

Dr. Cornelia Ziehm

Stellungnahme zur beabsichtigten Föderalismusreform, insbesondere zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 7. März 2006, BT-Drs. 16/813

Eine Reform des föderalen Systems in Deutschland ist notwendig und überfällig. Die bestehende Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern ist den aktuellen Herausforderungen nicht mehr angemessen, sie hemmt und blockiert erforderliche Entwicklungen. Das gilt auch und besonders für den Bereich des Umwelt- und Klimaschutz. Deshalb ist das Vorhaben einer Föderalismusreform im Grundsatz unstreitig zu begrüßen. Allerdings darf eine Föderalismusreform kein Selbstzweck sein. Denn mit der Neuordnung des Kompetenzgefüges zwischen Bund und Ländern wird die Basis für alle späteren Einzelmaßnahmen geschaffen. Wie wirksam Umwelt- und Klimaschutz in Zukunft sein werden und sein können, hängt maßgeblich auch von den Ergebnissen der Föderalismusreform ab. Ziel der Reform des Grundgesetzes muss deshalb ein Verfassungsrecht sein, welches die Grundlage für einen effektiven, europatauglichen und an globalen Herausforderungen ausgerichteten Umwelt- und Klimaschutz schafft.

Dieses Ziel wird mit einer Kompetenzordnung, wie sie der am 7. März 2006 vorgelegte Gesetzentwurf vorsieht, nach Überzeugung der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH) verfehlt, zum Teil sogar konterkariert. Geplant ist ein hoch kompliziertes und inkonsistentes Kompetenzgefüge, das (grenzüberschreitenden) Umweltproblemen nicht gerecht wird, einem Umweltdumping zwischen den Bundesländern Tür und Tor öffnet, langwierige Rechtsstreitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht über unklare Kompetenzabgrenzungen geradezu programmiert, die im Koalitionsvertrag beschlossene Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuches mit einer integrierten Vorhabengenehmigung in weiten Teilen wirkungslos macht und die Europatauglichkeit Deutschlands im Bereich des Umweltrechts ernsthaft gefährdet. Die Chance, Deutschland ein modernes, an den gegenwärtigen Problemen orientiertes Umweltrecht zu geben, würde auf unabsehbare Zeit vertan, sollte der vorliegende Gesetzentwurf ohne grundlegende Änderungen verabschiedet werden.

1. Übergreifender Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ dringend geboten

Einen übergreifenden Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ und damit eine Bündelung von Umweltkompetenzen als Voraussetzung für die Zusammenfassung des bislang zersplitterten Umweltrechts in Deutschland soll es dem Gesetzentwurf zufolge nicht geben. So entscheidende Bereiche wie Erneuerbare Energien, Klimaschutz, Schutz vor nicht-ionisierender Strahlung, Chemikaliensicherheit und Bodenschutz sollen zudem auch künftig überhaupt ohne eigene Kompetenztitel bleiben. Hier wäre weiterhin der Rückgriff auf „umweltfremde“ Kompetenztitel mit allen damit einhergehenden Rechtsunsicherheiten und -streitigkeiten erforderlich.

Würde der vorliegende Gesetzentwurf geltendes Recht werden, gäbe es im Bereich des Umweltrechts folgende „Kompetenzarten“:

- ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (im Atomrecht)

- konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ohne Erforderlichkeitsklausel und ohne Abweichungsrechte (im Bereich der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung)
- konkurrierende Gesetzgebungskompetenz mit Erforderlichkeitsklausel und ohne Abweichungsrechte (im Bereich der Abfallwirtschaft)
- konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ohne Erforderlichkeitsklausel, aber mit Abweichungsrechten (z.B. im Bereich des Natur- und Gewässerschutzes)
- ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder (im Bereich der Bekämpfung von Sport- und Freizeitlärm und Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung)
- „umweltfremde“ Kompetenztitel (etwa für den Bereich der Erneuerbaren Energien).

Mit Übersichtlichkeit und Rechtsklarheit hat das wenig zu tun. Außer Acht bleiben zudem die vielfältigen Wechselwirkungen im Umweltbereich. Effektiver Umweltschutz setzt eine integrative und umweltmedienübergreifende Betrachtungs- und Handlungsweise und diese wiederum eine Kompetenzbündelung, nicht aber eine Kompetenzzersplitterung voraus. Erforderlich ist daher ein übergreifender Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ unter der konkurrierenden Gesetzgebung ohne Erforderlichkeitsklausel und ohne Abweichungsrechte.

Diese Forderung der DUH hat nichts mit Zentralismusbestrebungen zu tun, sondern mit Sachgerechtigkeit, Rechtssicherheit und Europatauglichkeit. Denn damit würde dem Bund die Möglichkeit an die Hand gegeben, sämtliche umweltrelevanten Bereiche einheitlich und umweltmedienübergreifend zu regeln. Umweltprobleme machen nicht an administrativen Grenzen halt. Das gilt für den Klimaschutz genauso wie für den Natur- oder Gewässerschutz.¹ Zugleich würde mit einer solchen Gesetzgebungskompetenz „aus einem Guss“ sichergestellt, dass die Europatauglichkeit Deutschlands gewährleistet werden kann und das von der Großen Koalition anvisierte Umweltgesetzbuch (UGB) nicht zu einem bloßen Papiertiger verkommt, sondern tatsächlich zu effektiveren und übersichtlicheren Genehmigungsverfahren in Deutschland führt.²

Der vorgelegte Gesetzentwurf sieht allerdings nicht nur einen übergreifenden Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ nicht vor. Er ist auch darüber hinaus nicht geeignet, die mit der Föderalismusreform verfolgten Ziele zu erreichen, im Gegenteil:

2. Materielle Abweichungsrechte der Länder

Die bisherige Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 Abs. 1 GG) soll abgeschafft werden. Für den Umweltbereich bedeutet das: das Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege, die Bodenverteilung, die Raumordnung und der Wasserhaushalt (also das Gewässer- und Hochwasserschutzrecht) sollen in die sog. konkurrierende Gesetzgebung überführt werden (Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 - 32 des Gesetzentwurfs). D.h. der Bund könnte in diesen Bereichen danach konkretere Regelungen treffen als bisher, er wäre gegenüber den Ländern nicht mehr auf bloße

¹ S. dazu ausführlich z.B. auch die Stellungnahme des Sachverständigenrates für Umweltfragen „Der Umweltschutz in der Föderalismusreform“ vom Februar 2006, S. 11 ff.

² S. in diesem Zusammenhang auch die „BDI-Position zu den Auswirkungen der Föderalismusreform im Umweltrecht“ vom 14. Februar 2006.

„Rahmenregelungen“ beschränkt, sondern könnte die genannten Bereiche insgesamt durch Bundesgesetze regeln. Das hört sich zunächst gut und nach Vereinheitlichung und eindeutigen Kompetenzzuordnungen an, wären da nicht so genannte Abweichungsgesetzgebungskompetenzen der Länder vorgesehen, und zwar

- für das Jagdwesen, soweit es sich nicht um das Recht der Jagdscheine handelt;
- für Naturschutz und Landschaftspflege, soweit es sich nicht um Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes handelt;
- für die Bodenverteilung,
- die Raumordnung und
- für den Wasserhaushalt, soweit es sich nicht um stoff- oder anlagenbezogene Regelungen handelt (Art. 72 Abs. 3 S. 1 des Gesetzentwurfs).

Die Länder müssten dem vorliegenden Gesetzentwurf zufolge die Inanspruchnahme dieser Abweichungskompetenzen in keiner Weise näher darlegen. Sie könnten künftig also ohne weitere Begründung von bundesrechtlichen Regelungen abweichen und eigene Gesetze erlassen. Mit einer „Inkrafttretensfrist“ - Bundesgesetze in den genannten Bereichen sollen frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft treten, soweit nicht mit Zustimmung von zwei Dritteln des Bundesrates anderes beschlossen ist (Art. 72 Abs. 3 S. 2 des Gesetzentwurfs) - würde zudem „sichergestellt“, dass sich abweichende Regelungsvorstellungen der Länder gegenüber Bundesrecht grundsätzlich durchsetzen. Der in Art. 31 GG enthaltene Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ würde auf einmal in sein Gegenteil verkehrt. Eine derartiges „Letztentscheidungsrecht“ der Länder kennt das Grundgesetz bislang nicht.

Die einheitliche Kompetenz, die der Bund durch die Überführung von Naturschutz, Wasserhaushalt usw. in die konkurrierende Gesetzgebung eigentlich bekommen soll, würde mit den Abweichungskompetenzen der Länder sogleich wieder ausgehöhlt – zu Lasten von Natur und Umwelt. Denn gerade Natur-, Gewässer- und Hochwasserschutz, erfordern bundesländerübergreifende einheitliche Handlungsvorgaben und dürfen nicht (länger) an administrativen Grenzen ausgerichtet sein. Die Gefahr eines in der Konsequenz der Föderalismusreform noch stärker zersplitterten Naturschutz- und Wasserrechts kann nicht im Interesse einer Grundgesetzänderung sein.

Im Gesetzentwurf selbst fehlt eine an Sacherfordernissen orientierte Begründung für die Abweichungsrechte

Die Abschaffung der Rahmengesetzgebung wird im Gesetzentwurf zutreffend begründet. Im Umweltrecht verhindere nämlich die bestehende Aufteilung in Materien der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung wegen der dort nur möglichen geringeren Regelungsichte eine materienübergreifende Normsetzung, wie sie mit dem Vorhaben eines UGB und der Ablösung paralleler Genehmigungsverfahren durch eine einheitliche Vorhabengenehmigung angestrebt werde (Begründung des Gesetzentwurfs S. 8). Dem ist nichts hinzu zu fügen. Folgerichtig ist es deshalb auch, dass die umweltbezogenen Materien der bisherigen Rahmengesetzgebung, insbesondere Naturschutz, Landschaftspflege und Wasserhaushalt in die konkurrierende Gesetzgebung übergehen sollen.

Insbesondere werde dem Bund insoweit die einheitliche Umsetzung von EU-Recht ermöglicht (Begründung des Gesetzentwurfs S. 11).

Dem widerspricht es offenkundig, wenn es unmittelbar danach heißt, die Länder gewönnen die Möglichkeit, in den genannten Bereichen abweichend von der Regelung des Bundes eigene Konzeptionen zur verwirklichen (Begründung des Gesetzentwurfs S. 11). Aufgeklärt wird dieser Widerspruch bezeichnenderweise nicht. Offen bleibt auch, wie es zu einem UGB und insbesondere einer einheitlichen Vorhabengenehmigung passen soll, dass den Ländern umfangreiche Abweichungsbefugnisse vom Bundesrecht eingeräumt werden.

Eine an den sachlichen Erfordernissen etwa des Natur- und Gewässerschutzes orientierte Begründung für die neue Schaffung von Abweichungskompetenzen der Länder liefert der Gesetzentwurf nicht. Er versucht es auch erst gar nicht - aus gutem Grund. Denn Natur-, Gewässer- und Hochwasserschutz kümmern sich nicht um administrative Grenzen: Das mit FFH- und Vogelschutzrichtlinie verfolgte Biotopverbundsystem beispielsweise muss aus der Natur der Sache heraus grenzüberschreitend sein. Sonst kann es nicht funktionieren. Wohin hier „eigene Konzeptionen“ der Länder führen, zeigt gerade die traurige Bilanz des Umgangs der Länder mit den Vorgaben der FFH- und Vogelschutzrichtlinie. Es gab zahlreiche Verurteilungen Deutschlands durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) sowie Zwangsgeldandrohungungen seitens der EU-Kommission. Erst im Dezember 2005 ist Deutschland zudem wegen unzureichender Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie durch den EuGH (Rs. C 67/05) verurteilt worden. Und vorbeugender Hochwasserschutz muss sich an Flussgebietseinheiten orientieren, soll er wirksam sein.³ Erst kürzlich wurde im Rahmen der zweiten Jahrhundertflut an der Elbe innerhalb von 3 ½ Jahren eindrucksvoll vor Augen geführt, dass bundesweite Hochwasserschutzkonzepte auf der Grundlage von Flussgebietseinheiten und nicht lediglich von einer Landesgrenze bis zur nächsten unerlässlich sind. Es hilft wenig, wenn beispielsweise Brandenburg allein „seine“ Deiche erhöht, Niedersachsen zum Hochwasserschutz maßgeblich auf die wirkungslose Abrodung von Weichholzauen setzt und die eigentlich notwendige Schaffung neuer und Wiederherstellung alter Retentionsflächen entlang der Elbe und ihren Nebenflüssen im Prinzip nicht einmal geplant, geschweige denn länderübergreifend umgesetzt wird.

Indem der vorgelegte Gesetzentwurf für die weit reichenden Abweichungsrechte der Länder im Bereich des Naturschutzes, der Landschaftspflege und des Gewässer- und Hochwasserschutzes einen regionalen Bezug oder ein mangelndes Erfordernis nach bundeseinheitlicher Regelung gar nicht erst bemüht, wird die fehlende fachliche Grundlage offenbar. Mt der vorgesehenen Ausrichtung der Zuständigkeiten für die Bereiche Naturschutz, Landschaftspflege, Gewässer- und Hochwasserschutz geht es um eine Stärkung der Landesgesetzgeber als solche, nicht um die Bedürfnisse der jeweils zu regelnden Materie. Das darf nicht sein. Es ist auch unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht sinnvoll.⁴

³ S. auch die DUH-Eckpunkte für einen vorbeugenden Hochwasserschutz vom 20. April 2006 sowie das DUH-Hintergrundpapier „Föderaler Hochwasserschutz in Deutschland – und was er anrichtet“ vom März 2006.

⁴ S. dazu ausführlich: Ring, Naturschutz in der föderalen Aufgabenteilung – Zur Notwendigkeit einer Bundeskompetenz aus ökonomischer Perspektive, 2004.

Zudem: Fehlende Rechtssicherheit

Unabhängig von der fehlenden Sachgerechtigkeit werden mit der Schaffung der Abweichungsrechte verfassungsrechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern geradezu heraufbeschworen. Die Länder sollen etwa abweichende Regelungen über den Naturschutz nicht treffen können, „soweit die Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder das Recht des Meeresnaturschutzes berührt sind“. Während in der Begründung zum Gesetzentwurf immerhin „originär“ erläutert wird, was dem Bund im Bereich des Meeresnaturschutzes an Regelungen möglich und was unter „stoff- und anlagenbezogenen Regelungen“ des Wasserhaushalts zu verstehen sein soll, wird für die „Grundsätze des Naturschutzes“ allein auf die Anlage zum Koalitionsvertrag verwiesen (Begründung des Gesetzentwurfs S. 11). Dem dortigen Begleittext kommt indes keinerlei rechtsverbindliche Qualität zu. Unabhängig davon beschränkt sich der Begleittext auf eine Negativdefinition. D.h. zu den Grundsätzen des Naturschutzes gehören danach „beispielsweise nicht die Landschaftsplanung, die konkreten Voraussetzungen und Inhalte für die Ausweisung von Schutzgebieten, die gute fachliche Praxis für die Land- und Forstwirtschaft und die Mitwirkung der Naturschutzverbände“. Was weiter dazu gehört oder eben nicht, bleibt offen. Ob die „Grundsätze des Naturschutzes“ mit den gegenwärtigen Grundsätzen des § 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) identisch sind, ist dem Begleittext ebenso wenig zu entnehmen wie die Abweichungsfestigkeit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Der Gang nach Karlsruhe ist programmiert.

3. Abweichungsgesetzgebung der Länder im Verfahrensrecht

In Bundesgesetzen soll künftig auch das Verwaltungsverfahren der Länder geregelt werden können - ohne die bisher erforderliche Zustimmung des Bundesrates (Art. 84 Abs. 1 des Gesetzentwurfs). Aber: die Länder sollen auch hiervon abweichen können. In der Konsequenz heißt das: Zustimmungsrechte werden durch Abweichungsrechte ersetzt. Die Länder können folglich zwar im Bundesrat Gesetzvorhaben mit Verfahrensbezug nicht mehr blockieren. Sie können aber, wenn ihnen ein Bundesgesetz nicht „gefällt“, von ihrer Abweichungskompetenz Gebrauch machen und 16 Mal eigenes Verfahrensrecht schaffen. Der Bund soll ausdrücklich sogar nur in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln können. Diese Gesetze bedürfen dann zudem wiederum der Zustimmung des Bundesrates (Art. 84 Abs. 1 S. 4 des Gesetzentwurfs).

Auch im Verfahrensrecht: keine Rechtssicherheit

Dieser Wirrwarr vermag auch der Hinweis in der Gesetzesbegründung auf den Koalitionsvertrag nicht aufzulösen, wonach Einigkeit zwischen Bund und Ländern bestehe, dass Regelungen des Umweltverfahrensrechts „regelmäßig einen Ausnahmefall“ im Sinne des Art. 84 Abs. 1 S. 4 darstellten (Begründung des Gesetzentwurfs S. 15). Es wurde bezeichnenderweise auch hier davon abgesehen, eine Klarstellung, wann denn ein Ausnahmefall vorliege, in den Gesetzestext selbst oder zumindest als originären Bestandteil der Gesetzesbegründung aufzunehmen und damit Verbindlichkeit und Eindeutigkeit zu schaffen. Auch hier bleibt es beim Verweis auf den oben erwähnten Begleittext. Der Begriff des regelmäßigen Ausnahmefalls ist darüber hinaus nicht nur semantisch interessant. Er bietet den Juristen, nicht zuletzt den Richtern in Karlsruhe, viele Interpretationsmöglichkeiten. Im Sinne von Rechtssicherheit und Effektivität ist das nicht.

4. Erforderlichkeitsklausel nur teilweise abgeschafft

Den Gang nach Karlsruhe wird es schließlich auch wegen der teilweise Weitergeltung der so genannten Erforderlichkeitsklausel geben. Die Erforderlichkeitsklausel soll für den Bereich der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung abgeschafft werden. Für das Recht der Abfallwirtschaft soll sie hingegen weiter Bestand haben. D.h. der Bund kann zwar auf der Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebung für die Abfallwirtschaft eigentlich bundeseinheitliche Regelungen schaffen. Er kann dies allerdings nur, soweit eine solche bundeseinheitliche Regelung „erforderlich“ ist. Die Erforderlichkeitsklausel war aber bereits in der Vergangenheit des Öfteren Streitgegenstand verfassungsrechtlicher Auseinandersetzungen.

Im Übrigen wird auch die Weitergeltung der Erforderlichkeitsklausel für den Bereich der Abfallwirtschaft im Gesetzentwurf nicht begründet. Zur Frage, warum die Erforderlichkeitsklausel in zwei Bereichen abgeschafft, in einem anderen, dem der Abfallwirtschaft, aufrechterhalten werden soll, findet sich im Gesetzentwurf nichts. Aus gutem Grund: Die partielle Weitergeltung der Erforderlichkeitsklausel ist in Anbetracht der Schwierigkeiten bei der Umsetzung der IVU-Richtlinie der EU in das deutsche Recht, der Wechselwirkungen abfallrechtlicher Regelungen mit den Umweltmedien Wasser, Boden, Luft und der nun gewollten integrierten Vorhabengenehmigung nicht nachvollziehbar.

5. Gefährdung der Europatauglichkeit Deutschlands

Aus dem Vorstehenden wird deutlich, dass die notwendige einheitliche Umsetzung europäischen Umweltrechts durch Deutschland in weiten Bereichen nicht gewährleistet werden könnte. Mit der – sachgerechten - Überführung der umweltbezogenen Materien aus der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung wird zwar eine Voraussetzung für die notwendige bundeseinheitliche Umsetzung von EU-Recht geschaffen. Aber im nächsten Moment wird den Ländern die Möglichkeit an die Hand zu geben, einheitliche Vorgaben wiederum durch „föderale Vielfalt“ zu ersetzen. Das gefährdet die Europatauglichkeit Deutschland in noch größerem Maße, als es bislang der Fall ist. Denn der Bund kann danach künftig nicht einmal mehr Rahmenregelungen vorgeben. Selbstverständlich müssen auch die Länder beim Erlass von Abweichungsgesetzen EU-Recht beachten. Das bedeutet jedoch keineswegs automatisch Einheitlichkeit der nationalen Umsetzung, da dem EU-Recht stets Auslegungsspielräume immanent sind. Außerdem waren die Länder bereits in der Vergangenheit ohne Einschränkung an gemeinschaftsrechtliche Vorgaben gebunden. Und gleichwohl hat sich Deutschland höchst unterschiedlich und leider oftmals unzureichend präsentiert – siehe nur das Beispiel des unterschiedlichen Umgangs mit FFH- und Vogelschutzrichtlinie in den Ländern und die zahlreichen Verurteilungen durch den EuGH.

Weitere Verurteilungen durch den EuGH sowie Zwangsgeldforderungen wären zu befürchten, wenn der Gesetzentwurf verabschiedet werden sollte. Allein die Durchführung solcher Verfahren bindet im Übrigen erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen. Vergewegenwärtigt man, dass etwa 80 Prozent der umweltrechtlichen Regelungen zwischenzeitlich aus Brüssel kommen, wird einmal mehr offenbar, dass die Europatauglichkeit Deutschland mit der Föderalismusreform verbessert werden muss, nicht aber gefährdet werden darf. Auch der zuständige EU-Umweltkommissar Stavros Dimas hat deshalb kürzlich ausdrücklich vor einer (weiteren) Zersplitterung der Umweltzuständigkeiten in Deutschland gewarnt. Ein

guter Koordinierungsmechanismus sei notwendig, um eine stimmige und harmonisierte Position des Bundes zu erreichen, so Dimas. Genau das würde aber durch die Föderalismusreform in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung erheblich erschwert, wenn nicht gar weitgehend verhindert.

6. Faktische Bedeutungslosigkeit eines Umweltgesetzbuches

Die integrierte Vorhabengenehmigung ist das Kernstück eines einheitlichen Umweltgesetzbuches. Die materiellen Vorgaben bilden die Standards für die Erteilung einer Genehmigung für Anlagen und sonstige Vorhaben, wie beispielsweise Infrastrukturvorhaben. In Anbetracht der dargestellten Abweichungsrechte der Länder wären jedoch weder eine bundesrechtliche integrierte Vorhabengenehmigung noch bundesrechtliche Vorgaben im Bereich des Natur-, Gewässer- und Hochwasserschutzes abweichungsfest.

Daran vermag auch der in Art. 125b des Gesetzentwurfs vorgesehene zeitliche Aufschub des Abweichungsrechte der Länder für die umweltrelevanten Materien bis Ende 2009 nichts zu ändern. Eine inhaltliche Veränderung bringt die Vorschrift explizit nicht. Vielmehr zeigt die Vorschrift des Art. 125b letztlich selbst, dass ein einheitliches UGB mit integrierter Vorhabengenehmigung nicht funktionieren kann, wenn die Länder von ihren Abweichungsrechten Gebrauch machen. Bis 1. Januar 2010 soll allein der Bundesgesetzgeber eine Neuregelung des Umweltrechts, insbesondere die Schaffung eines UGB vornehmen können, so die Begründung des Gesetzentwurfs, S. 21. Mit anderen Worten: Der Bund soll nach Art. 125b erst einmal „in Ruhe“ bis spätestens Ende 2009 ein UGB erarbeiten können und die Länder üben sich bis dahin in Zurückhaltung.

Es macht in der Sache indes keinen Unterschied, ob die Länder während der Erarbeitung des UGB zwar nicht „stören“ dürfen, aber nach dessen Fertigstellung anfangen können, von ihren umfangreichen Abweichungsrechten in materieller und verfahrensrechtlicher Hinsicht Gebrauch zu machen. Ein UGB macht offenkundig nur dann Sinn, wenn es auch praktische Wirkung entfaltet und nicht durch den Erlass von Abweichungsgesetzen durch die Länder im Nachhinein „durchlöchert“ und damit weitgehend obsolet wird. Sollten Bund und Länder der Auffassung sein, die Länder würden, wenn ein UGB erst einmal da sei, ihre Abweichungsrechte nicht mehr in Anspruch nehmen, muss die Frage erlaubt sein, warum man dann überhaupt Abweichungsrechte vorsieht. Übersichtlicher und konsequent im Sinne der eigentlichen Ziele der Föderalismusreform wäre es, auf Abweichungsbefugnisse der Länder überhaupt zu verzichten. Im Übrigen: es erscheint in Anbetracht der Erfahrungen aus der Vergangenheit wenig wahrscheinlich, wenn beispielsweise die von einigen Ländern gegenwärtig massiv betriebene Abschaffung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung oder die generelle Absenkung von Naturschutzstandards nur deshalb aufgegeben werden würde, weil es ein UGB gibt.

7. Der „Ping-Pong-Effekt“

Bundesgesetze sollen frühestens 6 Monate nach ihrer Verkündung in Kraft treten, um den Ländern Gelegenheit zu geben, durch gesetzgeberische Entscheidungen festzulegen, ob und in welchem Umfang sie von Bundesrecht abweichendes Landesrecht beibehalten oder erlassen wollen (Art. 72 Abs.3 S. 2 des Gesetzentwurfs). Durch die 6-Monatsfrist sollen kurzfristig wechselnde Rechtsbefehle an die Bürger vermieden werden (Begründung des Gesetzentwurfs S. 15). Man möchte einen „Ping-Pong-Effekt“ verhindern („Föderalismusreform I“ vom 1.

März 2006, S. 3). Tatsächlich tritt aber gerade ein solcher ein infolge der Abweichungsmöglichkeiten der Länder. Daran ändert auch die 6-Monatsfrist im Grundsatz nichts. Ausdrücklich können die Länder nämlich auch von novelliertem Bundesrecht erneut abweichen (Gesetzentwurf S. 28). Konkret: Der Bund möchte ein neues Gesetz erlassen oder ein bestehendes ändern. Das beabsichtigte neue oder novellierte Gesetz durchläuft vom Referentenentwurf bis zur letzten Lesung im Bundestag sämtliche Schritte. Einzig das Inkrafttreten wird ausgesetzt. Innerhalb von 6 Monaten entscheiden sich mehrere oder vielleicht sogar alle Länder, dass sie ihr Abweichungsrecht in Anspruch nehmen mit der Folge, dass das vom Bund gewollte Gesetz überhaupt nicht in Kraft tritt oder für einen Teil der Länder keine Wirkung entfaltet. Möchte der Bund aber sein Vorhaben weiter verfolgen, beginnt das „Spiel“ von vorne.

Die dargestellte Regelung gilt im Übrigen nicht nur bei neuem Bundesrecht. Sie soll infolge von Art. 125a des Gesetzentwurfs auch für bereits erlassenes Bundesrecht Bedeutung erlangen. „Altes“ Bundesrecht auf der Grundlage des Art. 75 Abs. 1 GG, also insbesondere Natur-, Gewässer- und Hochwasserschutzrecht, gilt danach zwar fort, könnte aber ebenfalls durch Landesrecht ersetzt werden. Entsprechendes gilt für das auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 GG vor 1994, also noch nicht unter der strengen Erforderlichkeitsklausel, erlassenes Abfallrecht.

8. Forderungen der DUH an die Föderalismusreform

Die Chance und Notwendigkeit, ein modernes Umweltrecht und damit die Grundlage für einen effektiven, europatauglichen und an globalen Herausforderungen ausgerichteten Umwelt- und Klimaschutz zu schaffen, würde, sollte die Änderung des Grundgesetzes in der vorliegenden Form beschlossen werden, vertan. Statt einer einfacheren Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern würde ein hoch kompliziertes und inkonsistentes Kompetenzgefüge etabliert, das langwierige Rechtsstreitigkeiten über unklare Kompetenzabgrenzungen geradezu programmiert. Die - auch der Wirtschaft seit langem geforderte und im Koalitionsvertrag beschlossene - Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuches würde in weiten Teilen durch die geplanten Abweichungskompetenzen der Länder und die uneinheitliche Weitergeltung der Erforderlichkeitsklausel unmöglich gemacht werden. Insbesondere wäre eine bundesweit integrierte Vorhabensgenehmigung nicht zu realisieren. Der verfassungsrechtliche Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 GG) würde auf einmal in sein Gegenteil verkehrt. Auch andere Ziele des Koalitionsvertrages zum Umwelt- und Klimaschutz, wie beispielsweise die Wahrnehmung einer führenden Rolle im Klimaschutz oder ein wirksamer vorbeugender Hochwasserschutz, drohen mit den gegenwärtigen Vorschlägen zur Föderalismusreform zu Lippenbekenntnissen zu werden. Weitere Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH sowie erhebliche Zwangsgeldforderungen seitens der EU-Kommission gegen Deutschland würden ebenso sehenden Auges in Kauf genommen wie ein fataler Wettlauf von 16 Bundesländern um die niedrigsten Umweltschutzstandards.

Die DUH fordert daher für den Umweltbereich dringend tief greifende Korrekturen des vorliegenden Gesetzentwurfs zur Föderalismusreform. Umweltschutz ist Staatsziel (Art. 20a GG). Dieses Ziel ist nicht disponibel. Mit einer Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern, die in hohem Maße unklar ist und wichtige Regelungsvorhaben unmöglich macht, ist niemandem gedient, weder der Umwelt noch der Wirtschaft.

Die geplante Abschaffung der Rahmengesetzgebung ist richtig. Unter der konkurrierenden Gesetzgebung ist jedoch nach Auffassung der DUH ein übergreifender Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ zu schaffen, der dem Bund die Möglichkeit an die Hand gibt, sämtliche umweltrelevanten Bereiche bundeseinheitlich und medienübergreifend zu regeln. Diesbezüglich sind weder eine Erforderlichkeitsklausel noch Abweichungskompetenzen der Länder vorzusehen. Eine solche Kompetenzzuordnung wäre im Sinne von Klarheit und Rechtssicherheit sowie der Europatauglichkeit Deutschlands. Mit ihr würde die Grundlage geschaffen, auf die aktuellen Herausforderungen des Umwelt- und Klimaschutzes angemessener und wirksamer reagieren zu können. Denn Umweltprobleme machen nicht an administrativen Grenzen halt. Zugleich würde mit einer Gesetzgebungskompetenz „aus einem Guss“ sichergestellt, dass das von der Großen Koalition beabsichtigte Umweltgesetzbuch nicht zu einem bloßen Papiertiger verkommt, sondern tatsächlich zu effektiveren und übersichtlicheren Genehmigungsverfahren führt. Regionalen Besonderheiten in den Bundesländern kann durch Ausnahmebestimmungen in den unter einem Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ erlassenen Bundesgesetzen ausreichend Rechnung getragen werden. Die Länder sollten ferner die Möglichkeit erhalten, unter Beachtung des europäischen Gemeinschaftsrechts materielle, über die Bundesgesetzgebung hinausgehende Schutzverstärkungen erlassen zu können.

Berlin, 2. Mai 2006

Dr. Cornelia Ziehm,

Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH), Leiterin Verbraucherschutz und Recht,
Hackescher Markt 4, 10178 Berlin, Tel. 030 – 2598960, mobil 0160 5337376, e-mail:
ziehm@duh.de