitionsvereinbarung vom 18.11.2005³⁰ wird weitergehend auf die Einigkeit zwischen Bund und Ländern abgestellt, dass Regelungen des Umweltverfahrensrechts regelmäßig einen Ausnahmefall im Sinne des heutigen Art. 84 Abs. 1 S. 3 GG darstellen³¹. Dies lässt sich darauf stützen, dass gerade in einem einheitlichen Umweltverfahrensrecht wesentliche Grundlagen für die Rechtssicherheit und die Freizügigkeit der Unternehmen liegen, welche bereits im Rahmen der Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG angeführt wurden³².

6. Widersprüchliche Sonderstellung der Abfallwirtschaft?

Dass für die Abfallwirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG n.F. weiterhin die Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG gelten soll, für die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung hingegen nicht, wird stark kritisiert³³. Dies erscheint im Hinblick auf die Anlagenzulassung widersprüchlich. Indes verliert dieser Gegensatz in dem Maße an Bedeutung, in dem man abfallbezogene Regelungsgegenstände immissionsschutzrechtlich bedingter Anlagenzulassungen durch eine Bundesgesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang auf der Basis der Luftreinhaltung mit abgedeckt sieht bzw. die Erforderlichkeitsklausel europabedingt reduziert oder ausfüllt bzw. als tatsächlich erfüllt ansieht³⁴. Jenseits dieses Bereiches bietet indes die Abfallwirtschaft erhebliche Regelungsfreiräume. Sie ist zwar im

³⁰ Anlage 2, Rdnr. 31.

³¹ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, BT-Drucks. 16/813, S. 15.

³² S. vorstehend III.4.

³³ Stellungnahme des Arbeitskreises für Umweltrecht (AKUR), zum Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform, II, abgedruckt in NuR 2006, Heft 3, VII.

³⁴ S.o. III.2.-4.

Hinblick auf die Grundsätze und die Anlagenzulassung europarechtlich determiniert und in diesen Bereichen auch unabhängig davon notwendig mit bundeseinheitlichen Standards verbunden, nicht hingegen für die Organisation. Dieser Bereich wird von den europarechtlichen Vorgaben insoweit regelmäßig ausgenommen und auch von den allgemeinen Entsorgungsgrundsätzen und -standards wenig geprägt.

Damit können dann die Länder bei fehlender bundesgesetzlicher Vorgabe ihr Gebiet nach eigenen Vorstellungen etwa stärker an einem privaten oder kommunalen Entsorgungsmodell ausrichten. Dieser Regelungsfreiraum entspricht dem Wunsch verschiedener Länder und gibt die Gelegenheit, den Bedürfnissen vor Ort Rechnung zu tragen. So erscheint ein kommunales Entsorgungsmodell in städtischen Ballungszentren eher verzichtbar, weil in diesen Private in höherem Maße Profitmöglichkeiten haben und nicht etwa entlegene Dörfer mit entsorgen müssen. Aus diesem Grunde wird demgegenüber ein Flächenstaat mit einer rein privaten Lösung Schwierigkeiten bekommen, wenn er nicht in starkem Umfang subventioniert³⁵. Generell hängt von der regionalen Struktur sehr stark ab, welche umweltrechtlichen Instrumente am besten greifen, selbst wenn die Ziele identisch sind. Im Übrigen unterliegt das Abfallrecht auch nach derzeitiger Rechtslage der Erforderlichkeitsklausel gem. Art. 72 Abs. 2 GG, ohne dass eine weitgehend bundeseinheitliche Regelung gesperrt gewesen wäre. Die europarechtlich vorgegebene Hierarchie Vermeidung-Verwertung-Beseitigung sowie die sich daran anknüpfenden Entsorgungspflichten bilden ohnehin den weiterhin nicht der Länderregulierung offen stehenden Kernbereich des Abfallrechts.

Vor diesem Hintergrund geht es höchstens darum, aus Gründen der Strukturgleichheit und im Hinblick auf eine integrierte Anlagengenehmigung die anlagenbezogenen Regelungen zur Abfallwirtschaft von der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG auszunehmen. Würde man dies auch noch für die Grundsätze tun, wäre insoweit die Erforderlichkeitsklausel parallel zur ebenfalls eine Ländergesetzgebung ermöglichenden Abweichungskompetenz für den Naturschutz und den Wasserhaushalt nach Art. 72 Abs. 3 n.F. GG gesperrt, wo ebenfalls die Grundsätze bzw. anlagenbezogene Regelungen ausgenommen sind.

³⁵ Dies ist europarechtlich zulässig, s. EuGH, Slg. 2003, I-7747 (7841 f.) – Altmark sowie bezogen auf die Abfallwirtschaft *Frenz*, in: ders./Schink (Hrsg.), Die neuen abfallrechtlichen Pflichten, 2006, S. 31 (39 ff.).

IV. Abweichungsrecht der Länder

1. Vorteile aufgesplitteter Kompetenzen

Die Aufspaltung der Umweltmaterien in verschiedene Umweltgesetzgebungstitel hat den Vorteil, dass die vorgesehenen Abweichungsrechte der Länder auf einzelne beschränkt werden können und nicht umfassend erfolgen müssen. So kann erreicht werden, dass die Materien, welche bundeseinheitlich und vor allem europarechtlich vorgegeben geregelt werden müssen, gänzlich in der Hand des Bundes verbleiben, während die Länder in den vor allem regional bezogenen Umweltschutzmaterien Abweichungsmöglichkeiten besitzen. Wollte man einen umfassenden Umweltgesetzgebungstitel schaffen und gleichwohl Abweichungsrechte der Länder vorsehen, müsste man doch auf dieser Ebene der Abweichungsrechte einzelne Materien benennen, wollte man nicht den gesamten Umweltbereich Abweichungsmöglichkeiten der Länder aussetzen. Diese letztgenannte Lösung hätte aber die Schwierigkeit, dass dann die Abweichungsrechte der Länder nicht sicher abgrenzbar wären. Zudem könnten sie sich leicht auf Materien erstrecken, welche für die Rechts- und Wirtschaftseinheit bzw. die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse grundlegend sind bzw. europarechtlich keine Abweichung erlauben. Zwar sind die Länder bei ihrer Abweichungsgesetzgebung ohnehin an verfassungs-, völker- und europarechtliche Vorgaben in gleicher Weise gebunden wie der Bund³⁶. Damit wären aber die überhaupt möglichen Materien nicht sicher eingegrenzt und zudem noch nicht die abweichungsfesten Kerne benannt. Jedenfalls diese müssen erwähnt bleiben.

2. Regionalbezogene Materien

Die Abweichungsrechte der Länder im Bereich des Naturschutzes außerhalb der Grundsätze, des Artenschutzes sowie des Meeresnaturschutzes sowie für den Wasserhaushalt ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen erfasst die Materien, welche in erster Linie unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen und Bedingungen in den Ländern gehorchen³⁷. Bereits in der Koalitionsvereinbarung

³⁶ Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD, BT-Drucks. 16/813, S. 11.

³⁷ Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD, BT-Drucks. 16/813, S. 11.

wurde darauf verwiesen, dass die konkreten Voraussetzungen und Inhalte für die Ausweisung von Schutzgebieten, die gute fachliche Praxis für die Land- und Forstwirtschaft und die Mitwirkung der Naturschutzverbände nicht notwendig allgemein bundeseinheitlich geregelt werden müssen³⁸. Gerade die Land- und Forstwirtschaft ist in den verschiedenen Bundesländern gänzlich unterschiedlich strukturiert. Während kleine und mittlere Betriebe im süddeutschen Raum vorherrschend sind, gibt es in Nord- und Ostdeutschland zahlreiche Großbetriebe. Erstere können wesentlich schwerer gravierende Einschnitte in den Bereichen Natur- und Gewässerschutz verkraften bzw. bedürfen eines stärkeren Ausgleichs, um überhaupt überlebensfähig zu sein. Damit geht es um die Erhaltung eines länderspezifischen Natur- und Gewässerschutzes unter Beibehaltung der Landwirtschaft. Diese wurde im Rahmen des Bodenschutzes in § 17 BBodSchG dadurch sichergestellt, dass weitgehend die gute fachliche Praxis für die Landwirtschaft genügt, ohne dass konkret einforderbare normative Pflichten festgelegt wurden. Die Umstrittenheit dieses Ansatzes³⁹ zeigt aber gerade, dass insoweit keine einheitlichen Vorstellungen bestehen, was länderspezifische, auf die Verhältnisse vor Ort abgestimmte Regelungen besonders sachgerecht erscheinen lässt, wenn sich der Bund aus Sicht des jeweiligen Landes darüber hinwegsetzt.

Damit haben die Länder in den Bereichen Natur- und Gewässerschutz einen entsprechenden Spielraum, regional spezifische Entwicklungen normativ auch in Abweichung vom Bund zu ordnen. Gleichzeitig ist sichergestellt, dass der Bund die wesentlichen unabdingbaren Leitlinien regelt und damit ein Mindestniveau sicherstellt.

3. Vorhandene Regelung

Zudem steht es den Ländern frei, keine abweichenden Regelungen zu treffen. Sind sie mit der Bundesregelung zufrieden oder besitzen sie nicht die notwendige Kapazität, um entsprechend schwierige Materien umfassend zu ordnen, können sie von eigenen Regelungen absehen, ohne dass Regelungslücken entstehen. Dadurch

³⁸ Koalitionsvereinbarung vom 18. 11. 2005, Anlage 2 Rdnr. 42, abgedruckt in Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD, BT-Drucks. 16/813, S. 11.

³⁹ S. die verschiedenen Beiträge in: Brandt/Smeddinck (Hrsg.), Gute fachliche Praxis – Zur Standardisierung von Verhalten, 2005, spezifisch zu § 17 BBodSchG *Frenz* einerseits und *Hof* andererseits, ebda., S. 47 ff. bzw. S. 159 (172 ff.) m.w.N.

ist auch die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht sichergestellt. Nach der bisherigen Rahmengesetzgebungskompetenz des Art. 75 Abs. 2 GG litt die Umsetzung gerade darunter, dass sowohl eine Bundes- als auch 16 Landesregelungen im Wasserrecht ergehen mussten. Wenn auch nur ein Land hinterherhinkte, fehlte es an einer ordnungsgemäßen Umsetzung. Dies ist nun anders, weil der Bund eine umfassende Regelung treffen kann und damit die Gemeinschaftskonformität sicherzustellen vermag, auch wenn die Länder nichts regeln.

Daran ändert auch die vorgesehene lex posterior-Regel nichts. Denn die Länder können zwar Bundesrecht verdrängen, wenn sie selbst regulieren und damit ihr späteres Gesetz vorgeht (Art. 72 Abs. 3 S. 3 n.F. GG). Dieser Anwendungsvorgang gilt aber nur insoweit, als das Landesgesetz mit europarechtlichen Vorgaben und auch mit zwingendem Bundesrecht übereinstimmt. Art. 74 Abs. 3 S. 3 n.F. GG statuiert zudem einen bloßen Anwendungsvorrang der Ländergesetze vor dem Bundesrecht und verhindert so, dass Regelungslücken entstehen. Hebt nämlich ein Land sein abweichendes Recht wieder auf, gilt Bundesrecht⁴⁰. Dass Bundesgesetze nach Art. 72 Abs. 2 S. 2 n.F. GG frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft treten, kann dadurch verkürzt werden, dass zwei Drittel der Stimmen des Bundesrates dafür sind. Davon ist auszugehen, wenn es dringend einer Umsetzung europarechtlicher Vorgaben bedarf. Oder aber Bund und Länder sind von vornherein bestrebt, möglichst bald eine Bundesregelung zustande zu bringen.

4. Wahrung von Mindeststandards

Auch in anderen Bereichen gibt es Freiräume der Länder, ohne dass ein bundeseinheitlicher Mindeststandard verletzt werden kann. Das zeigt etwa die Schulhoheit. So wurde vom BVerfG begrenzt, Kruzifixe im Klassenzimmer aufzuhängen⁴¹. Nunmehr wird vor dem BVerfG überprüft werden, inwieweit ein Ethikunterricht zulässig ist, auf den ein Religionsunterricht nicht angerechnet werden kann. Insoweit ist auf die Vereinbarkeit mit der positiven bzw. der negativen Religionsfreiheit zu achten.

⁴⁰ Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD, BT-Drucks. 16/813, S. 11.

⁴¹ BVerfGE 93, 1 (24) – Kruzifix; vgl. nunmehr VGH Kassel, NJW 2006, 1227.

So müssen Länder auch die Grundrechte wahren, wenn sie etwa schärfere Natur- oder Gewässerschutzregelungen statuieren, als sie auf Bundesebene vorgesehen sind. Umgekehrt müssen sie Mindeststandards des Umweltschutzes einhalten, die sich aus Art. 20 a GG sowie aus Art. 2 Abs. 2 sowie auch aus Art. 14 Abs. 1 GG ergeben⁴². Durch die neue Regelung der Umweltgesetzgebungskompetenzen wird der Schutz der natürlichen Lebensgrundlage nur in eine Reihe mit anderen Ausdrucksformen möglicher Ländervielfalt gestellt, und auch dies sowohl quantitativ als auch qualitativ nur partiell: Zum einen werden nur Teilgebiete und dabei namentlich der Naturschutz (ohne Grundsätze) und der Wasserhaushalt jenseits stoff- und anlagenbezogener Regelungen erfasst, zum anderen besteht nur ein Abweichungsrecht der Länder.

Damit liegt insoweit auch keine unsystematische Durchbrechung der sonstigen Verfassungsordnung vor. Dass die Länder eine Abweichungsgesetzkompetenz haben, hilft den laufenden Kompetenz- und Einflussverlust der Länder aufzuhalten. Bereits in den 60er Jahren konstatiert⁴³, hat sich dieser Bedeutungsverlust der Länder ständig fortgesetzt. Eine gewisse Grenze wurde mit der Grundgesetzrevision gezogen, welche die Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG verschärft hat. Solange man den Bundesstaat mit Leben erfüllen will und die Länder beibehält, muss man ihnen auch adäquate Regelungsgegenstände lassen. Andernfalls ist ihr Wirken nicht mehr Ausdruck einer demokratischen Mitwirkung der jeweiligen Landesbevölkerung. Diese läuft dann vielmehr ins Leere, weil die Länder nicht mehr adäquate Kompetenzen haben⁴⁴.

Dass die Länder im Zuge ihrer Abweichungsgesetzgebung nicht Europarecht verletzen, wird dadurch sichergestellt, dass sie nach der Neuregelung im Zuge der Grundgesetzrevision zur Kasse gebeten werden⁴⁵, wenn durch ihre Gesetzgebung europarechtliche Vorgaben nicht hinreichend umgesetzt werden. Da diese Beträge

⁴² S. BVerfG, NJW 1996, 651 – Ozongrenzwerte; NJW 1998, 3264 – Waldschäden, allerdings mit Einräumung eines großen Spielraums; krit. *Steinberg*, NJW 1996, 1985 (1989).

⁴³ *Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, 1962.

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 89, 155 (186) – Maastricht.

⁴⁵ S. § 2 des geplanten Gesetzes zur innerstaatlichen Aufteilung von unverzinslichen Einlagen und Geldbußen gem. Art. 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz – SZAG), Art. 14 des Entwurfs eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, BT-Drucks. 16/814.

erheblich sein können, und zudem ein großer Imageschaden droht, werden sich die Länder hüten, gemeinschaftswidrige Bestimmungen zu erlassen.

V. Versöhnung der Gestaltungsmöglichkeiten der Länder mit bundeseinheitlicher Regelung

Durch die vorgesehene Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen im Umweltschutz im Zuge der Föderalismusreform wird eine sachgerechte Verteilung erzielt. Dabei wird durch die Aufgabe der Rahmengesetzgebung eine adäquate Grundlage für ein materienübergreifendes Umweltgesetzbuch geschaffen. Da dieses insbesondere die integrierte Vorhabengenehmigung zur Basis haben dürfte, ist an eine Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang auf der Basis der Luftreinhaltung zu denken, die in angrenzende Bereiche wie die Abfallbehandlung in Anlagen und den anlagenbezogenen Boden- sowie Gewässerschutz ausstrahlt. Soweit die Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG greift und nicht wie im Bereich der Grundsätze sowie der anlagenbezogenen Behandlung von Abfällen ohnehin vorliegt, ist diese entweder vor dem Hintergrund der durch den Art. 23 GG angeordneten europäischen Integration teleologisch zu reduzieren oder europagerecht auszufüllen, dass eine Erforderlichkeit immer vorliegt, wenn eine bundeseinheitliche Regelung europarechtlich geboten ist. Das betrifft etwa die Anordnung einer integrierten Anlagengenehmigung. Insoweit kann auch das Landesverfahrensrecht auf der Grundlage von Art. 84 Abs. 1 S. 4 n.F. GG bundeseinheitlich geregelt werden.

Die vorgesehene Abweichungsregelungskompetenz der Länder ist auf die Bereiche beschränkt, die besonderen regionalen Bedürfnissen und Gegebenheiten unterliegen. Ein bundeseinheitlicher Mindeststandard bleibt gleichwohl gewahrt, indem fundamentale Bereiche ausgeklammert sind und zudem der allgemeine Verfassungsrahmen zu wahren ist. Die Umsetzung von Europarecht ist dadurch sichergestellt, dass der Bund weiterhin und nunmehr flächendeckend die Regelungskompetenz besitzt, von der die Länder nur abweichen dürfen. Dass sie dabei keine gemeinschaftswidrigen Regelungen erlassen, wird dadurch unterlegt, dass sie in diesem Falle auch zur Kasse gebeten werden. Letztlich wird eine Versöhnung zwischen bundeseinheitlicher Regelung und Gestaltungsmöglichkeiten der Länder erreicht sowie dabei die Europarechtskonformität gewährleistet.