

Anhörung zur Föderalismusreform/ Teil III.: Umwelt/Landwirtschaft

am 18.05.2005

Thesen

Prof. Dr. *Wilfried Erbguth*, Rostock

(Die Thesen folgen der vom Rechtsausschuss unter dem 07.04.2006 zugrunde gelegten Themenstruktur, vgl. die nachfolgenden Überschriften)

1. **Bestandsaufnahme bisheriger Kompetenzlage im Umweltbereich** (konkurrierende und Rahmenkompetenz; insbes.: Möglichkeit eines UGB unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG zur Erforderlichkeit und zur Reichweite von Rahmenkompetenzen)

Bekanntlich ist die bisherige Kompetenzstruktur der Gesetzgebung im Umweltbereich unübersichtlich, durch historische resp. politische Zufälligkeiten in der Zuweisung und durch europarechtliche Umsetzungsschwächen gekennzeichnet. Das stand einem UGB erschwerend, nicht aber ausschließend entgegen, wie der UGB-KomE gerade mit Blick auf die dort vorgehaltene integrierte Vorhabengenehmigung erweist. Die rigide Rechtsprechung des BVerfG zur Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 II GG und zu den Ausnahmen vom Rahmencharakter nach Art. 75 II GG dürfte allerdings zwischenzeitlich das Vorhaben eines UGB verfassungsrechtlich in Frage gestellt haben.

2. **Möglichkeiten eines UGB nach neuer Kompetenzlage**

Nach der geplanten Kompetenzlage gilt Art. 72 II GG weiterhin für den Bereich der Abfallwirtschaft; damit bleibt es in einem ganz wesentlichen und zudem anlagenbezogenen Bereich des Umweltrechts bei den (rechtsprechungsbedingt) äußerst erschwerten Regelungsmöglichkeiten des Bundes. Entsprechendes gilt für umweltrechtliche Materien (etwa Klimaschutz, Erneuerbare Energien), die sich auf die (Bundes-)Zuständigkeit gemäß Art. 72 I Nr. 11 GG – Recht der Wirtschaft – stützen (müssen). Ferner verhindern weit reichende Abweichungsrechte der Länder nach dem neuen Art. 72 III 1 Nr. 2, 5 GG, dass die vereinheitlichende Kraft eines UGB erreicht werden kann. Dies gilt gerade mit Blick auf die integrierte Vorhabengenehmigung, weil sich die abweichungsfesten Kernbereiche hierauf nicht, beim Wasserhaushaltsrecht jedenfalls nicht eindeutig beziehen – und demzufolge insoweit keinen Schutz bieten. Auch zeitliche Sperren, wie die des geplanten Art. 125b I 3 GG, bewirken nicht die dauerhafte Sicherung des bundeseinheitlichen Regelungssystems, dessen ein UGB bedarf. Schließlich kann von europarechtlichen Vorgaben allenfalls in deren inhaltlicher Reichweite eine Disziplinierung der Ländergesetzgebung erwartet werden; damit lässt

sich die Rechtsmaterie eines UGB keineswegs insgesamt absichern (beispielsweise nicht mit Blick auf die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, die Landschaftsplanung) – und nicht einmal diejenige der integrierten Vorhabengenehmigung, weil die IVU-Richtlinie nicht das gesamte umweltrechtliche Spektrum der Zulassungsvoraussetzungen erfasst. Aber auch innerhalb europarechtlicher Vorgaben gibt es erfahrungsgemäß genügend (vorhandene oder unterstellte) Interpretationsspielräume, um Möglichkeiten länderweisen Abweichens zumindest zu verfolgen.

3. *Verfahrensrechtsvereinheitlichung*

(Art. 84 Abs. 1 Satz 4, Integrierte Vorhabengenehmigung)

Wegen der besonderen, nicht nur für die Umwelt, sondern auch die Wirtschaft zentral bedeutsamen integrierten Vorhabengenehmigung wird sich ein besonderes Bedürfnis für eine bundeseinheitliche und abweichensfeste Regelung im Sinne des vorgesehenen Art. 84 I 4 GG begründen lassen. Das gilt freilich nur für das Verfahren einer solchen Genehmigung; in materieller Hinsicht, also hinsichtlich ihrer Prüfgegenstände und Wirkungen, (ver)bleiben daher die unter 2. aufgeführten Bedenken.

Überdies ist nicht auszuschließen, dass seitens des BVerfG ähnlich strenge Maßstäbe bei der Bedürfnisklausel angelegt werden, wie es hinsichtlich der bisherigen Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 II GG geschehen ist (s.o.); dann dürften dem Bund selbst verfahrensrechtliche Regelungen zu einer integrierten Vorhabengenehmigung verwehrt sein.

4. *Abweichungsrechte der Länder und abweichungsfeste Kerne*

Die vorgesehenen Abweichungsrechte der Länder lassen sich schon in ihrer unterschiedlichen Verteilung auf die umweltrechtlichen Materien nicht durch Sachgesetzlichkeiten belegen. Sie widerstreiten zugleich dem Vorhaben einer Zusammenführung des zersplitterten Umweltrechts in einem UGB, den Anforderungen eines einheitlichen grenzüberschreitenden Umweltrechts und der Sicherung einer Europarechtstauglichkeit des nationalen Umweltrechts, insbesondere im Rahmen der Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben. Ein regelungsinterner Widerspruch liegt zudem darin, dass in den Fällen des Art. 72 III GG keine Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 II GG vorgesehen ist, also von einem bundeseinheitlichen Regelungsbedürfnis ausgegangen wird; damit vertragen sich nun aber keine Abweichungen durch Landesrecht. Abweichungsfeste Kerne werden ohne ersichtlichen sachlichen Grund unterschiedlich weit und – mit Ausnahme des Bereichs Jagdrecht und des Artenschutzrechts nach Art. 72 III 1 Nr. 2 GG neu – kaum in genau umrissener Weise festgeschrieben („Grundsätze des Naturschutzes, das Recht...des Meeresnaturschutzes“

– „stoff- oder anlagenbezogene Regelungen“); der Begründung zum Gesetzentwurf lässt sich insoweit wenig Erhellendes entnehmen. Unklare Verantwortlichkeiten und den Vollzug hemmende Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern, auch und gerade vor dem Bundesverfassungsgericht, werden die Folge sein.

5. Umsetzung europarechtlicher Vorgaben

(Abschaffung Rahmengesetzgebung; Abweichungsrechte; Lex-Posterior-Regelung)

Die Umwandlung der umweltbezogenen Rahmengesetzgebungskompetenzen in solche der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit kommt der einheitlichen Umsetzung europarechtlicher Vorgaben prinzipiell entgegen. Die Abweichungsrechte der Länder hebeln die(se) verbesserten Umsetzungsmöglichkeiten von Europarecht indes wieder auf. Dem kann mit abweichungsfesten Kernen nicht entgegengesteuert werden. Überdies verträgt sich die abweichungsbedingte Verlagerung der Umsetzungspflicht (auf die Bundesländer) nicht mit dem zunehmend Ländergrenzen überschreitenden Umsetzungsanspruch des einschlägigen Gemeinschaftsrechts (etwa mit Blick auf Flusseinzugsgebiete im Gefolge der Wasserrahmen-Richtlinie). All das vermag die Lex-Posterior-Regelung des Art. 72 III 3 GG nicht zu bereinigen; sie schafft lediglich (Geltungs-)Klarheit in der Abfolge von Bundes- und Landesrecht, nicht aber hinsichtlich des jeweils (end)gültigen Umsetzungsakts europarechtlicher Vorgaben.

6. Jagdrecht

(Übergang von Rahmengesetzgebung in konkurrierende Bundesgesetzgebung mit Abweichungsrecht der Länder, abweichungsfester Kern; jagdlicher Artenschutz)

Für den Übergang von der Rahmen- zur konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes auf dem Gebiet des Jagdrechts gilt aus europäischem Blickwinkel das unter 5. eingangs Ausgeführte. Das Abweichungsrecht der Länder ist hier umwelt(schutz)rechtlich weniger brisant, weil das Jagdrecht vornehmlich nicht auf den Schutz der Umwelt, sondern deren Nutzung ausgerichtet ist. Der abweichungsfeste Kern ist im Gegensatz zum Bereich des Naturschutz- und Wasserrechts hinreichend klar umrissen. Was den jagdlichen Artenschutz anbelangt, sollte wegen der sachlichen Nähe zu demjenigen naturschutzbezogener Art überlegt werden, einen entsprechenden abweichungsfesten Kern in den geplanten Art. 72 III 1 Nr. 1 GG aufzunehmen.