



Universität Hamburg

UHH · Fakultät für Rechtswissenschaft · Edmund-Siemers-Allee 1 (Westflügel) · D-20146 Hamburg

Fakultät für Rechtswissenschaft

Seminar für Öffentliches
Recht und Staatslehre
Geschäftsführender Direktor
Prof. Dr. Hans-Joachim Koch

Tel. 040-42838-3977 Fax 040-42838-6280
Tel. 040-42838-2340 Fax: 040-42838-4555
(Sekretariat Frau Ahrens)
E-Mail: hans-joachim.koch@jura.uni-hamburg.de

Im Mai 2006

**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des
Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des
Bundesrates
zur Föderalismusreform
Teil III: Bereich Umweltschutz / Landwirtschaft
am 18.05.2006**

A. Vorbemerkung

Der *Sachverständigenrat für Umweltfragen* hat die geplante Neuordnung der Umweltkompetenzen des Grundgesetzes in seiner Aktuellen Stellungnahme „Der Umweltschutz in der Föderalismusreform“ vom Februar 2006 ausführlich kommentiert. Der Verfasser hat an dieser Analyse mitgewirkt. Auf die in der Anlage beigefügte Stellungnahme wird vollen Umfangs Bezug genommen. Nachfolgend werden einige wichtige Aspekte herausgegriffen.

B. Woran muss sich die Neuordnung der umweltbezogenen Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes messen lassen?

I. Orientierung an den Herausforderungen einer modernen Umweltschutzpolitik

Die umweltbezogenen Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes entsprechen nicht mehr den ständig wachsenden Aufgaben des Umweltschutzes. So fehlen insbesondere Kompetenztitel für zukunftsweisende Bereiche wie den Klimaschutz, die Erneuerbaren Energien oder die Chemikaliensicherheit. Auch sind die Kompetenzen für den Umweltschutz additiv geschaffen worden und bilden ein nicht homogenes „Stückwerk“.

II. Eindeutige Aufgabenzuweisung mit Kompetenzentflechtung

Die kompetentiellen Verflechtungen zwischen Bund und Ländern sowohl im Bereich der Rahmengesetzgebung (Naturschutz und Landschaftspflege, Wasserhaushalt, Raumordnung) wie auch im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Stichwort: Erforderlichkeitsschranke) müssen durch klare Kompetenztrennungen zwischen Bund und Ländern ersetzt werden. Die wirksame Wahrnehmung der Verantwortlichkeiten setzt eine eindeutige und rechtssichere Kompetenzabgrenzung voraus.

III. Europa- und Völkerrechtstauglichkeit der Kompetenzordnung

Die Globalisierung und Europäisierung von Umweltschutzaufgaben und Umweltrecht erforderte eine Stärkung der Handlungsfähigkeit des Bundesgesetzgebers. Insbesondere die existierende Rahmengesetzgebung im Naturschutzrecht und Wasserhaushaltsrecht mit mindestens einem Bundesgesetz und 16 Ländergesetzen erweist sich als zu „sperrig“, um eine fristgerechte und kohärente Umsetzung des EG-Rechts zu gewährleisten. Dem integrierten Umweltschutz als prägende Grundlage der Rechtssetzung der EU kann die zersplitterte Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht gerecht werden.

IV. Aufgabenorientierte Zuweisung der Kompetenzen

Kompetenzzuweisungen sind anhand des Subsidiaritätsprinzips, also orientiert am Inhalt der jeweiligen Sachaufgabe vorzunehmen.

V. Und nicht zuletzt: Kompetenzgrundlagen für ein Umweltgesetzbuch

Laut Koalitionsvertrag soll in dieser Legislaturperiode ein Umweltgesetzbuch geschaffen werden. Bislang ist dieses Vorhaben jedenfalls auch an der Kompetenzordnung des Grundgesetzes gescheitert.

C. Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des Grundgesetzes vom 07.03.2006 (BT-Drucks. 16/813)

I. Der Koalitionsentwurf sieht fünf verschiedene Kompetenzmodelle im Umweltbereich vor, nämlich

- eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Strahlenschutzrecht,
- eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, 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) und das Umweltverfahren sowie
- schließlich eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder, so für Sport- und Freizeitlärm und Lärm aus Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung.

II. Das Novum: Die Abweichungsgesetzgebung

Die Länder sollen befugt sein, durch eigene Regelungen vom Bundesrecht abzuweichen, und zwar in den Bereichen der bisherigen Rahmengesetzgebung (u.a. Naturschutz und Landschaftspflege, Wasserhaushalt, Raumordnung) und im Bereich des Umweltverfahrensrechts.

Nur ein äußerst kleiner Bereich dieser Bundeskompetenzen soll abweichungsfest sein, nämlich:

- aus dem Naturschutzrecht: die Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes,
- aus dem Wasserhaushaltsrecht: stoff- und anlagebezogene Regelungen,
- aus dem Raumordnungsrecht: nichts,
- aus dem Umweltverfahrensrecht: Regelungen, für die ein besonderes Bedürfnis nach Bundeseinheitlichkeit besteht – wenn die Länder zustimmen.

III. Die Rolle der Erforderlichkeitsklausel

Die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG schränkt den Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stark, aber auch unvorhersehbar ein. Dies wird nach dem Gesetzentwurf die Materien des Abfallrechts sowie alle wichtigen Gebiete wie den Klimaschutz, die Erneuerbaren Energien oder die Chemikaliensicherheit treffen, deren Regulierung auch zukünftig auf den Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ gestützt werden müsste.

IV. Übergangsregelungen: Was passiert mit bestehendem Recht?

Die Frage eines „Bestandschutzes“ für geltendes Recht bleibt weiterhin ungeklärt:

- Unklarheiten ergeben sich im Hinblick auf die Übergangsvorschriften, insbesondere Art. 125 a Abs. 2 GG i.V.m. Art. 93 Abs. 3 GG. So soll es in der Hand des Bundes liegen, Altrecht, das den Erfordernissen des Art. 72 Abs. 2 GG nicht (mehr) entspricht, durch Bundesgesetz aufzuheben. Gleichwohl soll eine derartige Aufhebung auch vor dem Bundesverfassungsgericht erzwungen werden können.
- Der jetzt vorgeschlagene Art. 125 b Abs. 1 S. 3 GG sieht für das bisherige Rahmenrecht in den Bereichen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie des Wasserhaushalts einen nur vorläufigen Bestandsschutz vor. Eine Stabilisierung der Rechtslage wird nicht erreicht, da das gesamte Naturschutz- und Wasserhaushaltsrecht nach der Erarbeitung von Neuregelungen, spätestens aber zum Jahr 2010 grundsätzlich für Abweichungen durch die Länder geöffnet wird.

D. Die Bewertung des Gesetzentwurfs

I. Die Kompetenzordnung bliebe thematisch defizitär.

Wesentliche Herausforderungen der Umweltpolitik wie Klimaschutz, Erneuerbare Energien oder Chemikaliensicherheit müssten auch weiterhin auf den fachfremden Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ gestützt werden.

II. Die Kompetenzordnung wäre unklar, unsystematisch und hochgradig konfliktanfällig.

Sie beinhaltet nämlich

- z.T. eine weitere Bindung an die praktisch kaum handhabbare Erforderlichkeitsklausel,
- z.T. aber auch eine Freistellung von diesem Erfordernis, wobei die unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Kompetenztitel sachlich nicht nachvollziehbar und in ihren Folgen kaum praktikabel erscheint,

- unklare Grenzen der Abweichungsrechte,
- unklare Übergangsregelungen sowie
- für das Umweltverfahrensrecht einen unscharfen Kernbereich für Bundesrecht, das jedoch der Zustimmung des Bundesrates bedürfte.

Die voraussehbaren Folgen einer derartigen Kompetenzordnung liegen in einer neuen „Politikverflechtung“, weil die unklaren Kompetenzen zu Aushandlungsprozessen führen müssen. Alternativ oder auch ergänzend bestünde ein erheblicher Bedarf an punktuellen Klärungen durch das Bundesverfassungsgericht.

III. Die extensive Abweichungsgesetzgebung ist sachlich nicht angemessen und stellt eine „Einladung“ zum Abbau von Umweltstandards dar.

Angesichts der Wirkungen der strengen Erforderlichkeitsklausel und insbesondere mit Blick auf die extensiven Abweichungs- und damit die Letztentscheidungsbefugnisse der Länder werden bundesgesetzliche Regelungen vielfach nur „auf dem Papier“ stehen. Somit wird die Bundesgesetzgebung fragwürdig relativiert. Auch wird der Bund auf diese Weise in seiner europabezogenen und internationalen Handlungsfähigkeit beeinträchtigt. Mit den Abweichungsrechten werden nämlich Belange von nationaler, europäischer und internationaler Bedeutung zur Disposition der Bundesländer gestellt. Dies gilt z.B. für

- das europaweite Biotopverbundsystem, das ohne einheitliche Managementregeln und Schutzgebietstypen nicht zu gewährleisten ist,
- das erforderliche Monitoring, das bundeseinheitliche, vielfach sogar europäische Standards bei der Umweltbeobachtung verlangt,
- die Landschaftsplanung als zentrales raumbezogenes und vorsorgeorientiertes Instrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die an der Raumordnung orientiert ist,
- die Raumordnung selbst, die eine Integration raumrelevanter Planungen in der gesamten Bundesrepublik und ihren Teilräumen gewährleisten soll,
- den Schutz vor Hochwasser, bei dem unzureichende Schutzmaßnahmen länderübergreifende Folgen nach sich ziehen, sowie
- den Gewässerschutz in Form der Wasserrahmenrichtlinie, die ein länderübergreifendes, kohärentes Management in Flussgebietseinheiten verlangt.

Die extensiven Abweichungsbefugnisse begründen auch die Gefahr eines Standortwettbewerbs der Länder durch partielle Absenkungen von Umweltstandards. Dies ist insbesondere im Naturschutz-, Planungs- und Verfahrensrecht zu befürchten. Ein „flächendeckender Mindestschutz“ durch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung würde

beispielsweise nicht mehr gesichert sein.

Die regulative Dichte des Europarechts erweist sich in Anbetracht der Gestaltungs- und Interpretationsspielräume, die den Mitgliedstaaten vielfach verbleiben, als zu gering, um ein „Sicherheitsnetz“ gegenüber dem Abbau von erforderlichen Mindeststandards bereitstellen zu können.

IV. Einheitliches Umweltgesetzbuch auf Grundlage des Entwurfs nicht realisierbar

Die Segmentierung der Kompetenzordnung, die teilweise Bindung der Kompetenztitel an die Erforderlichkeitsklausel, die Unklarheiten im verfahrensrechtlichen Bereich sowie insbesondere die Anerkennung extensiver Abweichungsrechte, die den Ländern zugestanden werden sollen, werden die Erarbeitung eines geltungsmächtigen UGB, das in wesentlichen Elementen in allen Bundesländern gilt, nicht ermöglichen.

E. Empfehlungen

I. Ein einheitlicher Kompetenztitel „Recht des Umweltschutzes“

Entsprechend den Vorschlägen des SRU empfiehlt sich, die historische Chance zur Neugestaltung der bundesstaatlichen Ordnung zu nutzen und einen einheitlichen Kompetenztitel für den Umweltbereich im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen zu schaffen. Dieser würde

- alle, auch zukünftige Herausforderungen der Umweltpolitik erfassen,
- dem auch europarechtlich geforderten sektorenübergreifenden, integrativen Ansatz entsprechen,
- Rechtsunsicherheiten, die durch den derzeitigen „Mix“ von Gesetzgebungskompetenzen entstehen, verhindern,
- eine schnelle Umsetzung von Europa- und Völkerrecht gewährleisten und schließlich
- ein geltungsmächtiges UGB mit einem Umweltrecht „aus einem Guss“ ermöglichen.

II. Die Freistellung von der Erforderlichkeitsklausel

Die sachgerechte Normierung eines derartigen Kompetenztitels verlangt seine Freistellung von der Erforderlichkeitsklausel in ihrer derzeitigen Form. Eine Gewähr für eine hinreichend eindeutige und rechtssichere Kompetenzzuweisung vermag die Erforderlichkeitsklausel nämlich nicht zu bieten.

III. Die Ermächtigung des Bundesgesetzgebers zu Öffnungsklauseln für die Landesgesetzgebung

Zugunsten der Länder sollten dem Bund Ermächtigungen zu einfachgesetzlichen

Öffnungsklauseln für eine Gesetzgebung der Länder eingeräumt werden. Diese Klauseln eröffnen einerseits die Möglichkeit eines begrenzten Länderwettbewerbs um vor allem schutzverstärkende Regelungen, sie können andererseits den nicht abweichungswilligen Ländern aber auch eine ineffiziente Parallelgesetzgebung ersparen. Anders als weit gefasste Abweichungsrechte der Länder gefährden Öffnungsklauseln die Handlungsfähigkeit Deutschlands auf der europäischen oder internationalen Ebene nicht.

IV. Allenfalls enumerativ normierte Abweichungsbereiche für die Länder

Wenn überhaupt, kommen nur eingeschränkte, gegenstandsspezifische und enumerativ genannte Abweichungsrechte für die Länder in Betracht, die orientiert an den Erfordernissen der jeweiligen Sachaufgabe bestimmt werden müssen. Eine sachliche Rechtfertigung der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Abweichungsbefugnisse ist nicht erkennbar, da in den Materien des Naturschutzes, des Wasserhaushalts und der Raumordnung ohnehin außerordentliche Gestaltungsmöglichkeiten auch zur Berücksichtigung regionaler und örtlicher Gegebenheiten bereits sachnotwendig bestehen.

F. Schlussbemerkung

Die Bundesrepublik Deutschland ist verfassungsrechtlich als verwaltungsföderaler Bundesstaat konstituiert. Während der Schwerpunkt der Gesetzgebung dem Bund zugewiesen ist, liegt die Verantwortung für die Verwaltung in den Händen der Länder. Ihnen obliegt damit die Erfüllung von planerischen und gestaltenden Aufgaben, die Chancen für die Erarbeitung eigener Länderprofile gerade in den Bereichen Natur- und Gewässerschutz sowie der Raumordnung bieten. Gesetzgebungskompetenzen der Länder sind dafür nicht Voraussetzung.

Der Umweltschutz in der Föderalismusreform

Stellungnahme

Februar 2006

Nr. **10**

Inhalt	Seite
Wesentliche Ergebnisse	3
1 Einleitung: Die Gesetzgebungskompetenzen für den Umweltschutz in der Föderalismusreform	3
2 Gesetzgebungskompetenzen für den Umweltschutz im Grundgesetz	4
3 Ergebnisse der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung ..	5
4 Der Vorschlag der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform	5
4.1 Fragmentierte Kompetenzordnung im Umweltschutz	6
4.2 Kompetenzen für Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren	8
4.3 Sicherung der Europatauglichkeit: Haftungsregelungen für Bund und Länder	8
4.4 Übergangsregelungen	8
5 Kritische Bewertung des Vorschlags	8
5.1 Zur Ausdifferenzierung der Umweltkompetenzen allgemein	9
5.1.1 Lückenhaftigkeit der Umweltkompetenzordnung	9
5.1.2 Fehlender integrativer Ansatz	9
5.1.3 Mangelnde Rechtsvereinfachung	9
5.2 Systematische Mängel in den Kompetenzzuweisungen	10
5.3 Zurückdrängung des Bundes durch eine weitere Bindung an die Erforderlichkeitsklausel	10
5.4 Unangemessen weite und konturenlose Gestaltungsspielräume der Länder im Rahmen der Abweichungsgesetzgebung	11
5.4.1 Naturschutz und Landschaftspflege	11
5.4.2 Wasserhaushalt	13
5.4.3 Raumordnung	14
5.4.4 Verfahrensrecht	14
5.4.5 Unzureichende Sicherung eines EG-konformen Handelns durch Einführung einer Haftungsregelung	15
5.4.6 Risiken eines Länderwettbewerbs im einheitlichen europäischen Binnenmarkt	15
5.4.7 Fazit: Konkurrierende Gesetzgebung statt Rahmengesetzgebung – ein Pyrrhussieg für den Umweltschutz	16
5.5 Die Übergangsregelungen als Quelle zusätzlicher Rechtsunsicherheit	16
5.6 Unklare Kompetenzen: Der Gang nach Karlsruhe oder die erneute Politikverflechtung ..	17
5.7 Gefährdungen der Vollzugsfähigkeit der Länder	18
6 Empfehlungen: Für eine bessere Kompetenzordnung im Umweltrecht	18
Literatur	19
Anhang	
Die Gesetzgebungskompetenzen für den Umweltschutz in der Föderalismusdiskussion	21

Wesentliche Ergebnisse

In dieser Aktuellen Stellungnahme kommentiert der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) die im Rahmen der Koalitionsverhandlungen von CDU/CSU und SPD im November 2005 erzielten Vereinbarungen über eine Neujustierung der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern im Bereich des Umweltschutzes. Wesentliche Gesetzgebungsaufgaben im Umweltschutz sollen danach der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zugewiesen bleiben bzw. werden, insbesondere auch die bislang der Rahmengesetzgebung zugeordneten Kompetenzen für den Naturschutz, den Wasserhaushalt und die Raumordnung. Dabei sollen die Materien der Luftreinhaltung und des Schutzes vor Lärm nicht mehr der Ausübungsschranke der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz (GG) unterliegen. Dagegen bleibt diese nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sehr strenge Schranke für das Abfallwirtschaftsrecht bestehen. Die Gesetzgebung des Bundes in den Bereichen des Naturschutzes, des Wasserhaushalts sowie der Raumordnung wird für eine äußerst weit reichende Abweichungsgesetzgebung der Länder geöffnet.

In rechtstechnischer Hinsicht sind insbesondere die Zersplitterung der Materien des Umweltschutzes auf unterschiedliche Kompetenztitel sowie die exzessiven und zugleich sehr unbestimmten Abweichungsrechte zugunsten der Länder zu kritisieren. Der SRU hält den Vorschlag für lückenhaft, unsystematisch und in hohem Maße dafür anfällig, Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern einschließlich des „Ganges nach Karlsruhe“ herbeizuführen. Auf dieser Grundlage können die Ziele einer effektiven Umweltgesetzgebung und die Schaffung eines Umweltgesetzbuches nicht erreicht werden. In fachlicher Hinsicht überzeugt der Vorschlag nicht, da er die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nicht in Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Sachmaterien vor-

nimmt. Diese legen aber in zentralen Bereichen des Umweltschutzes eine einheitliche Kompetenz des Bundes dringend nahe. Insbesondere die beabsichtigte Einführung der Abweichungsgesetzgebung der Länder für den Naturschutz, den Wasserhaushalt und die Raumordnung mit dem Hinweis auf „regionale Besonderheiten“ geht fehl, da den Ländern insoweit ohnehin ein außerordentliches Maß an Gestaltungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zusteht.

Der SRU hält eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das „Recht des Umweltschutzes“ gleichsam „aus einem Guss“ für notwendig. Die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG in ihrer Konkretisierung durch die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist jedenfalls für die Materien des Umweltschutzes nicht sachgerecht. Der SRU empfiehlt insoweit den Verzicht auf diese Ausübungsschranke. Um den Interessen der Länder gerecht zu werden, erscheinen generell enumerativ aufgeführte Abweichungsrechte gegenüber der Erforderlichkeitsklausel als vorzugswürdig. Jedoch ist in den Bereichen des Gewässerschutzes und des Naturschutzes eine an den Sachaufgaben orientierte Rechtfertigung für Abweichungsrechte nicht zu erkennen. Auf die vorgesehenen Zugriffsrechte der Länder sollte daher verzichtet werden.

Zugunsten der Länder könnten dem Bund aber Ermächtigungen zu so genannten Öffnungsklauseln eingeräumt werden, womit einerseits ein begrenzter Länderwettbewerb insbesondere auch um schutzverstärkende Regelungen ermöglicht und den nicht abweichungswilligen Ländern eine ineffiziente Parallelgesetzgebung erspart werden könnte. Anders als weit gefasste Abweichungsrechte der Länder würden Öffnungsklauseln in der Kompetenz des Bundes auch nicht die Handlungsfähigkeit Deutschlands auf der europäischen Ebene gefährden.

1 Einleitung: Die Gesetzgebungskompetenzen für den Umweltschutz in der Föderalismusreform

1. Die Verteilung der Staatsaufgaben auf Bund und Länder und die Ausgestaltung von Entscheidungsprozessen nach dem Grundgesetz werden vielfach als nicht mehr zeitgemäß angesehen. Die in der Vergangenheit zumeist befürwortete stark kooperative Ausrichtung des deutschen Föderalismus wird heute häufig als Ursache für „Politikblockaden“ betrachtet. Die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Kombo), die von Bundestag und Bundesrat im Oktober 2003 eingesetzt wurde, ist bekanntlich vor Weihnachten 2004 gescheitert. An die Erträge der Kommission anknüpfend sind in den Koalitionsverhandlungen 2005 „Ergebnisse der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform“ erzielt und Bestandteil des Koalitionsvertrages geworden.

2. In der Debatte über eine Neuordnung der föderalen Ordnung werden im Wesentlichen die folgenden drei Reformelemente diskutiert:

- (1) Eine „Herabzonung“ von Gesetzgebungskompetenzen vom Bund (zurück) auf die Länder soll die Eigenstaatlichkeit der Länder stärken.
- (2) Eine Entflechtung des durch kooperative Mechanismen zwischen Bund und Ländern geprägten Föderalismus erscheint auch im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts notwendig, derzufolge Bundesgesetze bislang sehr weit reichenden Zustimmungserfordernissen des Bundesrates unterstellt sind (BVerfGE 37, 363, 379 ff.; 55, 274, 319 ff.; 75, 108, 150 ff.; vgl. allerdings auch BVerfGE 105, 313, 340 ff.). Die Landesregierungen haben ihre Zustimmungsbefugnisse häufig zur Durchsetzung eigener politischer Anliegen instrumentalisiert und dadurch zu der viel beklagten Lähmung des Bundesstaates beigetragen.
- (3) Eine Neuordnung der Finanzausstattung der Länder soll diesen eine sachgerechte Aufgabenerfüllung ermöglichen.

Forderungen nach einer stärkeren Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder stützen sich – sofern nicht rein machtpolitisch eine so genannte Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder gefordert wird – auf die traditionsreiche staatsrechtliche Idee der Subsidiarität, die bekanntlich in Art. 5 Abs. 2 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) auch eine gemeinschaftsrechtliche Ausprägung gefunden hat. Nach dem staatsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip hat die Wahrnehmung einer Aufgabe auf der untersten staatsorganisatorischen Ebene zu erfolgen, die zu einer effektiven Aufgabenerfüllung im Stande ist (s. dazu jew. m. w. N. etwa KOCH 2004a, S. 12 ff.; OETER 1998, S. 570). Gerade aus dieser an der wirksamen Aufgabenerfüllung orientierten Zielsetzung des Subsidiaritätsprinzips folgt aber, dass eine Herabstufung von Kompetenzen nicht erfolgen darf, wenn dadurch die effektive Aufgabenerfüllung gefährdet würde. Daher muss die Aufgabenzuweisung auf eine untere staatliche Ebene zwingend an der Leistungsfähigkeit dieser Ebene orientiert sein. Der Maßstab, nach dem die erforderliche Leistungsfähigkeit zu bestimmen ist, muss dabei auf die Erfordernisse der jeweiligen Sachaufgabe bezogen sein. Zur Bestimmung des für die Wahrnehmung einer konkreten Aufgabe unter Subsidiaritätsgesichtspunkten kompetenten Akteurs bedarf es daher zwingend sowohl einer Sachanalyse des jeweiligen Aufgabenfeldes als auch einer Bewertung der Problemlösungskapazität der für die Aufgabenerfüllung infrage kommenden staatlichen Ebene (KOCH 2004a, S. 13). Für die zentralen Materien des Umweltschutzes werden aus umweltschutzfachlicher Sicht insofern die folgenden Aspekte hervorgehoben:

- Die Globalisierung und Europäisierung wesentlicher umweltpolitischer Vorgaben und die damit verbundene Erforderlichkeit international, europaweit und national vernetzter Problemlösungen, wie zum Beispiel auf den Gebieten des Klimaschutzes, der Zerstörung der stratosphärischen Ozonschicht, der grenzüberschreitenden Luftverunreinigung, der Meeresverschmutzung, der Reinhaltung grenzüberschreitender Wasserläufe, der Erhaltung der Biodiversität, der Sicherung eines kohärenten europäischen Biotopverbundsystems und der Sicherheit grenzüberschreitender Abfallverbringung lassen eine neue deutsche „Kleinstaaterei“ in Form entsprechender gesetzlicher Regelungen von 16 Bundesländern schlechterdings nicht zu.
- Auch die Koordination der nationalen Beiträge zu den europäischen und internationalen Problemlösungsstrategien kann vielfach nicht dem vielstimmigen Konzert der Bundesländer überlassen werden. Das zeigen schon so einfache wie im Umweltschutz grundlegende Aufgaben wie die Gewährleistung eines zuverlässigen Monitoring, das die notwendige Voraussetzung für die Vergleichbarkeit und die Evaluierung der nationalen Problemlösungsstrategien darstellt.
- Für einen europäischen Binnenmarkt ist es wichtig, dass die zahlreichen wettbewerbsrelevanten Umweltschutzanforderungen zur Gewährleistung eines

„hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt“ (Art. 174 EG) möglichst einheitlich normiert werden. Nationale Gestaltungsspielräume können in der Regel nur mit Blick auf eine Schutzverstärkung 16 innerstaatlichen Parlamenten überantwortet werden.

Diese und zahlreiche weitere Gesichtspunkte führen zu einer bemerkenswerten Übereinstimmung der „Fachschaften“ des Umweltschutzes mit Vertretern aus Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft hinsichtlich einer Forderung nach einheitlichen Bundesgesetzgebungskompetenzen für alle maßgeblichen Materien des Umweltrechts (so für das Immissionsschutzrecht: MARTENS 2002; SELLNER 2004; HANSMANN 2002; SCHULZE-FIELITZ 2002; für das Abfallrecht: KÖNIGSHAUS 2002; PETERSEN 2002; SCHINK 2004; FRENZ 2002; für das Gewässerschutzrecht: SCHENDEL 2002; BERENDES 2002; SANDEN 2004; für das Naturschutzrecht: KOCH und MECHEL 2004; WERK 2004; aus Sicht des Europarechts: PERNICE 2004).

2 Gesetzgebungskompetenzen für den Umweltschutz im Grundgesetz

3. Die gegenwärtige Kompetenzverteilung für die Umweltgesetzgebung ermöglicht keine effektive Wahrnehmung der zunehmend auch völker- und europarechtlich geprägten Aufgaben, die die Bundesrepublik Deutschland im Umweltschutzbereich zu erfüllen hat. In den Art. 70 ff. GG, in denen die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern geregelt sind, ist für die Materie „Umweltschutz“ kein einheitlicher Kompetenztitel niedergelegt. Die Gesetzgebungskompetenzen verteilen sich vielmehr auf sehr unterschiedliche Kompetenztitel. So besteht für die Materien „Abfallbeseitigung“, „Luftreinhaltung“ und „Lärmbekämpfung“ gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Für diese Bereiche steht nach Art. 72 Abs. 1 GG den Ländern die Befugnis zur Gesetzgebung nur zu, solange und soweit der Bund nicht bereits einschlägige Gesetze erlassen hat. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegt jedoch gemäß Art. 72 Abs. 2 GG der so genannten Erforderlichkeitsklausel. Danach steht dem Bund ein Gesetzgebungsrecht nur zu, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Durch das Bundesverfassungsgericht wird diese Erforderlichkeitsklausel inzwischen sehr streng ausgelegt (BVerfGE 106, 62 ff.; 111, 226 ff.), sodass der Bund sich künftig stark wird zurückhalten müssen, ohne dass allerdings eine verlässliche verfassungsrechtliche Grenzziehung erkennbar ist.

4. Die Bereiche „Naturschutz und Landschaftspflege“ sowie „Wasserhaushalt“ gehören gemäß Art. 75 Abs. 1 Ziff. 3 und 4 GG zu den Rahmengesetzgebungskompetenzen des Bundes. Dabei kann der Bund nach Art. 75 Abs. 2 und 3 GG grundsätzlich keine in Einzelheiten gehenden oder unmittelbar geltenden Regeln erlassen.

Hinzu kommt, dass auch diese eingeschränkte Regelungskompetenz der Erforderlichkeitsklausel unterliegt.

5. Wichtige Bereiche des Umweltschutzes sind in dem geltenden Kompetenzkatalog des Grundgesetzes nicht berücksichtigt, sodass der Gesetzgeber gezwungen ist, entsprechende Regulierungen auf zwar sachnahe aber dennoch umweltexterne Kompetenztitel zu stützen. So wurden unterschiedliche umweltschutzbezogene Regelungen, insbesondere im Bereich der Erneuerbaren Energien, des Klimaschutzes, der Chemikaliensicherheit und des Schutzes vor nicht ionisierender Strahlung, auf die in Art. 74 Abs. 1 Ziff. 11 GG vorgesehene konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das „Recht der Wirtschaft“ gestützt, für die ebenfalls die Erforderlichkeitsschranke gilt.

Insgesamt stellt sich das Kompetenzgeflecht für den Bereich des Umweltschutzes damit als komplexes Mosaik dar, das eine effektive und koordinierte Gesetzgebung in zentralen Bereichen des Umweltschutzes behindert.

3 Ergebnisse der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

6. Die Kombo war mit dem Mandat zur Ausarbeitung von Empfehlungen betraut, mit deren Hilfe die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern verbessert, die politischen Verantwortlichkeiten deutlich zugeordnet sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung gesteigert werden sollten. Im Rahmen ihrer Arbeit wurde zunächst ein wissenschaftlich angelegter Diskurs über die Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen geführt, in dem das Thema Umweltschutz jedoch keine zentrale Rolle spielte. Vertiefte Diskussionen umweltrechtlicher Experten über die Neuordnung der Umweltkompetenzen fanden weitgehend außerhalb der Kombo statt (so insbesondere die Tagung „Föderalismusreform: Neuordnung der Umweltkompetenzen“ des BMU am 29.03.2004 in Berlin). Die Bundesstaatskommission erörterte allerdings verschiedene strukturelle Vorschläge zur Reform der Gesetzgebungskompetenzen, denen auch Bedeutung für den Umweltbereich zukam, so insbesondere

- die Ersetzung der Rahmengesetzgebungskompetenz, der nach der derzeitigen Kompetenzverteilung auch die für den Umweltschutz wesentlichen Materien des Naturschutzes und Landschaftspflege sowie des Wasserhaushalts unterliegen, durch eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz oder eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz,
- die Ergänzung der konkurrierenden Gesetzgebung um Zugriffsrechte der Länder (jetzt: Abweichungsgesetzgebung)
- und die Ermächtigung des Bundes zu Öffnungsklauseln, in deren Rahmen die Länder zu abweichenden Regelungen gesetzlich befugt sein sollen.

7. Auf Grundlage der Diskussionen in der Bundesstaatskommission wurde am 13. Dezember 2004 ein Vorentwurf für einen Vorschlag der Kommissionsvorsitzenden Müntefering und Stoiber zur Modernisierung des föderalen Systems vorgelegt (MÜNTEFERING und STOIBER 2004). Über diesen Vorschlag konnte jedoch auch wegen seiner umweltbezogenen Inhalte keine Einigung erzielt werden. Der „umweltfachliche Rettungsversuch“ des Abgeordneten Benneter, der sich mit einem Kompromissvorschlag zur Neuordnung der Umweltkompetenzen um einen Konsens bemühte (BENNETER 2004), fand keine nähere Berücksichtigung mehr: Am 17. Dezember 2004 wurde das Scheitern der Bundesstaatskommission bekannt gegeben. Vergleichend lassen sich die Inhalte des Müntefering/Stoiber-Papiers und der Benneter-Empfehlung wie folgt darstellen (s. Tab. 1 S. 6).

Während die Verhandlungsführer Müntefering und Stoiber weitestgehend die Beibehaltung der bestehenden Kompetenzordnung im Umweltbereich vorgesehen hatten, hat Benneter eine differenzierte Untergliederung der Materie unter Schaffung neuer Kompetenztitel angeregt. Leitvorstellung des Benneter-Vorschlages war es dabei, die kompetenzrechtlichen Voraussetzungen für eine integrierte Vorhabengenehmigung auf Bundesebene zu schaffen. Weite Teilbereiche des Umweltschutzes sollten daher der Gesetzgebungskompetenz des Bundes ohne Einschränkung durch die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG unterstellt werden. In einigen Bereichen, wie insbesondere dem Wasserhaushalt und dem Schutz von Natur und Landschaft, waren mit Ausnahme einer größeren Zahl abweichungsfester Materien Abweichungsrechte der Länder von den bundesgesetzlichen Bestimmungen vorgesehen.

4 Der Vorschlag der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform


8. Nach dem Scheitern der Bundesstaatskommission scheinen mit der großen Koalition und verschiedenen, zwischenzeitlich auf Landesebene eingetretenen Regierungswechseln nunmehr die politischen Rahmenbedingungen für eine Neugestaltung der bundesstaatlichen Ordnung gegeben zu sein. Dementsprechend haben sich die Regierungsfractionen von CDU/CSU und SPD im Koalitionsvertrag auf eine Reform der föderalen Strukturen Deutschlands verständigt (Koalitionsvertrag, Präambel, S. 12). Konkrete Vorschläge zur Reform des föderalen Systems Deutschlands sind dem als Anlage zum Koalitionsvertrag beigefügten Papier der Arbeitsgruppe zur Föderalismusreform (Stand 07.11.2005) zu entnehmen. Der Entwurf für eine Verfassungsänderung sieht wesentliche Änderungen der umweltrelevanten Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes vor und betrifft damit die Grundlage des gesamten Umweltrechts der Bundesrepublik. Nachfolgend wird zunächst eine Übersicht über das überaus komplexe Regelungsgefüge der geplanten Gesetzgebungskompetenzen für den Umweltschutz gegeben.

Tabelle 1

Die Gesetzgebungskompetenzen für den Umweltschutz nach Vorschlägen aus der Kombo

	Bund ohne Erforderlichkeit	Bund m. Erforderlichkeit	Abweichungsmöglichkeiten der Länder	RahmenG	Länder
Umweltbezogene Anforderungen an d. Zulassung v. Anlagen sowie die Errichtung u. den Betrieb v. Anlagen	B				
Abfallwirtschaft	B	M/S: Abfallbes.	B: Abfallwirtschaftsplanung		
Luftreinhaltung	B	M/S			
Lärmbekämpfung	B	M/S	B: Lärm v. Sport u. Freizeitanlagen		M/S: Lärm v. Sport- und Freizeitanlagen u.v. Anlagen m. soz. Zweckbest.
Sonst. ImSch	B	M/S: Begründung unter Hinzuziehung des R der Wirtschaft			
Chemikaliensicherheit	B				
Schutz vor nicht ionisierender Strahlung	B				
BodenSch	B				
KlimaSch	B				
Wasserhaushalt	B		B: m. Ausn. v. Qualitäts- u. Mengenzielen f. Bewirtschaftung in Flussgebieten, HochwasserSch, Ausbau u. Unterhaltung Bundeswasserstraßen sowie anlagenbezogenen Regelungen	M/S	
NatSch u. LandschaftsPfl.	B		B: m. Ausn. v. ArtenSch, Meeres-NatSch, GebietsSch v. bundesweiter Bedeutung sowie anlagenbezogenen Regelungen	M/S	
Jagdwesen	B		B	M/S	
RaumO	B		B	M/S	
Recht der Wirtschaft		M/S			

 Bennetervorschlag (2004)

 Müntefering und Stoiber (2004)

Quelle: SRU 2006/AS Föderalismusreform/Tab.1/Datenquellen: BENNETER 2004; MÜNTEFERING und STOIBER 2004

4.1 Fragmentierte Kompetenzordnung im Umweltschutz

9. Der Vorschlag der Koalitionsarbeitsgruppe erhält die existierende Zersplitterung umweltrechtlicher Kompetenzen im Grundgesetz nicht nur aufrecht, sondern verstärkt sie noch. Er knüpft hinsichtlich Anzahl und Inhalt seiner umweltbezogenen Kompetenztitel zunächst an das bestehende Verfassungsrecht an. Der Umfang umweltrelevanter Zuständigkeiten wird weder um bestimmte Sachmaterien erweitert, noch ist vorgesehen, den Katalog der umweltrelevanten Gesetzgebungsgegenstände zu einem gemeinsamen Kompetenzbereich, etwa einem „Recht des Umweltschutzes“, zusammenzufassen. Auch die Verwendung des Begriffs der „Abfall-

wirtschaft“ anstelle der bisherigen „Abfallbeseitigung“ in Art. 74 Abs. 1 Ziff. 24 GG bedeutet keine Veränderung der Aufgabenzuweisung, sondern hat lediglich klarstellende Funktion (zur erweiternden Auslegung des derzeitigen Kompetenztitels vgl. BVerfGE 98, 106, 120).

10. Die existierenden Kompetenzbereiche sollen jedoch in wesentlichen Aspekten anders zwischen Bund und Ländern verteilt werden:

(1) Einige umweltbezogene Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung sollen von der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG freigestellt werden, und zwar die Bereiche „Luftreinhaltung“ und „Lärmschutz“

(mit Ausnahme von „Sport-, Freizeitlärm sowie Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung“, Art. 74 Abs. 1 Ziff. 24 GG i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG neu). Für den Bund würden damit erleichterte Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme dieser Kompetenztitel geschaffen werden. Andere Materien wie das Recht der „Abfallwirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 24 GG neu) oder das für die Umweltgesetzgebung generell bedeutsame „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 11 GG) bleiben nach dem Vorschlag auch weiterhin dem Erforderlichkeitsnachweis unterstellt.

(2) Die Rahmenkompetenz (Art. 75 GG) soll zukünftig entfallen. Die umweltrelevanten Bereiche „Naturschutz und Landschaftspflege“ sowie „Wasserhaushalt“ werden in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz überführt (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 29, 32 GG neu). Gleiches ist für die Raumordnung vorgesehen (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 31 GG neu). Im Grundsatz würde mit dieser Verschiebung ein Zuwachs der Kompetenzen des Bundes einhergehen. Anstelle eines allgemeinen Rechtsrahmens, den die Länder durch eigene Gesetze auszufüllen befugt und verpflichtet sind, wäre es dem Bund in Zukunft gestattet, die genannten Regelungsbereiche selbst und mit unmittelbarer Wirkung gegenüber dem Bürger auszugestalten.

(3) Diese Erweiterung dieser Regelungskompetenzen wird jedoch durch eine Relativierung des Geltungsranges des Bundesrechts „erkauft“. In Abweichung vom bestehenden Verfassungsrecht (Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht“) soll den Ländern die Befugnis eingeräumt werden, von diesen bundesrechtlichen Regelungen abzuweichen (so genannte Abweichungsgesetzgebung). Nur explizit als abweichungsfrei ausgewiesene Materien sind nach dem Entwurf für einen derartigen Länder-„zugriff“ gesperrt. Als abweichungsfest werden aufgeführt:

- im Hinblick auf den Naturschutz und die Landschaftspflege: die „Grundsätze“ des Naturschutzes, der Artenschutz und der Meeresnaturschutz (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG neu),
- im Hinblick auf den Wasserhaushalt: die stoff- und anlagenbezogenen Regelungen (Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG neu).

Im Bereich der Raumordnung sind den Abweichungsbefugnissen der Länder überhaupt keine Grenzen gesetzt.

Eine nähere Definition der abweichungsfesten „Kernkompetenzen“ des Bundes findet sich im Koalitionspapier nicht. Der Begriff der „stoff- und anlagenbezogenen Regelungen“ des Wasserhaushaltsrechts wird überhaupt nicht erläutert. Auch die Bereiche „Artenschutz“ und „Meeresnaturschutz“ als Regelungsmaterien des Naturschutzrechts werden nicht näher bestimmt. Zu den „Grundsätzen“ des Naturschutzes weist der Begleittext lediglich darauf hin, dass es sich hierbei um „verbindliche Grundsätze für den Schutz der Natur, insbesondere die Erhaltung der biologischen Vielfalt und zur

Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes“ handelt (Begleittext Nr. 41). Wie diese vage Definition auszufüllen ist, bleibt unklar. Das Papier zählt, und zwar in nicht abschließender Form, Bereiche auf, die nicht von diesen „Grundsätzen“ erfasst sein sollen. Dabei handelt es sich um die Landschaftsplanung, die konkreten Voraussetzungen und Inhalte für die Ausweisung von Schutzgebieten, die gute fachliche Praxis für die Land- und Forstwirtschaft sowie die Mitwirkung der Naturschutzverbände. Für diese Regelungsbereiche sind Abweichungsrechte der Länder unzweifelhaft eröffnet.

Bundesgesetze, die den Abweichungsbefugnissen der Länder unterliegen, sollen grundsätzlich frühestens sechs Monate nach ihrem Erlass in Kraft treten (Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG neu). Den Ländern wird damit ein gewisser zeitlicher Rahmen eröffnet, um der Anwendung von Bundesrecht durch eigene Regelungen zuvorzukommen. Auf diese Weise soll im Interesse der Rechtsklarheit und -sicherheit der Erlass unmittelbar aufeinander folgender, inhaltlich gegenläufiger Gesetze von Bund und Ländern vermieden werden.

(4) Der Entwurf weist abweichend vom geltenden Verfassungsrecht dem Bund eine ausschließliche Regelungskompetenz für das Strahlenschutzrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 a GG neu) zu. Der Sport- und Freizeitlärm sowie der Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung werden aus der konkurrierenden Gesetzgebung herausgenommen und einer Normierung durch die Länder überantwortet (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 24 GG neu).

(5) Sonstige, nicht umweltspezifische, aber zur Begründung von entsprechenden Regelungsbefugnissen des Bundes vielfach herangezogene Kompetenztitel wie insbesondere das bereits erwähnte „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 11 GG) sollen weiterhin der Erforderlichkeitsklausel unterliegen.

11. Zusammenfassend sieht der Entwurf im Bereich des Umweltschutzes damit fünf verschiedene Kompetenzformen vor:

- die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes,
- die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, und zwar
 - mit Bindung an die Erforderlichkeitsklausel,
 - ohne Bindung an die Erforderlichkeitsklausel,
 - mit Abweichungsbefugnissen der Länder und damit folgerichtig ohne Bindung an die Erforderlichkeitsklausel, denn es wäre widersprüchlich, den Ländern Abweichungsrechte in Bereichen einzuräumen, für die eine bundeseinheitliche Regelung nach den engen Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich ist,
- schließlich eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder.

4.2 Kompetenzen für Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren

12. Im Bereich des Verwaltungsverfahrensrechts soll durch eine Beschränkung der Befugnisse des Bundesrates eine stärkere Trennung der Entscheidungszuständigkeiten von Bund und Ländern erreicht werden. Zwar bleibt es dem Bund nach dem Entwurf weiterhin unbenommen, durch Vorgaben zur Ausgestaltung der Behördenorganisation oder des Verwaltungsverfahrens regulativ in den Ländervollzug der Bundesgesetze einzugreifen (Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG neu). In Abweichung zum bisherigen Recht bedürften entsprechende Regelungen aber nicht mehr der Zustimmung des Bundesrates (Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG neu). Stattdessen soll den Ländern auch in diesem Bereich ein Recht zur Abweichung vom Bundesrecht eingeräumt werden. Abweichungsfestes Verfahrensrecht ist nur ausnahmsweise aufgrund eines „besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung“ vorgesehen. Zu seinem Zustandekommen bedürfte es dann doch wieder – entsprechend der geltenden Regelung – der Zustimmung des Bundesrates (Art. 84 Abs. 1 S. 3, 4 GG neu). Nach dem Begleittext zum Vorschlag (Rn. 31) sollen Regelungen des Umweltverfahrensrechts „regelmäßig“ einen derartigen Ausnahmefall bilden.

4.3 Sicherung der Europatauglichkeit: Haftungsregelungen für Bund und Länder

13. Zur Sicherung der Europa- bzw. Völkerrechtstauglichkeit der bundesstaatlichen Ordnung schlägt das Koalitionspapier die Einführung einer Haftungsregelung für europa- bzw. völkerrechtswidriges Verhalten vor (Art. 104 a Abs. 6 GG). Danach sollen Bund und Länder die finanziellen Konsequenzen, die aus der Verletzung von Europa- oder Völkerrecht entstehen, entsprechend der innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung tragen. Diese Regelung zielt insbesondere auf die häufigen Fälle verzögerter und/oder unzureichender Umsetzung von EU-Richtlinien.

4.4 Übergangsregelungen

14. Mit der Neufassung des Art. 125 a GG wird über die Frage der Weitergeltung des bestehenden einfachgesetzlichen Rechts nach einer Änderung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung entschieden. Nach S. 1 der vorgeschlagenen Regelung sollen unter anderem Normen, die auf Grundlage der bisherigen Rahmengesetzgebungskompetenz erlassen worden sind, als Bundesrecht fortgelten, das aber jederzeit durch Landesrecht ersetzt werden darf. Damit wären insbesondere das existierende Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) sowie das Raumordnungsgesetz (ROG) zur Disposition der Länder gestellt. Ungeklärt bleibt nach dem Vorschlag, ob ersetzendes Landesrecht auf diejenigen Sachmaterien begrenzt ist, die der Abweichungsbefugnis der Länder unterstehen sollen. Alternativ wäre eine Auslegung denkbar, die den Ländern zunächst ein umfassendes Recht zur Neugestaltung der Regelungsmaterie zuweist. Der Bundesgesetzgeber wäre dann darauf verwiesen, sich über sein konkurrierendes Gesetz-

gebungsrecht die Sachmaterie partiell wieder „zurückzuholen“. Ein derartiges Procedere sollte im Interesse der Rechtssicherheit aber vermieden werden.

15. Nach Art. 125 a Abs. 2 GG soll Recht, das unter Beachtung des Art. 72 Abs. 2 GG in seiner bis zum 15.11.1994 geltenden Fassung erlassen worden ist, wegen der Änderung dieser Regelung aber nicht mehr erlassen werden dürfte, ebenfalls als Bundesrecht fortgelten. Die Möglichkeit seiner Ersetzung durch Landesrecht wird im Entwurf von einer entsprechenden Billigung des Bundesgesetzgebers abhängig gemacht. Der Vorschlag lässt noch offen, ob ein derartiges Einverständnis in Form eines Bundesgesetzes beim Vorliegen der vorstehend genannten Voraussetzungen zwingend zu erteilen ist oder in das Ermessen des Bundes gestellt wird. Jedenfalls soll das Bundesverfassungsgericht auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder eines Landesparlamentes befugt sein, das Vorliegen der eingangs dargestellten Voraussetzungen festzustellen. Eine derartige Feststellung würde ein entsprechendes Bundesgesetz ersetzen. Diese Regelung wäre in erster Linie auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) anwendbar, das in seinem Grundbestand am 27.09.1994 verkündet worden ist. Für das bereits am 21.03.1974 verkündete Stammgesetz des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) käme die Übergangsvorschrift zwar auch zur Anwendung, dürfte hier aber nur begrenzte Wirkung entfalten. Das BImSchG könnte zumindest im Hinblick auf seine essentiellen Vorgaben zur Luftreinhaltung und zum Lärmschutz auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Ziff. 24 GG und – wie beabsichtigt – ohne Bindung an die Erforderlichkeitsklausel sofort wieder erlassen werden. Eine systematische Interpretation spricht dafür, dass zumindest diese Regelungsbereiche von einer Ersetzung durch Landesrecht ausgeschlossen sein sollen.

5 Kritische Bewertung des Vorschlags

16. Der Entwurf der Kommission verpasst die historische Chance, die Struktur der umweltbezogenen Gesetzgebungskompetenzen der bundesstaatlichen Ordnung an die Erfordernisse einer modernen Umweltschutzpolitik anzupassen und die Grundlage für die Erarbeitung eines einheitlichen Umweltgesetzbuches zu legen. Sowohl in rechtstechnischer als auch inhaltlicher Hinsicht weist der Vorschlag grundlegende Schwächen auf. Rechtstechnisch ist eine weitere Zersplitterung der Materie des Umweltschutzes zu beklagen (Tz. 17, 19 ff.). Sie findet ihren wesentlichen Ausdruck in der Festlegung unterschiedlich strenger Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der verschiedenen Gesetzgebungskompetenzen im Umweltbereich (Tz. 22 f.) und in der Zuerkennung exzessiver Abweichungsrechte für die Länder (Tz. 24 ff.). Ein Umweltrecht „aus einem Guss“ wird mit dem vorgelegten Entwurf verhindert (Tz. 19). In fachlicher Hinsicht entspricht die Zuweisung der Gesetzgebungskompetenzen vielfach nicht der Art und den Eigenschaften der jeweiligen Sachaufgaben (Tz. 27 ff.). Ein „besonderer Regionalbezug“, der in der Koalitionsvereinbarung zur Legitimation der Abweichungsbefugnisse der Länder in den Bereichen des Naturschutzes und der Landschaftspflege

sowie des Wasserhaushalts herangezogen wird (Vorschlag der Koalitionsarbeitsgruppe, Überschrift S. 9), liegt für die Gesetzgebung ersichtlich nicht vor. Die vorgeschlagene Herabzonung von Regelungskompetenzen an die Länder begründet vielmehr die Gefahr eines Abbaus existierender Umweltstandards (Tz. 40 f.).

5.1 Zur Ausdifferenzierung der Umweltkompetenzen allgemein

5.1.1 Lückenhaftigkeit der Umweltkompetenzordnung

17. Die fragmentarische Ausregulierung umweltbezogener Kompetenztitel wird den Erfordernissen des modernen Umweltschutzes nicht gerecht. Für zentrale Aufgabenfelder der gegenwärtigen Umweltpolitik, wie beispielsweise den Klimaschutz, das Recht der Erneuerbaren Energien, die Chemikalienregulierung oder auch den Bodenschutz wird nach dem Entwurf auch weiterhin eine explizite Regelungskompetenz fehlen. Auch zukünftig würden sich Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes in diesen Bereichen nur unter Kombination der bestehenden, zumeist auch sachfremden Kompetenztitel begründen lassen. So basiert beispielsweise das Bundes-Bodenschutzgesetz ausweislich seiner Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksache 13/6701 vom 14.01.1997) auf den Kompetenztiteln für die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 24 GG), den Wasserhaushalt (Art. 75 Abs. 1 Ziff. 4), das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 18 GG) und schließlich für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 11 GG). Die Nutzung eines derartigen „Kompetenzmix“ hat zwar eine grundsätzliche Billigung durch das Bundesverfassungsgericht erfahren (BVerfGE 8, 143, 149; 28, 119, 149 ff.; 97, 228, 251 f.). Ihre Realisierung ist im jeweiligen Einzelfall jedoch mit einem erheblichen Begründungsaufwand und rechtlichen Unsicherheiten behaftet. Dies gilt insbesondere dann, wenn – wie im genannten Beispielfall – auf Kompetenztitel zurückzugreifen ist, deren Inanspruchnahme von unterschiedlichen Voraussetzungen abhängt. Gerade die Gesetzgebungskompetenz für den Klimaschutz als ein zentrales Handlungsfeld der zukünftigen Umweltpolitik wäre nach dem Entwurf auch weiterhin nur auf Grundlage der Kompetenztitel „Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 24 GG) und „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 11 GG) begründbar. Da nur der erstgenannte Bereich zukünftig von den hohen Anforderungen der Erforderlichkeitsklausel freigestellt werden soll, ergeben sich schwierige Abgrenzungsfragen, die zulasten der Rechtssicherheit gehen.

5.1.2 Fehlender integrativer Ansatz

18. Die Fragmentierung der Kompetenztitel für den Umweltschutz und die Normierung unterschiedlicher Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Kompetenztitel läuft überdies einem medienübergreifenden Regelungsansatz zuwider. Dieser ist für eine wirksame Umweltpolitik von nahezu fundamentaler Bedeutung. In Erkenntnis der ökologischen Interdependenzen zwischen den verschiedenen Umweltgütern setzt ein wirksamer

Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen eine sektorenübergreifende Betrachtungs- und Vorgehensweise voraus. Nur sie gewährleistet eine umfassende Bewertung der ökologischen Gefahren menschlichen Handelns und ist geeignet, einer Verlagerung nachteiliger Auswirkungen von einem Bereich der Umwelt auf einen anderen zu verhindern. Die medienübergreifende Betrachtungsweise, die inzwischen auch in der integrierten Produktpolitik eine Ausprägung findet (RUBIK und SCHEER 2005), ist seit Mitte der 1980er-Jahre prägende Grundlage der Umweltrechtssetzung der EU und hat in einer Reihe bedeutender Richtlinien ihren Ausdruck gefunden. Dies reicht von der UVP-Richtlinie (Richtlinie 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in Fassung der Änderungs-RL 97/11) über die IVU-Richtlinie (Richtlinie 96/61 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) bis hin zur Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik). Hervorzuheben ist insbesondere die IVU-Richtlinie, die für besonders umweltrelevante Anlagen eine Zulassung auf Grundlage einer integrierten, medienübergreifenden Betrachtung verlangt. Auf diese Weise soll ein hohes Schutzniveau für Boden, Wasser und Luft insgesamt unter Berücksichtigung auch der angestrebten Kreislaufwirtschaft und der Energieeffizienz sichergestellt werden. Diese umfassende umweltrechtliche Zielsetzung wird durch eine verfahrensrechtliche Komponente ergänzt, die eine Zusammenfassung bzw. Koordinierung der einschlägigen Genehmigungsverfahren erfordert (Art. 7 bis 9 IVU-RL).

Die zerstückelten, an verschiedene Voraussetzungen orientierten und zusätzlich noch mit Abweichungskompetenzen versehenen Kompetenzzuweisungen des vorliegenden Entwurfs können diesem EG-rechtlich vorgegebenen integrativen Politikansatz nicht gerecht werden.

5.1.3 Mangelnde Rechtsvereinfachung

19. Die Überführung der bisherigen Kompetenztitel der Rahmengesetzgebung in den Katalog der konkurrierenden Zuständigkeiten unter Anerkennung umfangreicher Abweichungsrechte für die Länder lässt keine Ansätze der von den Koalitionsfraktionen angestrebten Rechtsvereinfachung für die Umweltgesetzgebung erkennen (Koalitionsvertrag, Ziffer 7.3., S. 56), sondern steht ihr im Gegenteil entgegen. Zwar ist die Abschaffung der zeit- und ressourcenintensiven Rahmengesetzgebung zu begrüßen, zu deren Inanspruchnahme es jeweils mindestens eines Bundesgesetzes und 16 konkretisierender Ländergesetze bedarf. Jedoch begünstigen die nunmehr vorgesehenen, äußerst weiten und sehr vage eingegrenzten Abweichungsbefugnisse der Länder sowohl eine kostenintensive Parallelgesetzgebung als auch eine undurchsichtige Regelungsstruktur der Umweltrechtsordnung. Ein hohes Maß an Unklarheit ist insbesondere zu erwarten, wenn der Bund bei bereits bestehendem „Abweichungsrecht“ der Länder erneut flächendeckende Vorgaben trifft. Hier müsste zunächst die im Einzelfall äußerst schwierige Frage nach der Deckungsgleichheit von Bundes- und

Landesrecht beantwortet werden. Soweit das Bundesrecht früheres Abweichungsrecht der Länder überlagert, müsste nach dem „lex posterior“-Grundsatz an sich das Bundesrecht zur Anwendung kommen. Damit würden also erneute Abweichungsvorgaben der Länder erforderlich werden. Zwar erscheint die Argumentation nicht ausgeschlossen, das Landesrecht habe eine Abweichung auch hinsichtlich zukünftiger, zumindest absehbarer Regelungen treffen wollen. Dies wird sich im Einzelfall aber kaum mit der Sicherheit bestimmen lassen, die zur eindeutigen Entscheidung über das zur Anwendung kommende Recht notwendig ist.

20. Gerade die Vereinfachung des deutschen Umweltrechts ist laut Koalitionsvereinbarung ein wesentliches Ziel der 16. Legislaturperiode (Koalitionsvertrag, Ziffer 7.3., S. 56). Zu diesem Zweck soll das außerordentlich bedeutsame Vorhaben der Schaffung eines deutschen Umweltgesetzbuches realisiert werden. Ob die vorgesehene Kompetenzordnung eine einheitliche Kodifikation des deutschen Umweltrechts überhaupt ermöglicht, erscheint mehr als zweifelhaft. Sollte die seit langem geforderte Zusammenfassung des deutschen Umweltrechts in einem Regelwerk zumindest partiell dennoch gelingen, wäre sie nicht von Dauer, sondern einer nachträglichen umfänglichen Entwertung durch die Abweichungsbefugnisse der Länder preisgegeben.

21. Als äußerst bedenklich erweist sich jedenfalls, dass die Normierung der materiellen und ggf. auch verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für eine einheitliche Anlagengenehmigung durch (a) die Segmentierung der umweltrelevanten Kompetenzen in Kombination mit (b) der Ausdifferenzierung der Voraussetzungen für ihre Inanspruchnahme und (c) der zusätzlichen Anerkennung von Abweichungsbefugnissen faktisch unmöglich gemacht wird. Dies gilt, obwohl die Einführung einer integrierten Vorhabengenehmigung laut Koalitionsvertrag zu den wesentlichen umweltbezogenen Zielsetzungen der Regierungsfractionen für die 16. Legislaturperiode gehört (Koalitionsvertrag, Ziffer 7.3., S. 56). Ein integriertes Anlagenzulassungsrecht stellt dabei nicht nur ein Instrument zur Gewährleistung der wirksamen Umsetzung des EG-Rechts dar. Es beinhaltet auch ein erhebliches Potenzial zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und zur Rechtsvereinfachung.

Zu bedauern ist insoweit, dass die Koalitionsarbeitsgruppe nicht zumindest auf den Vorschlag des Abgeordneten Benneter zurückgegriffen hat (Tz. 7). Dieser hatte, um ein integriertes Anlagenzulassungsrecht und ein einheitliches Vorhabenzulassungsverfahren zu gewährleisten, beide Materien explizit von Abweichungsbefugnissen der Länder ausgenommen.

5.2 Systematische Mängel in den Kompetenzzuweisungen

22. Der Vorschlag der Koalitionsarbeitsgruppe weist keine sachlich angemessene Systematik der Kompetenzordnung auf. Widersprüche werden besonders augenfällig bei einem Vergleich der abwechslungsreichen Bereiche des Naturschutzes und der Landschaftspflege einerseits und

des Wasserhaushalts andererseits (Art. 72 Abs. 3 Ziff. 2 und 5 GG neu). Warum die „Grundsätze“ des Naturschutzes von Abweichungsrechten freigestellt, die „Grundsätze“ des Wasserhaushalts ihnen hingegen unterfallen sollen, bleibt unerfindlich. Diese Differenzierung beruht ersichtlich auf Zufälligkeiten der Verhandlungssituation und nicht auf sachlichen Erfordernissen.

Unstimmigkeiten ergeben sich ferner bei einer Gesamtschau der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme umweltrechtlicher Kompetenzen. So ist es beispielsweise bei aufgabenorientierter Betrachtung kaum zu begründen, den Bereich der Luftreinhaltung mit Recht von der Erforderlichkeitsklausel zu befreien, Regelungen zum Schutz des Klimas auf Grundlage des Kompetenztitels „Recht der Wirtschaft“ hingegen auch weiterhin an den Nachweis der Erforderlichkeit zu knüpfen. Beide Sachbereiche sind durch die Notwendigkeit bestimmt, die Freisetzung bestimmter Stoffe in die Luft bzw. die Atmosphäre zu begrenzen, zeichnen sich durch Fernwirkungen und Summationen der Stoffe aus und verfügen primär über einen Anlagenbezug. Sie haben übereinstimmend eine starke Europäisierung bzw. Internationalisierung erfahren, die beim Klimaschutz nicht zuletzt aufgrund des Aufbaus eines weltweiten Handelssystems für Emissionszertifikate zukünftig noch eine größere Dimension und Komplexität annehmen wird. Das alles spricht für eine kompetenzielle Gleichbehandlung.

5.3 Zurückdrängung des Bundes durch eine weitere Bindung an die Erforderlichkeitsklausel

23. Das teilweise Festhalten an der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG als „Ausübungsschranke“ für die Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund wirkt einer klaren Zuordnung von Zuständigkeiten im föderalen System entgegen. Nach der derzeitigen Konkretisierung der Erforderlichkeitsklausel durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 24.10.2002 – „Altenpflegegesetz“; BVerfGE 106, 62 ff.; Urteil vom 27.07.2004 – „Juniorprofessur“; BVerfGE 111, 226 ff.), wird die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund nicht nur an äußerst strenge, zugleich sehr vage und mit hohen Darlegungslasten verbundene Voraussetzungen geknüpft. Diese Voraussetzungen entziehen sich einer hinreichenden Bestimmbarkeit und sind auch vom Bundesverfassungsgericht nicht in einer dem Bundesgesetzgeber Orientierung gebenden Weise konkretisiert worden. Nach derzeitiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts soll das Schutzgut der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ erst dann zur Disposition stehen, wenn sich die Lebensbedingungen in den Ländern „in erheblicher, das Sozialstaatsgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben“. Eine Gefährdung der Rechtseinheit ist gegeben, wenn durch die Unterschiedlichkeit des Rechts oder den Umstand, dass die Länder eine regelungsbedürftige Materie gar nicht regeln, „erhebliche Rechtsunsicherheiten und damit verbunden unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr“ entstehen.

Schließlich erfordert eine Gefährdung der Wirtschaftseinheit „erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft“ im Sinne der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraumes, und zwar insbesondere durch „Hindernisse oder Verzerrungen des wirtschaftlichen Potenzials“ (BVerfGE 106, 62, 143 ff.; 111, 226, 253 f.).

Was konkret zum Nachweis zumindest einer dieser Voraussetzungen darzulegen ist, wird sich bei einer Ex-ante-Perspektive kaum erschließen lassen. Die derzeitige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts versagt dem Gesetzgeber insoweit den Verweis auf einen nicht justiziablen Einschätzungsspielraum. Zwar erkennt das Gericht bei der Beurteilung der Frage, ob eine Regelung zum Schutz der vorstehend genannten Belange erforderlich ist, einen solchen Spielraum an. Es beansprucht jedoch eine vollständige gerichtliche Überprüfung der zugrunde liegenden Tatsachenfeststellungen, der Anwendung eines methodisch angemessenen und verlässlichen Prognoseverfahrens sowie der Freiheit von Prognosefehlern (BVerfGE 106, 62, 150 ff.; 111, 226, 255).

In Anbetracht der Strenge und zugleich Unschärfe der Erforderlichkeitsklausel ist es sehr zu begrüßen, dass die Bereiche „Luftreinhaltung“ und „Lärmbekämpfung“ von dieser Klausel ausgenommen werden sollen. Der Abfallbereich soll hingegen, ohne dass eine Rechtfertigung erkennbar ist, auch weiterhin der Erforderlichkeitsklausel unterstellt bleiben. Diese unterschiedliche Behandlungsweise von Immissionsschutzrecht einerseits und Abfallrecht andererseits ist aber auch deswegen in hohem Maße fragwürdig, weil immissionsschutzrechtliche Anforderungen zu den Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft gehören und umgekehrt, sodass eine enge Verzahnung zwischen beiden Rechtsmaterien gegeben ist.

5.4 Unangemessen weite und konturenlose Gestaltungsspielräume der Länder im Rahmen der Abweichungsgesetzgebung

24. Die den Ländern im Entwurf eingeräumten äußerst weiten Abweichungsbefugnisse gefährden Belange des Umweltschutzes von übergeordneter Bedeutung. Sie lassen obendrein eine präzise Abgrenzung ihres Geltungsberichts vermissen.

5.4.1 Naturschutz und Landschaftspflege

25. Im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege wird den Ländern ein in seinen Grenzen sehr unbestimmtes, insgesamt jedenfalls extrem weitreichendes Abweichungsrecht eingeräumt. Als unklar und damit konfliktträchtig erweist sich bereits der Begriff der „Grundsätze“ des Naturschutzes, die einer Abweichung durch die Länder entzogen sein sollen. Ob damit zukünftig eine dem jetzigen § 2 BNatSchG vergleichbare Auflistung gemeint ist, erscheint unsicher, da die „Grundsätze“ des Naturschutzes als Konkretisierungen seiner tragenden materiellen Ziele anzusehen sind (GASSNER in GASSNER et al. 2003, § 2, Rn. 1). Letztere sind unterdessen nicht explizit als abweichungsfeste Regelungsmaterie definiert worden.

26. Unabhängig von dieser Fragestellung werden mit den jetzt vorgesehenen Abweichungsbefugnissen zentrale Elemente des Naturschutzrechts zur Disposition der Länder gestellt, insbesondere

- die Pflicht zum Aufbau eines europäischen und nationalen Biotopverbundes (1),
- die Landschaftsplanung (2),
- die Eingriffsregelung (3),
- die Verpflichtung auf die gute fachliche Praxis (4),
- die Schutzgebietstypisierung (5),
- das Umweltmonitoring (6) und
- zum Teil die Mitwirkungs- und Klagebefugnisse der Naturschutzverbände (7).

Von den Abweichungsbefugnissen werden dabei auch die bereits existierenden Umweltstandards erfasst, da das derzeitige Recht nach der Übergangsregelung des Art. 125 a Abs. 1 GG (dazu näher Tz. 46) zumindest insoweit keinen „Bestandschutz“ genießen soll.

(1) Pflicht zum Aufbau eines europäischen und nationalen Biotopverbundes

27. Zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von europäischer Bedeutung verpflichtet die FFH-Richtlinie zur Einrichtung des europaweiten Biotopverbundsystems NATURA 2000 (Art. 3 der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen). Mit der durch den Widerstand der Bundesländer erheblich verzögerten, nunmehr aber überwiegend abgeschlossenen Meldung der Schutzgebiete nach Brüssel beginnt die zweite Phase des Verbundaufbaus in Form der Sicherung der Gebiete in Bestand und Wertigkeit. Wie in Deutschland ein kohärentes Netz besonderer Schutzgebiete aufgebaut werden soll, wenn aufgrund der Abweichungsrechte noch nicht einmal einheitliche bundesweite Schutzgebietstypen (dazu auch Tz. 31) und grundlegende Schutz- bzw. Managementstandards festgeschrieben werden können, bleibt ungeklärt. Das EG-Recht enthält keine näheren Vorgaben, wie der dauerhafte Schutz der Gebiete auf regulativer oder administrativer Ebene sicherzustellen ist und auf welche Art und Weise Gebietsmanagementsysteme aufzubauen sind (vgl. die allgemeine Pflicht zur Erhaltung in Art. 6 der FFH-RL). Eine langfristige Sicherung der biologischen Vielfalt durch einen flächendeckenden und vernetzten Biotopverbund lässt sich hingegen nur gewährleisten, wenn hinsichtlich des Schutzstandards der Gebiete gewisse einheitliche Mindestvoraussetzungen definiert werden. Ein entsprechender Grundgedanke liegt auch der Arbeit der International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) zugrunde, die mittels einer weltweit anwendbaren Schutzgebietskategorisierung vergleichbare Aussagen zum Schutzniveau der Gebiete ermöglichen und Grundlagen für die Erarbeitung allgemeiner Schutzvorgaben schaffen will (World Commission on Protected Areas).

Ob sich bei Abweichungsrechten der Länder zukünftig noch nationale Zielvorgaben für einen flächendeckenden Gebietsschutz (vgl. § 3 BNatSchG: Ausweisungen in der Größenordnung von 10 Prozent der Gesamtfläche Deutschlands) formulieren lassen, erscheint ebenfalls zweifelhaft.

(2) Landschaftsplanung

28. Die Landschaftsplanung bildet mit der Erfassung und Bewertung der Schutzgüter von Natur und Landschaft sowie der Entwicklung von Zielprioritäten das zentrale raumbezogene und vorsorgeorientierte Planungsinstrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege (SRU 2002b, Tz. 268 ff.; SRU 2004, Tz. 706). Bei einem partiellen oder vollständigen Abschied von diesem Instrument stellt sich die Frage, wie seine Zielsetzung, Landverbrauch am ökologisch falschen Ort zu verhindern, zukünftig sichergestellt werden soll. Die Erhebungen und Bewertungen im Rahmen der Landschaftsplanung erweisen sich nicht nur als bedeutend für die Verwirklichung nationaler Naturschutzziele wie beispielsweise der Aufbau eines bundesweiten Biotopverbundsystems. Sie stellen vielmehr auch eine unerlässliche Voraussetzung für die Erfüllung europarechtlicher Anforderungen dar, die sich insbesondere aus der UVP- und SUP-Richtlinie (Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme), der FFH-Richtlinie und auch der Wasserrahmen-Richtlinie ergeben (dazu SRU 2002b, Tz. 275 ff.). Eine EG-rechtliche Absicherung der Landschaftsplanung resultiert aus den genannten Vorgaben freilich noch nicht, da neben gewissen Ansätzen in der SUP-Richtlinie nur die Wasserrahmen-Richtlinie mit ihrem Flussgebietsansatz für Teile des Naturhaushalts eine gewisse flächendeckende Bestandsaufnahme erfordert. Die Europäische Landschaftskonvention, zu deren Vertragserfüllung sich die Landschaftsplanung als unverzichtbar erweisen könnte (vgl. Art. 5 b) und d), Art. 6 Abschn. C der Konvention) ist von Deutschland bisher nicht gezeichnet worden.

Ob die Durchführung einer großen Zahl von projekt- bzw. planbezogenen Einzelanalysen unter Effizienzgesichtspunkten einer flächendeckenden Bewertung vorzuziehen ist, erscheint zumindest zweifelhaft. Sie widerspricht jedenfalls dem Ziel einer Verfahrensbeschleunigung, da eine einzelfallorientierte naturschutzfachliche Bestandsanalyse durch den Vorhabenträger und eine Suche nach dem umweltverträglichsten Standort – wenn überhaupt – nur mit erheblichem Zeitaufwand möglich ist.

(3) Eingriffsregelung

29. Auch die Eingriffsregelung scheint mit dem Vorschlag der Koalitionsarbeitsgruppe zur Disposition der Länder gestellt zu werden. Ob sie als Teil der Grundsätze dem abweichungsfesten Bestand des Naturschutzrechts zugeordnet werden soll, lässt sich aufgrund der offenen Ausführungen des Begleittextes nicht mit der gebotenen Sicherheit feststellen. Sofern man die „Grundsätze“ des Naturschutzes im Sinne der Ausführungen des § 2 BNatSchG versteht, wäre eine gewisse Grundabsiche-

rung zwar über ein Unterlassungs- und Ausgleichsgebot von Beeinträchtigungen der Natur und Landschaft denkbar (vgl. die derzeitige Regelung in § 2 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG). Damit wäre unterdessen nur wenig gewonnen, da Grundsätze als Optimierungsgebote unter anderem unter dem Vorbehalt des Möglichen und Angemessenen stehen (vgl. § 2 Abs. 1 BNatSchG). Eine rechtliche Absicherung der Eingriffsregelung mit ihrer strikten Pflichtenfolge Vermeidung – Ausgleich – Abwägung – Entschädigung wäre jedenfalls nicht gewährleistet. Aufgrund der Bedeutung der Eingriffsregelung als Instrument des „flächendeckenden Mindestschutzes“, wie es bereits im Begründungstext des BNatSchG von 1976 formuliert worden war, ist die Absicherung dieser Kriterien indessen unabdingbar. Das EG-Recht gibt mit Ausnahme der begrenzt anwendbaren FFH-Verträglichkeitsprüfung kein vergleichbar stringentes Prüfprogramm für die Zulässigkeit eines Eingriffs in Natur und Landschaft vor. Auch die Präventiv- sowie Sanierungspflichten der Umwelthaftungsrichtlinie (Art. 5, 7 der RL 2004/35 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden), vermögen ein solches nicht bereitzustellen. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die Bestimmung des insoweit zentralen Begriffs des Biodiversitätsschadens über Beeinträchtigungen geschützter Arten oder Gebiete hinaus zur Disposition der Mitgliedstaaten gestellt ist (Art. 2 Nr. 1 a) 2. Abs., Nr. 3 der RL).

(4) Verpflichtung auf die gute fachliche Praxis

30. Die gute fachliche Praxis legt vornehmlich das bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung zwingend einzuhalten ökologische und sicherheitstechnische Pflichtniveau fest. Abgesehen von spezialgesetzlichen Konkretisierungen werden die ausfüllungsbedürftigen Parameter für eine derartige Praxis derzeit durch das BNatSchG (insbes. § 5 Abs. 4 bis 6) bestimmt. Auf europarechtlicher Ebene findet sich kein vergleichbarer Katalog, der in verbindlicher Form die Entwicklung näherer Vorgaben für eine ökologische Orientierung der Landwirtschaft beinhaltet. Im Rahmen der EU-Agrarreform sind die Mitgliedstaaten zwar verpflichtet worden, auf nationaler Ebene Grundsätze für die Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten ökologischen Zustand festzulegen (Art. 5 Abs. 1 der EG-VO 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik). Ihre Anwendung ist jedoch auf diejenigen Flächen begrenzt, für die von Seiten der EU Direktzahlungen gewährt werden. Für die landwirtschaftliche Flächenbewirtschaftung insgesamt sind dem Europarecht selbst nur teilweise verbindliche ökologische Standards zu entnehmen, wie etwa aus der Nitratrichtlinie (Richtlinie 91/676 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen) oder der Grundwasserrichtlinie (Richtlinie 80/68 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung in der Fassung der Richtlinie 91/692). Gerade in den Bereichen des Schutzes vor Bodenerosion, der Grünlanderhaltung, aber auch der Bewahrung von Landschaftselementen fehlt es weitgehend an grundlegenden EG-rechtlichen Vorgaben. Sie sind deshalb im nationalen Recht zu normieren.

(5) Schutzgebietskategorien

31. Der SRU hat bereits in seinem Sondergutachten zum Naturschutz darauf hingewiesen, dass die Schutzgebietskategorisierung des BNatSchG hinsichtlich des Schutzprofils der betreffenden Gebiete einer ergänzenden Klarstellung bedarf (SRU 2002b, Tz. 290 ff.). Eine solche erscheint schon deswegen erforderlich, um die Akzeptanz von Gebietsausweisungen nicht mit rechtlichen Unklarheiten zu belasten. Abweichungsbefugnisse der Länder würden nicht nur einer derartigen Festlegung der Schutzinhalte auf bundesweiter Ebene entgegenstehen, sie würden auch das bestehende einheitliche System der Gebietskategorisierung infrage stellen. Eine Vereinfachung des bestehenden Systems wäre zwar wünschenswert, sollte aber auf bundesweiter Ebene erfolgen.

(6) Umweltmonitoring

32. Eng mit dem Instrument der Landschaftsplanung verknüpft, aber in seiner Funktion darüber hinausgehend, stellt das Umweltmonitoring eine fundamentale Grundlage für eine erfolgreiche Umweltpolitik dar. Die Beobachtung der Umweltentwicklung als Erkenntnis- und Evaluierungsinstrument für umweltpolitische Entscheidungen ist im Übrigen auch als zwingende Voraussetzung eines richtig verstandenen Wettbewerbs um beste Lösungen anzusehen (KOCH 2004b, S. 16). Mit der Anerkennung von Abweichungsbefugnissen im Bereich des Umweltmonitoring wird den Ländern damit quasi die Möglichkeit eröffnet, sich ihres eigenen Kontrollinstruments zu berauben. Zugleich wird die Vergleichbarkeit der Umweltleistungen der Länder stark erschwert.

EG-rechtlich vorgeschrieben ist das Monitoring vornehmlich aufgrund der Vorgaben der Wasserrahmen-, der FFH- und der SUP-Richtlinie sowie zur Evaluation bestimmter Maßnahmen der EU-Struktur- und Agrarprogramme. Der SRU hat bereits 2002 (SRU 2002b, Tz. 361 ff.) darauf hingewiesen, dass insbesondere aufgrund fehlender kontinuierlicher Datenerhebungen und bundesweit geltender Erhebungsstandards flächendeckend keine befriedigende Datenbasis zur Erfüllung dieser Berichtspflichten existiert. Ein wirksamer Abbau dieser Defizite durch Schaffung bundesweiter Standards wird durch die Anerkennung entsprechender Abweichungsrechte der Länder konterkariert. Mit einem Verzicht auf Umweltinformationen würde sich die deutsche Umweltpolitik auch auf Bundesebene ihrer essenziellen Grundlage berauben.

(7) Mitwirkungs- und Klagebefugnisse von Naturschutzverbänden

33. Die existierenden Mitwirkungsbefugnisse von anerkannten Naturschutzverbänden würden bei einer Abweichungsgesetzgebung teilweise zur Disposition der Länder gestellt. Die in § 60 Abs. 2 BNatSchG ausgewiesenen Stellungnahmerechte finden größtenteils eine Entsprechung im EG-Recht (FFH-RL, UVP-, SUP-, IVU- und Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie (RL 2003/35/EG zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung be-

stimmter umweltbezogener Pläne und Programme des Europäischen Parlaments und des Rates)). Dieses bleibt allerdings hinsichtlich verschiedener naturschutzfachlicher Verfahren hinter dem derzeitigen nationalen Recht zurück (so insbesondere hinsichtlich der Stellungnahmerechte der Verbände bei der Erarbeitung des untergesetzlichen Regelwerks (§ 60 Abs. 2 Ziff. 1 BNatSchG) oder der Befreiung von Verboten und Geboten betreffend der Schutzgebiete (Ziff. 5)).

Die Verbandsklage des § 61 BNatSchG ist zu einem wesentlichen Teil bereits heute über die in Umsetzung der Aarhus-Konvention (Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten) auf der Ebene des Europarechts geschaffenen Verbandsklagerechte bei UVP- oder IVU-pflichtigen Vorhaben abgesichert (vgl. Art. 10 a UVP-RL; Art. 15 a IVU-RL). Trotz Ablaufs der Umsetzungsfrist fehlt es bislang jedoch an einer Transformation dieser Regelungen in das deutsche Recht. Nach dem Vorschlag der Koalitionsarbeitsgruppe wäre insoweit eine Parallelumsetzung des Europarechts in den Bundesländern denkbar, deren Rechtfertigung auch unter Effizienz Gesichtspunkten nicht akzeptabel ist. Teilweise geht § 61 BNatSchG mit seinen spezifischen naturschutzrechtlichen Klagebefugnissen allerdings über das bestehende EG-Recht hinaus. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der in Deutschland wenig beliebten Verbandsklage ist zu erwarten, dass in den Ländern Versuche unternommen werden würden, diese Verbandsklagerechte abzuschaffen. So sind bereits in der Vergangenheit Klagebefugnisse, die in den Ländern bestanden, auf das bundesrechtlich zugelassene Mindestmaß reduziert worden (SRU 2004, Tz. 196). Entgegen verschiedener Stimmen im Schrifttum (DANWITZ 2004, S. 278 f.; SEELING und GÜNDLING 2002, S. 1040) fordert bereits die für Deutschland verbindliche Aarhus-Konvention selbst, anerkannten Naturschutzverbänden Rechtsschutz bei der Verletzung des gesamten innerstaatlichen Umweltrechts zu eröffnen (SRU 2005, Tz. 18 m. w. N.). Eine Abschaffung spezifischer naturschutzrechtlicher Klageverfahren wäre demgemäß mit dem geltenden Völkerrecht nicht vereinbar.

5.4.2 Wasserhaushalt

34. Im Bereich des Wasserhaushalts sollen lediglich stoff- und anlagebezogene Vorgaben von der Abweichungsgesetzgebung der Länder ausgenommen sein. Diese Regelungsbereiche sind undefiniert geblieben. Bestimmt man sie in Anlehnung an das bestehende wasserhaushaltsrechtliche Regelwerk, so wären sie eng im Sinne von Normen mit einem expliziten Stoff- oder Anlagebezug auszulegen. Der abweichungsfeste Kern des Wasserhaushaltsrechts würde sich dann auf den kleinen Bereich

- der Zulassung, des Baus und des Betriebes von
 - Abwasseranlagen (§§ 18 b, c WHG),
 - Rohrleitungsanlagen zum Befördern wassergefährlicher Stoffe (§§ 19 a ff. WHG) und

- Anlagen zum Umgang mit wassergefährlichen Stoffen (§§ 19 g ff. WHG) sowie
- der Regelungskompetenzen für das Ableiten von Abwässern nach § 7 a WHG

reduzieren.

Dem Länderzugriff geöffnet wären hingegen

- der Großteil der öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsordnung (1),
- die bundesrechtlichen Vorgaben zur Erhebung von Abwasserabgaben (2) sowie
- der Hochwasserschutz (3).

(1) Die öffentlich-rechtliche Bewirtschaftungsordnung

Gewässerbenutzungen wären mit Ausnahme der dem abweichungsfesten Kern zuzuordnenden Bereiche einer Ausgestaltung durch die Länder geöffnet. So wären die Länder beispielsweise befugt, selbstständig Regelungen für die Wasserentnahmen zu treffen. Die mit dem Wasserrecht verbundene spezifische Differenzierung der Genehmigungstatbestände und -wirkungen durch Bewilligung und Erlaubnis würde, wenn überhaupt, nur noch für die abweichungsfesten Materien bundeseinheitlich garantiert werden können. Darüber hinaus bestünde hingegen die Gefahr einer weitgehenden Fragmentierung des Wasserrechts.

Um die mit dem unklaren Begriff der „stoff- und anlagebezogenen Regelungen“ verbundenen Rechtsunsicherheiten zu verhindern, hatte Benneter vorgeschlagen, sämtliche Regelungen, die umweltbezogene Anforderungen an die Zulassung von Vorhaben sowie an die Errichtung und den Betrieb von Anlagen festlegen, von der Abweichungsgesetzgebung der Länder auszunehmen. Damit wären beispielsweise auch bundeseinheitliche Regelungen für anlagebezogene Wasserentnahmen gewährleistet.

(2) Abwasserabgabenrecht

Für Abweichungen zugänglich wäre auch das Abwasserabgabengesetz, über das der Bund einen allgemeinen Rahmen für die Erhebung einer Abgabe für das Einleiten von Abwässern geschaffen hat. Als Bemessungsgrundlage für die Abgabe ist nach dem Gesetz die Schädlichkeit des Abwassers anzusehen (AbwAG § 3 Abs. 1). Ihr kommt daher in erster Linie die Funktion einer Lenkungsabgabe zu.

(3) Hochwasserschutz

Als äußerst fragwürdig erweist sich schließlich auch die fehlende Absicherung der Regelungen zum Schutz vor Hochwasser. Wegen seines hohen Schadenspotenzials und den ansonsten unterschiedlich belasteten bzw. bedrohten Ober- und Unterliegern der Flüsse sind Regelungen auf Bundesebene zwingend erforderlich. In der Be-

gründung der Bundesregierung für ein Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 21.05.2004 (Bundestagsdrucksache 15/3168, S. 9 f.) wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass durch die zum Teil extremen Hochwasserereignisse der letzten Jahre Mensch, Natur und Sachgüter in noch erheblicherem Umfang gefährdet sind als bislang angenommen. Bei Betrachtung des gesetzlichen Rahmens des Hochwasserschutzes in Deutschland sei die uneinheitliche Regelungslage in den Ländern augenscheinlich, die den heutigen Erfordernissen nicht mehr entspreche.

5.4.3 Raumordnung

35. Von zwar mittelbarer, aber erheblicher Relevanz für den Bereich des Umweltschutzes erweist sich auch die Zuerkennung von Abweichungsrechten im Bereich der Raumordnung. Diese stellt das zentrale Instrument zur Integration raumrelevanter Planungen und Politiken für die Bundesrepublik sowie ihre Teilräume unter Berücksichtigung aller Aspekte des Umweltschutzes dar (vgl. § 1 Abs. 1 ROG). Konzeptionelle Verschiebungen in der Ausgestaltung der Planungserfordernisse und des Planungsverfahrens können nicht nur Auswirkungen auf die Wahrnehmung und Bewertung von Konflikten zwischen Umweltschutz und Umweltnutzung in den jeweiligen Ländern haben. Es fragt sich vielmehr auch, wie die Anwendung des so genannten Gegenstromprinzips, also die wechselseitige Beeinflussung von örtlicher, regionaler und überregionaler Planung, gewährleistet werden soll, wenn den Ländern die Befugnis zuerkannt wird, aus einem bundesweit bestehenden Regelungssystem auszubrechen.

Fehlt es an einer konsistenten Raumordnung, wird mittelbar auch die Landschaftsplanung weiter entwertet, da sie den ökologischen Beitrag zur Raumordnung bildet und somit an der Raumordnung als Instrument der Zusammenführung der verschiedenen fachbezogenen Planungen ausgerichtet ist.

Ohne grundlegende raumordnerische Zuordnung natürlicher konfligierender Nutzungsräume fehlt jeglicher Umweltpolitik die fundamentale Grundlage.

5.4.4 Verfahrensrecht

36. Zweifelhaft bleibt, ob sich die Abweichungsbefugnisse der Länder zukünftig nur auf Gesetzgebungskompetenzen für materielles Umweltrecht beziehen oder auch das Umweltverfahrensrecht erfassen sollen. Nach dem Begleittext zu dem Vorschlag der Koalitionsarbeitsgruppe soll Verfahrensrecht in Fällen eines „besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung“ grundsätzlich abweichungsfrei bleiben. Dass ein derartiges besonderes Bedürfnis „regelmäßig“ bei Umweltverfahrensrecht anzunehmen sein soll, müsste zumindest durch explizite Aufnahme in den Verfassungstext rechtlich abgesichert werden. EG-rechtlich relevante Regelungen zur Ausgestaltung des Verfahrensrechts finden sich insbesondere in der UVP-Richtlinie, IVU-Richtlinie und auch der SUP-Richtlinie.

5.4.5 Unzureichende Sicherung eines EG-konformen Handelns durch Einführung einer Haftungsregelung

37. Die vorgesehene Haftung der Bundesländer in solchen Fällen, in denen sie EU-Recht nicht hinlänglich oder nicht angemessen umgesetzt haben, ist zu begrüßen. Sie stellt sich auch als notwendige Konsequenz der Zulassung von Abweichungsbefugnissen dar, die dem Bund die Möglichkeit verschließen, zumindest durch Rahmenvorgaben zu einer gewissen Harmonisierung der Umsetzung von EG-Recht in den Ländern beizutragen.

Von Haftungsregelungen als repressiv wirkenden Instrumenten geht unterdessen nur eine begrenzte Steuerungswirkung im Hinblick auf die Einhaltung von Rechtspflichten aus. Sie wird entscheidend auch von der zu erwartenden Sanktion mitbestimmt. Die vom Europäischen Gerichtshof für zulässig erklärte kumulative Anwendung von Zwangsgeld und Pauschalbeiträgen gemäß Art. 228 Abs. 2 EGV bei schweren Verstößen gegen das EG-Recht (EuGH, Urteil vom 12.07.2005, Rs. C-304/02) vermag dem Erfordernis EG-konformen Verhaltens den notwendigen Nachdruck zu verleihen. Dennoch bleibt die jeweilige Politik der Kommission, als „Hüterin der Verträge“ Vertragsverletzungen nachzugehen, ein entscheidendes Kriterium für das „Drohpotenzial“ einer Haftungsregelung.

Auch im Interesse einer präventiv wirkenden Umweltpolitik bedarf die Erfüllung umweltbezogener Rechtspflichten daher zumindest dort einer zusätzlichen Absicherung, wo aufgrund der Aufgabenstruktur des EG-Rechts mit Umsetzungsschwierigkeiten zu rechnen ist. Fehl geht in diesem Kontext die Annahme, dass es zur Umsetzung des EG-Rechts lediglich einer „Eins-zu-Eins“-Transformation seiner Regelungen in das nationale Recht bedürfe. Gerade beim Instrument der Richtlinie, die grundsätzlich nur auf bestimmte Zielvorgaben (Art. 249 Abs. 3 EGV), nicht jedoch auf konkrete Instrumente oder Maßnahmen verpflichten soll, verbleiben den Mitgliedstaaten erhebliche Interpretations- und Gestaltungsspielräume, die im Interesse einer wirksamen Umsetzung des EG-Rechts zu nutzen sind.

38. Im Bereich des europäischen Wasserrechts ist mit der Wasserrahmenrichtlinie ein neuer Ordnungsrahmen für die Gewässerbewirtschaftung geschaffen worden. Die Richtlinie verlangt zur Einführung neuer Gewässerstandards und Bewirtschaftungsziele ein Wassermanagement, das auf Ländergrenzen keine Rücksicht nimmt, sondern an Flusseinzugsgebieten orientiert ist. Darüber hinaus ist eine Abstimmung der nationalen und internationalen Maßnahmen der Gewässerbewirtschaftung erforderlich. Die ökologische Vernetzung der Länder eines Flusseinzugsgebietes durch das „fließende Medium“ Wasser findet durch die Richtlinie seine regulative bzw. administrative Entsprechung. Um Störungen der Funktionsfähigkeit der länderübergreifend angelegten Flussgebietseinheiten im Vorwege zu verhindern, sollte in diesem Kontext nicht nur auf eine Haftungsregelung verwiesen, sondern von Abweichungsbefugnissen der Länder abgesehen werden. Mit den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie sind zwar gewisse Rahmenbedingungen regulativ vorgegeben. Ihre Konkretisierung eröffnet jedoch Gestaltungsspielräume,

deren gleichförmige Konkretisierung im Interesse der Funktionsfähigkeit der Wassermanagementsysteme gewährleistet werden sollte (BERENDES 2005, S. 398).

39. Ähnlich stellt sich die Situation im Hinblick auf den bereits beschriebenen Aufbau sowie das Management eines europäischen Biotopverbundsystems dar (Tz. 27). Auch vor dem Hintergrund der bisher aufgetretenen erheblichen Probleme mit der Umsetzung des FFH-Rechts sollte zumindest dieser Bereich von einer Abweichungsgesetzgebung der Länder ausgenommen werden.

5.4.6 Risiken eines Länderwettbewerbs im einheitlichen europäischen Binnenmarkt

40. Ob sich die dargestellten Abweichungsbefugnisse der Länder im Sinne eines Deregulierungswettbewerbs um die niedrigsten Umweltstandards manifestieren werden, lässt sich schwer prognostizieren. Weniger wahrscheinlich erscheint, dass es im Bereich der technikorientierten Umweltpolitik, also bei den produkt- und anlagenbezogenen Umweltstandards, zu einer Rücknahme des bereits Erreichten kommen wird. Hier findet eher ein internationaler Innovationswettbewerb „nach oben“ statt (JÄNICKE 2005; BUSCH und JÖRGENS 2005; SRU 2002a, Tz. 42 ff.). Die Zentralisierung der anlagenbezogenen Umweltpolitik auf der nationalen und europäischen Ebene in den letzten Jahrzehnten ist eher auf das Bestreben zurückzuführen, Drohungen einer umweltpolitikbedingten Standortverlagerung durch ein harmonisiertes Vorgehen zu begegnen und kostenträchtige Umweltpolitikinnovationen auf den unteren Ebenen auf der nächst höheren abzusichern (HÉRITIER et al. 1994; WEIBUST 2003). Plausibler und durch vielfältige Initiativen der Bundesländer in Bundesrat und Umweltministerkonferenz auch deutlich erkennbar ist die Gefahr eines Rechtsabbaus in denjenigen Regelungsmaterien, die eine Wirtschafts- und Standortpolitik umweltpolitisch flankieren: Zu nennen sind insoweit das Naturschutz-, das Planungs- und das Umweltverfahrensrecht. In diesen Bereichen sind vielfältige materielle und prozedurale Abwägungspflichten zwischen den Belangen der wirtschaftsnahen Infrastrukturpolitik und des Umweltschutzes verankert. Dies wird oft als Einschränkung des Gestaltungsspielraums für regionale Spezialisierungsstrategien wahrgenommen (SCHARPF 1999). Entsprechend stark ist der Deregulierungsdruck in diesen Bereichen. Gerade das Naturschutz- und Planungsrecht wird mit dem Koalitionspapier in erheblichem Umfang für Abweichungsrechte der Länder geöffnet. Im Hinblick auf diese Sachmaterien ist daher ein Deregulierungswettbewerb zu lasten der Umwelt zu befürchten.

41. Um die Möglichkeit eines „race to the top“ zu eröffnen und zugleich einem „race to the bottom“ entgegenzuwirken, bedarf es Absicherungen, die der Vorschlag der Föderalismusarbeitsgruppe nicht bereithält. Wie bereits die Ausführungen unter Tz. 27 ff. verdeutlichen, vermag das EG-Recht aufgrund seiner vielfach nicht hinreichenden regulativen Dichte hier kein angemessenes „Sicherheitsnetz“ bereitzustellen. Eine wirksame Umsetzung des Europarechts kann in Anbetracht seiner Gestaltungs- und Interpretationsspielräume vielmehr gerade bundesweite Vorgaben verlangen, die sich auf Ebene der Bundesländer

kaum gewährleisten lassen (Tz. 38 f.). Flächendeckende Standards, die nur „nach oben hin“ eine Abweichung erfahren können, müssten vielmehr über das Bundesrecht mit entsprechenden Öffnungsklauseln bereitgestellt werden. Dabei könnte vor der Normierung einer entsprechenden Öffnungsklausel auf einfachgesetzlicher Ebene in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsgedanken eine an der jeweiligen Sachaufgabe orientierte Betrachtung der Problemlösungsfähigkeit der Länder erfolgen. Die Öffnung des Bundesrechts für spezifische Länderregelungen wäre dabei auch für diejenigen Bereiche denkbar, in denen die Gefahr einer Beeinträchtigung von Umweltgütern durch einen Deregulierungswettbewerb als gering einzuschätzen ist. Soweit überhaupt Abweichungsrechte der Länder akzeptiert werden, sollten diese jedenfalls nur begrenzt und lediglich dort zugelassen werden, wo eine Gefahr eines „race to the bottom“ nicht zu erwarten ist.

Ein Deregulierungswettbewerb der Länder wäre auch in Anbetracht der Zielsetzung des EG-Vertrages, im europäischen Binnenmarkt ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu gewährleisten (Art. 174 EGV), kontraproduktiv.

5.4.7 Fazit: Konkurrierende Gesetzgebung statt Rahmengesetzgebung – ein Pyrrhussieg für den Umweltschutz

42. Die Schaffung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Bereiche Naturschutz, Landschaftspflege und Wasserhaushalt ist unter dem Aspekt der Verbesserung der Europatauglichkeit der bundesstaatlichen Ordnung grundsätzlich zwar zu begrüßen. Die Gleichförmigkeit in der Umsetzung des EG-Rechts, die zu seiner wirksamen Geltung vielfach erforderlich ist, wird durch die vorgesehenen exzessiven Abweichungsrechte der Länder aber entscheidend relativiert. Das Europarecht selbst vermag aufgrund seiner häufig konkretisierungsbedürftigen Normen keine einheitlichen Umsetzungsstandards bereitzustellen. Auch repressiv wirkendes Haftungsrecht kann nur eingeschränkt zu einer präventiven und dabei zusätzlich noch einheitlichen Verhaltenssteuerung beitragen. Immerhin wird in dem Vorschlag der Koalitionsarbeitsgruppe im Vergleich zum bisherigen Recht die Möglichkeit geschaffen, Europarecht schnell und flächendeckend in Deutschland umzusetzen. Die grundsätzlich vorgesehene 6-Monats-Regelung des in Aussicht genommenen Art. 72 Abs. 3 GG ist allerdings geeignet, die Frist des Bundes zur Durchführung von Gesetzgebungsvorhaben zur Umsetzung von EG-Recht empfindlich zu verkürzen.

43. Die weiten „Zugriffsrechte“ der Länder, die keiner Rückholklausel des Bundes unterliegen sollen, begegnen auch losgelöst von einer europarechtlichen Betrachtung umso mehr Bedenken, je stärker mit ihnen übergeordnete (nationale) Belange zur Disposition einzelner Länder gestellt werden. Wie dargestellt (Tz. 27 ff.), sind gesamtstaatliche oder zumindest länderübergreifende Interessen in nennenswertem Umfang von den Abweichungsbefugnissen betroffen. Hier besteht die Gefahr, dass durch einen Regelungsverzicht oder unzureichende normative Vorgaben, externe Kosten auf andere Bundesländer abge-

wälzt werden oder eine Übernutzung von Gemeinschaftsgütern eintritt. Der Benneter-Vorschlag hatte daher zu Recht neben dem naturschutzrechtlichen Gebietsschutz von bundesweiter Bedeutung insbesondere auch die Festlegung von Qualitäts- und Mengenzielen für die Bewirtschaftung von Flussgebieten sowie den Hochwasserschutz von Abweichungsrechten der Länder ausgenommen. Nicht nachvollziehbar erscheint jedenfalls in Anbetracht der betroffenen übergeordneten europarechtlichen und nationalen Belange die Einschätzung der Koalitionsarbeitsgruppe, es handle sich bei den Kompetenzbereichen „Naturschutz und Landschaftspflege“ sowie „Wasserhaushalt“ um Bereiche mit einem „besonderen Regionalbezug“ (Vorschlag der Koalitionsarbeitsgruppe, Überschrift S. 9).

44. Gerade im Bereich des Naturschutz- und Planungsrechts ist die Gefahr eines regulativen Wettbewerbs „nach unten“ gegeben. Exzessive Abweichungsrechte gefährden damit den bis heute erreichten Umweltstandard und sind insoweit abzulehnen. Hervorzuheben ist, dass eine Versagung von Abweichungsbefugnissen der Länder keiner Absage an Gestaltungsspielräumen gleichkommt. Gerade die Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege, aber auch diejenigen der Wasserhaushaltsbewirtschaftung verlangen in hohem Maße einen planerisch-gestaltenden Vollzug, der große Spielräume für die Berücksichtigung örtlicher und regionaler Gegebenheiten sowie für ein eigenständiges Länderprofil und damit auch einen „Wettbewerbsföderalismus“ eröffnet. Die Landschaftsplanung, die Entwicklung von Managementkonzepten für geschützte Gebiete und die regionalspezifischen Konkretisierungen der guten fachlichen Praxis vermögen dafür ebenso wie die Bewirtschaftung von Flussgebietseinheiten eindrucksvolle Beispiele zu liefern.

45. Die weitgehenden Abweichungsrechte führen schließlich unter Effizienzgesichtspunkten zu widersinnigen Ergebnissen (so auch SANDEN 2005, S. 887). So müssen seitens des Bundes zunächst Normen geschaffen werden, die nach der 6-Monats-Regelung des geplanten Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG möglicherweise niemals in Kraft treten. Das Regelungsmodell der Koalitionsarbeitsgruppe eröffnet zusätzlich die Möglichkeit einer ökonomisch zweifelhaften Parallelgesetzgebung zwischen den Ländern. Das vielfach erhobene, an das Kriterium des effizienten Einsatzes von Ressourcen geknüpfte Postulat eines „schlanken Staates“ wird damit ad absurdum geführt.

5.5 Die Übergangsregelungen als Quelle zusätzlicher Rechtsunsicherheit

46. Auf Grundlage der Übergangsregelung des Art. 125 a Abs. 1 GG sollen die Bundesgesetze im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Wasserhaushaltes und auch der Raumordnung als Bundesrecht weitergelten (Satz 1 der Regelung). Sie können jedoch durch Landesrecht ersetzt werden. Entgegen dem weiten Wortlaut dieser Regelung müsste sie im Interesse der Rechtssicherheit bei systematischer Betrachtung eine einschränkende Interpretation erfahren. Das Recht, bundesrechtliche Normen durch Länderregelungen zu ersetzen, wäre danach auf die – in ihren Grenzen allerdings im

Einzelfall äußerst schwer bestimmbar – Bereiche zu begrenzen, die der Abweichungsgesetzgebung der Länder unterfallen. Anderenfalls würde die Übergangsvorschrift eine Art „regulativen Schlagabtausch“ zulassen, von dem nur zu hoffen ist, dass er auch zugunsten einer effizienten Nutzung von Kapazitäten verhindert werden kann: Nach dem Ersetzen der bundesrechtlichen „Altregelung“ durch Landesrecht müsste der Bund mit einem neuen Gesetzeswerk aufwarten, von dem dann durch Landesrecht wiederum abgewichen werden kann. Will der Bund eine derartige Abfolge der Ereignisse verhindern, stünde ihm wohl nur die Möglichkeit zu, selbst mit einer Novelle des BNatSchG und des WHG an den Start zu gehen. Ziel müsste es dabei sein, die Länder in Anbetracht der bestehenden Abweichungsrechte von der Sach- und Zweckdienlichkeit des Vorschlages zu überzeugen. Dennoch bestünde die Gefahr, diese „Überzeugungsarbeit“ durch anspruchslöse Formulierungen von Minimalstandards zu erfüllen, um die Gefahr von Abweichungen im Vorfeld zu begrenzen.

47. Die vorgeschlagene Neufassung des Art. 125 a Abs. 2 GG, der auf eine nachträgliche Korrektur des bestehenden Bundesrechts anhand der strengen Erforderlichkeitsklausel zielt, überträgt die geschilderten Unwägbarkeiten (Tz. 23) der Erforderlichkeitsklausel auch auf das Altrecht. Als Altrecht sind dabei diejenigen bundesrechtlichen Regelungen anzusehen, die bis zum 15.11.1994 auf Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz und folglich der bis dato geltenden Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG erlassen worden sind. Die damalige „Bedürfnisklausel“ räumte dem Bundesgesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen weiten Einschätzungsspielraum bei der Beurteilung der Frage ein, ob ein Bedürfnis für eine bundesrechtliche Regel existierte (so bereits grundlegend BVerfGE 1, 264, 271 f.; 2, 213, 224 f.). Dem Bund waren demgemäß weniger strenge Hürden zur Begründung seiner Regelungskompetenz auferlegt. Sofern also die derzeit noch nicht abschließend formulierte Neufassung des Art. 125 a Abs. 2 GG vorsehen sollte, dass bestehende Regelungen zwingend für eine Substitution durch die Länder zu öffnen sind, bliebe der Inhalt dieser „Öffnungspflicht“ ebenso vage wie die derzeitigen Voraussetzungen der Erforderlichkeitsklausel. Eine Verpflichtung zur Überprüfung des existierenden unter Geltung der alten Erforderlichkeitsklausel geschaffenen Bundesrechts erscheint schon deswegen kaum praktikabel, weil bestehende Gesetze anhand des Stichtages 15.11.1994 in „Alt-“ und „Neuregelungen“ aufzuteilen und erstere an der Erforderlichkeitsklausel zu messen wären. Schließlich wird auch das Bundesverfassungsgericht die ihm zugewiesene Rolle kaum wahrnehmen können. Eine weit reichende Überprüfung bestehenden Rechts anhand der Erforderlichkeitsklausel würde nicht nur an Kapazitätsgrenzen stoßen und zu einer langen Dauer entsprechender Verfahren führen. Auch die Funktion eines „Ersatz“-Gesetzgebers, die dem Verfassungsgericht mit der Übergangsregelung zugewiesen wird, lässt sich mit dem Verständnis des Gerichts als (reines) Kontrollorgan legislativen Handelns nicht vereinbaren.

5.6 Unklare Kompetenzen: Der Gang nach Karlsruhe oder die erneute Politikverflechtung

48. Die Vorschläge der Föderalismusarbeitsgruppe sind nicht nur konzeptionell für eine sachgerechte Umweltgesetzgebung verfehlt, sondern enthalten darüber hinaus zahlreiche Unklarheiten. In einer Gesamtschau resultieren diese aus

- der weiteren Notwendigkeit der Nutzung der so genannten Mosaiktheorie zur Begründung von Gesetzgebungskompetenzen im Umweltbereich,
- den weiterhin bestehenden Problemen mit der Auslegung und Anwendung der Erforderlichkeitsklausel,
- der Unbestimmtheit und Weite der Abweichungsbefugnisse sowie
- den Unklarheiten der Übergangsvorschriften.

Aufgrund der erheblichen Rechtsunsicherheit, die mit der Ausfüllung dieser Vorgaben zwangsläufig verbunden ist, erscheint der Entwurf hochgradig geeignet, Konflikte zwischen Bund und Ländern herbeizuführen. Insgesamt befindet sich der Bund dabei in einer strategisch ungünstigen Position. Er hat bei den der Erforderlichkeitsklausel auch weiterhin unterliegenden Kompetenztiteln den schwierigen Nachweis des Vorliegens der engen Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG zu erbringen. Bei Zweifeln, ob die Länder sich in den Grenzen ihrer Abweichungsbefugnisse halten, muss der Bund – gegebenenfalls auch unter Anrufung des Bundesverfassungsgerichts – gegenüber maximal 16 Bundesländern tätig werden. Eine derartige Verpflichtung kann nicht zuletzt aus dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue gemäß Art. 10 EGV erwachsen, wonach den Bund im Außenverhältnis auch weiterhin die alleinige Verantwortung für die wirksame Erfüllung EG-rechtlicher Pflichten trifft.

Das dem Vorschlag immanente Konfliktpotenzial lässt sich auf zweierlei Weise lösen: Durch den womöglich auch wiederholten „Gang nach Karlsruhe“, also die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts oder alternativ eine vorherige Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Im Hinblick auf das Interesse der Länder an einer Gesetzgebung, die einer rechtlichen Überprüfung standhält, sowie der Verhinderung einer Haftung für EG-rechtswidriges Verhalten wird eine derartige Zusammenarbeit auch ein Anliegen der Länder darstellen. Hierdurch entsteht ein neuer Typus von Politikverflechtung, der sich deutlich von den geregelten und formalisierten Entscheidungsverfahren zwischen Bundesrat und Bundesregierung sowie von der konsensorientierten Fachkoordination der so genannten dritten Ebene, der Bund-Länderministerkonferenzen und ihren Arbeitsgruppen unterscheidet. Letztere sind mit ihrem Konsensprinzip bislang eher auf die fachliche Koordinierung der Entwicklung von Regelungsvorschlägen der Länder und die Rechtskonkretisierung für den Vollzug ausgerichtet (MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET 1996; HERZOG in MAUNZ und DÜRIG 2005, Art. 20, Rn. 105 ff.; OSSENBÜHL 1989, S. 1233 f.). Welche Auswirkungen es dabei hat, wenn ein Konsensgremium ohne Mehrheitsregel aber mit jederzeitiger „Exitoption“ für jeden der

17 grundsätzlich gleichberechtigten Verhandlungspartner mit der Entscheidung kontroverser politischer Fragen beauftragt wird, lässt sich schwer schätzen. Naheliegender ist, dass ein Konsens auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner gefunden wird, der auch den letzten Abweichler noch einbezieht. Dann würde eine Länderminderheit Bundesrecht entscheidend prägen. Vorstellbar wäre in Abkehr von der bisherigen konsensorientierten Arbeit aber auch das Szenario einer Gruppenbildung um konkurrierende Regelungsvorstellungen. Der Versuch einer Rechtsvereinheitlichung wäre dann jedoch gescheitert.

5.7 Gefährdungen der Vollzugsfähigkeit der Länder

49. Wenngleich in ihren Auswirkungen nur eingeschränkt prognostizierbar, steht zu befürchten, dass die jetzt vorgeschlagene Form der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung den Abbau der Vollzugskompetenzen in den Ländern intensivieren würde. Im Vergleich zum Vollzug eröffnen gerade gesetzgeberische Vorhaben der jeweiligen Landesregierung die Möglichkeit, öffentlichkeitswirksam eigenes (partei-)politisches Profil zu zeigen. Es ist daher nicht auszuschließen, dass infolge des Zuwachses der Gesetzgebungskompetenzen Sach- und Personalmittel innerhalb der Landesministerien von einer eher vollzugsorientierten Tätigkeit hin zur Vorbereitung regulativer Vorhaben verlagert werden. Geht die Zuweisung von Gesetzgebungsaufgaben an die Länder nicht mit der Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel einher, ist mit einer weiteren Schwächung des Vollzuges zu rechnen. Bisherige Erfahrungen mit den Veränderungen der Verwaltungsstruktur legen die Vermutung nahe, dass hiervon schwerpunktmäßig jedenfalls auch die Umweltverwaltung betroffen wäre. Von einem Abbau der Vollzugskapazitäten sind deswegen erhebliche Nachteile für die wirksame Wahrnehmung der Staatsaufgabe Umweltschutz zu erwarten, da den Ländern im deutschen „Verwaltungsföderalismus“ die – oftmals personal- und kostenintensive – Funktion der Umsetzung von Bundesgesetzen zugewiesen ist. Der SRU beobachtet mit großer Sorge den bereits jetzt aufgrund knapper Haushaltsmittel stattfindenden Ab- und Umbau der Umweltverwaltungen der Länder. Hierzu wird sich der SRU alsbald im Rahmen eines Sondergutachtens äußern.

6 Empfehlungen: Für eine bessere Kompetenzordnung im Umweltrecht

50. Der SRU empfiehlt dringend, die historische Chance zur Neugestaltung der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands zu einer Anpassung der Gesetzgebungskompetenzen an die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen der Umweltpolitik zu nutzen. Dazu ist die Schaffung eines einheitlichen Kompetenztitels in Form eines „Rechts des Umweltschutzes“ im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aus folgenden Gründen unumgänglich:

(1) Nur ein derartiger Kompetenztitel vermag die existierenden Umweltgüter in ihrer Gesamtheit und hinsichtlich der zwischen ihnen bestehenden Wechselwirkungen angemessen abzubilden.

(2) Ein „Recht des Umweltschutzes“ schafft auf der Ebene der Verfassung die normative Basis für sektorenübergreifende, integrative Regelungskonzepte und wird insoweit auch den Erfordernissen des Europa- sowie Völkerrechts gerecht, das sich durch eine zunehmende Hinwendung zum medienübergreifenden Steuerungsansatz charakterisieren lässt.

(3) Eine Aufnahme des „Rechts des Umweltschutzes“ in den Kompetenzkatalog der konkurrierenden Regelungskompetenzen des Bundes würde den Rechtsunsicherheiten ein Ende setzen, die mit der bisherigen Begründung von Regelungszuständigkeiten durch den „Kompetenzmix“ verbunden sind. Eine sachgerechte Normierung eines derartigen Kompetenztitels verlangt allerdings auch seine Freistellung von der Erforderlichkeitsklausel in ihrer derzeitigen Form. Eine Gewähr für eine hinreichend eindeutige und rechtssichere Zuweisung von Kompetenzen vermag die Erforderlichkeitsklausel nämlich nicht zu bieten.

(4) Eine einheitliche Kompetenzzuweisung ist geeignet, die regulative Grundlage für die Erarbeitung der Voraussetzungen für ein einheitliches Vorhabengenehmigungsrecht und das anzuwendende Verfahren zu bilden.

(5) Derartige Recht könnte das Kernelement eines umfassenden Umweltgesetzbuches darstellen, das auf Grundlage eines einheitlichen Kompetenztitels „aus einem Guss“ geschaffen werden könnte. Ein solches Umweltgesetzbuch kann einen wesentlichen Beitrag zu der vielfach geforderten Vereinfachung und besseren Handhabbarkeit des Umweltrechts leisten.

(6) Eine einheitliche Zuweisungsregelung stellt die Europa- und Völkerrechtstauglichkeit der Kompetenzordnung in besonderem Maße sicher. Sie erlaubt eine schnelle und flächendeckende Umsetzung von Verpflichtungen, die aus dem supranationalen und internationalen Recht erwachsen.

(7) Eine Bundeskompetenz für das „Recht der Umwelt“ schafft die Voraussetzung für eine Wahrung (länder-) übergeordneter Umweltschutzbelange durch den Bund und eröffnet die Möglichkeit, durch flächendeckende Standards der Gefahr eines Deregulierungswettbewerbs zulasten der Umwelt zu begegnen.

51. Bei einem Verzicht auf die Erforderlichkeitsklausel wird man dem berechtigten Interesse der Länder an eigenständigen Gestaltungsspielräumen nur über Öffnungsklauseln oder Abweichungsrechte gerecht werden können. Im Bereich des Umweltschutzes sollte dabei primär auf einfachgesetzliche Öffnungsklauseln zurückgegriffen werden, die den Ländern vor allem die Möglichkeit zu einem regulativen Wettbewerb „nach oben“ einräumen. Dies schließt nicht aus, dass Abweichungsrechten in anderen Sachmaterien eine stärkere Bedeutung zukommen kann. Im Naturschutz- und Wasserhaushaltsrecht sind Abweichungsrechte hingegen nicht erforderlich, um den Ländern Gestaltungsspielräume für die Erarbeitung eigener Länderprofile zu eröffnen. Diese werden vielmehr bereits durch die vornehmlich planungsbezogenen bundesrechtlichen Regelungen vorgegeben, die im Rahmen der Abwägungsprozesse eine Berücksichtigung der örtlichen und regionalen Besonderheiten erlauben.

Literatur

- Benneter, K. U. (2004): Vorschlag für eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen im Umweltbereich. In: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Arbeitsunterlage 0113.
- Berendes, K. (2002): Gewässerschutz und Föderalismus aus Sicht der Verwaltung. In: Kloepfer, M. (Hrsg.): Umweltföderalismus. Berlin: Duncker & Humblot, S. 389–401.
- Busch, P.-O., Jörgens, H. (2005): Globale Ausbreitungsmuster umweltpolitischer Institutionen. In: Tews, K., Jänicke, M. (Hrsg.): Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen im internationalen System. Wiesbaden: VS Verlag, S. 55–193.
- Danwitz, T. von (2004): Die Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 23 (3), S. 272–282.
- Frenz, W. (2002): Abfallwirtschaft und Föderalismus aus Sicht der Wissenschaft. In: Kloepfer, M. (Hrsg.): Umweltföderalismus. Berlin: Duncker & Humblot, S. 227–254.
- Gassner, E., Bedomir-Kahlo, G., Schmidt-Räntsch, J. (2003): Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar. 2. Aufl. München: Beck.
- Hansmann, K. (2002): Immissionsschutz und Föderalismus aus Sicht der Verwaltung. In: Kloepfer, M. (Hrsg.): Umweltföderalismus. Berlin: Duncker & Humblot, S. 275–286.
- Héritier, A., Mingers, S., Knill, C., Becka, M. (1994): Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union. Opladen: Leske und Budrich.
- Jänicke, M. (2005): Trend-Setters in Environmental Policy: the Character und Role of Pioneer Countries. European Environment 15 (2), S. 129–142.
- Koch, H.-J. (2004a): Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Umweltrecht. Stuttgart: Boorberg.
- Koch, H.-J. (2004b): Naturschutz und Landschaftspflege in der Reform der bundesstaatlichen Ordnung. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz. BfN-Skripten 109, Bonn: BfN. BfN-Skripten 109.
- Koch, H.-J., Mechel, F. (2004): Naturschutz und Landschaftspflege in der Reform der bundesstaatlichen Ordnung. Natur und Recht 26 (5), S. 277–286.
- Königshaus, H. (2002): Abfallwirtschaft und Föderalismus aus Sicht der Wirtschaft. In: Kloepfer, M. (Hrsg.): Umweltföderalismus. Berlin: Duncker & Humblot, S. 193–200.
- Martens, C.-P. (2002): Immissionsschutz und Föderalismus aus Sicht der Wirtschaft. In: Kloepfer, M. (Hrsg.): Umweltföderalismus. Berlin: Duncker & Humblot, S. 257–273.
- Maunz, T., Dürig, G. (Hrsg.) (2004): Kommentar zum Grundgesetz. Bd. 3. München: Beck. Loseblatt-Ausgabe, Stand: August 2005.
- Müller-Brandeck-Bocquet, G. (1996): Die institutionelle Dimension der Umweltpolitik. Eine vergleichende Untersuchung zu Frankreich, Deutschland und der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos.
- Müntefering, F., Stoiber, E. (2004): Vorentwurf für Vorschlag der Vorsitzenden vom 13. Dezember 2004. In: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Arbeitsunterlage 014.
- Oeter, S. (1998): Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaat. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ossenbühl, F. (1989): Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz. Deutsches Verwaltungsblatt 104, S. 1230–1237.
- Pernice, I. (2004): Thesen Europarechtliche Perspektive. In: BMU (Hrsg.): Föderalismusreform: Neuordnung der Umweltkompetenzen – Tagungsdokumentation. Berlin, S. 24–27.
- Petersen, F. (2002): Abfallwirtschaft und Föderalismus aus Sicht der Verwaltung. In: Kloepfer, M. (Hrsg.): Umweltföderalismus. Berlin: Duncker & Humblot, S. 201–225.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2002a): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- SRU (2002b): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- SRU (2004): Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Baden-Baden: Nomos.
- SRU (2005): Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar. Aktuelle Stellungnahme. Berlin.
- Sanden, J. (2004): Thesen Wasserhaushalt. In: BMU (Hrsg.): Föderalismusreform: Neuordnung der Umweltkompetenzen – Tagungsdokumentation. Berlin, S. 16–18.
- Sanden, J. (2005): Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot.
- Scharpf, F. (1999): Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen? Was kann man ändern? In: Morath, K. H. (Hrsg.): Reform des Föderalismus. Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft, S. 23–36.
- Schendel, F. A. (2002): Gewässerschutz und Föderalismus aus Sicht der Wirtschaft. In: Kloepfer, M. (Hrsg.): Umweltföderalismus. Berlin: Duncker & Humblot, S. 373–388.
- Schink, A. (2004): Thesen Abfallrecht. In: BMU (Hrsg.): Föderalismusreform: Neuordnung der Umweltkompetenzen – Tagungsdokumentation. Berlin, S. 15–16.

Literatur

- Schulze-Fielitz, H. (2002): Immissionsschutz und Föderalismus aus Sicht der Wissenschaft. In: Kloepfer, M. (Hrsg.): Umweltföderalismus. Berlin: Duncker & Humblot, S. 287–319.
- Seelig, R., Gündling, B. (2002): Die Verbandsklage im Umweltrecht. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 21 (9), S. 1033–1041.
- Sellner, D. (2004): Thesen Immissionsschutz. In: BMU (Hrsg.), Föderalismusreform: Neuordnung der Umweltkompetenzen – Tagungsdokumentation. Berlin, S. 14–15.
- Weibust, I. (2003): Zentralisierung der Steuerung: Ein genereller Trend in der Umweltpolitik? In: Holzinger, K., Knill, C., Lehmkuhl, D. (Hrsg.): Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen. Opladen: Leske und Budrich, S. 167–192.
- Werk, K. (2004): Thesen Naturschutz und Landschaftspflege. In: BMU (Hrsg.): Föderalismusreform: Neuordnung der Umweltkompetenzen – Tagungsdokumentation. Berlin, S. 18–24.

Anhang

Die Gesetzgebungskompetenzen für den Umweltschutz in der Föderalismusdiskussion

Tabelle 2 Die Gesetzgebungskompetenzen für den Umweltschutz in der Föderalismusdiskussion

	Bund ohne Erforderlichkeit	Bund mit Erforderlichkeit	Abweichungsmöglichkeiten der Länder	RahmenG	Länder
Umweltbezogene Anforderungen an d. Zulassung v. Anlagen sowie die Errichtung u. den Betrieb v. Anlagen	B				
Abfallwirtschaft	B	Art. 74 Abs. 1 Ziff. 24 Abfallbes. Koalition M/S: Abfallbes.	B: Abfallwirtschaftsplanung		
Luftreinhaltung	B Koalition	Art. 74 Abs. 1 Ziff. 24 M/S			
Lärmbekämpfung	B Koalition	Art. 74 Abs. 1 Ziff. 24 M/S	B: Lärm v. Sport u. Freizeitanlagen		Koalition + M/S: Lärm v. Sport- u. Freizeitanlagen u. v. Anlagen m. soz. Zweckbest.
Sonst. ImSch	B				
Chemikaliensicherheit	B				
Schutz vor nicht ionisierender Strahlung	B	Art. 74 Abs. 1 Ziff. 11, Koalition + M/S: Begründung unter Hinzuziehung des R der Wirtschaft			
Bodensch	B				
Klimasch	B				
Wasserhaushalt	B Koalition			Art. 75 Abs. 1 Ziff. 4 M/S	
NatSch u. LandschaftsPfl.	B Koalition		B: m. Ausn. v. Qualitäts- u. Mengenzielen f. Bewirtschaftung in Flussgebieten, HochwasserSch, Ausbau u. Unterhaltung Bundeswasserstraßen sowie anlagenbezogenen Regelungen B: m. Ausn. v. ArtenSch, MeeresNatSch, GebietsSch v. bundesweiter Bedeutung sowie anlagenbezogenen Regelungen B	Art. 75 Abs. 1 Ziff. 3 M/S	
Jagdwesen	B Koalition		Koalition: soweit nicht R. der Jagdscheine	Art. 75 Abs. 1 Ziff. 3 M/S	
RaumO	B Koalition		Koalition	Art. 75 Abs. 1 Ziff. 4 M/S	
Recht der Wirtschaft		Art. 74 Abs. 1 Ziff. 11 Koalition M/S			

Bennetervorschlag (2004)

Koalitionsvertrag (2005)

Grundgesetz

Münzterfering und Stoiber (2004)

Quelle: SRU/AS Föderalismusreform/Tab.2/Datenquellen: BENNETER 2004; MÜNTEFERING/STOIBER 2004; Koalitionsvertrag 07.11.2005; Grundgesetz der BRD vom 23.05.1949 i. d. Fassung vom 26.07.2002

Erläuterungen zur Tabelle

Nach der derzeitigen Rechtslage (Artikelangaben des Grundgesetzes) sind für Umweltschutzmaterien zwei unterschiedliche Kompetenztypen vorgesehen:

- Die Materien „Abfallbeseitigung“, „Luftreinhaltung“ und „Lärmbekämpfung“ unterliegen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes mit Beschränkung durch den Erforderlichkeitsvorbehalt des Art. 72 Abs. 2 GG.
- In den Bereichen „Wasserhaushalt“, „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Jagdwesen“ sowie „Raumordnung“ ist der Bund zum Erlass von Rahmengesetzen befugt, die durch die Länder auszufüllen sind.

Wichtige Umweltschutzmaterien, wie der Bodenschutz, die Chemikaliensicherheit oder der Klimaschutz, sind nicht von einer expliziten Kompetenzzuweisung erfasst und können daher nur unter Rückgriff auf umweltfremde Kompetenztitel, wie das ebenfalls dem Erforderlichkeitsvorbehalt unterstehende Recht der Wirtschaft, normiert werden.

Nach dem Neuordnungsvorschlag des SPD-Abgeordneten Benneter (B) sollten viele umweltspezifische Materien differenziert genannt werden. So sollten zusätzlich zu den derzeit im Grundgesetz aufgelisteten Bereichen eigene Kompetenztitel für „umweltbezogene Anforderungen an die Zulassung von Anlagen sowie die Errichtung und den Betrieb von Anlagen“, den „sonstigen Immissionsschutz“, die „Chemikaliensicherheit“, den „Schutz vor nicht ionisierender Strahlung“, den „Bodenschutz“ sowie für den „Klimaschutz“ geschaffen werden. Alle umweltrelevanten Regelungsbereiche sollten der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ohne Einschränkung durch die Erforderlichkeitsklausel unterliegen. Für bestimmte Umweltschutzmaterien waren Abweichungsrechte der Länder vorgesehen. Diese sollten für alle Aspekte der Bereiche „Raumordnung“ und „Jagdwesen“ gelten. Im Rahmen der Materien „Wasserhaushalt“ sowie „Naturschutz und Landschaftspflege“ sollten bestimmte Regelungsbereiche von den Abweichungsbefugnissen ausgenommen werden. In den Bereichen „Abfallwirtschaft“ und „Lärmbekämpfung“ sollten sich die Abweichungsrechte lediglich auf die Bereiche „Abfallwirtschaftsplanung“ sowie „Lärm von Sport- und Freizeitanlagen“ erstrecken. Von Abweichungsrechten ausgenommen wurden nach dem Benneter-Vorschlag hingegen sämtliche umweltbezogenen Anforderungen an die Zulassung von Vorhaben sowie an die Errichtung und den Betrieb von Anlagen.

Die Vorsitzenden der Föderalismuskommission Müntefering und Stoiber (M/S) haben dagegen weitestgehend die Beibehaltung der bestehenden Kompetenzordnung im Umweltbereich vorgesehen.

- Danach sollten die Umweltkernbereiche „Abfallbeseitigung“, „Luftreinhaltung“ und „Lärmbekämpfung“ wie bisher der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes mit Erforderlichkeitsklausel unterstehen. Für die nicht explizit genannten Bereiche, wie insbesondere die Chemikaliensicherheit, der Bodenschutz und der Klimaschutz wäre unverändert ein Rückgriff auf umweltfremde Kompetenztitel wie das „Recht der Wirtschaft“ erforderlich geblieben.
- Die Rahmengesetzgebungskompetenz für die Bereiche „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Wasserhaushalt“, „Raumordnung“ und „Jagdwesen“ sollte erhalten bleiben.
- Für die Länder sollte ein neuer Kompetenztitel im Bereich „Sport-, Freizeit- und so genannter sozialer Lärm (Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung)“ geschaffen werden.

In der Koalitionsvereinbarung (Koalition) sind für den Umweltschutz fünf unterschiedliche Kompetenztitel vorgesehen: Neben einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Strahlenschutzrecht

- bleiben die Materien „Luftreinhaltung“ und „Lärmschutz“ (mit Ausnahme des Lärms von Sport- und Freizeitanlagen und von Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung) der konkurrierenden Regelungsbefugnis des Bundes unterstellt, sollen aber von der Erforderlichkeitsklausel freigestellt werden.
- Das Recht der Abfallwirtschaft soll weiterhin der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes mit Einschränkung durch die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG unterstellt werden.
- Für die Bereiche „Wasserhaushalt“, „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Jagdwesen“ sowie „Raumordnung“ soll dem Bund zwar die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ohne Erforderlichkeitsklausel eingeräumt werden. Jedoch ist vorgesehen, den Ländern umfangreiche Abweichungsrechte von den bundesgesetzlichen Bestimmungen einzuräumen.
- Der „Lärm von Sport- und Freizeitanlagen sowie von Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung“ soll durch die Länder geregelt werden.

Mitglieder

Sachverständigenrat für Umweltfragen
Stand: 2006

Prof. Dr. iur. Hans-Joachim Koch (Vorsitzender)

Inhaber der Professur für Öffentliches Recht an der Universität Hamburg, Geschäftsführender Direktor des Seminars für Öffentliches Recht und Staatslehre, Geschäftsführung der Forschungsstelle Umweltrecht

Prof. Dr. rer. hort. Christina von Haaren (stellv. Vorsitzende)

Professorin am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover

Prof. Dr. med. Heidi Foth

Leiterin des Instituts für Umwelttoxikologie an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Universitätszentrum für Umweltwissenschaften UZU

Prof. Dr. phil. Martin Jänicke

Professor für Vergleichende Analyse am Fachbereich Politische Wissenschaft der FU Berlin, Leiter der Forschungsstelle für Umweltpolitik

Prof. Dr. rer. pol. Peter Michaelis

Inhaber des Lehrstuhls für Umwelt- und Ressourcenökonomie (Volkswirtschaftslehre IV) an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Augsburg

Prof. Dr. phil. Konrad Ott

Inhaber der Professur für Umweltethik / Praktische Philosophie mit dem Schwerpunkt Angewandte Ethik der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

Sachverständigenrat für Umweltfragen

Geschäftsstelle	Telefon: (030) 26 36 96-0
Reichpietschufer 60, 7.OG.	Fax: (030) 26 36 96-109
10785 Berlin	E-Mail: sru-info@uba.de
	Internet: www.Umweltrat.de

Diese Stellungnahme ist im Internet abrufbar oder über die Geschäftsstelle zu beziehen. © SRU, 2005 ISSN 1612-2968