



Prof. Dr. *Astrid Epiney*  
Mai 2006

## **Föderalismusreform und Europäisches Umweltrecht**

Einige Bemerkungen zur Kompetenzverteilung Bund – Länder vor dem Hintergrund der Herausforderungen des europäischen Gemeinschaftsrechts

*Astrid Epiney*

### **I. Einleitung**

1. Die folgenden Thesen konzentrieren sich auf die Frage, wie die Vorschläge vor dem Hintergrund der (Umsetzungs-) Anforderungen des europäischen Gemeinschaftsrechts zu bewerten sind.

2. Weite Teile des deutschen Umweltrechts sind von gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben geprägt.

### **II. Zum Gesetzesentwurf zur Änderung des GG zur Föderalismusreform**

3. Der Vorschlag des Gesetzesentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes (im Folgenden: Vorschlag) knüpft insofern an die derzeitige Rechtslage an, als nach wie vor die Umweltschutzgesetzgebung nicht als „einheitlicher Themen- oder Problemkreis“ behandelt und als solcher keiner einheitlichen Regelung in Bezug auf die Kompetenzen von Bund und Ländern zugeführt wird.

4. Der Vorschlag sieht fünf verschiedene Arten von Kompetenzen für den Umweltbereich vor:

- ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Strahlenschutz);
- ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder (Lärm von Freizeit- und Sportanlagen);
- konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit drei Varianten:
  - mit Bindung an die Erforderlichkeitsklausel (insbesondere in den Bereichen der Abfallwirtschaft und des Rechts der Wirtschaft);
  - ohne Bindung an die Erforderlichkeitsklausel und ohne „Abweichungsklausel“ (insbesondere in den Bereichen Luftreinhaltung und Lärmschutz sowie in den

„abweichungsfesten“ Bereichen der grundsätzlich der Abweichungsklausel unterliegenden Gebiete);

- ohne Bindung an die Erforderlichkeitsklausel und mit Abweichungsbefugnissen (insbesondere in den Bereichen Naturschutz und Raumordnung sowie bei bestimmten Bereichen der Wasserhaushaltsgesetzgebung).

5. Diese verschiedenen Kompetenzkategorien dürften in der praktischen Anwendung insofern komplizierte Abgrenzungsfragen aufwerfen, als bei umweltrechtlichen Regelungen typischerweise häufig verschiedene Bereiche betroffen sind und sich die verschiedenen Kategorien damit teilweise überlappen dürften.

### **III. Bewertung der Vorschläge vor dem Hintergrund der europarechtlichen Anforderungen**

6. Das Gemeinschaftsrecht stellt gewisse allgemeine (Mindest-) Anforderungen an die Art und Weise der Umsetzung von Richtlinien, eine Pflicht, die unbedingt zu verstehen sind:

- In der Regel ist für die Richtlinienumsetzung ein Gesetz im materiellen oder formellen Sinn notwendig.
- In inhaltlicher Hinsicht muss die Umsetzung die vollständige Anwendung der einschlägigen Regelungen gewährleisten.

7. Dem Gemeinschaftsrecht sind keine Vorgaben hinsichtlich der Art und Weise der innerstaatlichen Kompetenzverteilung im Allgemeinen und der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten im Besonderen zu entnehmen. Allerdings entfaltet die sich letztlich aus Art. 10 EGV – „Gemeinschaftstreue“ – ergebende Pflicht zur klaren und effektiven Umsetzung insofern indirekte Wirkungen auf die Art und Weise der innerstaatlichen Ausgestaltung der Umsetzung, als diese grundsätzlich gewährleisten muss, dass den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts entsprochen werden kann.

8. Das gemeinschaftliche Umweltrecht greift vermehrt auf den sog. integrierten Ansatz zurück. Stichworte in diesem Zusammenhang sind die IVU- und UVP-Richtlinie, die sog. EMAS-Verordnung, die Umweltzeichenverordnung, aber auch gewisse, auf den ersten Blick eher medienschützende Rechtsakte, wie die Wasserrahmenrichtlinie.

9. Ganz grundsätzlich führt die vorgesehene „Aufspaltung“ der Gesetzgebungskompetenzen im Umweltbereich zwischen Bund und Ländern dazu, dass bei der Umsetzung oder Durchführung von Gemeinschaftsrechtsakten, die auf einen integrierten

Ansatz zurückgreifen, in der Regel weder der Bund allein noch die Länder allein die vollständige Umsetzung gewährleisten können bzw. es besteht zumindest die Gefahr, dass die Umsetzung des Inhalts eines einzelnen Rechtsakts aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung letztlich auf verschiedenen Ebenen erfolgen muss.

10. Diese potentielle Mehrgleisigkeit ist zwar als solche nicht gemeinschaftsrechtswidrig, birgt jedoch aus verschiedenen Gründen die Gefahr einer nicht den gemeinschaftlichen Anforderungen genügenden oder zumindest nicht sachgerechten Umsetzung bzw. Durchführung des Gemeinschaftsrechts, sowohl was die Einhaltung der Fristen betrifft als auch soweit es um die inhaltliche Tragweite der zu erlassenden Regelungen geht. Insbesondere führt der Vorschlag dazu, dass Aspekte, die in einem Gemeinschaftsrechtsakt auf der Grundlage des integrierten Ansatzes einheitlich geregelt werden, bei der Umsetzung bzw. Durchführung getrennt werden müssen. Damit geht aber die große Gefahr einher, dass die durch das Gemeinschaftsrecht in der Regel vorgesehene materielle Einheitlichkeit und die effektive Integration verschiedener Umweltauswirkungen nicht gewährleistet werden kann.

11. Die Fragmentierung der umweltrelevanten Kompetenzen impliziert weiter, dass Bereiche, die an sich miteinander verbunden sind, aufgrund auseinander fallender Kompetenzen nicht zusammen geregelt werden können.

12. Damit in engem Zusammenhang steht die Erwägung, dass es eine Aufspaltung der Kompetenzen im vorgeschlagenen Sinn von Vornherein jedenfalls in gewissen Bereichen verunmöglicht, bei der Umsetzung bzw. Durchführung eines gemeinschaftlichen Rechtsakts (der verschiedene Bereiche berührt) einheitliche Regelungen auf Bundesebene zu treffen. Zahlreiche gemeinschaftsrechtliche Regelungen dürften aber vor dem Hintergrund ihrer Effektivität eine einheitliche Umsetzung in den jeweiligen Mitgliedstaaten erfordern. Neben manchen materiellen Regelungen dürfte insbesondere die Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben hinsichtlich der Eröffnung des gerichtlichen Zugangs auf der Grundlage des Vorschlags zumindest auf große Schwierigkeiten stoßen.

13. Die sog. „Abweichungsgesetzgebung“ der Länder impliziert, dass bereits auf der Grundlage der grundgesetzlichen Regelungen die Länder letztlich nach Belieben von den bundesrechtlich ggf. festgelegten Standards abweichen können, wobei eine solche Abweichung in Bezug auf den Schutzstandard sowohl nach oben als auch nach unten denkbar ist. Solche Abweichungsbefugnisse sind für die Bereiche Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt vorgesehen. Abgesehen davon, dass die genauen Umriss dieser Abweichungsbefugnisse zumindest teilweise höchst unscharf bleiben und die „Drohung“ abweichender Ländergesetzgebung auch

eine gewisse Unsicherheit bezüglich der „Verlässlichkeit“ von Bundesrecht und Umsetzungsgesetzgebung mit sich brächte, dürften diese Abweichungsbefugnisse jedenfalls teilweise mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in Konflikt geraten (können). Denn gewisse Bereiche verlangen durchaus im Hinblick auf ihre Effektivität nach einem einheitlichen (hohen) Schutzstandard, und im Übrigen dürfte die EuGH-Rechtsprechung es nahe legen, dass solche „Unsicherheiten“ nicht mit den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen in Einklang stehen.

14. Der Vorschlag dürfte einige Abgrenzungsschwierigkeiten mit sich bringen, die notwendigerweise Unsicherheiten in Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach sich ziehen. Diese stellen zwar als solches keinen Verstoß gegen gemeinschaftsrechtliche Vorgaben dar; sie sind aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht aber äußerst ungünstig.

#### **IV. Schluss: zur Ausgestaltung der Kompetenzverteilung Bund – Länder de lege ferenda**

15. Insgesamt dürfte der derzeit diskutierte Vorschlag in Teilen den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen nicht entsprechen und in Teilen im Hinblick auf die Ermöglichung der Umsetzung und Durchführung des gemeinschaftlichen Umweltrechts zumindest nicht sachgerecht erscheint. Das Hauptproblem besteht dabei in der vielschichtigen Fragmentierung der Kompetenzen im Umweltbereich, die zu zahlreichen Problemen führt.

16. Deutlich wird damit auch, dass die Alternative nur darin bestehen kann, einen eigenen Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ zu schaffen und dem Bund umfassend die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis für das Umweltrecht einzuräumen, und zwar ohne Erforderlichkeitsklausel, zumindest nicht in der bestehenden Form; den in einigen Bereichen sicherlich bestehenden berechtigten Interessen der Länder auf eigenständige gesetzgeberische Gestaltungsspielräume im materiellen Umweltrecht kann ggf. durch einfachgesetzliche Öffnungsklauseln entsprochen werden.

17. Der Umweltschutz stellt einen besonderen Politikbereich dar, in dem die hier formulierten Gesichtspunkte zumindest ein besonderes Gewicht aufweisen, wenn nicht gar – im Vergleich zu anderen Politiken – eine Spezifität bilden. Stichworte in diesem Zusammenhang sind der Querschnittscharakter der Umweltpolitik und die besonderen Regelungsansätze insbesondere im Gemeinschaftsrecht. Diese lassen es teilweise als aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht notwendig, teilweise im Hinblick auf die effektive Verwirklichung der angestrebten Schutzziele und der möglichst reibungslosen Erfüllung

gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben als sinnvoll erscheinen, dem Bund allgemein eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Schutz der natürlichen Umwelt einzuräumen. Eine „Aushöhlung der Länderkompetenzen“ ist durch eine solche konkurrierende Bundeskompetenz ohne Erforderlichkeitsklausel nicht zu befürchten, wie auch das Beispiel der Schweiz, die bereits seit 1971 eine umfassende konkurrierende Bundeskompetenz kennt, Vorschriften „über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen“ zu erlassen (heute Art. 74 Abs.1 BV), zeigt.

18. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass der hier vertretene Ansatz durchaus nicht bedeutet, dass den Ländern im Falle der Ausübung einer konkurrierenden Bundeskompetenz für das Umweltrecht keinerlei Befugnisse und keine Rolle mehr zukämen, im Gegenteil: Weite Teile des Umweltrechts – insbesondere im Bereich des Naturschutzes, aber auch im Bereich der Raumordnung und der Anlagengenehmigung – bedingen auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes zumindest teilweise abwägende und planerische Entscheidungen. Diese aber können (und sollen) nur vor Ort tatsächlich getroffen werden, so dass hier die Länder und Kommunen aufgerufen sein werden, auf der Grundlage der Anwendung der einschlägigen bundesrechtlichen Normen und der Ausführungsgesetzgebung der Länder (die sich u.a. auch auf verschiedene verfahrensrechtliche Aspekte beziehen könnte) einen Ausgleich zwischen konfligierenden Interessen zu suchen und die Vorgaben tatsächlich auf die konkreten Fall- und Problemgestaltungen anzuwenden.

19. Falls eine umfassende konkurrierende Bundeskompetenz nicht konsensfähig sein sollte, wäre zumindest in folgenden Aspekten eine Änderung ins Auge zu fassen:

- Die umweltrechtlichen Kompetenzen sollten aus der sog. Abweichungsgesetzgebung ausgenommen werden.
- In allen umweltrelevanten Kompetenztiteln sollte auf die Erforderlichkeitsklausel verzichtet werden.
- Die in Art. 84 Abs. 1 GG neu vorgesehene Kompetenzverteilung für das Verfahrensrecht sollte überprüft werden, sind doch weite Teile des Umweltrechts Verfahrensrecht i.S.d. Art. 84 Abs. 1 GG. Umweltrechtliche Verfahrensregelungen sollten jedenfalls aus der Abweichungsgesetzgebung ohne Zustimmungserfordernis des Bundes ausgenommen werden.